

Искра Белева

**Политиката на пазара на труда
в България – развитие и особености
през периода 2014–2020 г.**



BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF ECONOMICS

Iskra Beleva

**Labor Market Policies
in Bulgaria – Development and Features
in the Period 2014–2020**

Sofia • 2021

**Prof. Marin Drinov Publishing House
of Bulgarian Academy of Sciences**

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Искра Белева

**Политиката на пазара на труда
в България – развитие и особености
през периода 2014–2020 г.**

София • 2021



Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“

В книгата е направена систематизация на активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г. според различни критерии: оценка на последователността и приемствеността спрямо заложените цели за развитие до 2020 г. в основните програмни документи и спрямо предходния програмен период (2007–2013); оценка на динамиката на основни показатели на активната политика (брой включени в различни програми, брой работили по програми, изразходвани средства); оценка на измененията в динамиката и структурата на основни параметри на пазара на труда (икономическа активност, заетост, безработица); индивидуални оценки от налични социологически проучвания.

Изведени са основни характеристики, открояващи позитивни тенденции в развитието на активната политика на пазара на труда, както и налични дисбаланси в обхвата на целевите групи и дефицити в структурирането на програмите и тяхното ефективно управление.

На основата на направената систематизация на политиките и на съществуващите оценки за тяхната ефективност са изведени препоръки за усъвършенстване на структурата, насочеността и гъвкавостта на активната политика на пазара на труда в условията на предизвикателствата на съвременното развитие на труда. Получените резултати могат да бъдат полезни както за научното познание в най-новата ни история, така и за институциите, пряко ангажирани в създаването на политиката и отговорни за нейното реализиране.

Автор на илюстрацията на корицата *Андрей Андронов*

© Искра Спасова Белева, автор, 2021

© София Любомирова Попйорданова, художник на корицата, 2021

© Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021

ISBN 978-619-245-165-3

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Списък на използваните съкращения / 7

Списък на таблиците / 9

Списък на графиките / 10

УВОД / 11

ПЪРВА ГЛАВА. Развитие на политиката на пазара на труда в България (2014–2020) / 16

1.1. Политиката на пазара на труда в контекста на общата социално-икономическа политика / 16

1.2. Активната политика на пазара на труда в България през периода 2014–2020 г., отразена в основните програмни документи / 21

1.3. Здравната пандемия от COVID-19 през 2020 г. и нейното отражение върху активната политика на пазара на труда / 39

ВТОРА ГЛАВА. Характеристики на активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г. / 62

2.1. Приемственост и последователност в провежданата политика / 62

2.2. Измерения на активната политика през периода 2014–2020 г. / 73

2.3. Отражение на активната политика на пазара на труда в България върху динамиката и структурата на заетостта и безработицата в страната / 86

ТРЕТА ГЛАВА. Количествени и качествени оценки на програми и мерки от активната политика на пазара на труда / 115

3.1. Методологически аспекти при оценките на активната политика на пазара на труда / 115

3.2. Емпирични изследвания на схеми от активна политика в България / 121

3.3. Съвременни акценти на политиката на пазара на труда / 136

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА / 154

Литература / 163

Резюме на английски език / 169

Списък на използваните съкращения

АЗ	Агенция по заетостта
АИКБ	Асоциация на индустриалния капитал в България
АОБР	Асоциация на организациите на българските работодатели
АППТ	Активни политики на пазара на труда
БВП	Брутен вътрешен продукт
БСК	Българска стопанска камара
БТПП	Българска търговско-промишлена палата
ГЕРБ	Граждани за европейско развитие на България
ДБ	Държавен бюджет
Евростат	Европейска статистика (<i>Евростат е статистическата служба на Европейския съюз. Тя отговаря за публикуването на висококачествени европейски статистически данни и показатели, които дават възможност за сравнения между държавите и регионите</i>)
ЕИП	Европейско икономическо пространство
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта
ЗОС	Закон за общинската собственост
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИМЗ	Инициатива за младежка заетост
ИПИ	Институт за пазарна икономика
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата (от ЕС в България)
КНСБ	Конфедерация на независимите синдикати в България
КРИБ	Конфедерация на работодателите и индустриалците в България
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КТБ	Корпоративна търговска банка АД

КТ „Подкрепа“	Конфедерация на труда „Подкрепа“
МВФ	Международен валутен фонд
МОН	Министерство на образованието и науката
МОТ	Международна организация на труда (на англ. ез.: <i>International Labour Organization, ILO</i>)
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НОИ	Национален осигурителен институт
НПДЗ	Национален план за действие по заетостта
НПР БГ2020	Национална програма за развитие „България 2020“
НПР	Национални програми за реформи
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие (<i>води началото си от Европейската организация за икономическо сътрудничество (ЕОИС), основана през 1948 г.</i>)
ООН	Организация на обединените нации
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
РЧР	Развитие на човешките ресурси
ССИ	Съюз за стопанска инициатива
CEDEFOP	Европейски център за развитие на професионалното обучение
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Международна иберо-американска фондация за администрация и публични политики)
NEET	Преведено от английски NEET е съкращение от „Незаети и неучастващи в образование и обучение лица“
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Организация за икономическо сътрудничество и развитие

Списък на таблиците

- Таблица 1. Основни инструменти за реализиране на активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от ДБ за периода 2014–2020 г., *брой*
- Таблица 2. Схеми за активна политика, финансирани от ОПРЧР, 2014–2020 г., *брой/млн. лв.*
- Таблица 3. Дейности за защита на заетостта през 2020 г. – изразходвани средства и защитени работни места, *брой/млн. лв.*
- Таблица 4. Мерки за защита на заетостта в някои страни от ЕС, приети през юли 2020 г.
- Таблица 5. Приоритетни оси, източник на финансиране и изпълнение на приоритетни оси от ОПРЧР, 2007–2013 г., *млн. евро/%*
- Таблица 6. Приоритетни оси и вид финансиране на ОПРЧР, 2014–2020 г., *млн. евро*
- Таблица 7. Участници в активни политики на пазара на труда по видове политики, *брой (средногодишно)*
- Таблица 8. Брой участници в активни политики за заетост и обучение, 2018 – 2020 г., *брой*
- Таблица 9. Разходи за активни политики на пазара на труда, *млн. евро*
- Таблица 10. Заети лица – общо и по възрастови групи, *хил.*
- Таблица 11. Коефициенти на заетост за възрастовата група 20–64 г., %
- Таблица 12. Коефициенти на заетост за възрастовата група 55–64 г., %
- Таблица 13. Коефициенти на заетост за възрастовата група 20–29 г., %
- Таблица 14. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), %
- Таблица 15. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), (15–34 г.), %
- Таблица 16. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), (15–24 г.), %

- Таблица 17. Безработни лица (15–74 г.) в ЕС и някои от страните членки, %
- Таблица 18. Продължително безработни лица (15–74 г.), годишни данни, % *от икономически активното население*
- Таблица 19. Безработица при младежи (15–24 г.) в ЕС и някои страни членки, %
- Таблица 20. Обхванати от различни активни дейности/политики младежи, *средногодишен брой*
- Таблица 21. Резултати от програмата „Старт в кариерата“

Списък на графиките

- Графика 1. Коефициент на участие в обучение и квалификация на заетите, 25– 64 г., %
- Графика 2. Дял на продължителната безработица в общата безработица, %

УВОД

Политиката на пазара на труда в България през периода 2014–2020 г. отразява сложни и противоречиви процеси от глобален и национален характер, свързани с преодоляването на социално-икономическите последици от кризата през 2008–2009 г., с налагащото се присъствие на страната в европейското икономическо и социално пространство, осъществявано с активната подкрепа на средствата от европейските социални и кохезионни фондове, с настъпилата световна здравна пандемия, наложила икономическа и социална изолация на обществата и индивидите и довела до дълбоки промени във всички области на живота, включително и в трудовата сфера, работната среда и формите на трудово участие. В национален мащаб политиката на пазара на труда е повлияна от общото икономическо развитие на страната, като на различни етапи тя е решавала едни или други задачи с краткосрочен или по-дълговременен хоризонт¹. От 2014 до 2020 г. политиката на пазара на труда като част от общата социално-икономическа политика е много по-силно повлияна от въздействията на глобалните икономически процеси, отразяващи разтърсващите турбуленции в икономическото развитие и предопределящи новото икономическо мислене, отколкото от вътрешни фактори, фокусирани върху развитието на трудовите ресурси.

През 2020 г. приключва един от стратегическите етапи в развитието на страната ни, имащ за цел да интегрира националните приоритети на развитието, отразени в Стратегията „България 2020“ и Националната програма за реформи с европейските приоритети,

¹ За детайли в етапите в развитието на пазара на труда вж. Белева, И., В. Цанов, Й. Христосков, Г. Шопов, П. Луканова. Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990–2011). С., АИ „Марин Дринов“, 2012.

отразени в Стратегията „Европа 2020“. Посочените документи за социално-икономическото развитие на България обхващат пълния комплекс от действия на държавата в областта на социално-икономическото развитие, включително и на пазара на труда, като същевременно определят мястото на мерките за постигане на националните цели, чието реализиране е заложено и в останалите действащи програмни документи (в сферата на труда това са стратегиите за развитие на заетостта и ежегодните национални планове за действие по заетостта).

Приключването на този важен етап в развитието на икономиката и на пазара на труда в частност изисква оценка и равностетка както за динамиката и структурата на извършените процеси, така и анализ и оценка на провежданата политика от гледна точка на настъпилият глобални промени и адекватността на оценъчните критерии като приемственост, последователност и консистентност. Пандемичният здравен шок извади от релси „нормалното“ развитие на икономиката и отмени планираните цели. В този смисъл постигнатите резултати могат да бъдат обект на оценки само с отчитането на въздействията на „здравния“ шок върху икономическите процеси. Въпреки силната условност на тези оценки (поради динамичните промени и недостатъчната фактологична информация) открояването както на положителните резултати, така и на пропуските и дефицитите в политиките е необходимо с цел да се преосмисли новата среда и да се формулират следващите средносрочни и дългосрочни цели в общественото развитие и в пазара на труда в частност.

Пандемията, разгърнала се в началото на 2020 г., налага преосмисляне на основополагащи разбириания за човешкия фактор и труда. И ако до този период основното предназначение на политиката на пазара на труда се свързваше с повишаването на ефективността на неговото функциониране за постигането на предварително зададени цели в развитието му, то след здравната пандемия въпросите за съхраняването, запазването на човека като социален и трудов фактор в развитието на обществото стават приоритет. В оценките на различни аспекти на организацията на работната сила като заетост, безработица, обучение, качество наред с икономическите аспекти приоритет

придобиват социалните измерения на трудовия капацитет и неговото развитие.

Политиката в областта на пазара на труда през периода 2014–2020 г. се формира и осъществява в контекста на приетите управленски програми, а именно Националната програма за развитие „България 2020“, Стратегията „Европа 2020“ и Актуализираната стратегия за заетостта 2013–2020 г. и са отразени в ежегодни национални планове за действие по заетостта и др. Новите условия, настъпили в края на 2019 г. с появата на коронавируса, и разразилата се през 2020 г. световна здравна криза са отразени чрез редица допълнения и изменения в посочените по-горе основни политически документи.

В книгата се изследват същността и обхватът на активната политика на пазара на труда в съвременните условия и нейното въздействие върху равнището на заетостта и безработицата през периода 2014–2020 г. Пасивната политика на пазара на труда не е обхваната в изследването, което не означава, че нейната роля и значение за подкрепа на пазара на труда и социалното равновесие са подценени. Акцент на изследване е активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г. в контекста на европейските цели на развитие „Европа 2020“ и дългосрочните цели на развитие на ЕС и страната ни в частност. Въздействията на пандемичната здравна криза върху активната политика на пазара на труда са отразени в рамките на ограничените във времето факти и все още недостатъчна информационна база данни.

В повече детайли **изследването е насочено към:** проследяване на активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г. като заложили цели на Стратегия „България 2020“; открояване на постиженията и проблемите, както и рисковете пред неговото развитие в средносрочен и дългосрочен план; формулиране на изводи относно успешността на постигнатото в средносрочни хоризонти и адекватността на провежданите политики в дългосрочен план.

За реализирането на поставените цели са набелязани следните **задачи:** анализ на състояние на пазара на труда през 2014–2020 г. от гледна точка на ключови характеристики, описани чрез подходящи измерители; установяване на основни промени и проблеми

в нормативната рамка и в ключовите характеристики на функционирането на пазара на труда; аналитичен преглед на постигнатото спрямо националната стратегическа рамка за развитието му до 2020 г.; очертаване на основните рискове в развитието на пазара на труда в контекста на техническите, технологичните, климатичните и екологичните проблеми на развитието на европейската икономика и на икономиката на страната ни.

Формулирането на основни хипотези на изследването е съобразено с: очакваните въздействия на глобалната здравна пандемия върху трудовите ресурси и тяхното включване в трудова дейност през последната година; забавените процеси в конвергенцията към европейските параметри и критерии на трудови отношения в разглеждания период; наличието на задълбочаващи се външни и вътрешни проблеми по отношение на постигането на средносрочните цели, заложи в националната стратегическа рамка; наблюдаваните промени в равнищата и структурите на работната сила и заетостта с дълготрайни неблагоприятни ефекти и трудна обратимост; акумулирането на проблеми и дисбаланси, произтичащи от външни въздействия и вътрешни институционални причини, които могат да имат дългосрочни негативни въздействия.

В контекста на рисковете на средата (външна и вътрешна) оценката на провежданата политика за конфигурацията на пазара на труда като равнища и структури изисква комплектност – количествени и качествени оценки на състояния, тенденции и въздействия. За осъществяването на такива анализи са използвани статистически данни за пазара на труда от национални и международни данни (Евростат) за периода 2014–2020 г.; оценки на провежданите политики на пазара на труда в рамките на оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ за програмния период 2014–2020 г.; други аналитични изследвания и оценки за развитието на икономиката на страната и на пазара на труда в частност; експертни прогнозни оценки за търсенето и предлагането на труд в средносрочна перспектива.

Изследването е фокусирано върху политиката на пазара на труда на национално равнище. Оценките на регионално ниво са ограничени в рамките на особено показателни примери за добри/лоши

практики от провеждани политики. На национално равнище оценките се базират както на сравнителен анализ на основни показатели на пазара на труда спрямо средното за ЕС равнище, така и на динамиката на развитието им спрямо предходни периоди и спрямо заложените целеви равнища.

Наблюдението на политиката на пазара на труда чрез оценки на динамиката и структурата на основни параметри спрямо заложените цели (целеви равнища или средноевропейски нива) е приоритетна задача на икономическата и социалната политика и база за добро управление на процесите в тази област. Наблюдението на пазара на труда е унифицирано в рамките на ЕС и предоставя добра информационна база за сравнения и открояване на националните особености. Идентифицирането на добрите практики и открояването на проблемните решения следва да подпомогнат коригирането на провежданите политики в посока на желаните средносрочни и дългосрочни цели.

Това изследване има практико-приложен характер. Анализът на националните особености на политиката на пазара на труда и на тенденциите в неговата конфигурация може да подпомогне държавните институции (в лицето на Министерството на труда и социалната политика – МТСП, като главен координатор на политиката в тази област). Направените изводи и препоръки биха улеснили процеса на планиране на следващите дългосрочни цели на развитието („България 2030“), както и програмите, които ще се реализират в рамките на следващия период от оперативните програми за развитие.

ПЪРВА ГЛАВА

РАЗВИТИЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ (2014–2020)

1.1. Политиката на пазара на труда в контекста на общата социално-икономическа политика

Мненията в икономическата литература и в обществото за ролята и значението на политиката на пазара на труда в пазарно регулираните икономики не са единодушни през годините, но кризите в началото на XXI в. показват, че страните търсят все повече взаимодействие като опит и практики за използването на тази политика за справяне с проблемите на заетостта и намаляването на безработицата. Все по-широко се налага мнението, че намесата на държавата в процеса на балансиране на търсенето и предлагането на труд чрез различни инструменти (програми, мерки, услуги), финансирани с публични средства програми, може да съдейства за стимулиране както на търсенето, така и на предлагането на труд, а също и да подкрепи част от работната сила, която по една или друга причина е в неравностойна позиция на пазара на труда.

Основанията за това се изясняват чрез дефинирането на същността на политиката на пазара на труда. Тази същност се разкрива чрез нейните цели, най-общо насочени към създаване и поддържане на възможно най-балансирана и благоприятна среда за функциониране на работната сила по отношение на ефективността на нейното използване. Проследяването на двата основни методологически източника (ОИСР и Евростат) показва, че няма съществени разлики в дефинирането на политиката на пазара на труда, но ясно се разграничава ролята на държавата за нейното финансиране спрямо дефинирани цели. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОЕСД) определя разходите по програми, на-

сочени към определени групи на пазара на труда, като съдържание на политиката на пазара на труда (*Employment database – Labour market policies and institutions*, https://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-labourmarket_policies_andinstitutions.htm). Тази дефиниция не включва дейностите на пазара на труда за общата заетост, както и макроикономическите политики, засягащи цената на труда (напр. промени в данъците, социално осигуряване). *Политиката на пазара на труда включва публичните услуги по заетост, обучение, субсидии за наемане на труд и директни разходи за създаване на заетост, както и помощите при безработица.*

В методологическите указания на Евростат за политиката на пазара на труда изрично се подчертава, че трябва да се прави разлика между общата икономическа политика, засягаща пазара на труда, и онази политика, която действа селективно за определени групи на пазара на труда и която се реализира под формата на мерки, услуги и подкрепа. Услугите и мерките се характеризират като активна политика на пазара на труда (АППТ), а финансовата подкрепа – като пасивна политика.

Услугите са свързани с такива интервенции на пазара на труда, които консултират и насърчават участниците да заемат работно място за определен период от време на пълно или непълно работно време и да подобрят своята професионална квалификация или да започнат собствен бизнес (*Eurostat, 2013 edition, Labour market policy statistics Methodology Manuals and guidelines*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF/>).

Затова многобройните литературни източници, занимаващи се с анализи и оценки на политиката на пазара на труда, следват разбирането, че „политиката на пазара на труда са публичните интервенции, насочени към достигане на ефективното му функциониране и коригиращи налични пазарни неравновесия (...) чрез селективен подбор на определени групи на пазара на труда“ (*European Commission (2006) Labour Market Policy Database Methodology, Revision of June 2006*).

Тези балансиращи интервенции са съсредоточени в три посоки:
а) намаляване на безработицата и икономическата „неактивност“; б)

намаляване на публичните разходи или „цената на поддържане на жизнено равнище на групи от работната сила“; в) намаляване на „доходната“ бедност (Robinson, P., 2000)

Фокусирането към определени групи от участващите в пазара на труда с точно дефинирани цели и период на приложение на тази политика като че ли минимализират нейното значение в сравнение с другите политики (напр. инвестиционна, фискална, политика по доходите, монетарна, индустриална, транспортна, селскостопанска и т.н.) на цялостната социално-икономическата политика на държавата. Затова дискусиите и въпросите за разходите за нейното провеждане и оценките на ролята ѝ както за макроикономическото равновесие, така и за ефектите на микроравнище съпътстват появата и развитието ѝ.

Едновременно с това е налице ясното разбиране, че политиката на пазара на труда се осъществява в определени икономически и социални условия и във взаимодействие с останалите елементи на общата социално-икономическа политика. Затова нейното развитие е детерминирано в рамката на национални (национални цели на развитие, финансови и други капацитетни ограничители) и наднационални (конвенции на ООН, МОТ, ЕС) параметри. Така се формира сложен механизъм от вътрешни и външни факторни въздействия върху развитието на политиката на пазара на труда, който не трябва да се пренебрегва при оценките на нейното развитие и ефективност.

Според методологията на OECD/Евростат политиката на пазара на труда се определя като активна и пасивна, а разграничителният критерий са съдържанието и целите им.

Активна политика

В икономическата литература се споделя мнението, че активната политика на пазара на труда (АППТ) играе важна роля в портфолиото на икономическите политики на политиките през последните десетилетия в страните на ОИСР. Тази политика е средство за намаляване на цикличната и структурната безработица и за насърчаване

на заетост (*Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl, 2016*)². В годините след рецесията (2007–2008) вниманието към тази политика се изостря предвид високата младежка безработица и продължителната безработица сред по-възрастната работна сила. *Joint Employment Report* (2019) подчертава важността на активната политика на пазара на труда за ускоряване на интеграцията на дългосрочно безработните³. С цел разширяване на шансовете на споменатите рискови групи за намиране на работа съдържанието на пакетите от политики, както и разходите за активна политика на пазара на труда нарастват, като последните достигат и надхвърлят 1% от БВП в някои от страните на ОИРС.

Активната политика включва:

✓ Публичните услуги по заетост и администриране, в това число настаняване на работа, консултиране, професионално ориентиране; курсове за търсене на работа, подкрепа за географска мобилност; разходи за администриране на тези дейности, както и на агенциите за безработица;

✓ Обучението на пазара на труда, разделено на две: обучение за възрастни безработни хора и хора в риск и обучение на заети;

✓ Мерките, насочени към младежите, включват специални програми за прехода на младежите от училище в заетост, като също се разделят на две: мерки за безработни младежи и младежи в неравностойно положение и подкрепа на чиракуването и съответстващи форми на обучение на младежите;

✓ Субсидираната заетост включва мерки за заетост на безработните хора, разбирана като: заетост на безработни в частния сектор, подпомагане на безработни за стартиране на бизнес и директно субсидиране на работни места;

² Eichhorst, Werner, Konle-Seidl, Regina. Evaluating Labour Market Policy. Discussion Paper No 9966, May 2016.

³ Joint Employment Report, 2019, p. 12.

✓ Политиките за хората с намалена трудоспособност се разграничават като дейности за професионална рехабилитация и работни места за хора с намалена трудоспособност.

Активната политика на пазара на труда според някои автори играе важна роля в набора от политики, които използват политиките в последните десетилетия в страните от ОИСР в борбата им със структурната и цикличната безработица. Вниманието към тях се засилва след рецесията от 2007–2008 г. с оглед решаване на съществени въпроси на пазара на труда като високия дял на младежка безработица и на безработните с дългосрочен характер в общия пул от освободени от работа хора (*вж. Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl, 2016*).

Националният план за действие по заетостта (НПДЗ) – 2021 г., в нашата страна дава следното определение: „Активната политика на пазара на труда включва програми за заетост, насърчителни мерки по Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и схеми по оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) за запазване и увеличаване на заетостта, ограничаване на безработицата чрез субсидиране на работни места, както и за повишаване качеството на работната сила чрез провеждане на обучение за възрастни за грамотяване, придобиване на професионална квалификация, придобиване и усъвършенстване на ключови компетентности и мотивиране за активно поведение на пазара на труда, кариерно консултиране и развитие“ (*МТСП, НПДЗ, 2021 г., Приложение 5, с. 1*).

Това определение за активната политика синтезира съдържанието, целите и инструментите за тяхното постигане, което го прави и изходно начало при последващия анализ на нейните особености, постижения и дефицити.

Пасивната политика на пазара на труда има за цел временно да намали икономическото неравенство от неучастие в пазара на труда по независещи от индивида причини, да намалява негативните социални последици от трудова изолация и да облекчава прехода от активна трудова дейност към пенсиониране.

Пасивната политика се класифицира в две категории:

✓ Помощи за безработица – включват всички видове компенсации за компенсиране загубата на работа, без схемите при ранно пенсиониране;

✓ Ранно пенсиониране по причини на пазара на труда включва специални схеми, които са валидни за хора в предпенсионна възраст, останали без работа по независещи от тях причини.

В рамките на тази спецификация националните държави могат да правят свой избор за класификация на провежданата политика. Българското законодателство по отношение на видове политики на пазара на труда следва общоприетата схема на Европейския съюз, като активната политика на пазара на труда се разписва в ежегодните национални планове за действие по заетостта, показващи съдържанието на всяка политика, източниците на нейното финансиране, целевите групи и очакваните резултати. Тези планове се изготвят от МТСП, а Агенцията по заетостта проследява изпълнението им. Пасивната политика се финансира от специални фондове, например фонд „Безработица“, който се управлява от Националния осигурителен институт, същият управлява и схемите за ранно пенсиониране.

1.2. Активната политика на пазара на труда в България през периода 2014–2020 г., отразена в основните програмни документи

Социално-икономическата политика на България от 2014 до 2020 г. е синтезирана в **Националната програма за развитие (НПР) „България 2020“**:

„Към 2020 г. България е държава с конкурентоспособна икономика, осигуряваща условия за пълноценна социална, творческа и професионална реализация на личността чрез интелигентен, устойчив, приобщаващ и териториално балансиран икономически растеж“ (Национална програма за развитие „България 2020“).

В този основополагащ стратегически документ, отразяващ връзката между националните приоритети на България и приоритетите на ЕС в контекста на Стратегия „Европа 2020“ се дефинират три цели на развитието:

✓ Повишаване на жизнения стандарт чрез конкурентоспособно образование и обучение, създаване на условия за качествена заетост и социално включване и гарантиране на достъпно и качествено здравеопазване;

✓ Изграждане на инфраструктурни мрежи, осигуряващи оптимални условия за развитие на икономиката и качествена и здравословна околна среда за населението;

✓ Повишаване на конкурентоспособността на икономиката чрез осигуряване на благоприятна бизнес среда, насърчаване на инвестициите, прилагане на иновативни решения и повишаване на ресурсната ефективност (НПР „България 2000“)⁴.

НПР „България 2020“ посочва осем приоритета като значими за постигане на целите: „Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила; намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване; подкрепа на иновационните и инвестиционните дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката“.

⁴ Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2014–2016 г. е приет с Решение № 210 на Министерския съвет от 15 април 2014 г.; Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2015–2017 г. е приет с Решение № 794 на Министерския съвет от 2 декември 2014 г.; Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2016–2018 г. е приет с Решение № 1032 на Министерския съвет от 30 декември 2015 г.; Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2017–2019 г. е приет с Решение № 1080 на Министерския съвет от 22 декември 2016 г.; Тригодишният план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2018–2020 г. е приет с Решение № 767 на Министерския съвет от 12 декември 2017 г.; Планът за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през периода 2019–2020 г. е приет с Решение № 15 на Министерския съвет от 17 януари 2019 г.; Планът за действие за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“ през 2020 г. е приет с Решение на Министерския съвет от 19 декември 2019 г.

миката; укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса; енергийната сигурност и повишаване на ресурсната ефективност; подобряване на транспортната свързаност; постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал; развитие на аграрния сектор.“

Повишаване на качеството на човешкия капитал и засилване на връзката му с пазара на труда са една от насоките, в които посочените осем приоритета фокусират социално-икономическата политика (наред с насърчаване на иновациите за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика и подобряване на физическата и институционалната инфраструктура).

Националните програми за реформи (НПР) са инструмент, одобрен от Европейския съвет, за по-добра координация на икономическите политики в ЕС („Европейски семестър“, създаден през 2010 г.), чрез които държавите членки докладват ангажиментите си за икономически и структурни реформи за постигане на националните цели по Стратегия „Европа 2020“, за изпълнение на приоритетите в Годишния обзор на растежа, както и в отговор на препоръките на Съвета на ЕС в рамките на макроикономическото наблюдение и тематичната координация. Тяхната реализация се подкрепя от тригодишни планове, които в България се разработват от Министерството на финансите. Тези програми се изготвят ежегодно и в координация с Конвергентните програми/Програмите за стабилност.

В рамките на анализирания период Министерството на финансите на България е разработило поредица от НПР – първата от тях е за периода 2007–2009 г., а последната – за 2019–2020 г. За целите на анализа и в рамките на изследвания период вниманието към развитието на политиката на пазара на труда, отразена в тях, стартира от НПР за периода 2014–2020 г., актуализация 2014 г. и последващите ежегодни програми до 2020 г.

Националната програма за реформи – 2014 г., дефинира националните цели в областта на заетостта, образованието, НИРД,

намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване, както и тези по пакета „климат-енергия“. Особено важно е да се отбележат целите на националната политика по заетостта за:

- Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20–64 г. до 2020 г. и подцели за:
 - Намаляване на равнището на безработица сред младежите (15–29 г.) до 7% и
 - увеличаване до 53% на заетостта сред по-възрастните (55–64 г.) през 2020 г.

*(„Европа 2020“: Национална програма за реформи,
април 2016 г., с. 39)*

Проследяването на движението към тези цели е база за оценката на провежданата политика и за необходимостта от нейната корекция при положение, че пътят към набелязаните цели среща препятствия в резултат и на непредвидими външни шокове, какъвто е здравната пандемия от края на 2019 г., довела до коренен обрат в икономическия и социалния ред в света.

Важен елемент от политиката на Съвета на ЕС са мониторингът и оценката на напредъка в провежданите политики и формулираните ежегодни препоръки към страните членки. **Препоръките на Съвета на ЕС**, направени в анализирания период за подобряване на политиката на пазара на труда в България, открояват различни аспекти от дефицитите в тях:

- ✓ Необходимостта от активна политика за възрастните работници (2013);
- ✓ Високото ниво на безработицата сред младежите (2014);
- ✓ Обхвата и насочеността на политиката за безработните младежи (2015);
- ✓ „Структурното естество на дългосрочната безработица, намаляващата и застаряваща работна сила, слабото участие на пазара на труда и несъответствието между търсените и предлаганите умения са пречки пред адаптирането на пазара на труда; фрагментирано

и ограничено сътрудничество между институциите ограничава активизирането на пазара на труда“ (2016)⁵;

✓ „Понастоящем пазарът на труда се характеризира с висок дял на дълготрайната безработица от общата безработица и висока липса на активност, ограничено включване на младите хора на пазара на труда и недостиг на умения, както и с несъответствие между търсените и предлаганите умения. Сериозни предизвикателства все още са делът на дълготрайната безработица и делът на младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение, както и малкият процент на заетост сред нискоквалифицираните лица. С оглед на тези предизвикателства активните политики по заетостта не са достатъчно насочени към групите в неравностойно положение и техните нужди, което възпрепятства тяхната пригодност за заетост. Освен това недостатъчната интеграция на службите по заетостта и социалните служби за получателите на социални обезщетения може да ограничи участието им на пазара на труда“ (2017)⁶;

✓ „Дълготрайно безработните лица, неактивните млади хора, ромите и хората, живеещи в по-бедни и селски райони, продължават да са изправени пред значителни трудности да навлязат или да се завърнат на пазара на труда. Застаряването и намаляването на населението, съчетани с коефициент на икономическа активност под средния за Съюза, водят до недостиг на работна сила и умения, което отслабва дългосрочните перспективи на икономиката. Следователно трябва да се обърне по-голямо внимание на повишаването на квалификацията и обучението. Участието на пазара на труда и пригодността за заетост могат да бъдат насърчавани чрез набор от ефективни информационни мерки, активни политики по заетостта и социални услуги“ (2018)⁷;

⁵ Препоръка на Съвета от 12 юли 2016 г. относно Националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на България за 2016 г. (2016/С 299/08).

⁶ Препоръка на Съвета от 11 юли 2017 г. относно Националната програма за реформи на България за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на България за 2017 г. (2017/С 261/02).

⁷ Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно Националната програма за реформи на България за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на България за 2018 г. (2018/С 320/02).

✓ „С цел да се подобри функционирането на пазара на труда на Белгия, България, Кипър, Финландия, Гърция, Унгария, Ирландия, Словения и Испания се препоръчват целенасочени действия за повишаване на ефективността на активната политика по заетостта и/или за укрепване на капацитета на службите по заетост“ (2019)⁸.

Набелязаната социално-икономическа политика, отразена в Националната програма за развитие „България 2020“ и в националните програми за реформи в областта на пазара на труда се доразвива в **стратегии за заетост**. Първата за България стратегия за заетост е за периода 2004–2013 г.

Отразявайки дефинираното значение на човешкия капитал и пазара на труда за постигане на целите на социално-икономическата политика на страната до 2020 г. във вече представената Програма за развитие „България 2020“ и в Програмата за реформи, политиката на пазара на труда в **Актуализираната стратегия по заетостта 2013–2020 г.** има за акцент *„да осигури условия и възможности за подобряване качеството на работната сила и повишаване на заетостта в икономика с интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж с цел повишаване на стандарта на живот и насърчаване на социалното включване“* (Национална стратегия за заетост в Република България 2013–2020 г., с. 18).

