



Йордан Димитров

## Младежката безработица в България

■ Младежката безработица трябва да се разглежда едновременно с въпроса и за тези млади хора, които не търсят активно трудова заетост. И двата проблема превръщат положението на младежите на българския пазар на труда дори в още по-тревожно, отколкото изглежда само на пръв поглед. В действителност същностният проблем са младежите, които нито работят, нито учат, нито се квалифицират (групата на НРУК), както и дългосрочно безработните.

■ Младежите, които напускат училище преждевременно, и сравнително ниското качество на образованието в България са едни от главните причини за наличието на младежи с недостатъчна образователна подготовка, квалификация и умения. И двата проблема обаче са добре познати и се предприемат съответните мерки това положение да се подобри.

■ Обстоятелствата, свързани със социалния статус, увеличават риска да останеш безработен в България. Ако родителите на младите хора са безработни, не търсят активно трудова заетост, имат ниска степен на образование, неграмотни са и им липсват умения и квалификация, живеят в бедност или принадлежат към някоя от онеправданите обществени групи и пр., то тогава с голяма степен на сигурност тяхното момче или момиче ще придобият същите характеристики.

■ България разполага с богат инструментариум от активни мерки на пазара на труда, които позволяват да се реагира с най-подходящите инструменти за борба с младежката безработица и с липсата на активно търсене на трудова заетост при младите хора.

■ Но това, което подлежи на преразглеждане, е не цялостната политика от активни мерки на пазара на труда, а подробностите от всяка конкретна програма. Някои от програмите, които са непривлекателни или се управляват недостатъчно качествено поради наличието на множество процедурни пречки и ограничения, водят и до недостатъчна резултатност.

Октомври 2012

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение.....	2
2. Общо развитие на младежката безработица.....	2
3. Риск от безработица и модели на прехода, които същевременно се диференцират и по сектори, и по професии .....	5
4. Младежката безработица в зависимост от пола.....	8
5. Младежката безработица в зависимост от образованието.....	9
6. Младежката безработица в зависимост от продължителността на липсата на заетост.....	12
7. „Поколенческа“ младежка безработица .....	13
8. Ролята на демографията.....	14
9. Младежи, които нямат трудова заетост и нито се обучават, нито се квалифицират (не работят, не учат, не се квалифицират – групата на НРУК) .....	15
10. Ролята на икономическите цикли и на растежа на brutния вътрешен продукт (БВП).....	16
11. Някои характеристики на младежката безработица.....	18
12. Ролята на трудовото законодателство.....	18
13. Младежки политики и анти-кризисни мерки.....	20
14. Заключение и препоръки.....	24
Библиография.....	27

## 1. Въведение

Младежите винаги са смятани за група, намираща се в периферията на българския пазар на труда. Те не успяха да се отърсят от тази си неизбежна позиция дори през единадесетте последователни години на икономически растеж главно поради структурни ограничения като: недостатъчно ниво на квалификация, умения, опит, социален капитал и пр. И така – някак предсказуемо – на младежите бе нанесен непропорционално силен удар от настъпилата рецесия, която доведе до изключително високи нива на безработица и отказ от активно търсене на заетост, както и до ниски нива на участие на пазара на труда и заетост. Икономическата криза прибави мощни циклични фактори към вече съществуващите структурни такива.

Настоящата студия изследва последните развития в положението на младежите на българския пазар на труда. Тя насочва вниманието си към теми като: младежката безработица, заетостта, отказа от активно търсене на заетост, участието на пазара на труда, ролята на образованието, демографското положение и икономическия растеж. Младежите се анализира по отношение на полова принадлежност, възраст, времетраене на безработицата, социален статус и пр. Също така се извеждат и коментират главните причини да си безработен в млада възраст. Освен това внимание се обръща на основните характеристики на младежите, които имат трудова заетост. Накрая са представени политиките за младежка заетост, а тяхното влияние върху младите хора се подлага на анализ. Студията завършва с препоръки за приемане на съответни политики, които да улеснят участието на младите хора на пазара на труда и да направят това участие по-успешно.

Ако изрично не е посочено нещо друго, настоящата студия се основава главно

на данни, получени от Изследването на работна сила (ИРС), което се провежда от Националния статистически институт (НСИ). Основната целева група са младежите на възраст от 15 до 24 години и от 25 до 29 години. Когато между двете групи не е установена конкретна разлика, в текста понякога се представя само една от тях.

## 2. Общо развитие на младежката безработица

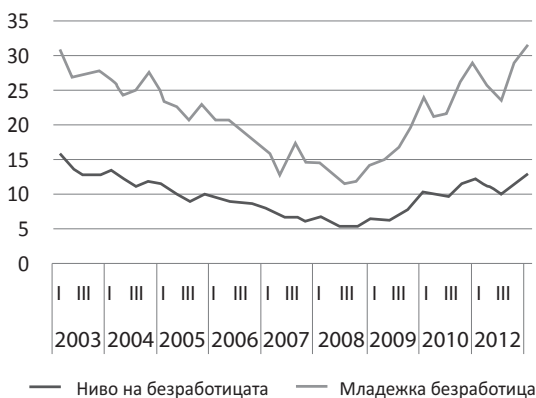
За четвърта поредна година младежката безработица продължава да се увеличава на годишна база. През първото тримесечие на 2012 г. процентът на младежката безработица (ПМБ) във възрастовата група 15-24 години достигна върхова стойност спрямо третото тримесечие на 2008 г., когато бе отбелязано началото на икономическата криза, и за първи път надхвърли нива от 30% за периода от първото тримесечие на 2003 г. насам. Понастоящем около 74 800 младежи между 15 и 24 годишна възраст са без работа. Ако разширим наблюденията си като включим и всички младежи на възраст до 29 г., добавяме още 44 200 безработни, като процентът на младежката безработица във възрастовата група 25-29 години достига рекордните нива от 14.8% за последните 8 години.

Нивото на младежката безработица (МБ) продължава да се покачва, въпреки че през 2011 г. икономическото развитие вече е обърнало негативната си тенденция и бележи слаб ръст. И макар, че в началото на икономическата криза през 2008 г. се наблюдаваше пълно преобръщане на повечето от положителните завоевания на пазара на труда, сега признаци на подобрене не се наблюдават, особено при подгрупата на младите хора, а напротив – съществува тенденция за по-бързо нарастване на младежката безработица в сравнение с общото ниво на безработицата в страната. Последният факт може да означава,

че нивото на младежката безработица не се определя само от цикъла на деловата активност, но също и от мощни структурни фактори като например опит, умения и пр. Това твърдение се подкрепя също и от факта, че дори в годините на икономически растеж младежката безработица оставаше на ниво 2-3 пъти по-високо от безработицата при възрастните хора, а нивото на заетост и активно търсене на работа на младежкия пазар на труда бяха на прекалено ниско в сравнение с тези показатели в повечето от 27-те страни на Европейския съюз.

Общо взето, младите хора са в неблагоприятна ситуация в сравнение с по-възрастните, когато говорим за изгледите за намиране на заетост или за вероятността да останеш без работа. Такъв беше случаят и през годините на икономически подем,

**Фиг. 2.1** Процент на младежката безработица (15 – 24 г.) спрямо общото ниво на безработицата

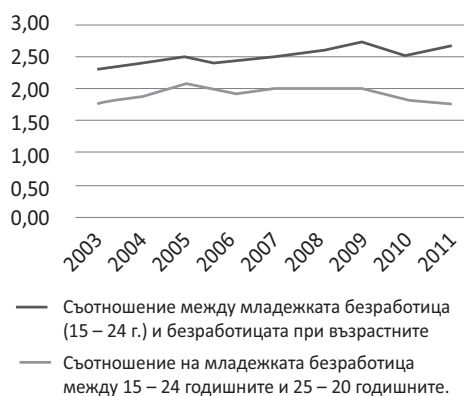


Източник: НСИ ИРС, собствени изчисления

Графика 2.3 по-долу илюстрира връзката между участието на младежкия пазар на труда и процента на младежката безработица. Лесно се вижда, че при възрастовата група между 15 и 24 години съществува отрицателна корелация и че тя се равнява на -0.6438, което е много близо до числото за повечето страни от ЕС (Дитрих 2012 г.). Това означава, че покачването на нивото на младежката безработица върви заедно

това продължава и по време на кризата. Съотношението между младежката безработица и безработицата при възрастните остава стабилно през последните 10 години, като запазва стойности в границите на 2.33 (2003 г.) и 2.71 (2009 г.). Това сочи, че вероятността за младите хора в България да останат без работа е приблизително 2.5 пъти по-голяма в сравнение с хората на зряла възраст. Освен това, на колкото пониска възраст е един младеж, толкова по-лошо е положението му на пазара на труда. Изчисляваме подобно съотношение между нивата на младежката безработица (МБ) във възрастовите групи на 15 – 24 годишните и на 25 – 29 годишните. Графиките по-долу илюстрират, че при младежите под 25 годишна възраст има два пъти по-голяма вероятност да са безработни в сравнение с тези на възраст между 25 и 29 години.

**Фиг. 2.2** Процент на младежката безработица (15 – 24 г.) спрямо средния процент безработни сред населението над 25 годишна възраст и младежката безработица при 25 – 29 годишните



с намаляващ процент на участие на младите хора на пазара на труда и обратно. Противно на това, същият корелационен коефициент за възрастовата група между 25 и 29 години е положителен – 0.3498. Едно от най-логичните обяснения за това е, че болшинството от младежите на възраст между 15 и 24 години разполагат с много повече възможности да се върнат в училище или просто да останат неактивни и

да не си търсят работа, защото родителите им все още се грижат за тях. Тези възможности обаче бавно се стопяват, когато младите пораснат още малко. Безпрецедентно високите нива на неактивни на пазара на труда млади хора в България са доказателство за младежи, които вече са се обезкуражили да търсят работа (виж Раздел 8 за повече подробности). Освен това, чистият процент на регистриралите се на пазара на труда млади хора на възраст между 19 и 23 години е нараснал от 36.4% за учебната 2007/2008 г. на 42.6% за учебната 2011/2012 г. Разполагаме със сходни данни и за възрастовата група между 15 и 18 годишна възраст, където повишението е с 2.9 процентни пункта.

