

ДАТСКИЯТ МОДЕЛ ЗА ПАЗАР НА ТРУДА – ЧУДО ИЛИ РЕЗУЛТАТ ОТ ДОБРЕ ПРОВЕДЕНИ РЕФОРМИ

гл. ас. д-р Мариана Димитрова

Нов български университет

Резюме: Статията представлява анализ на факторите за успех на датския трудов пазар. През последните 15 години той доби популярност с прилагането на модел, съчетаващ гъвкавост, сигурност и активни политики на пазара на труда. След характеристика на развитието на пазара на труда в Дания е разгледана концепцията за златния триъгълник на датския трудов пазар, която стои в основата на успешното му представяне. Статията разглежда динамиката на инвестициите, които страната извършва в активни политики на пазара на труда (основно в квалификация и преквалификация) през годините, за да се проследи как с помощта на този избор се подпомага намаляването на структурната безработица и постигането на адаптивна работна сила в дългосрочен план на датския трудов пазар. Фактор с ключово значение за успеха на политиката на пазара на труда е управлението и реформирането на институционалната система, включваща Министерството на заетостта, Агенцията за заетост и подбор и местните бюра по труда. Статията завършва с изводи за основните двигатели на развитието и подобряването на състоянието на датския трудов пазар.

Ключови думи: пазар на труда, заетост, моделът „златен триъгълник“, активна политика на пазара на труда, инвестиции в човешки капитал

THE DANISH MODEL OF LABOR MARKET - MIRACLE OR RESULT OF WELL CONDUCTED REFORMS

Chief Assistant Prof. Dr. Mariana Dimitrova

New Bulgarian University

Abstract: The present paper presents an analysis of the success factors of the Danish labor market. Over the past 15 years, the labour market became popular with the implementation of the model, combining flexibility, security and active employment policies. Having

characterised the development of the labor market in Denmark, the paper, regards the concept of the "golden triangle" of the Danish labor market, which lies in the foundations of its successful performance. The paper examines the dynamics of investments that the country has undertaken in active labour market policies (mainly in training and retraining) throughout the years to see how this choice helps out in reducing structural unemployment and achieving adaptable workforce in the long run of the Danish labor market. A critical factor for the success of the labor market policy are the governance and the reforms of the institutional system, including the Ministry of Employment, Employment and recruitment agency and local job centers. The paper ends with conclusions about the main engines of development and improvement of the Danish labor market.

Key words: labour market, employment, model of golden triangle, investments in human capital, active policy on the labor market

Статията се фокусира върху анализа на факторите за успех на датския трудов пазар, който стана известен през последните 15 години с прилагането на модел, съчетаващ гъвкавост и сигурност и прилагащ активни политики на пазара на труда за интегриране на безработните лица в заетостта. Този модел, известен като „златния триъгълник“ се превърна в модел за успешен национален трудов пазар и доведе до приемане на редица документи на ниво Европейска комисия, с които се популяризира политиката по заетостта на датската държава. Интерес представлява разглеждането на отделните аспекти и взаимовръзки между пазара на труда, икономическите реформи и прилагането на активни политики за увеличаване на заетостта. По въпросите на датското икономическо чудо е писано много, като повечето от публикациите са на датски изследователи на трудовия пазар, които представят и презентират избрания национален модел. Един интересен аспект за изследване, който добавя щрихи към разбирането за високо развитата датска икономика са изследванията, посветени на щастието на работното място, в които Дания традиционно заема едни от челните позиции.

Наивно би било да се мисли, че датският модел във вида, в който съществува е приложим и ефективен автоматично в страна като

България. Много от анализите в тази област представят достигнатия успех и като съвкупност от традиции, институционално развитие и сътрудничество и социално партньорство, което е неприложимо бързо в други условия и икономическа среда ¹. В същото време интерес представлява инструментариумът, използван на датския трудов пазар за борба със структурната безработица, стратегиите за активиране на безработните лица, за повишаване на квалификацията им и решенията за проектиране и изпълнение на активни програми и мерки срещу продължителната безработица.

Безспорно би било полезно да се познава широкият спектър от програми и мерки, както и избраната философия за тяхното съчетаване, която води до едни от най-високите коефициенти на заетост през последните 17 години в Европейския съюз и до изключително ниски нива на безработица, даже и по време на последната икономическа криза. В същото време Дания среща сериозни предизвикателства във връзка със застаряването на населението, което за периода 2014г.-2020г. ще доведе и до намаляване на работната сила с 66 000 души. Тази промяна налага допълнителни усилия за увеличаване на активността и задържането на конкретни целеви групи на пазара на труда. В същото време не е от най-големите нации в Европа и разчита на по-бедни естествени ресурси в сравнение с другите скандинавски държави.

За да се достигне до по-пълно разбиране за условията и причините за развитието на съвременния датски трудов пазар по този уникален път, в статията се представят съвременните му характеристики, анализира се възприетият модел на пазара на труда, известен още и като „златен триъгълник“ и съчетанието на неговите елементи, реформите, довели до неговото създаване и неговата еволюция, която е център на усилията на правителствата в Дания. Поставен е акцент върху взаимовръзката между политиката на пазара

¹ The Economist.(2006).Denmark`s labour market flexicurity: a model that works. Special report. Достъпна на: <http://www.economist.com/printedition/2006-09-09>
Посетена на: 14.07.2016г.

на труда и общата икономическа политика, които в конкретния случай са силно съгласувани. Статията завършва с изводи относно приложените реформи и резултатите, до които те са довели.

1. Характеристики на датския пазар на труда

Статистическите данни за 2014г., публикувани в последния официален доклад на Европейската комисия „Заетостта и социалното развитие в Европа“ за 2015 година показват, че населението на Дания е 5 638 000 души. От тези 5 милиона и половина жители 3 626 000 са лицата в трудоспособна възраст. Общата заетост в хиляди за 2014 година възлиза на 2 714 000 души. Над 2 милиона от работещите са членове на професионален съюз.