Основни приоритети за реализация на тази визия, посочени в Актуализираната стратегия по заетостта 2013–2020 г., са:

Първо, повишаване на заетостта в условията на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж;

Второ, повишаване на предлагането на работна сила;

Трето, целенасочена подкрепа за повишаване на търсенето на работна сила особено в приоритетните за развитието на икономиката отрасли с висока добавена стойност.

Основните насоки за повишаване качеството на заетостта и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж са свързани с:

⁸ Съобщение на Комисията, септември 2019: специфични за всяка държава препоръки, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0500&from=EN>

- ✓ Подобряване на достъпа до образование и обучение, намаляване на отпадането от училище и интегриране на пазара на труда на рано напусналите системата на образованието;
- ✓ Подобряване на качеството и ефективността на образованието и обучението;
- ✓ Подобряване на връзката на образованието и обучението с потребностите на пазара на труда и изискванията на работните места;
- ✓ Развитие на формите и насърчаване на участието в учене през целия живот.

За повишаване на *предлагането на труд* се залага на:

- ✓ Подкрепа за активното поведение на пазара на труда и развитие на услугите по заетостта; активиране на безработните от уязвимите групи (безработни младежи до 29 години, безработни лица над 50 години, безработни лица от ромски произход, хора с увреждания) и обезкуражени и неактивни лица за интеграция на пазара на труда;
- ✓ Създаване на условия за съчетаване на семейния и професионалния живот;
- ✓ Провеждане на политика по доходите, помощите и обезщетенията за стимулиране на заетостта и активното поведение на пазара на труда;
- ✓ Насърчаване на трудовата мобилност и управление на трудовата миграция.

За стимулиране на *търсенето на труд* в Стратегията за заетост 2013–2020 г. се препоръчва:

- ✓ Насърчаване на заетостта и осигуряване на качествена работна сила, особено за приоритетните за развитието на икономиката отрасли и за намаляване на регионалните различия в заетостта и пазара на труда;
- ✓ Повишаване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда (flexicurity);
- ✓ Подкрепа за предприемачеството, подобряване на бизнес средата и условията за стартиране на малък и среден бизнес;
- ✓ Насърчаване на заетостта на „зелени работни места“;

✓ Насърчаване на заетостта на „бели работни места“, в това число в областта на социалните услуги за социално включване и превенция на социалното изключване;

✓ Разпространение на иновативни форми на организация на труда, осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд с оглед подобряване качеството и производителността на труда и насърчаване на инвестициите в човешкия капитал;

✓ Развитие на индустриалните отношения и социалното партньорство;

✓ Развитие на институциите на пазара на труда и усъвършенстване на трудовото законодателство.

Така начертаните насоки в развитието на политиката на пазара на труда показват, че използването на активната му политика се приема за важен лост за подобряване на неговото балансирано и ефективно функциониране. *Съчетаването на възможностите на пазарните механизми и активните интервенции от страна на държавата върху търсенето и предлагането на труд е съществена стъпка за преосмисляне на по-активното участие на държавните институции за постигане целите на провежданата политика.*

Основните инструменти за провеждането на активната политика на пазара на труда са разписани в годишните национални планове за действие по заетостта, като техните слогани отразяват фокуса на провежданата през годината политика: „За намаляване на безработицата“ (2014), „За повишаване на заетостта“ (2015), „За по-висока и по-качествена заетост“ (2016), „За преодоляване на неравновесията на пазара на труда“ (2017), „За повишаване качеството на човешкия капитал“ (2018), „За повишаване активността и качеството на човешкия капитал“ (2019, 2020).

Националните планове за действие по заетостта представят конкретните инструменти, чрез които ежегодно се реализират заложените задачи и чрез които се постигат целите на краткосрочната политика. Това са различни програми, насърчителни мерки, произтичащи от Закона за насърчаване на заетостта, и различни форми за обучение на възрастни, финансирани от държавния бюджет (ДБ),

както и политики, наречени „схеми“, които се финансират от средства от оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР).

Въпреки че провежданата политика, независимо от източника на финансиране, е единна от гледна точка на националните цели и задачи, поставени пред пазара на труда, механизмът на нейното управление/менажиране е различен, доколкото наблюдението и контролът върху политиките, реализирани със средства от оперативната програма, изцяло следват европейските стандарти. Затова ще направим последователно представяне на активната политика на пазара на труда и в зависимост от източника на финансиране.

Динамиката на активната политика на пазара на труда, финансирана от ДБ според различните форми на нейната организация по години, е представена в таблица 1.

Основна форма за реализация на активната политика на пазара на труда през годините са насърчителните мерки за заетост, следвани от националните програми и много по-слабо развитите форми за обучение на възрастни. Същевременно обаче според броя на хората, обхванати и преминали през различни активни политики, националните програми могат да бъдат определени като основен инструмент за реализиране на активната политика на пазара на труда през разглеждания период. Тези от тях, които се финансират от ДБ, не се променят съществено като брой – те нарастват до 2016 г., но динамиката не е голяма и като цяло остават стабилни в началото и края на периода.

Таблица 1. Основни инструменти за реализиране на активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от ДБ за периода 2014–2020 г., брой

Години	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Национални програми	20	20	24	19	18	18	19
Насърчителни мерки по ЗНЗ	28	24	26	24	27	27	26
Обучение на възрастни	1	1	3	4	4	2	6

Източник: НПДЗ за съответните години, <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zаетostta>

Що се отнася до съдържанието на различните програми (доколкото съдържанието на мерките по ЗНЗ не се променя съществено във времето), трябва да се отбележи, че в зависимост от краткосрочните цели на политиката и нейната насоченост към решаване на конкретни проблеми на пазара на труда има съществени различия. Например в контекста на визията на НПДЗ през 2014 г. „Ограничаване на безработицата чрез заетост в реалната икономика, включително на неравнопоставените групи на пазара на труда, като се възстановяват част от разходите на работодателите за наемане на безработни от тези групи, приоритетно от най-слабо развитите региони“ (НПДЗ, 2014, с. 4, МТСП) първо място по критерий „създадена заетост“ заема *програмата за заетост на хора с трайни увреждания*, на второ място са *регионалните програми за заетост* и на трето място е *програмата „Нови възможности за заетост“* (създаваща субсидирана заетост за безработни лица като последствие от икономическата криза). Тоест политиката залага на субсидираната заетост като една от основните форма за създаване на заетост и включване на безработните в заетост през периода на възстановяване на заетостта след финансово-икономическата криза от 2009–2010 г. Този подход се запазва и през останалите години с известни нюанси по отношение на приоритетността на едни или други целевите групи.

НПДЗ за 2016 г. издига равнището и качеството на заетостта в свой приоритет: „Увеличаване на заетостта на качествени работни места в реалната икономика след повишаване на знанията и уменията на търсещите работа, включително от неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони“ (НПДЗ, 2016, с. 3). Предвид новите задачи на политиката през този период на стабилно и възходящо икономическо развитие и повишено търсене на работна сила усилията на активната политика на пазара на труда са насочени към хората с увреждания (*Национална програма „Асистенти на хора с увреждания“*), продължително безработните (*Програма за обучение и заетост на продължително безработни лица*) и обезпечаването на възможности за заетост в регионите (*регионални програми за заетост*).

НПДЗ през 2018 г. е фокусирана върху „Подкрепа за растежа на икономиката чрез увеличаване предлагането на качествена работна сила според потребностите на икономиката и увеличаване на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони“ (НПДЗ, 2018, с. 2). Този фокус извежда регионалните програми за заетост на първо място сред националните програми, следвани от Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания и Национална програма „Асистенти на хора с увреждания“. Същевременно още от 2016 г. в активната политика на пазара на труда качеството на услугите придобива все по-голямо значение с акценти за тяхното подобряване както по отношение на търсещите работа лица, така и при обучението на работната сила.

Съдържанието на националните програми от НПДЗ пред 2020 г., финансирани от ДБ, следва визията за *„Подкрепа за растежа на икономиката чрез създаване на условия за осигуряване на търсената по количество и качество от работодателите работна сила, включително чрез активиране и повишаване на пригодността за заетост на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони“*.

За това на първо място според брой разкрити работни места и според размера на финансиране е програмата *„Активиране на неактивни лица“*, на второ място е програмата *„Предоставяне на грижи в домашна среда“*, която реализира политика за създаване на заетост за безработни лица за представяне на грижи на хора с над 80% намалена трудоспособност. На трето място са *регионалните програми за заетост*. Следват програми, насочени към специфични групи като продължително безработни, лица в предпензионна възраст, бежанци, млади хора без трудов стаж и т.н. Така ранжирани, националните програми ясно очертават приоритетността на политиката за активиране, включване в пазара на труда и създаване на заетост, открити във вече посочените основни стратегически документи.

Оперативните програми като финансов инструмент за достъп до ЕСФ придобиват все по-съществено значение за реализацията на активната политика на пазара на труда в България. Досега у нас са

се изпълнявали две оперативни програми (за периода 2007–2013 г. и за периода 2014–2020 г.), първата от които е успешно завършена, а втората е в процес на приключване. Оперативните програми на практика се утвърдиха като основен източник за финансиране на активната политика на пазара на труда, доколкото средствата, които ДБ отделя в тази област, са замразени в размер на 73 млн. лв. годишно вече повече от десет години. Едва през 2021 г. сумата е повишена на 83 млн. лв.

ОПРЧР 2007–2013 г. имаше за стратегическа задача да „подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъпа до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване“ (ОПРЧР 2007–2013, с. 6).

За нейното решаване бяха начертани три подцели и осем стратегически оси, всичките насочени към инвестиции в човека, които да позволяват активна трудова реализация, нови знания и умения, достойно трудово участие. Отбелязването на тези особености на първия програмен период тук е необходимо, защото на практика две години след изтичането му част от програмите продължаваха да се изпълняват, което означава, че обликът на активната политика на пазара на труда през 2014 и 2015 г. в значителна степен се определяше от завършването на политиките, начертани и договорени през периода 2007–2013 г.

Така, общо от 41 национални програми, отразени в НПДЗ за 2014 г., финансирани от ОПРЧР, 34 приключват през същата година, а останалите 7 – през 2015 г. Това са програми, насочени към: обучение на безработни лица – „Предоставяне на професионално обучение на безработни лица, регистрирани в дирекции „Бюро по труда“, и осигуряване на последваща заетост на 80% от обучените с цел запазване на заетостта; намаляване на безработицата в условия на криза и интегриране на лица в неравностойно положение на пазара на труда (схема „Развитие“); „Първа работа“, „Квалификационни услуги и насърчаване на заетостта“; „Подкрепа за заетост“ (приключила през 2015 г.); схеми, насочени към субсидирана заетост на младежи – „Ново работно място“ (до 2015 г.).

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) 2014–2020 г., одобрена от Европейската комисия в края на 2014 г., се фокусира върху борбата с безработицата сред уязвимите групи на пазара на труда с акцент върху младежите, продължително безработните и по-възрастните хора. Приоритет в програмата са и мерките за повишаване на квалификацията на заетите лица в съответствие с потребностите на бизнеса. Целта е чрез реализацията на ОПРЧР да се намали бедността и да се насърчи социалното включване чрез създаване на възможности за обучение и заетост на лицата в трудоспособна възраст, „най-отдалечени“ от пазара на труда. Програмата инвестира и в модернизацията на публичните политики в сферата на пазара на труда, социалното подпомагане и здравеопазването.

От 2014 до 2020 г. по ОПРЧР са предвидени средства в размер на близо 2,136 млрд. лв. Целевите средства за подкрепа на младите хора в оперативната програма са в размер на близо 307 млн. лв., от които 108 млн. лв. са от бюджета на ЕС по Инициативата за младежка заетост и близо 199 млн. лв. от ЕСФ.

В НПДЗ през 2015 г. се реализират 31 схеми („Подкрепа за заетост“, „Първа работа“, „Насърчаване стартирането на проекти за развиване на самостоятелна стопанска дейност“, „Аз мога повече“, „Ново работно място“ и т.н.). Всички те са финален етап на провежданата политика и са насочени към уязвими групи на пазара на труда и безработни младежи в рамките на ОПРЧР от първия програмен период, както и проекти за подобряване на услугите по заетостта. Единствената нова схема е наречена „Младежка заетост“ с индикативен бюджет от 35 млн. лв. за периода 2014–2016 г.

Доколкото активната политика на пазара на труда, финансирана по ОПРЧР 2014–2020 г., е отразена най-пълно в националните планове за действие по заетостта през периода 2016–2020 г., ще проследим в повече детайли основните ѝ насоки и ще направим опит да систематизираме нейното съдържание.

Данните в таблица 2 показват, че динамиката на прилаганите схеми като израз на активната политика на пазара на труда е низходяща по причини, вече отбелязани по-горе при представянето на

Таблица 2. Схеми за активна политика, финансирани от ОПРЧР 2014–2020 г.

Години	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Схеми, бр.	44	32	19	23	30	24	19
Индикативен бюджет за съответната година, млн. лв.	532,9	285,2	243,3	346,6	375,2	284,6	189

Източник: изчислени от автора по данни от НПДЗ, Приложение 1, за съответните години

програмите, финансирани от ДБ – има застъпване в изпълнението на програмите поради удължаване на първия програмен период със срок от 2 години – така, най-голям брой програми, схеми и т.н. има през 2014 и 2015 г., когато завършва изпълнението на първия програмен период, а от 2016 г. нататък се развиват схемите, които се финансират от средствата от втория програмен период. Така през 2018 г. реализираните схеми по ОПРЧР достигат 30 на брой, след което се върви към намаление до 19 схеми поради завършването на част от тях.

НПДЗ – 2016 г., включва 19 схеми за действия, финансирани от ОПРЧР, които могат да бъдат групирани според целите им, както следва:

✓ Активиране, обучение и включване в заетост на младите хора (до 29 г.): „**Младежка заетост**“ – стажуване/обучение по време на работа при работодател; „**Активни**“ – за лица, които са извън обучение и заетост; „**Обучение и заетост за младите хора**“ – заетост при работодател чрез осигуряване на обучения и субсидия за продължителна заетост на младежи с основно и по-ниско образование или продължително безработни; „**Обучение и заетост**“ – заетост при работодател в реалния бизнес или институции на местното самоуправление чрез обучения, съобразени с индивидуалните нужди на работното място и субсидия за заетост;

✓ Активиране и заетост на безработни и неактивни лица за създаване на устойчиви работни места за безработни и неактивни лица посредством комбинация от мерки за осигуряване на подходящи

обучения, включително на работното място, както и предоставяне на разнообразни стимули за работодателите за разкриване на нови работни места: **„Ново работно място 2015“**; **„Предоставяне на услуги в дома чрез ваучери“** на икономически неактивни лица, извън образование и обучение, в това число обезкуражени лица; **„Обучения за възрастни, преминали курсове за ограмотяване“**;

✓ Повишаване на качеството на работната сила – **схема „Обучение на заети лица“** – 50 млн. лв. за периода 2015–2016 г.;

✓ Подобряване на качеството на услугите по заетост като **„Подобряване качеството и ефективността на публичните услуги за уязвимите групи на пазара на труда и работодателите“**; **„Повишаване ефективността на провежданата политика по заетостта“**; **„Центрове за заетост и социално подпомагане“**; **„Активно включване“** – насочена към лица с намалена трудоспособност и тяхната трудова интеграция; **Национална EURES мрежа** – посреднически услуги за търсещи работа лица и работодатели за транснационална мобилност, включително за чиракуване и стажуване, организиране и участие в информационни събития, трудови борси и др.; **„Развитие на социалното предприемачество“** – осигуряване на подкрепа за създаване на нови и разширяване дейността на вече съществуващи социални предприятия, специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания във връзка с осигуряване на заетост; **„Оптимизация и иновация в ГИТ“** – подобряване на процеса на планиране на инспекционната дейност и въвеждането на иновации в обучението на служителите (7,5 млн. лв. за 2015–2018 г.); развитие на национална система за оценка на компетенциите **„MYCOMPETENCE“** – разработване на професионални стандарти за компетентност в упражняването на конкретна професия и длъжност (компетентностни модели);

✓ Подобряване на качеството на работните места: **„Добри и безопасни условия на труд“** (80 млн. лв. за период 2015–2017 г.); **„Развитие на политики и инструменти за подобряване на условията на труд в малки и средни предприятия в производствената верига на мултинационалните компании“** – 2,5 млн. лв. за период 2015–2018 г.

Визията на НПДЗ през 2018 г. е „Подкрепа за растежа на икономиката чрез увеличаване предлагането на качествена работна сила според потребностите на икономиката и увеличаване на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони“ (НПДЗ, 2018, с. 15).

В контекста на тази визия и с набелязаните цели и задачи акцент в активната политика на пазара на труда са подобряване и разнообразяване на услугите за търсещите работа лица и разширяване и подобряване на обучението на работната сила.

Затова и схемите на активната политика, които се финансират от ОПРЧР, са насочени към продължаване на политиките, започнати през 2016 г. и провеждани през 2017 г. за:

✓ Активиране, обучение и включване в заетост на младите хора (до 29 г.) в рамките на вече развитите схеми „Младежка заетост“, „Обучение и заетост за младите хора“, „Активни“, „Обучения и заетост“, „Готови за работа“;

– на други рискови групи на пазара на труда (безработни и неактивни лица), схеми „Ново работно място 2015“, „Обучение на възрастни, преминали курсове за ограмотяване“, „Обучения за заети лица“, „Активно включване“ (хора с увреждания), „Нов шанс за успех“;

– на заети лица – „Ваучери за обучение“ (12 млн. лв. индикативен бюджет за годината);

– нова схема „Работа“, насочена към подобряване на регионалните дисбаланси чрез повишаване на икономическата активност и включване в заетост на безработни лица в региони с високо равнище на безработица;

✓ Подобряване на услугите по заетостта – „Подобряване качеството и ефективността на публичните услуги за уязвимите групи на пазара на труда и работодателите“; „Повишаване ефективността на провежданата политика по заетостта“; „Национална EURES мрежа“; „Развитие на социалното предприемачество“; „Оптимизация и иновации в ГИТ“; „Развитие на национална система за оценка на компетенциите „MY COMPETENCE“; „Родители в заетост“; Центрове за заетост и социално подпомагане;

✓ Подобряване на качеството на работните места: **„Добри и безопасни условия на труд“**, **„Развитие на политики и инструменти за подобряване на условията на труд в малки и средни предприятия в производствената верига на мултинационалните компании“**.

Визията на Националния план за действие по заетостта през 2020 г. е определена като: *„Подкрепа за растежа на икономиката чрез създаване на условия за осигуряване на търсената по количество и качество от работодателите работна сила, включително чрез активирание и повишаване на пригодността за заетост на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони“* (НПДЗ, 2020, с. 5).

Дейностите, включени в този план, са насочени към стабилизиране на функционирането на пазара на труда в условия както на ускоряващо се икономическо развитие, така и с оглед на външните и вътрешните предизвикателства на стопанското развитие. От тази гледна точка развитието на човешкия капитал изисква способности за бърза адаптация към нови изисквания, породени както от динамичните технологични промени в производствения капитал и в работната среда, така и в структурата на икономиката.

В тази насока през 2020 г. се фокусират политиките на 19 схеми, финансирани от ОПРЧР, като най-голямата сред тях е схемата **„Обучения и заетост“** с индикативен бюджет от 69 млн. лв. В два компонента схемата е насочена към безработни без образование, продължително безработни лица, безработни лица над 54 г. (компонент 1) и към безработни лица с трайни увреждания.

✓ Насочените към младите хора политики продължават да действат чрез схемите **„Младежка заетост“**, **„Обучение и заетост за младите хора“**, **„Готови за работа“**.

✓ Обучението на заетите лица се подкрепя от схемата **„Ваучери за заети лица“** в размер от 7 млн. лв. за годината.

✓ Балансиране на регионалното развитие на пазарите на труда, схема **„Работа“**.

✓ Дейностите за подкрепа на услугите по заетостта също се развиват чрез продължаване на схемите **„Подобряване качеството и**

ефективността на публичните услуги за уязвимите групи на пазара на труда и работодателите“; „Национална EURES мрежа“; „Развитие на социалното предприемачество“; „Оптимизация и иновации в ГИТ“, Центрове за заетост и социално подпомагане; „Бъдеще на труда“, „Подкрепа за устойчив бизнес“.

Описаните схеми на активна политика, реализирани през периода 2014–2020 г. и финансирани от ДБ и ОПРЧР, са систематизирани най-общо като политики: а) за подобряване на качеството на заетите; б) подобряване на работните места; в) разширяване и повишаване качеството на услугите по заетостта; г) специфични политики за подпомагане трудовата интеграция на отделни групи от работната сила (младежи, безработни, хора с трайна неработоспособност). Тези политики имат редица характеристики, сред които могат да бъдат подчертани следните:

Провежданата активна политика отразява целите на общата политика на пазара на труда за подкрепа на икономическото развитие чрез усъвършенстване на човешкия фактор и работната сила.

Същевременно акцентите в нея се променят в зависимост от конкретното състояние на пазара на труда и очакваните тенденции в неговото краткосрочно развитие. Тази динамичност на пазара на труда предопределя известна неравнопоставеност в насочеността на политиките и на тяхното финансиране. Приоритизирането на целеви групи създава условия за negliжиране на социалното включване и трудовата интеграция на други групи – например политиките, насочени към хората с намалена трудоспособност, са значително подценени, докато политиките, насочени към младите хора, са многобройни и често целевите групи в тях се повтарят.

Ниското равнище на услугите по заетостта и отсъствието на базови системи за нормалното им функциониране като посреднически услуги, мониторинг и оценка на тяхното качество предопределят потребността от създаване на програми за тяхното развитие, финансирани предимно от ОПРЧР 2014–2020 г. Максимата „по-добре късно, отколкото никога“ не може да обясни защо в предходните години развитието на услугите по заетостта и на съответните институции не е получавало необходимото финансиране.

В структурата на провежданите политики различните програми имат различна тежест и това е нормално предвид значимостта на поставените цели. Има и проекти, чието финансиране не може да не провокира мисли за силно лобиране от заинтересовани институции за получаване на финансиране за специфични дейности без достатъчна аргументация защо тези средства трябва да се дават от активната политика на пазара на труда, например за подкрепа на МСП от веригата на мултинационалните компании.

Реализацията на политиките по ОПРЧР 2014–2020 г. ще продължи и след отбелязания срок, доколкото информацията на сайта на Министерския съвет за изпълнение на оперативните програми (ИСУН) показва, че в края на октомври 2020 г. процентът на изпълнение на програмата по критерий „договорени средства“ е 91,53%, а по критерий „получени трансше от ЕК“ – 53,62%.

1.3. Здравната пандемия от COVID-19 през 2020 г. и нейното отражение върху активната политика на пазара на труда

Реализацията на целите на Националната стратегия за развитие „България 2020“ и Националната стратегия по заетостта 2013–2020 г., както и приключването на изпълнението на втората ОПРЧР 2014–2020 г. бяха прекъснати от здравна пандемия, започнала в края на 2019 г., бързо разпространила се по целия свят през 2020 г. и неовладяна и през 2021 г. Борбата с тази пандемия определя дневния ред в социално-икономическия живот във всички страни по света, а нейните шокови въздействия върху икономиките и пазарите се проявиха в нарушаване/прекъсване на свободното движение на стоки и хора, нарушено функциониране на действащи търговски и производствени международни вериги и независимо че силата на ограниченията варира по страни и във времето, като цяло икономическата и социалната активност навсякъде по света съществено намаляха.

В отговор на здравната пандемия, довела до икономически рестрикции и ограничения, правителствата на всички държави приеха различни по обем и съдържание пакети от краткосрочни защитни

мерки, включващи освен задължителните здравни предписания редица фискални политики за подкрепа на бизнеса и семействата и защита срещу сризове в икономиките. Тези пакети за фискални реакции са различни за различните страни и зависят в голяма степен от финансовите им резерви или от готовността и склонността им да увеличават външните си дългове. В това отношение ЕС заложи на единството и пое ангажимента да излезе на световния финансов пазар от името на всички страни членки, което безспорно е едно положително действие.

В условия на всеобща здравна криза и ограничени/частично затворени икономически политиката на пазарите на труда в глобален, европейски и национален мащаб претърпя промяна в приоритетите, доколкото здравната пандемия застраши физически оцеляването на хората, на работната сила, радикално промени, а в много случаи и прекрати трудовото им ежедневие и трудовата им дейност. Това, наред със социалната дезинтеграция, постави под сериозен риск стопанската инициатива, доходите и възможностите за икономическо оцеляване на хората.

Затова акцентът на провежданата политика в рамките на ЕС и на България в частност се промени, като от дейности, насочени към стимулиране предлагането на работна сила и повишаване на нейните качествени характеристики в условия на динамични технологически промени (активиране на работната сила, приваждане на нейното качество в съответствие с търсенето на пазара на труда чрез обучение и квалификация, развитие и внедряване на нови форми в услугите по заетостта), се премина към търсене на възможности за защита на заетостта чрез запазване на здравето на работниците и запазване на работните места, насърчаване на работодателите да търсят гъвкави форми за организация на работното време и работното място.

В рамките на ЕС държавите членки, в това число и България, приеха мерки в две насоки:

- развитие на мерки и схеми за запазване на работни места;
- държавна помощ за предоставяне на ликвидна подкрепа за предприятията.

В допълнение всяка страна, в зависимост от своите финансови възможности, извърши действия за смекчаване на рисковете от безработица по време на ограничителните мерки, за подкрепа на потребителското търсене чрез безвъзмездно предоставяне на парични помощи на домакинствата.

Систематизацията на въвежданите политики е трудна задача поради факта, че те бяха създавани и въведени в силно непредсказуема и динамично променяща се информационна среда, което им придава в известна степен хаотичен характер. Това се допълва и от факта, че тези политики се тестваха в хода на тяхното приложение, бързо се променяха и често отсъстваха достатъчно убедителни аргументи, както за тяхното използване, така и за очаквания от тяхното приложение икономически и социален ефект.

Основни схеми за подкрепа на заетостта

Център на активната политика на пазара на труда в България в началото на епидемичната криза (началото на март 2020 г.) беше въвеждането на **държавна помощ за запазване на заетостта по схема 60/40**. Тази схема е част от пакет от мерки, целящи осигуряване на гаранции за изплащането на трудовите възнаграждения на работниците и служителите на засегнатите от извънредното положение сектори, приети със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение и в нарочно постановление на Министерския съвет. Схемата беше въведена първоначално със срок на действие до март 2020 г., с нова модификация от 1 юли, и продължи до 30 септември 2020 г., след което отново е удължена – първоначално до март, а впоследствие до септември 2021 г. Промените засягат не само съдържанието на схемата, но и източниците на нейното финансиране, основно чрез пренасочване на средства от ОПРЧР и заем по схемата „Sure“ (нов инструмент на ЕК за подкрепа на безработицата в извънредни условия) в размер на 550 млн. евро.

Същност на схемата: *изплащане на компенсации на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение. Когато работодател вземе решение*

за **преустановяване на работата** в своето предприятие, независимо дали на цялата, на част или на отделни служители, или при **въвеждане на непълно работно време**, за него **възниква правото** да получи като **компенсация** част от дължимите на служителите му трудови възнаграждения.

Според Постановление на Министерския съвет за *определяне на условията и реда за изплащане на компенсации* „компенсация“ се дефинира като **сума за изплащане на трудовите възнаграждения на работници и служители за запазване на тяхната заетост** при преустановяване на работата или при въвеждане на непълно работно време.

Компенсацията, която работодателите могат да получат, се равнява на **60%** от размера на **осигурителния доход и осигурителните вноски** за сметка на работодателя (*съгласно изменения в закона, влязло в сила на 9.04.2020 г.*) на работниците и служителите, наети по време на извънредното положение и на които трудовото правоотношение не е прекратено. Тя може да бъде получавана от работодателя за срок **до 3 месеца**. Получаването на тази компенсация обаче не освобождава работодателите от изплащането на **пълния размер на трудовото възнаграждение и осигурителните вноски**. Това означава, че работодателят е длъжен да **заплати** останалата, непокрита от държавата **част от трудовото възнаграждение и осигурителните вноски** на тези служители, за които получава компенсацията. В противен случай работодателят ще е длъжен да върне получените компенсации.

Схемата се прилага при следните първоначални ограничения:

- Спад в приходите от продажби (получаването на компенсации е възможно само за онези предприятия, които декларират не по-малко от 20% намаление спрямо същия месец на миналата календарна година, доколкото лицето е учредено преди 1 март 2019 г.; или с не по-малко от 20% намаление спрямо усреднените приходи за януари и февруари 2020 г., доколкото лицето е учредено след 1 март 2019 г.;
- Отраслова принадлежност (част от работодателите не трябва да доказват спад в приходите, когато тяхната дейност е в следните

отрасли: търговия на дребно; пътнически въздушен транспорт; хотелиерство; дейност на ресторанти и заведения за бързо обслужване; дейност на питейни заведения; прожектиране на филми; туристическа агентска и операторска дейност; други дейности, свързани с пътувания и резервации; организиране на конгреси и търговски изложения; предучилищно образование (частен сектор); артистична и творческа дейност; други дейности в областта на културата, спортни и други дейности, свързани с развлечения и отдиш.

От друга страна, без право на компенсация са работодателите в следните икономически области: селско, горско и рибно стопанство; финансови и застрахователни дейности; държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа.

Други ограничения – налице са редица изисквания към работодателите за достъп до схемата: да няма установени с държавен акт задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски, за които не са предприети действия по разсрочване, отсрочване или обезпечаване; да не е обявен в несъстоятелност или в производство по несъстоятелност или ликвидация; да запази заетостта и да не прекрати трудовоправните отношения с работниците и служителите, за които се получава компенсация, за срока на компенсирането; да не е извършил нарушения по Кодекса на труда и Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, установени със съдебно решение, за период от 6 месеца преди издаването на заповед, с която се преустановяват трудовоправните отношения с работник или служител, за който се получава компенсация.

Модификация на мярката 60/40 за периода юли – септември 2020 г.

Условията и редът за изплащане на средства за запазване на заетостта след периода на извънредното положение от 13 март 2020 г. (въведено с Решение № 325 и Решение № 378 на МС от 2020 г.) се уреждат с Постановление 151/2020 г. от 3 юли 2020 г. Промените не засягат философията на мярката като държавна помощ за запазване на заетостта, а се отнасят до прецизиране на критериите за обхват на

лицата и очевидните пропуски, проявили се през периода на пробация на схемата.

Според ПМС № 151 средствата за запазване на заетостта са в размер **60 на сто от размера на осигурителния доход за май 2020 г. и от дължимите осигурителни вноски за сметка на работодателя** на всеки работник или служител. Когато работодателят получава финансиране за същите разходи от европейските структурни и инвестиционни фондове или от ДБ като компенсация за услуги, възложени от държавата, общият размер на предоставените средства е **до 80 на сто от осигурителния доход за май 2020 г. и от дължимите осигурителни вноски за сметка на работодателя.**

Добавката за компенсации до 80 на сто очевидно е свързана с възможността тези работодатели, които ползват средства по програмата „Заетост за теб“ (189 лв. плюс осигуровките), да получат по-голяма субсидия. Това се отнася главно до секторите пътнически транспорт и туризъм.

Част от промените засягат също и критериите, определящи начина, по който работодателите са засегнати от епидемията, като се разширява кръгът на лицата, имащи право на компенсации: работници и служители, работата на които е била преустановена през периода на извънредното положение или обявената извънредна епидемична обстановка със заповед по преценка на предприятието и по заповед на държавен орган. Разширението включва работници и служители, които през периода на извънредното положение или извънредната епидемична обстановка са ползвали отпуск (платения отпуск без съгласие на работника или служителя по време на извънредно положение/обстановка и предоставяне на отпуск, включително неплатен по искане на работник/работничка – в случай на болест, бременност, отглеждане на дете до 12 г.).

Запазва се критерият за **спад на приходите от продажби през предходния месец с 20 на сто**. Сега той важи и за тези, които са прекратили дейност по заповед на държавен орган. Отпада списъкът на секторите по чл. 2, ал. 1, т. 2 на ПМС № 55 (прекратили дейност, за които не се прилагаше критерият за спад на приходите). Вместо това имаме отрицателен списък – компенсации не се полагат на сектори-

те **А** (селско стопанство), **К** (финансови и застрахователни), **О** (държавно управление), **Р** (образование, с изключение на икономически дейности с код 85.10 – частни детски градини, и код 85.5 – други образователни), **Q** (здравеопазване, без икономически дейности с код 86.23 – зъболекари, код 86.90 – други здравни и код 88.91 – дневни забавачници, частен сектор), **Т** и **U** от Класификацията на икономическите дейности (КИД-2008).

