

M O C T O B E

B R I D G E S



ЗА ВКЛЮЧВАНЕ

**ВЗАИМОВРЪЗКАТА МЕЖДУ СТРАТЕГИИТЕ ПО ЗАЕТОСТ И
СТРАТЕГИИТЕ ЗА СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ:**

ДЕЙСТВИТЕЛНО ИЛИ ВИРТУАЛНО БРАКОСЪЧЕТАНИЕ?

Техническа информация

Заглавие:

Взаимовръзката между стратегиите за заетост и стратегиите за социално включване: действително или виртуално бракосъчетание?

Издание:

Проект Мостове за включване

Европейска анти-бедност мрежа / Португалия

Rua de Costa Cabral, 2368

P - 4200-218 Porto - Portugal

Tel: +351.22.5420800

Fax: +351.22.5403250

E-mail: geral@reapn.org

www.bridgesforinclusion.reapn.org

Автор:

Джорди Естивил

Превод на английски:

Джоана Суза

Дата на издаване:

Юни 2008

Бележка:

Тази публикация отразява мнението на автора. Европейската Комисия не носи отговорност за използването на информацията, която тя съдържа.



“Мостове за включване” се съфинансира от Европейската комисия (Програма на европейската общност за заетост и социална солидарност – ПРОГРЕС 2007–2013)

Съдържание

Въведение	7
1. Някои начални въпроси	9
2. Траектория на зиг-заг	11
2.1. Предисторията: сам партньор	11
2.2. Раждане и израстване на нов партньор: Европейските програми за борба с бедността	14
2.3. Плодотворни години: 1989-1994	20
2.4. 1997: началото (по-формално) на "брачната" история.....	30
2.5. Предисторията на социалните предприятия и Програмата от 1997 "Трета система и заетост"	36
2.6. Лисабон 2000: нови надежди	46
2.7. Ревизията на Лисабонската стратегия.....	55
2.8. Обновената Лисабонска стратегия и нарастващата невидимост на бедността и изключването.....	59
3. Някои въпроси за продължаване на разсъжденията	65
4. Хронологична рамка (синтез)	69
5. Направляващо предложение за подготовка на националните изследвания	71

Въведение

Този документ има за цел да отговори на едно от предизвикателствата пред които е изправен проектът, който Европейската антибедност мрежа – Португалия в партньорство с други седем организации, представи пред Програма ПРОГРЕС за периода 2007–2013, с финансиране по бюджетна линия *“Взаимно обучение по социално включване и социална защита”*. Проектът беше одобрен от Генералния директорат “Заетост, социални проблеми и равни възможности”.

В този проект – “Мостове за включване” – се уточнява специално, че негова главна цел е да идентифицира възможните мостове между стратегиите по заетост и социално включване. За да се постигне това, първата стъпка е да се създаде панорама на взаимовръзките между тези стратегии на Европейско ниво. Втората цел е да се развие подобен преглед за шестте страни – партньори по проекта. Трето, да се провери чрез логиката на изследване на случаи, начина по който стратегиите се въвеждат в действие като се използват три или четири случая в областта на социалната икономика на местно ниво.

Освен постигането на първата цел на проекта, това изследване ще представи също и широк преглед, който може да насочи подготовката на шестте национални изследвания. От друга страна, ще бъде направен опит да се представят проучвания и разсъждения по въпроса как да се преодолеят трудностите и дефицита от връзки между посочените две стратегии.

Не всички трудови политики водят до социално включване или обратно – включването не винаги произтича от трудови политики. Обаче, в нашите общества повечето от политиките на включване са основани на наличие на работно място тъй като работата създава социални отношения, предоставя социален статус и необходимите за живот ресурси. В същото време, именно цялото общество и неговата икономика са повече или по-малко включващи или изключващи. Училището, здравето, жилището, системите на свободно време и културата са други компоненти, които могат да помогнат или не за създаването на процеси на социално включване. Прегледът в рамките на проекта няма да засегне пряко тези области.

Според целите на “Мостове за включване”, този приглед се фокусира върху социалната икономика и социалните предприятия. Социалната икономика, която обхваща много категории, е по-широка от социалните предприятия. Последните са само една от най-динамичните дименсии на социалната икономика. Социалните предприятия се определят чрез: 1) Капацитета им да

интегрират хора в бедност, изключване и безработица; 2) Капацитета им да продават блага и услуги на частни и публични пазари; 3) Чрез липсата на ориентация към печалба и капиталова акумулация; 4) Стремежа се към добри икономически резултати за да гарантират своята устойчивост. Важно за тези предприятия е участието на техните членове, което в същото време създава някои противоречия. Социалните предприятия са силно свързани с потребностите на тяхната територия и допринасят за местното развитие. Те обикновено защитават околната среда и културното наследство. Обикновено социалните предприятия също така създават работни места, организират и подкрепят обучението (персонално и професионално) и работят по социалната интеграция, чийто обхват излиза извън рамките на трудовата дименсия.

Това изследване започва с идентифицирането на комплекс от въпроси, които могат да послужат като обща рамка. Втората глава е посветена на историята на европейските стратегии по заетостта и стратегиите по социално включване, стремежи се да определи и анализира съответствията и несъответствията между тях. Срещата на върха в Лисабон през 2000 г. може да се разглежда като най-висока точка на този “зигзагообразен” маршрут, който впрочем, има предходна история, която не бива да се подценява. Тази среща породила важни решения, които обновили и оформили посочените стратегии до днес. Ние ще се опитаме да покажем как тази история се е развила чрез многобройни дискусии в хода на които бяха представени различни концепции и аргументи, еволюиращи заедно със съответните актьори – участници в дискусиите. В съответствие с целта на проекта “Мостове за включване” ще се опитаме също да опознаем по-добре пътеките на социалната икономика и в частност, тези на социалните предприятия, защото тези организации изключително страдат от мерките, взети на европейско и национално ниво и едновременно с това се опитват да оказват някакво въздействие върху тях. Накрая ще представим множество изводи и проблеми в други области, където можем да се намесим, надявайки се, че тези упътвания и анализи ще допринесат за задълбочаване на връзката между стратегиите по заетост и социално включване.

Това е финалната версия на Прегледа, създадена въз основа на резултатите от дискусиите водени между различните партньори по проекта. Първият дебат се състоя през април 2008 (по време на втората транснационална среща по проекта в Брюксел). След тази среща дискуссионно пространство беше осигурено чрез Платформата СИАРИС, с цел да се задълбочи и подобри този документ. Важно е да се има предвид, че националните изследвания, които ще бъдат проведени от всеки партньор, могат да допринесат за очертаване на някои аспекти, както и преди всичко за анализ по въпроса доколко представените тук проблеми на Европейско ниво наистина отразяват и могат да повлияят върху

предизвикателствата, дискусиите и стратегиите на национално ниво. Накрая, различният опит, който ще се развие на национално ниво ще предостави допълнително пространство за контрастиращи сравнения, които със сигурност могат да подобрят транснационалното знание и капацитета за сравнения.

1. Някои начални въпроси

Както вече посочихме, целта на това проучване е да представи еволюционна панорама на взаимовръзките между социалните и трудовите политики и по-конкретно, на мостовете между стратегиите по заетостта и социалното включване. Нашето внимание преди всичко е насочено към историята на тази връзка: как, кога и къде за пръв път се появява тя; какво обвързва добре двете стратегии; дали обвързването им е било спорадично или, обратно, често; защо е имало периоди на тясна зависимост между тях и такива на разкъсване на връзката и какво са означавали тези срещи за тяхната взаимовръзка; как именно те са съществували заедно или една до друга и какви са били техните главни противоречия; до каква степен техните отношения са имали положителни или отрицателни резултати.

Идеята, че има определени цикли, които са създавали необходимите условия за излизане от състоянието на бедност, се налага все повече. В това изследване ние ще се опитаме да установим доколко взаимовръзката между европейските стратегии по заетостта и социалното включване е способна да генерира положителни резултати за хората, живеещи в бедност, безработица и изключване. Или, обратно – кой е изключен от социално-трудовете политики за включване. Била ли е връзката между двете политики ефективна или привидна?

Тези въпроси са свързани с историята на “двойката”. Не е лесна задача да се координират, интегрират, обвържат стратегии. Както и в най-добрите семейства раздялата и тенденцията да се развият паралелни животи са толкова чести, колкото и обединяването и усилията да останат заедно. Незнанието, мълчанието и липсата на диалог често се посочват като причини за раздяла и развод. Споделените решения и отговорности, привързаността и взаимното познаване са фактори, които обикновено допринасят за стабилността на връзката. Ние бихме предложили хипотезата, че подобни причини и фактори също имат влияние върху връзките между стратегиите по заетост и стратегиите по социално включване. Някои от въпросите на които трябва да се отговори са: какви са били причините и тенденциите, които са допринесли за периодите на обвързаност и тези за взаимно оттегляне и какво е било поведението на актьорите, които влияят и кръжат около тази двойка. Би трябвало също да

определим времето и местата на тези периоди на обвързване и разкъсване на връзката.

Историята на тази връзка може да се обобщи по следния начин: има една ранна история, която започва през 1957 година и изглежда продължава до 1989 – 1994. Връзката се задълбочава през 1997 с Договора от Амстердам, Срещата на най-високо равнище в Люксембург и Програмата на Общността “Третата система и заетостта”. Лисабон 2000 бележи нов връх в окуражаването на триъгълника, който се опитва да свърже в едно икономическото развитие, заетостта и социалната кохезия. В някаква степен, Лисабон 2000 представлява начало на една друга фаза в историята на двойката. Важно е да се проследи тази друга фаза, която, с нейните пикове и спадове, продължава и до сега.

Третият въпрос се опитва да обхване възможните последствия и въздействия на “връзката”. Най-важно е не просто да се направи обикновена оценка, но да се провери как тази връзка е повлияла хоризонтално частните и публични актьори, които работят на европейско ниво и вертикално – социалната икономика на местно ниво. Каква е била ролята на социалната защита за връзката между тези които имат и тези, които нямат работа? Дали увеличаването на натиска чрез мерките за активиране е променяло заетостта и механизмите и процесите за социално включване. Какви взаимовръзки са се осъществявали между Националните планове за включване и Националните планове за действие по заетостта? Дали текущите Национални програми за реформи включват създаването на “повече и по-добри работни места” заедно с по-малко цели относно бедността и изключването? По какъв начин различните “семејства” от сектора на социалната икономика и синдикатите и фирмите допринасят за и/или са били ограничавана от въпросните стратегии?

2. Траектория на зиг-заг

Тази глава разглежда общата история на връзките между Европейските стратегии за включване и заетост, които бяха стартирани с Договора от Рим през 1957 година и продължават до сега. Това не е праволинейна история, а по-скоро криволичещ път, пълен със завои през годините. Това не е и история само на прогрес. Имало е моменти на ускоряване и периоди на значително забавяне. В някаква степен Европейските политики на заетост и социалните политики понякога се игнорираха взаимно; в други случаи се развиваха паралелно имайки кратки, но чести срещи.

2.1. Предисторията: сам партньор¹

Договорът от Рим направи умела декларация в подкрепа на социалния прогрес и за подобряване на жизнените и трудовите условия чрез две серии от членове. Първата серия се отнася до свободното движение на работниците (от чл. 48 до 51), а втората група, наречена социална политика (членове от 117 до 128) се отнасяше в действителност до работническата преквалификация, за която беше създаден и Европейския социален фонд. Чрез приемането на трипартидните механизми за договаряне по това време, този Фонд се управлява (и досега) от Комитет, който обхваща Европейската Комисия, синдикатите и организациите на работодателите. Обратно на своето наименование, Фондът не беше създаден като база за Европейска социална политика, а по-скоро като инструмент на политиките по заетостта, като едва през 90-те години беше включена и целта да се намалява изключването от трудовия пазар.

Между посочените групи от членове на Договора имаше фундаментална разлика, тъй като първата група беше посветена на процеса на вземане на решения в Общността, а втората, т.е. клаузите относно заетостта, трудовите условия, професионалното обучение и социалната сигурност, предвиждаше само сътрудничество между страните членки и ЕК имаше единствено целта да стимулира изследвания и консултации (чл. 118).

Така, ограничените и двойствени правила на играта бяха създадени още в самото начало. Свободното движение на хора, стоки и капитали беше въпрос на Общността, целящ създаването на един голям пазар. Останалото си оставаше суверенитет на страните членки. А те защитаваха – и все още го правят – този суверенитет доста ревниво.

¹ Част от тази предистория се основава на Estivill, J. (1998). Las Políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. Rev. Derecho Social Internacional y Comunitario n° 32. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid

Важно е да се напомни, че първите Европейски социални решения имаха компенсаторен характер, тъй като бяха насочени към реконверсията, която френската индустрия трябваше да извърши в резултат на договарянията със шестте други страни членки (специално – с Германия) представляващи предишната структура, наречена Европейска икономическа общност (ЕИО). По този начин, вторият урок, който може да се научи от това колебливо начало е, че решенията, които го породиха, бяха повлияни от негативните последици, произтичащи от европейските мерки с индустриален характер, базирани на трудовия пазар в една отделна страна. Това ни води до третия урок. Отците основатели на Европейската родина, убедени че създаването на голям пазар ще отстрани причините за историческите военни конфликти и ще породи необходимите условия за икономически растеж, също така вярваха силно, че такъв растеж ще предизвика и широко подобрене на жизнените условия. Те вярваха, че Европейската конструкция би трябвало да се изгради с “икономическа конкретика”, позволяваща да се изгради и политическо разбирателство. Всичко останало постепенно ще възникне от само себе си като последици. Социалната политика не беше част от Европейския дневен ред по това време. При тези обстоятелства, “двойката” не била могла да съществува, защото едната от заинтересованите страни липсваше.

Основните характеристики на Европейската панорама бяха развити през 60-те години и продължават до днес, а именно: 1) икономически растеж, който е необходимо, но не и достатъчно условие за подобряване на благосъстоянието; 2) паричната, финансова и пазарна интеграция не осигуряват непременно подход за социална защита; 3) решенията в икономическата политика на ниво ЕС също създават неравенства и изключване на индивиди, социални групи и територии. Въпреки това, дискусиата остава отворена. Поради тази причина, социално трудовите стратегии на ЕС се люшкат между политиките на субсидиарност и компенсаторните политики, между хармонизация и конвергенция, между стимулиращата функция и по-активна интервенция, между натискът на държавата и легитимността на над-държавни и под-държавни структури.

До 1974 не протекоха значими промени. Под влиянието на икономическия растеж, наречен по-късно “тридесетте славни години”, с умерен растеж на населението и очакваната продължителност на живот, намаляването на продължителността на трудовия живот, възникване на задължителното образование, прогресивното навлизане на жените в трудовия пазар и развитието също на социална защита и на трудов пазар с много ниски нива на безработица (високи само в определени специфични региони, като например италианския *mezzogiorno*), и незначителна остатъчна бедност – срещу която

успешно противодействаше публичната и частна финансова подкрепа на национално и локално ниво – нямаше валидни причини за въвеждане в действие на наднационална и наддържавна интервенция.

От 1961 до 1972 Социалният фонд покриваше нуждите, главно на Италианското правителство за реинтеграция на неговите емигранти и на Германия – от професионално преустройство на тези, които са пострадали при трудови инциденти. През 1969 Хагската конференция и през 1972 Парижката конференция сложиха началото на признаването, че хармонизирането на трудовите пазари и на националните политики по заетостта не е автоматична и че функционирането на ЕСФ е свързано с редица неудобства и проблеми. Преди всичко, тъй като капацитета му за влияние зависи от икономиката, механизмите и финансовите ресурси на страните членки, и понеже не всички потребности на отделните страни се вземат предвид, едни бяха облагодетелствани за сметка на други. Второ, тъй като липсва обща стратегия, а само компенсативен механизъм, базиран на критерии за приемливост, не беше нито създаден, нито поддържан и кохерентен общ бюджет, който да концентрира помощта. Трето, неговият ретроактивен характер не му позволяваше да посрещне и да предвиди безработицата, предизвикана от индустриалните реконверсии и бързите технологични промени.²

Поради тези причини, реформата на Фонда през 1971 се опита да промени неговото опериране и цели. Тогава Фондът започна да подкрепя професионалното обучение, достъпът до работни места и стимулирането на заетост и да улеснява смяната на работните места. През 70-те години няколко Директиви и други регулации бяха насочени към свободното движение на работниците. Но най-важното е, че Съветът получи правото да увеличава намесата на Фонда, което продължи до 1983, когато беше проведена нова реформа. Това отвори Фонда към секторите на земеделието, текстила и строителството, както и към специфични групи като емигранти – работници и хора в неравностойно положение, жени и безработни и млади хора до 25 години, които търсят първата си работа.

Въз основа на тези промени³, които оказаха и бюджетно въздействие, се появи необходимостта да се посрещне нефтения шок и неговите последствия в началото на 70-те години, които силно разклатиха обосновката и вярванията на Европейския социално-икономически сценарии, деградирайки трудовия пазар, намалявайки разширяването на държавата на благосъстоянието и ускорявайки

² Hatt, Ph., (1991). Trente ans d'intervention du F.S.E. en Le fonds Social Européen. Commission des Communautés Européennes. Rev. Europe Sociale n°2, Luxembourg. (Pages 80 and 81)

³ Европейски общности (2007), Европейски социален фонд, 50 години инвестиране в хората, Люксембург: European Communities (2007). European Social Fund. 50 years investing in people. Luxembourg.

разкъсването на първични връзки, като по този начин породиха това, което години по-късно някои щяха да нарекат новата бедност⁴, а други предпочитат да го наричат – социално изключване.

2.2. Раждане и израстване на нов партньор: Европейските програми за борба с бедността.

Фактът че първата социална политика на ниво ЕС възникна от решение на Европейския съвет на 21 юни 1974 със създаването на Програмата на Общността за социално действие не е случайно съвпадение. Програмата интегрира около двадесет мерки, насочвани от три оси на действие: постигане на пълна и по-добра заетост; подобряване на жизнените и трудови условия; създаване на солиден баланс в нейния прогрес и на участието на социалните актьори при вземане на социално икономически решения в Общността и на участието на работниците в предприятията. За първи път в тази Програма беше признато че е невъзможно да се развива специфична социална политика във всяка страна членка, когато Европа се стреми към интеграция. Направен е опит да се инкорпорира някакво социално съдържание, макар и силно фокусирано върху проблемите на заетостта. Тази първа възможност за връзка между стратегиите за заетост и включване беше пропусната, тъй като стратегиите за включване още не бяха родени и целите на Програмата бяха в състояние на “очакване”. Едва през 1984 Европейският Съвет ще създаде нова Програма за социално действие.⁵

Година след въвеждането на тази важна Програма, въпреки препятствията, започна да действа първата Европейска програма за борба с бедността. При нейното започване през 1975 (което щеше да продължи до 1979), Съветът прие класическата дефиниция, че “бедни са всички тези, които имат доход под 50% от средния доход *на глава от населението* на страната, в която живеят”. Според тази дефиниция, 12.6% от населението на ЕИО живееше в бедност. В рамките на Програмата бяха финансирани малки проекти, които доведоха до подготовката на девет национални доклади от девет страни, които тогава бяха интегрирани в ЕИО (междувременно се бяха присъединили Дания, Ирландия и Обединеното Кралство). В тези доклади, които определят и характеризират ситуациите на обедняване⁶, започна да се създава пряка връзка между депривацията чрез

⁴ See Candel, F. (1988). *La nueva pobreza*. Barcelona. Ed. 62; Room,G.(1990). *New poverty in the European Community*. Sant Martin Press. Londres; Saraceno,C. (1990). *Nuova povertà o nuovi rischi di povertà en Negri*, (Ed.) *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*. Milano. F. Angeli; Paugam, S.(1991). *La desqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris. P.U.F.

⁵ Lénior, D. (1994). *L'Europe sociale. La Découverte*. Paris. (Page 84)

⁶ Commission Européenne (1981). *Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pour combattre la pauvreté*. Bruxelles.

трудовия пазар и бедността. Но фактът, че се признава тази връзка не означава, че европейските структури са имали ангажимент да работят по този проблем.

Пет години след завършването на първата Програма и благодарение на натиска на Ирландското президентство, беше въведена втората Европейска програма, която щеше да продължи от 1985 до 1989. През декември 1984, Съветът прие втора дефиниция за бедността: “[...] за бедни се считат индивиди, групи и семейства, чиито материални, социални и културни ресурси са толкова оскъдни че те се оказват изключени от минимално приемливите начини на живот в държавата членка, в която живеят”. Двете дефиниции, толкова полезни или не, колкото всички други, подчертават недостига и релативността. Втората въвежда многомерния възглед за на бедността, интегрирайки по този начин и понятието за социално изключване.