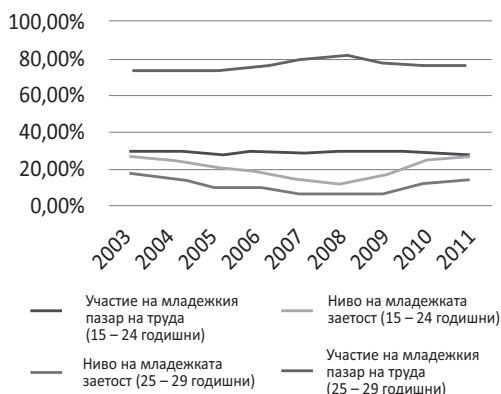
Друга възможна причина за намаляващото участие на младежите на пазара на труда, макар че то е драстично пониско в сравнение със средния процент в ЕС, са сравнително добре работещите социални предпазни мрежи в България, които обхващат не само самите младежи, но и семействата им. В доклада на Световната банка от март 2009 г. под надслов: „България: Програми за социално подпомагане: Разходи, точност на насочването им и ефект върху бедността“ се казва следното: „...бедността сред бенефициентите намалява с 39 процентни пункта поради комбинираното въздействие на всички програми за социална закрила. Следователно, ако страната не извършва социални трансфери или те се окажат недостъпни, процентът на бедните сред бенефициентите би се повишил до 53 процента вместо наблюдаваните 14-15 процента. Друг пример в същата посока е фактът, че четирите основни програми за социално подпомагане обхващат

почти една трета от всички домакинства в България. Две от тях – така наречените проактивни програми за бедните (за гарантиран минимален доход и помощи за отопление) – постигат първокласна резултатност и точност на насочването.“

Младежката безработица в България остава недостатъчно използван икономически ресурс дори в годините на солиден икономически растеж. През 2007 г. процентът на участие на пазара на труда (за групата на 15 – 24 годишните) се е повишил до 30%, в сравнение със средното ниво от 40% в останалите страни от ЕС. В края на 2011 г. той отново се увеличава до малко над 27%. Нивата на младежката заетост са дори още по-неблагоприятни – 20.1%, което е почти на половината от средния процент за Европейския съюз.

Съществуват две основни групи обяснения за ниските нива на заетост. Първата е свързана с причините за младежката безработица (недостатъчен брой работни места особено в период на криза, липса на умения и опит и пр.), а втората – с отсъствието от работната сила главно поради занимания, свързани с образованието, или просто поради обезкуражаване за участие на пазара на труда. Всъщност 50% от младежите на възраст между 15 и 29 години остават извън работната сила и изобщо не желаят да работят. Главната причина за наличието на приблизително три четвърти неактивни младежи, без желание за работа, е участието им в някаква форма на образование, обучение или квалификация. През 2009 г. само 5% от младите хора в България учат и работят едновременно (в Холандия техният дял е почти 70%)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По данни на Евростат.

**Фиг. 2.3 Участие на младежкия пазар на труда и нива на младежката безработица**

Източник: НСИ ИРС

### 3. Риск от безработица и модели на прехода, които същевременно се диференцират и по сектори, и по професии

В този раздел се анализират някои от ключовите фактори, които предопределят причините, поради които един млад човек е безработен или е неактивен на пазара на труда в България.

Най-мощният фактор сред тези причини е липсата на подходящо образование, квалификация и умения. В подробности тази тема се обсъжда в Раздел 5. Тук само ще споменем някои ключови фактори, които доказват изложената теза. Най-високата процентна безработица сред младежите на възраст между 15 и 24 години през 2011 г. е регистрирана в групата на млади хора с начално и по-ниско образование – 65.3%. Групата на младежите с по-ниско от средно образование се нарежда на второ място по най-висока безработица – 44.6%, но тази група е с най-високо ниво на липса на активност на пазара на труда – 53.57%. В обобщение можем да кажем, че колкото е по-ниско нивото на образование на младите хора, толкова е по-високо нивото на безработицата и липсата на активност на пазара на труда при тях.

**Фиг. 2.4 Нива на младежка заетост**

Отпадналите от училище са друг важен определящ фактор за младежката безработица. Средният брой ученици, които годишно отпадат от училищната система в страната през последните 10 години, е около 26 хиляди. Почти 85% от тях представляват случаи, в които или самите деца са поискали да напуснат училище, или родителите им са ги принудили да поискат да го напуснат. Много вероятно е повече от една трета от средната младежка заетост през последните 10 г., която възлиза общо на 60,000 души, да се дължи на младежи, отпаднали от училищното образование тъкмо по този начин.

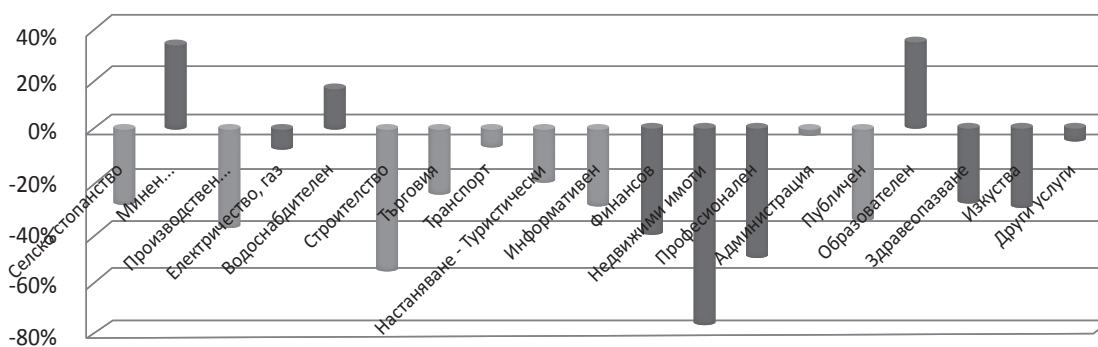
Несъвпаденията или несъответствията на пазара на труда също са тясно свързани с образованието и квалификацията. Въпреки, че икономиката страда от значителни нива на безработица, съществуват свободни работни места, които не могат да се запълнят. Макар и безработицата да е достигнала исторически високо ниво, броят на незаетите работни места възлиза на около 16-17 хиляди (по данни на НСИ ИРС) и остава стабилен през последните 3 години, независимо дали икономиката бележи ръст или е в рецесия. Това означава, че съществуват работни места, за които не могат да се намерят подходящи незаети работници или служители със

съответната квалификация, умения, образование, и пр. От друга страна, може да се твърди, че незаетите работни места не са прекалено много в сравнение с броя на безработните, което превръща безработицата по-скоро в циклична, отколкото в структурна. Но защитниците на причините за несъответствията на пазара на труда могат да възразят срещу това въз основа на броя на незаетите работни места през 2008 г., когато почти 24 хиляди работни места не бяха запълнени и за тях липсваха съответни подходящи кандидати.

Струва си да се изследва въпросът дали през последната криза заетостта в конкретни сектори на икономиката е по-рискова за младите хора. Съвсем разбираемо е, че цикличните сектори на икономиката, които икономическата криза засяга по-тежко, са източник на безработица, включително и на младежка. В Раздел 4 по-долу се разкрива, че секторът на строителството е освободил значителен брой хора и това е едно от обясненията за изключително го-

лемия ръст на безработицата сред мъжете, включително и сред младежите. Ако разгледаме графиката от Фигура 3.1 (само статистически значимите данни от нея), на преден план изпъкват няколко икономически сектора. На нея може да се види, че сектори като селско стопанство, промишлено производство и преработваща промишленост, строителство, търговия на едро и дребно, ремонт на автомобили и мотоциклети изпитват най-голяма промяна при намаляване на заетостта сред младежите на възраст 15 – 24 години. Може да се заключи, че ако млад работник е нает на работа в един от тези сектори и икономическата криза приближава, тя би могла да застраши сигурността на работното му място. Всъщност три от тези сектори носят отговорност за почти 70% (57 хиляди души) от намаляването на младежката заетост. Този абсолютен спад на заетостта в трите сектора е съизмерим с абсолютно покачване на броя на безработните и нетърсещи работа младежи на възраст между 15 и 24 години за същия период, който е малко над 54 хиляди.

**Фиг. 3.1** Процентно изменение на зетите младежи по икономически сектори – сравнение между 2008 и 2011 г.



Проблеми с малките числа. Източник: НСИ ИРС

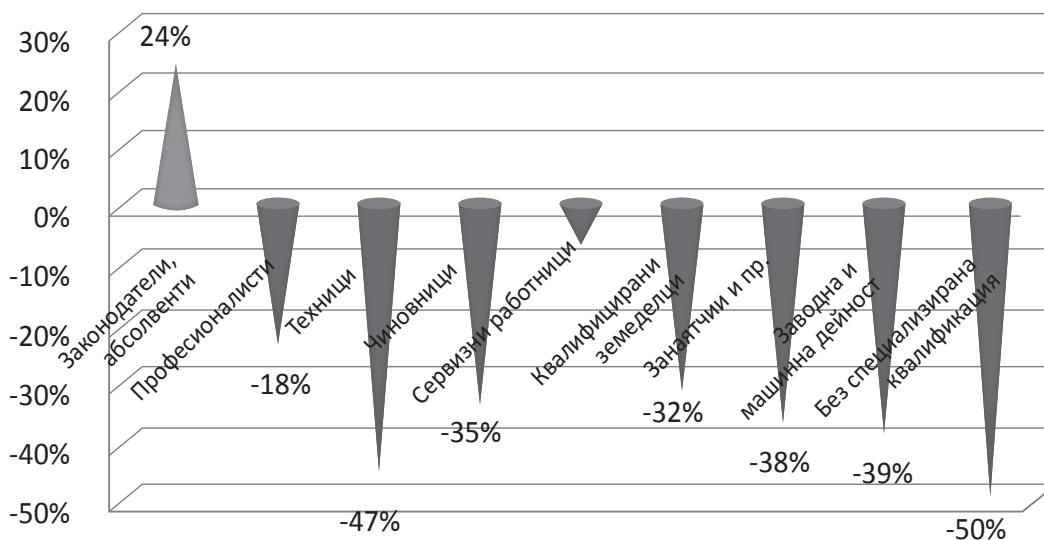
Професионалният клас на дадено лице и ролята му за това, дали да е безработно или не също си струва да се изследва. Данните на НСИ ИРС сочат, че по време на кризисния период между 2008 и 2011 г. най-засегнатата подгрупа от младежите на възраст между 15 и 24 години – както в аб-

солютни, така и в относителни измерения на намаляваща заетост – е била подгрупата на младежите с елементарни професии, които не изискват никаква конкретна квалификация. Статистиката показва, че много често работодателите съкращават работници, наети на работни места, за които

не се изисква квалифициран персонал. Това превръща тези работни места в относително несигурни. Същевременно, поради размера и обхвата на сегашната ико-

номическа криза, други професии – като техниците например, за които се изискват много повече познания и опит, също са подложени на натиск.