Мярката 60/40 продължава за периода от септември 2020 до септември 2021 г. В този ѝ вариант има облекчения освен за фирмите от сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“ и за тези от т.нар. „Случайни превози“. Те нямат задължението след края на зимния туристически сезон да запазват заетостта на сезонните работници. Компаниите, които са получавали средства по мярката и преди октомври, имат административни облекчения при подаването на документи.

Министерството на труда и социалната политика отчита, че над 585 млн. лв. са били преведени на фирмите и предприятията, които са кандидатствали по мярката 60/40 за запазване на заетостта на служителите си до края на 2020 г. Също така то докладва, че съхранените работни места са около 250 000, като всички работници получават пълните си възнаграждения и осигуровки – държавните компенсации са в размер на 60% от дължимите възнаграждения и осигуровки, а работодателите са задължени да осигурят останалите 40% (*вж. изявление на министър Д. Сачева, <https://nova.bg/news/view/2020/12/09/307966/%>*).

Анализът на Националния осигурителен институт показва, че по първия вариант на 60/40, който действаше от март до юни 2020 г., са подпомогнати 9000 компании. Те са получили 186 млн. лв., като най-голяма част са за предприятия от преработващата промишленост – близо 71,6 млн. лв. за запазване на над 80 400 работни места. Към работодателите от търговията са били насочени 29,5 млн. лв. за 26 700 работници и служители. Сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“ е подкрепен с малко над 22,6 млн. лв. В териториален аспект най-много са фирмите от областите София град (3127), следвани от Пловдив (724) и Варна (609).

Преведените средства по втория вариант на 60/40 бяха близо 342 млн. лв., изплатени на 5241 работодатели по данни на МТСП. Най-много – близо 175,1 млн. лв., отново са преведени на компании от преработващата промишленост за запазването на около 62 000 места. Предприятията от добивната промишленост са получили 41,6 млн. лв. за 6500 запазени работни места. Към работодателите от търговията са насочени 33 млн. лв. за над 11 600 работници и служители. Сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“ е подпомогнат с около 50,2 млн. лв. за 35 000 работни места, а сектор „Транспорт, складиране и пощи“ – с 33,1 млн. лв. за близо 14 600 работници и служители. Най-много са фирмите от София град (1816), Варна (434), Бургас (419) и Пловдив (399).

По третия дизайн на мярката до края на 2020 г. са изплатени над 57,5 млн. лв. Той стартира през октомври, а кандидатстването продължи до 15 декември. По него са подкрепени 2661 компании за запазване на 73 271 работни места. Тъй като продължението на мярката важи и за 2021 г., в процес на обработване са заявки на кандидатствалите фирми на брой 4872 за близо 110 000 служители.

Съпоставянето на посочената информация, както и анализът на нейната насоченост и ефективност не са коректни, защото тя е фрагментарна, често пъти има политическа ориентация, проверката на запазените работни места и на изплатените средства изисква преглед на отчетната информация, както и специални изследвания. Затова оставяме тази информация като илюстративен фон за евентуално позитивно въздействие на предприетата мярка върху пазара на труда.

Антикризисната мярка 80/20 е валидна от юли 2020 г. за работодатели и самоосигуряващи се лица от **секторите „Транспорт“, „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Туризм“**, чиито приходи са намалели с не по-малко от 20% спрямо предишната година. Те могат да получат компенсации в размер на 290 лв. месечно за работно място, като средствата са разчетени за около 22 000 работещи. Мярката може да се комбинира с тази за 60/40 и така на практика съотношението на помощта и разхода на работодателя е 80/20. По-

мощта от 290 лв. е само за работещите към момента на кандидатстване, но в трудови правоотношения към 13 март 2020 г., след тази дата назначени не могат да я ползват комбинирано с 60/40. Парите за компенсациите са от оперативната програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР), като определеният бюджет е в размер на 40 млн. лв. Средствата се изплащат за период до 6 месеца, като наетите трябва да останат на работа още три месеца. Действието на мярката е продължено до 1 май 2021 г.

Мярката за подкрепа на засегнатите от наложените забрани до 21.12.2020 г. „Запази ме“ на АЗ към МТСП има за цел приоритетно да се предостави подкрепа за запазване заетостта на служителите в предприятия, които са преустановили стопанската дейност в резултат от наложени противоепидемични мерки срещу разпространението на COVID-19. Проектът се финансира от ОПРЧР 2014–2020 г. и финансов механизъм REACT-EU. **Безвъзмездната финансова помощ по проекта „Запази ме“ е с общ бюджет от 50 млн. лв.** С тази мярка се предоставя подкрепа чрез изплащане по 24 лв. на ден за периода на неплатен отпуск на всяко лице, осигурено на пълно работно време или пропорционално на уговореното работно време в трудовия договор.

Проектът бе насочен към хората, заети в следните дейности: опери и филхармонии; обучителни центрове и школи; фирми, занимаващи се с организация на концерти; филмови студиа, продуцентски и дизайнерски къщи; фирми, организиращи семинари, конференции, конгреси и др.

Компенсацията от 24 лв. на ден за периода на неплатен отпуск може да бъде ползвана за не повече от 60 дни, като се спазват изискванията на чл. 160, ал. 1 или чл. 173а, ал. 2 от Кодекса на труда. Компенсациите са дължими от датата на издаване на заповедта за неплатен отпуск от работодателя **през периода 29.10.2020–21.12.2020 г.**

В началото на 2021 г. според МТСП по тази мярка през месеците ноември и декември 2020 г. са изплатени помощи от 24 лв. за работен ден на 36 хил. човека (при подадени 42 хил. заявления).

Мярката „Заетост за теб“ е проект на Агенцията по заетостта, който се реализира в рамките на ОПРЧР 2014–2020 г. по приори-

тетна ос 1 – „Подобряване на достъпа до заетост и качеството на работните места“. Чрез него се реализират два инвестиционни приоритета за „Достъп до заетост за търсещите работа и неактивните лица, включително трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда, а също и чрез местните инициативи за заетост, и подкрепа за мобилността на работната сила“ и „Устойчиво интегриране на пазара на труда на младите хора (ЕСФ), в частност тези, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение, включително младите хора, изложени на риск от социално изключване, и младите хора от маргинализирани общности, включително чрез прилагане на гаранцията за младежта“.

Проектът се реализира в отговор на икономическите последиствия от усложнената епидемична обстановка в страната и на факта, че на редица икономически субекти и работодатели им се наложи да намалят или изцяло да спрат изпълнението на своите дейности вследствие на бързо разпространяващия се коронавирус и наложената социална изолация с цел превенция от пренасяне на заразата.

Целта на проекта е да се предостави подкрепа за реинтеграция в заетост на безработните лица, останали без работа вследствие от възникналата пандемия и разпространението на COVID-19. В отговор на предизвикателствата, свързани с наблюдавания бърз темп на растяща безработица в страната, проектът цели да окаже навременна подкрепа на работодатели за наемане на безработни лица чрез осигуряване на субсидия за заетост. По този начин посредством изпълнението на проекта се цели по-бързото възстановяване на икономическите и производствените процеси в предприятията, а от друга страна – превенция от изпадане в продължителна безработица на регистрираните в бюрата по труда лица. По проекта се предоставя подкрепа за наемане на безработни лица на пълно или непълно работно време (най-малко на 4 часа) за период до 6 месеца. С цел гарантиране на устойчивост работодателят е длъжен да запази заетостта на 75% от подкрепените лица за времето, равно на половината период на субсидираната заетост.

Финансовият ресурс е в размер на 160 млн. лв. и е разпределен на квотен принцип по области, като 50 млн. лв. от тях е определената национална квота за приоритетно подпомагане на работодатели от

сферите „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Туристическа агентска и операторска дейност и други дейности, свързани с пътувания и резервации“. Очаква се да бъдат включени най-малко 35 000 безработни лица. Продължителността на проекта е до 31.12.2022 г.

Мярката претърпява промени от края на ноември 2020 г. с цел повишаване на нейната ефективност.

Промените включват: **увеличение на субсидирания период** на заетост **до 6 месеца** вместо досегашните 3 месеца; **намаляване на периода** за запазване на 75% от новонаетия персонал (за **половината от периода** на субсидираната заетост вместо за запазване на заетите работни места за период, равен на целия период на субсидираната заетост); **увеличаване** на максимално допустимия размер за заявени нови работни места, за които може да кандидатства работодател, спрямо списъчния състав на персонала за 2019 г. за месеца (при 10 души се допуска да наеме до 4 лица; при до 50 души се допуска да наеме до 20 лица; при до 250 души се допуска да наеме до 50 лица; при над 251 души (вкл.) се допуска да наеме до 100 лица); допуснати до подкрепа са и **общинските предприятия по чл. 52 от ЗОС**.

Друга група от заетите, която не може да реализира трудова дейност в условията на пандемия и е част от туристическия бранш, са екскурзоводите. Предвижда се парична подкрепа за лицензирани екскурзоводи в размер от 3 млн. лв. за около 1500 човека. Проектът беше обявен като пилотен, разработван по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК).

Освен прякото запазване на заетостта са налице и редица косвени мерки за защитата ѝ под формата на целеви помощи за родители в условия на дистанционно обучение на децата, проект „Родители в заетост“ и т.н.

Проектът „Родители в заетост“ има за цел да осигури по-доброто съвместяване на професионалния с личния живот на родителите с деца от 0 до 12-годишна възраст и предоставяне на заетост на безработни лица чрез осигуряване на възможности за полагане на грижи за отглеждане на деца.

Целевата група включва родители на деца от 0 до 5-годишна възраст, незаписани в детска ясла/градина, които имат осигурено ра-

ботно място по трудово/служебно правоотношение или са самонае-ти/самоосигуряващи се, но към момента полагат грижа за децата си и не са се върнали на работа; многодетни родители (с три или повече деца на възраст до 12 г.) на деца от 0 до 12-годишна възраст, които са се върнали на работните си места, и децата посещават детски ясли/градини, както и училище; безработни лица, регистрирани в бюро по труда, които са родители на деца от 0 до 5-годишна възраст, незаписани в детска ясла/градина, или многодетни родители на деца от 0 до 12-годишна възраст, посещаващи детски ясли/градини, както и училище; детегледачи – търсещи работа безработни лица – младежи до 29 г. вкл.; търсещи работа, безработни и неактивни лица над 30 г.; лица в неравностойно положение на пазара на труда.

Бюджетът на проекта е 50 млн. лв., от които 42,5 млн. лв. са средства от ЕСФ, а 7,5 млн. лв. са национално съфинансиране. Продължителността на проекта е до 2023 г.

Мнения и оценки за предприетите антикризисни мерки през периода март – декември 2020 г.

Краткосрочният характер на предприетите антикризисни мерки за запазване на заетостта, както и динамичната им промяна спрямо въздействията на измененията в здравната среда върху пазара на труда правят оценките в значителна степен условни, тъй като те не могат да бъдат подкрепени с цифрови аргументи за това, прецизно ли са пресметнати защитените работни места, какви методологии могат да дадат точна преценка за това, как промените в режимите на работа се отразяват върху общата заетост, имаме ли достатъчно точна информация за работещите на намалено работно време, за режимите на работа от вкъщи, каква е ефективността на изразходваните средства и дали избраните икономически дейности са тези, които трябва да бъдат защитени, какво е по-ефективно – да насърчим работодателите или да подпомагаме работниците чрез пряка подкрепа на доходите, и т.н.

С разбирането за всичките условности на оценките обаче не можем да не направим сондаж това ли е правилната посока за защита

на заетостта като основна цел в условията на пандемия, за запазването на работната сила в готовност за ново включване в пълноценна заетост. Този сондаж се основава на обществената дискусия за извършваните дейности, изказаните мнения на основните институции, министерството, Агенцията по заетостта, работодателски организации, самонаети, заети в различни режими, експерти, профсъюзи, представители на различни политически формации, отразявани в медиите в страната.

Изказаните мнения са противоречиви и за съжаление често пъти носят политическа натовареност, която изкривява оценката. Всяко изказано мнение отразява интересите на съответните страни в трудовия пазар, като институциите, които създават и прилагат тези политики, по принцип са с позитивни оценки, но като много положителна черта трябва да се отбележи, че те проявяват достатъчна гъвкавост спрямо критиките и се стараят да ги отразяват чрез чести модификации на политиките. Друг въпрос е дали наложилото се неочаквано въвеждане на тези мерки в кратък срок не предопределя проявените слабости в първите варианти.

По отношение на работодателите техните интереси естествено са насочени към възможно повече помощи за запазване на заетостта и на работниците в условия на пандемия, затова и техните искания са за нулево участие от тяхна страна, обосновавайки се с намалените обороти и ниската ликвидност. В този смисъл добра стъпка на правителството беше съчетаване на компенсации за намалените обороти със субсидиране на запазването на заетостта, но друг е въпросът за бавното стартиране на мерките във времето.

Позицията на синдикатите за пълно и безрезервно приемане на провежданите политики в защита на заетостта, от една страна, като запазване на заетостта, е разбираема, но от друга страна, като промени във формите на заетост, би могла да бъде по-критична и принципна, тъй като редица от новите форми за организация на заетостта са извън приетите норми на трудовите правоотношения. Например работата в „онлайн“ режим, която е една от най-разпространените в пандемията форми за продължаване на трудовите правоотношения в по-безопасни условия на труд, води до редица нарушения по от-

ношение на продължителността на работния ден, заменя разходите за транспорт на работещия с допълнителни разходи за електричество и отопление. Изпратените в неплатен отпуск работници, както и принудителният платен отпуск също са в нарушение на възприетите норми от трудовото законодателство, останали без реакцията на синдикатите.

Различни аспекти от положителните и негативните страни на прилаганите политики могат да бъдат проследени в отразяването им в публичното пространство.

Според МТСП – водеща институция в провежданата политика, данните за покритие и изплатени средства по различни схеми през 2020 г. са напълно задоволителни, тъй като около 1 млн. човека са обхванатите от различни мерки, а изплатените средства до края на 2020 г. достигат 1 млрд. лв. Отделните мерки са представени в таблица 3.

Таблица 3. Дейности за защита на заетостта през 2020 г. – изразходвани средства и защитени работни места

Мярка	Запазени работни места – 2020 г., брой работодатели	Изплатени средства през 2020 г.	Предвиждани средства за 2021 г.
Мярка 60/40	250 000 работни места	747 млн. лв.	600 млн. лв. до септември
Мярка 80/20 за компенсации на закрити бизнеси в хотелиерство, ресторантьорство, транспорт и туризъм	2050 работодатели 30 хил. работни места	29 млн. лв.	
Мярка „Заетост за теб“	2371 работодатели/ нови работни места за 8000 души	8 млн. лв.	
Мярка „Запази ме“	подадени 80 194 заявления за компенсиране на 42 960 работници; изплатени са на 16 хил. работници	4,5 млн. лв.	

Мярка „Родители в заетост“ облекчава условията в извънредна среда/детегледачи	брой подкрепени родители – 5429 души безработни и неактивни – 6000 души	20 млн. лв.	удължена до 2023 г. с 15 млн. лв. бюджет, средства по ОПРЧР
Целева помощ за семейства с деца, учещи дистанционно	36 хил. одобрени заявления от всичко подадени 48 хил.	30 млн. лв.	

Източник: по данни от интервю с министър Д. Сачева, 26 януари 2021 г. (<https://news.bg/finance/na-pochti-1-mln-dushi-pomognala-darzhavata-v-covid-krizata-presmyata-sacheva.html>)

Оценките на МТСП са позитивни – като аргументи се привеждат възможностите за финансиране на мерките със средствата от ДБ и от реструктуриране на оперативната програма за първите етапи, както и заемните средства по европейския инструмент „SURE“.

Доколкото реакциите на обществото и социалните партньори по отделни мерки и програми е критично в редица случаи, позоваването на ограничен капацитет (хора) често се използва за обяснение на забавянията на изплащането на средствата. Например по спорната мярка „Запази ме“ са постъпили 80 хил. заявления, одобрените за получаване на компенсации са 42 хил., а до края на януари е платено едва на 16 хил. човека. Отсъствието на капацитет за техническото обезпечаване на мярката е очевидно, но не е било предвидено при нейния първоначален дизайн.

Друга насока на критиките е за навременното въвеждане на мерките, което пък бива контрирано с необходимото време за технологично одобряване на политиките и разходите от ЕК. Тук пример е дори и общопризнатата схема 60/40, въведена доста след първоначалния шок върху затворените бизнеси.

Оценка на синдикатите за мярката 60/40: според президента на КНСБ Пламен Димитров от средата на 2020 г. „единствената критика на синдиката е, че финансирането се е забавило, независимо от очакванията за бързи срокове“. Въпреки това се отчита, че натоварването в Агенцията по заетостта и НОИ наистина е огромно. „Като

цяло мярката работи, затова тя ще бъде продължена, надявам се, и модифицирана в тези два ключови сектора – туризъм и транспорт“.

Според работодателите „Мярката работи, но трябва да бъде модифицирана, и то да не чакаме до 30 юни. До момента тя има обхват 5%“, коментира председателят на АИКБ **Васил Велев** (<https://www.manager.bg/obshchestvo/i-rabotodateli-i-sindikati-na-edno-mnenie-myarkata-6040-raboti-no-tryabva-da-se>).

Основната теза на **Асоциацията на индустриалния капитал в България** (АИКБ) е, че „мярката няма как да проработи, тъй като продължава да казва: „Който не работи, трябва да живее по-добре от работещия!“ И за това трябва да плати работещият! Няма как да проработи такава мярка!“ И още един аргумент: не може да очакваш от спряно предприятие, без никакви приходи, да доплаща 40% до 100% от заплатата на неработещи работници (<https://news.bg/economics/aikb-ostavat-nedovolni-ot-myarkata-60-40-nyama-da-spre-bezrobotitsata.html>).

Според членове на **Асоциацията на организациите на българските работодатели (АОБР)** коментарът е разнопосочен. По мярката са предоставени над 1 млрд. лв. за финансиране. От „Добра идея, лоша реализация дотук“ до „Неработеща мярка поради недомислени изисквания. Анонсирана и уредена в Закона за извънредното положение. Сега се определя размерът на средствата.“ В коментара се посочва, че предлаганата мярка има силно стеснен обхват – само тези предприятия, които са преустановили работа въз основа на акт на държавен орган. Не включва предприятия със силен спад на продажбите поради кризата, т.е. масовия случай (<https://www.monitor.bg/bg/a/view/rabotodatelite-s-pyrvi-komentari-na-ikonomiceskite-merki-192898>).

Според мнение на политици (Румен Христов, СДС) „Предложението за поемане на разходите за заплатите на работниците въз основа на осигурителния доход за месец януари – това е работеща мярка, която трябва да се случи час по-скоро (<https://forum24.bg/%D1%80%D1%88>).

Според експерти (Цвета Попова, доктор по право и главен асистент по трудово право и обществено осигуряване в Катедрата по трудово и осигурително право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“) „механизмът

променя равнопоставеността в трудовото правоотношение“ и въздействия негативно на съвестните работодатели (https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/redakcionni_komentari/2020/04/14/4054338_kratuk_pregled_na_miarkata_6040_za_stimulirane/).

Мнения на родители по проекта „Родители в заетост“ отбелязват три проблема: голяма документация, дълъг срок за получаване/неполучаване на одобрение и значителни забавяния на плащанията (<https://www.bg-mamma.com/?topic=1007376.165>).

Оценката за мярката „Запази ме“ става още по-красноречива чрез проведения в края на януари 2021 г. национален протест на зетите в секторите, посочени като бенефициенти по мярката, изразяващи недоволството си и чрез споделяне в медиите и социалните мрежи в три насоки:

- размера на предоставената помощ от 24 лв. за работен ден;
- ненавременното изплащане на тези средства;
- проблеми с разминавания в регистрацията на икономическата дейност, по която се изплащат помощи и са регистрирани фирмите.

Може да се направи обобщение, че предприетите действия в извънредни условия на здравна пандемия не могат да бъдат оценени еднозначно: те имат позитивни страни, доколкото са насочени към запазване и подпомагане на заетостта и в това отношение имат положителни резултати. Същевременно тези действия могат да бъдат значително по-добре организирани, разпространени в обществото и реализирани спрямо потребностите на днешния ден както на работодателите, така и на работещите. Намаляването на бюрократичния механизъм в нестандартните условия на случващото се е въпрос на гъвкавост на действащите системи и взаимовръзки както между различните участващи в процесите институции, така и на механизмите за комуникации в европейските структури.

Мерки за защита на заетостта в условия на коронавирус в страните на ЕС, въведени от средата на юли 2020 г.

Мерките, които страните – членки на ЕС, въведоха от средата на 2020 г. за борба с коронавируса, са систематизирани в четири групи:

- ✓ фискални/финансови мерки;
- ✓ данъчни мерки;
- ✓ секторни, регионални или други, извън фискалните мерки;
- ✓ други мерки.

В първата група се включват пакетите от фискални мерки за подкрепа на здравните системи, целеви парични средства, предоставяни като безвъзмездни помощи или заеми; втората група засяга широк кръг целеви данъчни гратиси и облекчения на данъчни задължения; третата група мерки са насочени към подкрепа на отделни сектори, региони, тук се включва и подкрепата за заетостта и за безработните.

В таблица 4 са показани само част от мерките, приложени в някои от държавите членки в областта на заетостта и безработицата. Те са разнообразни и винаги са част от общия пакет антикризисни

Таблица 4. Мерки за защита на заетостта в някои страни от ЕС, приети през юли 2020 г.

Страни	Мерки за защита на заетост
<p>Австрия прилага разнообразен пакет от мерки, включващ множество целеви схеми на фондове за подпомагане на целеви групи, данъчни облекчения с множество намаления на данъци за определени групи от стоки; мерки за борба с коронавируса</p>	<p>От средата на юли 2020 г. пакет на стойност 50 млн. евро (15% от БВП), включващ мерки: еднократни помощи за безработни (450 евро) и семейства (360 евро на дете), изплатени през септември;</p> <p>подкрепа за samozаетите (малки фирми, свободни предприемачи, артисти) на първия етап 500–1000 евро в зависимост от загубения доход и по 2000 евро на втория етап и допълнително по 500 евро за 6 месеца в зависимост от загубения доход;</p> <p>краткосрочни схеми за работа: регионални схеми за намаление на работните часове до 90% средно за даден период. Компенсациите за работодателите от страна на държавата са 80–90% от последния нетен доход на работниците с таван от 5370 евро с покриване на социалните осигуровки. Време на действие на схемите – 3 месеца с възможности за още 3 месеца удължение</p>

<p>Белгия прилага данъчни мерки, вкл. данъчни ваканции, в т.ч. за samozаетите от социално осигуряване, отмяна на регионални такси; център на политиката е парична подкрепа за загубилите работа малки производители или samozаети; наред с федералните мерки има и различни мерки, приложени на равнище кантон</p>	<p>Федерални мерки, насочени към: временно безработни поради коронавирус, както и временно безработни поради икономически причини получават 65–70% от предходен среден доход с таван 2754 евро месечно. Въведено е допълнително плащане на 150 евро месечно, както и еднократно плащане от 1450 евро до уреждане на документацията; за безработните младежи помощите за активиране се удължават с 3 месеца; заместващ доход за samozаетите, частично зетите и зетите в търговията, загубили доходи поради коронавирус, за сума от 1291 евро; достъп до схемата за месечен заместващ доход при прекъсване на работа от седем дни</p>
<p>Чехия прилага комбинирани схеми за подкрепа на работодатели, безработни, samozаети, фермери и туристически сектор чрез ваучери, наред с данъчни облекчения, схеми за подкрепа на едрия и малкия бизнес и други фискални мерки</p>	<p>В страната са заделени 2,2% от БВП за борба с коронавируса; схема за държавна подкрепа на работодателите за заплащане на работните заплати – във варианти от 65 или 80% от равнището им преди пандемията; помощ за родители на деца между 6 и 13 г. от 424 крони дневно за целия период от извънредната обстановка; еднократна помощ за samozаети в размер от 25 хил. крони, платени при определени условия; същата категория получава гратисен период за социални и здравни осигурителни плащания</p>

<p>Германия въвежда гъвкави схеми за работа със задна дата от 1 март в размер на 10,5 млн. евро от средства на федералната служба по заетостта</p>	<p>Гъвкави схеми за работа на намален работен ден, чрез които се цели да се избегнат масови уволнения; схемите намаляват съществуващи ограничения за тяхното прилагане и увеличават заплащането по тях; облекчен достъп до подкрепа за базов паричен доход, споделен между федералните и местните власти (7,5 млн. и 2,5 млн. евро); гъвкавост при заплащането на майчинство (временната доходна подкрепа не се взема предвид при достъп до помощите при майчинство); студентите получават достъп до безлихвени заеми за компенсация на снижените доходи по време на коронакризата; на местно ниво се прилагат програми за повишаване на ликвидността в размер на 30 млн. евро</p>
<p>Естония съчетава публични инвестиции (144 млн. евро) и компенсация на загубени доходи поради загуба на работа (250 млн. евро) и социална помощ (11 млн. евро)</p>	<p>Загубилите работа получават 70% от загубения доход в резултат на антикризисните мерки</p>
<p>Холандия фокусира мерките към самозаети, малки и средни предприятия</p>	<p>Мерки за подкрепа на дохода и заетостта на самозаетите; схеми за намалено работно време с компенсиране от страна на държавата; намаляване на лихвите по заемите за малките и средните предприятия от 3,9 на 2% и редица други схеми за този сектор за достъп до финансиране</p>
<p>Полша създава широко диверсифицирана мрежа от мерки за различни категории от хора, губещи доходи поради предприетите мерки срещу коронавируса</p>	<p>Подкрепа на работните места и наетите чрез компенсация на заплатите с намалени приходи (при намаление на работното време до 80% компенсацията е 40% за държавата и 40 % за фирмата); освобождаване за 3 месеца от социални осигуровки; парична подкрепа за самозаетите и за хората на граждански договори; за родители, които остават въщи за гледане на малки деца при затваряне на училищата; помощи за хора, грижещи се за инвалиди</p>

<p>Португалия прилага изчерпателна схема за защита на рискови групи</p>	<p>Въведените мерки за защита на доходите включва 100% компенсация при 14-дневна изолация за сметка на социалната защита, вкл. и за самонаетите; финансова подкрепа за работещи, които остават вкъщи, за да се грижат за деца до 12 г., в размер на 2/3 от brutната заплата, за самонаетите се компенсира 1/3 от медиалния доход; облекчена схема за подкрепа на наети в силно засегнати компании (изплащане на 2/3 от brutната заплата в съотношение 30% за работодателите и 70% от социално осигурителен фонд за период от 6 месеца); извънредна подкрепа на заетостта след приключване на т.нар. лейоф (през първия месец – цялата заплата, след това минимална заплата за работник); специална подкрепа за самонаетите, за професионалното обучение – 50% от заплащането на работника до размера на минималната заплата и транспортни разходи за хората, които за в затворени сектори в определен период; допълнително разширяване на помощите при безработица и всички помощи на социалната система, на които срокът изтича през периода на превенция</p>
<p>Гърция извършва директни плащания за самонаети</p>	<p>Парична помощ от 800 евро за освободени от работа във фирми, засегнати от здравната криза през периода март – април 2020 г.;</p> <p>помощи от 800 евро за работодатели, засегнати от кризата;</p> <p>икономическа подкрепа под формата на ваучери за квалификация в размер на 600 евро в 6 сектора (инженери, прависти, научни работници, доктори, счетоводители, икономисти) в размер на 108 млн. евро;</p> <p>помощи за дългосрочно безработни в размер на 400 евро за 155 хил. човека (с начален срок на безработица от април 2019 г. и останали такива и през март 2020 г.)</p>

Източник: Policy measures taken against the spread and impact of the corona virus, 17 July 2020 (EC, Directorate General Economic and Financial Affairs)

мерки в условия на пандемия, затова тук ще покажем направеното в част от страните членки и ще направим опит да обобщим картината за целия съюз според подхода на провежданата политика.

В цялото многообразие на посочените в таблицата практики могат да бъдат открити няколко особености от направения преглед на предприетите мерки за защита на заетостта през първата половина на 2020 г. в страните членки:

- ✓ мерките са насочени към разнообразни групи от хора с различен статус на пазара на труда, но преди всичко към по-малките и по-несигурните в условията на новата криза като самонаетите, малкия и средния бизнес, безработните;

- ✓ в редица страни мерките се прилагат със задна дата, така че да компенсират загубени доходи от началото на пандемията;

- ✓ преобладават мерки за подкрепа на загуба на доходи чрез директни плащания;

- ✓ малкият бизнес получава подкрепа чрез предоставени финансови бонуси с цел пренасочване на частните инвестиции така, както те решат, че е удачно за оцеляване в наличните условия;

- ✓ подкрепа за професионалното равнище на работната сила чрез обучения.

Съпоставяйки предприетите мерки в нашата страна с тези в другите държави, членки на ЕС, може да се каже, че те фокусират действията в същите четири насоки: подкрепа за здравната система; финансови облекчения (разсрочване на плащания, лихвени облекчения и др.); данъчни отсрочки; секторни и регионални действия, включително в сферата на труда, и мерки в други насоки. По-конкретно по отношение на подкрепата на заетостта у нас тя се фокусира в запазване на работни места чрез субсидиране на работната заплата за определени сектори; подкрепа за социално слаби, предимно пенсионери; подкрепа за семейства, грижещи се за деца, които не са на училище, детска градина, и т.н.

Същевременно редица категории от трудовите ресурси и заетите не бяха подкрепени навреме, т.е. първоначално фронтът на защита беше силно стеснен, разширяването му закъснява във времето, а предприетите мерки не се реализират със задна дата. Открояват се

три основни проблема: първо, етапност при въвеждането на мерките, оставящи големи контингенти от участниците в пазара на труда без необходима първоначална подкрепа; второ, бавно и затрудняващо администриране на процесите на подпомагане, независимо от формата му; трето, отсъствие на креативност и визия за извършваните стъпки в провежданата политика с цел възстановяване на икономиката с ново качество.

ВТОРА ГЛАВА

ХАРАКТЕРИСТИКИ НА АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2014–2020 г.

2.1. Приемственост и последователност в провежданата политика

Извеждането на отличителни характеристики на активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г. се основава на:

Първо, проследяване на нейната последователност и приемственост спрямо заложените цели на развитието на страната до 2020 г. в основните програмни документи и спрямо провежданата политика през първи програмен период (2007–2013);

Второ, анализиране на динамиката на основните резултати на тази политика (брой включени в различни програми, брой работили по програми, изразходвани средства), наблюдавани и отчитани от съответните институции (*АЗ, МТСИП*);

Трето, проследяване на измененията в динамиката и структурата на основни параметри на пазара на труда.

Следвайки записаното в Националната програма за развитие „България 2020“ за постигане на условия, в които има *„пълноценна социална, творческа и професионална реализация на личността“* като жалон за развитието през изследвания период, определено може да се каже, че *такива условия не са постигнати* и остават пожелание за неопределеното бъдеще.

В подкрепа на това заключение са фактите, че в пазара на труда има съществени дисбаланси, показващи проблеми и в трите насоки на реализация: социална, творческа и професионална. Израз на тези дисбаланси са съществуващите (и дори нарастващи) социални различия и изолации; административните трудности пред творческата реализация, намираща проявление в трудния старт за иновативния

бизнес и особено на младите хора в бизнеса; все още трудният преход към пазара на труда на завършващите училище, включително и на хората с висше образование, и възможностите за професионална реализация, разгледани като достъп и участие в различни форми за обучение през целия живот, за професионално развитие на работното място, за гъвкаво преквалифициране в условията на динамични технологически промени и т.н.

Наличните проблеми са отбелязани от анализаторите както в страната, така и извън нея. Например според *Economic Assessment Report* – доклад за оценка на икономиката от началото на 2021 г. на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОЕСД), се посочва, че наред с други реформи на страната ни са необходими усилия за разширяване на образованието и професионалното обучение за възрастни, включително и чрез програми за преквалификация на безработните с цел намиране на нова работа („The Assessment recommends reforms to improve the business environment and enhance education and adult skills, including through retraining programmes to help unemployed workers find new jobs“) (<https://www.oecd.org/countries/bulgaria/bulgaria-reforms-to-improve-competition-governance-and-skills-would-strengthen-the-recovery-from-covid-19.htm>).

