



Любен Томев

Политики на заетост при ограничен бюджет по време на криза

■ Световната икономическа криза засегна много по-силно пазарите на труда в държави, които са или страни-членки на Европейския съюз, или са много близо до членство в съюза. Пазарите на труда в останалата група страни, обаче, вече са били засегнати поради други причини като например последствията от водените в тях войни и други вътрешни размирици.

■ Нивото на заетост сред населението в трудоспособна възраст (между 15 и 64 години) варира в много широки граници, например между 25% в Косово и 60% в България. Дългосрочната безработица е типично явление за региона и обикновено засяга лица с ниско ниво на квалификация и умения, както и хора, чиято квалификация и умения вече не се търсят на пазара на труда.

■ Икономическата криза и редица конкретни вътрешни причини намаляват възможностите на уязвимите групи от населението да се включат отново в пазара на труда. Тези групи обхващат хората с ниско образование, ромите, инвалидите и дългосрочно безработните. В повечето страни съществуват конкретни политики на пазара на труда, насочени към уязвимите групи.

■ Политиките и практическите решения на пазара на труда обикновено се финансират от държавния бюджет, тъй като повечето от държавите в региона все още не са страни-членки на ЕС или изобщо не са започнали да преговарят за такова членство. Но делът на финансова помощ, получавана от фондовете на ЕС, вече е започнал да се увеличава във всяка от тези държави.

■ В повечето държави миграцията и демографските проблеми, както и неформалната заетост и неформалната икономика, се споменават като конкретни проблеми. На практика тези проблеми са общи за региона и далеч не са характерни само за някои от тези страни. В част от тях, обаче, тези проблеми са придобили особено големи размери.

■ Основните препоръки се отнасят до образованието, квалификацията и пожизненото обучение, до новите възможности за заетост, които включват професионалното ориентиране и кариерното планиране, както и до мобилността и гъвкавостта на пазара на труда.

Юни 2012

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Ситуацията на пазара на труда (развитие през последните години: 2006 – 2011).....	2
2. Политики на заетост и институции на пазара на труда.....	9
3. Активни и пасивни политики на пазара на труда.....	14
4. Хоризонтални принципи	19
5. Национални специфики / практически проблеми	23
6. Заключение / Препоръки	26

1. Ситуацията на пазара на труда (развитие през последните години: 2006 – 2011)

Ситуацията на пазара на труда през последните 6 години се определя от няколко основни фактора, част от които имат фундаментален характер, а други са от конюнктурно естество. Като правило фундаментално действащите фактори са дълготрайни, докато конюнктурните имат средно- и краткосрочно въздействие.

ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ ФАКТОРИ

Демографската криза започна още от края на 80-те години, но тя се задълбочи особено в периода на преход. Влияние оказаха както рязко нарасналите емиграционни потоци, формирани предимно от млади хора с висока образователна и квалификационна степен, така и забавените процеси на трансформация и реструктуриране на националната икономика, които повлияха негативно върху жизнения стандарт на населението, а оттам и върху възпроизводствената му активност. Това сложи траен отпечатък върху количествените и качествените характеристики на контингентите работна сила, които впоследствие навлизат на пазара на труда.

Задълбочава се несъответствието между търсене и предлагане на работна сила, което определя **българския пазар на труда като структурно слаб** - с високи относителни дялове на обезкуражените лица, на дълготрайната безработица, на контингентите, кумулиращи няколко неравностойни характеристики, което в крайна сметка означава ниска конкурентоспособност и слаба адаптивност на работната сила към промените в пазара на труда. Те са следствие и от недостатъците, съпътстващи реформирането на образова-

телната система. От една страна, поддържа се относително траен дял на ранно отпадащите ученици от средно образование, от друга – налице е структурно несъответствие между търсените и предлаганите професии и практически умения.

Въпреки всички заклинания и интервенции за ограничаване, **сивата икономика и в частност сивата заетост** се оказва най-устойчивият сегмент на пазара на труда през последните 20 години. Този факт подсилва неопределеността на реално протичащите икономически процеси и тяхното обхващане с адекватни статистически измерители и индикатори. Сивият пазар на труда е не само конкурентно позициониран спрямо официалните пазари на труда (първичен и вторичен), но той до голяма степен е имплантиран в тях и в зависимост от икономическата конюнктура успява както да абсорбира, така и да насочва към тях определени контингенти работна сила.

КОНЮНКТУРНИТЕ ФАКТОРИ

Притокът на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) е един от най-важните фактори, които определят създаването на нови работни места и равнището на заетост като цяло. В периода до 2008 г. ПЧИ постоянно нарастват и са важна предпоставка за развитие, икономически растеж и нарастване на заетостта в промишлеността, търговията и финансовия сектор. Те са привлечени както от съществуващите ниши в тези сектори, така и от ниската цена на работната сила, което им позволява сравнително бърза възвръщаемост на вложените средства и реализирането на висока норма на печалба (шивашка промишленост, банки). Силната зависимост на българската икономика от ПЧИ и резкият им спад след 2008 г. е една от основните котви, които силно дърпат надолу заетостта.

Вътрешната инвестиционна активност е конюнктурен фактор, който се определя както от икономическата цикличност, така и от условията за бизнес. У нас той има специфично проявление. Далеч преди да се почувства влиянието на световната финансова криза в страната, бяха налице ясни вътрешни индикатори за „прегряване“ на българската икономика (ИСС/2/006/2009 г., с.13). В продължителен период бруто капиталобразуването се увеличава с по-високи темпове от растежа на брутния вътрешен продукт. При това с инвестициите не се финансира техническото, технологично и организационно реструктуриране на реалния сектор, а главно строителството на обекти с непроизводствено предназначение. Този строителен бранш преживя истински бум в заетостта, който бе последван от още по-бърз обрат след краха на пазара с недвижими имоти. Остават обаче да тегнат нереализираните възможности за технологично обновление – факт, който определено забавя възстановяването на пазара на труда след кризата.

Световната финансова криза бе причинена от спекулациите с недвижими имоти и започна от банковия сектор в САЩ и Европа, но в България тя се отрази (с очаквано закъснение от една година) предимно върху индустриалния сектор. Намалените поръчки, резкият спад в произведената продукция доведоха до необходимостта от редуциране на персонала. За да оцелеят, редица фирми предприеха съкращения предимно на нискоквалифицирани работници и служители, а други бяха принудени да преориентират продукцията и пазарите си. В същия момент силната рестрикция на бюджетните разходи като анти-кризисна мярка намали до минимум възможностите за компенсиране на негативните ефекти на пазара

на труда и за поддържане на заетостта в поносими граници. Не бяха реализирани в достатъчна степен ефективни мерки, които да стимулират както вътрешното потребление и инвестиционната активност, така и запазването на съществуващите и създаването на нови работни места.

ТЕНДЕНЦИИ В ЗАЕТОСТТА

В следствие от съчетаното въздействие на горепосочените фактори могат да се открият две тенденции в заетостта:

- на последователно нарастване в периода до 2008 г. включително
- и на рязко намаляване от 2009 г., продължаващо и през настоящата година.

Данните от Таблица 1 показват, че за периода 2006-2008 г. броят на заетите лица на 15 и повече навършени години се увеличава с 8.1%, а на тези във възрастовите диапазони 15-64 г. и 20-64 г. съответно със 7.6% и 7.7%. Това показва, че в периода на засилено търсене на работна сила недостигът се покрива не толкова чрез включване на пазара на труда на млади работници, колкото чрез активирането на хората в надтрудоспособна възраст. Относителният ръст на заетите във възрастовия диапазон 15-24 г. е с 9%, докато при тези над 64 години е 42%. Общо за тези две години заетите са нараснали с над 250 хил. души, а коефициентът на заетост се е повишил с 4-5 процентни пункта. Фактически това е периодът на най-силен растеж в заетостта през десетилетието след 2000 г. Успоредно с тази възходяща тенденция динамичен ръст от 5-6% годишно бележи БВП в реално изражение, а нарастването на средната реална работна заплата постига рекордни стойности от 10.2% през 2007 г. и 12.6% през 2008 г.

Таблица 1: Брой заети лица (в хиляди) и коефициенти на заетост в периода 2006-2011 г.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011 I-во трим.	2011 II-ро трим.
Заети лица на 15 и повече години	3110,0	3252,6	3360,7	3253,6	3052,8	2890,7	2934,1
Заети лица на възраст 15-64 г.	3071,7	3208,8	3306,2	3204,8	3010,4	2849,4	2895,5
Заети лица на възраст 20-64 г.	3041,9	3180,9	3275,8	3178,6	2993,9	2840,7	2884,6
K (15+)	46.7	49.0	50.8	49.4	46.7	44.7	45.3
K (15-64)	58.6	61.7	64.0	62.6	59.7	57.3	58.2
K (20-64)	65.1	68.4	70.7	68.8	65.4	62.6	63.4

Източник: Национален статистически институт: Наблюдение на работната сила.

От 2009 г. броят на зетите лица намалява с бързи темпове (изключението през второ тримесечие на 2011 г. се дължи на сезонната заетост), като в края на периода те са с 426 хил. по-малко. Фактически заетостта се върна на равнището си от 2004 г. През този етап на спад в заетостта могат да се открият следните съпътстващи тенденции:

- през 2009 г. БВП спадна с 5.5%, като този рязък спад беше преодолян още през второто тримесечие на 2010 г., откогато данните на годишна база показват нарастване в пет последователни тримесечия в диапазона между 0.3% и 3.1%;
- реалната работна заплата, макар и с намаляващи темпове, продължи да нараства – през 2009 г. с 8.7% и през 2010 г. с 3.7%, но това се дължи почти изцяло на структурните изменения в заетостта (съкращения на работници с ниска квалификация и заплати), тенденция, която се запазва и през първите две тримесечия на 2011 г.