Таблица 1 представя в сравнителен план показателите на пазара на труда в Дания, ЕС-28 и България през 2014 година. Погледът върху статистическите данни показва, че Дания успява да задържи наложилото се през последните 15 години благоприятно състояние на пазара на труда. Страната надхвърля чувствително средните за ЕС стойности на коефициентите на икономическа активност и заетост. Изключително благоприятна и в същото време свидетелство за успешно реструктуриран трудов пазар е структурата на заетостта по основни икономически области (услуги, индустрия и селско стопанство). Сферата на услугите дава 80% от заетостта в страната, като усреднената стойност за ЕС е 73%, а за България тя е едва 55.6%.

Таблица 1 Основни показатели на пазара на труда за икономическа заетост, активност и безработица за Дания, ЕС 28 и България през 2014г.

2014г.	Дания	ЕС 28	България
Население в трудоспособна	3 626 000	328 146 000	4 796 000

възраст 15-64г.			
Заети лица (в хил.)	2 714 000	212 807 000	2 981 000
Безработни лица (в хил.)	191 000	24 802 000	385 000
Коефициент на икономическа активност 15-64г.	78.1%	72.3 %	69 %
Коефициент на заетост 15-64г.	72.8 %	64.9 %	61 %
Коефициент на заетост 20-64г.	75.9 %	69.2 %	65.1 %
Коефициент на заетост 15-24г.	53.7 %	32.5 %	20.7 %
Коефициент на самонаетите лица	6.7 %	15.6 %	27.0 %
Заети на непълно работно време (процент)	25.5 %	20.4 %	2.7 %
Заети лица на срочни трудови договори	8.5 %	14 %	5.3 %
Заети лица в сферата на услугите	80 %	73.1 %	55.6 %
Заети лица в сферата на селското стопанство	2.6 %	5 %	19.4 %
Заети лица в сферата на индустрията	17.4%	21.9 %	25 %
Коефициент на безработица	6.6 %	10.2 %	11.4 %
Коефициент на младежка безработица	12.6 %	22.2%	6.9 %
Коефициент на дългосрочна безработица	1.7 %	5.1 %	6.9 %

Източник: Статистически анекс на Доклада за заетостта и социалната политика в Европа 2015г.²

² European Commission (2016). Employment and social developments in Europe 2015. Statistical Annex. Достъпно на:

Конкретна особеност на трудовия пазар в Дания е **широко разпространената работа на непълно работно време в съчетание със слабо разпространение на категорията на самонаетите лица, както и срочните трудови договори**. Това е видно и от представените в таблица 1 данни, които показват високата стойност на коефициента за заетост на непълно работното време и съответните величини на коефициентите на самонаетите лица и заетите лица на срочни трудови договори в страната. Те са по-благоприятни в сравнение със стойностите за ЕС. Изследователят на датския трудов пазар Пер Мадсен обяснява този феномен с либералното трудово законодателство, което позволява лесно уволняване на наетите работници и служители, но в същото време чрез тази възможност прави излишно сключването на временни трудови договори, които са неизгодни за работещите лица³. Ниският дял на самонаетите лица авторът свързва със секторните особености на заетостта в Дания, в която не преобладава сезонната заетост във връзка с ниският дял на заетите в селското стопанство лица.

Общото ниво на безработицата в Дания е ниско за 2014 година – 6.6 %. В сравнение с ЕС-28 и България (с коефициенти над 10%) то може да се оцени като близко до естественото равнище на безработица, което генерира с функционирането си всяка икономика. Даже в годините на и след приключването на икономическата криза общият коефициент на безработица в Дания се задържа на сравнително ниски нива от около 7.5 процентни пункта, което е под усреднените нива за ЕС 28.

Последният индикатор, представен в таблицата е коефициентът на дългосрочна безработица, който показва дела на продължително

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7859&furtherPubs=yes> Посетена на: 15.07.2016

³ Madsen. P. K. (2009). Activation policy in Denmark. Paper for presentation at conference on activation policy, Seoul, Korea Labour Institute. Center for Labour Market Research. Aalborg University. Denmark.p.3 Достъпна на: http://vbn.aau.dk/files/18792428/Madsen_Danish_Activation_Policy_Seoul_091009_v2.pdf посетена на: 14.07.2016г.

безработните лица (които са безработни за повече от една календарна година) като процент от общата безработица. За Дания този дял е изключително нисък (1.7%) и показва ако не преодоляването, то силния контрол върху проблема със структурната безработица. В същото време се отчитат две високи нива на продължителната безработица средно за държавите в ЕС – 28 – 5.1 и за България – 6.9%.

Структурната безработица присъства в развитието на съвременните икономики и показва едновременно противопоставяне на свободни работни места и безработни лица, които не притежават необходимата квалификация, за да ги заемат. Единственият „лек“ за подобен вид противопоставяне е инвестицията в адекватна на пазарните изисквания квалификация за засегнатите икономически активни лица от структурните промени. Тъй като тези хора в повечето случаи са продължително безработни и нямат възможност сами да инвестират в преквалификацията си, за да се излезе от порочния кръг на продължителната безработица, те трябва успешно да участват в подходящи квалификационни мероприятия и да бъдат насочени към подходяща за придобитата квалификация заетост. Ниските нива на продължителната безработица в Дания могат да се обяснят основно с инвестициите в активни програми на пазара на труда, които осигуряват висока квалификация на безработните лица и стимули за нейното придобиване и прилагане.

Други ключови характеристики на датския трудов пазар са **високата мобилност на работната сила между различните работни места**⁴ и **хроничният ѝ недостиг в резултат на високото търсене на труд и големия брой работни места, които предлага**

⁴ над 25% е средногодишния оборот на работната сила на пазара на труда и то не само за нискоквалифицираните длъжности
Madsen, K., P., (2002). The Danish Model of "Flexicurity" – A Paradise with some Snakes, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, p. 4.
Достъпна на:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.4437&rep=rep1&type=pdf>
Посетена на: 14.07.2016г.

икономиката. Средната продължителност на периода на заетост и скоростта на оборота на работната сила на пазара на труда са високи даже в сравнение с други развити в икономическо отношение държави.