През последните годините оценките на политиката на страната от външни институции неизбежно включват и такива за политиката на пазара на труда. Според последната оценка на МВФ от есента на 2020 г. основните проблеми на ключови за политиката на пазара на труда направления са:

„Като подкрепяме продължаващите политики за намаляване на недостига на работна сила, бихме искали и да препоръчаме укрепване на активните политики на пазара на труда (АППТ). Правителството успешно е предприело редица инициативи за справяне с недостига на работна сила и умения: споразумения за внос на работна ръка, усилия да се върнат обратно българите от чужбина, както и програми за обучение за придобиване на умения, за които се очаква да има по-високо търсене. Друг начин за справяне с недостига на работна сила е да се намали дългосрочната безработица, която

остава висока, като дял от общата безработица в България. В същото време средствата за АППТ са ниски в сравнение с други страни от ЕС. Разходите за АППТ могат да се увеличат, по-конкретно тези за обучение, стимулите за новосъздадени фирми, както и програмите за заетост в частния сектор, които са показали своята ефективност за намаляване на дългосрочната безработица в много страни. Подобряването на ефикасността на напасването между търсенето и предлагането на труд ще спомогне намаляването на дългосрочната безработица и ще повиши разпределителната ефикасност на свития пазар на труда“ (IMF, България, Заключително изявление на екипа на мисията по член IV за 2020 г., <https://www.imf.org/bg/News/Articles/2020/11/10/mcs111020-bulgaria-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>).

Става ясно, че въпреки проектираната политика за активни действия на пазара на труда, разписана като визия, цели и инструменти и отразена в основни програмни за развитието на икономиката документи, да е *консистентна* като съдържание, реалностите на пазара на труда са други, те показват редица несъвършенства, породени както от вътрешни за системата фактори, така и от външни шокове.

Съпоставянето на националните политики, реализирани чрез НПДЗ до 2020 г. независимо от източника на финансиране (оперативната програма РЧР или ДБ), ясно откроява *приемствеността и последователността* на провежданата политика през периода 2014–2020 г., доколкото акцентът е поставен на активирането, осигуряването на субсидирана заетост и повишаване качеството на трудовия ресурс: национални програми „Младежка заетост“, „Обучения и заетост за младите хора“, „Готови за работа“, „Ваучери за заети лица“, „Подкрепа на предприемачеството“, „Работа“. Прави впечатление, че сред целевите групи на националните програми тази на младите хора (до 29 г.) е приоритетна. Такава политика има основание, но само ако не е за сметка на пренебрегване на други целеви групи и най-вече на тази на дългосрочно безработните. Така се откроява друга характеристика на провежданата политика – *балансираност спрямо целевите групи*.

Насърчителните мерки по ЗНЗ, предоставящи услуги на целеви групи, визирани в закона, е втората по значение част от активната политика по заетостта. Тези мерки се финансират само от ДБ, а тяхната динамика (табл. 1) показва, че броят им не се променя съществено във времето – 28–26 на брой, което откроява *устойчивия им характер* като брой и като финансиране във времето. Част от мерките са насочени към работодателите, насърчаващи ги да наемат на работа млади хора; друга част имат за цел да стимулират мобилността на работната сила; трета част са насочени към стимулиране на предприемачеството. Малка част от мерките засягат други целеви групи като нискообразованите и тези без квалификация и образование, дългосрочно безработни, безработни младежи и т.н.

Третата част от активните политики са *програмите за обучение на възрастни хора*. Това, което трябва да се отбележи като положителен момент, е нарастването на броя на програмите за обучение на възрастните от 1 през 2014 г. на 6 през 2020 г. Въпреки това те остават недостатъчни, както се вижда от направените препоръки към развитието на активните политики, отбелязани по-горе. Естествено, обучението на тази целева група преминава и през други програми и схеми, но изоставането във времето все по-трудно може да се компенсира предвид динамичните технологични промени, правещи наложително поддържането на знанията и уменията на работещите на съответното ниво.

Същевременно възниква въпросът, доколко поемането на разходите за обучения на заетата работна сила не нарушава пазарните правила за конкурентоспособност, постигана чрез качеството на работната сила. Може да се приеме, че споделената отговорност между бизнеса и държавата за поддържане и развитие на качеството на трудовия ресурс е добра политика при положение, че не се нарушават принципите на пазарното развитие. Равноправното участие на работодателите трябва да намира израз както в равен достъп до активните политики, така и във възможности за участие в процесите на подобряване на съдържанието и формите на организация на провежданите политики с цел повишаване на тяхната ефективност.

Устойчивостта на националните програми и на насърчителните мерки е друга важна характеристика на провежданата политика. Тя има както позитивни, така и негативни моменти: например универсалността на националните програми и на мерките по ЗНЗ за цялата територия на страната създава равни възможности за развитие на човешкия капитал и за участие на общините в програмите, които са най-ефективни за тяхното населено място. Същевременно обаче тази устойчивост води до рутинност и снижава инициативността не само на местно ниво (общини), но и на работодателите за нови иновативни решения в подкрепа на заетостта и качеството на работните места. На определен етап устойчивостта на програмите и мерките може да се превърне в ограничителна рамка за развитие на възможностите за прилагане на уменията на работната сила. Затова е добре програмите за рутинни умения и знания да се съчетават с такива, които надграждат индивидуалните професионални умения и способности. В този смисъл е необходимо да се търсят и други форми за развитие на работната сила, в които да се съчетават индивидуалните и институционалните възможности за повишаване на качеството на труда.

Съответствието между провежданата политика като визия, цели и задачи и правилно избраните конкретни инструменти за тяхната реализация е важна предпоставка за нейния успех. В арсенала от инструменти се включва не само видът на конкретния инструмент (програми, проекти, схема), но и неговото институционално обслужване, *инфраструктурно осигуряване* (финансово и кадрово), както и развитите междуинституционални отношения. Необходимостта от *междуинституционален подход* е *необходима предпоставка за успеха на активните политики на пазара на труда*, доколкото разписаните насоки на повишаване качеството на работната сила в голяма степен засягат както образователната система и качеството на подготовката на човешкия капитал, така и всички други институции и организации, използващи работна сила. Успешното активизиране на трудовия ресурс не може да се реализира, ако няма междуинституционална връзка със социалната система.

Посочването на тези моменти е важно, защото те обясняват съпричастността при реализацията на активната политика на пазара на

труда от страна на МТСП и неговите подразделения, но и от всички други институции, които имат отношение към активирането на човешкия ресурс, към подобряването на неговото качество и повишаването на ефективността на трудовата му реализация. Тази по-широка рамка на институционални ангажименти и отговорности е важно да се отбележи предвид *възможните рискове*, които могат да възникват (и на практика се проявяват) за разкъсване на приемствеността и последователността на провежданата политика. Тези рискове засягат недостатъчно целенасоченото адресиране на конкретните политики спрямо целевите групи; подбор на неподходящи инструменти за провеждане на желаните политики; недостатъчно добро финансово и кадрово обезпечаване на политиката; недостатъчно гъвкаво управление на процесите, включително междинни етапи за отчитане на резултатите; лоша синхронизация между институциите при провеждането на конкретните политики и т.н.

Когато става въпрос за обезпечаване на приемственост и последователност на провежданата активна политика на пазара на труда, както и за нейната консистентност и ефективност, не могат да не се вземат предвид и въздействията на външни за системата рискове. Периодът между 2014 и 2020 г. се характеризира с два особено силни външни шока: неговото начало започна с преодоляване на последствията от световната финансово-икономическата криза от 2008–2009 г., а края му беше белязан от безпрецедентната здравна пандемия от COVID-19, започнала през 2020 г. и тотално променила акцентите на провежданите социално-икономически политики във всички страни по света, включително и в България.

Когато правим преглед на активната политика на пазара на труда, отразена в основни програмни документи (Национална стратегия за развитие, Стратегия за развитие на заетостта, национални планове за действие), е важно да открием както приемствеността и последователността на тази политика през годините на анализирания период (2014–2020), така и спрямо предходния програмен период (2007–2013). Това е важно, защото формирането на човешкия капитал и развитието на трудовия ресурс са процес, който продължава във времето много повече от един програмен период, нещо повече,

това е процес, продължаващ през целия съзнателен трудоспособен живот на хората. В случая говорим за период от 14 години, които са близо една четвърт от трудовия живот на човека. Съпоставката с предходния програмен период е важна не само за да покаже дали сме последователни в провежданата политика по отношение на отминали периоди, но и да очертае хоризонта на бъдещото развитие и далновидността на провежданата политика по отношение на обезпечаването на средносрочното и дългосрочното развитие на икономиката с необходимия трудов ресурс.

Лисабонската стратегия (2000) начерта пътя напред така: „Трябва да градим върху постигната стабилност и да извлечем максимална полза от благоприятната икономическа перспектива, за да си осигурим устойчив икономически растеж, пълна заетост и социална сплотеност. Задачата изисква разработването на нова, позитивна представа за бъдещето и поредица от политически мерки за нейното осъществяване“ (*DOC/00/7, Брюксел, 28 февруари 2000 г.*).

Равносметката днес, направена спрямо поставените жалони през 2000 г., показва, че те не са постигнати и определено са особено актуални и днес. За това, разбира се, принос имат както световната финансово-икономическа криза от 2008 г., така и световната здравна пандемия от началото на 2020 г., продължаваща и сега. Въпреки това обаче европейската общност инвестира значителни усилия за постигане на целите на Лисабонската стратегия (част от тях останаха непостигнати) и „Европа 2020“. Променен беше политическият подход (въвеждане на европейски семестър и нова система на планиране и мониторинг), инвестира се значителен финансов ресурс и се създадоха нови финансови инструменти за подкрепа на целите на съюза в лицето на редица нови фондове и финансови схеми за развитие.

България получи достъп до инструментите за развитие на ЕС след встъпването си в членство в съюза (1 януари 2007 г.) и досега е получавала средства по схемите на оперативните програми за два програмни периода. Значителна част от активните политики на пазара на труда получават финансиране по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Затова ще проследим нейната приемственост и последователност, отразени в схемите по ОПРЧР

2007–2013 г. и ОПРЧР 2014–2020 г. На основата на сравнителния анализ ще очертаем иновативните моменти в развитието на активната политика на пазара на труда.

Стратегическата цел на оперативната програма 2007–2013 г. е „да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване“ (МТСП, ОПРЧР, 2007–2013 г., ССИ: 2007BG051PO001, Въведение).

През периода 2007–2013 г. оперативната програма имаше финансиране от 2,416 млрд. лв. (1,213 млрд. евро) и в края на периода отчете 94,2% изпълнение. Програмата се реализира в 8 приоритетни оси, очертаващи основните насоки в развитието на човешките ресурси (табл. 5).

Таблица 5. Приоритетни оси, източник на финансиране и изпълнение на приоритетни оси от ОПРЧР 2007–2013 г.

Приоритетни оси	Финансиране от ЕСФ, млн. евро	Изпълнение, %
Приоритетна ос 1 – „Насърчаване на икономическата активност и развитие на пазар на труда, насърчаващ включването“	310,4	97,9
Приоритетна ос 2 – „Повишаване на производителността и адаптивността на заетите“	174,4	90
Приоритетна ос 3 – „Подобряване качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието“	219,0	94,5
Приоритетна ос 4 – „Подобряване на достъпа до образование и обучение“	205,1	97,3
Приоритетна ос 5 – „Социално включване и насърчаване на социалната икономика“	195,1	97,2
Приоритетна ос 6 – „Повишаване ефективността на институциите на пазара на труда, социалните и здравните услуги“	41,7	78
Приоритетна ос 7 – „Транснационално и междурегионално сътрудничество“	20,6	73
Приоритетна ос 8 – „Техническа помощ“	47,2	73

Източник: http://ophrd.government.bg/view_doc.php/DOCUMENTS

За насърчаване на икономическата активност са предвидени интервенции за повишаване на предлагането на труд чрез ефективна интеграция на уязвимите групи на пазара на труда; активизиране на лицата извън работната сила за включване в пазара на труда; повишаване на адаптивността на заетите лица; подобряване на организацията на труда и управлението на трудовите ресурси; насърчаване на гъвкавите форми на заетост; подобряване на здравния статус на работната сила (*ОПРЧР 2007–2013 г., с. 73*).

Стратегията на ОПРЧР 2014–2020 г. се основава на три стълба: 1. По-висока и по-качествена заетост; 2. Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване; 3. Модернизиране на публичните политики.

В рамките на европейския социален фонд финансирането на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ през програмния период 2014–2020 г. е в размер на 2,527 млрд. лв. Тя се реализира чрез 5 приоритетни оси, като най-съществени от гледна

Таблица 6. Приоритетни оси и вид финансиране на ОПРЧР 2014–2020 г.

Приоритетна ос	Финансиране от ЕСФ, млн. евро	Национално участие, млн. евро
Приоритетна ос 1 – „Подобряване на достъпа до заетост и качеството на работните места“ заедно с Инициатива за младежка заетост (ИМЗ)	448,3 110,3	5,1 –
Приоритетна ос 2 – „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“	285,9	3,5
Приоритетна ос 3 – „Модернизация на институциите в сферата на социалното включване, здравеопазването, равните възможности и недискриминацията и условията на труд“	37,4	0,46
Приоритетна ос 4 – „Транснационално сътрудничество“	18,7	0,69
Приоритетна ос 5 – „Техническа помощ“	37,7	–
Всичко	938,6	9,2

Източник: ОПРЧР 2014–2020 г., с. 225

точка на активната политика са първите две, посочени в таблица 6. Акцентът на програмата е правилно избран спрямо потребностите на пазара и е насочен към повишаване на достъпа до заетостта и на качеството на работните места, както и за намаляване на бедността чрез социално включване. Двама приоритета поемат повече от 80% от всички средства по оперативната програма.

Първата особеност, която видимо се очертава при сравнението на двете оперативни програми, е намаляването на приоритетните оси в ОПРЧР 2014–2020 г. „*Обобщаването*“ на приоритети, от една страна, е положителна стъпка към повишаване на гъвкавостта при управлението на средствата по отделните програми, т.е. в рамките на по-общото дефиниране на приоритета може да има „взаимо-заменяемост“ на проекти или да се прехвърлят средства по проекти съобразно потребностите на момента.

Втората особеност е обвързването на предлагането и търсенето на труд чрез обединяването в един приоритет на „достъпа до заетост“ и на „качеството на работните места“. Това също е позитивна стъпка към избягване на фрагментирането на пазара на труда по отношение на неговите основни компоненти. Такъв подход позволява по-целенасочено адресиране на програмите/мерките/схемите и на изразходваните средства към активиране на заетост не „по принцип“, а спрямо реални работни места с определено качество и дефинирани изисквания спрямо качествата на работната сила. Този подход предполага *балансирана* политика с трудовия ресурс/работната сила за активно участие в заетост и с работодатели/инвеститори за нови или подобряване на качеството на съществуващите работни места. Това е *трета характерна особеност* на сравнителния анализ с позитивен потенциал.

Същевременно обаче такъв подход крие и *рискове от фокусиране към проблемите* „на деня“ и *пренебрегване на средносрочните и дългосрочните цели*, което е характеристика с негативен потенциал. По-общото дефиниране на приоритетни оси също така крие рискове част от проблемите на заетостта и безработицата да *не се адресират*. Например в ОПРЧР 2014–2020 г. въпросите за гъвкавостта на пазара на труда и на формите на заетостта в частност не се назова-

ват и твърде слабо се развиват в съдържателната част на ежегодните НПДЗ. Отсъствието на такава гъвкавост ясно се прояви в условията на здравна пандемия и при необходимостта от съвременна реорганизация на формите на трудова дейност с цел предпазване на здравето на заетите.

Друг риск от по-общото дефиниране на приоритети се крие в предефинирането на нерешени проблеми, т.е. под различни формулировки се провеждат политики с недоказана ефективност. Точно то дешифриране на съдържанието на политиките трябва да показва *надграждането им във времето*, а не „зациклянето“ на едни и същи нерешени проблеми, очевидно ненамерили ефективните подходи към тях, но удобни за усвояване на средства и създаване на временна заетост. В този смисъл следва да е пределно ясно, че нямаме еднозначни отговори на въпросите за това дали политиката за повишаване на икономическата активност (*първи приоритет в ОПРЧР 2007–2013 г.*) е решавала и решила или не е (и в каква степен) въпросите за трудовата мотивация, за извеждане на трудоспособното население от състояние на неучастващи в пазара на труда и тяхното интегриране в него чрез различни форми и стимули с устойчиви във времето ефекти, както и на политиката на „подобряване на достъпа до заетост“ (*първи приоритет на ОПРЧР 2014–2020 г.*) като информационно осветляване, популяризиране, индивидуална работа за по-добро съчетаване на търсене и предлагане на труд и т.н. Във втория случай в подкрепа на реализацията на този приоритет бе и извършената генерална модернизация на информационните системи на Агенцията по заетостта и нейните поделения за електронизация и пряк достъп до търсенето и предлагането на труд както на работодатели, така и на работната сила, което би трябвало да подобри и повиши многократно ефектите от оказваните услуги.

Засилване на междуинституционалното сътрудничество е друга специфика, произтичаща от приложния подход за обобщаване на стратегическите приоритети на активната политика на пазара на труда. Тази особеност е особено ясно отразена в политиките, начертани във втория приоритет – намаляване на бедността и насърчване на социалното включване. Социалната изолация и дезинтегра-

ция като израз на нарастващата поляризация на обществото са често дискутиран проблем на съвременното развитие, но темповете, с които те нарастват в нашата страна, са сравнително високи, което обосновава и тяхната приоритизация в активната политика на пазара на труда. Насърчаването на социалното включване и намаляването на бедността обаче не могат да бъдат успешни без обединяване на усилията както на пряко отговарящите за активната политика на пазара на труда институции като МТСП, Агенцията по заетостта, социалните служби, така и на местните структури на управление като кметски и общински служби, структури на неправителствени организации, граждански обединения/сдружения. Защото идентифицирането на бедността и подкрепата за нейното намаляване преминават не само през политики, насочени към родителите за тяхното мотивиране и включване в политики за приобщаване към пазара на труда, но и през политиките за социална интеграция на децата от тези семейства, както и политики, насочени към възрастните членове в тези, по принцип, многочленни семейства. Доколкото бедността често пъти се съпътства от престъпността, участието на редица правораздавателни институции и системите на МВР също се предполага като условие за успешното реализиране на този приоритет.

2.2. Измерения на активната политика през периода 2014–2020 г.

Проследяването на динамиката и структурата на активната политика на пазара на труда през изследвания период се прави въз основа на два индикатора:

- ✓ брой участващи в програмите;
- ✓ изразходвани средства за реализацията на програмите.

За целта е използвана базата данни на Евростат, понастоящем прехвърлена към базата данни от Директората по заетостта на ЕК (*European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*) (<https://ec.europa.eu/social/home.jsp>).

Предоставената информация следва утвърдена методологична рамка, според която броят на участващите се представя общо и по

Таблица 7. Участници в активни политики на пазара на труда по видове политики, брой (средногодишно)

Вид активна политика	Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Общо	България	25994	52323	21144	15431	26156	23310
	Белгия	180953	298970	317367	338422	464114	488274
	Естония	6509	4749	3855	4155	14895	28636
	Гърция	33859	101088	122550	96148	42140	33579
Обучение	България	3773	2676	1137	2901	11175	6683
	Белгия	190121	108859	116056	137534	116423	106645
	Естония	3994	2613	2095	2476	2678	3027
	Гърция	5391	24367	35058	31050	-	1178
Стимули за заетост	България	3680	5149	3411	3017	8073	5333
	Белгия	240007	116771	119846	124254	275904	298927
	Естония	1770	1436	1158	1124	1643	2439
	Гърция	23764	44560	60599	50937	21711	12156
Пряко създаване на работни места	България	18523	44497	16596	9513	6908	11294
	Белгия	31039	25298	28506	24572	20726	23314
	Естония	144	143	105	98	172	107
	Гърция	-	24608	21191	10056	14588	20095
Стимули за стартиращ бизнес	България	18	*	*	*	*	*
	Белгия	6025	5960	6706	3265	3277	3736
	Естония	601	557	497	457	448	442
	Гърция	4704	-	5710	4108	2194	155 (изчислено)
Гърция	4704	-	5710	4108	2194	155 (изчислено)	

Източник: [https://webgate.ec.europa.eu/emp/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTSUMM\\$TPS00079/default/table?lang=en&category=Г_LMP](https://webgate.ec.europa.eu/emp/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTSUMM$TPS00079/default/table?lang=en&category=Г_LMP)

* незначителни величини

различни видове политики, систематизирани като: обучения, насърчаване на заетост; пряко създаване на работни места; насърчаване на стартиращи бизнеси.

В таблица 7 е предоставена информация не само за България, но и за някои други страни – членки на ЕК, които са близки по численост на населението до нашата страна или са съседни държави. Периодът, за който е налична информация, е до 2017 г. по отношение на броя на участващите и до 2018 г. за изразходваните средства за провежданите политики.

Анализът на представените в таблица 7 данни за броя на обхванатите от различни видове активни политики на пазара на труда може да бъде направен от различни гледни точки, характеризиращи както най-общо концепцията на провежданата политика в дадената държава, така и структурирането на активната политика и динамиката на нейния обхват.

В концептуален план обхватът на политиките, представен чрез брой участващи в различни програми, отразява вижданията за активната политика в общата икономическа политика и за степента на държавна интервенция в регулиране на пазара на труда. В известна степен този въпрос и дискусиата по него са разгледани в първата глава на това изследване и връщането към него не е случайно, защото изборът на един или друг подход по отношение на използването на активни политики намира конкретен израз в количествените им параметри.

Проследяването на броя на обхванатата работна сила от различни активни политики показва, че по-старите страни – членки на ЕС, имат значително повече участници в тези програми. По-големият брой участващи (при положение, че страните нямат големи различия спрямо числеността на населението) показва, че активната политика е по-добре развита и има достъп до по-голям брой от работната сила. С около 24 хил. човека средногодишен обхват България е една от страните с най-малък брой работна сила, обхваната от активни политики на пазара на труда. Прави впечатление високият брой обхванати от активни политики в Белгия, близо половин милион човека, както и значително по-високият в сравнение с България брой

(в някои години до 5 пъти) обхванати от активни политики на пазара на труда в Гърция. За Естония може да се каже, че сравнително малкият брой участващи в активни политики на пазара на труда говори за подход, при който държавната подкрепа за пазара на труда не се приоритизира, а се залага на други стимули за балансираното му развитие (пазарна конкурентност и производителност на труда). Двойното нарастване на този брой обаче през 2017 г. в сравнение с 2016 г. може да бъде индикатор за преосмисляне на важноста на тази политика. Може да се направи предположение, че сравнително ниският брой на участващите в активни политики на пазара на труда в България показва ограничения им обхват поради ограничени финанси, недостатъчно добре развита мрежа за оказване на услуги от набора на политиките на пазара на труда, недостатъчни стимули за участие, включително и поради качеството на предоставяните услуги. Част от отговорите на направените предположения ще бъдат намерени при следващия анализ на структурата на провежданите политики.

Проследявайки *структурата на провежданите политики*, групирани като обучения, стимули за заетост, за стартиращ бизнес и директно субсидиране на работни места (групировка, възприета от Евростат и Директората по заетостта и социалната политика на ЕК, които предоставят и статистическата информация), ще открием особености за изследвания период, които потвърждават направените изводи за предходни периоди в предходни изследвания. Става въпрос за *абсолютното предимство на директните субсидии за работни места в България* (63,4% от общия брой участващи през 2014 г. и 48,5% през 2017 г.). Този процент през 2017 г. е 4,7 в Белгия, 0,3% в Естония, 60% в Гърция, където има значителен ръст, тъй като през 2016 г. дялът е бил 23%.

Независимо че директното субсидиране на работни места запазва сравнително висок дял в общата активна политика на пазара на труда в България, трябва да се отбележи, че е налице, макар и бавно развиваща се във времето, тенденция за намаляване на значимостта на тази политика. Основание за този извод е фактът, че през 2012 г. дялът на директните субсидии за работни места е обхващал 70% от всички участващи в активна политика, през 2014 г. този дял намалява, както е посочено по-горе.

Директното субсидиране на работни места има своите предимства като активна мярка на пазара на труда, наред с останалите такива, и нейното използване има своите плюсове, когато е балансирано спрямо останалите мерки. Фокусирането на ресурсите, включително финансовия, към една-единствена мярка лишава пазара на труда от предимствата на другите политики и в известна степен обезличава разнообразните стимули на активните политики. С директното субсидиране на работни места държавата пряко се намества в пазара на труда и „изкуствено“ балансира търсене и предлагане на труд, лишавайки го от оздравителните въздействия на пазарната конкуренция.

Доколкото данните от ЕК са за периода до 2017 г., за следващите 3 години до 2020 г. използваме данни от националната система и по-точно тези от отчетите за изпълнението на националните планове за заетост на МТСП с идеята да се проследи тенденцията за последните 3 години с ясното разбиране за методологичните разлики при тяхното обработване (табл. 8).

Данните в таблица 8 показват: първо, броят на обхванатите от активни политики в края на анализирания период и в края на втория програмен период намалява; второ, средногодишно броят на участващите в активни политики на пазара на труда за целия период 2014–2020 г. варира, но се запазва в равнища от 23–28 хил. човека средногодишно; трето, участващите в заетост са повече от тези, участващи

Таблица 8. Брой участници в активни политики за заетост и обучение през периода 2018–2020 г.

Програма „Осигуряване на заетост и повишаване на качеството на работната сила на безработните и зетите лица“	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Общо, в това число:	28 050	28 681	24 165
– заетост общо	16 567	17 800	14 681
– обучение	11 483	10 881	9 484

Източник: МТСП, [https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta, npdz-2020 \(4\).zip](https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta, npdz-2020 (4).zip) – ZIP archive, npdz-2019 (3).zip\NPDZ 2019 – ZIP archive, unpacked size 896 121 bytes

в обучение, като превишението е съществено (около 60%). Този факт отново потвърждава направените досега изводи, че обучението, въпреки че фигурира сред обявените в програмните документи приоритети, на практика не се е превърнало в такъв.

Например през 2020 г. в обучение са участвали **7069 безработни лица**, което е 37% от всички, участвали в активни политики. Тяхното обучение е предоставено основно на социалните партньори и най-вече на работодателите, които развиват различни програми в съответствие с търсенето на труд.

Разкриването на съдържанието на проектите показва, че те основно са насочени към придобиване на ключови компетентности, като част от преминалите обучение впоследствие се включват в заетост. Съдържанието на проектите е доста еднотипно:

Проекти, реализирани от социалните партньори през 2020 г. (януари – септември)	Участвали в обучение, брой	Включени в заетост след обучението, брой
„Рестарт 2020“, АИКБ	999	148
„Развитие на работната сила“, БСК	1 092	214
„Класик-ПРО“, БТПП	1 100	196
„Ново начало за работа-2“, КРИБ	1 078	178
„Просперитет“, ССИ	891	93
„Нови умения – нови възможности“, КНСБ	1 088	261
„Хоризонти 5“, КТ „Подкрепа“	821	121

Източник: НПДЗ, 2021 г., Приложение 5, с. 14

- Проект „*Рестарт – 2020*“, реализиран от Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ) – обучение по ключова компетентност и по част от професия или за придобиване на професионална квалификация;

- Проект „*Просперитет*“, реализиран от Съюза за стопанска инициатива (ССИ) – обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация;

- Проект „*Нови умения – нови възможности*“, реализиран от Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ) – обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация;

- Проект „*Класик-ПРО*“, реализиран от Българската търговско-промишлена палата (БТПП) – обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация;

- Проект „*Хоризонти 5*“, реализиран от Конфедерацията на труда „Подкрепа“ (КТ „Подкрепа“) – в обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация са включени 821 безработни лица;

- Проект „*Развитие на работната сила*“, реализиран от Българската стопанска камара (БСК) – в обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация са включени 1092 безработни лица. Включените в заетост след обучение са 214 лица;

- Проект „*Ново начало за работа – 2*“, реализиран от Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (КРИБ) – в обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация са включени 1078 безработни лица.

През 2019 г. в проектите за обучение са включени 8532 безработни лица, а в заетост – 3734 лица, което е повече в сравнение с 2020 г. Проектите и през тази година са били насочени към придобиване на ключови компетентности и професионална квалификация. Представените проекти са приключили през годината или през 2020 г. са модифицирани под нови заглавия, доколкото съдържанието им не се различава съществено. Това са:

- Проект „*Предизвикателства*“, реализиран от Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ), с 1293 безработни лица, участвали в обучение по ключова компетентност и по част от професия или за придобиване на професионална квалификация и заетост за 503 лица;

Проект „*Успешни заедно – за едно достойно ново образование*“, реализиран от Съюза за стопанска инициатива (ССИ), с 1194 безработни лица, участвали в обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация, и 472 лица – в заетост;

Проект „*Ние също можем – 2*“, реализиран от Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ), с 1194 безработни, включени в обучение по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация, и 530 лица – в заетост;

Проект „*Каталози*“, реализиран от Българската търговско-промишлена палата (БТПП), с 1305 безработни лица в обучение и 549 – в заетост;

Проект „*Хоризонти 4*“, реализиран от Конфедерацията на труда „Подкрепа“ (КТ „Подкрепа“), с 1318 безработни лица в обучение и осигурена заетост след проведеното обучение на 605 лица;

Проект „*Трудова активност*“, реализиран от Българската стопанска камара (БСК), с 1218 безработни лица в обучение и 577 лица в заетост след обучение;

Проект „*Ново начало за работа*“, реализиран от КРИБ, продължава и през 2020 г. При него участвалите в обучение през 2019 г. са повече – 1207 безработни лица по ключови компетентности и по част от професия или за придобиване на първа степен на професионална квалификация и в заетост – 591 лица.

Представянето на проектите, реализирани от социалните партньори за обучение с последващо включване в заетост чрез броя на участвалите в обучение/заетост, е повече информативно от гледна точка на динамиката на участващите, но не дава отговори на въпроси за това, в каква степен включването в тези проекти повишава конкурентоспособността на тази работна сила на пазара на труда, позволяват ли получените ключови компетентности трайно устройване в заетостта или това е форма за подпомагане на работодатели в определени сектори/браншове да получават подкрепа за обезпечаване на техните производства/дейности с необходимата работна сила. С други думи, всички тези съмнения водят към класическия въпрос

за това, че намесата в търсенето и предлагането на работна сила е форма на държавна подкрепа за част от работодателите и изкривява „перфектното“ функциониране на пазара на труда. Като се има предвид обаче, че интервенциите в пазарите от страна на държавните институции и/или крупния капитал са повсеместен факт, многократно доказван в общественото пространство на световния капитал, въпросите за оздравителното въздействие на „перфектните“ пазари за баланс и равновесие изглеждат компрометирани до наивност.

Друг, по-малко фундаментален, но значително по-важен въпрос от гледна точка на провежданите обучения и участието в тях на безработните лица е този за съдържанието на провежданото обучение и как това обучение съдейства за подобряване на конкурентоспособността на обучаваните. Как се променят техните възможности да имат по-устойчива заетост? В каква степен провежданите обучения са достатъчно гъвкави и получените познания могат да бъдат адаптирани към бързо променящите се технологични и технически параметри в съвременния свят? Тези въпроси са важни, защото регламентираната заетост от три месеца след обучението (и то за една част от преминалите това обучение) не е достатъчно дълъг срок за придобиване на професионален опит, който да осигурява предимства при кандидатстване за работа. В този смисъл по-високата професионална гъвкавост и адаптивност, придобити по време на обучението, са добра насока при положение, че обучаващите институции могат да осигурят такава гъвкавост.

Проследяването на разходите, направени за активна политика на пазара на труда, е важен индикатор за анализиране на приоритетите, насоките на развитие и, разбира се, ефективността на тези политики.

В европейски измерения разходите за активна политика на пазара на труда в България са едни от най-ниските, като през периода 2012–2018 г. те имат устойчив размер от 290 млн. евро годишно. Това означава близо 600 млн. лв., като основната част от тях са средства от оперативната програма „РЧР“ и някои други европейски програми, докато разходите от ДБ са устойчиви – 73 млн. лв. годишно. Едва през 2021 г. средствата от ДБ бяха увеличени на 83 млн. лв.