**Фиг. 3.2** Процентно изменение на зетите младежи по видове професии – сравнение между 2008 и 2011 г.



Проблеми с малките числа. Източник: НСИ ИРС

Икономическият цикъл е главният заподозрян за бързото нарастване на безработицата в България (виж Раздел 10 за повече подробности). Въз основа на индексите за промяна на показателите за икономически растеж и младежка безработица, както и на процента на младежите, които нито работят, нито учат, нито се квалифицират (групата на НРУК), изчислихме корелационен коефициент, който показва сравнително силни отрицателни зависимости. Съотношението се отнася за възрастовата група на 15 – 24 годишните и измерва както нивото на младежката заетост (МЗ) – с приблизителна стойност -0.86, така и броя на младежите, които нито работят, нито учат, нито се квалифицират (НРУК), с приблизителна стойност -0.88. Съотношението между растеж и безработица за възрастовата група на 25 – 29 годишните също е отрицателно (-0.02), макар и доста по-

слабо в сравнение с възрастовата група на 15 – 24 годишните. Това вероятно се дължи на съществуващата през последните две години тенденция към крехко възстановяване на икономиката и произтича от факта, че темпът на повишение на младежката заетост при 25 – 29 годишните изпреварва изменението на този темп при младежката заетост на 15 – 24 годишните. Според обсъждането в Раздел 5, една от възможните причини за това състояние на нещата е фактът, че младежите над 25 годишна възраст разполагат с по-малко на брой благоприятни възможности да търсят „убежище“ в образователната система.

От друга страна, не можем със сигурност да твърдим, че в България съществува някаква специфика на взаимоотношението между растеж и безработица, тъй като съществуващите корелации не



се различават прекалено много от наблюдаваните на пазара на труда за по-възрастното население, а те също са леко отрицателни. Връзката между растеж и безработица на възрастовата група 25+ е минус 0.62, което отново доказва съществуващата обща тенденция. Още един аргумент в този контекст е фактът, че въпреки стопанския подем, младежката безработица в годините на икономическа експанзия бележеше най-високи нива в сравнение с всички останали възрастови групи и бе определена като основен проблем на България в стремежа ѝ да постигне по-високи нива на заетост. Следователно, въпреки наличието на несъмнена връзка между растеж и младежка безработица или липса на активност на пазара на труда, по-големият проблем са не структурните фактори, които ги определят, а цикличните.

Други и засега по-малко обсъждани фактори, които са определящи за младежката безработица, все повече привличат вниманието на изследователите. Те са тясно свързани с така-наречената „поколенческа“ безработица, която е предмет на анализ в Раздел 7. Това са младежи, които произлизат от семейства с безработни родители и самите те са безработни. Въз основа на изследване на Социологическа агенция „Медиана“, проведено през 2012 г., можем да твърдим, че обстоятелството „социален статус“ усилва риска да си безработен. Ако родителите са безработни, не проявяват активност на пазара на труда, имат ниско образование, неграмотни са и им липсват умения и квалификация, живеят в бедност, принадлежат към специфични общностни групи (напр. ромско население и други), тогава със значителна степен на сигурност може да се каже, че децата ще повторят същите тези характеристики. В този случай причините се крият не в цикъла на деловата активност, а произтичат от силни структурни фактори. Тези хора са безработни

поради факта, че едно поколение се оказва неспособно да се „изведе“ навън от порочния кръг, в който се намира.

#### **4. Младежката безработица в зависимост от пола**

Нивото на безработицата при жените надхвърли това при мъжете веднага щом кризата навлезе в България през 2008 г. В известен смисъл това е връщане към моделите преди 2006 г. Всъщност само през 2006 и 2007 г. – във върховия период на икономическия растеж – нивото на младежката безработица сред жените беше по-високо от нивото на мъжката безработица в групата на 15-24 годишните. От друга страна обаче, редно е да се има предвид, че през последните 10 години така-наречената „пропаст между двата пола“ е сравнително пренебрежимо малка – средно около 2%. Причините за тази малка разлика се определят от институционални фактори, каквито са например по-либералните ценности на общността, на нейната култура и норми. Този модел на прилики и разлики между половете е сходен за повечето от страните в ЕС.

Ако се върнем към преобладаващата мъжка безработица в течение на сегашната икономическа криза, едно от възможните обяснения за регистрираната „пропаст между двата пола“ е промяната на заетостта в сектора на строителството. Строителството и промишленото производство са двата сектора в България с най-голямо намаление на заетостта в абсолютни измерения през сегашната криза. И докато свиването на заетостта в промишленото производство се понася почти наравно от мъжете и жените, в сектора на строителството съкращенията при мъжете преобладават с почти 90%.

„Пропастта между двата пола“ е малко по-голяма при участието в работната сила на пазара на труда и нивата на трудова заетост. Например участието на „мъжкия“ пазар на труда при 20-24 годишните е 58.4%, докато „дамското“ участие възлиза на 43.3%. Тази разлика между половете се дължи на по-високия процент на жените, които нито работят, нито учат, нито се квалифицират. Този по-висок брой се определя от факта, че жените представляват 83% от хората, които не желаят да работят по лични причини, включително и поради причини като отглеждането на деца или занимание с неплатена домакинска работа в семейството и пр. И наистина, подгрупата на българските жени, които нямат трудова заетост и които не се обучават или квалифицират, е сред най-големите в целия Европейски съюз според доклад на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (EFILWC) под надслов „Младите хора и неработещите, неучещите, и неквалифициращите се (групата на НРУК) в Европа“ (2012).

## 5. Младежката безработица в зависимост от образованието

По всяка вероятност образованието е най-фундаменталният фактор, който определя дали едно лице ще бъде наето на работа или не. На Таблица 5.1 по-долу може лесно да се види, че ако лицето е младеж с висше образование или специализирано средно образование, за него е много по-вероятно да е активно на пазара на труда и да е наето на работа. Младежите с начално или по-ниско образование са маргинализирани на пазара на труда – 65.3% от тях са безработни и само 4.4% имат трудова заетост.

Друг важен проблем произтича от факта, че специализираното средно образование предоставя много повече благоприятни възможности отколкото общообразователното средно образование. Данните доказват всеобщо споделяното мнение, че колкото по-близо е придобитото образование до реалния сектор в икономиката, толкова е по-голямо търсенето на носителя му на пазара на труда – независимо дали е мъж или жена.

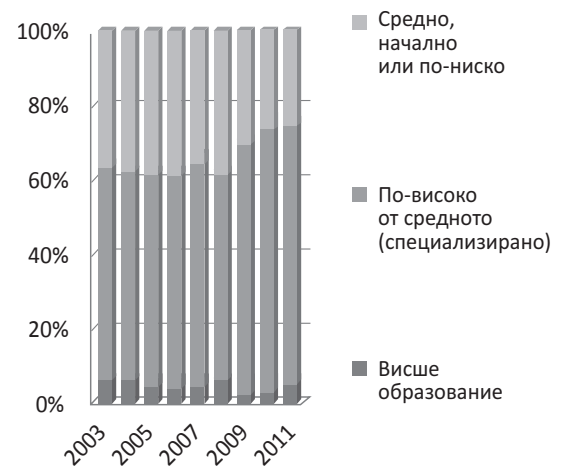
Важен въпрос в настоящето изследване е дали доброто образование е достатъчно да гарантира заетостта на носителя си. Данните във графиките на Фигури 5.1 и 5.2 по-долу показват интересно развитие по отношение на риска да останеш безработен въз основа на придобитата образователна степен. Икономическата криза повлия отрицателно на групата на безработните младежи със специализирано средно образование (по международната стандартна класификация на образованието – ISCED 3-4), където между 2008 и 2011 г. наблюдаваме повишение на броя на безработните с 23.4% във възрастовата група от 15 до 24 години. Както се очаква, имаме стабилни нива при безработните младежи с висше образование (ISCED 5-6)<sup>2</sup>. Положението с безработните с начално и по-ниско образование (ISCED 0-2) също показва леко покачване във възрастовата група от 15 до 24 години, което води до относителен спад от 35.2% на броя на безработните младежи със същото образователно ниво. Това би могло да означава, че както високо образованите, така и необразованите младежи донякъде са защитени по време на икономическа криза в сравнение с младежите със средно образование, които представляват и най-голямата подгрупа тук.

<sup>2</sup> Проблеми с малките числа

**Фиг. 5.1. Процент на младежката безработица при 15 – 24 годишните според образованието им**



**Фиг. 5.2. Процент на младежката безработица при 15 – 29 годишните според образованието им**



Източник: НСИ ИРС

От друга страна, по време на криза могат да възникнат и някои непредвидени развития. И макар че, доброто образование увеличава способността на хората да получат и задържат предложената им работа и да останат активни на пазара на труда и въпреки че, то също така гарантира по-високите им нива на заетост и активност на пазара на труда, през последни четири кризисни години, някои от тези – да ги наречем „по-защитени подгрупи“ – в някои отношения бяха засегнати относително по-тежко. Таблица 5.2 по-долу илюстрира, че професионалното средно образование е регистрирало най-голямо повишение в ръста на безработицата на

тези лица. Висшето образование и специализираното или професионално средно образование са групите, в които се наблюдава най-голямо увеличение на броя на лицата, които не участват в работната сила. Младежите с висше образование са съкращавани от работа с по-висок темп, отколкото тези с по-ниско средно, начално и още по-ниско образователно равнище. По този начин, по време на кризисна несигурност, сравнително „безопасните“ подгрупи също са подложени на драматични промени. Основните фактори, определящи тези негативни промени са малко или повече циклични, като сред тях се срещат и структурни фактори.

**Таблица 5.2. Относителна промяна през 2008/2011 г. на населението във възрастовата група на 15-24 годишните по образование и статус в работната сила**

Образователна степен	Лица без трудова заетост	Заети	% заетост	Безработни
Висше образование	36,68%	-9,99%	-19,56%	96,97%*
Средно образование	23,05%	-14,20%	-27,53%	145,83%

Образователна степен	Лица без трудова заетост	Заети	% заетост	Безработни
Средно специализирано	18,81%	-9,52%	-22,15%	129,59%
Общообразователно средно	25,00%	-17,40%	-31,62%	167,74%
Незавършено средно	-10,58%	-17,28%	-38,33%	76,28%
Начално или по-ниско	-12,29%	-32,98%	-63,64%*	83,43%
* Проблеми с малките числа Източник: НСИ ИПС 2008 – 2011 г. и собствени изчисления				

Главният източник на безработица или липса на активност на пазара на труда са младежите, отпаднали от различните степени на училищното образование. И макар че, през последните години се наблюдава известна тенденция към намаляване на броя на отпадащите от училище, този брой все още е значителен. Върховата точка в броя на отпадащите бе отбелязана през 2007-2008 г. – в апогея на икономическия растеж. Много деца или техните семейства бяха решили, че е по-добре да

се работи, отколкото да се учи. Тази теза се подкрепя и от факта, че през последните 10 години във всичките три категории на отпадащите (1 – 4 клас, 5 – 8 клас и 9 – 12 клас) почти 50% от учениците са отпадали поради семейни причини. Този факт води до възпроизвеждането от поколение на поколение на множество неблагоприятни характеристики като бедност, ниско образователно ниво, липса на активност на пазара на труда и безработица, което от своя страна отново води до бедност.