Мобилността на работната сила на трудовия пазар е позитивен показател за динамизма на промените, които претърпяват заетите и безработните лица на пазара на труда. Тя е свързана с намирането на най-добрата възможност за продуктивна заетост, както от страна на търсещите работа, така и от страна на предприятията, които предлагат свободни работни места. Друг фактор за високия оборот на пазара на труда са характеристиките на самите работни места. Датската икономика е съставена преобладаващо от малки и средни предприятия, в които възможностите за вътрешен трудов пазар, свързани с продължително и осигурено кариерно развитие не са широко разпространени. Това предполага по-голямото желание за смяна на работното място, което генерира по-добри възможности за трудово възнаграждение, кариерно развитие и по-добро съчетаване на личните потребности с условията на заетостта. В същото време то генерира и конкуренция за наличната работна сила, която изисква от работодателите съобразяване с потребностите ѝ в по-висока степен.

Недостигът на работна сила е едно от ключовите предизвикателства пред пазара на труда. То изисква максимално използване на желанието на икономически активните лица да работят и се компенсира чрез привличане на работници от други държави. Един от положителните му ефекти е доброто оползотворяване на потенциала на по-неравнопоставените групи на пазара на труда като например лицата с намалена трудоспособност. Датският трудов пазар се характеризира също с **ниска младежка безработица, както и висока младежка заетост.**

Допълнително си заслужава да се коментира значението на заетостта на непълно работно време за привличането и задържането на жените на датския трудов пазар. **В Дания за 2014 г. 35.7% от**

работещите жени за заети на непълно работно време. Основната цел на този вид заетост е максимално привличане и участие на всички групи от населението на пазара на труда – жени, възрастни работници, лица с намалена трудоспособност, като им дава възможности за участие чрез предлагане на работа на непълно работно време. В България традиционно е застъпена работата на пълно работно време, чрез която се привличат и са заети само тези лица, които могат да присъстват интензивно и активно в заетостта, както и да работят извънредно, т.е едно малко ядро от икономически активни лица ⁵. Едва 3.1 % от работещите жени за 2014г. работят на непълно работно време. Този избор на модел затруднява осигуряването на достъп за лицата, които поради някаква причина не търсят ангажираност на пълно работно време и така лишава икономиката от възможностите, които предлага по-разнообразната работна сила. Мнението, че в България не е рентабилно назначаването на заети лица на непълно работно време се оборва от чуждестранните компании, които вече практикуват този модел в поделенията си в страната.

2. Моделът на златния триъгълник - концептуални основи и приложение в практиката

Въпросът как следва да се обясни появата на „датското чудо“ на трудовия пазар водят към едни и същи отговори, но обяснението би било твърде лесно, ако зад тях не стоят подробности, свързани с конкретното осъществяване на реформите в политиката и институциите по заетостта. Настоящата точка се спира върху анализа на **концепцията на т. нар. „златен триъгълник“**, с който

⁵ По данни на Евростат за 2014г. средната продължителност на работното време за работещи на пълно работно време в България е 40.9 часа, при усреднена стойност за ЕС-28 – 40.4 часа, а за Дания – 37.8 часа. Достъпно на: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_\(LFS\)_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_(LFS)_statistics)
Посетена на: 15.07.2016

теоретично се представя и обяснява моделът на датския пазар на труда, подходът за неговото формиране и реализиране. Тази концепция често се допълва и заменя с по-популярният в научната литература модел за гъвкавост и сигурност на заетостта и пазара на труда - „flexicurity“. Моделът „flexicurity“ е създаден като контрапункт на едностранчивата дерегулация на трудовия пазар, която не е в състояние да се пребори успешно с проблемите в неговата стагнация.

Дерегулацията не решава проблемите на продължително безработните лица, които имат неадекватна на пазара на труда квалификация, нито помага за справянето с проблемите висока структурна безработица и маргинализация на работната сила. В същото време концепцията за гъвкава сигурност, заимствайки от оригиналния опит на датския трудов пазар, надхвърля тези рамки и е с по-универсална дефиниция и обхват. Въпреки че моделът, избран от Дания е неприложим в друга държава, той дава ценни насоки за възможностите за развитие, които следва да се търсят на съвременните трудови пазари. В настоящата точка е направен опит да се отиде „отвъд“ стандартното обяснение на основните характеристики на този модел и да се види в съчетание с кои особености на реформите и споразуменията на пазара на труда в Дания се достига до тези трайни и учудващи постижения.

За достигането до съвременните положителни и устойчиви характеристики пазарът на труда в Дания извървява дълъг и продължителен път. **От средата на 70-те до средата на 90-те години на 20-ти век Дания експериментира различни мерки и комбинации от реформи, които не са достатъчно успешни.** През този период нивото на безработица е високо, страната се характеризира и с висока продължителна безработица. Настроенията са такива, че не се очакват подобрения на пазара на труда в дългосрочен план.

Според повечето датски изследователи сериозно подобрение на пазара на труда в Дания възниква едва в средата на 90-те години на

20-ти век **като резултат от реформи в две направления**. Първото направление е икономическо и е свързано с генерирането на растеж на икономиката. Добра основа за развитието на тези реформи е политиката в края на 80-те години за фиксиран обменен курс и намаляване на инфлацията, водещи като цяло и до намаляване на безработицата до нивото от 9% през 1987г. Според Пер Мадсен **основният двигател на промените на датския трудов пазар е постигането на растеж на икономиката, генериран от повишеното вътрешно търсене**. В началото на 90-те години на 20-ти век се провеждат реформи, водещи до намаляване на данъците върху трудовите доходи, които оказват силен ефект върху вътрешното потребление, чието нарастване за периода 1993-1994 г. възлиза на 0.5% от БВП ⁶. Освобождаването на финансови ресурси в населението е временно, но води до ефект от по-високото ниво на потребление. Той е свързан също с нарастването на заетостта, тъй като пазарът на труда реагира на икономическите промени и когато те са положителни това води до увеличаване на новоразкритите работни места.