Таблица 9. Разходи за активни политики на пазара на труда, млн. евро

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
България	275	338	271	254	279	289	305
Чехия	764	851	919	1031	948	900	960
Естония	126	126	115	130	161	188	224
Гърция	1783	1535	1423	1242	1225	1226	1347

Източник: [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTSUMM\\$TPS00079/default/table?lang=en&category=T_LMP](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_PARTSUMM$TPS00079/default/table?lang=en&category=T_LMP)

В сравнителен план в рамките на ЕС разходите за активна политика на пазара на труда в България са ниски. По-ниско равнище има в Естония, но както беше отбелязано вече, нивото на тези разходи отразява и избрания подход на държавата за подкрепа на заетостта, като приоритет може да бъде както активната политика, така и икономическата политика за насърчаване на разкриването на работни места и повишаване на конкурентоспособността на работната сила чрез инвестиции в иновативни и технологично нови производства.

Прави впечатление високото равнище на разходите за активна политика в съседна Гърция – близо 5 пъти по-високо от това у нас, което показва, че държавната политика залага на възможностите на активните политики на пазара на труда за подкрепа и балансиране на търсенето и предлагането на работна сила.

Освен равнището на общите разходи за активна политика начинът, по който тя е структурирана, показва националните особености в подходите. Например в България в структурата на разходите за активна политика дялът на разходите за услуги на пазара на труда варира от 0,036 до 0,028% от брутния вътрешен продукт през периода 2010–2017 г. За сравнение този дял в Чехия варира от 0,197 до 0,115%; в Естония – от 0,091 до 0,138%; в Гърция – от 0,011 до 0,005%; в Германия – от 0,377 до 0,392% ([https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM\\$TPS00076/default/table?lang=en&category=T_LMP](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPSUMM$TPS00076/default/table?lang=en&category=T_LMP)).

Следвайки класификацията на разходите за активна политика, услугите включват всички разходи за дейности на бюрата по труда, насочени към безработните.

Втората група е тази на мерките на пазара на труда (LMP measures), където се включват дейностите за временна подкрепа на уязвимите групи на пазара на труда за преход от неактивност в пазара на труда, за подкрепа на работни места за безработни хора, дейности за обучение, стимули за заетостта и разходи за подкрепа на заетостта, директното създаване на работни места и стимули за стартиране на нов бизнес.

Третата група според класификацията е тази на подкрепа на политиките на пазара на труда (LMP supports), където се включват схемите за подкрепа на доходите на домакинствата за безработни хора и схеми за ранно пенсиониране (https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm).

Мерките, които активната политика на пазара на труда прилага на уязвимите групи, включват широк набор от дейности, както е посочено в европейската класификация. Делът им като процент от brutния вътрешен продукт варира в отделните страни през периода 2010–2017 г., като в България той е нисък (0,089– 0,127%) в сравнение с Чехия (0,168–0,196%), Естония (0,134–0,279%), Гърция (0,220– 0,178%), Германия (0,518–0,265%) и Дания, страна с висок дял (1,371– 1,392%). Прави впечатление низходящото развитие на тези разходи във времето в страни, в които то има високо равнище, което може да се тълкува като преразглеждане на възприетия подход за структуриране на активните мерки на пазара на труда.

Третата група от активните политики, тази на подкрепата за доходите на домакинствата на безработните и подкрепа на ранното пенсиониране, също показва низходяща тенденция както в страните с висок дял на разходите от тази група в brutния вътрешен продукт като Германия (1,280–1,090%) и Дания (1,729–1,090%), така и в останалите страни като Чехия (0,350–0,159%), Естония (0,846–0,382%), Гърция (0,714–0,497%).

В България дялът на тези разходи в брутния вътрешен продукт спада от 0,425 на 0,405%, т.е. незначително, но той е и един от ниските сред другите страни – членки на ЕС.

Ако проследим разходите на отделните политики в страната ни като дял от общите разходи, ще намерим потвърждение на описаните структури и тенденциите в развитието на активни политики. Например ако се проследят националните планове за действие по заетостта и по-специално техните приложения, отчитащи изпълнението им (*Приложение 5*), ще се види, че в структурата на разходите през 2020 г. най-висок дял имат разходите на програмите за „*Предоставяне на грижи в семейна среда*“ (18%) и „*Национална програма за заетост и обучение на хората с трайни увреждания*“ (17,8%). Следва националната програма „*Помощ за пенсиониране*“ (12,6%), т.е. и трите програми имат за цел да подкрепят доходите на домакинствата на уязвими групи чрез предоставяне на грижи/услуги в семейна среда, ранно пенсиониране и заетост за хора с намалена трудоспособност.

Групата на мерките в представената по-горе европейска класификация на разходите за активни политики (три големи групи на разходи за услуги, за мерки и за подкрепа на доходите на домакинствата) събира в едно разнородни дейности, насочени към работни места, заетост, обучение, стимули за стартиране на собствен бизнес, което има известно основание, доколкото това са дейности, насочени към двете страни на едно цяло – търсене и предлагане на труд, но, от друга страна, не позволява детайлизирането на анализа. Затова, за да открия приоритетите, отново използваме данните от националните планове за заетост, като следваме разходите по отделни програми като част от общите разходи. През 2020 г. в контекста на заложените цели на пазара на труда програмата за обучение и заетост на продължително безработните заема водещо място в тази група (9,6%), следвана от програмата за активиране на неактивните (7,2%), програмата „*Старт в кариерата*“ (5,7%) и регионалните програми за заетост (4,1%). Позитивно е, че програмите за различните видове обучения, предоставени за реализация на социалните партньори и представени по-горе, имат значителен дял – 20,1% от общите разходи за активни политики. Когато обаче направим съпоставка с предходни периоди

(22,6% през 2017 г. и 22,9% през 2019 г.), ще установим, че разходите за обучение, реализирани от социалните партньори, са намалели, но имайки предвид, че 2020 г. не е обикновена година за реализация на активната политика поради мерките, произтекли от локдауна в отговор на здравната пандемия, можем да считаме, че равнището на разходите за обучение е около 22–23% от всички разходи в тази група.

Темата за услугите, които институциите предлагат, за да балансират търсенето и предлагането на труд, е дискутирана многократно в общественото пространство и сред експертите, като основните препоръки са към разнообразяване на предлаганите услуги, подобряване на обслужването, повишаване на гъвкавостта на службите в работата им както с работодателите, така и с безработните. В отговор на тези препоръки бяха предприети мащабни промени в Агенцията по заетостта и в нейните поделения – електронизиране на предлаганите услуги и на обслужването, индивидуализиране на подхода и др. Доколкото развитието на услугите, предлагани от институциите, е процес, който отразява много динамична среда, тяхната промяна и усъвършенстване не спират. В този смисъл ниските разходи за тези дейности, посочени по-горе, в сравнение с други страни – членки на ЕС, може да бъде ограничаващ фактор за тяхното модернизиране и по-висока ефективност.

Обобщаването на тенденциите в измеренията на активните политики на пазара на труда по критерии брой участници в активни политики и разходи за реализация на активни политики позволява няколко извода:

- програмите на активната политика са насочени основно към заетост и по-малко към обучение;
- сред програмите за заетост преимущество има директното създаване на работни места и много по-малко насърчаването на бизнес инициативата и заетостта;
- разходите за обучение са ниски в сравнение с други страни членки, както и броят на участващите в тази форма на активната политика;
- основната насока на разходите на активните политики са към подкрепа на доходите на домакинствата на уязвими групи;

➤ един от основните приоритети на провежданата политика през разглеждания период – активиране на неактивните, се реализира в условия на модернизиращи се услуги по заетостта, но все още в рамките на умерени бюджети както за самата програма, така и за развитие на услугите по заетостта.

2.3. Отражение на активната политика на пазара на труда в България върху динамиката и структурата на заетостта и безработицата в страната

Пазарът на труда през периода 2014–2020 г. се развива в променлива среда, определена от рисковете на следкризисното икономическо възстановяване, повишената вътрешна политическа нестабилност и шока на световната здравна пандемия, започнала през 2020 г. и продължаваща и през 2021 г.

В началото на периода динамиката на заетостта се възстановява до предкризисните нива, което допринася за окончателното преодоляване на пораженията от глобалната финансово-икономическа криза от 2008–2009 г. Ще припомним, че сред основните макроикономически индикатори възстановяването на заетостта беше последният индикатор, който през 2014 г. компенсира спада от кризата. Като цяло средата през 2014–2019 г. е благоприятна и въпреки предпазливостта на инвеститорите икономическото развитие се стимулира от възстановяването на износа и финализирането на редица инвестиционни проекти от първия период на оперативните програми.

Във вътрешнополитически план периодът се характеризира с политически противоборства, оставка на правителство, провеждане на избори и второ правителство на ГЕРБ, управление на служебно правителство (2017), избори и трето правителство на ГЕРБ в коалиция с патриотичните партии в страната. Тези събития, както и фалитът на КТБ, засилват предпазливостта на инвеститорите, но като цяло не се стига до сериозни социални ексцесии.

Външноотърговските партньорства на страната се развиват достатъчно добре, за да бъде износът ни един от водещите фактори на

растежа. В сравнение с предкризисния период растежът (3–4%) остава на по-ниско, но над средноевропейското равнище.

През 2018 г. България поема за шест месеца председателството на ЕС, оценките за което са положителни, а правителството полага и големи усилия да представи и популяризира страната ни като стабилен партньор със значителен потенциал за развитие. Фокусираните усилия към постигане на целите на развитието продължават и през 2019 г., икономическият растеж от 3,7% осигурява условия за реализация на набелязаните стратегически национални цели до 2020 г., докато здравната пандемия, започвала в края на 2019 г. и превзела и Европа през 2020 г., не променя кардинално условията и приоритетите на развитие. Тази коренна промяна на условията в социално-икономическото развитие предопределя анализът за отражението на активните политики върху динамиката и структурата на пазара на труда да се фокусира през периода 2014–2019 г., докато оценките за последствията от коронавируса и новите активни политики върху икономиката и пазара на труда могат да бъдат направени при наличие на надеждна статистическа информация и специализирани проучвания.

В условия на устойчива и относително благоприятна за икономиката среда (външна и вътрешна) през периода 2014–2019 г. пазарът на труда се развива, следвайки основните цели на Националната програма „България 2020“ и стратегическите цели за достигане на 76% равнище на заетост в края на периода (2020). Оценката за провежданата политика, направена от МВФ през февруари 2020 г., съдържа редица позитивни моменти и препоръки за *„укрепване на активните политики на пазара на труда (АППТ), ... както и програми за обучение за придобиване на умения, за които се очаква да има по-високо търсене“* (България, *Заключително изявление на екипа на мисията по чл. IV за 2020 г.*)

Таблица 10 представя динамиката на абсолютния брой на заетите по данни от НСИ въз основа на две методологии: едната е Системата на националните сметки, а втората е на наблюдението „Заетост и безработица“. Въпреки различията в методологията на събиране на данните и при двата източника на статистическа информация

Таблица 10. Заети лица – общо и по възрастови групи

Години	Заети, хил. (СНС*)	Заети, хил. * 15+ г.	Заети, хил. ** 15–64 г.	Заети, хил. * 20–64 г.	Заети, хил. (LFS) 15–29 г.
2010	3603,9	3075,3	3037,0	3022,6	549,3
2011	3524,6	2965,2	2927,5	2917,6	502,2
2012	3436,4	2934,0	2894,9	2882,2	488,6
2013	3421,6	2934,9	2889,4	2879,6	463,4
2014	3434,2	2981,4	2927,4	2916,4	464,9
2015	3446,2	3031,9	2973,5	2963,2	465,9
2016	3463,3	3016,8	2954,3	2943,0	440,3
2017	3525,4	3150,3	3073,4	3058,4	464,5
2018	3521,6	3152,7	3068,9	3054,6	434,0
2019	3533,6	3233,1	3136,9	3121,2	432,5

* Система на националните сметки.

** По данни от наблюдението „Заетост и безработица“.

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

имаме възходящо развитие на заетостта – 2,8 п.п. (според Системата на националните сметки) и 8,4 п.п. (според данните от наблюдението „Заетост и безработица“). Това означава, че активната политика на пазара на труда е имала положителен принос (наред с останалите фактори, стимулиращи заетостта) за нарастване на заетостта, която в абсолютен брой варира между 3,5–3,2 млн. души в зависимост от източника на данни.

Данните от наблюдението „Заетост и безработица“ дават повече информация за заетостта, включително и по възрастови групи. Тъй като активната политика на пазара на труда има за фокус и участието на различните възрастови групи в заетостта, ще проследим тяхната динамика през изследвания период.

Анализът на заетостта по възрастови групи дава основание да се направят изводи за провежданите политики, насочени/ненасочени към определени възрастови групи.

Първо: Стратегическата цел на политиката за активиране и увеличаване на заетостта е постигната, тъй като през периода 2014–2019 г. нарастването на заетостта е характерно за всички възрастови групи (без една), като варира от 99,4 хил. души по данните от националните сметки до 251,7 души по данни от наблюдението „Заетост и безработица“ за възрастова група 15 и повече години, 209,5 хил. души за възрастова група 15–64 г., 204,8 хил. души за възрастова група 20–64 г. и намалява с 32,4 хил. души за възрастова група 15–29 г.

Второ: Динамиката на заетостта между възрастовите групи е с нарастващ тренд, а вариацията между тях е незначителна: от 8,4% при възрастова група 15 и повече години, 7,1% за възрастова група 15–64 г., 7,0% за възрастова група 20–64 г. и 7,0% за възрастова група 15–29 г.

Трето: Броят и динамиката на заетостта за възрастова група 15 и повече години поставя въпросите за участието на хората извън трудоспособна възраст (дефинирана в чл. 68, ал. 1 и 2 от КСО) в заетостта като национална политика. Става въпрос за политиката за „активно стареене“, включително и чрез продължаващо участие в заетост след навършване на пенсионна възраст в подходяща форма и при регламентирани условия.

Специални програми в тази насока няма, въпреки че през изследвания период, а и доста преди него, на пазара на труда има недостиг на работна сила, т.е. търсенето на работна сила надвишава предлагането. Що се отнася до предлагането, то е стимулирано от ниското равнище на заместване на работна заплата с пенсия, което намалява значително популателната способност на хората след пенсиониране. Също така заетостта на хората след пенсионна възраст намалява разходите за труд на работодателите с осигурителни плащания. Може да се каже, че и без активни политики оставането в пазара на труда на хората след достигане на пенсионна възраст е естествено стимулирано от икономическите условия. Проблемът обаче е, че значителна част от тази работна сила се намира в „сивия“ сектор на заетостта, а в редица случаи може да отсъства от регистрите на наетите хора въобще. Затова въпросът е как чрез съответни политики за заетост на хората извън трудоспособна възраст тази заетост да се легализира.

Четвърто: Разликата в заетостта във възрастовите групи 15–64 г. и 20–64 г. през изследваните години е незначителна – едва 5 хил. души. Става въпрос за заетостта на младежите между 15 и 20 г., която за нашата страна е на много ниско равнище в сравнение с други страни от ЕС. Според някои от изследователите ниското участие на тази възрастова група в пазара на труда се мотивира с присъствието им в образователната система.

Известно е, че за част от населението и особено за голяма част от ромското население участието в образователната система след 15-годишна възраст е повече от проблемно, както и че тези младежи не са в заетостта въпреки предприеманите през годините активни политики за интеграция на ромите в образователната система и пазара на труда. Така отсъствието на значителна част от населението в младите възрастови групи от заетост и образование става все по-устойчив проблем за пазара на труда. По този показател страната ни заема едно от първите места сред страните – членки на ЕС, въпреки намаляването на стойността на показателя през годините.

Пето: Намаляването на броя на заетите във възрастовата група 15–29 г. допълва списъка с нерешените от политиката въпроси за трудния преход от училище в заетост, за адекватността на знанията и уменията на младите хора, получени в образователната система на търсеното качество на работната сила на пазара на труда. И въпреки че в тази сфера работят някои програми и мерки от активната политика (напр. „Старт в кариерата“), приносят им не променя тренда в заетостта при тази възрастова група.

Шесто: Анализът на заетостта по възрастови групи позволява да се направи предположението, че активната политика има отражение върху заетостта най-вече в посока на запазване на нейното равнище, т.е. тя съдейства за запазване на нейната „устойчивост“, особено за определени рискови възрастови групи, например младежите. В по-малка степен на нея може да се разчита като на фактор за съществено нарастване на заетостта.

Тези предположение, произтичащи от промените в броя на заетостта, могат да бъдат допълнени/обогатени с изводи, отнасящи се до промените в коефициентите на заетостта, с което анализът ще се

Таблица 11. Коефициенти на заетост за възрастовата група 20–64 г., %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	67,6	67,5	68,2	69,1	70,1	71,3	72,4	73,1
България	63,0	63,5	65,1	67,1	67,7	71,3	72,4	75,0
Чехия	71,5	72,5	73,5	74,8	76,7	78,5	79,9	80,3
Естония	72,2	73,3	74,3	76,5	76,6	78,7	79,5	80,2
Гърция	55,0	52,9	53,3	54,9	56,2	57,8	59,2	61,2
Холандия	76,6	75,9	74,4	76,4	77,1	78,0	79,2	80,1
Австрия	74,4	74,6	74,2	74,3	74,8	75,4	76,2	76,8
Полша	64,7	64,9	66,5	67,7	64,3	70,9	72,2	79,0

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

задълбочи и ще отчете влиянието на демографските процеси върху възможностите за увеличаване на заетостта. Таблица 11 представя измененията в коефициента на заетост за възрастовата група 20–63 г. в България и в някои други страни, членки на ЕС.

Данните в таблица 11 показват, че през периода 2014–2019 г. заетостта във възрастовата група 20–64 г. се е повишила с близо 10 п.п., а това е значително над равнището, с което тази заетост се е повишавала средно за ЕС (4,9 п.п), т.е. заетостта сред населението във възрастовата група 20–64 г. е достигнала 75% и това е резултат както на разкриването на работни места и повишеното на търсенето на труд, така и на провежданата активна политика в цялата палитра на представените в първа глава дейности, насочени към активиране, стимулиране, обучение. С тази динамика в равнището на заетостта обаче България остава в догонваща позиция спрямо редица от страните в ЕС – Чехия, Естония, Полша, Холандия.

Годишните обзори на Агенцията по заетостта (2015) показват, че „през 2014 г. в бюрата по труда са заявени 231 836 свободни работни места (на първичен пазар, по програми, по насърчителни мерки от ЗНЗ и по схеми на ОПРЧР, ... като в структурата ... трайно преобладаващ дял има първичният пазар (69,4%). Останалите, близо

една трета, са субсидирана заетост (21,3%) чрез програми за заетост, 8,4% са работните места по схеми на ОПРЧР и 0,9% за насърчителни мерки от ЗНЗ“ (*A3, Годишник 2014, с. 39*).

Обзорът за състоянието на пазара на труда (2018), обхващащ периода 2015–2017 г., показва, че през 2015 г. 80,3% от всички заявени работни места са от първичния пазар, 6,3% са от програми за заетост, 12,0% са от схеми по ОПРЧР и 1,2% са мерки по ЗНЗ.

През 2017 г. 82,6% от заявените работни места са от първичния пазар, 4,3% са програми за заетост, 11,6% са по ОПРЧР и 1,3% са мерки по ЗНЗ (*A3, Годишните обзори на Агенцията по заетостта, 2015, с. 26*).

В сайта на АЗ/Периодични бюлетини/Статистика и анализи са представени данни за 2019 г. (януари – септември), в които се посочва, че 89,2% от заявените работни места за периода са от първичния пазар на труда, 4,4% са от програми за заетост, 5,1% са по ОПРЧР и 1,2% са мерки по ЗНЗ, или *10,8% от заявените работни места са по активни политики* (<https://www.az.government.bg/bg/stats/view/3/301/>).

Така става ясно, че от 2014 до 2019 г. разкриваните работни места на първичния пазар нарастват, а тези по програми и мерки на активни политики намаляват. Този процес е нормален в условия на благоприятна за икономическото развитие среда, като същевременно позволява на институциите, ангажирани със създаването и реализирането на активната политика, да усъвършенстват както нейното съдържание, така и услугите, свързани с реализацията ѝ, и така да подготвят активната политика за бъдещ натиск върху пазара на труда при промяна на икономическите условия.

Проследяването на изходящите потоци от безработица, отчетени от АЗ за периода 2015–2017 г., показва, че през 2015 г. от всички постъпили на работа безработни лица 81,8% са постъпили на работа на първичния пазар на труда, а 18,9 % са включени в активни политики (12,8% в схеми, 6,1% в програми и мерки). Същевременно 41,6% са отпаднали от регистрация.

През 2016 г. постъпилите на работа на първичния пазар нарастват – те са 83,1%, а включените в активни политики са 16,9% (като

10,3% – в схеми, 6,6% – в програми и мерки), а 39,3% са отпадналите от регистрацията.

През 2017 г. още повече безработни са постъпили на работа на първичния пазар (87,5%), а делът на тези, включили се в активни политики, е 12,5% (6,5% по схеми и 6,0% по програми и мерки). 34,5% са отпадналите от регистрацията (*АЗ, 2018 г., Обзор за състоянието на пазара на труда, 2015–2017 г., с. 86*).

До какви изводи за активната политика води тази информация, когато съпоставим нейната динамика в годините?

Първо, тя показва, че през целия изследван период определящ фактор за развитието на търсенето на пазара на труда е първичният пазар (80–89% от заявените работни места).

Значението на първичния пазар ясно се откроява през 2020 г., когато въпреки мерките за превенция на здравната пандемия и на временното затваряне на редица бизнеси коефициентът на заетост за възрастовата група 15–64 г. през първото полугодие намалява в сравнение със същия период на предходната година с 1,7 п.п. и достига 67,8%. За възрастовата група 20–64 г. намалението за същия период е съответно 1,8%, а равнището на заетостта спада до 72,6% (*МТСП, НПДЗ, 2021 г., Приложение 5, с. 1*);

Второ, данните показват намаляване на дела на заявените работни места от активни политики от 17,2% на 10,7%, което илюстрира ролята на активната политика на пазара на труда като „подкрепяща“ търсенето и предлагането и имаща за цел преди всичко „балансирането/туширането“ на съществени и устойчиви неравенства в търсенето и предлагането на труд;

Трето, съпоставянето на статистическите факти за страните – членки на ЕС, дава основание да се счита, че държавите, които насочват повече бюджетни средства към стимулиране на първичния сектор, постигат по-добри резултати по отношение на динамиката на заетостта. Наличните данни показват също, че може да се преосмисли структурата на активната политика в посока намаляване на субсидираната заетост и увеличаване на дейностите за качествени промени в работната сила и работната среда и за повишаване на тяхната гъвкавост и адаптивност;

Четвърто, проблем за политиката на пазара на труда остават отпадналите от регистрация лица, чийто дял в изходящия поток през годините варира от 41 до 34%, което в абсолютен брой представлява 176–125 хил. човека. Това е загуба на трудов ресурс за пазара на труда, която в условия на недостатъчно предлагане на труд допълнително го дебалансира. Възможно е част от тези хора да остават в сенчестата зона на пазара на труда, други да емигрират, но при всички случаи се откроява необходимостта от по-добро идентифициране на проблемите на отпадащите от пазара на труда и от предлагането на достатъчно добри опции за задържането на тези хора в пазара на труда и приобщаването им към заетостта.

Динамиката на заетостта във високата възрастова група (55–64 г.) показва силно нарастване на коефициента на заетост до 64,4% през 2019 г., което е позитивен знак и за провежданите активни политики, имащи за цел да подкрепят заетостта на хората в предпенсионна възраст (програма „Помощ за пенсиониране“).

Данните в таблица 12 показват, че коефициентът на заетост за хората във възрастовата група 55–64 г. нараства през анализирания период от 50,8% през 2014 г. на 64,4% през 2019 г. Равнището на

Таблица 12. Коефициенти на заетост за възрастовата група 55–64 г., %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	47,4	48,8	50,6	52,1	54,2	56,2	57,9	59,1
България	45,7	47,4	50,8	53,8	54,5	58,2	60,7	64,4
Чехия	49,3	51,6	54,0	55,5	58,6	62,1	65,1	66,7
Естония	60,5	62,6	64,0	64,5	65,2	68,1	68,9	72,5
Гърция	36,5	35,6	34,8	34,3	36,3	38,3	41,1	43,2
Холандия	57,6	59,2	59,9	61,7	63,5	65,7	67,7	69,7
Австрия	41,6	43,8	45,1	46,3	49,2	51,3	54,0	54,5
Полша	38,7	40,6	42,5	44,3	46,2	48,3	48,9	49,5

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

заетост в тази възрастова група в България е значително по-високо от средноевропейското, но все още е по-ниско отколкото в Чехия, Естония, Холандия. Това разкрива резерви по отношение на провежданите политики за търсене на още по-стимулиращи инструменти за работодателите да наемат на работа по-възрастна работна сила, както и инструменти за стимулиране на хората да останат на пазара на труда и да продължават трудовия си живот. Една възможна насока в провежданите активни политики на пазара на труда са намаляването на бюрократичните бариери и улесняването на достъпа до услугите, предоставяни на по-възрастните хора.

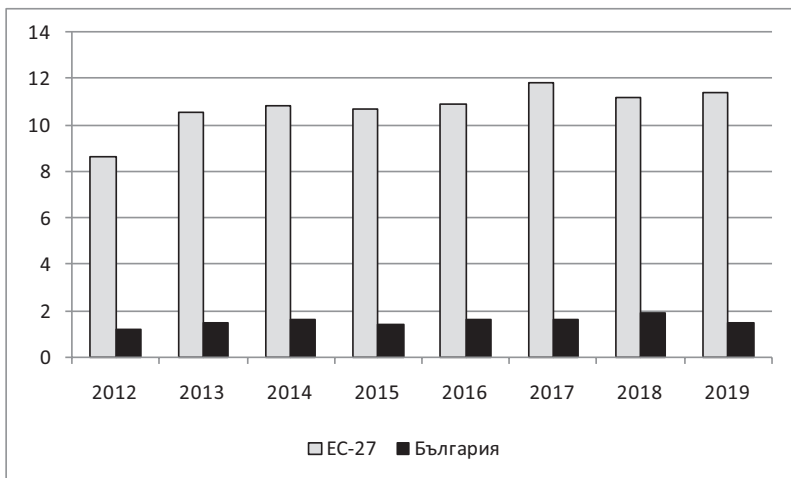
Основните рискове пред заетостта на хората от тази възрастова група е, че те по-трудно се адаптират към динамичните технологични промени и имат много по-малки шансове да се върнат в заетост при освобождаване от работа.

Тези факти не са убягнали от вниманието на институциите, правещи политиката на пазара на труда, затова те правилно са адресирали част от активните програми и мерки именно към тази група от работната сила. „Помощ за пенсиониране“ е най-голямата национална програма, но нейното предназначение е временно, а не трайно задържане на по-възрастната работна сила в заетост. „Националната програма за продължително безработни“ и националната програма „Обучение за заетост“ също включват като целева група хората над 50-годишна възраст.

Съществена и все още малко използвана възможност за подобряване на конкурентоспособността/заетостта на хората в по-високите възрастови групи е периодичното участие в различни форми на обучение и квалификация, или т.нар. „учене през целия живот“.

Данните на Евростат показват, че делът на заети хора, които участват в някакви форми на обучение или квалификация в България (1,6–1,5%), е близо 10 пъти по-нисък от средноевропейския (10,8–11,4%). Нещо повече, динамиката е неустойчива и след достигане на дял от 1,9% през 2018 г. има спад с 0,4 п.п. през 2019 г. (графика 1).

На фона на поредица от политики, насочени към обучение, квалификация и налични програми, схеми и мерки, постигнатите ре-



Графика 1. Коефициент на участие в обучение и квалификация на заетите, 25–64 г., %

Източник: Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and labour status, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/trng_lfse_02/default/table?lang=en

зултати показват трудно участие на заетите във форми за обучение и квалификация. Тук проблемите могат да бъдат свързани с ниска мотивация, затруднен достъп до участие, неподходящи форми на обучението и т.н.

Една от най-големите програми за обучение на заети в България е „*Ваучери за заети лица*“ с финансиране от 50 млн. лв. от ОПРЧР и очаквания за повишаване на квалификацията на 54 хил. души (близо по 1000 лв. на човек). Според отчета на АЗ за периода 2015–2017 г. включените в обучение са 21 433 лица (*АЗ, 2018 г., Обзор за състоянието на пазара на труда, 2015–2017 г., с. 69*). През първите 9 месеца на 2020 г. АЗ е изплатила 894 ваучера на стойност 442 хил. лв. (*МТСП, НДПЗ, Приложение 5, с. 13*).

Заетостта сред младежите (възрастова група 20–29 г.) в България през 2019 г. (58,5%) остава под средноевропейското равнище

Таблица 13. Коефициенти на заетост за възрастовата група 20–29 г., %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	58,5	57,7	58,2	59,3	60,4	61,8	62,8	63,6
България	49,9	48,5	50,0	52,0	51,1	56,3	55,8	58,5
Чехия	57,8	59,1	60,2	61,8	63,4	65,7	66,4	66,6
Германия	71,0	71,2	71,2	71,4	71,6	72,0	73,3	74,4
Естония	61,8	62,9	65,5	69,6	68,7	74,0	75,3	74,3
Гърция	40,2	36,7	38,3	40,3	41,0	42,2	44,1	46,0
Австрия	74,9	74,5	73,1	73,4	74,0	73,6	74,1	75,6

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

(63,6%). Положителна характеристика обаче е фактът, че през анализирания период (2014–2019) тази разлика намалява и ако през 2014 г. тя и била 8 п.п., то през 2019 г. е 5 п.п. В сравнение с други страни – членки на ЕС, по-ниско равнище на заетост сред младежите регистрира Гърция, докато Естония, Германия и Австрия имат значително по-високо равнище (табл. 13).

Младежката заетост е сериозен проблем в Европа и затова през февруари 2013 г. Европейският съвет постигна съгласие за създаването на инициатива за младежка заетост, с която да се увеличи финансовото подпомагане по линия на съществуващите фондове на ЕС. Тази инициатива е насочена основно към регионите с особено високо равнище на младежка безработица и към младите хора между 15 и 24 години, които не работят, не учат и не се обучават. Бюджетът на инициативата за младежка заетост бе в размер на 6,4 млрд. евро. През април 2015 г. бяха направени промени в начина на финансиране с цел по-бързо прилагане на мерките за увеличаване на младежката заетост, като за целта се реши държавите членки да получат приблизително 1 млрд. евро под формата на предварителни плащания.

Оценка за реализацията на инициативата дава докладът на ЕК „Гаранцията за младежта и инициативата за младежка заетост – три

години по-късно“ (4.10.2016 г.), в който се казва: „Три години след стартирането на гаранцията за младежта има 1,4 милиона по-малко безработни млади хора в ЕС. До 2015 г. годишното равнище на младежката безработица беше спаднало с 3,4 процентни пункта на 20,3%, а броят на незаетите и неучастващите в образование и обучение лица (NEET) беше намалял с един процентен пункт на 12% средно в ЕС. Равнищата на младежка безработица и на незаетите и неучастващите в образование и обучение лица се различават в голяма степен в ЕС, но и двете равнища са отбелязали спад в повечето държави членки“ (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12749-2016-INIT/bg/pdf>).

България реализира „Национален план за изпълнение на европейската гаранция за младежта, 2014–2020 г.“ (приет от МС през декември 2013 г. и актуализиран през април 2014 г.). За периода 2014–2020 г. средствата по реда на Инициативата за младежка заетост за България са в размер на 55 188 745 евро (106 261 946 лв.). По линия на ЕСФ са осигурени 63 467 057 евро (122 201 239 лв.), в това число национално съфинансиране в размер на 8 278 312 евро (15 939 292 лв.) (Национален план за изпълнение на европейската гаранция за младежта, 2014–2020 г., приет от МС през декември 2013 г. и актуализиран през април 2014 г., с. 40).

Националната гаранция за младежта на България предвижда, че всеки млад човек на възраст от 15 до 24 години (включително) ще получи качествено предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в рамките на 4 месеца, след като остане без работа или напусне системата на формалното образование.

Редица проекти, мерки и схеми са реализирани в рамките на повишаване на младежката заетост чрез активиране за участие в пазара на труда, включване в обучение и заетост, обучение. Това са схемите от оперативната програма „РЧР“ „Младежка заетост“, „Активни“, „Обучения и заетост на младите хора“, „Готови за работа“, „Твоята първа Eures работа 5.0“, националните програма „Старт в кариерата“, проектите „Рестарт“, „Обучение за заетост“, „Хоризонти 3“ и др.