**Фиг. 5.3. Съотношение между отпадналите от училище и учащите**



Източник: НСИ

Друг ключов определящ фактор за нивото на безработица или липсата на активност на пазара на труда е ниското качество на образование и квалификация в страната. През последните 10 години България непрекъснато заема последно място в Европейския съюз по качество на средното образование. Съществуват множество

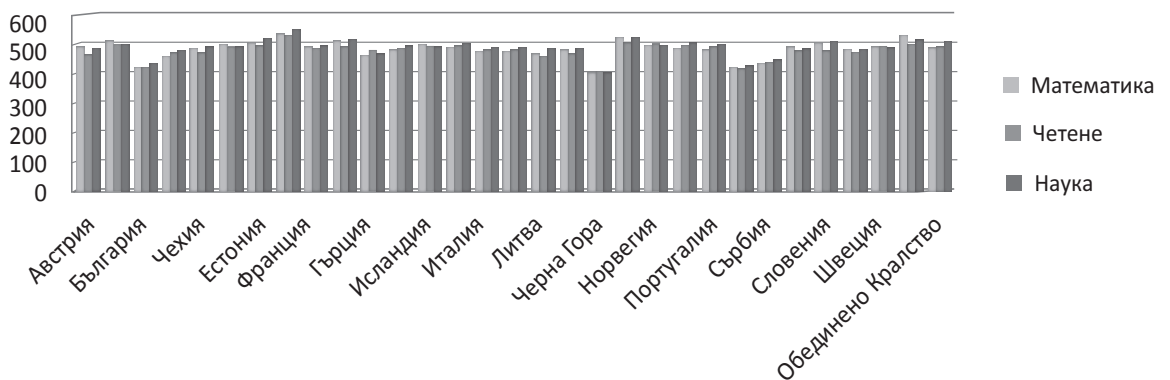
доказателства, че българските момчета и момичета навлизат на пазара на труда не-добре подготвени и са твърде далеч от изискванията на икономиката на знанието.

Според резултатите от програмата PISA (Програма за международна оценка на учениците) за 2009 г., България дели по-

следното място с Румъния сред всички 27 страни от Европейския съюз по всички изследвани показатели за ниво на представяне на учениците. Почти 41% от българските момчета и момичета получават най-ниската оценка 1 или още по-ниска за подготовката им и уменията им за четене, което означава, че те изпитват сериозни затруднения при разбирането, използването и размишлението върху писмен текст, за да могат да постигнат някакви цели, да развият познанията си и постиженията си и да участват в обществото. Положението с представянето им по математика е сходно. Почти половината от учениците в България получават оценка от 1 или по-ниска, което сочи, че те не притежават самостоятелна способност да определят и разберат ролята, която математиката играе в съвремен-

ния свят, да правят правилно оформени съждения и да използват математиката по начини, които отговарят на житейските нужди на отделните хора в качеството им на конструктивни, загрижени и способни да размишляват граждани. Резултатите от представянето в областта на различните науки не са много по-различни, въпреки че делът на тези, които са получили 1 или по-ниска оценка, е 38.5% – малко по-малък в сравнение с румънските им връстници. Научната грамотност е важен помощник на способността на индивида да използва научни познания, да разпознава и поставя въпроси и да прави заключения въз основа на доказателства, за да разбира и помага при вземането на решения относно света на природата и промените, които настъпват в нея в резултат на човешката дейност.

**Фиг. 5.4. Резултати от изследването PISA**



Източник: Резултати от изследването PISA (Програма за международна оценка на учениците) на ОИСР от 2009 г.

## 6. Младежката безработица в зависимост от продължителността на липсата на заетост

Никак не изненадва фактът, че България е сред страните, които изпитват голямо нарастване на дела на младежите, които са дългосрочно безработни. През 2009 г., година и половина след началото на спада в икономиката, броят на дългосрочно безработните младежи (за повече от 12 месеца) започна да се покачва стремително. В края на 2011 г. около 50% от безработ-

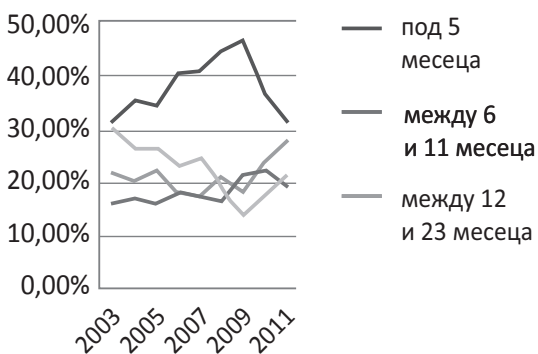
ните младежи бяха останали без работа за повече от 12 месеца.

От наличието на все повече и повече дългосрочно безработни младежи в България може да възникнат сериозни последици. На първо място, това ще изостри още повече вече съществуващите структурни слабости, поради които същите тези младежи понастоящем са останали без работа. Като остават безработни за продължителен период от време, младите хора най-вероятно ще загубят опита си, умения-

ята им ще се обезценят и квалификацията им ще намалее, а те ще стават все по-бедни, социално неактивни и пр. Колкото по-дълъг е периодът на безработицата им, толкова повече намаляват възможностите им да получат нова работа, тъй като в трудовата история на младежите се появяват празнини. На второ място, ако дългосрочно безработният накрая наистина си намери работа, има огромна вероятност тя да е по-ниско платена, условията на труд да са по-лоши, работата да не е на нивото на притежаваните от него или нея умения, да премине към трудовия пазар в сивата икономика и

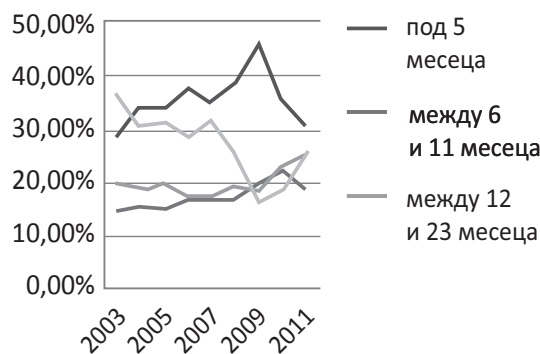
т.н. На трето място, дългосрочната безработица е естествената прелюдия към липса на активност на пазара на труда или към емиграция в недалечно бъдеще. Според данни на Социологическа агенция „Медиана“, събрани при изследване, проведено през февруари 2012 г., почти 60% от интервюираните безработни младежи са заявили, че имат планове да емигрират в краткосрочен план. Всички гореизброени последствия могат да подтикнат безработните младежи да навлязат в един непрекъснат цикъл на липса на заетост и така да увредят икономическите и социалните си перспективи за цял живот.

**Фиг. 6.1. Ниво на младежката безработица във възрастовата група на 15 – 24 годишните според продължителността на безработицата**



Източник: НСИ ИРС

**Фиг. 6.2. Ниво на младежката безработица във възрастовата група на 15 – 29 годишните според продължителността на безработицата**



ческа“ безработица, което представлява 40 000 млади хора или 12% от безработните, отчетени в същото изследване. Но методологията на изследването е съвсем различна в сравнение с използваната в „Изследване на работната сила“ на НСИ или в сравнение с административните данни на Агенцията по заетостта. Следователно няма да разчитаме на абсолютните числени стойности, но ще ги използваме, за да опишем някои качествени характеристики на този конкретен тип безработни.

## 7. „Поколенческа“ младежка безработица

„Поколенческата“ безработица описва ситуация, в която младите момчета и момичета са безработни, родителите им често са безработни, а дори и някои от децата им (например в случая на ромското население) са или неизбежно ще станат безработни.

Според изследване, проведено от Социологическа агенция „Медиана“ през февруари 2012 г., около 3% от цялото младежко население (между 15 и 29 години) принадлежи към тази група на „поколен-

Данните от изследването сочат, че 13% от интервюираните безработни млади хора живеят в семейства на безработни, а 86% от безработните младежи отгова-

рят, че най-близкият им приятелски кръг, роднините, съседите и пр. също са безработни. Тази структура на безработните млади хора би могла да подсказва, че социалният произход е от значение. Сходно заключение се подкрепя и от доклада на Световната банка, озаглавен „Кризата с работните места – ответните реакции на домакинствата и правителствата на Голямата рецесия в Източна Европа и Централна Азия“ (2011 г.). В някои от констатациите в доклада се твърди, че в България допълнителна работа е по-вероятно да успеят да си намерят по-заможните домакинства, а не бедните домакинства.

В двата цитирани източника всички безработни млади хора се характеризират с мизерен начин на живот. Според данните на Социологическа агенция „Медиана“, 80% от тях живеят в села или малки градчета, около 64% живеят в крайна бедност, което включва и липса на всякаква храна и отопление. Повече от 80% не вярват, че някога изобщо ще си намерят работа. Тази картина се подкрепя и от доклада на Световната банка от 2011 г. Например, 35-36% от засегнатите от кризата домакинства (в които има включително и безработен член на семейството), които попадат в най-бедната една пета от населението, са престанали да купуват редовно предписаните

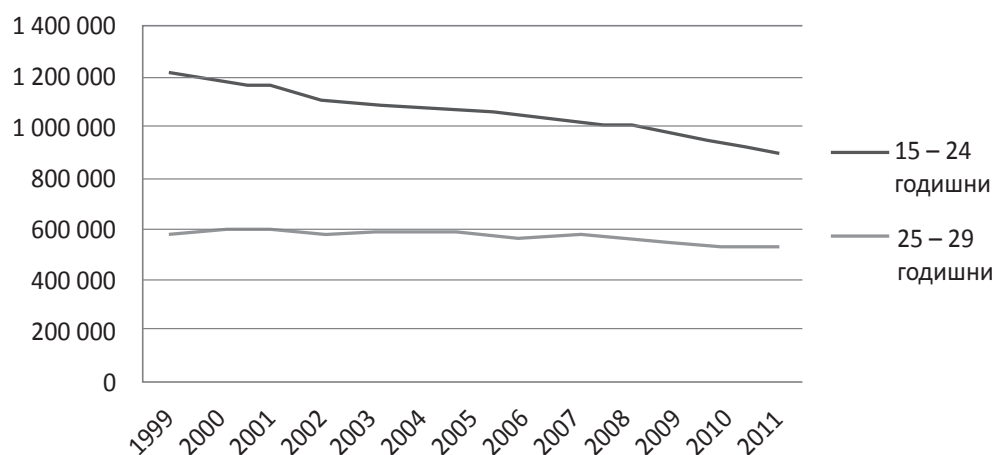
им лекарства и са намалили потреблението си на храна. Същевременно обаче трябва да се отбележи, че образованието в общини е останало незасегнато и домакинствата продължават да осигуряват подкрепа на членовете си в училищна възраст.