Този сравнителен анализ показва, че кризата е засегнала много силно пазара на труда, като най-ярко това се отразява върху намаляващата заетост, а по-слаб е ефектът върху цената на труда, където доминира общата нагласа на работодателите към замразяване на заплатите (с някои изключения нагоре и надолу – в зависимост от отрасловата конюнктура). Намалената заетост и структурните изменения в нея водят до повишаване на производителността на труда, която шест последователни тримесечия нараства (от началото на 2010 до средата на 2011 г.). Успоредното нарастване на БВП дава индикации за съживяване на икономиката и излизане от кризата, но тази констатация не се отнася за пазара на труда, където проблемите се задълбочават.

СЕКТОРНИ И СТРУКТУРНИ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАЕТОСТТА

За две години и половина от началото на кризата основният удар в заетостта бе поет от индустрията – абсолютното на-

маление на заетите в този сектор е с 309 хил. души, или с 25.3%. В сектора на услугите работните места намаляха с 81 хил. души (-4.3%), а загубите в заетостта за селското стопанство възлизат на 37 хил. души (-14.7%).

**Таблица 2: Брой заети лица
(в хиляди) по икономически дейности за периода 2008-2011 г.**

Икономически дейности	2008	2009	2010	2011 I-во трим.	2011 II-ро трим.
Общо	3360,7	3253,6	3052,8	2890,7	2934,1
Селско, горско и рибно стопанство	251,2	230,7	208,1	177,8	214,2
Добивна промишленост	35,0	34,0	33,0	30,0	25,8
Преработваща промишленост	769,7	713,9	637,4	591,8	587,6
Производство и разпределение на ел. и топлинна енергия и газ	42,1	41,2	42,7	45,1	44,9
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци	37,0	34,9	33,6	40,4	40,3
Строителство	340,3	322,5	268,5	221,0	216,1
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	530,0	527,9	531,1	528,8	523,4
Транспорт, складиране и пощи	189,5	187,6	177,3	172,7	173,6
Хотелиерство и ресторантьорство	168,8	168,7	159,7	151,9	160,9
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	71,2	70,8	70,3	61,8	65,2
Финансови и застрахователни дейности	57,0	61,5	52,7	46,8	51,5
Операции с недвижими имоти	14,1	13,1	10,1	7,5	9,9
Професионални дейности и научни изследвания	83,9	87,7	84,8	84,3	80,2
Административни и спомагателни дейности	73,9	72,4	76,0	65,2	82,1
Държавно управление	235,3	235,1	226,2	222,3	222,0
Образование	205,6	191,2	184,4	192,6	193,1
Хуманно здравеопазване и социална работа	158,1	164,1	159,4	156,6	150,0
Култура, спорт, развлечения	43,8	40,8	39,0	39,0	38,4
Други дейности	54,1	55,4	58,4	55,2	54,9

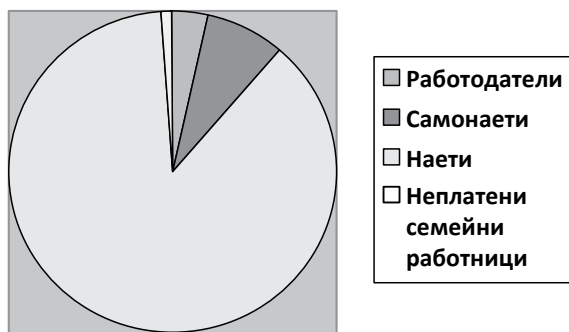
Източник: Национален статистически институт: Наблюдение на работната сила.

От данните в Таблица 2 става ясно, че загубата на работни места в периода на кризата е асиметрично разпределена, като само преработващата промишленост и строителството формират близо 72% от спада в заетостта, значително по-малки са загубите в останалите икономически дейности, а в три отрасли (енергетика, водоснабдяване и канализация, административни и спомагателни дейности) е налице увеличение с между 3 и 8%.

В професионално-квалификационен разрез очаквано най-висок е спадът в заетостта сред професиите, неизискващи специална квалификация (минус 35.6%). Това е естествената реакция – в условията на криза бизнесът първо се освобождава от нискоквалифицираната работна сила. Значително по-слаб е спадът в броя на заетите квалифицирани производствени работници и оператори на машини (около 20%), докато заетостта сред специалистите дори се е увеличила с над 11%.

В статусната структура на заетостта не настъпват сериозни изменения, тъй като темповете на намаляване броя на работодателите, самостоятелно заетите лица и наемните работници са приблизително еднакви – съответно минус 11.1%, минус 15.0% и минус 12.6%.

Графика 1: Разпределение на заетите лица по статус в заетостта (II-ро тримесечие 2011 г.)

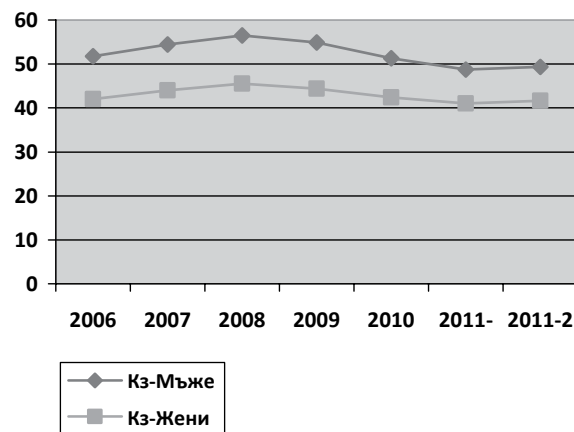


Източник: Национален статистически институт: Наблюдение на работната сила.

Към средата на 2011 г. 87.6% от заетите са наемни работници, 7.5% са самонаети, 3.7% са работодатели и малко над 1% са неплатените семейни работници (Графика 1). Разпределението на заетите по пол и според статуса им в заетостта показва определена специфика. Женското присъствие в работодателските среди и сред самонаетите е значително по-ограничено от това при мъжете – едва 30.7% от работодателите и 37.9% от самонаетите са жени. При наетите лица техният относителен дял е почти равен с този на мъжете (49.3%), докато сред неплатените семейни работници жените имат определено предимство (60.2%).

Като цяло коефициентът на заетост при мъжете е по-висок с около 8-10 процентни пункта, но през последните две години и половина тази разлика се стеснява, което показва, че намалената заетост е съпроводена с определени джендър различия (Графика 2).

Графика 2: Коефициенти на заетост по пол за периода 2006- II-ро трим. 2011 г.



ТЕНДЕНЦИИ В БЕЗРАБОТИЦАТА

Данните от Наблюдението на работната сила (Таблица 3) свидетелстват за динамични промени в безработицата. След 8 години последователен спад тя достигна

равнище от 5.6%, което експертните среди определят като равновесно (или здравословно) в макроикономически план за България. Настъпилата рецесия предизвика първите вълни от масови съкращения на работни места в началото на

2009 г., които доведоха до повишаване на коефициента на безработица до 6.8%. Тази тенденция се задълбочи особено през 2010 г., когато той рязко се покачи на 10.2%, за да достигне и още по-високи стойности през първите две тримесечия на 2011 г. – съответно 12.0 и 11.2%.

Таблица 3: Безработни лица на 15 и повече години (в хиляди) и коефициенти на безработица за периода 2006-2011 г.

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011 I-во трим.	2011 II-ро трим.
Безработни на 15 и повече години	305,7	240,2	199,7	238,0	348,0	395,5	369,8
Кофициенти на безработица (процент)							
Общо:	9.0	6.9	5.6	6.8	10.2	12.0	11.2
По пол:							
мъже	8.6	6.5	5.5	7.0	10.9	13.2	12.2
жени	9.3	7.3	5.8	6.6	9.5	10.8	10.0
По възраст:							
15-24	19.5	15.1	12.7	16.2	23.2	29.1	25.3
25-34	9.2	6.7	5.7	6.9	11.4	15.3	13.0
35-44	7.5	5.7	4.3	5.5	8.1	8.9	9.3
45-54	7.6	5.9	4.9	5.8	8.7	10.2	9.4
55 и повече	7.4	6.4	5.2	5.9	8.9	9.1	9.0

Източник: Национален статистически институт: Наблюдение на работната сила.

Могат да се открият няколко характерни особености в динамиката и структурата на безработицата:

Първо. Много отчетливо се вижда от данните в Таблица 3, че в периода на засилено търсене на работна сила (2006-2008 г.) строителството и промишлеността абсорбират предимно безработни мъже, вследствие на което коефициентът на безработица при мъжете е по-нисък от този при жените. През предходните няколко години тази релация е с обратен знак. Ефектът от кризата обаче предизвиква бързи промени, като резкият

спад в тези два сектора на националната икономика изхвърля обратно на пазара на труда предимно мъжка работна сила. Безработицата сред силния пол в периода 2009-2011 г. значително изпреварва равнището на женска безработица – с над 2 процентни пункта.

Второ. Отново на преден план изпъква проблемът с младежката безработица, след като по този показател България имаше определено добри постижения (през 2008 г. тя спадна до 12.7%). Само за две години обаче стойността на коефициента на безработица във възрастовия диапазон 15-24

скочи над 2 пъти и в началото на 2011 г. се приближи до 30%. Безспорно кризата засегна с особена сила младите, които все по-трудно намират реализация след завършване на средно или висше образование.