Всички тези активни действия, отразени в изброените политики и насочени специално към младите хора, са дали своя принос за по-

соченото по-горе нарастване с 8,5 п.п. на коефициента на заетост в рамките на 8 години. Равнището обаче остава по-ниско от средноевропейското и от това в редица страни – членки на ЕС, което показва, че търсенето на нови резерви за повишаване на участието на младежите в заетостта трябва да продължи.

Неслучайно и в Плана за възстановяване и устойчивост на Република България се подчертава, че през 2019 г. процентът на преждевременно напусналите системата на образованието и обучението е 13,9, което все още е над националната цел на България по стратегията „Европа 2020“ от 11% и средното за ЕС равнище от 10,6% (*План за възстановяване и устойчивост на Република България, октомври 2020 г., с. 8*).

Таблица 14. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	15,9	16,1	15,6	15,1	14,4	13,6	13,9	12,5
България	24,7	25,7	24,0	22,2	22,4	18,9	18,1	16,7
Чехия	12,9	12,8	12,1	11,8	11,1	10,0	10,5	9,8
Естония	15,1	14,3	13,7	12,5	13,8	11,8	11,7	9,8
Гърция	26,8	28,5	26,7	24,1	22,2	21,3	19,5	17,7
Холандия	6,5	7,5	7,6	6,7	6,3	5,9	5,7	5,7

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem010/default/table?lang=en>

В какви насоки могат да се търсят ниши за по-ефективни политики?

Първо. Обогаляване/преосмисляне на използваните политики/средства за активиране на младежите за участие в пазара на труда.

Факт е, че в рамките на 6 години равнището на неработещите, неучещи и необучаващи се лица в нашата страна намалява със 7,7 п.п. и това е най-големият спад в ЕС. Този позитивен факт показва, че прилаганите политики работят и дават положителни резултати.

Същевременно обаче равнището на този показател за страната ни остава над средноевропейското с близо 4 п.п. и е по-високо отколкото в редица други страни членки.

Второ. Ефектът на провежданите политики за намаляване на дела на незаетите и неучастващи в образование и обучение лица не се различава съществено при отделните възрастови групи. Детайлизацията на този показател по възрастови групи потвърждава общото заключение, че за възрастовата група 15–34 г. има намаление на неработещите, неучещи и необучаващи се лица с 8 п.п., като стартовото ниво през 2012 г. е значително над средноевропейското равнище, докато през 2019 г. разликата е намалена до 3,5 п.п. (табл. 15).

Таблица 15. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), (15–34 г.), %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	17,3	17,5	17,0	16,6	16,0	15,1	14,4	14,0
България	25,4	26,1	24,7	23,0	22,8	19,5	19,1	17,5

Източник: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Почти идентична е картината и при възрастовата група 15–24 г., където страната ни през 2012 г. има високо равнище на неработещите, неучещи и необучаващи се лица (21,5%), а през 2019 г. равнището е 13,7% и то е по-високо от средното с 3,6 п.п. (табл. 16).

Таблица 16. Незаети и неучастващи в образование и обучение лица (NEET), (15–24 г.), %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	13,1	13,0	12,6	12,2	11,7	11,0	10,5	10,1
България	21,5	21,6	20,2	19,3	18,2	15,3	15,0	13,7

Източник: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Трето. Може да се отчете, че тези ефекти са резултат на основната програма, насочена към младежката целева група „Готови за работа“, финансирана от ОПРЧР, която има за цел да включи в дейности за идентифициране и активиране 10 хил. младежи. През 2020 г. включените в обучение и/или заетост са 6 хил. души (януари – септември) според отчета на МТСП за изпълнението на НПДЗ.

Четвърто. Един съществен фактор за наличието на незаети и неучастващи в образование и обучение лица са трудностите, които младите хора срещат при прехода от обучение в заетост. В тази насока концентрирането на усилията на политиката към развитие на дуалното обучение и създаването на практически умения са добра стъпка, но очевидно реализацията протича трудно и все още не дава очакваните резултати, което е видно от факта, че България запазва равнище на този показател над средноевропейското и през 2020 г.

Пето. Необходимостта от по-активното участие на образователната система в процеса на изграждане на човешкия капитал е отбелязана като специална препоръка в заключението на мисията на МВФ от 2020 г.: „Укрепването на образованието ще подпомогне изграждането на човешки капитал и подобряването на икономическите възможности за хората и обществото. Ние виждаме възможност за увеличаване на публичните разходи за образование, които остават ниски в сравнение с останалите страни от ЕС, като същевременно се осигури ефикасност при разходването им. По-високите разходи биха могли допълнително да финансират преподаването на дигитални умения и модернизирването на образователната система, както и да подкрепят други текущи инициативи. Те включват подпомагане на хората, които не работят и не участват в образование и обучение (NEETs), и преждевременно напускащите училище, насърчаване на равния достъп до качествено образование и повишаване на учителските заплати. По-голямото участие на бизнеса може да помогне за по-доброто синхронизиране на университетските програми с променящите се нужди на пазара на труда, както и увеличението на учителските заплати би следвало да бъдат съпътствани от мерки за привличане и задържане на учителите с най-добри резултати“ (МВФ, 2020 г., 14 февруари 2020 г.)

Безработица

Активната политика на пазара на труда има за цел да активира неактивните лица, да намали времето на безработица за хората, останали без работа, да поддържа трудовите навици и мотивация за уязвимите групи на пазара на труда. Динамиката и структурата на безработицата са показателни както за състоянието на икономиката, така и за степента на гъвкавост на пазара на труда и адекватността на провежданите политики като инструмент за подпомагане на балансирането на търсенето и предлагането на труд.

Периодът 2014–2019 г. се характеризира с намаляващо равнище на безработица в ЕС и в повечето от страните членки, като средноевропейското равнище спада от 10,8% през 2014 г. на 6,7% през 2019 г. В България равнището на безработица спада от 11,4% през 2014 г. на 4,2% през 2019 г., или със 7,9 п.п. (табл. 17).

Благоприятната икономическа среда, отразяваща спецификата на посткризисното циклично развитие в някои от страните – членки на ЕС, се проявява в изключително ниски равнища на безработица (Чехия – 2,0%, Полша – 3,3%, Холандия – 3,4%). След водещата роля на инвестициите за разкриване на работни места и създаване

Таблица 17. Безработни лица (15–74 г.) в ЕС и в някои от страните членки, %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	10,8	19,4	10,8	10,0	9,1	8,1	7,2	6,7
България	12,3	13,0	11,4	9,2	7,6	6,2	5,2	4,2
Чехия	7,0	7,0	6,1	5,1	4,0	2,9	2,2	2,0
Естония	11,0	8,6	7,4	6,2	6,8	5,8	5,4	4,4
Гърция	24,5	27,5	26,5	24,9	23,6	21,5	19,3	17,3
Холандия	5,8	7,3	7,4	6,9	6,0	4,9	3,8	3,4
Полша	10,1	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9	3,9	3,3
Австрия	4,9	5,4	5,6	5,7	6,0	5,5	4,9	4,5

Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=en

на заетост участието на активните политики е най-осезаемо чрез създаваната субсидирана заетост. Наред с нея обаче значението на обучението, преквалификацията, както и мотивацията и активацията не трябва да се подценяват, защото макар и ефектите от тези дейности да нямат пряко отражение върху равнището на заетостта, те подобряват квалификацията и интегрираността в трудовия пазар, спомагат за намаляване на дисбалансите в търсенето и предлагането на труд и улесняват адаптирането на предлагането към търсенето на труд.

Наличието на уязвими групи на пазара на труда разкрива широка ниша за проява на активната политика. Една такава група за България са хората, останали продължително време безработни, т.е. хората, които имат трудности за своевременна трудова реинтеграция. Причините за тези затруднения могат да бъдат различни – най-често те са свързани с бързото остаряване на професионалните умения и знания, с динамичните технологични новости и изискването за непрекъснато поддържане на качествените умения и професионалните знания на работната сила. Масовото закриване на работни места например е една от причините за появата на такава безработица, особено когато става въпрос за затваряне/умиране на остарели индустрии или производства. Едно от големите предизвикателства на XXI в. за реструктуриране на икономиките ще бъде преминаването към нови суровини и източници на енергия и закриване на замърсяващите природната среда класически производства за добив на енергийни ресурси.

През последните 30 години и особено в началните години на прехода България извърши съществени реструктурирания на икономиката, които доведоха до масови съкращения на работна сила (например закриване на част от каменовъглената и минната индустрия, закриване на голям брой машиностроителни предприятия, предприятия от хранително-вкусовата промишленост като фабриките за производство на тютюн), в резултат на което част от работната сила остана трайно безработна.

Таблица 18. Продължително безработни лица (15–74 г.), годишни данни, % от икономически активното население

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	4,9	5,5	5,5	5,0	4,4	3,8	3,2	2,8
България	6,8	7,4	6,9	5,6	4,5	3,4	3,0	2,4
Чехия	3,0	3,0	2,7	2,4	1,7	1,0	0,7	0,6
Гърция	14,5	18,5	19,5	18,2	17,0	15,6	13,6	12,2
Естония	5,5	3,8	3,3	2,4	2,1	1,9	1,3	0,9

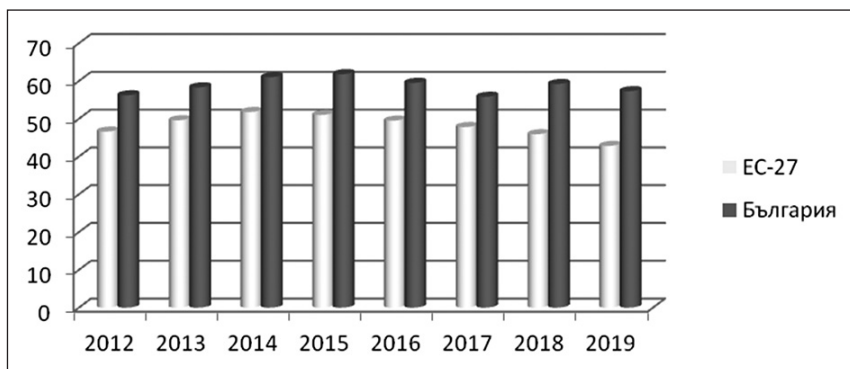
Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=en

В по-ново време, следвайки данните в таблица 18, делът на дългосрочно безработните към активното население е 2,4%, равнище, което е по-ниско от средноевропейското (2,8%), но по-високо от това в Чехия и Естония и значително по-ниско от това в съседна Гърция, където наред с другите страни от южната част на Европа (Италия, Испания, Португалия) равнището на безработица е по-високо, включително и това на продължителната безработица.

Същевременно обаче коефициентът на продължителната безработица (изчислена като дял на безработните лица над 12 месеца от безработните на възраст 20–64 г.) показва, че с равнище от 61,0% (2014) и 55,8% (2017) страната ни надвишава средноевропейското от 50,9% (2014) и 46,6% (2017) (*Агенция по заетостта, Обзор за състоянието на пазара на труда, 2015–2017г., с. 45*).

Неособено благоприятната картина се потвърждава и когато се сравнят данните, показващи динамиката в дела на продължителната безработица в общата. Намалението на този показател в ЕС е от 51,8% (2014) на 42,8% (2019), докато в България регистрираме не само много по-малко намаление – от 61% (2014) на 57,3% (2019), но и нарастване през 2018 г., което поставя под въпрос стабилността на тенденцията към намаляване (графика 2).

Приносът на Националната програма „Обучение и заетост на продължително безработни лица“ с бюджет от 7 млн. лв., която осигури



Графика 2. Дял на продължителната безработица в общата безработица, %

Източник: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
Last update 8.02.2021

гурява на тези безработни субсидирана заетост на пълно или непълно работно време за срок от 12 месеца в частния или публичния сектор, не може да не бъде отчетен. Въпреки наличието на активни политики обаче проблемът с дългосрочно безработните остава сериозен не само в национален, но и в европейски мащаб. Като причина за неговата дълбочина и устойчивост се подчертават два факта: недостатъчно ефективните услуги, насочени към тази уязвима група, и ограничени брой мерки и тяхното правилно адресиране.

Какво по-точно се има предвид? Става въпрос за това, че въпреки че делът на дългосрочно безработните хора е близо 60% от всички безработни, насочените към тях активни политики представляват едва 20% от всички активни политики (*Long-term unemployment: Commission proposal for a Council Recommendation, Sept/2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5562*).

Това твърдение е напълно валидно за България, където освен отбелязаната по-горе национална програма има още една мярка по ЗНЗ (чл. 55в), която предвижда подкрепа за дългосрочно безработните. Така че въпросът за това, дали предоставяните услуги за тази група са достатъчни, за да осигурят включване на всички нуждаещи се, остава открит.

На следващо място е въпросът за точната насоченост на програмите/мерките и ангажимента на работодателите към хората от тази група. Трудовата реинтеграция на продължително безработните, въпреки участието им в програми и мерки за обучение и преквалификация, невинаги е лесна, доколкото среща натрупани предубеждения у работодателите за наемането на хора без практически опит и умения в конкретната сфера на дейност.

Отсъствието на индивидуален подход и формалното му прилагане при оказване на услуги за тази група са съществен пропуск, който намалява ефективността на активната политика. За нашата страна прилагането на индивидуален подход е валиден за всички безработни, но трудно може да се оцени доколко е приложен формално или с необходимата задълбоченост и добросъвестност.

Проблем при работата с групата на дългосрочно безработните хора е и недобрата координация между различните институции – бюра по труда и социални служби, тъй като в повечето случаи дългосрочно безработните са регистрирани и в двете институции и имат права за ползване на различни видове услуги. Когато координацията между тези институции не е добра и не се работи в синхрон, а често пъти документацията се губи, безработните не могат да получат максималната полза от участието им в активни политики и не могат да се завърнат трайно на пазара на труда.

България изпитва недостиг от работна сила поради неблагоприятните демографски тенденции и в този контекст възможен начин за справяне с недостига на работна сила е намаляване на дългосрочната безработица чрез осигуряване на бързи преходи от безработица в заетост. Доколкото дялът на този вид безработица в общата безработица в България продължава да бъде висок – 45% през 2020 г. (*по данни от НСИ, Наблюдение по заетостта, годишни данни*), оценките за действащите програми подлежат на преосмисляне и развитие.

Преструктурирането на активните политики може да има позитивно въздействие за намаляване на дългосрочната безработица. Известно е, че средствата за АППТ у нас в сравнение с други страни от ЕС са ниски, и този факт не може да бъде пренебрегнат, когато се оценяват постигнатите резултати. Затова е необходимо разходите за

АППТ да се увеличат, особено тези за обучение и преквалификация на дългосрочно безработни, както и стимулите за тяхното включване в заетост от частния сектор. Опитът показва, че такава насоченост на активни политики е доказала своята ефективност за намаляване на дългосрочната безработица в редица страни, членки на ЕС.

В този дух е и препоръката: „Подобряването на ефикасността на напасването между търсенето и предлагането на труд ще спомогне за намаляването на дългосрочната безработица и ще повиши разпределителната ефикасност на свития пазар на труда“ (МВФ, България, *Заключително изявление на екипа на мисията по чл. IV за 2020 г., 14 февруари 2020 г.*).

Младежка безработица

Политиката за намаляване на безработицата сред младежите е другата страна на вече анализираната политика за повишаване на тяхната заетост. Безспорен факт е, че младежите са уязвими като група на трудовия пазар поради редица причини, но най-вече поради отсъствието на професионален опит. Затова и принципът за осъществяване на млади хора при необходимост от намаляване на персонала или масови съкращения се задейства почти винаги.

Таблица 19. Безработица при младежи (15–24 г.) в ЕС и някои страни членки, %

Страни	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
ЕС-27 (от 2000 г.)	23,7	24,4	23,4	21,7	21,0	17,9	16,0	15,0
България	28,1	28,4	23,8	21,6	17,2	12,9	12,7	8,3
Чехия	19,5	19,0	15,9	12,6	10,5	7,9	6,7	6,6
Естония	20,9	18,7	15,0	13,1	13,4	12,1	11,8	11,1
Гърция	55,3	58,3	52,4	49,8	47,3	43,6	39,9	35,2
Холандия	11,7	13,2	12,7	11,3	10,8	8,9	7,2	6,7
Германия	8,0	7,8	7,7	7,2	7,1	6,8	6,2	5,8
Полша	26,5	27,3	23,9	20,8	17,7	14,8	11,7	9,9

Източник: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_A__custom_570882/default/table?lang=en

От друга страна обаче, младежите са по-гъвкави и по-бързо приспособими към промените, а също са и значително по-мобилни, особено в съвременните условия на комуникации и транспортни връзки. Тези особености ги правят предпочитана работна сила в редица дейности, особено в сферата на куриерските услуги, онлайн търговията и редица други, намерили широко поле за развитие в условията на коронавируса. Тези специфики на младежката работна сила се отчитат при формирането и прилагането на различни политики за намаляване на младежката безработица, особено мащабни като финансиране, видове и насоченост през годините на реализация на европейската инициатива „Младежка гаранция“.

Данните в таблица 19 показват съществено намаляване на безработицата сред младежите в ЕС през периода 2014–2020 г., като особено впечатлява спадът с 15,5 п.п. в България. В някои от страните членки равнището на младежката безработица остава високо и през 2019 г., например в Гърция – 35,2%, докато с равнище от 8,3% страната ни е значително под средноевропейското, но също така има държави, в които то е още по-ниско. Тези данни показват, че сериозните инвестиции в политики за понижаване на младежката безработица като приоритет на европейската политика през последните 6 години дават добри резултати.

Ще припомним, че през 2014 г. ЕК идентифицира няколко предизвикателства за България в прилагането на Европейската гаранция за младежта (<http://ec.europa.eu/docial/main.jsp?catid=1079&landId=bg>):

- висок дял рано отпаднали от образователната система;
- засилване на обучението на работното място и въвеждане на дуалната система на обучение;
- по-добро адресиране и достигане на политиките до младежите, които не работят, не учат и не са регистрирани в бюрата по труда;
- разнообразяване на програмите и мерките съобразно профила на търсещите работа;
- идентифициране на необходимите умения.

Отчитането на посочените препоръки и корекциите в политиките в посока на тяхното реализиране през годините доведе до по-

сочения по-горе значителен спад на младежката безработица, което е безспорен успех. Същевременно това заключение не означава, че няма проблеми или че политиката не трябва да продължава да се развива с отчитане на динамичните промени в общата среда.

В тази насока положените усилия за превенция и активиране на младежите, които не учат, не работят и не са регистрирани в бюрата по труда, включват психологическо подпомагане и индивидуална подкрепа от специално обучени лица, наречени мениджъри на случай, както и приобщаването им за участие в ателиета за търсене на работа и участие в трудови борси.

Като илюстрация на разнообразието от извършените дейности, довели до положителния спад в младежката безработица, административната статистика за 2020 г. (януари – септември) посочва:

- „съставени 64 хил. индивидуални планове за действие на новорегистрирани младежи до 29 г. (от тях 29 хил. младежи до 24 г.);
- проведени 189 хил. консултации между трудови последици и младежи;
- започнали работа 34 хил. младежи до 29 г. (от тях 14 хил. до 24 г.);
- участие в ателиета за търсене на работа на 8 хил. младежи (3,4 хил. до 24 г.);
- участие в различни форми за професионално ориентиране на 27 хил. младежи (2,4 хил. до 24 г.)“ (МТСП, НДПЗ, 2021 г., Приложение 5, с. 5).

Посочените по-горе данни като обхват на младежи за деветмесечието на 2020 г. са значителни, като се имат предвид извънредната обстановка на изолация и ограничаването на събирания на много хора заедно. С отчитането на електронните контакти, което в съществуващите условия е повече от наложително, както и вероятното повторно броене на участващите в различни дейности високият брой обхванати младежи от различни дейности на активни политики е обясним. Затова административните данни за предходни години (2019 и 2018 г.) са значително по-умерени (табл. 20).

Таблица 20. Обхванати от различни активни дейности/политики младежи, *средногодишен брой*

Политики/дейности	2019 г.	2018 г.
Регистрирани в бюрата по труда до 29 г. Вкл. до 24 г.	1 412 707	1392 –
Започнали работа с посредничеството на бюрата по труда до 29 г. Вкл. до 24 г.	195 84	418 –
Започнали работа с помощта на младежките медиатори до 29 г. Вкл. до 24 г.	317 150	550 –
Осъществен контакт от младежките медиатори, като част от младежите сами са търсили подкрепата им до 29 г. Вкл. до 24 г.	7040 3828	8497 –
Идентифицирани като младежи, попадащи в групата NEETs до 29 г. Вкл. до 24 г.	6743 3902	7121 –
Консултирани и/или информирани младежи до 29 г. Вкл. до 24 г.	6481 3593	8650 –
Подпомогнати при осъществяването на контакт с организация/институция с оглед активирането им до 29 г. Вкл. до 24 г.	2970 1748	4132 –

Източник: Доклад за изпълнението през 2019 г. на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта, 2014–2020 г. С., март 2020, с. 25, https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/doklad_2019_fin_npiegм_0.pdf

Представената по-горе информация от административната статистика трябва да се приема повече като илюстрация на разнообразните дейности, адресирани към младите хора и тяхната трудова интеграция. Съпоставянето на представените данни за 2019 и 2018 г. са от един източник и това позволява проследяване на динамиката, но периодът е много кратък за по-генерални заключения. Данните за

2020 г. са от друг административен източник и сравненията с предходни години няма да бъдат коректни. Важно е обаче да се подчертае, че всички тези политики са допринесли за получените положителни резултати на рязко намаляване на размера на младежката безработица в България.

За преодоляване/намаляване на трудностите на прехода „училище – заетост“ се използва националната програма „Старт в кариерата“. Тя е насочена към младежи до 29-годишна възраст и има за цел да осигури възможности за придобиване на професионален опит в публичната администрация на безработни младежи, завършили висше образование и без трудов стаж по специалността.

Създаването на програма за отбелязаната целева група поставя няколко въпроса: първо, за това, дали има пропуски в системата на висшето образование по отношение на подготовката на специалисти, които пречат на завършващите младежи да се реализират на пазара на труда без специални програми; второ, дали връзките на висшите училища и бизнеса са развили необходимите форми за провеждане на практики за студентите, които да им осигуряват условия да прилагат на практика теоретичните знания; трето, дали тази програма не обслужва с приоритет държавната администрация да подбира бъдещите си кадри и ако да, защо тя се ползва с тези преференции?

Таблица 21. Резултати от програмата „Старт в кариерата“

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Средногодишен брой работни места	–	843	825	790	497	443	384
Заетост – общо	1971	1124	1100	1370	857	760	511
Заетост – нова	400	0	1100	1200	850	760	510
Държавен бюджет – хил. лв.	6,590	5,294	5,842	5,921	4,297	4,119	3,836

Източник: МТСП, НПДЗ за съответните години, Приложение 4

Данните показват, че тази програма не е мащабна по отношение на създаваните работни места, както и че заетостта, която тя създава, е незначителна спрямо броя на завършващите студенти. Въпреки че бюджетите на програмата за отделните години не са големи и във времето намаляват от 6,5 млн. на 3,8 млн. лв., може да се преразгледат нейната необходимост и приносът ѝ като национална програма за намаляване на младежката безработица сред младежите с висше образование. И защо въобще системата на висшето образование произвежда „безработни“ висшисти?

Може да се направи и предположение, че отсъствието на трудов стаж/практика е съществен проблем, затрудняващ наемането на завършилите студенти на пазара на труда. Ако това е така, решение на проблема трябва да се потърси в самата система на висшето образование чрез включване в периода на обучение на няколкомесечен стаж по специалността преди дипломирането. Такава практика не би била новост за образователната система, доколкото тя съществуваше в близкото минало и имаше положителни ефекти за създаване на връзки на завършващите студенти с бизнеса и за запознаване със спецификата на практиката.

В отговор на направените препоръки от ЕК през 2014 г. относно реализацията на младежката инициатива вниманието към *дуалното обучение* се засили. В европейски мащаб тази система е доказала своите преимущества като един от инструментите за осигуряване на съответствие между образованието и нуждите на пазара на труда.

В нашата страна през периода 2015–2019 г. се реализира проектът „Дуално образование за модерните изисквания и нужди на обществото – ДОМИНО“, финансиран в рамките на Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

Основната цел на проекта е свързана със създаването на пилотен модел за дуално обучение в България, основан на отговорните партньорски отношения между образователните институции и бизнеса. Проектът завършва през 2019 г., а резултатите от него за подкрепа на училищата и предприятията се изразяват в разработените в неговите рамки методически материали: методология за прилагане на швейцарския модел на дуално обучение в българската система за профе-

сионално образование, практическо ръководство „Дуално образование“, практическо ръководство за изпълнение на дейностите на ниво изпълняваща институция, образци на „Споразумение за съвместна дейност“ и на „Партньорско споразумение“. Тези резултати са отчетени в доклада за изпълнението през 2019 г. на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014–2020 г., разработен през март 2020 г. в изпълнение на т. 3 от Решение № 267 на Министерския съвет от 28 април 2014 г. (https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/doklad_2019_fin_npiegm_0.pdf).

Проектът е приключил и остават очакванията, че след неговото завършване дейностите, свързани с методическото подпомагане на училищата и предприятията при въвеждането и осъществяването на дуалното обучение, ще продължат да се реализират, като институцията, която има пряка отговорност за това, е МОН. Засега постигнатите резултати са скромни, но темповете на развитие са нарастващи: през учебната 2018/2019 година в дуална форма от VIII до XII клас общо се обучават 3884 ученици, а през учебната 2019/2020 година – 6339. Очевидно това е началото на процеса, развит добре в други страни, където дуалната форма на обучение има традиции и подкрепя в значителна степен пазара на труда, като го обезпечавя с качествени, добре квалифицирани специалисти със средно професионално образование.

В обобщение на описаните тенденции в развитието на основни показатели на пазара на труда в светлината на прилаганите политики за въздействие може да се каже, че:

Първо. Стратегическата цел на политиката за активиране и увеличаване на заетостта е постигната, тъй като през периода 2014–2019 г. нарастването на заетостта е характерно за всички възрастови групи, без тази на младежите. Непредвидените шокове на здравната пандемия се отразиха върху заетостта, като върнаха нейното равнище значително под планираните цели за 2020 г.

Второ. Провежданите политики за нарастване на заетостта и активиране на работната сила имат различен успех при различните възрастови групи (младежите, хората в предпензионна възраст), очертават спецификите на тяхната заетост и предопределят различно съдържание на активните политики, насочени към тях.

Трето. Успешните политики по отношение на намаляването на младежката безработица са резултат на масирана интервенция от програми, схеми и мерки, подкрепени със солиден финансов ресурс, в рамките на европейската инициатива „Младежка гаранция“ и българския план за нейното приложение.

Четвърто. Въпреки тези успехи два момента трябва да останат във фокуса на политиките поради техния висок рисков характер: първо, високият процент на преждевременно напусналите системата на образованието и обучението (13,9% през 2019 г.), който е над националната цел на България по стратегията „Европа 2020“ от 11% и над средното за ЕС равнище от 10,6% – тревожен факт, тъй като тези младежи са потенциални безработни; второ, делът на незаетите и неучастващите в образование и обучение младежи (15–24 г.) от 13,7% при 10,1% средноевропейско равнище, както и този на младежи (15–34 г.) от 17,5% при 14,0% средноевропейско равнище. Предвид тези данни политиките за активиране и трайно привличане на младежите в пазара на труда определено трябва да бъдат преразгледани и подобри.

Пето. Политиките, насочени към намаляване на продължителната безработица, не показват значителни успехи и нейното равнище, въпреки низходящия тренд през последните години, остава висок (45% от общата безработица в страната през 2020 г.).

Ограниченият брой програми за активна интервенция за намаляване на дългосрочната безработица дава основание да се направи препоръка за тяхното преразглеждане и развитие като алтернативи, предлагани на дългосрочно безработните за промяна в трудовия им статус.

ТРЕТА ГЛАВА

КОЛИЧЕСТВЕНИ И КАЧЕСТВЕНИ ОЦЕНКИ НА ПРОГРАМИ И МЕРКИ ОТ АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА

3.1. Методологически аспекти при оценките на активната политика на пазара на труда

Въздействията на активната политика на пазара на труда, реализирани чрез различни програми, върху динамиката на макроикономическите показатели са обект на международни научни изследвания и дискусии от десетилетия. У нас те са сравнително нови, тъй като самият пазар на труда е твърде млад, а приложението на активни политики има сравнително кратка практика.

Дискусиите в икономическата литература, свързани с активните политики на пазара на труда, имат различна насоченост – отнасят се както до прилаганите методологии за прецизността на измерване, така и до обхвата на обекта на изследване и неговата представителност.

На макрониво очакваните ефекти от прилагането на активните политики на пазара на труда се търсят както по отношение на динамиката на агрегираната заетост, така и в намаляването на равнището на общата безработица. Изменението на реалните работни заплати в резултат на прилагане на активни политики на пазара на труда също е тема на дискусии и обект на оценки. На микроравнище оценките на активните политики на пазара на труда са фокусирани върху измерване на ефективността на направените разходи спрямо постигнатите резултати на отделни програми.

В икономическата литература няма единство в оценките на позитивните страни и дефицитите на различните подходи за оценка на активните политики на пазара на труда. Част от авторите приоритизират подходите за оценка на ефекта на политиките върху нарастването на заетостта, представено чрез промените в коефициента на за-

етост, като в някои от използваните модели се визира общата заетост, а в други – заетостта в реалния сектор (бизнес сектора). Въпрос на методологически подход е също така дали коефициентът на заетост се съизмерва с населението в трудоспособна възраст или населението на 15 и повече години, доколкото във втория случай коефициентът на икономическа активност също ще има отношение към получените резултати (*Estevao, Marcello, 2003*)⁹.

За оценка на въздействията на политиките на пазара на труда върху макроикономическите променливи изследователите използват иконометрични модели, базирани на панелни данни. Наред с този подход широко приложение имат оценките на отделни политики, основани на микроданни. В икономическата литература има сравнително добро представяне на по-значимите изследвания, използващи и двата подхода, като някои от тях са с основополагащо значение и биват широко прилагани в последващи изследвания с обогатяване на обхвата и аспектите от научен интерес.

В научната литература книгата на *Layard, R., Nickell and Jackman (1991)*, „*Безработица. Макроикономическо развитие и пазар на труда*“ се посочва като едно от основополагащите изследвания за измерване на ефектите на политиките на пазара на труда върху избрани макроикономически променливи. В него авторите обосновават пет възможни насоки на въздействие на активните политики върху заетостта¹⁰:

първо, чрез по-добро съчетаване на професионални умения и изисквания на работни места (това се постига чрез обучителните програми и чрез дейността на бюрата по труда за намиране на работна сила с подходящи професионални умения спрямо наличните свободни места);

второ, нарастването на производителността на труда чрез различните видове обучения на работната сила променя търсенето на труд и повишава заетостта и работните заплати;

⁹ Estevao, Marcello, 2003: Do active labour market policies increase employment? – In: IMF working paper WP/03/234, International Monetary Fund.

¹⁰ Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, 1991: Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press.

трето, запазване на безработните близо до пазара на труда, независимо от времето на тяхната неактивност. Така се запазва конкурентността на пазара на труда, което от своя страна потиска нарастването на работната заплата и стимулира повишаването на заетостта;

четвърто, програмите за създаване на субсидирана заетост за ниско квалифицираната работна сила, въпреки наличните ефекти на „заместване“ на субсидирана с несубсидирана заетост, допринасят за нарастване на заетостта чрез ефекта на доходите върху намаляването на разходите за труд;

пето, активните политики намаляват неизползването на човешки капитал поради продължителна безработица.

Въпреки тези позитивни ефекти в дискусиите не се отминава фактът, че активните политики на пазара на труда са скъпи по отношение на цялостния ефект в системата „разходи – печалби“.

Оценките на активните политики на пазара на труда са многобройни, а получените резултати невинаги са еднозначни. Една от причините за това е неперфектността на моделите както по отношение на периодите за оценка, така и при избора на метод за изследване.

Следвайки критериите за достатъчна представителност като обхват на страни и периоди за оценка, цитираме резултатите на едно панелно изследване за влиянието на активните политики на пазара на труда върху равнището на заетост за периода 1985–2000 г., направено в рамките на научните програми на Международния валутен фонд (*Estevao, Marcello, 2003*).