Второто направление касае конкретно промяната на политиките на пазара на труда – техния фокус, организация и реализация. Наличието на повече свободни работни места обаче не е достатъчно условие за тяхното автоматично запълване, особено когато растежът в икономиката е в следствие на увеличаването на дела на нови сектори, в които се изисква нова професионална квалификация. Тук вече идва мястото и ролята на реформите, чрез които Дания се насочва към активната политика на пазара на труда с въвеждането на мерки, насочени предимно към предлагането на труд. Цялостната политика се преориентира към **засилване на активните компоненти и целево ориентиране към безработните, които продължително време не си намират работа**. Адресирането на структурните компоненти на

⁶ Andersen, T., M., Svarer, M., (2007) Flexicurity: labour market performance in Denmark, CESifo working paper № 2108, p. 11.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1019234 Посетена на: 14.07.2016г.

безработицата се реализира чрез серии от реформи в няколко разреза:

- промяна на правилата за получаване на обезщетения за безработица чрез което се цели промяна на поведението на безработните лица;
- промяна на финансирането на политиките на пазара на труда чрез засилено финансиране на активните мерки за преодоляване на структурните компоненти на безработицата;
- промени във функционирането на административната система на бюрата по труда и обвързването им с общинските администрации.

Политиката на пазара на труда в Дания е **позиционирана като независима политическа област с конкретен фокус върху заетостта и развитието на работната сила**⁷. Това отношение има ключово значение за начина на оформянето и реализацията ѝ, тъй като подчертава вниманието, което ѝ се отделя в рамките на цялостната икономическа политика на страната. В същото време без активната политика на пазара на труда и реализираните чрез нея постъпателни реформи от средата на 90-те години до наши дни, според Андерсен и Сварер **датският модел на гъвкавост и сигурност остава непълен и незавършен**. Балансът и компромисът между гъвкавостта на фирмите и сигурността на заетостта за работещите са необходимо, но недостатъчно условие за постигането на забележителните успехи в областта на намаляването на безработицата и увеличаването на заетостта. Авторите посочват като основна причина за успеха не мерките, които балансират изборият

⁷ Hendeliowitz, J. (2008). Danish employment policy: national target setting, regional performance management and local delivery. Employment Region Copenhagen and Zealand. The Danish National Labour Market Authority. p. 4.
Достъпна на: <https://www.oecd.org/employment/leed/40575308.pdf> Посетена на: 14.07.2016г.

вариант за гъвкава сигурност, а реализацията на полики на пазара на труда, водещи до високи инвестиции в човешки капитал и до адаптивна работна сила, която отговаря на съвременните изисквания на развитието на предприятията.

Примерът на датския трудов пазар в постигането на бързи и изключителни положителни резултати от средата на 90-те години е толкова открояващ се, че привлича вниманието към извършените в страната реформи и в крайна сметка води до преоценка на европейската политика по заетост, промените в която се реализират в приетата през 1997г. Европейска стратегия за заетост и нейните ръководни насоки. Тъй като европейската политика по заетост се развива на база на популяризирането на добрия опит в държавите членки датският пример става бързо известен. Той се коментира в различни документи на Европейската комисия като Зелената книга за модернизиране на трудовото законодателство, Зелена книга за новите форми на организация на труда, доклад на работна група за пътищата за осигуряване на гъвкавост и сигурност и др.

Кои са отличителните черти на датския модел на „златния триъгълник“. В документ на Европейската комисия, в който се предлагат принципи за гъвкава сигурност буквално се коментира, че моделът: **„предлага гъвкаво трудово законодателство и сравнително ниска степен на закрила на работното място, мащабни инициативи в сферата на обучението през целия живот и активните политики на пазара на труда и щедра социалноосигурителна система“**⁸. Системата включва три елемента, които са:

- **гъвкав пазар на труда** (осигуряван чрез нерестриктивно трудово законодателство в областта на наемането и освобождаването на работници и служители и даващо

⁸ Комисия на Европейските общности.(2007).Към общи принципи на гъвкавата сигурност. Съобщение на Комисията до Съвета, ЕП, ЕИСК и КР, стр. 24. **Достъпно на:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52007DC0359> **посетена на:** 14.07.2016г.

възможност работната сила да се пренасочи към нови, по-атрактивни и производителни сектори на икономиката);

- **обезщетения за безработица, които покриват риска от оставането без работа за сравнително продължителен период от време и не са символични**, т. е. с тях безработното лице може да се издържа за достатъчно дълъг период от време;

- и на трето място, най-важният и нов елемент – **активна политика на пазара на труда** (която променя акцента на цялостната политика по безработица от пасивност и изплащане на обезщетения на засегнатите лица към тяхната задължителна и принудителна активация).

Един от съществените аспекти в налагането на успешния модел на пазара на труда за толкова продължителен период от време е свързан с **реалния тристранен диалог в рамките на индустриалните отношения в Дания**. Аргумент за това твърдение е фактът, че активната политика на пазара на труда в Дания не е спорадично мероприятие, а дългосрочен ангажимент, чието развитие и реформиране продължава и до наши дни. **Профсъюзното покритие в страната е много високо (между 70 и 80%)**⁹. Такова високо ниво на членство в професионални организации предполага непрекъснато сътрудничество на работодателите с профсъюзите и на пръв поглед не кореспондира със слабата защита на работните места. Сключената „сделка“ между работодатели и профсъюзи в същност не е отстъпление от принципите на колективното трудово договаряне, защото е постигнат по-важен консенсус. Той е за нивото на защита не на работните места, а **на правото на труд и пригодността за заетост**. Свидетелство за това са сравнително щедрите обезщетения

⁹ Madsen. P. K. (2009). Activation policy in Denmark. Paper for presentation at conference on activation policy, Seoul, Korea Labour Institute. Center for Labour Market Research. Aalborg University. Denmark. p.3. Достъпна на: http://vbn.aau.dk/files/18792428/Madsen_Danish_Activation_Policy_Seoul_091009_v2.pdf посетена на: 14.07.2016г.

за безработица и изключително високите инвестиции в адаптивна работната сила на пазара на труда чрез изпълняваните активни политики за обучение, преквалификация и консултиране.