В тази втора Програма се потвърждава структурната природа на процесите на обедняване. В рамките на Програмата бяха стартирани 91 проекта с насоченост към осем типа целеви групи и от една перспектива на изследване с действие. Всяка страна имаше оценител и всяка целева група – координатор. Всички тези актьори бяха обединени в структура – централна организация за събиране, класифициране и разпращане на информация, чиито функции беше създаването и координирането на всички документи от дискусиата. Така транснационалните дейности придобиват релевантна роля. Бяха развити сравнителни изследвания, които подпомагаха измерването и прилагането на вече споменатите дефиниции, както и на други концепции като понятието за несигурност, маргинализация, нова бедност и т.н.

В своя финален доклад⁷, Общата координация на Програмата подчертава идеята, че симптомите и векторите, които предизвикват бедност, са свързани с липсата на достъп до и загубата на икономически дейности (труд, заетост) и че рестриктивните тенденции в мерките за социална защита допринасят за това. Впрочем, именно подходът основан на целевите групи постигна по-добър напредък, задълбочавайки връзката между трудов пазар и живота на хората живеещи в бедност, особено по отношение на дългосрочно безработните и маргинализираните социални групи.

По отношение на първата от тези групи, финалният доклад⁸ представя критика на виждането за ситуационната и вторична безработица, която се извлича от

⁷ Hiernaux, J.P. (1989). Luchar contra la pobreza en Europa. Acervos y perspectivas de la confrontacion de las experiencias de terreno. Comisión Europea. Bruselas.

⁸ See the synthesis in Papantonios, A. (1992) Chômage et pauvreté. L'expérience de quatorze projets. Revue Service Social dans le Monde n°1-2. Mons. (pages 19 to 30).

индивидуални причини, характеризирайки дългосрочната безработица като продукт на националните и европейски политики на индустриално преустройство и на въвеждането на нови технологии. Като се има предвид броя на безработните – около 16 мил. души през 1986г., мерките за обучение, предвидени от Европейския Социален Фонд изглеждат недостатъчни и често – неадекватни, доколкото се счита, че най-належащо беше да се създават работни места. Недоброволната и неочаквана загуба на работни места, в една система където трудовият пазар е главен източник на икономическа власт, води до многомерна бедност и спирала на деградация (загуба на жилище, намаляване на потреблението, загуба на семейна структура, задлъжняване и изолация, понижаване на самооценката и социалния статус...). Всичко това е дори още по-очевидно в страните от Южна Европа, където крехките системи на социална защита и липсата на схеми за минимален доход значително усложняват ситуацията. Въз основа на тези диагнози, 14-те проекта предложиха да развиват умения у безработните чрез различни действия в областта на социалната работа; да подкрепят самоорганизацията и капацитета за натиск върху локалните и национални публични власти; да се създават мрежи с други актьори и участие в икономически (кооперативи) и социални дейности, осветлявайки спешната необходимост от координация на различните мерки, предприети на европейско, национално и местно равнище.

Във връзка с маргинализираното население и групи, финалният доклад⁹ на тази група приема че има институционализация на нуждите им посредством един вид “оферта за систематизация”, предлагайки да се търсят интегрирани и иновативни действия. Те би могло да породят един нов прочит на различията в света между маргинализираните групи и последващи действия, които не създават зависимост, а подкрепят една нарастваща автономия, която позволява достъпа до права и създаването на интегрирани стратегии чрез работата. Специално бяха подчертани следните области сред тях: труд в общности (защитен труд), труд на вторичен пазар и труд чрез социални кооперативи и чрез други начини и структури за социално-икономическа интеграция.

Важно е да се подчертае, че в рамките на посочената Програма, беше направен и първия коментар за транснационалната природа на проблемите чрез експериментални проекти, насочени към специфични групи, които събират социално трудови стратегии и действия, безработни хора и маргинализирани групи.

⁹ See the synthesis of Marques Balsa, C. e Giuglia, S. (1992) Populations et collectivités marginalisés. Revue Service Social dans le Monde n°1-2. Mons. (pages 51 to 63).

В Третата Европейска Програма, развита между 1989 и 1994, фокусът върху групите, в които бяха развити само десет иновативни проекта, загуби статус в полза на 42 по-крупни териториалните проекта. Тези териториални проекти целяха създаване на интегрирани партньорства и принципи за участие. С напредването на Програмата, понятието за “изключване”¹⁰, което беше създадено във Франция и респективно чието противоположно понятие е “включването” – понятие, чието използване ще бъде разпространено едно десетилетие по-късно – все повече се налага. През тези години, терминът вмъкване (“insertion”) доминираше, а на някои латински езици, той има различно значение от интеграция (която понякога се използва в английския като синоним на “insertion”).

Именно по отношение на темата за “икономическото вмъкване” – терминология използвана най-много във Франция – работеше една работна група по тази Трета Програма, в която участваха главно Латински проекти и експерти. Тази група споделяше с останалата част от Програмата перспективата на структурна, многомерна и кумулативна бедност, по отношение на която беше предложена усилена координация на различните икономически, социални и други политики (заетост, образование, жилища, здравеопазване, социални услуги...), както и прилагането на принципа за териториална интегрираност на дейностите. Основавайки се на резолюцията на Съвета на Министрите по социалните въпроси от 29 септември 1989¹¹, (когато концепцията за социално изключване беше официално въведена за първи път), въпросната група настояваше за темата за социално-икономическото вмъкване. Няколко проекта от Програмата станаха известни като Бедност 3 (Амберес, Перама, Аргируполис, Лимерик, Жирона, Алто Беличе, Ултрехт и Алмейда) и действаша в съответствие с посочените принципи. Те постигаха това с повече или по-малко традиционни методи: работейки съвместно с местни агенции по заетостта (центрове по заетост) или опитвайки се да убедят и привлекат местния бизнес в местно и градско развитие; правейки усилия за усилване на включването в градските и местни планове за развитие; промоцирайки социални предприятия и създавайки партньорски мрежи, в които участваха местните администрации, синдикатите и организациите на работодателите, регионалните и местни власти (по заетост, социални услуги, териториално планиране...) и асоциации. Типичен пример е проектът Girona¹² в Испания.

Следвайки модела на Рубекс, във Франция, в един необичаен и неочакван процес на трансфер, партньорските механизми на Girona успяха да преодолеят

¹⁰ Estivill, J. (2003). Panorama internacional sobre la exclusión social. Conceptos y estrategias. STEP-OIT. Ginebra.

¹¹ Резолюция на Европейския Съвет и на министрите по социалните дела във връзка с борбата срещу социалното изключване (O.J.E.C. n° 277 from 31.10.1989)

¹² Ajuntament de Girona (1994) El dispositivo de inserción económica de Onyar Est. Girona. (205 pages).

неадекватните мерки за подкрепа, които бяха въведени преди това. За малко повече от година беше създадена обща база данни за безработни и изключени хора. Установени бяха 140 контакта с предприятия и 151 човека бяха наети по трудови договори за неквалифициран труд без определен срок, които продължиха повече от година. Ключовите фактори, които обясняват добрите резултати бяха: добро познаване на местния трудов пазар и адаптация към неговите потребности; силното и динамично партньорство, което се разви, включвайки всички местни власти; създаването на разписания за включване, с подкрепа на мотивацията и първоначалното, доразвивани на работното място. Тази стратегия на разписания за включването се отрази по-нататък на много други Европейски програми и опити.

В един от най-вдъхновяващи документи на Европейската Комисия от тези години¹³, беше отбелязано, че в добавка към демографската промяна и семейната трансформация, една от главните причини за изключването е депривацията на трудовия пазар и поради това се отделяше широко пространство на интегративните мерки, между които се подчертаваха: приноса на местните действия; диалога между всички актьори, включително социалната икономика; конвергенцията на социалната защита; потвърждаването на правата; приноса на структурните фондове и връзката между социалните и икономическите политики

След анализа на Програмата Бедност 3¹⁴, двете глави относно мостовете между стратегиите за трудово включване и борбата срещу бедността изглеждат впечатляващо. В първата се признават липсата на синергии между проектите по Бедност 3 и другите, които вече са финансирани по линия на други инициативи на Общността, създадени напоследък, като например финансираните в рамките на Европейския Социален Фонд – програмите HORIZON и NOW. Това се случи точно когато тези програми целяха да подобрят социална и икономическа кохезия (HORIZON) и особено борбата срещу дискриминацията на жените на трудовия пазар (NOW). Нямаше никакво сътрудничество или връзка между тези инициативи, нито на Европейско ниво, нито на национално ниво. Правилата, логиката и времевите граници затрудняваха тяхното взаимодействие и малкото проекти, които се осъществиха на местно ниво (40% от Програмата Бедност 3 стимулираха друг тип проекти в тези нови инициативи) не бяха способни да повлияят върху политическите решения чрез уроците, извлечени от тях. Това просто са други аргументи, които обясняват несъответствията¹⁵. Ето защо при

¹³ Комуникация на Комисията - Commission's communication (1992). Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration. Bruxelles.

¹⁴ Conroy, P. (1994). Bilan et évaluation. Document de Synthèse. GEIE. Lille.

¹⁵ За по-детайлно обяснение на несъответствията, виж анализа, който е направен от Европейската Комисия на Програма Бедност 3 - Comisión Europea. (1995). Informe final sobre la aplicación del Programa Comunitario para

ревизията през 1994 на Регулациите за Структурните фондове, в третата цел, бяха включени не само борбата срещу дългосрочната безработица, но също и мерки, способни “да улеснят интеграцията на тези, които са застрашени от изключване от трудовия пазар”. Обаче, включването на тази цел не доведе до значима промяна в Социалния Европейски Фонд или за установяването на много мостове, които да допринесат за специфични връзки.

Обратно, втората глава на оценката на Бедност 3, занимаваща се с интегративното развитие, дава по-оптимистичен поглед. В нея се показва че местното развитие може да допринесе за трудово включване и практики на социално включване. Някои от проектите на Бедност 3 в Италия, Франция, Дания, Белгия, Ирландия и Испания потвърждават че щом веднаж се създадат агенции за местно развитие, щом се мобилизират местни актьори чрез използването на неизползвани ресурси, щом се прояви грижа към потребности, които преди това не са били адресирани се отива далеч зад традиционните процеси на стандартно професионално обучение. По такъв начин докладът критикува фискалните облаги, заемите с ниска лихва и финансовите помощи за търговските предприятия и подчертава ефективността и релевантността на социалните предприятия, нарастващата им роля, независимо от това как се наричат в отделните страни: “Community Business” в Обединеното кралство и Ирландия, “Entreprises d’Insertion y Regies de Quartier” във Франция, “Entreprises de Formation par le Travail y Actions Intégrés de Développement” в Белгия или “Cooperativas Sociales” в Италия и Испания.

Следователно, Програмата Бедност 3, започвайки като териториален експеримент, което е различна перспектива в сравнение с Програмата Бедност 2, която беше насочена към целеви групи¹⁶ – приложи множество различни и много полезни уроци към формирането на стратегиите за включване чрез трудовия пазар и към борбата срещу социалното изключване, специално чрез местно развитие и някои области на социалната икономика. Подчертавайки концепцията за социално изключване, Програмата създава, а в същото време, по-голям интерес към по-интегрирани и смислени подходи. Независимо от техните усилия обаче, нито Програмата Бедност 2, нито Програма Бедност 3 успяха да мобилизират синдикатите и организациите на работодателите по адекватен и решителен начин. Но това не им попречи да присъстват на някои международни семинари и да участват в някои проекти. Към края на Бедност 3 започна да се дискутира концепцията за “корпоративната социална отговорност, което по-късно оказва значително влияние върху динамиката на процесите.

la integración económica y social de los grupos menos favorecidos. Pobreza 3. Bruselas. 27.03.1995. COM (95). (Pages 60 and 61).

¹⁶ За по-детайлен анализ на тези Програми, виж Estivill, J., Aires, S. (2007). De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro. Porto. Ed. REAPN.

2.3. Плодотворни години: 1989–1994

Макар да има периоди когато “водите” между заетост и социалната политика изглеждат спокойни, има и други периоди, когато те са доста бурни. Подобно раздвижване се случи между края на 80-те и началото на 90-те години. Подписването на Общия Европейския документ през 1986 и неговото влизане в сила през 1987 създаде основният контекст, в който възникна раздвижването. В документа са потвърдени волята да се създаде по-голяма икономическа и социална кохезия; разширяването на компетенциите на Общността и по този начин стана възможно приемането на важни решения и Директиви чрез квалифицирано мнозинство (а не единодушно, както беше до тогава). Беше предоставена и една по-адекватна роля на Европейския парламент и на Социалния и Икономически Комитет, както и социалният диалог беше подкрепен с реформата през 1988, а Структурните фондове са подсилени с FEOGA (□□□□□□□□□□), FEDER (□□□□□□□□□□) и ESF (□□□□□□□□).

В рамката на Структурните фондове FEOGA, програмата LEADER (отнасяща се до селското развитие) е създадена през 1991 и приключва през 1994. От тази година до 1999 е развита LEADER II, а от 2000 до 2006 LEADER +. През всичките тези години групите за местно действие промоцираха стратегии за създаване на заетост, инвестиции в инфраструктурата, стратегии за развитие за да се стабилизира местното население и да се подобри селскостопанското производство.

В рамките на същия документ, и чрез някои допълнения, въведени от 1993 г. бяха създадени две нови инициативи през периода 1994–1999: EMPLOYMENT и ADAPT. Първата целеше да допринесе за развитие на човешките ресурси и подобряване на функционирането на трудовия пазар. С бюджет от 1.914 млн. евро EMPLOYMENT е разделен на различни инициативи: NOW (насочена към жените), HORIZON (хора с увреждания), YOUTHSTART (млади хора) и INTEGRA (за социално депривилегирани групи общо). Втората инициатива с бюджет 1.650 млн. евро бе насочена към адаптация на работната сила към промените в бизнеса. Всяка от тези програми оперираше автономно и като правило почти нямаше мостове между проектите, подкрепени от ADAPT и тези, подкрепени от INTEGRA.

Новият тласък¹⁷, който щеше да ориентира тези години, възникна под външни влияния: провала и оттеглянето на Роналд Рейгън (от САЩ) и политиките на М. Тачър (европейската версия на същият сорт политики); португалското и испанско навлизане в ЕИО (1986), което породило нови количества от “Европеизъм”; както и доброто разбирателство във Френско – Германската ос; утвърждаването, в периферна Европа, на опциите център–ляво и подобрените отношения между синдикатите и работодателите, които започнаха, от 1985, бипартиден диалог, твърде различен от категоричните неразбирателство по икономическите промени през седемдесетте. Неправителственото движение, което до този момент нямаше силни позиции на европейско ниво, започна да се разпространява на това ниво¹⁸. Връзката с Парламента също беше благоприятна и много инициативи, лансирани от Европейската Комисия бяха подкрепени, и, след това, одобрени от Европейския Съвет.

Общият Закон мотивира и една интересна дискуссия по социалното измерение на вътрешния пазар.¹⁹ Някои европейски лидери се опасяваха, че свободната конкуренция може да подрони социалните инструменти, особено по отношение на трудовото законодателство и че това ще предизвика вътрешен социален дъмпинг, който ще е благоприятен само за последните присъединяващи се страни (Гърция през 1981, Испания и Португалия през 1986), главно защото те имат по-ниски равнища на социална защита.

Благодарение на тези дискусии започна създаването и одобряването на Европейската Харта на социалните права от Европейския съвет на Срещата на най-високо равнище в Страсбург на 8 и 9-ти декември 1989. В основата на документа стоеше идеята че подход, базиран на общи права е необходим, за да се гарантират социални стандарти, под които нито един гражданин не би трябвало да живее. Ако този документ беше получил законова сила, той би позволил на Европейския съд да предложи по-адекватно социално правосъдие. Но опозицията на английското правителство беше твърде силна и инициативата остана ограничена до една Декларация, направена от Главите на държавите и правителствата, без юридически последици, които се отнасяха само до правата на работниците (свободно движение, заетост с адекватни доходи, подобряване на жизнените и работни условия, еднакво заплащане за мъжете и жените, свобода на асоцииране и на колективно договаряне, на информация, консултиране и участие).

¹⁷ Quintín, O., Favarel-Davas, B. (1999) *L'europe sociale. Enjeux et réalités*. Documentation Française. Paris.

¹⁸ Към края на Втората Европейска Програма започна да се създава база за генезиса на някои мрежи, което по-късно доведе до създаването на Европейската анти-бедност мрежа (1989). За получаването на допълнителна информация и разбиране на панорамата на ситуацията през тези години, вж. Galway Congress communications within the framework of the 1990 Irish Presidency. *Partners in progress*. Galway.

¹⁹ Venturini, P., (1988) *Un espace social européen à l'horizon 1992*. CCE. Bruxelles y Parlement européen. La dimension sociale du marché intérieur. Résolution du 15 Mars 1989. To acknowledge the UNICE position, see UNICE. *La dimension sociale du marché intérieur*. Bruxelles. 30 novembre 1988.

Тази харта беше стъпка напред... главно в полза на работниците. Но за останалата част от гражданите, за тези, които не получават заплати, рискът²⁰ от придвижване в тази посока (на защита на тези, които имат работни места) само препотвърди разделението между :

- ✓ Тези, които имат работа и социална защита,
- ✓ Тези, които имат работно място, но не и защита (неформална икономика, несигурни работни места...),
- ✓ Тези, които имат защита, но нямат работа (пенсионери, хора с увреждания, безработни...)
- ✓ И, накрая, тези, които са изключени от предишните групи.

Европейската комисия добави към Хартата един План за действие²¹ от 49 мерки и 47 Директиви за прилагане. Впрочем, само 16 от 28 бяха приети.

Ако Хартата определя списък на приложими права, като покрив за Европейската сграда, то все още беше необходимо да се определят нейните основи. За тази цел беше предприета една друга инициатива: през 1988 Резолюция на Европейския парламент, която трябваше да бъде последвана от Препоръка на Съвета на министрите от 1992 относно въвеждането на минимални доходи на национално ниво.

Любопитното наименование на Препоръката²² обяснява твърдите преговори, които се проведеха, за да се потвърди документа: “Общи критерии относно достатъчните ресурси и обезщетения в системите за социална защита”. Тези преговори бяха основани на различни социални култури, на многообразие от системи за социална защита и на смисъла, който всяка държава придаваше на концепцията за “минимален доход”. В действителност към този момент схеми за минимални доходи съществуваха в тези страни, които ги бяха приели през благоденстващите следвоенни години, в контекста на експанзия на пазарната икономика и в който социалното осигуряване покриваше голяма част от Европейското население, от “люлката до гроба”.

В тези страни (Австрия, Германия, Холандия, Ирландия, Дания, Обединеното кралство, Швеция и Финландия) минималните доходи целяха да предоставят последната предпазна мрежа, за да се осигури минимален доход на най-

²⁰ Конфедерацията на Европейските синдикати предупреди за този риск. Виж CES (1994). Engagement de la CES dans la lutte contre l'exclusion sociale. Pour une Europe sans exclus. Bruxelles.

²¹ Communication de la Comisión sur un programme d'action relatif a la mise en oeuvre des droits fondamentaux des travailleurs (COM (89) 56. 8th de Novembre 1989.

²² Recomendación del Consejo (1992). Criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Bruselas.

бедните части от населението. Към края на 80-те години, други страни също приеха минимални доходни схеми (Люксембург през 1986, Франция през 1988 и автономните общности на Испания между 1989 и 1992), като включиха концепции за правото и задължението за социално включване. По-късно, Португалия въведе същия модел на минимален доход за социална интеграция (1997). Италия само осъществи експеримент на местно равнище между 1998 и 2000.²³ В сравнение с предишните модели, въвеждането на концепцията за включване беше една значима промяна.

За да анализираме разликите и сходствата между тези две генерации от модели на минимален доход, би трябвало да имаме предвид много критерии.²⁴ Но, в този случай най-релевантен е този за връзката с трудовия пазар, който показва, че във всички страни, минималните доходи са едни от най-чувствителните, необходими и специфични инструменти за борба с бедността, от гледна точка на гаранцията за минимален доход. В почти всички Европейски страни, минималният доход е представен като допълнително подпомагащо обезщетение, което трябва да помогне на хората да преодолеят, колкото е възможно повече, извънредните ситуации на безработица, обедняване и изключване. Тази обща характеристика включва в известна степен две различни логики.²⁵ По едната от тях, има пряка връзка между липсата на доходи и на заетост. Според същото логика лицето, което иска такова обезщетение, трябва да бъде подтикнато и/или накарано да намери работа. По другата логика, която е по-свързана с концепцията за социално изключване, недостигът на доходи е симптом, повече или по-малко важен, за проблем, който отива отвъд икономическата сфера и който изисква нещо повече от “обикновенота” търсене на работа.

В рамките на първата логика, съществуваща в повечето Централно Европейски страни, склонността да се приеме дадено работно място е необходимо условие за получаването на минимален доход. Обикновено това означава, че получателят трябва задължително да е регистриран в местните служби по заетостта. Само ограничен брой индивиди или групи са освободени от това изискване – такъв е случай например в австрийското и люксембургското законодателство, където се изключват от изискването лицата, които завършват своето обучение и тези,

²³Benassi, D., Mingione, E. (2003). Testing the *Reddito minimo d'Inserimento* in the Italian Welfare system. In Standing, G. (Ed.). Minimum income Schemes in Europe. ILO. Genève.