Трето. Сравнението на данните за заетостта с тези за безработицата показва появата на драстични количествени разминавания между изходящия поток от заетост и входящия в безработица. За две години и половина заетостта е намаляла с 426 хил. души, а безработицата се е увеличила само със 170 хил. При цялата условност на едно такова количествено сравнение, не може да не се отбележи, че разликата придобива впечатляващи размери – над 2.5 пъти. Налице са динамично протичащи процеси, свързани със значителни по своя обхват и честота преходи както в статуса на работната сила, така и в икономическата активност на населението.

Четвърто. Няколко са хипотетичните възможности за обяснение на това явление – намаляване степента на регистрация при безработица, увеличаване на сивата заетост, засилване на емигрантския поток и не на последно място – нарастване на обезкуражените лица. Всички те се потвърждават от едни или други изследвания:

- по данни на ИССИ на КНСБ около 24% от безработните не се регистрират в бюрата по труда по различни причини (Томев, Любен, стр.81);
- в условията на криза неформалната икономика бързо се разраства и според някои оценки далеч надхвърля досегашните песимистични разчети за 35% от БВП (АИКБ, стр.11);
- данните на НСИ за официално регистрираната емиграция показват, че ако емигрантският поток преди 2009 г. се е формирал от около 2-3 хил. лица средногодишно, през 2009 г. той рязко се е увеличил на 19 039, а през 2010 г.

е достигнал 27 708 лица (НСИ. Население, ел.сайт);

- броят на обезкуражените лица от 149,9 хил. през 2008 г. постоянно нараства, за да достигне 232,7 през второто тримесечие на 2011 г. (НСИ, Пазар на труда, ел.сайт).

Пето. Едва при 7.4% от случаите безработицата може да се определи като текуща, т.е. свързана с неудовлетворение от условията на работа и желание за смяна на работодателя. В преобладаващата си част (43.1%) безработицата е предизвикана от съкращения и уволнения, а в 19.2% от завършване на временна или сезонна работа. В трудна ситуация са и безработните, които търсят първа работа – техният относителен дял е 15.3% от всички безработни, като в масовия случай това са млади хора, търсещи реализация на пазара на труда след завършване на училище или висше учебно заведение.

Шесто. Силно се влошават качествените характеристики на контингента безработни, което ярко свидетелства за ниската конкурентоспособност на българския пазар на труда. Около 1/3 от безработните са с основно и по-ниско образование. Коefициентът на безработица сред лицата с основно образование е 19.6%, а сред тези с начално и по-ниско образование – 43.1% (данни за 2010 г.). Съответно на това и коefициентът на заетост при тези лица е изключително нисък - с основно образование е 20.0%, а с основно и по-ниско – едва 8.5%. На практика това означава, че шансовете им да се реализират на първичния пазар на труда са нищожни.

Седмо. В следствие на негативните тенденции на пазара на труда относителният дял на продължително безработните (от 12 до 23 месеца) представлява 24.3%, а на тези с две и повече години престой –

32.4%, или общо над 56% от безработните вече до голяма степен са загубили своите трудови навици и умения, което означава, че адаптацията и реинтеграцията им ще изисква допълнителни средства и усилия. Коефициентът на продължителна безработица от 2.9% през 2008 г. е нараснал на 6.3% през второто тримесечие на 2011 г., като значително по-висок е той при мъжете (7.0%) в сравнение с жените (5.6%).

Осмо. В регионален аспект различията в коефициентите на безработица не са толкова съществени (между 6.8% в Юго-западен район до 14.5% в Североизточен район), но на всяко по-долно равнище диференциацията се задълбочава. На областно ниво най-ниска е безработицата в Благоевград (5.8%), София (6.6%) и Стара Загора (6.7%), а на обратния полюс са Шумен (28.8%), Разград (22.6%) и Смолян (19.2%). Тези асиметрични тенденции предизвикват обезлюдяване на цели райони, масова постоянна или трудова емиграция в чужбина, засилена вътрешна мобилност, която води до струпване на трудоспособно население в столицата и няколко други големи града – с всички негативни последици от това (демографски, социални, инфраструктурни и т.н.).

2. Политики на заетост и институции на пазара на труда

Състоянието и динамиката в развитието на пазара на труда са едновременно индикатор, но и следствие от протичащите процеси на макроикономическо ниво, защото инвестициите, производството, потреблението оказват пряк ефект върху него. От особено значение са провежданите политики – фискална, данъчна, образователна – и доколко те са адекватни от гл.т на икономическата цикличност и стимулират заетостта.

ФИСКАЛНА И ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА

Няколко поредни правителства в България последователно прилагаха политика, насочена към постигането на конкурентни предимства – с оглед привличането на чуждестранни инвестиции, разчитайки, че това автоматично ще доведе до висок и устойчив икономически растеж, нови и по-качествени работни места, намаляване на сивата заетост.

Инструментите на тези политики бяха: намаляване на преките данъци за сметка на непреките, редуциране размера на социално-осигурителните вноски и особено на пенсионните вноски, поддържане на изкуствено ниска цена на труда, либерализиране на трудовото законодателство.

Резултатите от прилагането на тези политики и инструменти могат да се илюстрират със следните факти и статистически данни:

- България е страната с най-ниски ставки на преките данъци в ЕС – 10% данък върху печалбата и 10% плосък данък върху дохода на физическите лица (без необлагаем минимум).
- Разликата в съотношението преки/косвени данъци е 34.6% в полза на приходите от косвени данъци, докато средно за ЕС това разпределение е с разлика само от 4.7% в полза на косвеното облагане.
- Само в периода 2006–2010 г. размерът на пенсионно-осигурителната вноска бе намален с 15 процентни пункта и приходите от вноски покриват по-малко от половината от разходите за пенсии.
- Българската пенсионна система все повече се превръща от осигурителна система в система, финансирана с данъци – трансформация, която има изключително негативни последици.
- България продължава да бъде страната с най-ниски доходи в ЕС – средната

работна заплата е 330 евро (2010 г.), а минималната работна заплата за почти три години бе замразена на 123 евро, с което нетният ѝ размер бе по-нисък от официалната линия на бедност.

- Относителният дял на компенсацията на наемния труд в БВП (като специфичен индикатор за цената на труда) през последните 3 години е в рамките на 35-37% и е сред най-ниските в Европа.
- Само за 2 години (2008-2010 г.) броят на наетите лица е спаднал с 14.5% или това означава 357 100 по-малко работни места.

На този фон е драстичен спадът на преките чуждестранни инвестиции – за две години над 5 пъти. Притокът на преки чуждестранни инвестиции спадна не само поради консерватизма на инвеститорите и страха от кризата. За България, която е страната с най-ниските данъци и най-ниските доходи, отдръпването на инвеститорите се дължи очевидно на фактори от съвсем друго естество, напр. тромава административна система, висок корупционен риск, лоша инфраструктура, ниско равнище и качество на публичните услуги. Илюзия е да се счита, че ниските данъци са решаващият фактор за привличането на чужди инвестиции, а още по-малко това важи за сериозните и стратегически инвеститори.

Провежданата данъчна политика не само че не води до устойчива заетост, но задълбочава проблемите с бедността и социалното неравенство.

Политиката на ниски преки и високи косвени данъци доведе до уникална структура на данъчните приходи, която естествено натоварва в относително по-висока степен ниско- и среднодоходните слоеве от населението. Тази „обърната данъчна структура“ фактически задълбочава бедността и диференциацията в до-

ходите, вместо да служи за целите на едно по-справедливо данъчно облагане и повишаване на солидарността в обществото за решаването на проблемите със социалното включване.

Посредством последователното намаление на размера на осигурителните вноски системата за пенсионно осигуряване бе погрешно ориентирана към изпълнението на непристъпни цели - да стимулира конкурентоспособност и да се бори със сивата икономика, чрез създаване на „стимулираща бизнес среда“.

На пенсионната система в частта ѝ от първия, солидарен и разходно-покривен стълб, се гледаше като на резерв за намаляване разходите на бизнеса и създаването на по-благоприятен климат за чужди инвестиции. Ниската адекватност на осигурителната защита влияе отрицателно в две посоки – първо, засилва недоверието към солидарния осигурителен стълб, което пряко води до недоосигуряване в пълния размер и посивяване на заетостта; второ – това е предпоставка за разкриването на работни места с ниска социална защита, а не за генерирането на качествена заетост.

ОБРАЗОВАТЕЛНА ПОЛИТИКА

През 2008 г. в системата на средното образование бе извършена реформа чрез въвеждането на делегирани бюджети. Разпределението на средствата за отделните училища се осъществява по единни разходни стандарти и според броя на децата и учениците в тях. Тази практика продължи и през 2009 г. В резултат на реформата бяха съкратени над 5 000 учители и бяха затворени редица училища – предимно в селата, които не можеха да си осигурят необходимия контингент от ученици.

Оптимизирането на системата на средното образование позволи едно по-справедливо и ефективно разходване на средствата, от една страна, а от друга – направи възможно прилагането на допълнителни стимулиращи механизми за учителите с по-висока квалификация и натовареност. На директорите на училищата бе предоставена по-голяма свобода в разпределението на средствата по пера в рамките на делегираните бюджети, както и възможността да привличат допълнителни средства чрез кандидатстването и участието във външни проекти.

В същото време обаче с бюджета на средното образование за 2009 г. единните разходни стандарти за финансиране на дете/ученик се намалиха с 10%. Тези размери се запазиха през 2010 и 2011 г., с което на практика работните заплати в сферата на средното образование бяха замразени, а възможностите за подобряване на училищната среда – отложени във времето.