Наличието на функциониращ социален диалог и постигането на съгласие по важни точки от икономическото развитие на страната е посочено от Андерсен и Сварер¹⁰ във връзка с подписана през 1987 година декларация от социалните партньори, в която увеличаването на трудовите възнаграждения се обвързва с постигнатата конкурентноспособност на икономиката. Датският модел на индустриални отношения, въпреки че се реализира с участието на държавата, **акцентира по-скоро на двустранната регулация между работодатели и синдикати с колективни трудови договори и споразумения.** Партньорите в индустриалните отношения са участници в местните и централни съвети, които проектират, изпълняват и оценяват активните политики по заетостта и промените в законодателството, касаещи пазара на труда¹¹.

3. Инвестициите в активни политики на пазара на труда в Дания

В литературата активните политики на пазара на труда се дефинират като политики, които представляват намеса не за директно финансово компенсирание на последствията от безработицата посредством обезщетения, а за адресиране на проблеми като увеличаването на дългосрочната безработица, неадекватната квалификация на работната сила, дискриминацията спрямо

¹⁰ Andersen, T., M., Svarer, M. (2007). Flexicurity: labour market performance in Denmark, CESifo working paper № 2108.p.10. Достъпно на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1019234 Посетена на: 14.07.2016г.

¹¹ Hendeliowitz, J. (2008). Danish employment policy: national target setting, regional performance management and local delivery. Employment Region Copenhagen and Zealand. The Danish National Labour market authority, p. 8. Достъпно на: <https://www.oecd.org/employment/leed/40575308.pdf> Посетена на: 14.07.2016г.

неравнопоставени групи от икономически активни лица и др. Обезщетенията и помощите за безработица, генерирани на базата на обществени социалноосигурителни фондове и държавни средства, са полезни в периодите на циклични спадове на заетостта за омекотяване на ефекта от загуба на работа при масови съкращения и реструктурирания на икономиката. В същото време те не съдействат на безработните в придобиването на умения да се справят сами с проблема безработица. С това се занимават активните политики на пазара на труда.

Активната политика си поставя за цел създаването на възможности за заетост за всички, желаещи да работят, разширяването на кръга от икономически активни лица, създаването и подобряването на условията за последваща заетост на пазара на труда, постигането на устойчива заетост и др. В модерните си форми тя е много далече от чистото предлагане на субсидирана заетост, а е комплекс от взаимозависими мерки, които целят засилване на способностите на безработните лица да се справят сами с предизвикателствата на пазара на труда, вместо да се осланят на фондовете и средствата за социално подпомагане и на обезщетенията за безработица. Активните политики на пазара на труда според материал на Европейската комисия могат да допринесат за увеличаването на заетостта, намаляването на безработицата, увеличаването на БВП и намаляването на зависимостта от помощи¹².

Освен че става дума за икономическа политика, прилагана конкретно за трудовия пазар и поради това отличаваща се съществено от всички други политики, значение оказва националният контекст и конкретните аспекти на изпълнението. Ето защо е трудно да се направи завършена и цялостна преценка на активните политики на пазара на труда като се изолират условията за прилагане, цялостния

¹² European Commission.(2015).Active labour market policies. European semester thematic fiche. Достъпно на: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/active_labour_market_policies_20151126.pdf Посетена на: 14.07.2016г.

национелен контекст и развитие и най-вече общата икономическа политика в държавата, без която и най-ефективните мерки не могат да постигнат значими резултати.

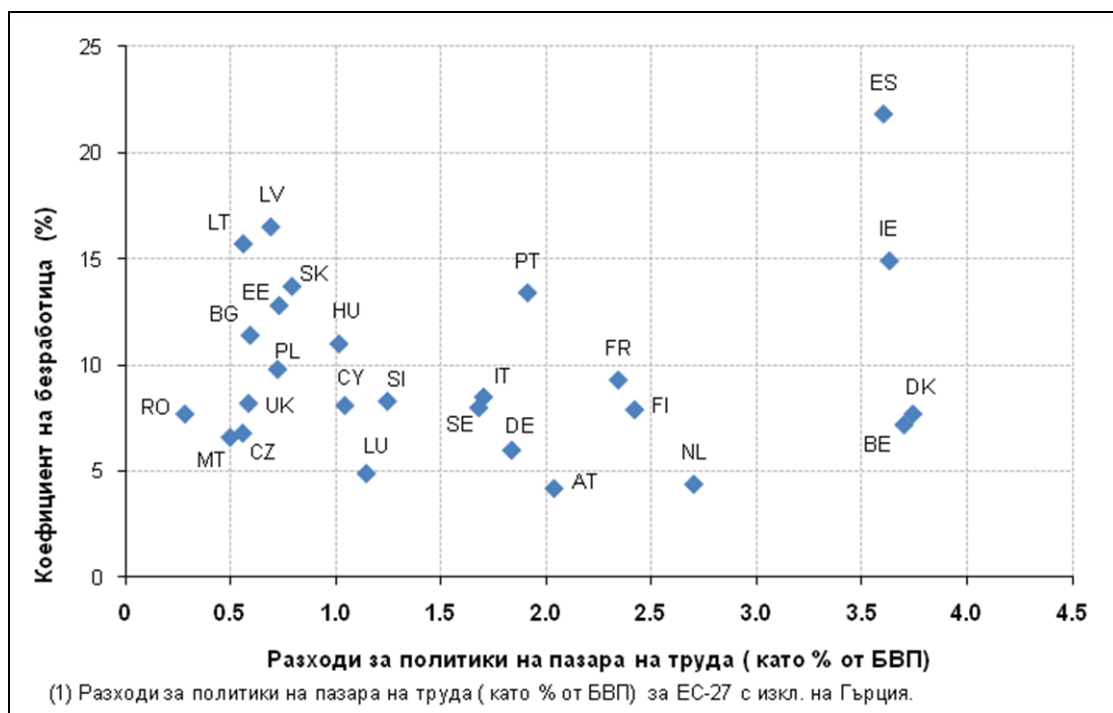
В началото на 90-те години Дания използва активната си политика за квалификация и преквалификация на продължително безработните лица. **В този смисъл изразходваните средства добиват формата на инвестиции в човешки капитал за разлика от традиционното им отчитане като разходи за публични политики, които се изчисляват в процент спрямо brutния вътрешен продукт.** Това е политика, насочена към индивидуализирана подкрепа, базирана на оценка на потребностите, ориентация и активация. Тя е рационален избор на база на натрупания опит в борбата с безработицата. В края на 80-те години се установява, че няма как повече да се намали безработицата под 9% само с мерки за увеличаване на работните места, т.е. политики от страната на търсенето на работна сила. В началото на 90-те години се стига до извода, че към вече прилаганите политики трябва да се добавят мерки от страната на предлагането, чиято основна цел следва да бъде осигуряване на подходящи като квалификация работници и служители за фирмите в Дания.