²⁴ За дискусията относно влиянието на модела на Бевъридж и модела на Бисмарк върху минималните доходи, виж: Milano, S. (1989) *Le revenu minimum garanti*. Paris. P.U.F.

²⁵ Сравнителен анализ на Guibentif, P., Bouget, D.(1997) *As políticas de rendimento mínimo na União Europeia*. Lisboa. Ed. União das Mutualidades. Тази публикация събира изказванията от интересен Европейски семинар, който е проведен в Лисабон, във връзка с рамката за прилагане на Минимален доход в Португалия.

които се грижат за малки деца или възрастни хора. Трябва да се отбележи, че изискването да се приеме предлагана работа, в някои страни, е по-силно за лица, които получават минимален доход, отколкото за тези, които получават обезщетение за безработица.

Освен задължението за регистрация, законодателствата от този тип съдържат и други механизми, чиято цел е да усилят склонността да се приеме работа, чрез комбинация от стимулиращи и репресиращи мерки, като например заплахата да се намали или премахне минималния доход при отказ на лицето да приеме работа или предложение за обучение. Такъв е например случая в Дания, Финландия и Обединеното кралство.

Втората логика подчертава “договорът за интеграция”, който включва мрежа от взаимни задължения, които не са непременно или пряко свързани с дейности по заетост (семейство, здраве, обучение...), колкото едностранно задължение на бенефициента. Тази ситуация трябва да се разглежда като взаимни ангажименти между бенефициента и обществото, изразени чрез договаряне. Впрочем, това не е договаряне между равноправни, и в действителност само в някакъв процент – под 50%, от случаите може да се наблюдава такъв тип връзки. Един междинен случай между двете представени логика е този в Белгия, който премина от първата към втората логика чрез реформата от 1993г.²⁶, когато беше въведено задължителен договор за социално интегриране, с право по отношение на мотивацията за работа.²⁷ Датският случай заслужава да бъде споменат, защото е насочен към хора, имащи временни затруднения и за млади хора между 18 и 24 години, като по този начин се въвежда задължение за приемане на работа и обучение, предложени от общините, под страх от наказание за отнемане на обезщетението. Този модел работи според логиката на “активирането”²⁸ и съдържа мерки, които вече са били прилагани в Скандинавските страни преди няколко години и които след това щяха да бъдат въведени в Дневния ред на Европейския съюз.

Във всички страни платеният труд се разглежда като най-подходящото средство за професионална интеграция и парична независимост. В няколко страни, схемите за минимален доход подпомагат и студенти и също така са включени професионално обучение на бенефициентите и техните семейства. В други случаи, тези помощи (възстановими заеми или безвъзмездни помощи) целят да

²⁶ Jacques, E. (1996). L'expérience belge de revenu minimum. Доклад, представен на Европейски семинар по минимален доход (1999). Lisboa. See also Vranken, J. (1999) Le minimex en mutation en Belgique in Paugam, S. L'Europe face a la pauvreté. Documentation Française. Paris.

²⁷ Berger, J. M, Van Ruymbeke, M.(1990). Le prix de la dignité humaine. Union des Villes et Communes Belges.Bruxelles

²⁸ Abrahason, P. Hansen, H. (1994). Guaranteed minimum income in Denmark. Bruxelles (доклад, подготвен за Европейската комисия–DG V).

улеснят обучението (Холандия, Австрия), повторното започване на професионална дейност (Ирландия) или дори създаването на собствено предприятие. Възможно е също така и обръщане за финансова помощ за търсене на работа (Белгия), а, в други случаи, публичните институции (Люксембург) са тези, които създават платени работни места, които са полезни за местните общности и за бенефициентите на минимален доход.

Във всеки случай, в рамките на социалната защита и благодарение на препоръката на ЕС, минималните доходи улесняват връзката между заетост и включване. Въпреки това, тази възможност беше просто една хипотеза и вероятно в реалността съществува в редуциран мащаб.²⁹ В някои страни, този тип мерки изискват съвместни усилия на Министрите по социалните дела и на Министрите по заетостта, за да се създадат съвместни между министерски комисии като координационни структури (Люксембург, Франция и Португалия), което създава и паралелност с местното ниво, какъвто е случаят с Комисиите по включване на местно ниво в Автономните общности на Испания и в някои региони във Франция и Португалия. В тези пространства на децентрализирана координация може, поне теоретично, да си сътрудничат местните актьори, и сред тях синдикатите и предприемачите, трябва да координират действията си с териториалните структури на националните агенции по заетостта и социалните услуги.

Разположени в рамките на т.нар. “социално благосъстояние”, мерките, безвъзмездните социални услуги и обезщетенията на локално равнище, експериментирането със схемите за минимален доход и обвързването с трудовия пазар са изследвани от учени, които заслужават по-добро признание.³⁰

Препоръката от 1992 отива отвъд схемите за минималния доход и установява индивидуалното право, без някакво времево ограничение, на достатъчни ресурси и помощи, така че индивидът да може да живее в съответствие с представите за човешко достойнство.³¹ Въпреки относителното си двусмислие, Препоръката успява да намери баланс между традицията, която подчертава гарантирането на ресурси и по-широката гледна точка, която приема, че такава гаранция трябва да бъде импулс за икономическа и социална интеграция.

Една друга инициатива която е свързана с този дебат е предложението на Европейската Комисия, одобрено от Парламента и от Икономическия и социален комитет и приета също, по-късно, от Европейския съвет през 1992. Имаме

²⁹ Saraceno, Ch. (Ed.) (2004). *Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*. Il Mulino. Bologna.

³⁰ Виж докладите на Kazepov, Sabatinelli, Eardley, Bradshaw, Heikkila, Nicaise, Milano, Standing, Euzéby, Paugam, Lelièvre, Nauze-Fichet, Ferrera, Gough and Saraceno

³¹ Direct influence of the German legislation Schulte, B. (1994). *Synthèse des travaux. En L'avenir de la politique sociale européenne*. Louvain. P.U.L. (From 133 to 139).

предвид Препоръката за конвергенция на целите и политиките за социална защита.³² До тогава, Европейските власти само признаваха приемливостта на координацията на системите за социална защита.³³ След това, обаче, въздействието на Общия Закон, напредъка към единен пазар и дискусиата по заплахата от социален дъмпинг създадоха благоприятни аргументи за хармонизиране/ конвергенция³⁴ на социалната защита на Европейско ниво.

От една страна, опитите за хармонизиране означават, че трябва да се направят специални усилия за изравняване на финансирането, вноските и осигуряването, като се създадат по този начин и критерии извън рамките на Европейския обхват сега. От друга страна, конвергенцията е по-мека възможност и по-малко императивна, доколкото подсказва, че нарастващата интеграция на икономиките би довела до постигането на общ краен резултат за социалната защита.³⁵ Това би могло да бъде доминантната позиция за следващите години, поради финансовите проблеми и резервираното отношение на страните към отстъпване на минимум от техните компетенции в тази област, от една страна; както и поради комплексността на процеса на уеднаквяване на твърде различни системи, които се отнасят към различни европейски модели на държавата на благосъстоянието³⁶ и на социална сигурност, а също и техните влияния върху намаляването на бедността³⁷, от друга страна. В действителност, съвпадайки с нарастването на броя на бенефициентите на минимален доход (главно поради нарастване на дългосрочната безработица), дискусиата през 90-те години се колебаеше между защитни системи, които дават повече пари за т.нар. пасивна защита (безработни и възрастни), в противовес на тези, които прилагат повече “активни мерки” и едно трето сравнение с моделите на социална защита на Япония и Северна Америка.

Тези плодотворни години (които приключиха към 1993–1994) заслужават да бъдат изтъкнати, защото те са отговорни за лошите новини (краят на Бедност 3) и “абортът” на бъдещата Бедност 4. Този факт е до голяма степен причината,

³² Европейска комисия, Общи критерии по отношение на достатъчните ресурси и социалното подпомагане в социалната защита, Брюксел, 24 юни 1992.

³³ Това се основава на член 51 от Договора от Рим и на някои регулации от декември 1951 и от юни и март 1972. То се отнася до въздействието на социалната защита върху движението на работниците.

³⁴ За по-добра дискусия върху конвергенцията през тези години, виж Chassard, Y.(1992). *Pour une Convergence des politiques des Etats membres dans le domaine de la protection sociale*. Revue. Droit Social. Paris

³⁵ Estivill, J (1998). *Citoyenneté, protection sociale et insertion dans l'Europe du Sud*. Em AAVV. Excluant...Exclu. Editions de L'université de Bruxelles. Bruxelles. See contrary opinion in White, J. M.(1992). *La convergence des objectifs et les politiques sociales en Europe*. Revue Europe Social n° 5. Paris. (Pages 49 and 50).

³⁶ Литературата по тази тема е обширна. Добър преглед може да се намери в: Pierson, C., Castles, F. G. (2000). *The welfare state reader*. Polity Press, London.

³⁷ Deleecq, H. (Ed.) (1992) *Indicators of poverty and the adequacy of social security*. Avebury. Aldershot. Това е едно от изследванията, финансирано на края на Програма Бедност 2 и което беше фокусирано върху понятието за “екзистенциална несигурност”. Заслужава да се отбележи, че след това въздействието на социалните обезщетения върху бедността започна да се въвежда в европейската статистика с нюанса “преди” и “след” социалните трансфери.

поради която изчезна възможността за присъствие на единия от събеседниците в “двойката заетост – включване”, макар че други общи инициативи на Европейския Социален Фонд продължиха да се разрастват, какъвто щеше да бъде случая с Програмата URBAN³⁸. Дистанцията между Зелената книга на Европейската социална политика³⁹ (1993) и Бялата книга⁴⁰ (1994) бележи доста добре края на една епоха, белязана от оживление на надеждите и началото на епоха на безцветен прагматизъм. Добрата новина дойде от Брюксел с публикуването на Бялата книга на Жак Делор⁴¹, която обяви нови времена и, в частност, нови възможности за свързване на стратегиите по заетост и социално включване.

В действителност, като резултат от нарастването на безработицата, която достигна над 10% от активното население, 21,1% от младите хора и над 17 милиона граждани на ЕС, Бялата книга на Делор относно Растежа, конкурентоспособността и заетостта (публикувана през 1993) посочва, че Европейската икономика расте без да създава достатъчно работни места. Според тази публикация, необходимо е да се стимулира обучението през целия живот, да се повиши вътрешната и външна гъвкавост, да се подобри доверието в инициативите за децентрализация, да се намалят разходите за неквалифициран труд, да се обновят политиките по заетостта и да се търсят отговори на новите потребности. Последните две точки са ключови по отношение на въпроса къде да се намерят онези нужди, които пазарът не признава, а държавата не покрива, така че да се създадат повече работни места. Тази Бяла книга може да се разглежда като “завещание” на Президента на Комисията, въпреки че, само година по-късно, тя вече не се схваща по този начин. Независимо от това, “завещанието” не изчезва, тъй като основните му идеи се появяват отново в новите инициативи по “възможностите за заетост”.

В действителност, Европейският съвет в Есен (1994) определи пет краткосрочни и средносрочни линии на действие по заетостта. В доклада за заетостта в Европа от 1995⁴², тези линии бяха вече отразени и се появи фокус върху възможностите да бъдат приложени на местно ниво. През същата година Комисията публикува⁴³ работен документ по местното развитие и инициативите по заетостта, където се посочва 17 цели, в които са групирани “новите възможности за заетост”, както и

³⁸ Програмата Urban има две фази. Първата е от 1994 до 1999, а втората от 2002 до 2006. Само като изключение, нейните проекти успяха да изградят мостове между заетост и включване, което не беше цел на тази програма, макар че тя акцентираше върху интегритета на опитите с градското развитие.

³⁹ Commission Européenne. Politique sociale européenne (1993). Options pour l'Union. Bruxelles e Commission des Communautés Européennes (1994). L'avenir de la politique sociale européenne. Presses Universitaires de Louvain. Louvain-La-Neuve.

⁴⁰ Comisión europea (1994). La política social europea. Un paso adelante para la Unión. Luxemburgo. Com (94) 333.

⁴¹ Comisión Europea (1993). Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Bruselas. Boletín CEE.(Suplemento 6/93)

⁴² Comisión Europea.(1995). El empleo en Europa. Luxemburgo. OPOCE

⁴³ Comisión Europea. (1995). Las iniciativas locales de desarrollo y empleo. Luxemburgo. OPOCE.

Комуникация, адресирана до Съвета и Парламента⁴⁴, специално по въпросите на местното развитие. Тази перспектива дойде от предишното десетилетие, когато ОИСП лансира (1982), своята Програма за локални инициативи по заетост, която породила добри отзиви за своето време и прилагане в Латинските страни на Европа, специално в Италия⁴⁵, Испания⁴⁶ и Португалия⁴⁷. Тази Програма беше адаптирана към Европейския контекст чрез Програма наречена LEDA. В контекста на местното развитие, елементите за борба с бедността и включването чрез труд⁴⁸ невинаги бяха представени. Първо, защото първата генерация от политики за местно развитие централизираше публичните инвестиции и така създаваше ситуация на “катедрали в пустинята” със слабо влияние върху най-уязвимите групи и създавайки заетост, която изчезваше, когато импулсите отгоре по вертикала изчезваха. Второ, защото в териториите с огромни предварителни неравенства позитивни ефекти от икономическа гледна точка рядко бяха в състояние да повлияят върху най-бедните области и да се създадат повече достъпни работни места. Трето, защото фокусът беше върху дейности и сектори, които изискват висока квалификация и заедно с това са слабо интензивни от гледна точка на необходимия труд, т.е. не са адекватни за заинтересованата общественост. Накрая, защото без дългосрочна устойчивост, основана на смислена перспектива, крайните резултати неизбежно се стремят да възпроизведат изходната точка.

Необходимо е да се създадат мрежа от условия, за да може местното развитие да преодолее риска от разкъсване на връзката между трудово включване и борбата с бедността, разглеждайки това като част от сферата за подпомагане⁴⁹. Между тези условия трябва да се посочи необходимостта от споделяне на общата цел на икономическото и социално развитие⁵⁰; да се стимулира социалния капитал⁵¹ и колективни блага; да се обнови местното Социалното благосъстояние⁵²; да се разкрие потенциалната иницираща и планираща роля на местните власти; да се инкорпорира динамика, генерирана от опита на социалните предприятия⁵³; и, да се подобри капацитета на цялата съвкупност от

⁴⁴ Comunicación de la Comisión. (1995). Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas de desarrollo y empleo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas.(12.10.1995).

⁴⁵Trigilia, C. (2005). Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia. Ed Latreza. Roma-Bari

⁴⁶ Vazquez Barquero, A. (1993). Política económica local. Ed. Piramide. Madrid.

⁴⁷ Henriques, J. M., Lopes, R. G., Batista, A. J. (19991). O programa ILE em Portugal. Ed. Escher. Lisboa

⁴⁸ Estivill, J. (2007). Estrategias locales para enfrentar la pobreza urbana. Panorama internacional. Lima. Proyecto PROPOLI.

⁴⁹ Barreiro, E., Jiménez, E., Sanchez, J.E. (1998). Los nuevos yacimientos de empleo. Barcelona. Fundació CIREM. (Pág. 145 y 146)

⁵⁰ Sauvage, P. (Ed.) (1996). Reconcilier l'économique et le social. O.C.D.E. Paris

⁵¹ Има обширно теоретично описание на това понятие. Добър анализ (с текстове на неговите създатели и други) може да се намери в: Bevort, A., Lallement, M. (Ed.). (2006). Le capital social. Ed. La Découverte-Mauss. Paris.

⁵² Estivill, J. (2008). Protección Social y desarrollo local en Europa. STEP-OIT. Ginebra

⁵³ Provasi, G. (2002) (Ed.). Lo sviluppo locale : una nuova frontiera per il non profit. F. Angeli. Milano. y Laville, J.-L., Eme, B.

местни актьори и особено на света на неправителствените асоциации и на хората, живеещи в бедност⁵⁴.

След 1996, Комисията която вече беше предприела някои инициативи (Програмите ERGO, LEDA и ELISE), лансира нови инициативи за провеждане на експериментални дейности по “новите възможности за заетост”. Чрез член 10 на Европейския Фонд за Регионално развитие и член 6 на Европейския социален фонд, бяха финансирани проекти в такава посока. Става дума за услуги в ежедневието (домашна подкрепа, грижи за деца, подкрепа за зависими млади хора и възрастни хора...), които могат да предложат по-добро качество на живота (строежи и подобрения на къщи, местен обществен транспорт, сигурност, дребен бизнес, колективно управление на енергоснабдяването...), свободното време (селски туризъм, запазване на местното културно наследство...) и опазването на околната среда (управление на водите и отпадъците, защита на природните зони...). Накратко, тези дейности могат да задоволят нови потребности, които оформят непълни и зараждащи се пазари, които имат локална видимост и удовлетворяване и са интензивни от гледна точка на труда. Тук ние бихме могли да проверим един “местен мост”, който задоволява нужди на най-уязвимите и създава в същото време повече работни места. Тези инициативи са изложени само на риска от създаване на порочен и затворен кръг, който възпроизвежда ситуацията на териториално и социално изключване, ако липсва капацитет за подобряване качествата на работната сила и да се разкъса порочния кръг чрез свързване с по-широките икономически пространства.

2.4. 1997: началото (по-формално) на “брачната” история

През 1997, три събития породиха началото на формалните връзки на “двойката”. Едно от тях е подписването на Амстердамския договор. Второто е Люксембургската среща на най-високо равнище, която доведе до създаването на Европейската стратегия за заетост и третото е създаването на Програмата на Общността “Трета система и заетост”.

В Маастрихтския договор, подписан през февруари 1992, стана възможно да се въведе “социален протокол” (в който не участва Англия), който увеличи, макар и боязливо социалните области, в които Съветът не се нуждае от единодушие за да вземе решения. Впрочем, този Договор, подписан в климат на икономическа депресия, щеше да се запомни главно със задълженията, наложени на страните членки за да приложат комплекс от икономически критерии за конвергенция.

⁵⁴ Jouen, M (Coord.). (1997) Premier rapport sur les initiatives locales de développement et de l'emploi. Commission Européenne. Bruxelles.

Тези критерии пряко повлияха за намаляване на социалните публични инвестиции в редица страни. Обратно, договърът от Амстердам подписан през 1997 и влязъл в сила през 1999 пряко е посветен на проблемите на заетостта⁵⁵ и социалното изключване.

След Европейския съвет от Есен през 1994, който вече беше споменат, другият, състоял се в Дъблин през 1996 възложи на Комисията да създаде общи индикатори, които да се прилагат под формата на "benchmarking" (с определяне на междинни цели). Първите "многогодишни" планове бяха приложени. "Пактът на доверието за заетостта" целеше да подкрепи тази стратегия, като се има предвид, че Междуправителствената конференция от 1996–97 успя да включи нова глава в бъдещия Амстердамски договор, отнасяща се изключително за заетостта. По този начин, осмата глава признава че това е в общ интерес на Европейско ниво (член 126) и че е възможно да се създаде координирана стратегия на това ниво, без да се отрича правото на държавите да имат собствени политики за вътрешния трудов пазар. Тази Стратегия е основана на общите Насоки, които може да се приемат от квалифицирано мнозинство на Европейския съвет. Такива Насоки бяха предложени от Комисията, според Годишните доклади по заетостта, които бяха подготвени от Комисията и Съвета в рамките на икономическото направляване на финансовия съюз. Всяка държава трябва да изпрати доклад, който представя мерките, прилагани в съответствие с общите Насоки. Съветът анализира тези годишни доклади и, ако е необходимо, може да приема, чрез квалифицирано мнозинство, препоръки за страните членки, които не следват добре тези Насоките. Този комплексен процес е същият, който се прилага по отношение на решенията за икономическата политика, но по отношение на заетостта няма санкции за страните, които не се придържат към общите клаузите на Договора.

Новата глава създава един Консултативен комитет по заетостта (член 130), който подкрепя Съвета по социалните проблеми при координирането на националните политики на трудовия пазар. Този Комитет може да формулира препоръки по искане на Европейския съвет или Комисията или по своя собствена инициатива. Договорът също така определя възможността за обмяна на опит и информация (член 127 и 129) с цел да се стимулира сътрудничество между държавите и да се подкрепят техните действия. Тази възможност породила прилагането на прегледите между равни, основани на добрите практики. Допълнително клауза създава механизъм, чрез който да се отчитат въздействията, които се оказват върху заетостта. Амстердамският договор не само съдържа член, който позволява борбата с всички видове дискриминация

⁵⁵ За да видите съвместната позиция на Европейските работодатели и синдикатите, вижте: CES, UNICE, CEEP. Contribution des partenaires sociaux au sommet sur l'emploi. 13/11/1997.