Изследването показва, че през периода 1993–2000 г. 1% нарастване на разходите за активни политики на пазара на труда се асоциира с нарастване на коефициента на заетост в реалния сектор с 1,9 процентни пункта. Същевременно за периода 1985–1992 г. тази зависимост е почти нулева (0,12).

Според това изследване ефектите на въздействието варират през годините и в изследваните страни. То установява позитивна корелация между разходите за активни политики на пазара на труда (като процент от БВП) и коефициента на заетостта в реалния сектор в 15

индустриални държави¹¹ през 90-те години на миналия век, като сред набора от политики ефективността на директните субсидии за заетост е най-висока. Такава позитивна корелация обаче не се отчита за по-ранния период, този от края на 80-те години (*Estevao, Marcello, 2003*)¹².

Различията на установените ефекти във времевите периоди са важни за научното знание и особено за страните, в които трудовият пазар е сравнително нов механизъм. Това важи и за нашата страна, защото тя е в началото на прилагане и оценяване на политики на пазара на труда и еднократните оценки на ефектите на въздействие на политиките на пазара на труда не трябва да се приемат като неизменни във времето, както и да не се пренасят очаквани ефекти, проявени в други страни. В този смисъл направените еднократни оценки на ефектите от активните политики не могат за бъдат надеждни при прогнозиране на техните въздействия в средносрочни и дългосрочни хоризонти.

Друг специфичен момент, който следва от цитираното изследване, е, че между страните има съществени различия в ефектите от прилаганите активни политики по отношение на нарастването на заетостта. Специфичните национални особености на пазара на труда и на пакетите на прилаганите активни политики показват, че следва да се подхожда с внимание в очакванията при адаптиране на „добри практики“ от активните политики. Нещо повече, оценките за ефективността по критерии „размер на разходите за активни политики“ и „коефициенти на икономическа активност“ трябва да се приемат с внимание и с разбирането, че редица други показатели е нужно да бъдат взети предвид за крайната оценка на ефективността. Например, ако се следва статистиката, става ясно, че има страни с високи разходи за активни политики и не толкова високи коефициенти на активност, например Белгия и Люксембург. В първата страна има ви-

¹¹ Изследваните страни са: Австралия, Австрия, Белгия, Канада, Дания, Финландия, Франция, Германия, Холандия, Норвегия, Нова Зеландия, Испания, Швеция, Великобритания, САЩ.

¹² *Estevao, Marcello, 2003*: цит. съч.

соко равнище на разходи за активни политики и не толкова високи коефициенти на заетост, докато във втората страна разходите за активни политики са значително по-ниски, а коефициентът на заетостта в бизнес сектора е висок. Обяснението на тези разлики се намира в структурата на заетостта, според която Люксембург има много по-висок относителен дял на заетост в бизнес сектора.

Освен въздействието на политиките на пазара на труда върху заетостта съществена насока на изследване на активни политики е тяхното влияние върху безработицата и по-специално използването им за намаляване на структурната безработица.

Според една систематизация на изследвания в тази насока за страните от ОИСР, направена от John Martin (2014, *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence on their effectiveness, IZA policy paper, No 84, p. 10*), от общо 14 цитирани изследвания резултатите само на 3 от тях показват незначителен ефект на въздействие на активната политика на пазара на труда върху безработицата¹³.

Според друго изследване високите разходи за активна политика на пазара на труда намаляват реактивността на безработицата на негативните шокове¹⁴, а според трето – активните политики участват във взаимодействия, които не са съществени¹⁵.

Други изследвания показват, че активните политики на пазара на труда съдействат за намаляване на входящите потоци в безработицата и за подкрепа на заетостта, но в по-малка степен насърчават услугите по заетост и постъпването на работа¹⁶.

¹³ Baker, G., A. Glyn, D. Howell and J. Schmitt, 2005: Labour market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence, in *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*. Oxford University Press.

¹⁴ Blanchard, O. and J. Wolfers, 2000: The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. – *Economic Journal*, 110, March.

¹⁵ Belot, M. and J. C. van Ours, 2004: Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms? – *Oxford Economic Papers*, vol. 56, 621–642.

¹⁶ De Serres, A., F. Murtin Hijzen, 2013: Do policies that reduce unemployment raise its volatility? – *OECD economic development working papers*, No 1020, OECD publishing.

Има изследвания, които установяват позитивни ефекти от активната политика на пазара на труда само върху дългосрочната безработица¹⁷, а според други изследователи разходите за обучение на пазара на труда намаляват общата безработица. Според някои автори по-високите разходи за активни политики намаляват нарастването на безработицата, асоциирана от негативни шокове и щедри обезщетения за безработица¹⁸.

В някои от посочените изследвания се установяват и ефекти на политиките върху равнището на заетост, постигнати чрез намаляване на реалните заплати под равнището, задавано от технологичното развитие, както и чрез промени в равнището на безработица, като се счита, че такива въздействия имат предимно структурен ефект, доколкото политиките са насочени най-вече към ниско заплатените хора.

Направеният преглед на някои от публикуваните в икономическата литература изследвания за влиянието на активните политики върху различни макроикономически параметри показва, че получените резултати не могат да имат общовалидно значение. Те включват известни условия и са насочени към конкретни, предварително избрани променливи. Затова и опитът на страните – членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), за оценки на активните политики на пазара на труда както на макро-, така и на микроравнище, показва, че тези политики не могат да бъдат възприемани като „магическа пръчка“ за решаване на висока и устойчива безработица (*Martin, Jonh, 2000, p. 29*).

Във връзка с това на активната политика трябва да се гледа като на един елемент от цялостна стратегия от макроикономически действия и политики на микроравнище за намаляване на безработицата. Същевременно необходимостта от разширяване на количеството и качеството на оценките остава неотложна потребност.

¹⁷ Nickell, 1998: Unemployment questions and some answers. – Economic Journal, vol. 108, 802–810.

¹⁸ Bassanini A., R. Duval, 2006: Employment patterns in OECD countries. – OECD social, employment and migration papers, No 35, OECD Publishing.

Направеното съждение за това, че активната политика е само един от елементите на цялостна стратегия за решаване на даден проблем, има особено актуално значение в съвременните условия, в които здравната пандемия, продължаваща вече втора година, води до нарастваща безработица. Увеличаването на разходите за активни политики и тяхното активно използване за предпазване на заетостта и недопускане на драстично нарастване на безработицата са политика, която всички европейски страни приложиха. Важното в случая е цялостният пакет от антикризисни мерки, който за нашата страна не беше синхронизиран добре във времето и като цяло заложи основно на субсидираната заетост.

Все още в контекста на методологическите особености на оценките трябва да се отбележи, че немалка част от изводите, направени в икономическата литература за въздействията на активните политики на пазара на труда върху заетостта и безработицата, получени чрез оценки на макроравнище на големи масиви панелни данни, се потвърждават и при специалните изследвания за оценка на микро-равнище, където активните политики са диференцирани по видове и отчитат редица национални особености на отделните страни.

3.2. Емпирични изследвания на схеми от активна политика в България

Опитът за оценка на въздействията на политиките на пазара на труда в България, в това число и на активните, е скромнен поради факта, че самият пазар на труда е едва на 30 години, а прилагането и оценката на политики изисква натрупване не само на опит, но и на емпирични факти за достатъчно дълъг период от време. Независимо от това ще използваме резултатите от направените досега изследвания, за да синтезираме както агрегираните въздействията на активната политика на пазара на труда върху основни макроикономически параметри, така и ефектите на микро-ниво, изразени чрез мненията на безработните и работодателите и оценките им за отделните програми и ползата от тях.

Началото на оценките на активните политики започва през 2000 г. (*Оценка на нетното въздействие на активните програми на пазара на труда, Холандски икономически институт, ръководител на проекта Кенет Уоли*), а фактът, че все повече оценки (начални, междинни и крайни) на реализиращите се програми от активната политика на пазара на труда се правят у нас, е безспорно положителен момент от цялостния процес по управление на активната политика. Това важи най-вече за програмите и мерките, финансирани от ДБ, доколкото за тези, финансирани от ОПРЧР, наличието на такива оценки е неизменна част от нейното управление.

В ретроспективен план могат да се отбележат поредица от изследвания:

✓ „Последващи оценки на приноса на активната политика на пазара на труда върху изменението на избрани показатели, характеризирани икономическото и социалното развитие през периода 2000–2011 г.“ (МТСП, 2015 г.);

✓ „Последваща оценка на приноса на активната политика на пазара на труд на индивидуално ниво“ (МТСП, 2015 г.);

✓ „Оценки на изпълнение на ОПРЧР 2007–2013 г.“ (Годишен доклад, ИИИ на БАН, 2015 г.);

✓ „Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда“ (ИПИ, 2011 г.);

✓ Оценка за реализирания напредък по 6 схеми на ОПРЧР 2007–2013 г. (ФИАРР, МТСП, Окончателен доклад, 2010 г.);

✓ Оценка на нетния ефект на посредническите услуги по заетостта, 2010 г. (МТСП, ръководител на проекта Мариана Коцева);

✓ МТСП, Доклад относно оценката на реализирания напредък по 6 схеми от ОПРЧР 2007–2010 г. (проект BG051PO001-8.1.04), <https://www.eufunds.bg/archive2018/archive/documents/1326358744.pdf>

Тези изследвания се различават по отношение на подхода към активната политика на пазара на труда като цел, обект, методология и т.н., но независимо от това са достатъчно информативни за аналитични оценки и сравнения и за формиране на изводи относно състоянието, развитието и ефективността на отделни програми, групи програми или за активната политика на пазара на труда в цялост.

Ефекти на активната политика на пазара на труда върху макроикономически параметри

Оценката на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС (2020 г., *Министерство на финансите, фондовете на ЕС в България*) казва, че въздействието на европейските фондове за периода 2014–2020 г. върху БВП е 7,7%, върху заетостта – 12,5 % и върху безработицата – 5,6 п.п. Това означава, че разполагаемият ресурс от 9,9 млрд. евро за съфинансиране на 10 оперативни програми (при средното им изпълнение към юни 2020 г. от 46,9% и извършени плащания в размер на повече от 5 млрд. евро) е довел до ръст на БВП със 7,7% за периода (за 6-годишен период това означава 1,2% средногодишно), по-висока заетост с 12,5% (около 1% средногодишно) и безработица, по-ниска с 5,6 п.п.

Цитираме това изследване, защото то е едно от най-представителните у нас за такива оценки и защото финансирането на програми на пазара на труда от ОПРЧР е сред основните източници за подкрепа на активната политика. Към средата на 2020 г. имаме 65,4% усвояване на средствата по ОПРЧР, което е най-високото равнище в сравнение с останалите оперативни програми, реализиращи се у нас, и значително над средното за страната. Това изследване се основава на иконометричния модел „Сибил“ и не е идентично с традиционните методики, прилагани за оценки на ефектите (брутни, нетни, на изместване, на заместване) от активните политики на микроиво. Тъй като съпоставянето на получените резултати няма да е коректно, акцентът при представянето на различните оценки не е в тяхното съпоставяне (поради несходствата в методологията), а в представянето на отделните аспекти от оценяваните политики, което само по себе си увеличава/обогатява информацията за въздействията на провежданите политики. В този дух се прави и хипотезата, че ефектите са повече видни при динамиката на равнището на безработицата и в по-малка степен – при динамиката на заетостта.

Оценки за въздействия върху агрегираната заетост

Според резултатите от „Последващи оценки на приноса на активната политика на пазара на труда върху изменението на избрани показатели, характеризиращи икономическото и социалното развитие през периода 2000–2011 г.“ (*МТСП, 2015 г.*) „... активна политика на пазара на труда в България... е допринесла за *повишаване на заетостта в страната средно с 2,3% за периода 2003–2011 г.* Динамиката на заетостта през периода нараства от 3317,4 хил. души (2003) на 3524,6 хил. души (2011), т.е. нарастване от 207,2 хил. души общо за периода или 26 хил. души средногодишно.“

От гледна точка на отделните уязвими групи на пазара на труда отчетеният ефект е по-нисък и варира съобразно спецификите на самите уязвими групи и фокуса на провежданата политика:

- При продължително безработните лица приносът на въздействието върху заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 24,3% средно за периода;

- При безработните лица над 50-годишна възраст нарастването на заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 5,7% средно за периода;

- При безработните младежи този принос на провежданата активна политика върху заетостта е 4,7% средно за периода;

- Приносът на въздействието върху лицата без квалификация и специалност в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 0,8% средно за периода;

- При лицата с трайни увреждания въздействието върху заетостта на провежданата активна политика възлиза на 0,5% средно за периода;

- Най-нисък нетен ефект от последваща заетост е отчетен при лицата без или с много ниско образование и лицата с увреждания (*Последваща оценка..., МТСП, 2015 г., с. 138*).

Фактът, че сред всички уязвими групи активните политики оказват най-силно влияние върху заетостта на продължително безработните хора, т.е. повишават в най-висока степен заетостта сред тях, се дължи на регулярното включване на част от тези хора в програми за заетост с ясно дефинирани социални цели. Става въпрос за част от

ромското население, основно млади жени, които през изследвания период трайно присъстваха сред продължително безработните и бяха включвани регулярно във временна заетост към общините за извършване на общественополезни дейности, например почистване на улиците. Във времето тази практика намали размерите си, част от нейните бенефициенти се ориентираха към сезонна трудова емиграция. Независимо от това обаче, предвид бавно намаляващия дял на дългосрочно безработните в общата безработица, трайното включване в заетост при тази група остава проблем от дневния ред на политиката.

При **нетните оценки на индивидуално ниво през 2011 г.** има известна разлика – с най-високо нарастване на заетостта на бенефициентите в резултат на участието в активни програми са безработните младежи до 29 г. (16,3%), на второ място е групата на продължително безработните лица (14,4%), следват безработните лица без квалификация (14,6%), безработните над 50 г. (13,6%) и безработните лица с трайни увреждания (13,1%) (*Последваща оценка...*, МТСП, 2015 г., с. 123).

Направените оценки на нетните ефекти върху заетостта, „показващи каква част от последващата заетост се дължи само и единствено на провежданите активни политики по отделни програми и мерки, включени в НДПЗ 2017 г.“ (МТСП, 2019, 82–85), 5 години по-късно позволява по-нататъшно анализиране на тяхната съобразност по отношение на съдържание, насоченост и перспективност.

Ранжировката на първите 5 програми от НДПЗ през 2017 г. (с най-висок нетен ефект) показва следното:

Програма	Нетен ефект, <i>п.п.</i>
Национална програма „Помощ за пенсиониране“	24,8
Програма „Старт в кариерата“	23,1
Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания	22,9
Проект „Стъпка напред“	22,5
Проект „Крос“	21,8

Източник: МТСП, 2019 г., Изготвяне на оценки на ефекта от активната политика на пазара на труда, финансирана със средствата от ДБ на индивидуално ниво на програмите и мерките в НДПЗ през 2017 г., с. 82

Пет години по-късно националните програми за активни политики показват, че от петте водещи в ранжировката три са програми, осигуряващи субсидирана заетост за хората в предпензионна възраст, за завършили студенти и за хората с увреждания и затруднен достъп до заетост. Другите два проекта са насочени към уязвими групи на пазара на труда и се реализират от социалните партньори (АИКБ и БТПП), като чрез тях се осъществява обучение по ключови компетентности, стажуване на работно място за придобиване на практически умения в професията, и имат за крайна цел заетост на първичния пазар на труда. Добрият момент, който трябва да бъде отбелязан, е появата на програмите за обучение и квалификация сред тези с висок нетен ефект.

Изчислените нетни ефекти показват, че около една трета от последващата заетост на участващите в програмите е следствие от участието им в активни програми. Тук става въпрос за около 560 човека, работили по програмата „Помощ за пенсиониране“ през 2017 г., 780 човека – по програмата „Старт в кариерата“, 1370 човека – по програмата за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания, както и 1900 човека, обучени по програмата „Стъпка напред“ и други 960 човека, обучени по програмата „КРОС“. В абсолютен брой става въпрос за последваща заетост за около 2000 човека, която като дял от общата заетост е незначителна, но като подкрепа за заетост има съществен икономически и социален ефект за отделния индивид и за неговото семейство. Тези данни потвърждават направените по-горе изводи за сравнително минимален ефект на активните политики върху нарастването на заетостта и за по-силни социални ефекти.

С най-нисък нетен ефект е националната програма за обучение и заетост на безработни лица „Работа“ (2,9 п.п.). Тя се провежда в общини с високо ниво на безработица (Видин, Монтана, Враца) и е насочена към продължително безработни лица, безработни лица на социално подпомагане, безработни лица без професионална квалификация и с ниско образование. Тази програма показва, че за хората, които участват в нея (1143 човека през 2017 г.) ефектът за последваща трайна заетост е незначителен. Целесъобразността от наличието

на такава програма е временно приобщаване на силно уязвими групи от безработните към заетост/обучение, но след завършването ѝ те отново са в групата на безработните и социално слабите. Може би нашата страна е достигнала фазата на развитие, в която преосмислянето на краткосрочните ефекти от участие в активни програми с действия за качествена промяна на безработните, която ще им даде възможност да се реализират трайно на първичния пазар, е назряло предвид както на намаляващите трудови ресурси, така и на високата цена на активната политика.

Оценки на нетен ефект върху равнището на безработица – общо и по различни профили

Няколко важни характеристики за безработицата е необходимо да бъдат очертани, преди да се посочат конкретните резултати от нейните оценки.

Първо. Характерът на безработицата предопределя и политиката за нейното преодоляване. В тази връзка не може да се пренебрегне направената препоръка в Становището на Съвета на Европа, че „по-голямата част от безработицата в България е дългосрочна, което показва, че тя е по-скоро структурна, отколкото циклична“. Този извод е отбелязан и в изследвания, направени в страната: *„Структурният характер на безработицата у нас прави процесите на реструктуриране на заетостта, включително и като образование, квалификация и професии, изключително важни, а оттук и необходимостта от много гъвкави форми за адаптиране на работната сила чрез обучения и преквалификации“* (Белева, И. и колектив, 2014: Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания. С., Горекс Прес, с. 60).

Второ. Ограничаването на публичните разходи през периоди на неблагоприятна икономическа конюнктура (напр. силната фискална консолидаризация след 2008 г.) и намаляването на средствата за активна политика водят до негативни последици относно дългосрочните цели на развитието предвид ключовото значение на трудовия фактор като ресурс за растеж. Затова съобразяването на финанси-

рането на програмите с цикличността в икономическото развитие трябва да бъде неизменно правило в администрирането на активните политики, в противен случай тяхната ефективност намалява.

Трето. Добрата практика в управлението на активната политика не може да не отчита динамиката в ефектите ѝ съобразно особеностите на цикличното икономическо развитие. Доколкото нарастването на заетите не е функция само на участието в активни политики, но е и функция на интензитета на търсене на труда, предопределен от особеностите на икономическия цикъл, необходимост от по-добро *синхронизиране на активните дейности на пазара на труда с цикличността в икономическото развитие като средство за интервенция от страна на държавните институции е наложително.* В периоди на затихващо търсене уязвимите групи следва да получават повече възможности за участие в активни политики за субсидирана заетост, докато в периоди на оживено търсене тяхното абсорбиране в заетостта е много по-вероятно и без такива програми, на тогава приоритет трябва да получат обучението и преквалификацията.

Последните оценки на активните политики на пазара на труда са от 2019 г. и се отнасят за програмите и мерките, включени в НПДЗ 2017 г. (МТСП, 2019 г., Проект BG 05M90P001).

В рамките на този проект през 2017 г. е направена оценка на програмите и мерките, включени в НПДЗ 2015 г. Тук използваме данните от тези две оценки, както и такива от предходни периоди, за да очертаем какви са оценките за активните политики на пазара на труда, как се променят във времето, до какви изводи и препоръки водят получените оценъчни мнения за подобряване/повишаване на ефективността на активните политики.

Нетният ефект, т.е. чистият ефект от програми/мярка (който се дължи само на изследваните активни мерки), изчислен по идентична методология, която ги прави „в максимална степен сравними“ според авторите на изследванията, се променя, като от *13,2 п.п. през 2011 г. нараства на 14,5% през 2015 г. и на 15,4% през 2017 г.* Тоест ролята на активните политики за намаляване на безработицата за 7 години нараства с 1,3 (2011–2015) и 0,9 п.п. (2015–2017) (МТСП, 2019 г., Проект BG 05M90P001, с. 85).

Намаляващият тренд на нетния ефект за въздействието на активните политики върху равнището на безработицата не може да не бъде отбелязан и той би трябвало да сигнализира на управляващите за необходимостта от непрекъснато усъвършенстване на програмите и повишаване на тяхната ефективност.

Според профила на бенефициентите на активните политики нетният ефект показва, че без активната политика броят на безработните би бил:

- ✓ двойно по-висок при жените (22,6% при 15,6% за мъжете през 2017 г.);

- ✓ по-висок при безработните лица с основно образование (16,1%) и със средно образование (14,3%). Тук е важно да се отбележи намаляващ тренд през 2017 г. в сравнение с 2015 г.;

- ✓ по-висок при лицата с начално и по-ниско образование (1,7% през 2017 г.) и доста по-нисък в сравнение с този, изчислен през 2015 г. (24,6%) и през 2011 г. (14,6%) (*източник: МТСП, 2019 г., Проект BG 05M90P001, с. 86*).

Каква информация за провежданите политики разкриват профилите на бенефициентите?

Участието на безработните мъже и жени в програми/мерки/схеми от активните политики не е равностойно по отношение на получения ефект – повече жени след участието в активни политики остават в заетост (респ. по-малко в безработица), докато мъжете са по-динамични в трудовата си нагласа и преминаването им през такива програми има по-малко значение за намаляването на безработицата им.

Тук едва ли може да се очертае траен модел на трудови нагласи на безработни мъже/жени, преминали през активни програми, но може да се допусне, че:

- *първо*, жените са по-компромисни по отношение на предложената заетост като заплащане и условия на труд и това им отношение ги прави по-склонни да останат на предложено работно място;

- *второ*, мъжете имат по-високи изисквания, особено по отношение на заплащането на труда, и вероятно след преминаване през програми/схеми/мерки за обучение или заетост търсят други източ-

ници за намиране на работа или работят в сивия сектор на икономиката, без да променят статута си на безработни.

С цел подобряването на баланса в намиране на работа след участие в активни програми в механизмите на активната политика могат да се потърсят по-активни решения във финалната фаза от процеса по „регистрация – обучение или временна заетост – насочване към работа/устройване на работа“ главно чрез обогатяване на избора за труд и по-активни връзки и контакти на работодателите и безработните, търсещи работа след преминаване на активни програми за обучение, квалификация, временна заетост.

Профилът „образование“ дава материал за размисли относно провежданите активни политики в търсене на отговор защо има такъв рязък спад в нетния ефект за безработните с начално и по-ниско образование, както и за намаляващата динамика на този ефект при безработните с висше образование. Търсенето на възможните отговори може да бъде в няколко насоки:

Първо. Възможностите за трудова реализация на първичния пазар на труда.

След 2015 г. възможности за трудова реализация на първичния пазар на труда на хората с начално и по-ниско образование са по-добри и без участие в активни политики. Този факт се подкрепя от данните на административната статистика по отношение на търсенето на труд, според която през периода 2015–2017 г. заявените работни места на първичния пазар на труда нарастват от 174 906 (2015) на 196 276 (2016) и 197 815 (2017). Едновременно с това „професионално-квалификационната структура на заявените работни места в реалната икономика отчита приоритетно търсене на неквалифицирана работна сила (над 80% от работните места)“ (*Агенция по заетостта, 2018 г., Отчет на Плана за действие на АЗ за 2017 г., с. 9*). Тези данни потвърждават направената хипотеза, че при по-добри условия в търсенето на труд на първичния пазар безработните имат повече възможности за заетост със или без участие в активни политики на пазара на труда.

Второ. Участието на хора с начално и по-ниско образование в активни програми/схеми/мерки не се отразява съществено върху

тяхното качество като работна сила, което да им гарантира трайна последваща заетост.

Програмите, които през периода 2015–2017 г. са отворени и за хора с начално и по-ниско образование чрез Националната програма за обучение и заетост на безработни лица, са: „Работа“ (програмата е фокусирана в области с високо равнище на безработица – Видин, Монтана и Враца, и цели повишаване на заетостта и трудовите умения на безработните); *Национална програма „Активиране на неактивни лица“* (целяща привличане и мотивиране на безработни за участие в пазара на труда); в рамките на *Европейската гаранция за младежта* – към безработни младежи до 24 г., сред които делът на тези с основно и по-ниско образование е 49,5% през 2017 г.; за безработни младежи до 29 г., сред които делът на тези с основно и по-ниско образование е 44,6% и 60% са без квалификация; *схема „Обучение и заетост“* (включваща обучение според работното място и субсидирана заетост) (*НПДЗ, 2018 г., Приложение 5, 4–5*).

Участието на безработните хора с основно и по-ниско образование в изброените програми е полезно, но е с временен ефект върху трудовия им статус – това заключение произтича от характера на самите програми, чиято цел е промяна в качеството на тази работна сила в съответствие с търсенето на пазара на труда в краткосрочен план. Участието в програми от активната политика за хора с основно и по-ниско образование няма за цел постигане на трайна конкурентоспособност на пазара на труда и устойчива заетост. В този смисъл и обяснението на по-високия нетен ефект сред тази група безработни лица през 2011 и 2015 г. е резултат на целевия характер на обучението и последващото включване в заетост без средносрочни и дългосрочни хоризонти за устойчивост.

Краткосрочните перспективи на заетостта на тези хора предопределя тяхното периодично връщане в безработицата и оформяне на порочна спирала „безработен – субсидирана заетост – безработен – субсидирана заетост“. Ограничаването на възможностите за „абонамент“ в активни програми обаче рефлектира върху системата за социална защита, където перспективите пред хората без образование или с ниско такова са минимални. Вероятно това е и причината за

по-нисък нетен ефект от участие на тази група в активни политики през 2017 г.

Трето. Оценката на нетния ефект от участието на хора с висше образование в активни политики показва намаляващ тренд върху равнището на безработицата от 12,1 % (НПДЗ през 2011 г.), 10,2% (НПДЗ през 2015 г.) и 9,3% (НПДЗ през 2017 г.).

Няколко вида активни политики адресират безработните с висше образование. Програмата „Старт в кариерата“ има за цел подпомагане на трудовия им преход в заетост чрез придобиване на трудов стаж в държавната или областната администрация. Участието на безработните хора през годините в тази програма се измерва с включени в заетост 884 души (2017), 896 души (2016) и 1002 души (2015), което отразява намаляване на броя на участващите, съпроводено и от намаление на нетния ефект върху безработицата сред тази група. През 2020 г. създадената обща заетост по тази програма наброява 443 души, значително по-малко в сравнение с 5 години по-рано. Очевидно програмата трябва да бъде преосмислена не само поради намаляващата ѝ ефективност, но и поради необходимостта от консолидация на средствата към „по-горещи“ проблеми на пазара на труда и на неговата политика. Вместо субсидирана заетост за хората, завършили висше образование, акцент на политиката трябва да бъде връзката на студентите с бизнеса още от първите години на обучение с цел по-добро ориентиране за трудова изява.

Четвърто. Чрез програмите и мерките за насърчаване на предприемачеството (ЗНЗ, чл. 48, чл. 47, ал. 4, чл. 49, ал. 4 и чл. 49б) се предоставят различни видове подкрепа за безработните хора с висше образование да стартират собствен бизнес. Представените отчети на административната статистика показват много малък брой безработни, ползвали тези активни насърчителни мерки (например 49 човека през 2017 г., 48 души през 2016 г. и 41 човека през 2015 г. са ползвали насърчителни мерки за регистриране на микропредприятие; насърчаване на предприемачеството по чл. 47, ал. 4 са ползвали 5 човека през 2017 и 2016 г. и 1 човек през 2015 г.). Този незначителен брой участващи в активните мерки едва ли може да има съществен принос за намаляване на равнището на безработицата. Нещо

повече, ако искаме чрез активната политика на пазара на труда да се стимулира предприемачество, е целесъобразно да се преосмислят съдържанието, целевата група, инструментите, потребностите и ефективността на действащите програми/схеми/мерки за безработни лица. В условията на динамични икономически промени и непрекъснатото променящи се бизнес модели, разнообразяване на услугите и формите на тяхното развитие прилаганите у нас вече 20 години схеми за подкрепа на предприемачеството не се променят съществено и затова и интересът към тях е минимален.

Оценки за влиянието на програмите/мерките върху безработните лица, участвали в заетост/обучение по активни политики на пазара на труда през 2015 и 2017 г.

Оценките за това какво е влиянието на програмите/мерките върху участвалите в тях се предопределя от профила на участващите (пол, възраст, образование, местоживеене). През 2015 г. профилът на участвалите в програми/мерки от активните политики се определя от жените (60,2% от всички участници), хората на възраст между 30–39 г., живеещите в областните градове (34,6%), завършили средно образование (53,7%), лицата без професионална квалификация (38,6%) (*МТСП, 2015 г., Изготвяне на оценки на ефекта...*, 48–51).

Мнението на безработните, участвали в програмите/мерките, е оценено по скала, в която най-ниската оценка е 2 – „напълно безполезно“, до 6 – „много полезно“, а въпросите засягат ценности като: придобиване на нови умения, подобряване на съществуващи умения, натрупване на трудов стаж/опит, придобиване/натрупване на практически опит, придобиване/поддържане на трудови навици, придобиване на самочувствие/увереност, установяване на повече социални контакти, подобряване на материално положение, намиране на работа.

В рамките на описаната ценностна рамка отговорите на участвалите безработни в програми/мерки от активните политики показват, че *намирането на работа според уменията и квалификацията им се ранжира с най-ниска оценка* (4,3 за мъжете и 4,5 за жените,

4,2 за хората, живеещи в селата, 4,1 за хората с основно и по-ниско образование).

На другия полюс е „установяването на повече социални контакти“ с най-висока оценка от безработните (4,9 сред мъжете и 5 сред жените, 5,2 за младежите, както и по-високи оценки сред хората с висше образование).

Останалите елементи от рамката получават оценки с малки разлики, ранжирани, както следва:

– „придобиване на нови умения“: 4,7 – мъже и 4,9 – жени, 5 – младежи до 29 г., 4,5 – лица с основно образование и 4,8 – лица с основно и по-ниско образование;

– „подобряване на съществуващи умения“: 4,6 – мъже и 4,9 – жени, 4,9 – младежи и 4,7 – за хората над 50 г., 5,2 – за висшисти, 4,8 – за хора със средно образование и 4,7 – за тези с основно и по-ниско образование;

– „придобиване/натрупване на практически опит“: по-ниски оценки се регистрират при мъжете, по-възрастните хора и тези с начално и по-ниско образование;

– „натрупване на трудов стаж/опит“ получава оценки от 4,9 за мъжете и 5 за жените; най-високи са оценките при младежите до 29 г., а с нарастване на образователното равнище нарастват и оценките – 5,2 при висшистите;

– „придобиване/поддържане на трудови навици“: 4,8 – мъже и 4,9 – жени; намаляващи оценки с нарастване на възрастта както и нарастване на оценката с нарастване на образователното равнище.

Какви изводи могат да се направят от тези индивидуални оценки?

✓ Постигането на основната цел – намиране на работа чрез подобряване на качеството на работната сила, не се реализира.

✓ Жените са по-компромисни и по-практични и се стремят да извлекат полза от всяка дейност, затова са и по-оптимистични в оценките за участието си в програми/мерки.

✓ Мъжете са много по-резервирани относно ползите от участие, като оценките им са предимно в средата на скалата.

✓ Впечатлява фактът, че разширяването на социалните контакти се оценява най-високо, което показва, че основен проблем на безработните хора е загубата на трудова и социална среда, докато придобиването на умения и поддържането им не се вижда като център на дейностите от програмите/мерките. Така отново се подкрепя тезата, че съдържанието на дейностите по обучение и практическо приложение на знанията не е достатъчно, за да мотивира безработните да участват в активни политики.

Съпоставката на представените оценки с тези, направени две години по-късно (2017), показва следното:

Първо. Няма съществени промени в профила на безработните, които участват в активни политики и отговарят на поставените въпроси относно полезността от участие, т.е. това са предимно жени – 60,5%; безработни между 30–39 г. (делът им остава преобладаващ – 46,4%); докато през 2015 г. делът на безработните, живеещи в областни градове, е преобладавал, през 2017 г. преобладава делът на живеещите в градовете, които не са областни центрове – 48,3%; завършилите средно образование остават преобладаващ дял (48,4%), а лицата без професионална квалификация (54%) са повече, отколкото през 2015 г. (38,6%) (*МТСП, 2019 г., Изготвяне на оценки на ефекта...*, 49–50).