Постигнатите качествени трансформации на датския трудов пазар по-лесно могат да се оценят като се разгледа представената на следващите две графики статистическа информация за извършените разходи за политики на пазара на труда като процент от БВП – общо и конкретно изразходваните средства за активни мерки. Графиките позволяват и оценяване на процесите както в сравнителен разрез за различни сържави от ОИСР, така и във времеви план конкретно за Дания.

В избора на съотношение между изразходването на средства за активни и пасивни политики на пазара на труда може да се проследи и стратегическият избор, довел до силно снижаване на продължителната безработица на пазара на турда. Именно тук се вижда, че

философията и моделът на златния триъгълник подпомагат реализирането на избраните политики, които се превръщат в системна основа за инвестиции в човешки капитал. Тези усилия водят до скъсяване на периода, в който се остава в групата на безработните и до коригиране на индивидуалната неспособност на безработните лица сами да финансират разходите за квалификацията и преквалификацията си след продължителен престой без работа, деквалификация и ползване на социални помощи.

На графика 1 е представен процентът от БВП за политики на пазара на труда за 2011 г. е над 3.5 според статистическите данни на Евростат. За сравнение средствата изразходвани в България са малко над 0.5 % от БВП. Данните за датския пазар на труда показват освен общ висок процент на изразходвани средства за политики на пазара на труда и много висок дял на средствата конкретно за активни политики.



Графика 1 Разходи за политики на пазара на труда в страните от ЕС-27 като процент от БВП за 2011г.

Източник: Eurostat (online data codes: Imp_expsumm and lfsa_ugad), <http://ec.europa.eu/eurostat/>

На графика 2 може да се проследи динамиката на изразходваните средства за активни политики на пазара на труда в Дания за периода 2004-2011 година. За периода 2004г. – 2006г. тези разходи надхвърлят 1.5. Точно преди началото и старта на икономическата криза само за две години от 2007 до 2008г. разходите бележат по-рязък спад, най-вероятно защото общият коефициент на безработица в Дания спада до рекордно ниските си нива съответно за 2007г. - 3.8% и за 2008г. до 3.4 %.

Очевидно негативните тенденции в развитието на безработицата са причина за възобновяването на интереса и повторното нарастване на разходите за активни политики на пазара на труда, които през 2011 година достигат **почти 2.3% от БВП**. При сравнение с процента общо за политиките на пазара на труда, който е представен на графика 1 се вижда, че за пасивни политики на пазара на труда през 2011 година в Дания са изразходвани малко над 1 % средства от БВП.



Графика 2 Публични разходи за АППТ в Дания като процент от БВП за периода 2004г.-2011г.

Източник: Labour market programmes: expenditure and participants, OECD Employment and Labour Market Statistics (database), <http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>

Тенденцията проличава още по-отчетливо при сравнение с по-отдалечени във времето данни за пазара на труда в Дания. За периода 1986-1993г. – усредните разходи за активни политики на пазара на труда са възлезали на 0.9% от БВП, докато за десетгодишния последващ период от 1994 до 2004г. усреднената стойност е 1.3% от БВП ¹³, докато през последните години те надхвърлят стойността от 2%. Нарастването на разходите за активна политика според Андерсен и Сварер е резултат отувеличаването на дела на по-скъпите мерки, които се финансират, като например инвестиции в образование и разширяването на кръга на участниците в активните политики на пазара на труда, включващи осигурени и неосигурени за риска безработица участници.

Графиките илюстрират значителното количество финансови средства перманентно вложени в мерки за намаляване на безработицата и увеличаването на заетостта. Те ясно индикират пренасочването в изразходването на публични средства в приоритетни мерки за активната политика и предпочитание пред пасивните мерки. Инвестирането в активна политика в Дания води до няколко съществени промени на трудовия пазар – повишаване на нивото на квалификация на работната сила, намаляване на равнището на структурната безработица, подобряване на съвпадението между търсене и предлагане на труд. **Средствата за активни политики на пазара на труда в Дания последователно и постъпателно се увеличават през годините.** Изводът е, че активните политики са реален дългосрочен приоритет на датския пазар на труда, който показва политическите и административни намерения на държавно ниво за борба с безработицата.

¹³ Andersen, T., M., Svarer, M., (2007) Flexicurity: labour market performance in Denmark, CESifo working paper № 2108, p. 17-18. Достъпно на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1019234 Посетена на: 14.07.2016г.

4. Реформиране на политиката по заетостта в Дания

Дания е държавата не само с най-високи разходи като процент от БВП за политики на пазара на труда, както е видно от представената информация на графика 1, но и с най-добър успех от провеждането им. Резултатите са забележителни – скъсяване на периода на безработица, намаляване на продължителната безработица, която се свързва със структурните промени в секторите на икономиката, намаляване на младежката безработица, постигане на целите на стратегия Еворпа 2020 на национално ниво ¹⁴. Важно е да се проучи как се реализират активните мерки на пазара на труда, кои са мотивиращите условия за участниците в тях, как е организирана и функционира системата на бюрата по труда - институцията, пряко отговорна за подкрепата и реализацията им. Отговорът на тези въпросите е в основата на разбирането кои са факторите, които стоят зад ефективното функциониране на активната политика на пазара на труда в Дания.

При промяната на фокуса на политиката от пасивна към активна основният проблем, пред който се изправят създателите на политики в Дания е как да осигурят, че новите проекти ще имат ефект върху безработните и как да генерират желано и подходящо поведение. За целта няколко пъти от средата на 90-те години и в началото на 20-ти век **периодът за изплащане на обезщетения бива намаляван** - първо на четири години, след това на две, после във връзка с изискванията на Европейската стратегия за заетост за лицата над 30 години - до една година и най-накрая на девет месеца.