## 8. Ролята на демографията

В България се наблюдава сравнително силен спад на броя на младото население във възрастовата група между 15 и 24 години и лек спад във възрастовата група между 25 и 29 години. До началото на последната рецесия България преживя както намаляване на броя на младото население, така и свиване на процента на младежката безработица. Този процентен спад е логичен, тъй като се предполага, че натискът върху този сегмент от пазара на труда намалява.

Икономическата криза обаче промени това съотношение и от 2008 г. насам сме свидетели на непрекъснат спад на младото население и – същевременно – покачващи се нива на младежката безработица. Обяснението може да се потърси във факта, че загубата на работни места в период на свиваща се икономика протича с по-бързи темпове от спада на броя на населението.

**Фиг. 8.1. Население в младежка възраст (между 15 и 29 години)**



Източник: НСИ

**9. Младежи, които нямат трудова заетост и нито се обучават, нито се квалифицират (не работят, не учат, не се квалифицират – групата на НРУК)**

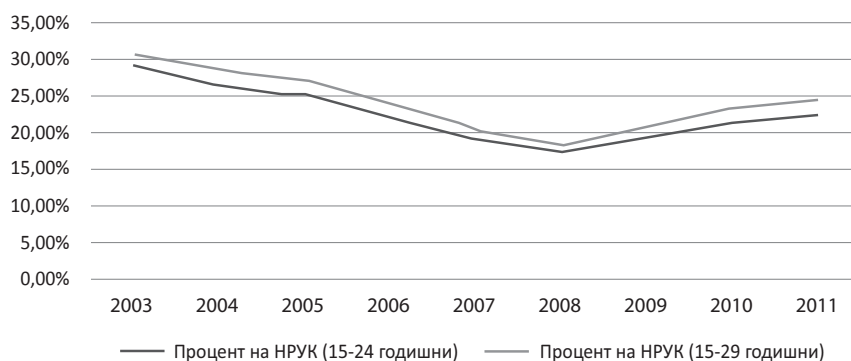
Една от специфичните характеристики на младежкия пазар на труда в България е огромният брой младежи – както в абсолютни, така и в относителни измерения, които нямат трудова заетост и нито се обучават, нито се квалифицират. По ниво на младежка безработица страната се намира някъде по средата в сравнение с останалите страни от Европейския съюз. За нещастие тази „класация“ може донякъде да е подвеждаща, защото в същото време измежду всичките 27 страни на ЕС страната ни има най-висок брой младежи, които не работят, не учат и не се квалифицират, попадащи в групата на НРУК. Младите българи не само са безработни, те не проявяват и активност на пазара на труда. Оказва се, че големият проблем, с който България трябва да се справи, е не младежката безработица, а липсата на активност у младите българи на пазара на труда. Но и двата въпроса трябва да се решават едновременно. Има няколко важни причини, поради които трябва да се обърне специално внимание на проблема с неработещите, неучещите и неквалифициращите се млади хора в страната (групата на НРУК).

- Измерването на младежката безработица не улавя цялостната картина.

Групата на НРУК представлява обратната страна на монетата.

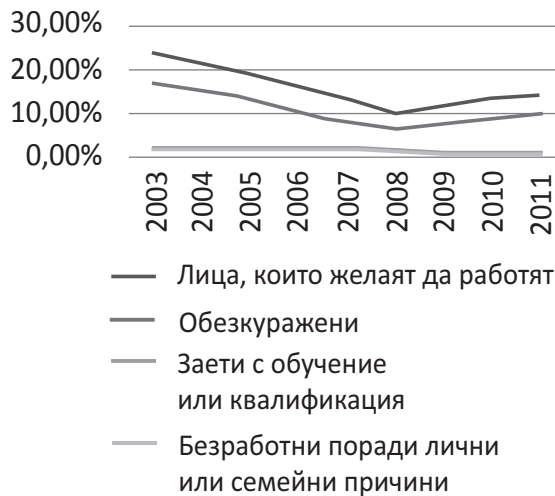
- Повечето младежи, които не работят, не учат и не се квалифицират (групата на НРУК) имат сходен профил с дългосрочно безработните млади хора (включително и „поколенчески“ безработните младежи), а следователно и те са заплашени от същите рискове в същата степен като тях. Освен това, младежите от НРУК не са разнородна група и е редно да се анализират и третира според типа на характеристиките си и причините да се намират в такава ситуация. Докладът на Европейската фондация за подобряване на условията за живот и труд от 2012 г., който се отнася до младите хора и групата на НРУК, обобщава някои от основните причини да се попадне в нея. Един млад човек е изложен на относително по-висок риск, ако има някакъв недъг или увреждане, ниско образователно равнище, живее в отдалечен район на страната, разполага с нисък доход, има безработни или ниско образовани, или разведени родители и пр. Всичко това ни звучи познато.
- Икономиката се влияе по почти идентичен начин и от безработните младежи, и от тези в групата на НРУК. Всичките спъват постигането на високо ниво на заетост и висок процент на работната сила в страната.

**Фиг. 9.1. Младежи, които не работят, не учат и не се квалифицират**



Източник: НСИ ИРС



**Фиг. 9.2. Младежи от 15 до 29 години, които желаят да работят, но нямат работа**

Източник: НСИ ИРС

Въздействието на рецесията, отразено на фигури 9.2 и 9.3, извежда на преден план четири проблема, на които трябва да се обърне внимание и да се поставят за решаване.

От 2008 г. насам броят на младежите, които не проявяват активност на пазара на труда, но желаят да работят, непрекъснато нараства. Тази тенденция може да се обясни с намаляването на разполагаемия доход на много домакинства, които възприемат допълнителното предлагане на труд като стратегия за справяне със ситуацията (доклад на Световната банка, 2011 г.)

Втората тенденция е, че процентът на обезкуражените млади хора устойчиво се покачва, което е тясно свързано с удължаващите се периоди, в които те остават без работа.

Обезкуражените млади хора, които желаят да работят, постепенно надхвърлят границата, до която се водят за безработни, и увеличават дела на тези, които не проявяват активност на пазара на труда и не желаят да работят, и това е третата особено важна констатация.

**Фиг. 9.3. Младежи от 15 до 29 години, които не желаят да работят, но не се числят към работната сила поради това, че не са активни на пазара на труда**

На четвърто място, наблюдава се постепенно покачване на броя на тези, които намират „убежище“ от икономическата рецесия в образователната система и които – най-малкото – не принадлежат към групата на НРУК.

## 10. Ролята на икономическите цикли и на растежа на brutния вътрешен продукт (БВП)

В Раздел 3 вече бе направен намек за ролята на деловия цикъл на brutния вътрешен продукт (БВП). Тук представяме повече доказателства за отрицателното съотношение между растежа на БВП и нивото на младежката безработица. На Таблица 10.1 са представени различни корелационни коефициенти, за да не остане никакво съмнение за обратната зависимост между растежа и младежката безработица или отсъствието на активност на пазара на труда при хората в младежка възраст.

**Таблица 10.1. Съотношение между индексите на растеж на БВП и безработицата**

<b>Корелационни коефициенти</b>	
Съотношение на индекса на растежа на БВП към индекса на процентната промяна в младежката заетост (15-24 годишни)	-0,86
Съотношение на индекса на растежа на БВП към индекса на процентната промяна в групата на НРУК (15-24 годишни)	-0,88
Съотношение на индекса на растежа на БВП към индекса на процентната промяна в групата на НРУК (15-29 годишни)	-0,86
Съотношение на индекса на растежа на БВП към индекса на процентната промяна в средната заетост (над 25 годишна възраст)	-0,62
Съотношение на индекса на растежа на БВП към индекса на процентната промяна в младежката заетост (25-29 годишни)	-0,02

Изчислените отрицателни зависимости се определят главно от периода на единадесетте последователни години с непрекъснат икономически растеж и съответното снижаване на нивото на безработицата. Това обратно взаимоотношение бе потвърдено и през първите години на рецесията, след което бе последвано от рязко покачване на нивото на безработицата. Какво наистина се случи през последните две години? Въпреки наличието на известно стопанско оживление, нивата на младежката безработица и липсата на активност на пазара на труда от страна на младите хора продължават да поддържат тенденцията си на покачване.

Съществуват няколко обяснения, които си струва да се обсъдят. Темпът на растеж все още е много слаб и дори не е стабилен. Ще има известен „лаг“ (т.е. изоставане) докато в икономиката започнат да се разкриват нови работни места и да се стимулира заетостта, но това ще се случи само ако растежът е стабилен. Ако предкризисната структура на икономиката остане същата, могат да се появяват проблеми с връщането на заетостта до нивата

й точно преди рецесията. Това се дължи на факта, че е малко вероятно някои от главните „локомотиви“ на последния период на растеж – като строителството, недвижимите имоти и подкрепящите ги промишлени отрасли – да се възстановят до предишните си пред-кризисни нива.

В допълнение трябва да се спомене, че съществуват два основни ограничителя, които ще спъват възстановяването на младежката заетост в краткосрочен план, когато растежът отново се възобнови. Първата пречка ще е увеличеният резерв от млади хора, които сега не проявяват активност на пазара на труда. Когато много от тези младежи решат да се върнат на пазара на труда, те неизбежно ще увеличат натиска върху него. Втората важна пречка ще е големият брой дългосрочно безработни. Дългосрочната безработица, включително и „поколенческата“ безработица, усилват структурните фактори, които стоят в основата на младежката безработица, а това на свой ред влошава краткосрочните и средносрочните перспективи на младите хора да се реинтегрират на пазара на труда.

## 11. Някои характеристики на младежката безработица

За да се улови цялостната картина на участието на младите хора на пазара на труда и да се обяснят някои от особеностите на самата безработица, в този раздел ще представим някои важни характеристики на младежите, които имат трудова заетост.

