



‘Това, което Европа казва има значение’: Европейският семестър като катализатор за преодоляване на трудностите в националния социален диалог?

Изследване на случай - България

Резюме

Автори:

Любен Томев, Надежда Даскалова, Любослав Костов и Мартин Иванов

Настоящият Изследователски доклад на Европейската социална обсерватория описва най-важните характеристики на включването на българските синдикати в „европейските“ и „националните“ цикли на Европейския семестър в периода 2014 - 2018 г. Той изследва особеностите на включването на националните синдикати, включително каналите за достъп, следваните стратегии, както и наличните и обменяни ресурси. Докладът също така разглежда влиянието на синдикатите върху определянето на националния дневен ред, както и върху резултатите (основните документи) и последициите от семестъра (политическите решения на Европейско и национално равнище). Докладът включва и задълбочено изследване на случай, илюстриращ връзката на Европейския семестър и националния социален диалог. В заключение са предложени препоръки за по-добро включване на синдикатите.

Изследването използва качествени изследователски методи. Документалният анализ на съществуващите национални и европейски изследвания и европейски, национални и синдикални документи, разработени в контекста на Семестъра, се допълва от 15 полустандартизирани интервюта с представители на българските социални партньори, националното правителство и Европейската Комисия (наричана по-нататък Комисията), участващи в процеса на Семестъра. Липсата на национални изследвания на участието на заинтересованите страни в Европейския семестър от неговото стартиране през 2011 г. ограничава до известна степен възможността да се очертаят неговата динамика и променящата се роля на синдикатите на различни етапи от процеса.

България може да бъде характеризирана като страна с „умерена“ степен на натиск от ЕС, ниски нива на представителност на синдикатите (по отношение на синдикалната плътност) и принадлежност към Централно-Източноевропейския клъстер на

индустриални отношения. Документалният анализ показва, че през разглеждания период Специфичните за държавата препоръки (СДП) са намалели както по отношение на техния брой, така и на техния обхват. Въпреки това, ЕК посочва сравнително ниско ниво на прилагане на СДП.

Периодът 2014-2018 в България беше белязан от политическа нестабилност и граждански и синдикални протести. Честите промени на правителствата и постоянните вътрешни противоречия в управляващите коалиции създадоха труден контекст за социалния диалог. Въпреки съществуването на добре изградена институционална рамка за социалния диалог, социалните партньори са само формално включени в процеса на приемане на политики и техните възгледи често се пренебрегват. Напрежението между правителството и социалните партньори поради честите едностранни решения на правителството по въпроси, свързани с трудовата и социалната политика, както и напрежението между самите социални партньори, допълнително усложни средата за социален диалог. На този фон ефективното включване на социалните партньори в националния цикъл на Семестъра беше възпрепятствано.

Проучването на литературата и анализът на интервютата показват, че: а) участието на българските синдикати в Европейския семестър се е подобрило през разглеждания период, особено на Европейско равнище; б) повишават се информираността на българските социални партньори за основните документи и етапи на Семестъра и ангажираността за включване в него, особено от 2015 г. насам; в) синдикатите считат, че много от посланията и препоръките, произтичащи от Европейския Семестър в областта на пазара на труда и социалната политика са до голяма степен уместни и съответстват на техните приоритети.

Докладът идентифицира различни, едновременно съществуващи, канали за формално и неформално включване на социалните партньори на национално и европейско равнище, включително: специфични структури за официални консултации между социалните партньори и правителството по въпроси, свързани със стратегията „Европа 2020“ и Европейския семестър; Икономически и социален съвет; национални тристранни органи, включително Националния съвет за тристранно сътрудничество и редица тристранни органи за управление на важни институции; дебати в парламента и лобирание; писмени документи и пряк контакт с Комисията. Писмените становища, позиции и анализи на двете синдикални конфедерации са най-често използваният канал за пряко включване в Семестъра както на национално, така и на европейско равнище.