(чл. 13), но също така интегрира предишния “социален протокол” от Маастрихт и добавя възможността да се приемат мерки за борба срещу социалното изключване (чл. 136 и 137), което означава, че е възможно отново да се създават общностни програми за действие в тази област. По този начин, трите години “в пустинята” приключиха, а заедно с тях и периода, започнал с прекратяване на Програма Бедност 3 и отказа за одобряване на Програма Бедност 4. Важно е да се подчертае значението на трептящите “пламъци на надеждата”, поддържани от инициативите на Съюза като INTEGRA и URBAN, които успяха, по някакъв начин, да повлияят позитивно на целия процес.

С този нов Договор, и по отношение на стратегиите за заетост и социално включване, беше изяснено, че Европейските структури, особено Комисията, подтикват, координират и стимулират обмяната и че националните структури запазват всичките си компетенции по прилагането. Стратегиите по заетостта получиха важна подкрепа на срещата на най-високо равнище в Люксембург през 1997, докато стратегиите за социално включване трябваше да чакат до срещата на най-високо равнище в Лисабон през 2000.

Няколко различни обстоятелства могат да обяснят раждането на Европейската стратегия по заетостта. Към този момент някои страни имаха ниски равнища на безработица (Австрия и Люксембург), а други бяха способни да ги намалят значително (Дания, Португалия и Холандия). Обаче, Франция, Германия, Испания, Италия, Белгия и Гърция имаха високи равнища на безработица.⁵⁶ Идеята, че взаимното научаване между страните е необходимо се роди именно от тези различия. През 90-те години, няколко стратегии за заетост бяха въведени в действие, но никоя от конвенционалните променливи на трудовия пазар не може да обясни по адекватен начин най-голямата и най-малката ефективност за дадена страна. Всички страни се изправиха пред последствията от външни шокове и бяха в несигурност по въпроса как да се справят с тях/ да ги преодолеят⁵⁷, а поради това и всички страни бяха заинтересовани от споделянето на общи Насоки. Освен това, решението да се приеме обща валута ограничи спектъра от мерки на националните политики по заетост, тъй като вече нямаше възможност да се девалюира националната валута, да се адаптират лихвите или да се оперира с нарастване на публичния дефицит – средствата които преди това влияеха върху заетостта и позволяваха да се защитават широки икономически сектори от влиянието на конкуренцията. Това беше и причината, поради която всички правителства приеха проекта за една наднационална стратегия като добра опция.

⁵⁶ Goetschy, J. (2003). The European Employment Strategy, Multilevel governance and policy coordination: past, present, future em Zeitlin, J. Trubeck, D. M. Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments. Oxford University Press. Oxford.

⁵⁷ Trubeck, D. Mosher, J. S. (2003). New governance, employment policy and the European social model in Zeitlin, J., Trubeck, D. M. OP. Cit.

Беше също така и време, когато безизходното положение на социалната политика се усещаше по-остро, в резултат на нарасналия риск за делегитимиране на мнозинството от правителствата намиращи се в център-ляво, а именно тези правителства доминираха в панорамата на Европейския съюз през този период⁵⁸. Така Европейската стратегия произтече от договарянията между тези, които настояваха за необходимите икономически реформи и тези, които подчертаваха социалните проблеми и необходимостта да се комбинират общи Европейски цели с национални средства за тяхното постигане.⁵⁹

Извънредният Европейски съвет по заетостта, проведен през ноември 1997 в Люксембург, беше важна стъпка към изпълнението на идеите в Договора, изтъкващи сътрудничество за заетост в Европейски мащаб. В този момент бяха приети следните четири Насоки, целящи да се подобри капацитета за професионално интегриране. Тези клаузи целяха да подкрепят безработните като увеличат тяхната “използваемост” (една много оспорвана дума) по следния начин: 1) превенция на риска от безработица за младите хора и дългосрочната безработица; 2) преход от пасивни мерки към активни, пресмятайки че страните трябва да използват средно около 38% от техните разходи за финансирането на такива политики, като в същото време предлагаша преразглеждане на фискалните системи и разходи, така че трудовият пазар да стане по-привлекателен и увеличавайки обемът на професионалното обучение, за да достигне поне 20% от безработните; 3) по-динамично партньорство (друго понятие изковано в Програмата Бедност⁶⁰), чрез което предприятията и синдикатите да бъдат по-ангажирани в професионалното интегриране чрез договаряния по обучение през целият живот; 4) улесняване на прехода от училище към работа и 5) стимулиране на интеграцията на социалните групи със специални затруднения на трудовия пазар.

- Да се развие един дух на инициативност, позволяващ: 1) редукция и опростяване на административните тежести, които потискат малките и средни предприятия, защото те могат да създадат повече работни места 2) проучване на възможностите за създаване на нови форми на заетост чрез социална икономика, местно развитие и създаване на съседски

⁵⁸ Pedroso, P. (Coord.) (2005). Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Relatório final. FEUC. Coimbra. (From Page 48 onwards)

⁵⁹ Visser, J. (2005). The OMC as selective amplifier for national strategies for reform. What Netherlands want to learn from Europe en Zeitlin, J., Pochet, P. The open method of coordination in action. The European Employment and social inclusion strategies. P. I. E. Peter Lang, Brussels

⁶⁰ Estivill, J. (1997) (Ed.). El partenariado social en Europa. Una estrategia participativa para la inserción. Ed. Hacer. Barcelona.

услуги; и 3) намаляване на фискалните отговорности и особено на разходите извън заплатите за неквалифицирани работници.

- Да се стимулира адаптационния капацитет на предприятията и техните работници чрез: 1) модернизиране на трудовата организация чрез годишно планиране и намаляване на работните часове, намаляване на извънредните работни часове и увеличаване на работата на непълно работно време; 2) възможността за въвеждане в националното законодателство на по-пригодни закони за договаряне, които включват “достатъчни” нива на сигурност и по-добър професионален статус; и 3) подкрепа на адаптацията на предприятията, инвестиращи в човешки ресурси.
- Да се засилят равните възможности на мъжете и жените чрез: 1) намаляване на дискриминацията на жените в труда, стимулиране на еднакво заплащане и борба с различията в трудовите условия; разработване на мерки в полза на семействата чрез подкрепа на детските градини и на услуги, които подпомагат зависимите членове и увеличават отпуската по майчинство; и 4) улесняване на трудовата интеграция.

Освен тези Насоки (след това наричани “стълбове”), които държавите обещаха да изпълняват (което започнаха да демонстрират чрез националните доклади през 1998), Европейската стратегия по заетостта въвежда и Отворения метод на координация, който по-късно, на Лисабонската среща през 2000 ще бъде приложен и по отношение на социалното включване. Очакваше се, че с този метод не само ще се придаде по-голяма съгласуваност на Европейската стратегия по заетостта и ще бъде споделена от всички страни членки, но също и че държавите ще я прилагат според спецификите и характеристиките на своите собствени трудови пазари.

Формулирана по този начин, тази Стратегия приема като последен срок 2002. През тези пет години бяха въведени леки модификации, като: подобряване на капацитета за диагноза в националните доклади; спецификация и квантификация на някои цели като редуцията до 50% на преждевременното отпадане от училище и обучението на повече от 25% на безработните; прилагане на прегледи между равни и взаимно обучение чрез добри практики; създаване на мрежа от общи сравними индикатори и въвеждане на нови идеи като рисков капитал и проектиране на ясни стабилни норми за малките предприятия. Срещите на най-високо равнище от Кардиф (1998) и Кьолн (1999) засилват връзката между Европейската стратегия по заетостта и макроикономическите променливи, което създава непосредствен прецедент за координация и

синхронизация с икономическите цикли и решения на икономическата политика, които могат да характеризират следващата фаза през 2003.⁶¹

Не е възможно, нито е цел на това изследване, да се оценява Европейската стратегия, лансирана в Люксембург. През 2000 г. беше извършена една междинна оценка от технически характер⁶², а през 2002 г. бе проведена друга по-задълбочена оценка. Неоспоримо е, че самото съществуване на Европейска стратегия само по себе си е значим прогрес: тя позволява сътрудничество между държавите, което преди не съществуваше, и изяснява техните роли (принципа на субсидиарността), като им позволява да запазят своята пълна компетентност в сравнение с тези на европейските органи и, по-конкретно, с тези на Комисията. Отвореният метод за координация е комплексен процес, който отразява сложния баланс между общите цели и стълбове на Европейско ниво и различията в отделните национални трудови пазари, водещ след себе си взаимно договаряне и наблюдение на политиките, които се прилагат. Националните планове за действие бяха задължени да следват тези насоки, но, в същото време, тези насоки не бяха обвързващи. Легитимно ли е да се постави въпросът до каква степен Националните планове са следвали наистина насоките или са били полезни просто с представянето на някакви доклади в Брюксел? До 2002, повечето от Националните планове по заетостта оценяваха главно стълба “използваемост” и много от тях нямаха кохерентност или количествени цели и представляваха само сума от мерки без каквато и да е връзка; много малко установяваха мостове с Националния план за действие по включване.

Всъщност, важно е да се отбележи, че комплексът от цели и стълбове, приети в Люксембург, беше преди всичко окуражаващ насоки, които не ограничават обхвата на действие на националните политики по трудовия пазар. Възможно е те да са повлияли върху подобни насоки и да са белязали последните пет години самите политики (приоритет на “активните” политики; идеите за “използваемост” и адаптивност, еднакви възможности и фокус върху специфичните групи като дългосрочно безработните, младите хора и жените и по-широка отвореност на социално-икономическите актьори). Още веднъж ще подчертаем, фундаменталното значение на това да се локализира влиянието на тези общи насоки върху националните ситуации. Така, една и също ориентация към по-голяма отвореност на социално-икономическите актьори – означава понякога значителен прогрес в тези страни, където по-рано тя не е

⁶¹ Prieto, A. La nueva fase de la Estrategia Europea de Empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n.º 52. Madrid

⁶² Comisión Europea. Comunicación de 17 de Julio de 2002. Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo. Bruselas. COM.416.

съществувала и риск от загубване на обсега на действие там, където такива процеси бяха по-развити.⁶³

Един друг въпрос, който си струва да се зададе е: какви бяха резултатите? Най-големите оптимисти използват следните цифри в техните аргументи: повече от 10 млн. работни места са били създадени (+6.5%), 6 млн. от които са заети от жени; безработицата е намалена с повече от 4 млн. (-25%); нараснало е участието в трудовия пазар (пет милиона); намалено е от 20% на 18% половото неравенство в равнищата на заетост и от 12% на 9% в равнището на безработица; намалени са фискалните отговорности на труда⁶⁴. Според най-големите песимисти: Европейската икономика, включително и през периоди на растеж, генерира по-малко работни места, отколкото икономиките на Северна Америка и Япония и, освен това, качеството на работните места в Европа е по-ниско (нарастване на несигурната, нетипичната, временната и неформалната работа)⁶⁵; значителен брой хора, които не са включени в трудовия пазар и жените са все още най-засегнати от безработица и са тези, които са най-ниско платени.

Следващият въпрос е да се види до каква степен тези резултати се дължат на Европейската стратегия или са плод на благоприятни обстоятелства, които са намалили безработицата и създават работни места. Не е лесно да се даде еднозначен отговор на този въпрос⁶⁶, защото тенденциите на трудовия пазар зависят от много фактори извън политическите решения и краткосрочните мерки. Освен това, при процес на нарастваща глобализация, растежът, който зависи от други икономики (специално от Северноамериканската) може да породни позитивни ефекти за заетостта в Европа. Впрочем, това влияние-зависимост може да влияе и обратно – негативно, както се случи след 11 септември 2001.

Последният въпрос, който може да бъде полезен е: повлияла ли е Европейската стратегия по заетостта, през последните пет години, Европейския Социален Фонд и бедността? Това също не е лесен въпрос. Въпреки това и във връзка с Европейския Социален Фонд е възможно да се покаже че той се е опитал да се приспособи към Европейската стратегия, стимулирайки създаването на работни места, превантивната ѝ функция, равенството на възможностите и достъпа до информация и комуникационни технологии. Този Фонд получи една инжекция

⁶³ Walthéry, P. (2002). Negociación colectiva y Planes Nacionales de Empleo. The monographic number of Revista Políticas Sociales en Europa n 11, focus on the employment active policies. Ed. Hacer. Barcelona. (Page 117).

⁶⁴ Fundación Luís Vives. (2006). Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Empleo. Madrid (Page 36).

⁶⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones. (2003). Mejora de la calidad del trabajo. Un examen de los últimos progresos realizados. COM 728

⁶⁶ Morley, J., Ward, T., Wat, A., (2004). The state of working Europe. ETUI. Brussels. (от стр. 101 нататък на френската версия).

от 60 млрд. Евро за периода 2000–2006 и, във връзка с тази инвестиция, Комисията установи комплекс от цели, произтичащи от Европейската стратегия за заетост. Нека да видим: почти 60% от бюджета трябва да се задели за повишаване на “използваемостта”, а в тези рамки 11 млрд. трябва да са за борба с изключването от трудовия пазар; 8 млрд. са свързани със “стимулиране на предприемачески дух” и създаване на работни места за услуги; 11 млрд. са за подобряване адаптивността на работната сила, чрез фокусиране главно върху обучение през целия живот, в дейности на дребния и среден бизнес и използване на нови технологии; и 4 млрд. са предназначени за специфични действия в рамките на равните възможности. Нещо повече, Програмата EQUAL беше създадена именно за борба с неравенствата и дискриминацията на трудовия пазар.

2.5. Предистория на социалните предприятия и Програмата от 1997 “Трета система и заетост”

Пилотната програма “Трета система и заетост” бе създадена през 1997 от Европейския Парламент и трябваше да продължи до декември 1999. Програмата постави на проверка Третата система с цел да установи до каква степен тя е способна да създава заетост.

Впрочем, преди да се занимаем с Програмата и значението на социалните предприятия за проекта “Мостове за включване”, ще бъде полезно да отбележим някои моменти от предходното развитие на идеята до момента на нейното признаване⁶⁷ в Европейски мащаб. Другите “семейства” на социалната икономика (фондации, взаимоспомагателни дружества, и др.) непряко допринасят за координирането на стратегиите за заетост и включване. Те също могат да създават заетост, макар и в по-малък мащаб, отколкото социалните кооперативи и някои други видове асоциации. В същото време е важно да се има предвид, че не всички от тези инициативи имат за пряка цел да намаляват бедността и социалното изключване.⁶⁸

Още веднъж, ние трябва да се върнем към икономическата и социална криза от 70–те години и да отбележим, че голяма част от новия подем на социалната икономика е свързан с отговорите, които щяха да бъдат дадени от този сектор (макар и не напълно, защото някои от тези отговори бяха подсказани още през

⁶⁷ Estivill, J. (1998). La valeur ajoutée des entreprises sociales face aux enjeux européens. The monographic number *Entreprendre Autrement* from the *Revue Les politiques sociales*. Bruxelles.

⁶⁸ Различията между кооперативи, фондации и взаимно спомагателни общества е относително формална. Социалните предприятия имат много различни юридическо и административни структури, зависещи от всяка страна и обстоятелствата. Всъщност, някои социални предприятия бяха създадени или са управлявани от фондации. Много от тях са асоциации, а в страни с повече кооперативни традиции те използват тази форма.

60-те години)⁶⁹. До края на 80-те на Европейско ниво съществуваха само малък брой асоциативни мрежи. Повечето от тях действаха на местно и национално ниво. Тогава хиляди инициативи бяха родени с цел да се създаде заетост, да се включат изключените групи, да се стимулират местните ресурси, да се подобри околната среда, да се намерят нови пътища за икономическа и социална колективна организация в тази част на Европа. Такива инициативи обикновено се разглеждат като алтернативи⁷⁰ на традиционните начини за социална интервенция, институционализация и на изолацията на изключените групи, алтернативи спрямо неспособността на процесите на обучение и конвенционалните мерки за подпомагане да се справят със задачата за създаване на заетост. “Детската смъртност” на тези форми на организация беше висока, но “нивото на раждаемост” ѝ беше още по-висока. Ако те устояваха повече от две години, капацитета им за оцеляване ставаше висок. През 80-те години тези форми станаха по-професионални, срещнаха се с формалния трудов пазар и станаха по-добре организирани, като се свързаха с инициативите за местно развитие⁷¹ и се превърнаха в събеседници на публичната администрация.

През тези години държавите на благосъстоянието се сблъскаха с два вида натиск. От една страна, натискът на неолибералните политики и идеологии, които вярваха, че държавите на благосъстоянието са отговорни за икономическата криза и настояваха за приватизации и “връщане към пазара”. От друга страна, бяха финансовите затруднения и проблемите на управлението на държавите на благосъстоянието. Тези два типа натиск доведоха до териториална децентрализация и деконцентрация (които вече бяха започнали в предишното десетилетие) и прехвърляне на частни организации на голяма част от публичните услуги. Тези публични услуги бяха управлявани от асоциации и социалната икономика, които поради това започнаха да стават все по-силни. Те настояват, че са по-близо до териториите и местните граждани, че имат по-голям капацитет да знаят и бързо да отговорят на нуждите и са по-ефективни в управлението. Тези феномени ставаха все по-силни в по-слабите държави на благосъстоянието.

В края на 80-те и началото на 90-те, без никаква законова рамка на Европейско ниво, голям брой национални законодателства започнаха да признават тези инициативи. В този контекст система от мрежи започна да се развива и тези организации започнаха да структурират собствените си визии и искания. Например, през 80-те във Франция всички “семейства” на социалната икономика приеха Харта, която определя критериите за тяхната идентификация: да не

⁶⁹ Laville, J. L. (2007). Du XIX au XX siècle : permanence et transformations de l'économie solidaire. Em ECOSOL Review n.1. Editions le Phare. Luxembourg. (From page 41 to 62).

⁷⁰ Pirson, R., Taylor, J. (1985). La scène alternative. 22 Mars Editions. Bruxelles

⁷¹ Demoustier, D. (Coord.) (2001). L'économie sociale et développement local. Cahiers de l'Economie sociale, IES. L'Harmattan. Paris.

принадлежат към публичния сектор, да са демократични и с хоризонтално управление, равенство на правата и задълженията на техните членове, специален режим на собственост и разпределението на икономическите резултати в полза на развитието на организацията, нейните членове и цялото общество.

Междувременно, част от тях получиха ново признание в страните, в които бяха въведени схеми за минимален доход и свързаната с това дименсия за интегриране. Впрочем, по това време социалните предприятия и социалната икономика все още не бяха признати и приети от структурите на ЕС, които почти нямаха интегрална политика за включване⁷² и чиито диалогови механизми се доминираха от традиционна трипартидна схема – Правителство, Синдикати и Организации на работодателите. Появата и присъствието на четвърти партньор беше разглеждано с известен страх. Във всеки случай, важно е да се отбележи, че бяха правени някои опити да се промени тази панорама, като например Комуникацията на Европейската Комисия до Европейския Съвет през 1989 относно “Предприятията от социалната икономика и създаването на пазар без граници”⁷³. Парламентът също подготви серия от доклади, които подчертават значимостта на кооперативите и, през 1986 Икономическия и социален съвет организира успешна конференция посветена на социалната икономика.

Междувременно, социалните предприятия се тревожеха за своето оцеляване и съхраняването на своите корени на местно равнище. Те не искаха – и с основания – да зависят от отдалечени институции и от решения, вземани в Брюксел (сред тях така наречения Одел по социална икономика на Генералния директорат XXIII, създаден през 1989⁷⁴, който имаше много идеи, но малко средства за да ги реализира). Както се опитахме да обясним вече, появяващите се социални предприятия и асоциативен свят имаха достъп само до някои финансови възможности в рамките на някои Европейските програми и инициативи от експериментален характер, тъй като разпределението на Структурните фондове беше в ръцете на самите държави членки.

Представата, че ЕС не е само “кран”, от който текат изгоди за националните публични политики, но също и транснационално пространство за стратегическо разпространение на социални и трудови политики, нарасна през 90-те години, заедно с нарастването на капацитета на социалните предприятия за представителство и изразяване. Разбира се, имаше много “транс локални”

⁷² Rayssac, G. L. (1996). *Inserción y Unión Europea: las políticas comunitarias de inserción económica y social* em Vidal, I. (Ed.). *Inserción por el trabajo. Una visión internacional*. CIES. Barcelona.

⁷³ Комисия на Европейските общности, Комуникация от Комисията за Съвета. Бизнесът в сектора на “Социалната икономика”. *Europe’s frontier-free market*. SEC(89).2187.Final.

⁷⁴ Delors, J. (2004). *The European Union and the third sector*. in Evers, A., Laville, J. L.(Ed.). *The third sector in Europe. Globalisation and welfare*. Edward Elgar. Chelthentam (pages 206 a 209)

връзки, “трансгранични контакти” и проектни срещи, но вероятно през 1992 във френският град Бон се състоя една от първите срещи на въпросните инициативи. Срещата бе организирана от Центъра за млади мениджъри по социална икономика с подкрепата на Европейската Комисия под надслов “*Assises Européennes de l’insertion par l’économique*”. Повече от 400 души се запознаха и приеха, че имат толкова много общо помежду си и различията не могат да ги разделят. След това беше инициран процес на определяне на общи задачи в европейски мащаб. В публикацията след срещата⁷⁵, беше подчертано, че социалните предприятия означават скъсване с предишните инициативи на социално подпомагане и това разкрива погледът на това движение спрямо Европейските перспективи.