Едва ли някой ще се учуди от факта, че повечето младежи от 15 до 29 годишна възраст работят в частния сектор, където присъствието им значително надвишава броя им в останалите четири възможности за трудова заетост, а именно: самонаемане или работа на свободна практика, заетост като работодател, работа в публичния сектор или неплатена работа в домакинството. Трите по-малки алтернативи са по-устойчиви, но при по-ниски абсолютни нива.

Особена характерна черта на цялостният пазар на труда в България, включително и на младежкия пазар на труда, са най-ниските нива на почасова работа или частична трудова заетост. Подобна заетост е много подходяща за студентите например, за да работят и следват едновременно. Частичната заетост при младите хора между 19 и 24 години в България е около 4% (по данни на Евростат) и при нея не се наблюдават признаци за устойчив растеж. През 2010 г. този дял възлизаше на около 5.5%, но това бе само временно състояние, дължащо се вероятно на някои от въведените анти-кризисни правителствени програми за съхранение на съществуващите работни места чрез почасова заетост. На другия полюс се намират Холандия, където този дял е 75%, и Словения, която е нова страна-членка, но частичната заетост на младежите в нея възлиза на около 40%. Всъщност в страната ни това представлява един неизползван резерв за повишаване на нивото на младежката заетост във време на криза или на растеж, което е особено важно за младите хора.

Друг важен изследователски въпрос е дали младите хора, които все още имат работни места, притежават някакви особени предимства, които им помагат да го запазят. Въз основа на изследване, проведено от Социологическа агенция „Медиана“ през 2012 г., ще изтъкнем някои от основните характеристики на младежите, които все още имат трудова заетост. Както се очаква, по-голямата част от тях произхождат от семейства, принадлежащи към средната класа, родители им са със средно или висше образование и разполагат с определено ниво на социален капитал. Самите работещи младежи имат подходящо и достатъчно образование и квалификация. Но някои от тези млади хора също са под заплаха да изгубят работното си място или вече са били освободени от работа. Докато в началото на кризата работодателите са уволнявали персонал с по-ниско образователно равнище, квалификация и умения, понастоящем наблюдаваме все повече случаи на освобождаване от работа на високообразовани и квалифицирани хора.

## 12. Ролята на трудовото законодателство

През 2009 г. настъпиха промени в нормативните документи, регулиращи помощите за безработица, като се въведе нова таблица за размера на изплащаните помощи. През първата половина от периода, в който се получават такива помощи, безработното лице получава 130% от размера на помощта всеки месец, а през втората половина – останалите 70%. Промяната цели да се съкрати срока, в който безработното лице е регистрирано в някое от бюрата по труда. И макар че дългосрочната безработица достигна рекордно високи нива, досега не са налице никакви доказателства за нетния ефект от тази законодателна мярка.

Промяна с предполагаемо обратния ефект представлява премахването на „правилото за 12-те месеца“, влязло в сила от 1 януари 2011 г., въз основа на което безработни работоспособни лица имаха право да получават помощ под формата на месечен доход за срок не по-дълъг от 12 месеца. Когато преди две години това правило бе въведено, основният мотив за решението беше, че ограничаването на срока за получаване на помощ за безработица ще стимулира дългосрочно безработните или хората с неактивно поведение пазара на труда да си намерят работа. Приемането му бе извършено в годините на икономически растеж. Но в кризисния период аргументите в полза на социалната закрила надделяха над по-раншното съображение в полза на прилагането на икономическата логика.

Бяха извършени изменения в законодателството по посока на регулирането на така-наречената нетипична трудова дейност, включително работа с определен срок и частична (почасова) заетост, агенции за временна заетост, работа на работно място, определено от работодателя и дистанционно изпълнение на трудовите задължения, работа, извършвана посредством далекосъобщителни мрежи и други подобни. Всичко това промени българския пазар на труда в посока на по-голяма гъвкавост и увеличи обхвата от възможности за трудова заетост. Независимо от това обаче, то доведе и до по-висока степен на несигурност. Ключовият въпрос е, дали пазарът на труда и неговата регулация успяват да осигурят някакъв баланс между гъвкавост и сигурност.

И докато някои от последните развития предупреждават за нарастващия брой на млади хора, попаднали в капана на нестандартна и/или нестабилна заетост (Международна организация

по труда - МОТ 2012 г.), ситуацията в България ни представя свършено различна картина. Страната ни продължава да поддържа най-ниските нива на частична трудова заетост (средният ѝ процент е 4.4%) от всички 27 държави членки на Европейския съюз. Имаме сходни данни и за временните работни места. Средният процент на младежите, които работят на трудови договори с фиксиран срок, е около 10% през последните 10 години. През 2011 г. дори се наблюдава спад с 200 базисни пункта, което означава, че само 8% от младежите на възраст между 15 и 24 години използват тази законова възможност. Тези ниски нива могат дори да се превърнат в още по-ниски, ако не се предложат преки правителствени програми, които насърчават частичната трудова заетост. Заключение е, че младите българи – подобно на по-възрастните си колеги – все още не смятат за привлекателни тези видове нетипична заетост. А те остават един от главните недостатъчно използвани резерви за включване на пазара на труда и за разширяване на броя на заетите в страната.

Образователните закони представляват косвени законодателни норми, свързани с младежката безработица. Някои от най-важните мерки, приети от законодателите напоследък, са следните: въвеждането на задължително предучилищно обучение, делегираните бюджети в образованието, външното оценяване на знанията и уменията на учениците и пр. Тези мерки целят да намалят броя на учениците, които отпадат от училище на ранен етап и да подобрят качеството на образованието, а съответно – и на постиженията на учениците. Тези проблеми бяха поставени на обсъждане и взетите решения се оказаха изключително важни за ограничаването на младежката безработица и липсата на активност на пазара на труда.

### 13. Младежки политики и анти-кризисни мерки

Младите хора винаги са били смятани за онеправдана група на пазара на труда и следователно тъкмо те получават особено внимание, изразено в политики, програми, мерки и разходи. От началото на 2011 г., веднага след установяването на първите признаци на галопираща младежка безработица, младите хора са определени като конкретна приоритетна цел на активните политики на пазара на труда (АППТ).

Понастоящем съществуват няколко стратегически документа, които в тези бурни времена насочват политиките по младежка заетост, а именно: Национална инициатива „Работа за младите хора в България“ 2012-2013 г., Стратегия за младите хора 2010-2020 г., Национална младежка програма 2011-2015 г.

Националната инициатива „Работа за младите хора в България“ обобщава основните стълбове на политиките в областта на младежката заетост и активирането на младежите да участват на пазара на труда:

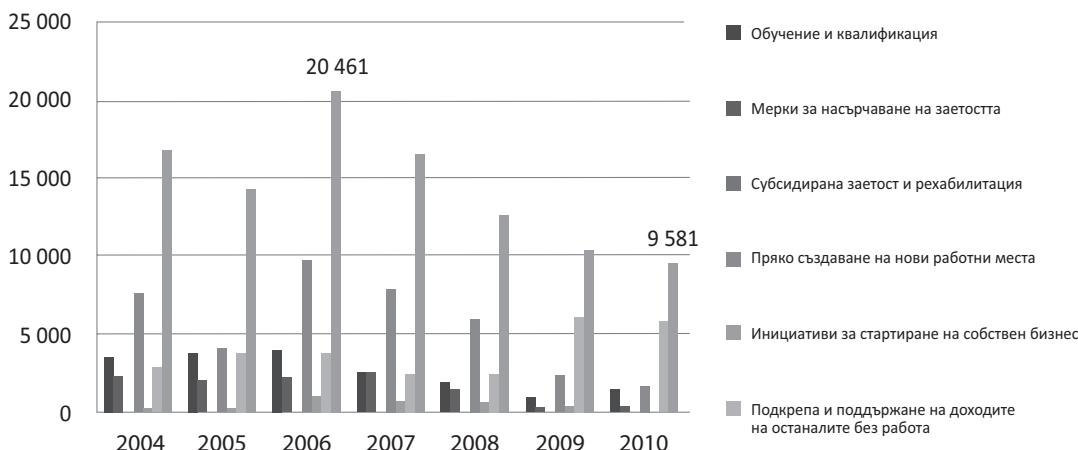
- Активационни мерки, включително и информация, регистриране в бюрата по труда (БТ) и консултации.
- Мерки, насочени към повишаването на конкурентоспособността на младите хора на пазара на труда, които се състоят от посреднически услуги и мотивация, обучение по грамотност и начално образование за тези, които се нуждаят от него, за да се включат в по-нататъшно професионално обучение, професионална квалификация и обучение по различни видове компетентности (включително и с помощта на наскоро въведената ваучер система).
- Подкрепа по време на преходния пе-

риод между обучението и наемането на работа, включително и мерки като: гарантиране на първо работно място по силата на национално споразумение между социалните партньори, наречено „Първо работно място“, осигуряване на стажантски работни места, квалификация на работното място, субсидирана заетост, чиракуване при майстори в професията, насърчаване на предприемачеството, възможности за работа на определено фирмено работно място или работа от разстояние – от собствения дом, кариерно консултиране и развитие, организиране на младежки трудови борси и пр.

На пръв поглед едва ли нещо липсва в цялото това разнообразие от програми, мерки и намерения. Освен това, много от тези инструменти съвсем не са нови. Всъщност българските активни мерки на пазара на труда (АМПТ) са много близо до добрите норми и практики в Европейския съюз по отношение на наличието на интервенционни инструменти. Ако нещо иновативно се появи някъде в ЕС, то скоро се приема и в България. И въпреки това, стратегическите цели на АМПТ за намаляване на младежката безработица и увеличаване на заетостта все още далеч не са осъществени.

Според данните на Евростат, най-големият брой на младежи на възраст между 15 и 24 години, подкрепени от АМПТ, е регистриран през 2006 г. – 20 461, докато през 2010 г. този брой е слязъл надолу до 9 581. При това спадът се случва по време на криза. До 2010 г. най-големият дял на пряко новосъздадени работни места се дължи на мерките за подкрепа на младите хора, макар че броят на участниците в тях устойчиво намалява от 2007 г. насам.