Докато синдикатите считат включването си на национално равнище за неефективно и формално, само с ограничено въздействие върху резултатите, пряката комуникация на

европейско равнище, включително с Комисията и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП), се разглежда като най-успешен канал за включване на националните синдикати в Европейския семестър. Преките контакти с Комисията са високо ценени и се разглеждат като канал, чрез който те могат да засилят своята позиция, да преодолеят „блокирането“ на социалния диалог на национално ниво и да привлекат вниманието на Комисията към важни национални въпроси, свързани с труда и социалната политика. Взаимният обмен на ресурси се възприема като полезен както от синдикатите, така и от Комисията. От 2016 г. това участие се е подобрило с насърчават „вътрешните“ стратегии, насочени към участниците във вземането на решенията на „синдикални представители за връзка по Семестъра“ (TUSLO).

Създаването на национални институционални структури и подобреният пряк контакт с Комисията на политически решения. В същото време недостатъците на институционализираното участие на национално равнище и чувството за наложени от ЕС реформи в някои области принуждават синдикатите да приемат стратегии, „насочени навън“ или комбинация от двата типа стратегии, за да упражняват натиск върху правителството. Но както синдикалните конфедерации, така и работодателските организации са изправени пред трудности при координирането на дейностите, свързани със Семестъра.

Въпреки формалните пречки пред тяхното участие на национално ниво, българските синдикати създават подходящи лостове и канали на влияние. Те разполагат с всички организационни и човешки ресурси и знание, от които се нуждаят, за да участват в Европейския семестър и до известна степен да повлияят документите на Семестъра, най-малкото за „фина настройка“ на посланията в Докладите за страната и Специфичните за държавата препоръки. Този факт се признава и от представителите на Комисията.

Независимо от трудния контекст за осъществяване на социалния диалог, докладът представя някои успешни примери за социален диалог по въпроси, произтичащи от СДП и Националната програма за реформи (НПР). Задълбоченото проучване на проблемите, свързани с участието на синдикатите в създаването на прозрачен механизъм за определяне на минималната работна заплата, препоръчано в няколко последователни СДП, показва потенциала на социалния диалог за постигане на компромис и съгласие по националните приоритети. СДП действително изигра ролята на катализатор на процесите, които вече бяха поставени в дневния ред на социалния диалог. Очакваното успешно приключване на преговорите ще повиши доверието в ползите от решаване на поставените в СДП въпроси чрез социален диалог.

Докладът завършва с извода, че участието на българските синдикати в Европейския семестър се е подобрило през разглеждания период, особено на европейско равнище,

поради редица фактори на национално и европейско равнище, които действат като катализатор на процесите. Съществува обаче необходимост от по-нататъшно подобряване на институционалната и организационната рамка с оглед по-ефективното включване на социалните партньори.

С оглед на това, вътрешноорганизационната координация между националните социални партньори, включително между двете синдикални конфедерации, също трябва да се подобри за да мотивира националното правителство ефективно да включва социалните партньори в Семестъра и да им осигури по-голямо влияние при вземането на решения. Също толкова важно в това отношение е изграждането на капацитет и увеличаването на ресурсите и експертния опит на социалните партньори.

Европейският семестър и Европейският стълб на социалните права (ЕССП) следва да бъдат свързани по-тясно и да станат общ „европейски икономически и социален семестър“ през следващите години. ЕССП се разглежда като възможност да се настоява за по-ориентирана към социалните въпроси програма на Семестъра, за засилена роля на синдикатите в процесите и за по-структуриран и ефективен национален социален диалог в бъдеще. Бъдещото включване на целите на ЕССП в СДП ще подобри значително връзката между Семестъра и националния социален диалог.

Адрес за контакт: Д-р Любен Томев, Институт за социални и синдикални изследвания (ИССИ), ltomev@citub.net

Уебсайт на проекта INVOTUNES: <http://www.ose.be/invotunes/>

Можете да изтеглите публикацията тук:

http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm

Цитиране на публикацията: Tomev, L., Daskalova, N., Kostov, L. and Ivanov, M. (2019), 'What Europe says matters': the European Semester as a catalyst to overcome national social dialogue blockages? Case study Bulgaria. National trade union involvement in the European Semester (INVOTUNES) project. OSE Working Paper Series, Research Paper No. 36, Brussels: European Social Observatory, May, 38 p.

Език на публикацията: Английски

With the financial support of the