Големият проблем пред средното образование си остава ранното отпадане от училище. Този контингент беше редуциран от 22% през 2003 г. постепенно до 13.9% през 2010 г. и това е следствие главно от два типа политики – принудителна и стимулираща. Първата се определя от въведеното правило – детски добавки да се изплащат на родителите, само ако техните деца посещават редовно учебните занятия, а втората се изразява в безплатни учебници до 7 клас, безплатна закуска, организиран транспорт, целодневна организация на работа в 1 и 2 клас с децата, чиито майчин език е различен от българския. В крайна сметка обаче ефектът се оценява като незадоволителен.

Ранното отпадане от училище е едно от големите предизвикателства пред пазара на труда сега и в перспектива, когато се очаква остър дефицит на качествена работна сила.

В сферата на професионалното обучение като напредък може да се определи реализацията на идеята за ваучерно обучение. С решение на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ се даде възможност за предоставяне на ваучери за обучение на безработни и заети лица, с което се ускори и усвояването на средствата по програмата. Комитетът одобри и предоставянето на 100 милиона лева за финансиране на проекти за извънкласни и извънучилищни дейности, 30 милиона лева за развитие на дистанционни форми на обучение в системата на висшето образование и 8 милиона лева за практики в реална работна среда за учениците от средните общообразователни училища.

Като недостатъчно трябва да се оцени участието на бизнеса в професионалното образование и обучение.

От една страна, липсва връзка между работодателите и учебните заведения, което е предпоставка за несъответствието между търсени и предлагани умения и знания, за отсъствието на възможности за производствени практики и стажуване. От друга – в преобладаващата си част фирмите (особено средните и малките) не отдават нужното значение на поддържането на квалификацията на заетия персонал и възприемат разходите за курсове и обучение като допълнително натоварващи финансовото състояние на фирмата. В това отношение не може да се разчита единствено и само на държавата, още повече, че тя не може да бъде в достатъчна степен гъвкава, за да отговори на динамично променящите се условия.

SWAT- АНАЛИЗ

На базата на анализираниите тенденции в развитието на заетостта, провежданите

държавни политики и обобщените изводи и оценки може да се състави следната матрица на силните и слаби страни, на възможностите и заплахите (SWAT-анализ):

Силни страни	Слаби страни
✓ Завършена приватизация и секторно реструктуриране, стабилна макро-икономическа среда, валутен борд, фискална дисциплина ✓ Ниско равнище на корпоративния данък, стимули за разкриване на работни места и за наемане на безработни ✓ Бързо навлизане на мултинационални компании, създаващи нови работни места, качествена заетост и нова фирмена култура ✓ Висок експертен потенциал в областта на пазара на труда и разработването на политики, мерки и програми за заетост ✓ Добро социално партньорство и диалог в областта на заетостта и пазара на труда, функциониращи органи на тристранно сътрудничество ✓ Проведена реформа в средното образование, наличие на качествен и високообразован преподавателски персонал ✓ Контрол върху дейността на лицензираните центрове за професионално обучение и създадена конкурентна среда ✓ Повишена мобилност на работната сила, развит афинитет към по-добре платена, по-сигурна и по-качествена заетост	✓ Задълбочаващи се демографски проблеми – ниска раждаемост, застаряващо население, увеличени емигрантски потоци ✓ Намалена икономическа активност, увеличаващ се брой обезкуражени лица ✓ Сравнително висок относителен дял на неграмотните лица и на ранно напускащите улище ✓ Висок относителен дял на сивата заетост, засилващ неопределеността в икономиката и статистическата отчетност ✓ Ниска сигурност на преходите в статусите на заетост (образование – наемане – безработица – пенсиониране) ✓ Ниска адекватност на осигурителната защита и недоверие в социално-осигурителните системи ✓ Недостатъчно активно участие на бизнеса в образователната и професионална подготовка на работната сила ✓ Структурни дефекти на пазара на труда – несъответствие между търсене и предлагане на работна сила в професионален, квалификационен и регионален разрез ✓ Слаба и некачествена пътна инфраструктура, ограничаваща ареала на ежедневните трудови пътувания

Възможности	Заплахи
✓ Въвеждане на постоянен мониторинг върху ефективността на прилаганите активни мерки на пазара на труда, оценка на социалното въздействие ✓ Подобряване усвояването на парите от европейски фондове и програми, ограничаване на злоупотребите и по-ефективно насочване на средствата ✓ Повишаване на вътрешната „гъвкава сигурност“ – оптимизиране на работното време, съчетаване на семейния и трудов живот, дистанционна работа ✓ Разкриване на „бели“ и зелени“ работни места, развитие на балнео-, спа- и културно-историческия туризъм, екологично зеленчукопроизводство ✓ Отпадане на ограничителните бариери за достъп до пазарите на труда в ЕС и свободно движение на работна сила в рамките на единния европейски пазар ✓ Учене през целия живот и продължаващо професионално обучение при споделена отговорност между държава, работодател и работник ✓ Повишено покритие на наемния труд с колективни трудови договори и въвеждане на минимални социални стандарти	✓ Продължаваща икономическа криза, негативно въздействие на международната финансова нестабилност ✓ Задълбочаване на финансовата нестабилност на солидарната пенсионна система ✓ Задълбочаване на негативните демографски тенденции, изтичане на мозъци и висококвалифицирана работна сила ✓ Прилагане на социален дъмпинг, разширяване на заетостта в отрасли с ниска добавена стойност, в сивия сектор ✓ Недостатъчно бюджетно финансиране на образованието, науката, здравеопазването и активните мерки на пазара на труда ✓ Разширяване и задълбочаване на бедността, неравенството и социалното изключване ✓ Нереформирана система на социално подпомагане и неефективно разходване на средствата ✓ Недостатъчен капацитет на структурите на Агенцията по заетостта ✓ Задълбочаване на регионалните различия в икономическия профил и пазарите на труда

3. Активни и пасивни политики на пазара на труда

Динамичните промени в заетостта и основните параметри на пазара на труда предизвикаха предприемането на мерки за овладяване на ситуацията, като мерките бяха насочени както към лекуване на последиците, така и към превенция на безработицата. Ефектите на кризата намериха особено отражение върху активните мерки на пазара на труда.

АКТИВНИ МЕРКИ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

През 2008 и 2009 г. се наблюдава силна диверсификация на програмите и мерките за активни политики на пазара на труда (АППТ). Осигурено бе национално финансиране за 66 програми и мерки през 2008 г., а през следващата година техният брой бе 67. Въпреки голямата раздробеност, най-крупни като обхват и финансиране бяха:

Националните програми:

- „От социални помощи към осигуряване на заетост“;
- „Асистенти на хора с увреждания“;
- „Възобновяване и опазване на българската гора“;
- „В подкрепа на майчинството“;
- Проект „Красива България“.

Мерките, регламентирани в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ):

- Насърчаване на работодателите да разкриват работни места за наемане на безработни лица с трайно намалена работоспособност;
- Стимулиране на работодателя да наема безработни лица с трайно намалена работоспособност на временна, сезонна или почасова работа;

- Насърчаване на работодателите да наемат безработни жени над 50-годишна възраст и мъже над 55-годишна възраст;
- Насърчаване на работодателите да разкриват работни места за придобиване на квалификация чрез стажуване и/или чиракуване;
- Организиране от Агенцията по заетостта (АЗ) на мотивационно обучение и обучение за придобиване на професионална квалификация.

Настъпването на кризата и влошената ситуация на пазара на труда наложи през 2009 г. да бъдат включени като антикризисни: Националната програма „Нова възможност за заетост“ (създадени 3 000 нови работни места) и Мярката „Изплащане на допълнителна сума към трудовото възнаграждение на работници и служители, преминали на непълно работно време – за 3 месеца до 120 лв. на човек“ (с ефект 19 000 запазени работни места).

Настъпилите сериозни проблеми с бюджетния дефицит в края на 2009 и началото на 2010 г. наложиха силно орязване на средствата от национално финансиране за АППТ. В резултат на това в Националния план за действие по заетостта (НПДЗ) -2010 броят на програмите и мерките бе намален на 53 и те бяха фокусирани върху следните целеви групи:

- Безработни младежи до 29 г.;
- Съкратени лица или заети при непълно работно време вследствие свиване на производството;
- Хора с увреждания;
- Неактивни лица, желаещи да работят, в т.ч. обезкуражени лица.

Силно бе стеснен обхватът на най-голямата Национална програма „От социални помощи към осигуряване на зае-

тост". В същото време финансиране по линия на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОП „РЧР“) със средства от Европейския социален фонд намериха нови крупни проекти – операции с многогодишен период на действие, по-важните от които са:

Схема „Развитие“: Провеждане на обучение за придобиване или повишаване на професионалната квалификация на безработни с цел тяхното последващо включване в заетост. Схемата е на стойност 250 млн. лв. до 2012 г. и предвижда включване в професионално обучение на 65 000 безработни и осигуряване заетост на 52 000 от тях.

Схема „Отново на работа“: Осигурява обучение и заетост на безработни чрез предоставяне на качествена грижа за отглеждане на деца от 1 до 3 г. възраст. Ефектът е двоен - връщане на родителя на работа, а безработният се включва в заетостта. Схемата е на стойност 64 млн. лв. до 2012 г. и предвижда да бъдат обучени 8 500 безработни като детегледачи (предпочитат се медицински сестри и учителки), като 8 000 ще бъдат включени в заетост след обучението.