Фиг. 13.1. Брой на участниците на пазара на труда

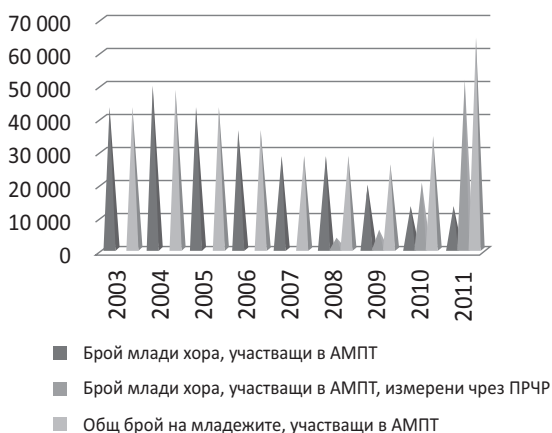


Източник: Евростат

От началото на 2011 г. обаче, официалната политика е насочила вниманието си към обучението и квалификацията за сметка на създаването на нови работни места. Тази повратна точка се придружава от още една важна промяна в активните политики на пазара на труд, която всъщност намира изражение във факта, че приоритет като финансов инструмент получи Оперативната програма за развитие на човешките ресурси (ПРЧР) 2007-2013 г. на ЕС. На графиката

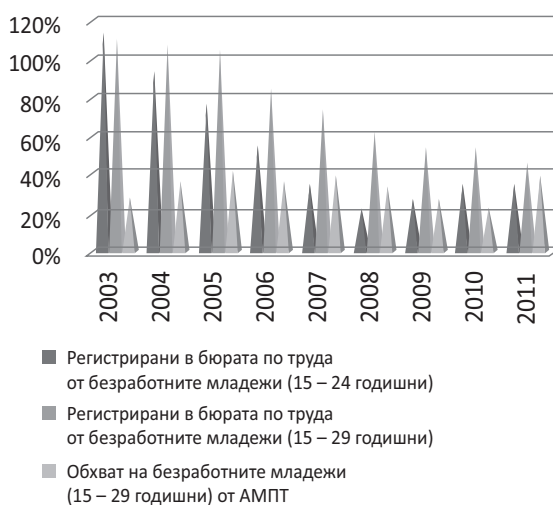
във фигура 13.2 по-долу представяме собствените си изчисления въз основа на данни от доклада, предоставен от Агенцията по заетостта, които показват броя на младите хора, обхванати от активните мерки на пазара на труда, които се финансират главно чрез годишния Национален план по заетостта (НПЗ), чрез мерките, предвидени според Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), и чрез Оперативната програма за развитие на човешките ресурси (ПРЧР).

Фиг. 13.2. Млади хора, участващи в активните мерки на пазара на труда (15 – 29 годишни)



Източник: Агенция по заетостта, доклади на Програмата за развитие на човешките ресурси, собствени изчисления

Фиг. 13.3. Брой регистрирани в бюрата по труда от всички безработни младежи



Източник: НСИ ИРС, Агенция по заетостта, доклади на Програмата за развитие на човешките ресурси, собствени изчисления

През периода 2003 – 2007 г. всички активни мерки на пазара на труда, включително и мерките, насочени към младите хора, се финансираха от Националната програма по заетостта. Всъщност, съществуваше тенденция към намаляване на броя на обхванатите в нея участници сред безработните младежи, главно защото младежката безработица регистрираше спад. Както показва графиката, стремително нарастващият брой на млади участници в АМПТ през последните две години се дължи на Оперативната програма за развитие на човешките ресурси (ПРЧР), въпреки че повечето от програмите на Националната програма по заетостта се запазват като действащи програми, но с намалено финансиране. Тези изключителни числа са постигнати благодарение на прилагането на около 43 програми с насоченост към младите хора. От тях само 5 - 6 програми и мерки са изрично младежки. Останалите програми и мерки имат по-широк обхват на целевите си групи, сред които е и младежта.

Струва си да се спомене, че числата за броя на участниците в Оперативната програма за развитие на човешките ресурси (ПРЧР), показани на фигура 13.2, включват както безработни младежи, така и младежи, които имат трудова заетост, докато мерките, финансирани от Националната програма по заетостта и Агенцията по заетостта, са насочени изключително към безработните младежи. Например през 2008 и 2009 г., в мерките по ПРЧР не беше включен нито един безработен младеж. През 2010 и 2011 г. обаче броят на заетите и безработните участници в младежка възраст в ПРЧР вече бе почти равен.

Въз основа на докладите на Агенцията по заетостта и на Програмата за развитие на човешките ресурси изчислихме какъв е обхватът на активните мерки на пазара на труда по отношение на безработните

младежи като процент от безработните участници на пазара на труда от общия размер на младежката безработица. Фигура 13.3 показва, че обхватът е около 40% в периода 2005 – 2007 година и отново през 2011 г. Увеличението на обхвата през 2011 г. се дължи на повишеното усвояване на средства по Оперативна програма за развитие на човешките ресурси на ЕС през изминалите две години. Това не е постоянно съществуващо условие и ще наблюдаваме и такива години, когато ПРЧР няма да има толкова много бенефициенти поради оперативни проблеми и процедури.

По такъв начин, прехвърлянето на отговорността от националния бюджет към ПРЧР може да действа успешно само ако оперативната програма има равномерни нива на годишни участници и разходи. В противен случай ще станем свидетели как активните мерки на пазара на труда обхващат неравномерно нуждите на целевите групи през различните години. Подкрепа ще се оказва, когато ПРЧР позволява това, в зависимост от вътрешните процедури и особености, свързани с нея, а не когато целевите групи се нуждаят от тази подкрепа. Оперативната програма определя първо самите процедури и едва след това нуждите на целевите групи. Данните за 2008 и 2009 година подкрепят това твърдение. Това са годините, когато започна тенденцията на покачване на младежката безработица, но същевременно тези години се характеризират със значително намаляване на разходите от националния бюджет без да постъпват никакви средства за безработната младеж по Оперативната програма за развитие на човешките ресурси. Така инерцията беше изгубена. През 2008 и 2009 година се предполагаше, че активните мерки на пазара на труда трябва да се преборят с новата циклична младежка безработица. През 2011 г. вниманието се пренасочи към дългосрочно безработните.

Друг индикатор за обхвата е делът на безработните младежи, регистрирани в бюрата по труда. Това, което се наблюдава, е устойчиво 10-годишно намаление на броя на безработните младежи, регистрирани в списъците на бюрата по труда. През 2011 г. само 47% от всички безработни младежи имат такава регистрация. Освен това, тези данни стават още по-тревожни, когато към тях се добави и групата на младежите, които не учат, не работят и не се квалифицират (групата на НРУК). В допълнение към това, според данните от изследването на работната сила (ИРС) на НСИ, само около 30% от безработните младежи на възраст между 15 и 29 години търсят помощта на бюрата по труда, за да си намерят работа. Това означава, че дори някои от тези, които имат регистрация като безработни в бюрата по труда, не разчитат на техните услуги. Но това трябва да се промени – на първо място защото посредническите услуги на бюрата по труда имат сравнително силно общо положително въздействие (Коцева, Цветков 2011 г.) и на второ място, защото това е единственият начин младите хора да вземат участие в програмите, които се предлагат. В началото на 2012 г. правителството предприема специални мерки, за да накара младежите по-често да се отбиват в бюрата по труда.

Доколко адекватни са активните мерки на пазара на труда е друг важен аспект на настоящия анализ. През 2011 г. се изпълняват повече от 43 младежки програми с около 43 хиляди безработни млади участници. По същото време няма признаци за намаляване на напрежението в младежкия сегмент на пазара на труда. За случващото се съществуват няколко обяснения :

- Поради силните циклични фактори, като например недостатъчният брой на свободните и новите разкрити работни места, всички мерки, изпълнявани

досега, не са успели да доведат до генериране на нова заетост.

- Някои от активните мерки на пазара на труда вероятно не са толкова резултатни и имат по-слабо общо въздействие. Според данни на консултантската група „WYG Интернешънъл“ (WYG International 2007 г.) анализът на различните програми показва, че съществува огромна разлика между общото въздействие на отделните програми. Ако приемем произволен праг на възвращаемост от 25%, само една от програмите е имала положително общо въздействие над този установен праг, което подсказва, че програмите са успели значително да подобрят изгледите за наемане на работа на участниците в тях спрямо неучастващите. Положителното общо въздействие на три други младежки програми е пониско от 25%, а една тях дори показва отрицателен резултат. Програмата с най-добри резултати е „Работа за безработни под 29 години“, а програмата с най-лош резултат е компютърно обучение за младежи, чието общо въздействие е отрицателно. Същевременно компютърното обучение е между най-популярните програми при ваучерната система на Оперативна програма за развитие на човешките ресурси, която по този начин постига учудващо висок брой на участващи младежи през 2010 и 2011 г.
- Оценката на общото въздействие според възрастовите групи на участниците поставя групата на младите хора на предпоследно място (WYG International 2007 г.). Само програмите за хора с увреждания имат пониска оценка от нея.
- И обратно, посредническите услуги на бюрата по труда имат сравнително силно общо положително въздействие върху възможностите на младите хора да си намерят работни места (Коцева, Цветков 2011 г.).



Накрая, макар и настоящето изследване да няма за цел да анализира резултатността на активните мерки на пазара на труда и бюрата по труда, установихме някои от възможните им ограничения и слабости.

- През последните две години активните мерки на пазара на труда се финансират предимно от Оперативна програма за развитие на човешките ресурси на Европейския съюз, която обаче има малко или повече периодично естество и зависи прекалено много от управлението и процедурите по разходване на средствата. Освен това тази програма е планирана преди 5-6 години.
- Съществуват прекалено много програми за младите хора – повече от 43, а този брой има опасност да размие успешното им управление и постигането на крайните им цели.
- Независимо от факта, че направените оценки на общото въздействие на програмите показва липса на резултатност при някои от тях, тези програми продължават да се изпълняват.
- През 2011 г. „количеството“ е имало по-голямо значение от „качеството“. Например много хора са посещавали курсове за обучение и квалификация, но не са предоставени никакви гаранции за качеството на тези обучения. Те дори не са подложени на анализ. Изпитните резултатите от образователната система в страната подсказват, че системата за обучение на възрастни дава дори още по-ниско качество на образователните услуги. Това означава, че човек може да се включи в различни квалификационни курсове, но това няма да доведе до повишаване на квалификацията и усъвършенстване на уменията и компетентностите му. Много от тези обучения са формални и се организират не въз основа на търсенето, а на база на предлагането от страна на институциите, организиращи такова обучение и квалификация.

## 14. Заключение и препоръки

В този раздел поставяме акцент върху основните послания на настоящата студия и предлагаме насоки за изработване на политики, предназначени да се справят с проблемите на младежкия пазар на труда.