Докато участниците от Бон бяха главно представители на Латинска Европа, срещите, които протекоха след това в Берлин и Насау през 1994 показаха, че подобни феномени се появяват и в Англосаксонския и Скандинавския свят, макар че в този случай акцентът беше върху самопомощта и общностния компонент (местното развитие), както и върху популярни начини за производство и комерсиализация/маркетинг.⁷⁶ Комисията, която отначало спонсорираше Европейските мрежи на асоциативни движения⁷⁷ започна да отделя внимание на тяхната “оживление” и през 1993 поръча първото изследване на тази тема⁷⁸. За да се задоволи този интерес и съвместно с Икономическия и социален съвет през 1996 беше поканен Европейския комитет на трудовите кооперативи и бе организиран конгрес под наименованието “Социалното предприятие: една възможност за Европа”.⁷⁹ На конгреса са представени много и солидни инициативи като италианските и шведски социални кооперативи или френските и германски включващи предприятия и голяма част от асоциативния свят, която се придвижваше към асоциативни методи за социално включване. Участниците отхвърляха най-традиционните позиции, свързани с идеята за подпомагане и настояваха за по-институционализирани методи на социалната икономика. Започна да се оформя идея за Европейски модел на социално предприятие⁸⁰. Но вратите на Европейските структури все още не бяха отворени...

⁷⁵ Lejeune, R. (1992). *L’Europe et l’insertion par l’économique*. Ed. Syros. Paris.

⁷⁶ BAUHAUS DASSAU Fondation (1996). *People’s economy. Approaches towards a new social economy in Europe*. Dessau (280 стр.).

⁷⁷ През 1981, Комисията поръча предварително изследване на асоциативното движение: Greffe, X. *Les organisations volontaires dans la lutte contre la pauvreté dans la Communauté Européenne. Rapport de Synthèse*. CEE, V/B/1. See also, Hiernaux, J. P. (1992). *Un Associativisme européen dans la lutte contre la pauvreté ? Richesse potentielle, exigences d’un pari*; Estivill, J. *L’articulation associative volontaire au sein de la Communauté Européenne* y Oliver, Q. *La pauvreté en Europe : le scandale des années 1990* in *Revue Service Social Dans le Monde* n:1-2. Mons.

⁷⁸ Carton, B., Combengghie, D. (1993). *L’insertion par l’économique*. Bruxelles. Junio. (Unpublished report).

⁷⁹ CECOP-CGM. (1995). *L’entreprise sociale. Une chance pour l’Europe*. Bruxelles.

⁸⁰ Marocchi, G. (1997). *L’impresa sociale in Europa*. Em AAVV. *Imprenditori sociale*. Fondazione Agnelli. Torino.

Не може да се отрече, че тези врати започнаха да се отварят с Бялата книга на Делор и със споменатите вече “нови депозити за заетост”, които подчертаваха ролята на социалните предприятия за създаване на заетост и за трудовото включване на безработните хора и депривилегированите групи или индивиди. От 1995 до 1997 бе въведена първата многогодишна програма за общностно действие, насочена към асоциациите, взаимните общества, и подкрепа на фондациите⁸¹. Програмата беше създадена и одобрена от Европейския Парламент с бюджет от 5.6 млн. Екю, но тя беше отказана от Европейския съвет. Обаче, финансовите линии, които Комисията управлява директно (и това щеше да бъде обект на юридическо анулиране) бяха използвани за да се финансират някои изследвания. Едно от тях е изследването на Шведския Институт Коопи⁸², а друго е това на партньорството Джино Матарели (италианска партньорска организация), трето бе осъществено от Европейската мрежа за самоподпомагаща икономика и местно развитие, базирана в Берлин⁸³, създадена в Насау през 1994 и организираше Вторият конгрес в Ливърпул през 1996. Накрая, да отбележим четвърто изследване на Националния комитет на интегриращите предприятия във Франция, Германската федерация на квалифициращите и интегриращи предприятия и Кабинета по социални изследвания в Барселона⁸⁴. Всички тези изследвания потвърдиха нарастващата и полезна роля на социалните предприятия в борбата срещу бедността, в създаването на работни места и в местното развитие.

През 1997, Комисията публикува Комуникация по “Стимулиране на ролята на асоциациите и фондациите”⁸⁵. Така се институционализира признанието за социалната икономика, макар че бе ограничено само до тези две форми, оставяйки кооперативите и взаимните общества настрана. Комуникацията се стреми да илюстрира нарастващото значение на асоциациите и фондациите и да покаже техните проблеми и предизвикателства, отваряйки така диалог относно разширяването на тяхната роля за Европейската интеграция. Въз основа на въпросник, обхванал 2.300 организации беше показано, че има значим растеж през последните 20 години (над 65% са открити след 1971)), заедно с малък размер (40% имат по-малко от 100 членове), принос за заетост (средно по 40% от заетите на пълно работно време и 10% от тези на частично време), стимулиране на доброволния труд, разнообразни финансови източници, но също така и зависимостта от публичния сектор (52% от външните източници зависят от този сектор). 57% от анкетираните са посочили че работят за

⁸¹ Comisión Europea. (1994). Programa plurianual de trabajo en favor de las Cooperativas, las Mutualidades, las Asociaciones y las Fundaciones. Bruselas. COM 93.

⁸² Westlund, H., Westerdahl, S. (1996). Contribution of the social economy to local employment. Bruxelles

⁸³ ENELSD. (1997). Community economic development and social enterprises. Berlin.

⁸⁴ Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C. (1997). Las empresas sociales en Europa. Ed. Hacer. Barcelona. (Тази публикация може да се намери и на френски и на немски).

⁸⁵ Comisión. (1997). Fomento del papel de las Asociaciones y las fundaciones. Bruselas. COM (97). 241.Final

социални услуги. Малко преди това доклад Институтът Джон Хопкинс е установил⁸⁶ подобни данни. По-конкретно, той показва, че в Германия секторът поема 3.7% от общата заетост (един милион човека), във Франция тази цифра е 4.2% а в Обединеното Кралство – 4%. Между 1980 и 1990, във Франция едно от всеки седем работни места принадлежеше на този сектор, а в Германия – едно от всеки 8.

Комисията отвори вратата за отношенията си с този свят на асоциации и фондации, като започна да говори и за граждански диалог с тези организации (паралелен на социалния диалог, установен със синдикатите и организациите на работодателите). На конференцията в Копенхаген през 1993, Комисията започна перманентна консултация с Европейските асоциативни мрежи⁸⁷, но този диалог продължи неформално и нямаше институционални последици, макар че от 1995 съществува Европейска платформа на социалните организации и бяха подкрепени няколко форуми на Европейската социална политика. През октомври 1999, Икономическия и социален комитет организира първия форум под надслов “Организациите на гражданското общество на европейско ниво”⁸⁸, показвайки по този начин готовността си да се превърне в място, където гражданските организации могат да се изразяват. В действителност, в рамките на Група III беше създадена категория, наречена “социална икономика”⁸⁹ и бяха публикувани мнения⁹⁰. През 1998 се създаде Консултативен комитет за кооперативите, взаимните общества, асоциациите и фондацииите, но след две години той беше разрушен. В последствие беше основана по собствената им инициатива “Постоянна конференция на кооперативите, взаимните общества, асоциациите и фондацииите”.

Но социалните предприятия, много от тях поддържани и произлизащи от асоциации и НПО, рядко се припознаваха едно друго с привлекателното наименование “гражданско общество”. Междувременно, те започнаха да създават пространства в публичния сектор и пазара, като интегрираха безработните и изключени хора в своите изпълнителни органи, произвеждайки блага и услуги, които продават на приемливи цени без да формират печалби

⁸⁶ Salomón, L., Anheier, H. (1994). The third sector. John Hopkins University. Ver também dos mesmo autores (1998). The emerging sector revisited. Това изследване, чиито критерии за идентификация и избор на организациите бяха много критикувани (за съответстващи на северно американската гледна точка) беше ценно защото позволи международни сравнения и развитието на много последващи изследвания.

⁸⁷ Delors, J. (1993). Donner une nouvelle dimension à la lutte contre la pauvreté. Conferência de Copenhaga. 3-4 de Junho. (Pág. 8).

⁸⁸ CES. (2000). La société civile organisée au niveau européen. Bruxelles. За критичен анализ от страна на организираното гражданско общество, виж: Darmon, I. Estivill, J. (2000). Le dialogue civil à l'échelle européenne et dans les pays de l'Union. Communication on Brussels Seminar of the “Dialogue civil et économie sociale: du local vers l'espace européen” Project in November 2000.

⁸⁹ CES. Dictamen « économie sociale et marché unique » (2001). Dictamen « capacité des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique » (2003).

⁹⁰ CES. Dictamen « économie sociale et marché unique » (2001). Dictamen « capacité des PME et des entreprises de l'économie sociale aux changements imposés par le dynamisme économique » (2003).

или да акумулират капитал, но опитвайки се, в същото време, да постигнат достатъчни икономически резултати за да станат устойчиви. Те прилагат специфични законови методи и, във всяка страна, си избират твърде различни имена.

Следва да се подчертае, че съществува “френски път” за интеграция, при който социалните предприятия действат като мост между социалното изключване и формалния трудов пазар. След две години работникът от такова предприятие трябва да бъде интегриран във формалния трудов пазар, докато при “италианския път” работниците се стремят да бъдат интегрирани като членове на социални кооперативи.

Многообразието в сектора на социалната икономика беше взето под внимание от Парламента и Комисията, когато през 1997 те въведоха пилотната програма “Трета система и заетост”. Както обикновено се случва в един самообновяващ се свят, който търси нови решения, наименованието “трета система” не се приемаше от никого, въпреки че имаше предимството да позволи включване на хетерогенна мрежа от инициативи. Финалният доклад⁹¹ характеризира тези организации, които: 1) преследват социални и екологични цели, по-скоро отколкото максимизиране на печалба; 2) определят граници за частното и индивидуално присвояване на изгоди 3) работат за и със местното население, споделяйки общи интереси с него; 4) имат управленска автономия и тенденцията да превръщат своите работници, доброволци и клиенти в участници в управлението.

При първата Програма се проявиха 3000 прояви на интерес и бяха представени 600 проекта, но само 81 от тях бяха одобрени, а 500 организации взеха участие в тях. Целта беше да се провери, в период от две години, до каква степен тези организации са способни да създават и поддържат заетост и да се види как те осъществяват такива промени.⁹² Основната цел, преследвана от 38 експериментални проекта, беше да се включат хора със специални нужди на трудовия пазар и заедно с това да се отговори на пазарни нужди (които преди това са пренебрегвани), като се предоставят блага и услуги за устойчиво местно развитие. Тези проекти създадоха 1300 работни места: 250 от тях щяха да имат несигурна устойчивост, но 700 се оказаха устойчиви. Бяха създадени 124 предприятия – като 40 от тях принадлежат на третия сектор, и тяхната цел беше да създадат възможности за подобряване на капацитета за професионалното интегриране на 851 души. Но, зад тези важни цифри, какви бяха основните уроци за Програмата?

⁹¹ Европейска комисия (2001). Финален доклад, Брюксел.

⁹² Comisión europea (2003) Los nuevos actores en materia de empleo. Síntesis de la acción piloto « tercer sistema y empleo ». 1997-2000. Luxemburgo. O.P.O.C.E.

Външната оценка⁹³ детайлно анализира 6 случая, които създават постоянна заетост на пълно и частично работно време. Техните заплати бяха по-високи от обезщетенията за безработица и работните условия бяха по-добри от тези в сектора (социални услуги, култура, околна среда...). Работниците бяха значително въввлечени в решенията по управление и планиране на предприятията. Според анализа от типа “разходи-изгоди” се оказва, че създадените работни места са породили значителни икономии за социалното осигуряване и са предложили социални и фискални приходи. Сравнителните предимства на Третия сектор бяха: предоставяне на работа за хората, които са номинално маргинализирани и щяха да продължат да бъдат зависими от социалното подпомагане без този тип интервенция; предоставиха се услуги в области, където пазарите не съществуват, създавайки дейности и допълнителни работни места; разви се капацитет за мобилизиране на доброволци и непарични приноси; създадоха се нови работни места, вместо да се заместват вече съществуващи такива, като така се насърчи търсенето на работа и беше стимулирано развитието на нови индивидуални и колективни потребности, които не са задоволени; трансформираха се домашни и непарични дейности (или такива, които се извършават в неформалния сектор) и се облагодетелсвуваха дейности, които са с по-интензивен трудов характер.

Хетерогенността на източниците за финансиране е един от елементите, които изследването проведено от CRIDA (едно от седемте изследвания, финансирано от Програмата) в Париж, специално подчертава, когато проверява ефектите от домашната подкрепа и грижи за децата. Ефектите бяха редуциране на пасивните изгоди, недеклариран труд, намаляване на социалните и здравните загуби и по-голям достъп на жените до труд. В същото време, става ясно, че публичната администрация не взема предвид тези критерии при предоставяне на средства. Други уроци, които може да се извлекат от тази Програма се отнасят до нейния капацитет да мобилизира различни ресурси, включително и публично финансиране, частна подкрепа и заеми, както и капацитет за финансова устойчивост, създаващ също позитивни ефекти за гражданите от специфични региони. Всичко това допринесе за социалната кохезия, защото усили ангажирането на общността и въвличането на тези, които имат по-малко ресурси, като им осигурява достъп до блага и услуги. В крайна сметка, това ще доведе до редуциране на неравенствата при достъпа до услуги и до специфични възможности за намиране на работа.

Общо взето, проектите срещнаха специфични предизвикателства, които подчертават някои трудности с иновативната “трета система”: качеството на

⁹³ ECOTEC.(2001). Външна оценка, Лондон

произвежданите блага и услуги; трудностите заинтересованите страни (работници, управители, клиенти, потребители, доброволци...) да постигнат консенсус по съответните социални и икономически цели на предприятието; използването на структури за подкрепа; трудностите да се осигури финансиране по традиционните канали (банки); работата в мрежа и трудните отношения с публичната администрация (обвиняващи ги в нелоялна конкуренция) и синдикатите (обвиняващи ги че формират вторични трудови пазари, където хората имат по-ниски заплати и по-лоши трудови условия).

От друга страна, изследването на фондациите *Cesar* от Италия и *Macif* от Франция (две фондации, които еволюират от взаимни общества и които имат силно синдикално представителство в своите структури) подсчертават, че в някои случаи отношенията със синдикалните структури са помогнали значително, осигурили са допълнителна гаранция и са показали че границата с пазара е твърде гъвкава.⁹⁴ В същото време, съществуването на широко мащабни публични програми във Франция (Заетост – младежи) предоставя платформа, където социалните предприятия търсят подкрепа за създаване на работни места за младите хора⁹⁵ по един по-ефикасен начин, особено когато са създадени специфични структури, които осигуряват добър старт и последващи действия за тези инициативи.

Друго важно изследване бе проведено от CIRIEC (Международен Център за изследване и информация по публичната и кооперативна икономика). Неговата цел бе да опознае по-добре (чрез анализи на 628 случая) кооперативите, взаимните общества, асоциациите и фондациите, техните структури за подкрепа и съществуващите публични политики в 15-те страни членки на ЕС. Много важна част е тази, в която се изследва връзката между тези организации и заетостта. Обобщавайки за ЕС, тези организации представляват 8 800 000 работни места на пълно работно време, което е 7.9% от общата заетост. В Гърция и Португалия те представляват около 1–2.5%; за Италия, Швеция, Германия, Франция, Австрия, Финландия, Испания и ОК цифрата е между 4 и 8%, а за Дания, Холандия и Ирландия – 12.5 до 14.3%. Асоциациите гарантират 71% от тези работни места; кооперативите – 25.7% и взаимните общества – 3.1%.

Очевидно, не всички работни места, които се създават и поддържат от третата система, са пряко свързани с борбата с бедността. Все пак докладът на CIRIEC⁹⁶ заключавайки потвърждава, че системата е способна да развива силна иновация,

⁹⁴Mazzoli, E. (1995). *La frontiera flessibile. La creatività dell'economia sociale*. Liocorno ed. Roma.

⁹⁵G.E.S.- MACIF. (1999). *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale. Structures, activités et stratégies de pérennisation. Rapport de l'étude de cas réalisé dans le cadre de l'Action pilote « les jeunes, l'emploi et l'économie sociale*. Niort. Fondation Macif.

⁹⁶ CIRIEC (2000). *Les entreprises et organisations du troisième Système: Un enjeu stratégique pour l'emploi*. Liège. (<http://www.ulg.ac.be/ciriec>). (Page 158).

главно по отношение на обучението и интегрирането на депривилигирани хора.

Друго последствие от тези изследвания е, че Третата система, социалните предприятия и социалната икономика престанаха да бъдат неизвестни и се превърнаха в събеседници, които от този момент нататък не можеше да бъдат игнорирани от Европейските структури, особено по отношение на заетостта и борбата със социалното изключване (макар че тези събеседници продължават да имат огромни проблеми с вътрешната координация, представителството и легалното интерпретиране на европейско ниво). Социалната програма, която Комисията пушна в действие между 1998 и 2000, ясно подчертава, ролята на социалната икономика и на семинарът на Програмата Integra, проведен в Барселона през октомври 1997, една от сесиите беше специално посветена на ролята на социалната икономика за социално-икономическата интеграция.

Накрая, важно е да се напомни, че през 1997 (годината, в която започва формалната история на отношенията между заетост и включване) беше обявена Европейската година срещу расизма, ксенофобията и антисемитизма. Оценката⁹⁷ направена на 176 проекта, финансирани в тази рамка, показва че НПО и асоциациите представляват мнозинство, като 34% от тях предпочитат да се занимават с професионалната си дейност, докато 52% предпочитат да участват в борбата с расизма в ежедневието. Когато двете дименсии се съединиха, благоприятствайки по този начин връзката между работници и безработни, резултатите бяха ясно позитивни от гледна точка на стереотипите и неутрализирането на расизма. В тези условия, влизането на хора, които принадлежат към етнически малцинства и имигрантите в националния трудов пазар, започна да се разглежда като обогатяване. Последващи проекти, финансирани от Европейския Социален Фонд, които навлезлоха в полето на трудовото интегриране на Ромските общности, също получиха по принцип положителни резултати.⁹⁸

Следователно, коректно е да се посочи, че през 1997 започна втори цикъл, който е по-благоприятен от гледна точка на обвързването на стратегиите за заетост и включване. Въпреки това, подсилването на тази тенденция изискваше още три години за да се стигне до Срещата на най-високо равнище в Лисабон.

2.6. Лисабон 2000: нови надежди

⁹⁷ Estivill, J. Friedrich, W., Zeroulou, Z. (1998). European Year against racism. Evaluation Report. Brussels

⁹⁸ Fundación Secretariado General Gitano. Programa Acceder. 2000-2006. Madrid

Новият цикъл, който започна през 1997, кулминира в Лисабон през 2000. В действителност, Срещата на най-високо равнище, която се състоя в рамките на Португалското президентство на Европейския съюз, бележи връх в динамиката, която описваме. На тази среща, а след това и в Ница (по време на Френското президентство), дълбоката връзка между икономически растеж, заетост и социална кохезия беше потвърдена. Заговори се за триъгълник, който бе наречен “магичен” и който се стреми да обвърже икономическите усилия и резултати със създаването на повече и по-добри работни места и с борбата срещу бедността и социалното изключване. Ясната цел да се изгради един от най-високо конкурентните и динамични региони в света, основан на управление на знанието, иновации и търсене на пълна заетост, правещ значими стъпки към изкореняването на бедността до 2010 година, ни кара да почувстваме оптимизма и надеждата, които доминираха на тези Среци на най-високо равнище.⁹⁹

Тези нови Насоки бяха приложени чрез Отворения метод на координация, чийто предшественик, в термините на добри практики, беше Европейската стратегия по заетостта, която потвърди своето лидерство. Също така беше потвърдено, че Комисията има функции по окуражаването и координацията при обмяната между страните, но все пак страните имат пълната компетентност по отношение на заетостта и политиките на социално включване. Във връзка с политиките за включване Отворения Метод на Координация предвижда:

- ✓ Да се създаде Комитет за социална защита, в който участват представители на Правителствата и Комисията, които отговарят по тези проблеми. Комитетът започва работа през 2000. Трябва да се подчертае също, че социалното включване се разглежда като аспект на социалната защита.
- ✓ Създаване на проект на Програма за действие на Общността.
- ✓ Създаването и прилагането на Национални Планове за Действие за включване и техният периодичен преглед чрез съвместните доклади за социално включване.
- ✓ Създаването на споделена система от индикатори (18)¹⁰⁰, одобрени по-късно от Европейския съвет в Лаекен (при белгийското президентство през 2001)¹⁰¹, която позволява оценката и последващите стъпки по отношение на предприетите мерки.