Схема „Повишаване заетостта на младежите чрез трайното им включване на пазара на труда в България“: Мотивация и обучение по ICT и английски език на младежи от 16 до 29 г. възраст, повишаване на пригодността им за заетост на обявени работни места. Схемата е на стойност 15 млн. лв. до 2010 г. с обхват 10 400 младежи.

Схема „Адаптивност“: Повишаване на квалификацията на работници и служители, преминали на непълно работно време поради финансово-икономически

затруднения на работодателите, чрез обучение по част от професия или за придобиване на степен на професионална квалификация. Целева група са наети работници в секторите индустрия и услуги, преминали на непълно работно време. Схемата предвижда включване на 42 000 лица, от които 8 400 да ползват и средства за транспорт от работното място до обучителния център и обратно. Общата стойност е 90 млн. лв. до 2012 г.

СЪЧЕТАВАНЕТО НА АКТИВНИ И ПАСИВНИ ПОЛИТИКИ

Пасивните и активните политики на пазара на труда представляват относително самостоятелни системи, управлението и финансирането на които е предоставено съответно на НОИ и АЗ. Въпреки този статут, през последните 2 години (2009 и 2010) се предприеха някои мерки, които са насочени към по-добро съчетаване на пасивните и активните политики – с цел по-голяма сигурност и по-продължителна защита на безработните лица.

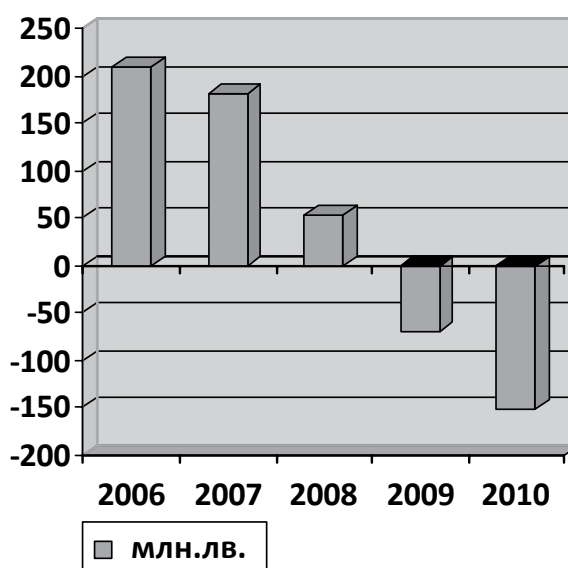
В тази посока са някои мерки и програми (вкл. и по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“), при които се увеличава с три месеца срокът за получаване на обезщетение за безработица за лицата, които са включени в курсове за обучение, квалификация и преквалификация. Основната целева група са младежите до 29 г. възраст. Условието е те активно да търсят реализация и да полагат усилия за обучение.

При досега действащите разпоредби на Кодекса за социално осигуряване (КСО) размерът на паричното обезщетение за безработица бе 60% от среднодневния осигурителен доход на лицето през последните 9 месеца преди настъпване на риска, но не по-малко от 6 лв. и не повече от 12 лв.

дневно. Наличието на горно ограничение засягаше най-силно високоплатените работници и служители. При съкращения те трябваше да получават обезщетения за безработица, които са 3 или 4 пъти по-ниски от работната им заплата. С промяната в КСО отпадна горната граница, а долната се повиши на 7,20 лв. Обезщетението се фиксира на 60% от средния осигурителен доход през последните 18 месеца. По този начин се възстанови справедливостта и действието на основния осигурителен принцип – размерът на обезщетението да зависи от размера на осигурителните вноски.

Трябва обаче да изтъкнем, че тези позитивни изменения се извършиха в несигурна фискална среда. В условията на икономически растеж и ниска безработица размерът на осигурителната вноска за безработица бе 3% и фондът приключваше ежегодно с излишък. Вместо да продължат да се акумулират допълнително средства като буфер срещу евентуални негативни промени на пазара на труда, размерът на вноската бе свален на 1% от 01.10.2007 г. Проблемите се появиха през 2009 г., когато в условията на реална криза средствата се оказаха недостатъчни за пасивни политики на пазара на труда (ПППТ). Така 209 млн. лв. излишък във фонд „Безработица“ през 2006 г. постепенно бе стопен до 54 млн. лв. през 2008 г., за да се стигне през 2009 г. до дефицит от 70 млн. лв., който през следващата 2010 г. скочи на 152 млн. лв. (Графика 3).

Графика 3: Дефицит /-/, излишък +/- по отчета за фонд „Безработица“ (2006-2010 г.)



Източник: НОИ. Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1990-2010“. София, 2011 г., с.83

ФИНАНСИРАНЕ НА МЕРКИТЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

В годините на висок икономически растеж за АППТ се изразходваха приблизително еднакъв обем средства от държавния бюджет – през 2007 г. 173.1 млн.лв. и през 2008 г. 173.0, което при номинално нарастване на БВП правеше тяхната относителна величина намаляваща (съответно през 2007 г. – 0.29%, а през 2008 г. – 0.25% от БВП). Без да отдава съществено значение на първите признаци и предупреждения за настъпваща финансова и икономическа криза, предишното правителство заложи в НПДЗ-2009 г. разходи от държавния бюджет за АППТ в обем на 190 млн.лв.

Бюджетният дефицит принуди следващото правителство да предприеме непопулярни мерки през втората половина на 2009 г. Първоначално разходите за АППТ бяха намалени до 90% от предварително утвърдените за 2009 г. 190 млн.лв. През ав-

густ, като следствие от допълнителните мерки за ограничаване на нелихвените разходи и трансфери по Републиканския бюджет за 2009 г., беше направено ново намаление на бюджета за активни политики. Така ревизираният размер на средствата за активна по-

литика на АЗ беше редуциран до 165.8 лв. (Таблица 4). Като относителна величина тези средства представляват 0.24% от БВП, а при силно орязания бюджет за 2010 г. планираните средства за АППТ в НПДЗ-2010 (едва 65 млн.лв.) вече са 0.09% от БВП.

Таблица 4: Бюджетни разходи за активни и пасивни политики на пазара на труда
(фиксиран курс: 1 лв. = 0.51129 евро)

Показатели	2008	2009	2010
БВП (млн.лв. по текущи цени)	69 295	68 322	70 474
Разходи от държавния бюджет за АППТ (млн.лв.) - планирани	173.0	165.8	65.0
Разходи от държавния бюджет за АППТ (млн.лв.) - отчетени	173.0	155.7	63.3
Разходи от бюджета на ДОО за ПППТ (парични обезщетения за безработица) – млн.лв.	99.4	238.2	311.1

Източник: НСИ, НПДЗ, АЗ, МТСП, НОИ

В същото време нарастването на безработицата изискваше допълнителни средства за финансиране както на активните, така и на пасивните политики на пазара на труда.

При намаляващите ресурси от държавния бюджет все по-голямо значение за преодоляване на последиците от кризата придоби максимално ефективното използване на средства от ОП „РЧР” 2007-2013 г. Ако през 2009 г. от оперативната програма за АППТ бяха изразходвани 8.2 млн. лв. или 5% от всички средства, то през 2010 г. те нараснаха на 34.1 млн. лв. (35% от всички средства). По този начин беше извършено значително реструктуриране на източниците за финансиране на АППТ:

В същото време обаче трябва да се изтъкнат два факта, които се отразяват негативно върху осигуряването на достатъчни по своя обхват и финансиране АППТ:

- ОП „РЧР” само допълва и надгражда активната политика по заетостта, финансирана от държавния бюджет. Силно орязаните средства от държавния бюджет (само 65 млн.лв., а фактически отчетени 63.3) трудно могат да бъдат компенсирани с външно финансиране, защото в голямата си част дейностите по оперативната програма са насочени само към обучение на безработни и заети лица, т.е някои от специфичните за България мерки не отговарят на условията и изискванията за финансиране чрез европейски програми и фондове.
- Освен това степента на усвояване на средства от европейски фондове в България все още е твърде ниска и независимо от нарастващия им дял, общото финансиране на АППТ от 163.9 млн. лв. през 2009 г. спадна до 97.4 млн. лв. през 2010. При нарастващия брой безработни това силно повлия върху индикатора *вложени ресурси на 1 без-*

работно лице¹. От 740 лв. през 2008 г. той спадна на 583 лв. през 2009 г., за да достигне едва 277 лв. през 2010 г. – под нивото от 2003 г. (МТСП, АЗ, с.39).

Динамичните изменения в равнището на безработица и броя на безработните лица предизвика и сериозни изменения в обема на необходимите средства за ПППТ (Таблица 4). Техният относителен дял от 0.14% спрямо БВП нарасна над два пъти (0.35%) през първата кризисна година – 2009, а през 2010 г. размерът им представлява вече 0.44% от БВП.

Ако през 2008 г. безработните лица с право на обезщетение са били 28.9% от всички безработни лица, регистрирани в бюрата по труда, то в кризисните 2009 и 2010 г. техният дял вече е съответно 43% и 39% (Таблица 5). В абсолютни величини броят им нараства над 2 пъти. В същото време с бързи темпове расте и средният размер на обезщетенията за безработица. Този факт поставя поредната осигурителна система в България (след пенсионната и здравната) пред колапс и силна зависимост от бюджетни трансфери.

Таблица 5: Данни за регистрираната безработица в България

Показатели	2008	2009	2010
Безработни лица, регистрирани в бюрата по труда (средногодишен брой)	233 719	280 980	350 944
Безработни лица с право на обезщетение (средногодишен брой)	67 473	121 034	136 755
Среден размер на обезщетението за безработица (лева)	136,55	143,97	192,26
Равнище на безработица, регистрирана в бюрата по труда (средногодишно – в %)	6.31	7.59	9.47

Източник: Агенция по заетостта и Национален осигурителен институт

ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА АППТ

Цялостна оценка на ефективността на АППТ бе направена в Анализа на Икономическия и социален съвет на Република България (виж ИСС/2/010/2009 г.).