### Основни послания

- Безработните млади хора трябва да се анализират заедно с младежите, които не проявяват активност на пазара на труда. И двата проблема превръщат положението на младите хора на българския пазар на труда в по-драматично, отколкото ни изглежда на пръв поглед. Всъщност действителният проблем са младежите, които не работят, не учат и не се квалифицират (групата на НРУК), дългосрочно безработните, както и младежите, които съответстват на определението за така-наречената „поколенческа безработица“.
- Младите хора, които преждевременно напускат училището, и сравнително ниското качество на образованието в България са сред главните причини за наличието на недостатъчно образовани млади хора с недостигащи умения и квалификация. Но и двата проблема са добре познати и в момента се предприемат мерки за подобряване на ситуацията.
- Обучението, предлагано на възрастните, вероятно е нискокачествено. Това заплашва резултатността на всички квалификационни програми, които се предлагат в рамките на активните политики на пазара на труда.
- Цикълът на деловата активност оказва силно влияние върху младежката безработица. За нещастие към съществуващите структурни проблеми се прибави и рецесията.

- Рискът да останеш безработен млад човек се усилва и от обстоятелството „социален статус“. Ако родителите са безработни, не са активни на пазара на труда, имат ниска степен на образование или са неграмотни, не притежават умения и квалификация, живеят в бедност и принадлежат на някоя конкретна общностна група (например ромска или друга общност), тогава със значителна степен на сигурност младият човек ще придобие същите характеристики.
- По време на криза работните места на дори сравнително добре подготвените от безработица подгрупи като тези на високообразованите и с професионален опит млади хора са подложени на резки и неочаквани промени. Основните определящи фактори за такива драматични отрицателни промени са малко или повече циклични, но към тях се прибавят и структурни фактори.
- Образованието може да предпази младежите от безработица като им послужи за „убежище“, но рано или късно те ще трябва да се върнат на пазара на труда. Ако рецесията продължи по-дълго, тогава връщащите се младежи ще усилят натиска върху пазара на труда.
- България разполага с богат набор от активни инструменти за влияние върху пазара на труда, които ѝ дават възможност да реагира с подходящите средства за справяне с младежката безработица и липсата на активност от страна на младите хора на пазара на труда.
- Активните мерки на пазара на труда са може би прекалено много на брой. Така те губят насочеността си, а вероятно и повишават административните разходи за тяхното прилагане.
- Това, което трябва внимателно да се преразгледа е не цялостната активна

политика на пазара на труда, а подробностите на всяка отделна програма. Някои от предлаганите програми не са привлекателни или не могат да се изпълняват поради наличието на множество процедурни пречки, които водят и до недостатъчна резултатност.

- Прехвърлянето на отговорността за финансирането на активните политики на пазара на труда от националния бюджет към оперативните програми на Европейския съюз може да доведе до непрекъснато повтаряща се фрагментация на интервенционните мерки поради правилата на тези програми и проблемите, свързани с процедурните им изисквания.

#### **Препоръки за изработване на политически мерки**

Съществуват множество препоръки за следване на дадени политики на пазара на труда, изработени от политици, мозъчни тръстове, изследователи и други през последните години. Както вече бе споменато, активните политики на пазара на труда в България съответстват на най-добрите постижения в Европейския съюз. Много от тези мерки за намеса на пазара на труда понастоящем се прилагат успешно. Например училищните реформи вече започнаха да подобряват резултатите от обучението на учениците. Предучилищното обучение стана задължително. Мерките за по-активно участие на пазара на труда се прилагат заедно с предоставяне на първо работно място, стажове, професионално консултиране и ориентиране и пр. Ето защо, няма да повтаряме изброяването на всичките тези политики, програми и мерки. Това, което предлагаме по-долу, са някои по-различни нюанси на съществуващите интервенционни мерки и те са насочени към детайлите, а не към стратегическата рамка.

- Четири години след началото на икономическата криза насочеността на мерките, свързани с младите хора, е редно да се фокусира върху дългосрочно безработните младежи и тези, които не проявяват активност на пазара на труда. Понастоящем краткосрочно безработните младежи принадлежат към последната вълна от съкращения на работни места и много от тях са с висше образование, умения и опит. Техните проблеми малко или повече са циклични и ако икономиката започне отново да расте, те първи ще бъдат назначени на работа.
- Трябва да се разработят и въведат конкретни мерки за повишаване на качеството на обучение за възрастни. Това е важно, защото обучението са един от основните стълбове на активните мерки на пазара на труда. Броят на обучените заети и безработни възрастни е нараснал 2 до 3 пъти през 2010 и 2011 г. и той ще продължи да расте, тъй като огромни средства по Оперативна програма за развитие на човешките ресурси на ЕС се заделят именно за тази цел.
- Особено внимание трябва да се обърне на подробностите на програмите и мерките за активна намеса на пазара на труда. Малки детайли в критериите за избираемост, разходите, правилата и процедурите могат да обвържат цялата програма с административното ѝ изпълнение вместо тя да се стреми да изпълни главните си стратегически цели.
- По принцип, ако европейската Оперативна програма за развитие на човешките ресурси ще продължи да е основният финансов инструмент в краткосрочен и средносрочен план, тогава тя ще трябва да стане по-гъвкава, с по-разхлабени процедури и правила, за да може да обслужва нуждите на целевите групи, а не на самите процедури и правила.
- Съществуващите програми трябва да станат по-фокусирани. Но трябва да се поддържа баланс между концентрирането и индивидуалното целево насочване на програмите и мерките.
- Мерките и програмите трябва да постигнат по-добро общо въздействие, трябва да се извършват оценки на предварителните очаквания и на постигнатите резултати от тях или да се провеждат изследвания на пазара на труда за конкретни програми или групи програми, за да могат лицата, отговарящи за определяне на политиките и тези, които ще изпълняват програмите, своевременно да се информират за ефекта от своите действия. И отново – детайлите са важни. Тези оценки и изследвания трябва да се извършват на професионално ниво. В противен случай те официално ще бъдат извършени, но ще са изпълнени само формално и без свършено никакъв ефект.

## Библиография

Агенция „Медиана“. 2012 г. „Младежката безработица в България – фактори, видове безработица, социално-психологически нагласи, държавна политика, програми, мерки, ефективност, определяне на проблемите“, виж подробности на:

[http://www.ilianaiotova.eu/files/h\\_g\\_DOCLAD\\_youth\\_unemployment\\_2012.pdf](http://www.ilianaiotova.eu/files/h_g_DOCLAD_youth_unemployment_2012.pdf)

Министерство на труда и социалната политика. 2012 г. Национална инициатива „Работни места за младите хора в България“, виж на:

[www.mlsp.government.bg/bg/docs/ML\\_INICIATIVA\\_prietaMS.doc](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/ML_INICIATIVA_prietaMS.doc)

Дитрих, Х. 2012 г. „Младежката безработица в България – теоретически съображения и емпирични констатации“ (Dietrich, H. 2012. *“Youth Unemployment in Europe – Theoretical Considerations and Empirical Findings”*)

Европейска фондация за подобряване на условията на живот и труд. 2012 г. „Младите хора и групата на НРУК в Европа: Първи констатации“ (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2012. *Young people and NEETs in Europe: First Findings*) виж подробности на:

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>

Международна организация на труда (МОТ). 2012 г. „Глобални тенденции за младежката заетост 2012 г.“ (ILO. 2012. *“Global Employment Trends for Youth 2012”*); виж подробности на:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_180976.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf)

Коцева, М., Цветков, А. 2010 г. „Основни резултати от общата оценка за въздействие на публичните услуги за осигуряване на заетост“ (Kotzeva, M., Tzvetkov, A. *“Main Results from the Net Impact Evaluation of Public Employment Services”*); виж подробности на:

[http://ees-bg.uphero.com/pes/analitichen\\_doklad\\_Eng\\_new.pdf](http://ees-bg.uphero.com/pes/analitichen_doklad_Eng_new.pdf)

Ньолке, К. 2011 г. „Последствията от законодателните мерки за закрила на заетостта на младежкия пазар на труда“ (Noelke, C. 2011. *“The consequences of employment protection legislation for the youth labour market”*); виж подробности на:

<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-144.pdf>

Световна банка 2011 г. „Кризата в работните места: Реакциите на домакинствата и правителствата към Голямата рецесия в Източна Европа и Централна Азия“ (World Bank. 2011. *“The Jobs Crisis: Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia”*); виж подробности на:

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/11/000386194\\_20110411025804/Rendered/PDF/608090PUB0Jobs10Box358332B01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/11/000386194_20110411025804/Rendered/PDF/608090PUB0Jobs10Box358332B01PUBLIC1.pdf)

Световна банка. 2009 г. БЪЛГАРИЯ: „Програми за социално подпомагане: разходи, точност на насочване и въздействие върху бедността“ (World Bank. 2009. BULGARIA: *“Social Assistance Programs: Cost, Targeting Accuracy and Poverty Impact”*); виж подробности на:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/09/12424939/bulgaria-social-assistance-programs-cost-coverage-targeting-poverty-impact>

Международна организация WYG International. 2007 г. *„Обща оценка на въздействието на програмите за активни мерки на пазара на труда – Заключителен доклад“*, изготвен за българското Министерство

на труда и социалната политика. (WYG International. 2007. *“Net Impact Assessment of Active Labour Market Programmes - Final Report”*, prepared for the Bulgarian Ministry of Labour and Social Policy).

---

#### **За автора:**

Йордан Димитров е икономист и програмен координатор на Балканския институт за трудова и социална политика – социален мозъчен тръст, чиято централа е в София, България. През последните 10 години той специализира в следните области: пазар на труда, развитие на човешките ресурси, условия на труд, безопасност и здравеопазване на работно място, оценки на социалните въздействия и оценки на социални програми. Йордан Димитров е работил също като външен консултант на различни организации като: Световната банка, Програмата за развитие на ООН (UNDP), Фондация „Фридрих Еберт“, българското Министерство на труда и социалната политика и др. Бил е гост-изследовател в Университета „Джорджтаун“ – Вашингтон, окръг Колумбия, САЩ. Член е на Българската асоциация по макроикономика.



**Издател**

Фондация Фридрих Еберт  
Бюро България  
ул. Княз Борис I, № 97  
1000 София, България  
Отговорен редактор:  
Регине Шуберт, директор

**Заявки**

e-mail: [office@fes.bg](mailto:office@fes.bg)  
Емилия Бургазлиева

**Превод**

Антония Парчева

**Всички текстове са достъпни онлайн**  
[www.fes.bg](http://www.fes.bg)

Мненията, изразени в тази публикация,  
принадлежат на автора/авторите и не  
отразяват непременно позицията  
на Фондация Фридрих Еберт.