⁹⁹ За по-добро познаване на този период, виж Estivill, J., Aires, S. (2007) From Lisbon 2000 to Lisbon 2007: back to the future. REAPN, Porto.

¹⁰⁰ Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social indicators, the E.U. Social Inclusion process. Oxford University Press. Oxford.

¹⁰¹ През септември 2001, се проведе конференция в Антверпен, където бяха представени индикаторите. След това се разви нов Доклад, представен на Люксембургското президентство през 2005. Той беше също така публикуван. Atkinson, T у otros. (2007). Taking forward the EU social inclusion process. Polity Press.

Въпреки че не получи такава голяма гласност и обхват, трябва да се посочи и организираната от Португалското президентство в началото на 2000 конференция, разположена между Срещата от Лисабон и тази от Ница. Тази интересна и окуражаваща конференция се проведе в Алмансил по минималния доход¹⁰² и борбата срещу бедността. Организирана беше и една друга конференция през април в Санта Мария да Фейра, посветена на темата “Местно развитие, гражданственост и социална икономика”¹⁰³. Може да се забележи, че тези две срещи представляват апогей на този род прояви и на дискусиите по това време. На първата среща беше пояснено, че е необходим напредък по очертаването на Европейския социален модел и система за социална защита; необходимо бе също да се предприемат категорични стъпки за подобряване на връзките между схемите за минимален доход и трудовите пазари. Втората конференция представи заключителни бележки и насоки, които признават и подчертават че социалната икономика, в нейната хетерогенност, е един от най-обещаващите модели за социална и икономическа иновация и организация, а също фактор за мобилизиране на индивидуални и колективни способности. С други думи, един от най-добрите начини за подкрепа на социалното включване на тези, които са най-депривилегировани. Предположено беше също така, че социалната икономика се нуждае от по-добра координация, по-очевидно участие в местното развитие (в партньорство с общините) и сътрудничество с печеливши предприятия, които така ще допринесат за своята социална отговорност. Едновременно с това беше препоръчано на страните членки и на Европейския Съюз експлицитна интеграция на социалната икономика в техните политики, завършвайки с предложението следващите президентства на ЕС (Франция и Швеция) да организират подобни конференции (което наистина се случи).

На срещата в Ница, в края на 2000, четири цели бяха изтъкнати на преден план, така че да бъдат включени в Националните Планове за Действие по социално включване: 1) участие в трудовия пазар и достъп на всички до ресурси, права, блага и услуги; 2) да се предотврати риска от изключване; 3) да се действа в полза на най-уязвимите; 4) да се мобилизират всички актьори.

Набелязването на тези цели означаваше многомерен подход към бедността и социалното изключване, оформяйки тези проблемни области според различни стратегии (заетост, доходи, ресурси, услуги...) в рамките на перспективата на човешките права. Важно е да се подчертаят също два типа връзки: едната, която

¹⁰² IDS. (2000) Policies and instruments to fight poverty in the European Union: The guarantee of a minimum income. Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. Almansil. (278 страници)

¹⁰³ Виж някои от Научните комуникации на Комисията и дебата в Revista Sociedade e Trabalho n 8/9 (2000). Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. Lisbon

свързва палиативните мерки с превантивните, и другата, която поражда баланс между едностранна перспектива (достъп за всички) с перспективите за целеви групи (най-уязвимите). Четвъртата цел подчертава участието на хората в бедност (и това щеше да доведе до последващата организация на последователни Европейски срещи, организирани от Европейските президентства и Комисията¹⁰⁴) и въвеждането на подобен процес на национално, регионално и местно ниво със собствена координация и участие на всички релевантни актьори.¹⁰⁵

Като резултат от срещите на най-високо равнище в Лисабон и Санта Мария да Фейра, Комисията създаде социално политически дневен ред до 2000–2006.¹⁰⁶ В този дневен ред, съществената връзка между Европейската икономическа динамика и нейният социален модел, е подсилена, заедно с производствения фактор, свързан със социалната политика. Повечето от разходите за здраве и образование представляват инвестиция в човешките ресурси, която води до нарастване на производителността, докато социалните трансфери улесняват достъпа до по-добри работни места, балансират и преразпределят доходите през жизнения цикъл. Устойчивият икономически растеж, придружен от ниска инфлация и балансирани публични разходи се разглеждат като ключови елементи за нарастване на заетостта и местната кохезия. В някаква степен се появява нова перспектива, която настоява, че “за да се посрещнат тези предизвикателства, трябва да се приемат гъвкави политики, които не са фокусирани главно върху трудовия пазар и които да се стремят да увеличат включването и участието”.

Според тази перспектива, аргументът за качеството¹⁰⁷ който се появяваше вече няколко години стана по-силен. Качеството на труда (помиряващо труда със семейния живот), на социалната политика (високи нива на защита и добри социални услуги) и на трудовата организация. Темитеза “управляемостта” и “доброто управление” също започнаха да се появяват, интерпретирани като ясно разпределение на функции и институционално участие (Съвет, Парламент, Комисия, правителства, регионални и местни власти, социални събеседници и неправителствени организации). Впрочем тази дименсия не беше развита и приложена по адекватен начин, въпреки че имаше важни предложения. От друга страна бяха поставени точни цели – такива като постигане на заетост от 70% и повишаване заетостта на жените до 60% преди 2010. Между 2000 и 2004.

¹⁰⁴ За по-добро познаване на тези срещи във връзка с Рамката на колебанията и упадъка на участниците, на европейско ниво виж глава II от: de Estivill, J., Aires, S., Veiga, F., Albergaria A.C., Vicente, M.J. (2007) *Activar a Participação: pequenas experiências, grandes esperanças*. REAPN. Porto.

¹⁰⁵ Fraser, H. (2007). *Promoting social inclusion: the EU dimension*. IPA Administration Journal. Dublin.

¹⁰⁶ Comisión Europea. (2000). *Comunicación. Agenda de Política social*. Bruselas. COM (2000) 379 final.

¹⁰⁷ Beck, W., Van der Maesen. Walter, A. (1997). *The social quality of Europe*. Kluwer Law International. The Hague.

Комисията продължи да подготвя годишни доклади, където отбелязваше ситуацията по отношение на ангажиментите приети със Социалния дневен ред.

Комисията определи също Програма за действие на общността¹⁰⁸, която трябваше да подкрепи координацията между страните членки и да стимулира ефективността на политиките за социално включване. С бюджет от 75 млн. Евро, тази Програма обхващаше следните стъпки: 1) анализи на характеристиките на социалното включване, причините, процесите и тенденциите; 2) промоция на обмен на информация и добри практики, така че да се очертаят количествени и качествени индикатори и да се идентифицират критерии за оценка и за последващи действия, осигуряващи съществуването и успеха на Програма за транснационални обмени, които могат да позволят прегледи между равни; 3) подобряване на диалога в който участват всички заинтересовани страни, като по този начин подкрепя Европейските мрежи, които се борят срещу бедността и социалното изключване.

За кратко време между януари и май 2001, Правителствата на 15те страни планираха свои собствени Национални Планове за действие по включване, за периода от 2001 до 2003. През юли 2003 беше представена “втора генерация от планове”, поддържани от общи цели и след срещата в Барселона през 2002, изискващи повече точност, включително и по-прецизно прилагане на програмите, по-добри диагнози на изключването и оценка на мерките, която взема под внимание равенството между половете и нарастващото значение на имигрантите (предложения, които отразяват слабостите на предишните документи). “Втората генерация” беше приложена до 2005 и допълнена с преглед на напредъка. Всички планове бяха замислени да следват една и съща структура: тенденции и предизвикателства за социалното изключване, оценка на предишния план, стратегии и мерки, които трябва да се приложат и една глава за добри практики. Някои планове добавиха декоративна информация, указания по повод на прилагането на Структурните фондове, използвайки специфични индикатори. През 2006 “третото поколение” от планове беше въведено и продължи до 2008.

Целият процес се придружава от Съвместните доклади по социално включване, подготвени от Комисията и одобрени от Съвета. Първият доклад беше публикуван през 2002, вторият през 2004 и третият – през 2008. Последният вече включваше и глава за пенсиите и активното стареене. Докладите описват основните тенденции в бедността и социалното изключване на Европейско ниво, представят комплекс от данни с коментари от съответната страна (в съответствие с четирите общи цели). Трябва да имаме предвид, че след 2002

¹⁰⁸ Comisión Europea. Establecimiento de un programa de Acción Comunitaria en favor de fomentar la cooperación entre los estados miembros para luchar contra la exclusión social. Bruselas. COM.2000.368.

10-те кандидати за присъединяване към ЕС трябваше да преминат през този процес и да разработят своите “Съвместни Меморандуми за включване”, които бяха одобрени през 2003. След ефективното им приемане в Европейския съюз през 2004, тези страни бяха напълно интегрирани в процеса¹⁰⁹ и от септември 2006 те са пълни партньори в същия процес.

Не може да се отрече, че тези планове и доклади предоставят значително знание относно характеристиките на бедността и изключването, както и относно институционалните мерки, които се вземат за справяне с тези феномени на Европейско и национално ниво. Тази стратегия направи феномените по-видими и разбираеми в дневния ред на ЕС и страните членки¹¹⁰, напредвайки по този начин в схващането на самите концепции¹¹¹ (бедност, изключване, включване) и по начините за тяхното анализиране, въпреки че напредъкът не беше особено бърз в Централна и Източна Европа и имаше сериозна съпротива срещу създаването на статистика. Нещо повече, тези планове позволиха конвергенцията на общите предизвикателства (остаряване на населението, ниска раждаемост, нарастване на имиграцията, и социалното и културно разнообразие, промени в семейните структури с увеличаване на непълните семейства и раждания извън брак, концентриране на бедността в уязвими групи – също в децата¹¹², етническите малцинства, хората с увреждания, хронично болните, изолираните хора – в най-периферните региони и в гетата на големите градове и нарастване на стигматизацията...). Следователно, може да се каже, че тези планове обръщат внимание на свят, който е далеч от трудовия пазар и е изключен от активните мерки, които междуременно ставаха все по-популярни

В действителност, ако трябва да се характеризират с едно изречение стратегиите по заетостта от този период, то би могло да бъде: “активиране на трудовия пазар”.¹¹³

Този тип мерки вече се бяха появили¹¹⁴ главно в Швеция и Холандия, а след това в Обединеното кралство, в контекста на разхлабването на трудовия пазар и намаляване на неговата “втвърденост” и бяха подкрепени от ОИСП (Организация за икономическо сътрудничество и развитие)¹¹⁵. Концепцията за “активиране”,

¹⁰⁹ Напоследък беше решено да се разшири този опит към Хърватска и Турция.

¹¹⁰ Не може да се отрече че Европейските Кръгли маси, които всяко Президентство организира веднъж в годината през октомври, в създават много възможности за това, както и Европейските срещи на хората, живеещи в бедност.

¹¹¹ Comisión Europea. (2004). Informe Conjunto de Inclusión Social. Bruselas

¹¹² Проблемът за детската бедност става все по-значим в резултат на английското влияние.

¹¹³ За илюстрация на тази перспектива, виж Европейска Комисия (2005). Европейски социален фонд в действие. Европейски успешни примери. Брюксел.

¹¹⁴ Van Doorn, M. (1997). Navigating through uncharted waters: a comparative study of active labour market policies in the Netherlands, Sweden and Great Britain. Ministerie van Sociale Zaken. La Haya.

¹¹⁵ Darmon, I. (2002). La caja negra de las políticas activas de trabajo en España. Rev. Políticas Sociales en Europa. Nº 11. Ed. Hacer. Barcelona. (Page 94).

която беше приложена и в Белгия и Франция, може да бъде интерпретирана по различни начини. От една колективна гледна точка, тя би могла да означава мобилизиране на обществото и неговите актьори с цел да се направи трудовия пазар колкото е възможно по-достъпен и за най-голям брой хора. Ако останем на по-индивидуалистка позиция трябва да подчертаем усилията, които хората трябва да направят за да бъдат “по-използваеми” и да намерят работа. Тази концепция може също да се приложи към стратегиите за включване, в които “активното включване” все повече се използва. По същия начин, остаряването може да бъде активно, което означава, че пенсионирането може да бъде отлагано, като така хората започват да работят по-дълго време. В основни линии, всеки може да бъде “активиран”: повече млади хора може да се дипломират и да търсят по-добри възможности, жените може да излязат от домашния труд и да навлязат в трудовия пазар, служителите могат да бъдат по-ефективни и работодателите – по-иновативни...

Според Европейската перспектива за пълна заетост, която изглеждаше възможна до 2002 и даже още повече, когато безработицата започна да расте, активните политики трябваше да се борят с културата на зависимост, която увеличаваше пасивните публични разходи, като се опитваше да интегрира голям брой хора от активното население, които не работеха, според подхода, наречен “да се накара трудът да плаща” (с други думи – да се направи трудът привлекателен), чрез предлагане на обучение на безработните (през целия живот), гарантирайки заеми за мобилност, създавайки услуги за подкрепа за зависимите членове на семейството (детски градини, приемни центрове...) и накрая – оказвайки натиск върху “използваемите” хора. В тази рамка също така като все по-важно се разглежда да се увеличат “пречките” за достъп до помощи и обезщетения и да се отказват такива обезщетения, ако безработните не се подчиняват и не изпълняват една широка мрежа от условия за търсене на работа.

Някои от последствията¹¹⁶ от тези мерки са: интегрирането чрез трудовия пазар се превърна в “бягане с препятствия”, държейки тези, които не могат да преодолеят препятствията за отговорни за техния неуспех и разширявайки по този начин нестабилната и маргинализирана част на трудовия пазар, до която ниско квалифицирани и зле платени хора могат да имат достъп. По този начин, нараства дмийствеността на трудовия пазар и засяга работещите бедни, които се появиха на сцената. Едно изследване¹¹⁷, публикувано от Европейската фондация за подобряване на трудовите и жизнени условия (Дъблин) подчертава този важен проблем, който вече е наблюдаван в САЩ през 70-те години, а след това и в Обединеното кралство. Струва си да се поразсъждава над това

¹¹⁶ Gaëlle, P. (1999). A framework for active labour market policy evaluation. O.I.T. Ginebra. y Millar, J. (2000). Keeping track of welfare reform: the new deal programs. J. Rowntree Foundation. London.

¹¹⁷ Pena Casas, R. Latta, M. (2003). Working Poor in the European Union. European Foundation. Dublin.

изследване тъй като това е ключов елемент за възможен мост между стратегиите за заетост и включване. В действителност, както беше посочено в това изследване, наличието на бедни работници, тества и двете стратегии и така подчертава, че проблемът не е в количеството работни места, а в тяхното качество.

Изследването, впрочем, не взема под внимание неформалния труд¹¹⁸, чийто доходи могат да бъдат над линията на бедност, поради законни, полу-законни и незаконни дейности. Неформалната икономика понякога е пречка за интеграцията на предприятия, които желаят да интервенират в полза на социално депривилегирани групи, то, като правило, значителна част от доходите на тези групи си остава под прага на бедността, именно поради неформалността на икономиката. Този факт кара авторите на изследването да признаят, че резултатите може да подценяват една значителна част от бедните работници, с други думи, възможно е да се включват и такива, които вземат участие в неформалната икономика, а в такъв случай броят от 7.8 млн. бедни работници сигурно ще е по-висок. Освен това, броят сигурно би бил по-висок ако изследването бе взело предвид и 10-те нови страни членки от 2004. Първият резултат е, че работещите бедни са повече в Южна Европа (от 7% до 10%), а също във Франция, Люксембург, и ОК, но значително по-малко в Австрия, Белгия и Скандинавските страни.

Не е възможно да се представят в детайли всички резултати от това изследване, но е важно да се отбележи хетерогенността на бедните работници. Ситуацията е концентрирана в: домакинства в които никой няма сигурна работа или получава нередовен доход; в хора с имат ниски заплати; в непълните семейства; в семействата с много деца; в хора с ниска квалификация; в етнически малцинства и имигранти. Идеята, че бедността на работещите бедни ще намалее с възрастта се оказва вярна само за Австрия, Холандия и Люксембург. Обратно, тя нараства в Ирландия, Италия, Португалия. Във Франция и Испания няма големи разлики между работниците на средна възраст и възрастните.

Данните от това изследване позволяват да се очертаят няколко ситуации: безработни, работещи, такива които търсят работа през последните 6 месеца (наречени "активни бедни хора") и самонаети работници. 14% от последната група живеят под прага на бедност. Португалия, Гърция, Австрия, Франция и изненадващо – Швеция са страните които представят най-високи проценти. Средно, 39% от безработните са бедни. За Испания, Люксембург, Италия, ОК този процент е 40%, а в Ирландия този дял достига 50%. "Активните бедни" са 10% от активното население в ЕС (17,2%). Разбира се, тази типология зависи от

¹¹⁸ Lautier, B.(2003). L'économie informelle dans le tiers monde.Paris. La Découverte

различните модели на благосъстояние и характерните за тях социални плащания¹¹⁹. В Средиземноморския модел интензивността на бедността е по-голяма, а в Скандинавския е по-малка (с изключение на самонаетите работници). Континенталният и либералният модел заемат междинна позиция. В тази позиция безработните са много повече изложени на бедност. Мрежата от обезщетения има значително влияние върху доходите на домакинствата. За “активните бедни” и работещите бедни обезщетенията допълват доходите; за безработните тези обезщетения могат да са единствен източник на доходи и в този случай от размера им зависи дали ще бъдат над или под прага на бедност.

Накрая, типологията подчертава, че продължителната бедност става и хронична с течение на времето и засяга 30 млн. от общо 56 млн. Индивиди, намиращи се в риск от бедност (1999г.). Има също така и преходи между различните позиции. Друго изследване, проведено във Франция¹²⁰, показва, че един от двама “активни бедни” е бил в същата ситуация и между 1994 и 1997 и че 42% от хората, излезли от бедност, дължат това най-много на факторът постоянно работно място. В други страни, такива като Бразилия¹²¹, Перу¹²², Гватемала¹²³, Мароко¹²⁴ или Мадагаскар¹²⁵, тези процеси на преходи засягащи групите в риск, (много близко до прага на градската бедност и често прекосяващи го) доведе до създаване на концепцията за уязвимостта¹²⁶, която започва да се използва и в Европа.¹²⁷ Прилагането на това понятие може да бъде много интересно по отношение на превантивните мерки и тези за интеграция в рамките на борбата срещу бедността и за заетост. Някои от тези мерки бяха подсилени с обновлението на Лисабонската стратегия.

Друга от най-уязвимите групи, където ясно се вижда влиянието на Европейските стратегии по заетостта и включването е тази на имигрантите от извън ЕС. Техният брой непрекъснато расте. Тяхната интеграция в Европейското общество трябва да бъде основана на достъпа до гражданственост и освен чрез труда (да намери работа) да включва още и други дименсии (училище, жилище, култура, здраве...). Но Европейските структури в същото време когато промотират свобода на движението на работната сила, правят и усилия за укрепване на

¹¹⁹ Наличната литература за моделите на държавите на благосъстоянието е огромна. В този срлучай, авторите използват типологията, представена от Еспинг Андерсън: Esping Andersen, G. *The three Worlds of welfare capitalism*. Polity. Cambridge, добавяйки четвърти модел, наречен “Средиземноморски”.

¹²⁰ Breuil-Genier, P., Pontieux, S., Zoyem, J. P. (2001). *Profils sur le marché du travail et caractéristiques familiales des actifs pauvres*. Rev. Economie et Statistique N° 349-350

¹²¹ Sposati, A. (2004). *Mapa da vulnerabilidade social da população na cidade de São Paulo*. CEM. São Paulo.

¹²² Herrera, J., Hidalgo, N. (2002) *Vulnerabilidad del empleo en Lima*. Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines n°31. Lima.

¹²³ Banco Mundial. (2003) *La pobreza en Guatemala*. Washington. D.C.

¹²⁴ Centres d'études et de recherche démographiques. (1997). *Populations vulnérables: profils sociodémographiques et répartition spatiale*. Rabat

¹²⁵ Gondard-Delcroix; C. Rousseau, S. (2004). *Vulnérabilité et stratégies durables de gestion des risques: une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar*. Université de Bordeaux. Bordeaux.

¹²⁶ Estivill, J. (2007). *Vulnerabilidades*. Proyecto PROPOLI. Lima.

¹²⁷ Saraceno, C., Negri, N. (2003). *Povertà e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*. Carocci Ed. Roma.

вътрешната и граничната сигурност. Едва след срещата в Тампере, ЕС започна да обръща внимание на търсещите убежище и значението на управлението на мигрантските потоци и кооперирането на усилията със страните – източници на миграция. Но ЕС все още не е способен да разработи и използва общи критерии за политики на интеграция и досега всяка страна членка има отговорността да формира собствените си стратегии и действия. Това може да изглежда парадоксално, ако имаме предвид, че се касае за област, където има ясни общи предизвикателства и ако искаме наистина да изградим Социална Европа и обща трудова арена.