Интерес представляват резултатите от изследователския проект **„Оценка на ефекта от предоставяните услуги за заетост като инструмент за успешна интеграция на уязвимите групи на пазара на труда”**, разработен от МТСП в партньорство с НСИ и АЗ и финансиран от Европейската комисия (KOTZEVA, Mariana).

¹ Съотношение между изразходваните средства за активна политика и средногодишния брой на регистрираните безработни лица.

Приложен е иновативен подход за установяване на нетния ефект от услугите по заетостта (с лаг над две години), като от НСИ са анкетирани през май 2010 г. 1 600 лица, регистрирали се като безработни през последното тримесечие на 2007 г. Изследването установява следните промени в техния статус:

- **39%** от анкетираните безработни лица не са успели да си намерят каквато и да е работа след регистрирането си в бюрата по труда и са се присъединили трайно към групата на продължително безработните.
- **61%** от регистрираните безработни, ползвали услугите по заетостта, са успели да си намерят работа;

- 87% от започналите работа са намерили работа извън програми и мерки за заетост, т.е. на първичния пазар на труда;
- 73% от успелите да си намерят работата все още са заети към момента на проучването;

На базата на получените резултати се правят следните изводи:

- Предоставянето на индивидуално ориентирани услуги на заетост води до бързо устройване на работа на безработните лица. Този подход е особено успешен за лицата с по-високо образование и квалификация, на възраст между 30 и 50 години.
- Налице е група от продължително безработни лица, които се регистрират в бюрата по труда с цел да получават социални помощи и достъп до различни безплатни услуги. За тези лица е необходимо засилване на дейностите по мотивиране и активизиране, тъй като към настоящия момент те демонстрират незаинтересованост към предлаганите посреднически услуги.
- Икономическата криза допълнително утежнява положението на пазара на труда и намалява шансовете за устройване на работа на уязвимите групи на пазара на труда – ниско образовани, роми, лица с увреждания, продължително безработни.

Постигнатите до момента **резултати по изпълнение на заложените в ОП „РЧР” схеми за пазара на труда** все още не носят значителен принос. От една страна, реалното изпълнение на дейностите по схемите стартира със закъснение и голяма част от тях се очаква да приключат през 2012 г. От друга – има одобрени нови операции, но те все още не се прилагат ефективно. Инди-

каторите за резултат могат реално да бъдат отчетени след приключване на схемите.

Трябва обаче да подчертаем, че в условията на задълбочаваща се криза и ограничени възможности за финансиране на антикризисни мерки през държавния бюджет, този подход на „надграждане на съществуващи програми” чрез пренасочване към външно финансиране може да се оцени като верен и полезен. Ценното в случая е също, че допълващата функция може да се реализира чрез съчетаването на различни инструменти и мерки и по този начин да се преодолеят някои слабости и недостатъци на тествани вече програми. Този подход обаче може да бъде социално ефективен, ако се осигури в необходимия достатъчен обем държавно-бюджетно финансиране.

4. Хоризонтални принципи

Пазарът на труда в България е особен обект на внимание не само на правителствените политики, но и на социалните партньори – синдикални и работодателски организации, на неправителствения сектор и на научно-изследователските среди. Много висока (вътрешна и външна) оценка за своята дейност получава Икономическият и социален съвет (ИСС), който е конструиран по модела на действащите в западните страни аналогични съвети и Европейския икономически и социален комитет – с равни квоти на три групи представители (работодатели, синдикати и граждански сектор). Като модерна институция на гражданския диалог той осъществява връзката между обществото и държавното управление при вземането на важни решения в областта на икономическата и социална политика.

ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

За своето съществуване от края на 2003 г. до сега ИСС е разработил и приел с консенсус 54 становища, анализи и резолюции по актуални проблеми, секторни политики, вътрешни и международни документи. Конкретно в областта на пазара на труда и политиките по заетост са приети 2 становища и 4 анализа, а други 10 акта на съвета по пряк или косвен път имат връзка с тази област, разглеждайки широкоаспектно демографските проблеми, реформирането на образователната система, професионалното образование и обучение, неформалната икономика, преодоляването на бедността и социалното изключване, както и специфичните приоритети за България в светлината на Лисабонската стратегия, Националната програма за реформи и Стратегия „Европа 2020“.

Още в първото си становище по **„Пазара на труда в условията на финансовата и икономическа криза – предизвикателства и възможни решения“** (ИСС/2/007/2009 г., с. 25-31) ИСС предложи три групи антикризисни мерки:

Първата група мерки са с макроикономически измерения – подготовка и разработване на варианти за дефицитен държавен бюджет за 2010 г.; съхраняване на съществуващата заетост и запазване на работните места в структуропределящи за икономиката отрасли и предприятия; разработване на нови механизми за определяне на равнищата на минималната работна заплата и на обезщетенията за безработица.

Втората група мерки се отнасят до балансирането на гъвкавостта и сигурността в заетостта – адаптиране на националната пътека за гъвкава сигурност; повиша-

ване ролята на колективното договаряне при въвеждане на системата на *flexicurity*; формиране на съвременна национална индустриална политика; разработване на Национална програма „Нови умения за нови работни места“.

Третата група мерки са насочени към подкрепа на трудовата мобилност – в настоящата ситуация, наред с традиционните форми на вътрешна мобилност (посреднически, консултантски и образователни услуги), особена значимост се отдава на външната мобилност чрез подкрепа изграждането на алтернативни системи за наблюдение на трудовите пазари и динамиката на потоците, които отразяват конюнктурните промени.

По предложение на Министерски съвет впоследствие ИСС разработи **„Анализ на програмите, проектите и мерките за активна политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., вкл. ОП „РЧР“, проект „Красива България“ и Социалноинвестиционния фонд в Република България“**, където освен оценка на политиките, се правят и някои много важни предложения за усъвършенстване (ИСС/2/010/2009 г., с.18-20).

В анализа се констатира, че досегашната практика показва някои слабости в определянето и обхвата на мерките, което води до: нереално планиране, несъобразено с търсенето; ниска ефективност; неработещи мерки или силно надценено възможно влияние. Съкращаването на бюджетните разходи предопределя търсенето на допълнителни източници за финансиране на антикризисните мерки.

Като основен инструмент за подобряване качеството на провежданите политики на пазара на труда ИСС препоръчва прилагането на динамично управление на средствата по активните мерки. За

целта е необходим динамичен мониторинг и ежегодна оценка на влиянието на всички мерки и програми, независимо от начина на тяхното финансиране, посредством система от адекватни критерии и индикатори.

ИСС препоръчва припокриващите се дейности по обучение и квалификация с тези от ОП „Развитие на човешките ресурси“ и др. с външно финансиране да се минимизират в бюджетно финансираната активна политика и да се насочат в преобладаващата си част към тях. Особен акцент се слага върху необходимостта – лицата, които са освободени от работа или са преминали на непълно работно време, своевременно да бъдат преквалифицирани и включени в заетост или да повишат професионалната си квалификация, за да не загубят трудовите си навици и придобитите умения.

Отчитайки важността на проблема и размерите на младежката безработица, ИСС препоръчва да се предвидят (или да се надградят съществуващите) специални мерки за излизащите от средно училище и ВУЗ млади хора – с аргумента, че дори и временната заетост би била важна от психологическа гледна точка в период, когато се получават и изграждат трудовите навици на младежите.

През втората половина на 2011 г. ИСС разработи и прие Анализ на **„Предизвикателствата пред трудовите пазари в контекста на Стратегия Европа-2020“**. Ценността на този документ се състои в това, че от една страна, той обобщава общите тенденции и проблеми пред националните пазари на труда в Европа, а от друга, обстойно разглежда отделните специфики по страни и региони (ИСС/2/030/2011 г, с.6-16). По този начин се очертават основните предизвикателства пред реализирането на заложените в Европа-2020 цели. Конкретно са ана-

лизирани особеностите, недостатъците и опасностите в тенденциите на развитие на българския пазар на труда, което е изключително ценно за вземането на управленски решения и провеждането на политики в следващите два правителствени мандата.

СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ

Гореописаните инициативи и разработени документи от ИСС на РБългария могат да се оценят като много полезни, защото една част от направените предложения намериха практическа реализация. Това се дължи не само на тяхната експертна стойност, но и на механизмите на социален диалог, през които те бяха прокарани и наложени като конкретни политики.

Националният съвет за насърчаване на заетостта² (НСНЗ), създаден в изпълнение на чл.8 от Закона за насърчаване на заетостта, е постоянно действащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетостта. Дейността му е насочена към обсъждане и формулиране на предложения и становища по изготвянето на проекти на нормативни актове, мерки и програми за преодоляване на икономическата криза, запазване и насърчаване на заетостта. НСНЗ периодично се информира за състоянието на пазара на труда, за ефективността както на АППТ, включени в НПДЗ, така и на прилаганите схеми и операции в рамките на ОП „РЧР“. Социалните партньори имат възможността да обсъждат евентуални промени в политиките и програмите, да вземат решения за преразпределяне на средства между отделните програми и мерки, да предлагат нови проекти.

² В него, освен представители на отделните министерства и държавни агенции, с равнопоставен глас участват експерти от представителните организации на работодателите и на синдикатите.