Втората по-съществена промяна, която осигурява финансов сигнал към безработното лице се обяснява със следната формулировка в датска брошура за активната политика за заетост **„политиката на**

¹⁴ Hendeliowitz, J. (2008). Danish employment policy: national target setting, regional performance management and local delivery. Employment Region Copenhagen and Zealand. The Danish National Labour market authority, p. 5. Достъпно на: <https://www.oecd.org/employment/leed/40575308.pdf> Посетена на: 14.07.2016г.

пазара на труда се базира на принципа, че за да получава подпомагане безработното лице трябва да бъде активно....целта е безработното лице да бъде върнато на трудовия пазар колкото се може по-бързо и да се осигури на компаниите работната сила, от която се нуждаят”¹⁵. За осигуряване на този ефект целенасочено се прекъсва връзката между участието в активни мерки на пазара на труда и получаването на обезщетение за безработица.

След обучението на продължителното безработното лице, то бива включвано в програма за субсидирана заетост. Провеждането ѝ обаче не е основание за удължаване на предварително предвидения период за получаване на обезщетения за безработица, както е в много други европейски законодателства, включително българското. Често описваната в литературата щедрост в изплащането на обезщетения за безработица е свързана с получаването на обезщетения, които възлизат на 90 % от получаваното брутно трудово възнаграждение в периода преди началото на безработицата. Такива обезщетения обаче се реализират само за по-нискодоходните групи от населението.

Изследванията на активните програми на пазара труда в Дания показват реализацията на два положителни ефекта. Първият е свързан с **повишаване нивото на квалификация** на безработното лице, чиито шансове за обикновена несубсидирана заетост на пазара на труда нарастват след проведено обучение за квалификация и преквалификация. Този изследван ефект се оказва по-силен за групите на датския пазар на труда с по-ниска квалификация. Вторият резултат е свързан с т.нар „**мотивационен ефект**”, който се проявява в засилване на търсенето на платена заетост в периода непосредствено преди задължителното участие в активна мярка с цел нейното избягване. За датския трудов пазар той е

¹⁵ Active labour market policy in Denmark. Local Government Denmark. Department of Employment and Integration. p.2. Достъпно на: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_41698/cf_202/Report- Labour Market 5.PDF
Посетена на: 14.07.2016г.

доста висок и значим, което също подпомага за намирането на несубсидирана заетост преди участието в активна мярка на пазара на труда ¹⁶.

Предоставянето на възможности за квалификация е необходимо, но недостатъчно условие за осигуряване на адаптивна работна сила. **Ключов фактор за активирането на безработните лица е осигуряването на индивидуализиран подход за консултиране и подкрепа.** Системата в Дания се базира на оценка на индивидуалните потребности и съгласуване на индивидуален план за действие. Наличието на реално работеща система за консултиране на безработните потвърждава интереса и значението ѝ за подходящото подпомагане на безработните. Проведени изследвания в тази връзка показват, че когато консултантът има допирни точки и общи черти с консултираното лице, целият процес е по-успешен.

Успоредно с реформата на структурата, насочеността и обхвата на политиките за заетост, протича още една сериозна реформа, свързана с функционирането на институциите на пазара на труда. Тази реформа създава условия за реална **децентрализация на политиката по заетостта, която заедно с децентрализираните индустриални отношения функционира на местно ниво.** Отговорността за проектирането и провеждането на политиката и на нейното прилагане на местна почва съобразно регионалните потребности е делегирана на трипартитни съвети по пазара на труда. Поетапно чрез тестване и постепенно обединяване на функциите на бюрата по труда, които отговарят за осигуряването за риска безработица работници и служители с функцията на общините за социално подпомагане на неосигурените лица. Създават се така наречените центрове за работа – „job centers“ (общо 94 за страната), в които горепосочените две функции са интегрирани, включително на

¹⁶ Madsen, K., P.,(2002).The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, p. 8. Достъпна на: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.4437&rep=rep1&type=pdf> Посетена на: 14.07.2016г.

принципа на една пространствена локация, намираща се в общината, а служителите участващи в тях си сътрудничат по въпросите, които касаят безработните. Единствената функция, която остава извън тези центрове е определянето и изплащането на обезщетенията и социалните помощи за безработните лица.

Какви са основните цели на центрoвете за работа. На първо място те осъществяват посредничество между фирмите (потенциални работодатели) и лицата, търсещи работа. Те извършват и конкретната реализация на активните мерки на пазара на труда посредством местните проекти. Специфична характеристика на тези центрове е, че те са разположени в общините, които ги управляват. Те реализират поставените пред тях цели чрез използването на система за управление на изпълнението, която структурира и каскадира приоритетите за изпълнение от министъра на заетостта до местното ниво. В плановете са включени конкретни и измерими цели, които се изпълняват от местните центрове за заетост в сътрудничество с местните тристранни съвети, в които вземат участие представители на държавата, синдикатите и работодателите).

След осъществяването на структурната реформа бюрата по труда разполагат с делегирани отговорности за планиране и изпълнение на активните мерки на пазара на труда. Намеса от централно ниво се предвижда само в случаите, когато центрoвете за заетост не изпълняват поставените пред тях цели. В състава на мерките, в които инвестират датските правителства са: насочване и консултиране; повишаване на квалификацията; обучение на работното място; организиране на стажове; образование; преквалификация. Всички тези целеви интервенции са насочени към подобряване на предлагането на труд, адаптивността и квалификацията на работната сила, така че то да бъде максимално съответстващо на потребностите на икономиката.

Един от неразрешените въпроси на българския пазар на труда през последните 15 години е кои са професиите на бъдещето, в които

трябва да се инвестира дългосрочно и как да изглежда системата за образование, обучение и преквалификация. В тази насока интерес представляват усилията на Дания за създаване на условия за учене през целия живот. В Дания над 25 % са участващите в мероприятия за учене през целия живот, докато в България процентът е 1.8% ¹⁷. В контекста на тези усилия не е учудващо, че процентът на лицата с много добри умения в Дания е висок. Датската държава има изградени традиции в прогнозирането в количествени и качествени параметри на потребностите от образование и обучение. Силно развито е сътрудничеството между институциите на пазара на труда и системите за образование и обучение. Тези достижения са предпоставка за подобро целеполагане, провеждане на курсове за квалификация и определяне на нужните обучения на пазара на труда. През 2015 година Дания извършва реформи в системата си за професионално обучение с цел да стимулира участието и да намали процента на напускащите образователната система. Реформите в системата на пазара на труда също не са приключили като през същата година страната подобрява посредническите си услуги и профилирането на търсещите работа.