2.7. Ревизията на Лисабонската стратегия.

Обикновено надеждите не продължават дълго на нестабилната “Европейска сцена”. В панорамата на този нормален “брак” между заетост и включване, се появила голям брой смущения, няколко години след обявяването му. Тъй нареченият “магичен Лисабонски триъгълник” заплашваше да разчупи най-крехката си страна: тази на борбата срещу бедността и социалното изключване.

Няма съмнение, че няколко фактори¹²⁸ – някои от тях повече външни, други вътрешни. Между външните са атаката на двете кули в Ню Йорк които едновременно имат символични и реални последици, създавайки усещане за широка уязвимост, по-ясно схващане на проблемите на глобализацията и забавянето на икономиката, които могат да имат отражение върху Европейския континент и трудовия пазар. Войната в Ирак и на Балканите биха усилили тези проблеми. Нефтът става все по-скъп и разходите нарастват във всички страни. Изпъква идеята за “Стара Европа” неспособна да поддържа адекватен ритъм с икономическия растеж производителността и инвестициите, не само в сравнение със САЩ но също и в сравнение с появяващите се страни като Бразилия, Китай, Индия. Конкурентоспособността на последните непрекъснато расте.

Властта на глобализация, чието влияние не е еднакво за страните от региона, допринася за индустриалната делокализация и за промените в трудовите отношения и гъвкавостта на труда-. Глобализацията се използва също като аргумент за ограничаване на публичните социални разходи и създава териториални различия. Тя също засяга вътрешната кохезия на териториите в ЕС която е една от основните цели след 1980-те г.

¹²⁸ За да се разберат по-добре “климатичните промени” през това време, би било полезно да се консултираме с Годишния Дневен ред на Комисията между 2000 и 2005.

Разширяването на ЕС през 2004 беше конкретизирано без да се вземат предвид солидни социални критерии. Ако то отговаря на очакванията на гражданите, разширява пазарът и усложнява политическата кохезия, създавайки нови възможности за, в същото време се диверсифицират културите и се увеличава комплексността на институционалното управление, като се намаляват нивата на доходите и растат нивата на безработица, ситуацията на бедност и изключване и вътрешните миграционни потоци. Малко хора изразиха тяхното неодобрение относно разширяването, което се разглеждаше като процес, който ще допълни Европейската карта. Но това не изключва проблемът за “управляемостта” от Европейския дневен ред и от този на социалната политика. В някои текстове¹²⁹, този проблем замества концепцията за социално включване.

Икономическия растеж и създаването на работни места станаха основни загрижености – почти обсебености – на някои от европейските вземащи решения, когато се сблъскаха с икономическата стагнация и упадък на трудовия пазар. Лисабонските цели все повече се разглеждаха като твърде оптимистични а също така 0 твърде амбициозни.¹³⁰

Оценката на Европейската стратегия по заетостта от 2003, която вече представихме предупреждаваше за разпределителните симптоми, породени от липса на прилагане на стратегията на национално ниво. В същата година два доклада допринесоха за този дебат. Първият доклад е на Сапир¹³¹, представен през юни и основаващ се на наблюдение от 1995 до 2001г. че европейската икономика е допринесла за нарастване на световния БВП само с по-малко от 10%, докато САЩ са допринесли с 60%. докладът завършва с твърдението, че е необходима радикална промяна с която да се фокусира отново върху пазара, да се преразгледат политиките на конвергенция и управление, като се премоделира управлението на бюджета на ЕС.

Другият доклад на Вим Кок имаше много повече влияние и въздействие.¹³² На Европейския съвет през март 2003 Комисията беше помолена да създаде една независима работна група, водена от Вим Кок, която да ревизира Лисабонската стратегия. Докладът беше представен през ноември и се отнася до огромна пропаст между Лисабонските цели и реалностите (заетост 64.2 вместо 67%

¹²⁹ Речи на Европейската комисия, Президент Хосе Мануел Барозо, Комуникация до Пролетния Съвет.

¹³⁰ Нещо повече, на Срещите на най-високо равнище в Стокхолм и Гьотеборг през 2001 беше добавено измерението на околната среда към Лисабонската стратегия, а на Срещата в Барселона през март 2002 беше включена потребността от координация с икономическите стратегии, благоприятната среда за конкурентност и устойчивото развитие (за което бяха представени някои цели).

¹³¹ Comisión Europea (2003). Informe Sapir. Bruselas.

¹³² Comisión Europea (2003). Informe Kok. Employment, employment, employment. Bruselas. In 2004, it is asked another report to Wim Kok (ex-ministro Holandés). Comisión Europea (2004). Enfrentando el desafío. La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Bruselas.

посочени в Лисабон; безработица растяща до 8.1 и 15% в новите страни). Предизвикателството не е да се създават работни места в краткосрочен план, а да се съвмести това с устойчив и продължителен икономически растеж, който изисква по-висока производителност и инвестиции, както и нови технологии. Друго послание е необходимостта да се въведе “адаптация” и “гъвкавост” на трудовия пазар, придружени от модели на сигурност (моделите на Дания и Холандия). Понятието за “гъвкава сигурност”¹³³ стана един от основните аргументи за формиране на системите за социална сигурност и стратегиите за заетост. Това води до трудно балансиране състоящо се повече в ловкостта да осигури адекватен стандарт на живот чрез постоянни смени на работата вместо запазване на постоянна работа през трудовия живот. Обучението през целия живот, по-голямо участие на жените на трудовия пазар, трудът на младите хора при преход от училище към работа и продължителната заетост на тези между 55 и 64 години са част от предложенията на доклада. Докладът завършва с предложение за по-силно обвързване на държавите с целите установени на ниво ЕС. Той също потвърждава, че това е единствения път да се следва Лисабонската стратегия.

Когато се състоя Пролетния съвет през 2004 стана съвсем ясно, че целите от Лисабон ще бъдат достигнати трудно поради световния контекст и неговите последици за Европа. В рамките на Люксембургското президентство Вим Кок получи друга заповед. Подсилен беше аргументът подчертаващ слабостта на стратегията “която се занимава с всички теми, но в същото време не разглежда специално нито една от тях; че всеки е отговорен за това, но едновременно никой няма отговорност”. И междувременно всички да са съгласни, че Европа не може да си позволи провал на Лисабонската стратегия. Тогава какво означава да се селектират приоритети, да се опрости, да се знае кой какво прави, да се подреди и синхронизира стратегията с икономическата политика.

В отговор на тези оценки, Комисията представи в началото на 2005 нейният Синтетичен доклад¹³⁴, наречен “Новото стартиране на Лисабонската стратегия”, основан на предишният доклад от 2004г.¹³⁵ Както можем да видим Лисабонската стратегия продължава да бъде референтна точка. Можем също да проверим, че целта от 2010 и подцелите свързани със заетостта не се разглеждат като приоритет. Фокусът е върху макроикономическите политики целящи стабилност и бюджетни рестрикции. Повече растеж и работни места и

¹³³ Тази гледна точка щеше да бъде прогресивно приемана от Неформалния Съвет на министрите на социалните работи във Вилах (Австрия) през 2006, от трипартидната среща (Финландия) през 2006, от сесията на Европейския парламент на 29 декември 2007 и от Европейския Съвет на 5 и 6 декември 2007. За интересна дискусия по този проблем, виж: Gazier, B. (2005) *Vers un nouveau modèle social*. Flammarion. Paris.

¹³⁴ Comisión Europea (2005). *Comunicación al Consejo. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*.

¹³⁵ Commission Européenne (2004). *Réalisons Lisbonne. Réformes pour une Union élargie*, Bruxelles.

по-добро управление са темите, които сумират това обновление на Лисабонската стратегия. Вземайки под внимание тези насоки Комисията представи специален документ който включва Насоки за заетост (Люксембургския процес, структурни реформи (процесът от Кардиф) и макроикономически и бюджетни мерки)процеса от Кьолн).

Социалното изключване изчезна от “магическия Лисабонски триъгълник”. Темата се превърна в “резервен играч” който се използва само при определени ситуации. Това изчезване на “главната тема” не трябва да ни кара да забравяме че именно тази тема бе подложена на преглед, който имаше своето въздействие през 2005 в Люксембург. На страните членки бе разпратен въпросник¹³⁶ както и на социалните партньори. Люксембургското президентство организира конференция на тема7 “ Изтъквайки напред Европейския процес на социално включване” и неговата оценка бе публикувана.¹³⁷ В тези дебати и документи се появи от време на време идеята, че ОМК който трябва да спазва принципа на субсидиарността дава твърде голяма свобода на правителствата и те лесно могат да разширят ненужно и да деформират своите отговорности, особено във времена на икономически затруднения. Въздействието на НПД по включването не беше достатъчно за да компенсира този проблем и макар че някои страни въведоха в действие партньорски механизми, степента на участие беше далеч от желаното. Имаше малка мобилизация на “гражданствеността”. Нещо повече, на национално ниво НПД по интеграция бяха твърде дефицитни в рамките на макроикономическия процес на вземане на решения.¹³⁸. Т.нар. “Mainstreaming” остана недовършен. Често националният политически цикъл не съвпаднаше с дизайна и прилагането на НПД и това се случваше в паралел с управлението и разпределението на Структурните фондове.

Така възниква въпросът дали Европейската стратегия по заетостта или Стратегията по социално включване биват отслабени поради твърде много доброволно действие и липса на координация между наддържавните структури и тези от по-ниско ниво. Една интерпретация¹³⁹ на тази необвързаност може да бъде, че Комисията е маргинализирала Лисабонския процес (защото тя преминаваше от Жак Сантер към Романо Проди). Групата на комисарите и нейният нов президент разглеждаха Лисабонската стратегия като редуция на техния авторитет и ограничаване на възможността им да решават. Така Комисията възприемала Стратегията и като редуциране на капацитета ѝ за инициативи тъй като стратегията се гради главно върху национални

¹³⁶ Commission Staff Working Document, Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social inclusion.

¹³⁷ European Commission (2006). Social inclusion in Europe. Brussels

¹³⁸ Comisión Europea (2005). Informe Conjunto sobre Protección social e inclusión social. Bruselas

¹³⁹ Ibáñez Rubio, I. (2006). Revisión de la estrategia de Lisboa en la UE. Trabajar juntos por el crecimiento y el empleo. Rev. Información Comercial Española n- 829. Madrid. The author is counsellor in permanent representation of Spain, at a UE level.

инициативи. По този начин ангажирането и обвързването на Комисията със стратегията намаля. Това може би обяснява непрекъснатите искания за по-силно политическо ангажиране и настояването за управление, което е един от основните проблеми идентифицирани от обновената Лисабонска стратегия.

Тази игра, приличаща на хвърляне на камъни към покрива на съседа (от Комисията към правителствата и обратно) се засили отново през Люксембургските съглашения през 2005 относно полето на действие на Комисията и създаването на нова програма на Общността.

2.8. Обновената Лисабонска стратегия и нарастващата невидимост на бедността и изключването.

Обновената Лисабонска стратегия може да се обобщи в термините на съдържание и методи за прилагане по следния начин: по отношение на съдържанието програмата на общността потвърждава,¹⁴⁰ че във връзка с остаряващото население, технологичната промяна, глобализацията и натиска на околната среда, приоритетите са промотиране на знанието и иновациите за икономически растеж, превръщайки така Европа в най-привлекателно място за инвестиране, работа и създаване на повече и качествени работни места. Добавената стойност за общността е в прогресът към вътрешен пазар, подобрения на инфраструктурата и създаване на по-добри условия за предприятията. Важно е също да се подчертае знанието, обучението и квалификацията “без да се пренебрегват социалната и териториална кохезия”.

По отношение на методите, тези идеи са силно базирани на заетост и растеж и националните програми за реформи. Последните трябва да включват макроикономически и бюджетни аспекти, политики на заетост и структурни реформи, както и макроикономическа дименсия. Комисията предложи да се създаде във всяка страна г-н. и г-жа Лисабон или с други думи – лице способно да координира тези въпроси на правителствено ниво. 24 интегрирани Насоки за растеж и заетост бяха създадени с цел да се обвържат Широките икономически насоки Насоките за заетостта в тригодишни цикли до 2008 и 2010 (макроикономика, микроикономика и заетост)¹⁴¹.

Няма да е преувеличено, ако се каже, че стратегиите по растежа и заетостта, както и Националните програми за реформи станаха ключови елементи на Обновената Лисабонска стратегия. Това би трябвало да включва социална кохезия и бързия прочит на първата генерация от Национални програми за

¹⁴⁰ Comisión Europea (2005). Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. Bruselas.COM. 330

¹⁴¹ Европейска комисия (2007). Интегрирани насоки за растеж и работни места (2008–2010), Брюксел

реформи ясно да показва, че те обхващат силни алтернативи на растежа и заетостта. Напротив, почти всяка такава програма в действителност пренебрегва връзката с Националните планове за действие за социална защита и социално включване. За да се подкрепи това твърдение, два документа са особено важни. Единият от тях е Становището на Икономическия и социален съвет от април 2006 в което се посочва, че “страните членки не демонстрират никакъв реален ангажимент с действията и целите, които бяха договорени” и че “плановете по заетостта и социалното включване, както и други проблеми се превръщат в бюрократични доклади”¹⁴². Другият документ е Съвместния доклад по социалната защита и социалното включване от същата година, който настоява на позитивните ефекти от връзката между растеж, заетост, социална защита и включване¹⁴³, и необходимостта да им даде по-широка видимост и да се получи по-широко и по-добро участие за да се осигури прилагането на национално ниво.

Националните планове за социална защита и социално включване продължават да функционират за свои собствени цели но все повече се превръщат във второ ниво. Както вече посочихме те страдат “добавянето” на пенсионния проблем към тях и след 2005 продължителния натиск на здравния проблем. Пролетния съвет през 2006 одобри три цели които трябва да бъдат изпълнени чрез ОМК : 1) социална кохезия, полово равенство и равни възможности; 2) взаимно и ефективно взаимодействие между Лисабонските цели и икономическия растеж; 3) подобряване на управлението, прозрачността и участието на всички релевантни актьори във формулирането на политиките, прилагането им и последващите действия.

“Streamlining”-ът¹⁴⁴, който започна през 2006 и чийто първи цикъл продължи до 2008 цели да рационализира, интегрира, синхронизира и даде приоритет на стратегията по заетостта и растежа. Интегриран по този начин ОМК трябва да има по-широк профил и по-добра ефективност. Оценката, която Европейската анти-бедност мрежа даде на ефектите от този нов фокус беше значително смекчена. Тя признава потенциалът на “streamlining”-а но предупреждава че изкореняването на бедността губи почва и различията в терминологията не са главен детайл. Тя също предупреждава че борбата срещу бедността все по-малко е представена в политическия дневен ред. Предлага се да се очертаят стратегии на ниво ЕС и че бедните все по-малко имат полза от националните

¹⁴² Comité Económico y Social Europeo. (2006). Dictamen Sobre la Comunicación de la Comisión. Trabajar juntos, trabajar mejor. Bruselas. SOC/234. (page 5).

¹⁴³ European Comisión. (2006). Joint Report on social Protection and social inclusion, Luxemburg

¹⁴⁴ European Commision (2005). Working together, working better. A new framework for the open method of coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, Brussels. Виж също реакцията на по отношение на тази Комуникация, EAPN (2006) Combating growing levels of poverty and inequality is essential for the future of the EU. Brussels.

политики срещу бедността.¹⁴⁵ Често определянето на целевите групи е начин да се избегнат преките атаки на най-дълбоките причини и процеси, които създават бедност и изключване.

Нещо повече, има различни разбирания и тълкувания относно включването на проблемите на пенсионното и здравно осигуряване в Стратегията за включване. От една страна, това цели да се атакува многомерността на проблемите макар да няма съмнения относно положителните ефекти на пенсиите за старост (когато са достатъчни за да осигурят нормален стандарт на възрастните хора). Тези хора и тези които не са автономни зависят от постоянни здравни грижи. Но от друга страна остаряващото население, нарастването на разходите за здравните грижи и финансовите затруднения на социалното осигуряване лесно се превръщат в аргументи за ограничаване на публичните и социални плащания и за усилване на пазарните механизми¹⁴⁶. Какви са скритите предпоставки в проекта на адекватна, модерна и устойчива социална защита, основана на икономически растеж в Европейската политика.

Във всеки случай Съвместния доклад по социална защита и социално включване през 2007¹⁴⁷ показва, че има големи неравенства между страните по отношение на покриването с постоянни здравни грижи и по отношение на еволюционните тенденции между двете. В някои случаи това се изразява в редуциране на пенсионния живот, като се увеличава трудовия живот и спестяванията чрез допълнителни пенсионни планове. В други случаи се увеличава възрастта за пенсиониране и ранното пенсиониране за работещи в големи предприятия. Рискът от по-голяма бедност за възрастните и за минимална пенсия и минимален доход за бенефициентите нараства, както е детската бедност и трансфера ѝ към следващите поколения, а също и рисковете за бездомните.

В споменатия доклад има настояване върху активното включване което подсилвало професионалната и социална интеграция. В същото време се признава, че икономическия растеж и този на заетостта не могат да интегрират тези, които са най-изключени от трудовия пазар. Социалната икономика е ключова възможност за създаване на работни места дори за хора с ниска квалификация или намален трудов капацитет, главно с това че предлага непризнати социални услуги или частично (или напълно) покрива услуги, които не се обхващат от пазара, но са важни за социалната интеграция. Най-често повтаряните думи в този доклад и в доклада от 2008¹⁴⁸ са “координация” и

¹⁴⁵ EAPN (2006). What do they deliver for people in poverty?, Brussels (Page 14).

¹⁴⁶ За да се проследи еволюцията на социалната защита и на всяка отделна полза на европейско равнище, би било полезно консултирането с отличните годишни спомени, които се публикуват от 1990 в системата MISSOC.

¹⁴⁷ Consejo de la Unión Europea (2007). Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007. Bruselas.

¹⁴⁸ Consejo de la Unión Europea (2008). Informe Conjunto sobre la Protección social e inclusión social 2008. Bruselas.

“интеграция” между икономически и социални политики, между професионално интегриране и политики на включване, между здравни и социални услуги, между институционализирани и формални грижи и между Европейско, национално, регионално и местно ниво. Но кой е отговорен за координацията?

Подобна координация е възможна именно в рамките на ЕСФ. Този фонд както споменахме бе променен така че да бъде адаптиран към Лисабонската стратегия. През 2005 Президентството на ОК организира конференция по този въпрос.¹⁴⁹ Резултатите от изследване, проведено в 11 страни членки са впечатляващи¹⁵⁰ и заключават, че Лисабонската стратегия има само непреки ефекти и че извън кохеренцията между целите им само 50% от разходите по Фонда са използвани за тази цел. Впоследствие беше предложено Структурните фондове да се фокусират върху растежа и националните реформи.

Във всеки случай през 2007 структурните фондове бяха предмет на ре-адаптация която ще продължи до 2013 г. Очевидно все още не е възможно да се анализира влиянието на тези модификации, макар да е възможно да се отбележи, че новата регулация на Социалния фонд, обхваща проблемът за социалното включване и отваря вратата за участие на актьорите от социалната икономика. Почти 10 млрд. евро са предназначени за приоритетът на социалното включване и член 11^o от регулациите, ясно заявява принципът на сътрудничеството с гражданското общество и неговите организации.¹⁵¹ За да узнаем до каква степен всичко това създава някакви мостове между стратегиите за социална интеграция и за заетост ще трябва да почакаме, главно защото новите страни членки едва сега започват да ги прилагат. Обявяването на 2010 за Европейска година на бедността е изключителна възможност да се оценят резултатите от Европейските стратегии срещу бедността и изключването. Тази може да даде по-добри резултати ако се подготви адекватно и се проведе чрез разширено участие на всички релевантни актьори на витото на подготовка и провеждане.

Както видяхме, работещите бедни, мигрантите и всички които не могат да работят (или работят в неформалния сектор и в лоши трудови условия) обикновено също са изключени от заетост и стратегиите по включване. Сега повечето от тези групи виждат ситуацията им да се влошава защото не могат да следват изискванията на политиките за активиране. В същото време социалните предприятия, социалното благосъстояние¹⁵², схемите за минимален доход¹⁵³,

¹⁴⁹ U.K. Presidency. Delivering the Lisbon and Gotenborg Agendas. Newcastle. 7/8 November 2005.

¹⁵⁰ Henrik Haar, J. (2005). Improving the synergies between the structural funds and the Lisbon strategy. Danish Technological Institute.

¹⁵¹ EAPN (2007). Fondos estructurales: útiles contra la exclusión?. Noticias de la Red n.124.

¹⁵² Ditch, J. Roberts, E. (2002). Enfoques integrados de las políticas activas de bienestar y empleo. Dublín. Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

местното развитие и т.н. са потенциални мостове за хоризонтална и вертикална координация.