Така напр. анти-кризисната мярка за запазване на заетостта при частично субсидирано преминаване на намалено работно време, прилагана през 2009 г., бе разработена от експерти на КНСБ, приета от НСНЗ и включена допълнително в АППТ. „Българската пътека за постигане на по-голяма гъвкавост и сигурност на пазара на труда 2009-2011“ също бе разработена от експертна група, в която участваха представители на социалните партньори.

Важна подкрепа за развитие капацитета на работодателските и синдикалните организации за изпълнение на приоритетни задачи в областта на политиката на заетостта беше оказана в рамките на изпълнение на схема от ОП „РЧР“ за повишаване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда чрез активни действия на социалните партньори. В рамките на тази схема всяка национално представителна организация стартира изпълнението на отделен проект с хоризонт до 2013 г.

Регионалната политика по заетостта се реализира чрез Комисиите по заетостта на областно равнище и чрез Съветите за сътрудничество към бюрата по труда. Те имат важна роля както при разработването на местните инициативи за заетост и обучение, така и по изпълнението на мониторинга на мерките и програмите, включени в НПДЗ. На развитието на регионализацията бе отделено особено внимание през 2010 г., като в НПДЗ-2010 бяха включени по-голям брой регионални програми. По този начин се стимулира не само повишаването на капацитета на местните власти при разработването на проекти по заетостта, но се увеличава и финансовият ресурс за реализацията им.

Трипартизмът като форма на сътрудничество и социален диалог се реализира и в областта на професионалното образование и обучение, което е свързано пряко със

заетостта и пазара на труда. Управителният съвет на Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) е конструиран от равни квоти представители на компетентните в тази област министерства, на организациите на работодателите и на работниците и служителите. Участвайки в разработването и приемането на стратегически, аналитични и методически документи, свързани с професионалното образование, ученето през целия живот, продължаващото професионално обучение, социалните партньори имат възможността да влияят и върху политиките на пазара на труда. Подобряването на качествените характеристики на работната сила е от взаимен интерес на държава, работодатели и синдикати, а ефективното сътрудничество между тях спомага за намирането на оптимални управленски решения. Всъщност активните мерки на пазара на труда в преобладаващата си част се реализират от Центровете за професионално обучение, които задължително са лицензирани от НАПОО и работят по утвърдени от нея учебни програми и държавни образователни изисквания.

РАВНИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Една от основните цели на политиките на пазара на труда е да осигурят равни възможности за достъп до работно място, а при настъпването на риска безработица да гарантират справедливо обезщетение, което да отговаря на собствения принос в осигурителната система. Това означава, че този хоризонтален принцип касае както пасивните, така и активните политики на пазара на труда.

С промените в Кодекса за социално осигуряване бе въведен единен механизъм за изчисляване на обезщетението при безработица – 60% от осигурителния

доход през предходните 18 месеца до настъпването на риска. С това бе възстановена справедливостта, т.е. еднаквото третиране на всички осигурени.

Националното законодателство и в частност трудовото законодателство на България изключва дискриминационно отношение по различните признаци – пол, възраст, религия, етническа принадлежност, но практиката изобилства от случаи, при които се намират „вратички“ за заобикаляне на закона. Най-често това се прилага при наемането на работа, като се избягва назначаването на свободни работни места на хора от ромски произход, или пък на млади жени, на които им предстои брак и майчинство.

По друг начин стои обаче въпросът с т.нар. „gender pay-gap“. В сферата на заплащането на труда разликите по пол (Таблица 6) се обясняват със спецификата на заетостта – жените масово са заети в т.нар. „феминизирани“ браншове и отрасли, като текстилна, трикотажна и шивашка промишленост, търговия на дребно и др. подобни, в които средната работна заплата е значително под средната за страната (60-70% от нея). На обратния полюс „мъжките“ отрасли, като металургия, енергетика, въгледобив, рудодобив поддържат равнища на заплащане далеч над средното за страната.

Таблица 6: Средна годишна работна заплата по пол (лева) и съотношение (%)

	2006	2007	2008	2009
Мъже	4 717	5 629	7 161	8 067
Жени	3 928	4 693	5 884	6 539
Съотношение М/Ж	83.3	83.4	82.2	81.1

Източник: НСИ. Статистика на заетостта и разходите за труд.

Досегашната практика по съставянето на Националните планове за действие по заетостта показва, че активните мерки на

пазара на труда са силно диверсифицирани и насочени към редица неравностойни групи безработни. По този начин до голяма степен може да се постигне компенсация на хората в неравностойно положение. Тази цел обаче не винаги е постижима, особено когато става въпрос за трайна реализация на първичния пазар на труда. Въпреки стимулиращите механизми работодателите не са склонни да наемат лица с увреждания, с психически заболявания, страдащи от различни зависимости или пък лица, изтърпели наказание „лишаване от свобода“. Две са главните причини за това – липсват подкрепяща среда и подходящи комплексни услуги за подобни лица. Ето защо препоръката на ИСС в това направление е – съществуващите мерки и програми да се подложат на преоценка, с оглед да се формират схеми, които са не само максимално пригодени към тези важни целеви групи, но и създават подкрепяща среда за реализирането им (ИСС/2/010/2009 г., с.21).

5. Национални специфики / практически проблеми

Като специфични за страната могат да бъдат определени два проблема, които често са обект на дискусии относно ефективността на прилаганите за тяхното решаване мерки и политики:

- включване на бенефициентите на социални помощи в субсидирана заетост;
- стимулиране и подпомагане на безработните да започнат собствен бизнес.

Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ (НП „ОСПОЗ“) стартира през 2003 г. като програма от нов тип, чрез която се цели връщането на трудовия пазар на лица, които дълго време са без работа, загуби-

ли са трудовите си навици и трудо биха се реализирали сами на първичния пазар на труда. Замисълът бе - от една страна, тя да осигурява заетост и социална интеграция на продължително безработни лица на социално подпомагане и от друга – да създава мотивация за повишаване на квалификацията на включените лица. Като работодатели могат да кандидатстват частни, общински или държавни предприятия, общински администрации, НПО и др., а дейностите, в които могат да се наемат безработните са: поддържане и изграждане на техническа и социална инфраструктура, социални услуги, вкл. за лица в неравностойно положение и комунално-битови дейности.

Амбициозните цели на програмата личат от мащабите, в които тя първоначално се реализира. През 2003-2004 г. в нея ежегодно бяха включвани по над 117 хил. безработни, което представлява 80-85% от участниците във всички програми на Агенцията по заетостта. НП „ОСПОЗ“ се финансира изцяло от държавния бюджет и в този период то е между 129 и 156 млн. лв. годишно. Постепенно тези мащаби бяха ограничавани, за да се стигне през 2008-2009 г. до около 50 хил. участници годишно, а обемът на разходваните бюджетни средства се редуцира до 51-53 млн. лв. Тази тенденция продължи и през 2010 г., но благодарение на пренасочването на редица други програми към външно финансиране, НП „ОСПОЗ“ все още е най-голямата програма, финансирана от държавния бюджет. В нея през последната година бяха включени 39 хил. безработни лица, а общо изразходваните средства са над 27 млн. лв. Основно дейностите се насочиха към: освежаване и ремонт на детски площадки, строително-ремонтни работи, залесителни и озеленителни дейности, почистване на канали и др. съоръжения. По обясними причини извършването на

социални услуги като първоначален замисъл не успя да се наложи.

Въпреки това НП „ОСПОЗ“ се утвърди през последните 8 години като най-значимата активна мярка, осигуряваща заетост на дълготрайно безработни на вторичния пазар на труда. Подобна субсидирана заетост е сред най-често дискутираните теми и нерядко нейната ефективност е поставяна под въпрос. Безспорна е полезността от гл.т. на това, че вместо да се изплащат социални помощи, се полага обществено полезен труд. От друга страна обаче, заетостта е временна, което с нищо не променя статуса на участниците в програмата – те отново се връщат в същата ситуация на безработни, без повишена квалификация и с нагласа за получаване на социални помощи. Без да се ангажира с категорична позиция, ИСС в свой анализ препоръча НП „ОСПОЗ“ да продължи в условията на задълбочаваща се криза, отчитайки нейния социален ефект. Интересът към нея продължава да е висок от страна на работодатели и общини, но (дали под същото или ново име) тя следва да придобие в много по-голяма степен регионален характер и да се адаптира към конкретните потребности и търсенето в региона (ИСС/2/010/2009 г., с.20).

Тази препоръка на ИСС бе взета предвид и през 2010 г. достъп до заетост на безработни в неравностойно положение на пазара на труда предоставят и 80 регионални програми по заетост, които са насочени към преодоляване на специфични местни проблеми. През годината по тези програми са работили 723 безработни лица средно на месец, като са били включени нови 1288 човека. Общо на регионално ниво разходваните средства възлизат на 2540.8 хил. лв. (МТСП, АЗ, с.51). Имайки предвид увеличаващия се брой дълготрайно безработни и на-

растващия контингент хора на социално подпомагане, очевидно тази програма ще продължи да съществува и през следващите години, като постепенно се засилва нейната регионализация за сметка на централното и менаджиране.

Твърде оспорвани са и възможностите на безработните да започнат собствен бизнес. През 2001 г. с ПМС №123 бе създаден Гаранционен фонд за микрокредитиране. Бяха заделени 20 млн. лв. от републиканския бюджет с предназначение да покриват гаранционните схеми за микрокредитиране. МТСП участва в този проект чрез териториалните подразделения на АЗ, а целта е улесняване на достъпа и използване на финансови средства от страна на малките предприятия и на лицата със стартиращ бизнес. Практиката от съществуването на Гаранционния фонд до 2009 г. показва обаче, че от него се възползваха предимно малки предприятия, които разширяват дейността си и създават нови работни места. В много по-малка степен той бе успешно използван за стартиращ бизнес, а единици бяха случаите безработни да преминат към самонаемане, използвайки услугите на фонда.