Заклучение

Възникването на датския модел на пазара на труда е резултат от целенасочени усилия в началото на 90-те години като отговор на сериозните проблеми и предизвикателства, които страната е имала през 70-те и 80-те години на 20-ти век. Не бива да се подценява сложността на механизма, довел до представените в статията успехи на датския трудов пазар. Те са комплексни и включват взаимнодопълващи се политики на национално, регионално и местно

¹⁷ Европейска комисия. (2015). Проект на съвместен доклад по заетостта на Комисията и на Съвета, придружаващ съобщението на Комисията относно годишния обзор на растежа за 2016г., стр. 22
достъпен на: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_draft_joint_employment_report_bg.pdf
Посетена на: 14.07.2016.

ниво, които се съчетават с високата обвързаност на датската икономика със световните пазари и потребности. Реформите на макроикономическо ниво са съпътствани от конкретни реформи в областта на пазара на труда.

Политиката на пазара на труда е призната за отделна и самостоятелна област от политиката на страната със собствена значимост. На национално ниво са формулирани ясни политически цели и приоритети на политиката по заетостта, които се реализират посредством система за каскадиране на задачите (система за управление на изпълнението) до ниво община, на което в условията на висока степен на децентрализация се реализира и наблюдава напредъка им.

Активната политика на пазара на труда е тясно обвързана със системата за получаване на обезщетения и социални плащания за безработица. Изискването за взаимното допълване и съвместна ефективност на активната и пасивната политика в едно цяло е едно от признатите теоретични условия за успех на активните мерки на пазара на труда. На практика то се реализира успешно на датския трудов пазар. Активните политики по заетостта под формата на местни и регионални проекти са финансирани като приоритетна област. В същото време те са съобразени с местните нужди и потребности, което ги прави успешни и устойчиви в дългосрочен план. Датската система на бюрата по труда е реформирана и нейните функции са включени в отговорностите на общините. Това осигурява комплексно проследяване на безработните, включени в състава на дадена териториална единица.

Въпреки ниската степен на сигурност на работното място акцентът в сигурността е преместен към наличието на последваща заетост. Работещите имат високо усещане за сигурност, независимо от големия оборот на работни места и по-краткия период от време, за който ги заемат. Високите обезщетения за безработните и институционалните усилия за инвестиране в човешки капитал

осигурява наличието на адаптивна работна сила с квалификация, съответстваща на изискванията на пазара на труда. Така при съответствие между търсенето и предлагането на труд и наличието на нови работни места вероятността за продължителна безработица намалява.

В рамките на подкрепата на безработните лица се предлага индивидуализирано консултиране за всяко безработно лице по предварително разработена схема за интервенция и активация. Консултирането на безработните лица се съпътства от взаимен ангажимент не само да се получава обезщетение за безработица, но и за него да се участва в програми за квалификация и последваща заетост, т.е. „да се изработи“ получаваната финансова подкрепа.

Ролята на инвестициите в образование, обучение и квалификация, макар и спорна в краткосрочен аспект, показват дългосрочен успех на датския трудов пазар. Този успех се реализира в намаляването на общите нива на безработица до безпрецедентно ниски стойности, ограничаване на дългосрочната безработица, увеличаване на заетостта и даване на възможност за работа на непълно работно време. Инвестициите в адаптивна работна сила, които се реализират чрез активните мерки на пазара на труда превръщат датската държава в най-мащабния инвеститор в обучение през целия живот.

Въпреки постигнатите успехи пред системата на заетостта стоят неразрешените проблеми със застаряването на населението, недостига на работна сила, привличането на имигранти в трудоспособна възраст, за които се отчитат по-високи проценти на безработица, текущите предизвикателства, свързани със задържането на постигнатия напредък.

Използвана литература:

КОМИСИЯ на Европейските общности.(2007).*Към общи принципи на гъвкавата сигурност*. Съобщение на Комисията до Съвета, ЕП, ЕИСК и КР, стр. 24. Достъпна на: <http://eur-lex.europa.eu>

ANDERSEN, T., M., Svarer, M. (2007). *Flexicurity: labour market performance in Denmark*. CESifo working paper № 2108. Достъпна на: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1019234

THE Economist.(2006).Denmark`s labour market flexicurity: a model that works. Special report. Достъпна на: <http://www.economist.com/printedition/2006-09-09>

EUROPEAN Commission (2016). *Employment and social developments in Europe 2015. Statistical Annex*. Достъпно на: <http://ec.europa.eu/social/>

HENDELIOWITZ, J. (2008).*Danish employment policy: national target setting, regional performance management and local delivery*. Employment Region Copenhagen and Zealand. The Danish National Labour Market Authority. Достъпна на: <https://www.oecd.org/employment>

LOCAL Government Denmark. (2006). *Active labour market policy in Denmark*. Department of Employment and Integration. Достъпно на: <http://www.kl.dk/>

MADSEN. K. P. (2009). *Activation policy in Denmark. Paper for presentation at conference on activation policy*. Seoul. Korea Labour Institute. Center for Labour Market Research. Aalborg University. Denmark. Достъпна на: <http://vbn.aau.dk/>

MADSEN, K., P.(2002).*The Danish Model of "Flexicurity" – A Paradise with some Snakes*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Достъпна на: [http://citeseerx.ist.psu.edu/
<http://www.ec.europa.eu/eurostat/>
<http://www.oecd-ilibrary.org/statistics>
\[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour market and Labour force survey \\(LFS\\) statistics\]\(http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_\(LFS\)_statistics\)](http://citeseerx.ist.psu.edu/http://www.ec.europa.eu/eurostat/http://www.oecd-ilibrary.org/statistics/http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_(LFS)_statistics)