Накрая важно е да се споменат две комуникации на Комисията и Програмата PROGRESS. Първата Комуникация от 2006 лансира консултация по Европейското действие за активно включване на най-изключените от трудовия пазар¹⁵⁴. Рекомендациите от 1992 се споменават пак и особено минималния доход като средство за превенция на крайната бедност, но също нейния капацитет за подкрепа на професионалната интеграция на тези, които могат да работят. Неща повече, установено е, че подкрепата за дохода все повече се подчинява на политиките за “активиране” и има предупреждение, относно обезкуражаващия потенциал на тези ситуации относно заетостта. Считайки, че това може да бъде изгодно за предприятията и работниците, социалното включване се определя като координиране на три елемента: 1) връзка с трудовия пазар под формата на предложения за заетост и професионално обучение; 2) подкрепа на ниво адекватен доход за осигуряване на достоен живот; 3) по-добър достъп до социални услуги в най-широк смисъл на думата¹⁵⁵.

Тази трилогия, препотвърдена във втората Комуникация¹⁵⁶, зависи от сътрудничеството на националните и местни администрации, на частните, публичните и смесени доставчици на услуги, на организациите на гражданското общество и на хората живеещи в бедност. Имайки предвид тази перспектива е необходимо да се напомни, че през 2003 72 млн. души живеяха в риск от бедност което е около 16% от населението на разширения ЕС. През 2003 8.5% от населението на 15 до 64 години (31.7 млн.) може да се считат за изключени от трудовия пазар.

Програмата PROGRESS трябваше от януари 2007 до 2013 да обединява усилията на ЕС ¹⁵⁷ за заетост и солидарност има следните общи цели: да опознае и разбере по-добре ситуацията в страните членки; 2) да подкрепи развитието на статистически методи и средства и общи индикатори; 3) да подкрепи и контролира прилагането на законодателството и политическите цели на ЕС; 4) да промотира създаване на мрежи, взаимно обучение, разпространение на добри практики и иновации; да повиши осведомеността между

¹⁵³ Begg, I. Berghman, J, Marlier, E. (2007). Synthesis report. Peer review and assesment on social inclusion. Brussels. Eurpean Comission.

¹⁵⁴ Comisión Europea.(2006). Comunicación relativa a una consulta sobre una acción a nivel de la UE destinada a promover la inclusión activa de las personas mas alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM.44 final

¹⁵⁵ Би било полезно да се видят реакциите на тази Комуникация на Комисията (особено отговора на EAPN: Yes to active inclusión based on fundamental rights. 6.2.2008).

¹⁵⁶ Comisión europea (2007). Comunicación. Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral. Bruselas. COM 620. Final

¹⁵⁷ Решение N.º 1672/2006/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 24 октомври, 2006, което създава Общностната програма за заетост и социална солидарност – ПРОГРЕС. Виж също и преамбюла.

заинтересованите страни и общата публика; 6) да подобри капацитета на основните Европейски мрежи да промотират, подкрепят и следват развитието на политиките на Общността и нейните цели.

За да постигнат тези цели Програмата е разделена на 5 части: 1) Заетост; 2) социална защита и социално включване; 3) Условия на труд; 4) Анти-дискриминация и разнообразие; 5) Равенство между половете. Макар и всички части да са интересни, важно е да се подчертаят първите две. Секцията “Заетост” трябва да подкрепя Европейската стратегия за заетост чрез по-добро разбиране на нейната ситуация; промоция на изследвания и статистика; контрол и оценка на Европейските насоки и препоръки и изследване на последствията; Съвместния доклад по заетостта и анализът на взаимодействието между Европейската стратегия по заетостта и икономическата и социална политика; организирането на обмени по политиките, добри практики и иновации в рамките на Европейската стратегия и усилване на осведомеността; разпространение на информация и инициране на дебати. Секцията по “Социална защита и социално включване” се занимава с действия по тази тема в рамките на ОМК и категорично включване на НПО в Европейски мрежи.

Важно е да се подчертае, че тази програма има ясен мандат да предприеме действие с двама членове на “двойката”: заетост и включване. Впрочем има нова възможност за обвързване на заетостта и социалното включване. С тази Програмата ние намираме шанс за потенциално финансиране на голям брой транснационални действия (чл. 9) до които има достъп голям спектър от публични частни организми, актьори и институции. Накрая, въпреки създаването на собствен комитет за последващи действия Програмата дава възможности за сътрудничество между комитети за социална защита и заетост и с други релевантни актьори и институции.

И по такъв начин бяха изградени основите за потенциални мостове на сътрудничество, обмяна, координация и взаимодействие Европейските стратегии за заетост и социално включване.

След тази дълга история може ли нашата “двойка” да бъде поздравена за възникването на нов период през който връзката може да бъде наистина плодотворна и полезна? Само времето, преодоляването на препятствията и скромният принос на проекта “Мостове за включване” ще могат да отговорят на този въпрос.

3. Някои въпроси за продължаване на разсъжденията

Този документ започна с някои въпроси и завършва с някои указания, извлечени от предишния анализ и водещи до размисъл относно възможните мостове между Европейските стратегии по заетост и тези за социално включване.

1. Според това, което вече видяхме, от осемдесетте години на миналия век се наблюдава значителна терминологична и концептуална еволюция по отношение на “Европейския речник”. В определени моменти, някои думи периодично са използвани, но в други моменти същите тези думи изглежда отпадат от употреба. Бедност, нова бедност, маргиналност, социално изключване и уязвимост са понятия, които се появяват и изчезват, които взаимно се подменят или смесват или също така се допълват. Същото се случва и по отношение на техните антоними: вмъкване, интеграция, инкорпориране, включване, социално включване, кохезия, активно включване... Какво означават тези очевидни промени и какви са техните последици във връзка с отношението между политиките по заетост и политиките по включване? Едно и също ли е да се използват думи като вмъкване, интеграция или включване?
2. Всички са съгласни че икономическото развитие е необходимо условие за увеличаване на заетостта и равнищата на благосъстояние на гражданите. Но дали растежът в Европа и едновременното създаване на нови работни места са достатъчни? Какъв е най- потенциалния и благоприятния модел на икономическо и социално развитие за един континент изправен пред ефектите на глобализацията, технологическите и климатични промени и на икономическото дислоциране? Как могат да се обвържат взаимно паричната и икономическа политики и социално трудовата политика? До каква степен би трябвало последните да зависят от критериите и логиката на първите две (конкурентност, стабилност, производителност ...)? Необходимо ли е да се променят параметрите? Би ли било възможно да се въведат проверовъчни механизми когато Европейските органи приемат монетарни и икономически решения така че да се предвидят техните потенциални последици по отношение на безработицата и бедността?
3. Социалната защита допринася за икономическо развитие, предпазва и изкарва от бедността много граждани. В рамките на Европейския социален модел, дали е възможно да се потвърди определено противоречие между различните системи с различни последици върху равнищата на бедност. Дали процесът на конвергенция автоматично ще доведе до намаляване на различията или ще бъде необходимо да се

вземат някои общи решения с по-насочващ характер? Ако е така, как ще бъде възможно да се преодолеят колебанията на някои държави и как можем да създадем основите за едно културно споделяне в термините на социалната защита без да намаляваме равнището, но като преодолеем аргументите, които осветляват заплахата от социален дъмпинг? Доколко е възможно да се идентифицират, трансферират и адаптират моделите, които работят най-добре (които имат най-голямо въздействие върху бедността, намаляват равнищата на безработица и имат по-висока устойчивост)?

4. Европейският трудов пазар зависи от външни въздействия и от вътрешни предизвикателства (остаряването на населението, дуализма на обществата, трудовото интегриране на имигрантите, потребността от по-високи квалификационни равнища и продължаващото професионално обучение...). Европейската стратегия по заетост представлява крачка напред, но тя се сблъсква с някои пречки, когато става въпрос за преодоляване на зависимостта от външните фактори и въздействия и за нейното прилагане на национално равнище. Доколко е възможно да се преодолеят тези бариери?
5. Функционирането на трудовия пазар включва и изключва. Когато работните места са дефицитни, ценността им е висока; по-малко хора имат достъп до тях; броят на изключените е голям. Нещо повече, нарастващия дуализъм на трудовия пазар заплашва да създаде ядро от работници с високи заплати, висока квалификация, защитени трудови права и заедно с това – широка група граждани с ниски и много ниски доходи, слабо обучени и заети в маргинални производствени сектори. От друга страна и още по-дистанцирани от трудовия пазар са тези, които едва преживяват, обръщайки се към неформалната, сенчеста икономика, където въобще нямат никаква защита. Накрая, има четвърта група, която обхваща всички, които не са интегрирани в нито една от предишните групи защото не могат да работят или не могат да намерят работа, въпреки усилията, които правят. Как активното включване възнамерява да интервенира в тези области и какви са последствията от интервенцията? От кого зависи активацията на трудовия пазар? Какви са позициите и отговорностите на синдикатите, бизнес организациите и останалите актьори?
6. Както вече видяхме социалната сигурност, минималните доходи, и други инструменти за социално благосъстояние има фундаментална роля в борбата срещу бедността и изключването. Как взаимодействат те и как се

избягва припокриването им, когато първите зависят от националните власти, а вторите се децентрализират, а третото (социално подпомагане) обикновено комбинира национална отговорност с местно прилагане. Каква да бъде ролята на местните власти и майки предвид принципа на субсидиарност? Как е възможно да се създадат стандарти за минимален доход, по какво време, какъв е социалният им обхват?

7. Схемите за минимален доход са мост между стратегиите за включване и тези за заетостта. Въпреки хетерогенността им по страни и региони те са все повече ориентирани към нарастване на изискванията за достъп (контрол върху ресурсите) и изискванията за “използваемост”. В същото време се настоява за намаляване на броя на хората които се ползват от тях за да се ограничи културата на зависимост. Как Европейските власти отиват отвъд Рекомендацията от 1992? Възможно ли е да се преразгледат схемите за минимален доход и да се формулират така че да обхванат обезщетенията за безработица или подобни обезщетения? Възможно ли е да се ревитализират и разширят локалните структури за въвеждане на такива мерки и да се получи по-висок ефект чрез въвличане на всички актьори.
8. Местното развитие вече показва, че е способно да създава работни места и да намалява бедността при определени условия. Възможно ли е да се разширят и генерализират тези условия като им се придаде по-широк териториален обхват? Как може да се постигне придвижване от долу нагоре в Европейските социално трудови стратегии. И обратно, как е възможно от това ниво да се продължи промоцирането на локални връзки между социално трудовите мерки? Чрез какви средства широкият опит от локалните проекти (Бедност 1, 2, 3, Integra, Urban, Equal...), постигнат в Европа да се систематизира и пренесе в по-широки политически граници?
9. ОМК имаше своите възходи и упадъци. Освен това, всеки друг опит за координация се оказваше хлъзгав и свързан с решения на високо политическо ниво, прекъсвайки институционални и корпоративни логики на динамиката, създавайки напречни средства, споделяйки ресурси и бюджети, интегрирайки мерки въвличайки технически аспекти, доброволци и персонал, носещи рутина, процедури и специфични култури. Те трябва да знаят как да диагностицират потребности да оценяват въздействия, да мобилизират нужните актьори, които защитават общи интереси, а не само своите собствени в дадена област на интервенция. Възможно ли е да се провери тази рамка чрез ЕСФ, особено на национално и локално ниво? Как можем да върнем обратно социалното

включване в Европейския дневен ред, без да интегрираме стратегията на растеж и работни места с националните програми а реформи?

10. Програмата “Трета система и заетост”, други програми и хиляди други инициативи в ЕС показват, че Социалната икономика, особено социалните предприятия са едновременно фактор за борба с безработицата и за интегриране на тези, които имат социални проблеми и общо взето допринасят значително за икономическо и локално социално развитие. Организацията на социалната икономика все повече виждат тяхната роля и потенциал признати от Европейските и национални власти. Тези организации са пряко засегнати на местна почва от позитивните и негативни последици от стратегиите по заетостта и включването. Именно тези организации чувстват и възприемат повечето от неадекватностите на стратегиите. Трябва ли тези стратегии да продължат да осцилират между трудовите и социални политики? Имайки предвид, че е невъзможно устойчиво трудово интегриране без адекватно социално интегриране, не е ли по-подходящо да се формулират смислени стратегии и експлицитно институционално, партньорско и координационно знание от Европейско на локално ниво?

4. ХРОНОЛОГИЧНА РАМКА (СИНТЕЗ)

Период	Контекст	Европейски политики/ програми/ стратегии		Резултати и мостове
		Заетост	Включване	
1958-1974	Пълна заетост Маргинална бедност Икономическа експанзия	ЕСФ	Липсващ партньор	Няма мост, няма резултат
1975-1989	Следствия от нефтения шок Структурна безработица и бедност	ЕСФ	Първа Европейска програма срещу бедността(1975-1979) Втора Европейска програма (1985-1989)	Определения за бедност. Теоретична връзка с обезценяването на трудовия пазар. Дългосрочна безработица. Маргинални групи. Многомерна бедност. Потребност от координация на секторни политики.
1989-1994	Общ закон Нов про-Европейски тласък Икономическо подобрене Позитивна политическа ориентация	ЕСФ (реформа) Horizon, Adapt, Now, Integra Харта на Общността по социалните права (1989)	Трета Европейска програма срещу бедността(1989-1994) Резолюция за минимални ресурси (1989-1992) Рекомендация за социална защита - 1992	Социално изключване, структурна бедност, интегралност, териториален подход и партньорство. Трудова и социална интеграция. Местно развитие, социални предприятия. Нарастване на правата на работниците и различията между тях и безработните. Мост между липса на ресурси, трудов пазар и социална защита. Активни и пасивни социални плащания. Социални права.

Период	Контекст	Европейски политики/ програми/ стратегии		Резултати и мостове
		Заетост	Включване	
1994-1997	Ограничаване на компетенциите на Комисията	Бяла книга на Делор, Среца в Есен 1994 Няма Европейски политики Нови “възможности за заетост” Art, 10 FEDER, 6 ЕСФ		Връзка между икономически растеж и заетост Появяващи се нужди, местно развитие и социален капитал
1997-2000	Нарастващо значение на Третата система и социалната икономика	<p align="center">Договор от Амстердам</p> <p>Заетост и общи интереси</p> <p align="right">Политики на Общността, координация, промоция на обмяна по включването</p> <p>Среца на най-високо равнище в Люксембург. Европейски стратегии по заетост.</p> <p align="center">Трета система и програма за заетост</p>		Законова рамка за Европейските стратегии по заетост и включване Четири стълба. Отворен Метод на Координация. Национални планове за заетост. Прегледи между равни. Несигурно признание. Граждански диалог. Социални предприятия, създаващи работа (средство срещу бедността и изключването), спестявания в социалното осигуряване и териториално развитие.
2000-2003	Близо до края. Позитивния икономически цикъл свършва.	<p align="center">Срещите на най-високо равнище в Ница и Лисабон</p> <p>Европейски стратегии по Заетостта</p> <p align="right">Европейска стратегия по включването</p> <p>Промяна в ЕСФ (2000-2007) Equal</p>		Триъгълника на: растеж, заетост, включване. Две паралелни стратегии с един и същ метод, 4 цели, НПД по включване, Програми на Общността (2000-2007), Съвместни доклади. Бедни работници. Неформален труд. Социална и трудова интеграция на имигрантите.
2003-2007	Разширяване (10 страни) Последници от външна конкуренция, остаряване на населението.	<p align="center">Ревизия на Лисабонската стратегия</p> <p>Стратегия на растеж и заетост. Национални планове за реформи.</p> <p align="right">Нарастваща видимост на бедността и изключването</p>		Управление, социална кохезия, активно включване, “трудът да плати”, гъвкава сигурност, отлагане на пенсионирането. Социална защита и Планове за включване.
Към бъдещето.	Несигурен икономически цикъл. Растяща стагфлация. Договорът по конституцията	ЕСФ Нова регулация.	PROGRESS	Местно развитие, Минимален доход, Социално благосъстояние, социална и трудова интеграция. Социални предприятия. Хоризонтална и вертикална координация.

5. Направляващо предложение за подготовката на националните изследвания

Един от резултати на проекта *“Мостове за включване”* е създаване на изследвания по връзката между стратегиите за заетост и тези по социално включване на национално ниво (Белгия, България, Испания, Франция, Португалия и Румъния). Тези изследвания ще бъде посредническа точка между Европейското изследване и три или четири местни опити, които ще се промотират от партньорите на местно ниво.

За да се улеснят и да се придаде кохерентност на националните изследвания се прие да се предложи една обща базисна схема, накрая на Европейското изследване, последвана от дискусия и транснационален консенсус. Следователно на този етап нашата цел е да представим проект за обща рамка която да бъде дискутирана и по нея да се постигне съгласие между участниците в проекта. След окончателното им подготвяне, тези насоки ще бъдат предложени на национални експерти, които да изпълнят задачата.

Разбира се, вземайки предвид хетерогенността на 6-те страни участнички, техните собствени изследвания не могат да бъдат напълно същите. Някои могат да подчертаят най-орелевантните аспекти свързани с участващите организации, други могат да настояват на автентична дискусия, характерна за дадена страна. Поради това и само като пример – Белгия и Испания имат сходна децентрализирана държавна структура, която предоставя много социални и трудови компетенции на местните правителства, докато Португалия и Франция имат по-централизирано вземане на решения. Португалия и Испания се присъединиха към ЕС през 1986 и получиха достъп до ЕСФ същата година; Франция и Белгия са от страните основателки, но са по-малко зависими от структурните фондове; Румъния и България са скорошни членове на ЕС и се намират все още в период на икономически и социален преход. Местното развитие и схемите за минимален доход също се намират на различни фази на развитие във всяка страна. Поради тези и други причини, стратегиите за заетост и социално включване и мостовете между тях имат специфични характеристики, които отговарят на различни национални реалности, истории и модели.

Въпреки всичко това обаче, много е важно да се извършат националните изследвания, като се спазват всички предложени глави в този индекс. Това ще позволи да се извърши сравнителна работа и да се извлекат общовалидни заключения за всички участници. Необходимо е също да се следва същата хронология, така че темите дискутирани от Европейското изследване да бъдат

видими и в националните изследвания. Затова е нужно националните експерти да проучат предварително предложената структура и тя да бъде уточнена.

Ние препоръчваме националните изследвания да се извършат от експертите, които са запознати във всяка страна със социалните политики и тези по заетостта и по-конкретно, със стратегиите по включване и заетост и мостовите между тях. Освен тези базисни знания е важно също експертите да имат и определен опит с проблемите на социалната икономика (социални предприятия и местно развитие), свързан с консултации, тренинг, оценка, последващи действия и оценка и да бъдат способни да дадат прецизни примери в подкрепа на своите аргументи.

Важно е също да припомним че тези национални изследвания трябва да завършат в края на юни (когато ще се проведе третата среща на транснационалните партньори) и че те ще бъдат основа за национални дебати (по време на националните семинари, които ще бъдат организирани във всяка страна). Тези национални изследвания ще бъдат много важни и за прегледите между равни между страните, тъй като ще предложат начална информация, която е жизнено важна за тяхната организация.

Индекс за предложението за национални изследвания

0. Въведение

1. История на срещите между националните стратегии за заетост и включване.

1.1. Еволюция и основни характеристики на бедността, изключването и безработицата до кризата през 70те години. Трудовите и социални стратегии и мерки.

1.2. Осемдесетте и деведесетте години до Люксембург (1997). Публични политики, планове и мерки (програми). Влиянието на Европейските фондове и Европейските програми. Ролята на социалната икономика.

1.3. 1997–2007. Формулиране и прилагане на Националните планове за заетост и социално включване.

1.4. Трудов пазар, социална защита и местно развитие.

1.5. Ролята на различните актьори (синдикати, работодатели, публична администрация...)

1.6. Основни концептуални и стратегически дебати през последните десет години (двойственост на трудовия пазар, социална и трудова интеграция, активация...).

1.7. Действителна ситуация. Факти и цифри, касаещи безработицата, бедността и други релевантни данни. Кой стои “извън” политиките на заетост и включване?

2. Мостове между националните стратегии по заетост и включване чрез социалната икономика и социалните предприятия.

2.1. Национални дефиниции (концептуални и терминологични).

2.2. Раждане и развитие на социалната икономика и на социалните предприятия.

2.3. Политически контекст. Юридическа рамка. Типология на организациите.

2.4. Измерение, основни характеристики и териториално прилагане.

2.5. Отношения между социалните предприятия и други актьори (публични структури, синдикати, работодатели...).

2.6. Релевантни опити за изразяване (“мостове”) чрез социалните предприятия. Условия които улесняват или затрудняват това изразяване. Основни постижения.

2.7. Други “мостове” (местно развитие, минимален доход, интеграция в трудовия пазар, хоризонтална и вертикална координация).

3. Уроци. Заключение. Препоръки..

3.1. Отношения между Европейската, националната, регионалните и локалните стратегии.

3.2. Концептуалната и стратегическа добавена стойност от артикулирането на национални стратегии за заетост и включване.

3.3. Най-важните и значими уроци от идентифицираните “мостове”.

3.4. Заключение и препоръки.