Изследванията показват, че относителният дял на безработните лица, готови да започнат свой собствен бизнес не е за пренебрегване. По данни от проучване на ИССИ на КНСБ - 5.3% представлява „твърдото ядро“, а около него се формира периферия от около 15%, в която има нагласи към самонаемане при благоприятни условия за това (МОТ, ИССИ, с.7). Тези нагласи обаче много трудно се осъществяват на практика, защото на социалното финансиране не се обръща достатъчно внимание, а традиционните кредитиращи институции поставят непосилни условия пред стартиращия бизнес. Още по-голямо предизвикателство е това за без-

работните. Промяната на техния статус – от безработния контингент на пазара на труда към самонаемане, към използване на семейни работници или откриване на ограничен брой работни места в собствена микрофирма - е свързано, от една страна, с необходимостта от определени способности и умения, но от друга, предполага наличието на адекватни инструменти и механизми, които да улесняват тази промяна.

Надежди в тази посока се възлагат на новата схема „Подкрепа за предприемчивите българи“, която се финансира от Европейския социален фонд. Целият бюджет е на стойност 75 млн. лв., като 20 млн. лв. от тях са предназначени за обучение, а 5 млн. лв. – за счетоводни услуги и консултации след старта на бизнеса. До края на 2013 г. най-малко 2500 безработни ще получат шанса да започнат малък бизнес, подпомогнати със сума до 20000 лв.

Задължително условие, за да могат кандидатите да се възползват от схемата, е да имат поне средно образование и да са регистрирани като безработни в бюрата по труда. Одобрените кандидати преминават специално обучение по малък и среден бизнес или бизнес услуги. За целта те получават ваучер и свободно избират обучителна организация, лицензирана от НАПОО. Времето за посещение на курса също е платено от програмата. Отпуска се стипендия, която е 8 лв. на ден. Покриват се и транспортните разходи до мястото, където се провежда обучението.

Следващите стъпки са: насочване към консултации за изработване на бизнес план; регистрация на собствена фирма; кандидатстване за финансова помощ в бюрото по труда (до 20000 лв. в зависимост от проекта); разглеждане от оценителна комисия (външни експерти) в АЗ; при одобрение следва авансово плащане

от 20%, междинни преводи и финално изравняване по грантова схема.

Схемата има безспорни предимства пред досега съществуващите възможности, защото е само за безработни, не изисква никакви гаранции и собствени средства, а фактически финансово се подпомага целия цикъл – обучение, консултации, стартови инвестиции, оборотен капитал. Сферата на приложение на схемата е изключително широка – от магазини, фитнес, козметични и фризьорски салони, ателиета за услуги, до микро-предприятия в ИТ-сектора. Изключени са само инициативи в селското, горското стопанство, рибарството и аквакултурите, тъй като за тях има европейски субсидии по други програми.

6. Заключение / Препоръки

Съчетаването на пълна продуктивна заетост с достоен труд и заплащане като принципна предпоставка за възстановяване и излизане от продължителната криза изисква **отказ от доминиращата сега „икономика на предлагането“**.

Повишаването на конкурентоспособността чрез дъмпингови политики не носи трайни предимства и държавата трябва да концентрира усилията си върху защита и гарантиране на **свободната конкуренция между икономическите субекти**. Ако този механизъм работи добре и според пазарната логика, тогава и до голяма степен ще бъдат елиминирани предпоставките за възпроизводство и разширяване на сивия сектор. Това са усилия, които си заслужават, защото ще създадат нормална икономическа среда, условия за по-висок икономически растеж и оттам – по-добра и устойчива заетост.

В условията на забавен темп на растеж на световната икономика експортът не може да е решение за съживяване на

националната икономика и следва **да се насърчават частните инвестиции и вътрешното потребление**, а това предполага адекватна кредитна политика и активна политика по доходите. Генезисът на негативните тенденции е не само в икономическата криза, но и в някои погрешни основни политики и подходи за излизане от кризата – издигане в култ на строгата фискална политика, замразяването на доходите, липсата на стимулиращ кредитен ресурс за бизнеса.

В центъра на политиката по пазара на труда трябва да бъде плавният преход от приоритетно запазване на работните места в периода на възстановяване към създаване на **устойчива и качествена заетост** след кризата. Успоредно с прилагането на гъвкави схеми на намалено работно време, ротация и споделени работни места е необходимо да се насърчава заетостта във високотехнологичните сектори и да се разкриват нови „зелени“ и „бели“ работни места.

От особено значение е да се разширяват **инвестициите в човешки капитал**, при все по-голямо споделяне на отговорност за това между държавата, работодателите, местната власт и регионалните общности, без да се отменя отговорността на индивида. Конкретни инструменти за реализация политиката на продължаващо професионално обучение и учене през целия живот могат да бъдат – създаването на секторни фондове за повишаване на квалификацията на заетите лица и прилагането на индивидуални сметки за обучение.

Активните политики на пазара на труда следва още да акцентират върху насърчаване на **географската и професионалната мобилност на работната сила**. От по-добри законови регламенти се нуждаят и преходите от и в статуса на заетост. Повишената защита при безработица е стъпка в правилна посока, но подобни инструменти

и механизми на социална сигурност следва да се въведат и при останалите преходи – от учене към заетост, от заетост към повишаване на квалификацията, от заетост към пенсиониране и т.н.

И не на последно място – изключително важно е **да се ограничи до минимум контингентът ранно отпадащи ученици**. Реален напредък може да се постигне чрез децентрализация на мерките и дейностите. Това означава, че националните регулации трябва да се допълнят от действия на регионално и училищно равнище, защото те позволяват: директен контакт с родителите, със социалните служби и службите за закрила на детето в общината, специфична работа с конкретните ученици и тяхната мотивация, съобразно личните интереси и предпочитания.

Библиография:

АИКБ. 2010. *Неформалната икономика в представите на работодателите и населението: два погледа към сенчестата страна на икономиката* (презентация) по проект на АИКБ „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 (www.bica-bg.org).

ИСС/2/006/2009 г. *Становище на Икономическия и социален съвет на РБ* по „Национален доклад на Република България по стратегиите за социална закрила и социално включване 2008-2010 година“ (www.esc.bg).

ИСС/2/007/2009 г. *Становище на Икономическия и социален съвет на РБ* „Пазарът на труда в условията на финансова и икономическа криза – предизвикателства и възможни решения“ (www.esc.bg).

ИСС/2/009/2009 г. *Анализ на Икономическия и социален съвет на РБ* „Влиянието на кризата за постигането на Лисабонските цели по заетостта“ (www.esc.bg).

ИСС/2/010/2009 г. *Анализ на Икономическия и социален съвет на РБ* „Анализ на програмите, проектите и мерките за активна политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., вкл. ОП „РЧР“, проект „Красива България“ и Социалноинвестиционния фонд в Република България“ (www.esc.bg).

ИСС/2/013/2010 г. *Анализ на Икономическия и социален съвет на РБ* „Антикризисни мерки на пазара на труда – опитът на страни членки на ЕС“ (www.esc.bg).

ИСС/2/015/2010 г. *Становище на Икономическия и социален съвет на РБ* „Актуални проблеми и политики на пазара на труда“ (www.esc.bg).

ИСС/2/030/2011 г. *Анализ на Икономическия и социален съвет на РБ* „Предизвикателствата пред трудовите пазари в контекста на Стратегия Европа-2020“ (www.esc.bg).

KOTZEVA, Mariana. *Presentation at the press conference of NSI on 22.06.2010*. Sofia. National Statistical Institute (www.nsi.bg).

МОТ, ИССИ. *Социално финансиране в подкрепа на самостоятелната заетост*. Обобщаващ доклад. София, декември 2005 г.

МТСП, АЗ. *Годишник 2010*. София, 2011 г. *Национален план за действие по заетостта* – 2008, 2009, 2010, 2011 г. (www.mlsp.government.bg).

НСИ. *Население. Външна миграция по възраст и пол*. Ел.сайт (www.nsi.bg).

НСИ. *Пазар на труда. Наблюдение на работната сила*. Ел.сайт (www.nsi.bg).

ТОМЕВ, Любен, Лилия Димова и Мартин Димов. Март 2011. *Индекс на трудовия климат* (аналитичен доклад) по проект на КНСБ „Сигурност чрез закона, гъвкавост чрез колективното трудово договаряне“. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013.

За автора:

Любен Томев е доктор по икономика. Роден през 1957 г. в гр. Севлиево, средно образование – Немска езикова гимназия в гр.Ловеч, висше образование - Университет за национално и световно стопанство в гр. София. От 1999 г. е директор на Института за социални и синдикални изследвания на КНСБ. Представител е на КНСБ в: Икономическия и социален съвет на Република България, Комисията по доходи и жизнено равнище към Националния съвет за тристранно сътрудничество, Управителния съвет на НАПОО (от 2001 до 2010 г.). Има над 50 публикации в областта на индустриалните отношения, социалната политика, пазара на труда, доходите и жизненото равнище.



Издател

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България
Отговорен редактор:
Марк Майнاردус, директор

Заявки

e-mail: office@fes.bg
Емилия Бургазлиева

Всички текстове са достъпни онлайн
www.fes.bg

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