Второ. Намирането на работа според уменията и квалификацията на безработните остава непроменено при мъжете (4,3) и малко по-високо при жените (4,6 през 2017 г. при 4,5 през 2015 г.). С тези оценки безработните потвърждават, че пътят между участието в програми/мерки на активни политики и намирането на работа през периода 2015–2017 г. не се е променил, като оценката по шестобална скала е 4,4 общо за участниците (*МТСП, 2019 г., с. 83*).

Трето. И през 2017 г. (както и през 2015 г.) „установяването на повече социални контакти“ се ранжира най-високо от безработните (4,9 сред мъжете и 5,1 сред жените; както и 5,2 за младежите; този вид полезност важи в по-висока степен за хората с висше образование в сравнение с лицата с по-ниско образование).

Четвърто. „Придобиване на нови умения“ (4,6 – мъже и 4,8 – жени) и „подобряване на съществуващи умения“ (4,6 – мъже и 4,7

– жени,) са ползи, които безработните оценяват средно с 4,7. Тази оценка заема предпоследно място във възходящата ранжировка (след намиране на работа).

Пето. „Придобиване/натрупване на практически опит“, „натрупване на трудов стаж/опит“ и „придобиване/поддържане на трудови навици“ имат средна оценка 4,9 (като оценките на мъжете са по-високи от тези на жените) и остават на същото равнище, както през 2015 г.

Какви изводи могат да се направят от тези оценки на безработните за участието им в програми/мерки през 2015 и 2017 г.?

Изводите засягат устойчивостта на оценките относно ниската полезност на активните политики за намиране на работа, за придобиване на нови умения и за подобряване на съществуващи умения, т.е. все цели, идентифицирани като ключови в стратегическите документи за повишаване на заетостта и нарастване на предлагането на качествена работна сила. Тези изводи насочват вниманието към съдържанието на образователната компонента на активната политика и нейната неспособност да изведе на ново качествено ниво равнището на безработната сила през разглеждания период. Тези изводи не означават, че действащите програми/мерки за обучение и заетост не се разпознават от участващите в тях като полезни, но това е в насоки, съдействащи най-вече за поддържане на съществуващото ниво на освободената работна сила относно трудови умения (поддържане на трудови навици и трудов стаж) и за подкрепа за социални контакти.

3.3. Съвременни акценти на политиката на пазара на труда

Стратегията за активиране е един от актуалните акценти в развитието на политиките на пазара на труда. Тя включва мерки, насочени към хората в трудоспособна възраст, които получават доходи от помощи за преход от подпомагане към работа, следвайки принци-

па на правата и задълженията с цел заместване на помощи с доходи от труд. В по-широк смисъл активирането може да включва и други мерки за повишаване на коефициентите на заетост като: реформи в данъчната система за стимулиране на заетостта на някои групи от населението, стимули за висококачествена заетост, реформи за достойно заплащане на труда (“make work pay”)¹⁹.

Зараждането и развитието на стратегията за активиране се подхранва от динамичните равнища на безработицата от средата на ХХ в. и особено от глобалната финансово-икономическа криза през новия век (2007–2008). Водеща началото си от т.нар. „шведски модел“ на *Rehn-Meider* (1951)²⁰, тази стратегия преминава и се доразвива в периодите на двата петролни шока през 70-те години, както и от продължителната стагфлация през 80-те и началото на 90-те години на миналия век.

В търсенето на отговор за негативното влияние на външните и вътрешните икономически шокове върху заетостта и безработицата ОИСР отправя 10 принципни препоръки към страните членки (1994) за „*Разширяване и засилване на активните политики на пазара на труда*“²¹. Анализаторите открояват две главни насоки на тези препоръки: пренасочване на тежестта на публичните разходи за политиките на пазара на труда от системата за обезщетяване при безработица към по-активни мерки за насърчаване връщането в заетост и към повишаване на ефективността на активните политики на пазара на труда.

¹⁹ David Grubb. OECD Employment Analysis and Policies Division. PES to PES DIALOGUE CONFERENCE “Activation and integration: Working with individual action plans”. Brussels, 8–9 March 2012, file:///C:/Users/Beleva/Downloads/OECD%20-%20David%20Grubb.pdf

²⁰ Gosta Rehn и Rudolf Meider модел е развит през 1951 г. в изследователския департамент на Конфедерацията на шведските профсъюзи – Swedish Trade Union Confederation (LO). С него се обосновава съществената роля на активните политики на пазара на труда за намаляване на структурната безработица и за предпазване на навлизането в инфлационна спирала вследствие на политики с антициклична насоченост.

²¹ OECD Job Study, Facts, Analysis, Strategies, 1994, <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>

В края на 90-те години на XX в. и началото на XXI в. концепцията за активна политика претърпява промени в много страни. Поставя се акцент на *активиране, разбирано като комбинация на подкрепящите политики с политика на търсенето* (Eichhorst et al., 2008). Това означава, че получаването на помощи се поставя в зависимост от активни действия от страна на бенефициентите за търсене на работа и/или участие в активни политики на пазара на труда. Стратегията се развива през годините както от гледна точка на нейното теоретично разбиране за взаимодействие между системите за подпомагане, институциите на пазара на труда и активните политики, така и като по-детайлни оценки на различния опит на отделните страни. Самите активиращи стратегии се различават съществено по отношение на техния обхват и интензивност между страните и отразяват различните исторически и културни особености, както и изходните позиции и институционалното своеобразие (Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl. Working Paper, May 2016).

Може да се каже, че тези насоки на мисленето за развитие на политиките на пазара на труда от края на XX в. не са се променили съществено и в наши дни. Нещо повече, те имат развитие, отразено през 1997 г. в *European Employment Guidelines (Европейски наръчник за заетост)* на Европейската комисия, където са очертани новите насоки и най-вече необходимостта от съвместяване/съчетаване на политиките и институциите за борба срещу високата и устойчивата безработица. За развитието на тази идея допринасят емпирични изследвания на учени, направени на базата на панелни данни за набор от страни относно съчетаването на активните политики на пазара на труда със системата за обезщетяване при безработица и системата за социално подпомагане (Elmeskov, J., J. P. Martin and Scarpetta, 1998, 205–252). Отчитането на тези и на редица други зависимости (съчетаване на гъвкавост и сигурност на пазара на труда) обогатяват разбирането за активиране, което намира отражение в новата редакция на *European Employment Guideline* (2006).

Сред основните критерии за успешна стратегия за активиране експертите посочват *индивидуалния подход* като важна стъпка за прилагане на широка мрежа за публични услуги вместо налични-

те формални правила. За намаляване на броя на безработните и на помощите за безработица и за повишаване на коефициентите на заетост съществено изискване е мерките за активиране да бъдат ясни и точни и да не са скъпи (*David Grubb, 2012*).

Други аспекти на стратегията за активиране и прилагане на индивидуален подход в страните на ОИСР са насочени към повишаване на трудовата активност на хора от т.нар. групи на хората в неравностойно положение като по-възрастните работници, самотните майки или хората с намалена работоспособност. Специално се подчертава, че в контекста на тази стратегия намирането на работа въобще не е цел. Целта е намирането на работа, която най-добре да съчетае възможностите на търсещите и предлагащите работа.

В рамките на стратегическите насоки и предвид динамичните промени в социално-икономическата реалност в света и в Европа *Employment Joint Report 2019* дефинира като водещи следните проблеми на пазара на труда: стимули за търсенето на труд (инвестиции и произтичащи структурни промени); насърчаване на предлагането на труд чрез по-нататъшни усилия в областта на професионалното развитие и компетенциите на работната сила; продължаване на дейностите за подобряване на функционирането на пазара на труда; насърчаване на социалното включване, намаляването на бедността и равния достъп (*Employment Joint Report 2019, 23– 60*).

Така идентифицирани, насоките за развитие на пазарите на труда остават в стандартната широка схема за необходимост от непрекъснато развитие и усъвършенстване на търсенето и предлагането на труд, от подобряване на функционирането на пазара на труда и на необходимостта от развитие на социалната му функция. Широкото дефиниране на рамки за политиката на пазара на труда позволява всяка страна, членка на ЕС, да намери своите акценти за политики в очертаните рамки. Може да се каже, че такъв подход съдържа както позитиви, така и негативи. Позитивите са дадените възможности за свободен избор в очертаните рамки, докато негативите отразяват възможностите тези политики да не бъдат достатъчно иновативни и амбициозни. Затова и в предложения стандартен подход трудно се открива живецът за онези реформи, които да доведат до нова ди-

намика в пазара на труда, трудно се открояват стимулите, които ще ускорят промените в търсенето и предлагането на труд в посока на качествените промени през XXI в.

Съществена промяна на парадигмата не се открива и през 2020 г. Докладът за заетостта на ЕК (*Joint Employment Report 2020*) определя изминалата година (2019) като една от най-добрите за пазара на труда на основата на наблюдаваните и сравнявани за страните основни индикатори. Това означава, че очакванията за следващите години са за спад не само в основните индикатори и не само поради световната здравна пандемия, но и поради натрупващите се проблеми от застаряване на населението и на работната сила и структурните промени в контекста на „зелената“ и „дигиталната“ трансформация.

Отчитайки, че възрастните работници и висококвалифицираната работна сила са моторът на растежа в пазара на труда, докладът на ЕК 2020 отбелязва България (наред с Гърция, Италия и Румъния) като страна с „критична ситуация“ по отношение на хората извън пазара на труда и тези, които нито учат, нито се обучават, а също така и по равнище на квалификация в областта на дигитализацията (наред с Хърватска и Румъния) (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8270>, с. 28).

Набелязаните насоки за възможни политики в областта на търсенето на труд на равнище ЕС се фокусират върху динамиката в равнището на минималната работна заплата като инструмент за въздействие върху търсенето на труд, докато в областта на предлагането на труд рано напускащите образователната система са един от акцентите на политиките, доколкото се идентифицират като пречка пред растежа и заетостта. Друга пречка са професионалното образование и квалификация на младежите, или по-точно отсъствието или ниското им равнище, което затруднява адаптацията към пазара на труда. Трета пречка е ниското равнище на обучаващите се през целия трудов живот (България има най-ниско равнище след Румъния през 2018 г. в листата на страните, членки на ЕС).

По отношение на функционирането на пазара на труда проблемна зона е неговата гъвкавост и по-точно големите разлики между страните членки спрямо използването на такива гъвкави форми,

което означава, че там, където има ниска гъвкавост, се препоръчват политики за нейното развитие. България е една от страните с изключително ниско равнище на гъвкавост на пазара на труда от гледна точка на използваните форми на трудова заетост и на трудови договори.

Състоянието и тенденциите в развитието на активните политики на пазара на труда в мащабите на Европейския съюз показват съществени различия между страните по показателя „участници в АППТ“: страната ни е на трето място (преди Румъния и Гърция) по най-ниско равнище на участници на 100 души, търсещи работа) не само през 2017 г., но и през периода 2008–2013 г.) (*Joint employment report 2000*, с. 85), както и на едно от последните места по показателя „разходи за активни политики и услуги като процент от БВП“.

Тези политики, наред с някои действия за стимулиране на социалното включване и равенството и предоставените финансови инструменти чрез различните европейски фондове, дават израз на акцентите в политиките на пазара на труда на европейско ниво през 2020 г.

Последните виждания на ЕК са отразени в насоки за *Joint Employment Report 2021*, препратени от ЕК към Съвета на Европа през ноември 2020 г., в които са очертани и въздействията и предизвикателствата на здравната пандемия.

Както се очаква, център на политиката в областта на пазарите на труда е смекчаване на ефектите на COVID–19 върху заетостта, включително и нейните негативни социални измерения. Основните насоки в препоръките към страните членки са за модернизация на социалните институции, образованието и професионалното развитие наред с достъпна социална защита и здравна система. Новите елементи са свързани с преходите към зелена и цифрова икономика с превръщането на климатичните предизвикателства и проблемите за опазване на околната среда от предизвикателство във възможности в контекста на Европейската зелена сделка (*European Green Deal*).

Основните инструменти за подкрепа на страните членки за ориентиране на пазарите към посочените цели включват финансова подкрепа чрез „SURE instrument“ (14 млрд. евро до 2020 г. за защита

на работните места и на заетостта, като първата схема от 10 млрд. евро трябва да се изплати до 2028 г.); инициативи за спешна подкрепа (главно в областта на медицинските грижи и услуги, оборудване, защитни облекла, ваксини)²²; инструменти за подкрепа чрез Фонда за възстановяване и инструменти за повишаване на гъвкавостта при използване на кохезионните фондове и фондовете от инициативата за инвестиции в отговор на COVID-19.

Оценките на силно поразените зони в пазара на труда показват и насоките на препоръчаните политики. Забавянето на трендовете в неговото развитие още през втората половина на 2019 г. се прояви в намаление на общата заетост с 6,1 млн. човека между четвърто и второ тримесечие на 2019 и 2020 г. в ЕС. Така след 6 години възходящо развитие заетостта е изправена пред сериозни изпитания, което инициира създаването на Плана за възстановяване и гъвкавост.

В рамките на инициативата „*Следващото поколение на ЕС*“ се развива механизъм за възстановяване и устойчивост (*The Recovery and Resilience Facility/the Facility*)²³ на стойност 672,5 млрд. евро, които да бъдат предоставени като заеми и грантове за подкрепа на реформи и публични инвестиции за възстановяване, включително в светлината на зеления преход и дигитализацията и реформите за инвестиции в страните членки.

Представените планове от страните членки през 2021 г. ще заменят ежегодните доклади и съответните рекомендации от страна на ЕК. Тоест извършва се промяна в модела на взаимодействие между ЕК и страните членки, чрез което се цели по-активно и гъвкаво комуникиране в търсене на най-добрите ефекти за противодействие на кризата и възстановяване на пазарите, в това число и на трудовия пазар.

Наред с това във фокуса на активните политики остават съществуващите и преди здравната криза проблеми на намаляващата иконо-

²² Вж. повече на: <https://www.google.com/search?q=emergency+support+instrument+for+the+healthcare+sector&oq=the+Emergency+Support+Instrument&aqs=chrome.2.69i57j0i22i30i2.6294j0j7&source=...>

²³ Вж. повече на: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_bg

мическа активност, младежка безработица, проблемите на младежите, които отсъстват както от пазара на труда, така и от образователната система (NEET); масовото използване на схеми за краткосрочна работа, принудителните временни отпуски (нарастване от 9,7% през 2019 г. на 21,8% през 2020 г.) повдигат въпроси за това как ще се възстановят режимите на работа след пандемията; как ще се запази човешкият капитал като работна сила и как той ще се реструктурира, доколкото масовата защита на работни места в условия на пандемия защитава и такива, които нямат перспектива и не са конкурентни; така на практика кристализира *централният въпрос за баланса в политиките за защита на фирмите и заетостта, от една страна, и за насърчаване на структурните промени и реструктурирането на заетостта, от друга. Разбирането на дилемата на политиката в пазара на труда и в активните му политики и поставянето на въпроса за обсъждане и дискусия са важна първа стъпка на европейско ниво да се търси икономически рационалната структура в заетостта и използването на ценния човешки ресурс.*

Как се вижда проблемът на национално ниво в предложения за обществено обсъждане **План за възстановяване и устойчивост на Република България** (МС, октомври 2020 г.):

„В краткосрочен план правителствената политика е насочена към повишаване на устойчивостта на националната здравна система и смекчаване на социално-икономическите последици. Това става възможно чрез мерки за подкрепа на предприятията и заетостта и за гарантиране на подходящи безопасни условия на труд с оглед възобновяването на икономическата дейност, като се използват пълноценно различните налични инструменти“ (с. 3). Така дефинираната краткосрочна цел има спасителната мисия да запази/защити колкото се може повече хората и тяхната трудова дейност. Това е правилна цел спрямо условията и в контекста на човешкото „незнание“ за болестта и за борбата с нея. Неблагоприятната страна е, че краткосрочната цел няма времеви ограничения и границите на епидемиологичните влияния не могат да се дефинират дори и при наличие на ваксини.

Въпреки това средносрочните и дългосрочните цели са стратегически ориентирани „не просто да възстановят потенциала за рас-

теж на икономиката, но и да го развият, като осигурят устойчивост на негативни външни въздействия... Ще позволи в дългосрочен план постигането на стратегическата цел на правителството за конвергенция на икономиката и доходите до средноевропейските... Планът полага основите за зелена и цифрова трансформация на икономиката“ (с. 4).

По отношение на заетостта и развитието на човешкия ресурс и четирите основни стъбла на Плана („Иновативна, зелена, свързана, справедлива България“) засягат в по-голяма или по-малка степен реформите в пазара на труда и *необходимостта от активни политики, надграждащи постигнатото качество*. Най-ясно необходимостта от такива нови политики е посочена в „Иновативна България“ (финансиране 2,4 млрд. лв.), където се залага на реформи за постигане на ново качество на човешкия ресурс и на работната сила, и в „Справедлива България“ (финансиране 2,5 млрд. лв.), където се апелира за „специален фокус върху групите и лицата в неравностойно положение за постигане на по-включващ и по-устойчив растеж“ (с. 5).

Посочените цели на политиката не са нови, те са фокусирани, както следва:

- ✓ повишаване на квалификацията и уменията на работната сила за постигане на по-добро съответствие с развитието на пазара на труда;

- ✓ насърчаване на социалното включване на уязвимите групи (хора с увреждания, възрастни хора и деца, лица и семейства в неравностойно положение и др.);

- ✓ повишаване на качеството и разширяване на обхвата на предоставяните социални услуги, въвеждане на интегрирани подходи при предоставянето на социални услуги, както и развитие на интегрирани услуги.

За постигане на ново качество на работната сила чрез образование и умения са декларираны реформи в направление „Образование и умения“ на стойност 650 млн. лв.:

- ✓ за *изграждане на образователна STEM среда* (фонд за технологични устройства, оборудване на класните стаи, оборудване на STEM кабинети в 1680 училища, изграждане на STEM кабинети в

300 училища, които ще изпълняват и функциите на центрове за обучение от разстояние в електронна среда);

✓ за изграждане на центрове за личностно развитие на ученици и младежи – 70 млн. лв. (създаване на 200 мултифункционални центрове за ученици и млади хора по модела на младежките центрове в Пловдив, Стара Загора, Добрич и Варна, финансирани по финансовия механизъм на ЕИП);

✓ за модернизиране на образователните институции за по-привлекателна и качествена среда за учене и иновации – 711,9 млн. лв. (ремонт, реконструкция, саниране, изграждане на инсталации за алтернативна енергия, отопление, вентилация и охлаждане на сградния фонд на около 750 училища и 450 детски градини; цялостен ремонт и изграждане на ученически и студентски общежития).

Съдържанието на посочените намерения отразява в по-голяма степен промените в средата за образование и обучение и в по-малка степен показва как в тази нова среда ще се организира и надгради самият процес на обучение и изграждането на умения така, че да се съдейства за подобряване на качеството на работната сила.

Друга част от реформаторските намерения в системата на образованието, имаща отношение и към ефективността на активните мерки на пазара на труда, засяга уменията, свързани с цифровата трансформация и Индустрия 4.0, и валидирането на знанията, уменията и компетентностите, придобити в новата учебна среда (с. 10). Тук фокусът е насочен към образователната система или извън нея – в рамките на обучителни мероприятия, курсове за квалификация и преквалификация или чрез неформално обучение. Въпросът за валидиране на придобити знания извън системата на учебните заведения не е нов и не само е дискутиран, но е и включван като задача в редица правителствени документи, засягащи квалификацията и преквалификацията на работната сила. Сега този все още нерешен въпрос се пренася като задача на Плана, като естествено се поставя в светлината на новите трансформации през XXI в.

Планът за възстановяване и устойчивост акцентира върху „проблеми, свързани с приложимостта на образованието за реализация на пазара на труда, ниската степен на участие на възрастното население

в обученията за квалификация и преквалификация, незадоволителното ниво на цифрови умения на работната сила и т.н. възпрепятстват способността на икономиката бързо да се приспособи към новите условия“ (с. 48).

Този проблем не е нов, неговото развитие във времето е обект на редица изследвания и обществени дебати, основанията за извеждането му на преден план са добре познати: от една страна, това е нуждата от повишаване на квалификацията и преквалификация на възрастното население, а от друга – слабото участие в обученията за възрастни (2% за 2019 г., значително под средното за ЕС равнище от 11,3%). Очевидно направеното досега не е достатъчно или използваните инструменти не са достатъчно ефективни.

Създаването на Национална програма за обучение на възрастните е мярката за повишаване на качеството и пригодността за заетост на работната сила чрез разширяване на достъпа и предоставяне на повече възможности за качествено обучение, като се използват възможностите на цифровите технологии. В рамките на общия планиран ресурс от 80 млн. лв. с период на изпълнение 2021–2024 г. основните дейности, които се предвиждат, са:

- ✓ Изграждане на облачна среда и създаване, поддържане и администриране на виртуална платформа за обучение на възрастни (лица над 16 г.) в електронна среда;

- ✓ Изграждане на мрежа от дигитални клубове и осигуряване на съвременен оборудване с компютри и друга техника и достъп до интернет, където лицата ще могат да ползват техниката, подпомагани от наставници, за участие в електронно и дистанционно обучение. Дигитални клубове ще бъдат изградени към местните читалища след подаване на апликационна форма;

- ✓ Обучения за ползване на виртуалната платформа, разработване на учебни програми за организиране на електронни и дистанционни обучения за професиите и ключовите компетентности, за които това е възможно;

- ✓ Разработване на електронни ресурси за обучение (електронни учебни материали, електронни помагала, интерактивни уроци, електронни тестове, задания, и др.), разработване на онлайн инстру-

менти за оценка и самооценка на знанията и уменията и сертифициране;

✓ Създаване на единна информационна база данни за онлайн курсове за обучение, като платформата ще бъде интегрирана с информационната система за оценка на компетенциите „Му Competence“, платформата за доставчиците на обучение на Агенцията по заетостта, електронния регистър на центрoвете за професионално обучение на Националната агенция за професионално образование и обучение и др.

Посочените намерения като цели и дейности на политиката звучат в унисон със съвременните потребности и изисквания и тяхната реализация би поставила на друго ниво процеса на повишаване на квалификацията и уменията на работната сила. Последното е жизнено важно за страната ни, която има силно негативен демографски дефицит и застаряваща работна сила. Приобщаването към трудова дейност и удължаването на трудовия живот на възрастните, както и намаляване на времетраенето на безработицата поради квалификационни дисбаланси са все политики, които ще имат позитивно влияние върху пазара на труда и които ще бъдат подпомагани от програмата за квалификация на възрастните.

Два момента остават недостатъчно ясни – първият е за обхвата на т.нар. „национална програма“, а вторият е за поставените срокове за нейното създаване.

По отношение на първият въпрос е важно да се конкретизират принципите и подходите, на които ще се основава тази програма, дали се предполага, че тя ще представя една „компиляция“ на сега действащите програми, или ще носи заряда на нови виждания и подходи при квалификацията на работната сила. Също така е важно на какво ниво ще се развива програмата, дали само на областно или и на общинско ниво, как предлаганите услуги ще достигат до всички нуждаещи се и най-вече до тези в малките населени места или селата. Ефективността от изграждането на такава програма е силно зависима от възможностите за достъп до нея и до качеството на услугите, които ще предлага. Ще допълним, че опитът от действащата от доста години национална регионална програма за заетост показва, че

на практика тя е форма за временна заетост, направена по заявки на местните структури, която решава и социални задачи.

Националната регионална програма за заетост получава сравнително добри оценки, които във висока степен се дължат на факта, че често пъти тя е единственият източник за финансиране на някаква заетост в малките населени места в полза на кметствата или общините.

Като добра база за развитие на националната програма за квалификация обаче трябва да се отбележи наличието на държавното предприятие „Българо-германски център за професионално обучение“ и извършваните в него професионални обучения, насочени към персонала не само на немските фирми, опериращи в страната, но и разширяващи обхвата на дейността си, включително и с обучение на възрастни – учители в професионални гимназии, преподаватели в центрове за професионално обучение и наставници във фирми (НПДЗ, 2021 г., с. 41).

Има основания за известен скептицизъм по отношение на поставените срокове за създаването на тази национална програма в рамките на 3 години (2021–2024). Основание за този скептицизъм е стартовото начало, както и рисковете за последователна и устойчива политическа воля за реализация на проекта. Не е достатъчно ясно как ще се впишат в тази нова програма съществуващите сега структури, извършващи дейности по професионално обучение, какви нови форми на обучение ще се прилагат и как ще се реализира връзката между обучители и потребители на предлаганите услуги, каква ще е ролята на работодателските структури в процеса на идентифициране на потребностите от нова квалификация. С тези и още много други въпроси е по-реалистично е да се очаква изграждането на модерна и ефективна програма за обучение на възрастните в рамките на 10 години, т.е. до 2030 г., с изричната уговорка за последователност в провежданата в тази насока политика.

С отчитането на посочените по-горе рискове повишаването на дялът на населението (25–64 г.), участващо в образование и обучение от 2,5% текуща стойност до 7,0% целева стойност през 2030 г. не е непостижимо, но остава предизвикателството за достигане на средноевропейското равнище, планирано за 11% през 2030 г., т.е. с

днешна дата страната ни предлага план с ясното разбиране, че ще продължава да бъде под средноевропейското равнище по този показател и през 2030 г.

Развитието на социалните услуги чрез прилагане на интегриран подход е цел на политиката, отбелязана в стратегическите документи за периода 2014–2020 г. Надграждането на вече провежданата политика в тази насока в Плана е дефинирано като „Ключова дейност в рамките на тази реформа с изготвянето на Национална карта на социалните услуги, финансирана от държавния бюджет... По този начин държавата ще поеме ангажимент за създаване на пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план“ (с. 49).

Що се отнася до това, има ли приемственост и каква е тя в съдържанието на Плана и в другите вече действащи стратегически документи, ще отбележим, че в *Националния план за действие по заетостта 2021 г.* е посочено, че „в активната политика на пазара на труда през 2021 г. водещи са услугите за търсенето на работа, обучението на работната сила и активирането на неактивните лица“ (*НПДЗ, 2021 г., МТСП, с. 3, <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>*).

В този дух развитието на иновативни подходи и ефективни инструменти в посочените три области може да бъде първата стъпка към реализация на дългосрочните цели на Плана за възстановяване и устойчивост и към разчупване на утвърдили се през годините модел на приоритетност на „субсидираната заетост“ като елемент от активната политика.

Възниква въпросът, доколко бавното утвърждаване в нашата практика на различни модели на гъвкавост в организацията на работата и на функционирането на пазара на труда, утвърдени вече в редица други страни – членки на ЕС, може да бъде приемано като иновативна политика. През последните години страната ни получава поредица от препоръки от ЕС за необходимостта да бъде по-активна както в развитието на гъвкави подходи в политиките за насърчаване на заетостта, така и в процесите на повишаване на качеството на работната сила. В националната политика на пазара на труда за 2021 г. са записани поредица от действия (44–48), насочени към допълване

на обученията по ключови компетентности и с дигитални такива, възможности за активно включване на наетите от малките и микро-предприятията в обучения, при заплащане на половината от това обучение от ДБ, разширяване на мерките за стажуване и чиракуване, практическо усвояване на професия от безработни чрез включване в дуална система за обучение, специфични обучения на работното място за придобиване на професионална квалификация и ключови компетентности, както и създаване на виртуална платформа за обучения на възрастни в електронна среда.

Тези и още редица други форми за повишаване на качеството на работната сила трябва да бъдат добре балансирани, особено по отношение на очакванията за придобиване на професионална квалификация във виртуална среда, обучението на възрастни във виртуални класни стаи и виртуални лаборатории.

Успешното развитие на активните политики на пазара на труда в областта на повишаване на качеството на работната сила задължително изисква проучвания и дебати за въздействията на зеления и цифровия преход върху търсенето на работна сила, прогнозиране на потребностите от умения, на търсените професии и структурните промени в икономиката.

Прогнозните оценки на МТСП в дългосрочен план (2019–2028) (*Проект № BG 051P000 – 6108-0001, „Изграждане на система за прогнозиране на потребностите от работна сила с определени характеристики“*) дават следната по-обща перспектива за:

- Нисък прираст на работните места, изискващи степен на образование – основно, начално и по-ниско;
- Висок прираст на работните места, изискващи по-висока степен на образование – средно или висше;
- Недостиг на работна сила със средно образование и свръх-предлагане на работна сила с висше образование. Част от висшите ще заемат работни места, изискващи по-ниска степен на образование.

На практика резултатите от модела потвърждават, че основната полза от университетската диплома се изразява във високата заетост при висшите – в този случай дипломата може да бъде

приета като „гаранция“ за работа (www.bia-bg.com › *MTSP-prognozi-rabotna-sila*).

Прогнозата на Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP) за близкото бъдеще включва следните характеристики на труда: „Работната среда да се характеризира с по-голяма самостоятелност, по-малко рутинни дейности, по-често използване на ИКТ и повече социални и интелектуални задачи за сметка на физическите усилия. Потребностите от умения на пазара на труда ще се променят и работниците ще трябва да осигуряват нови, съответстващи на тях умения. Застаряващата работна сила, свърхквалификацията и поляризацията на пазара на труда в най-горната и най-долната част на квалификационния спектър са сред ключовите предизвикателства пред следващото десетилетие, посрещането на които изисква незабавни действия“ (https://www.cedefop.europa.eu/files/9130_bg.pdf).

И още нещо от същата прогноза, свързано с разпределението на работната сила между различните сектори на икономиката: „Най-бърз ръст на заетостта в сектора на услугите, по-специално в областта на правните и счетоводните услуги, научната и развойната дейност, рекламата и маркетинговите проучвания, наред с административните и спомагателните дейности. Очаква се секторът на услугите да се разрасне най-вече в новите държави – членки на ЕС, като прогнозите са за чувствителен ръст на броя на работните места в сферата на недвижимите имоти, правните, счетоводните, консултантските и архитектурните услуги, най-вече в Латвия, Литва, Полша, Словения, Словакия, България и Румъния. Очаква се също повишаване на заетостта в сектора на туризма в Гърция, Испания и Португалия“ (https://www.cedefop.europa.eu/files/9130_bg.pdf).

Направеният анализ на количествените и качествените оценки на активните политики на пазара на труда в тази глава позволява да бъдат формулирани няколко основни извода:

Първо. Въпреки оживените дискусии в икономическата литература относно приноса на активните политики на пазара на труда за повишаване на заетостта и намаляване на безработицата и различията в прилаганите подходи и получените оценки може да се каже,

че има консенсус за ползите от прилагането на активни политики както за стимулиране на търсенето на труд, така и за адаптиране на предлагането и постигането на по-добър баланс на пазара на труда.

Второ. Приносът на направените разходи върху динамиката на основни показатели на пазара на труда има числови измерения (напр. единица разход за активни политики на макрониво има ефект върху нарастване на коефициента на заетост с 1,2%), но тези пропорции не трябва да се абсолютизират предвид наличието на разнородни факторни въздействия и тяхната комбинация във времето. Затова прилагането на „добри“ практики като политики трябва да следва конкретните условия и факторни въздействия за дадена страна в дадени времеви хоризонти.

Трето. В България практиката за оценяване на ефектите на прилаганите активни политики все повече се обогатява и това позволява преосмисляне/подобряване на прилаганите инструменти на активни политики като съдържание и насоченост на действащите програми, мерки, схеми. Засега обаче процесите на иновативно обновяване/създаване на политики са малко, в структурата на активните политики продължава да преобладава традиционната субсидирана заетост, позитивен момент е все по-честото комбиниране с образователни модули.

Четвърто. Анализът на получените във времето нетни оценки на прилаганите активни програми (2011, 2015 и 2017 г.) за намаляване на безработицата показва нарастващ във времето тренд – 13,2 п.п. през 2011 г. нараства на 14,5% през 2015 г. и на 15,4% през 2017 г. Въздействията върху равнището на заетостта са значително по-скромни (0,28 за периода 2003–2011 г.).

Пето. Ефектите от прилаганите политики са различни за различни групи от безработните (профили на безработните), те показват по-високи равнища при жените, младежите, хората с по-високо образователно равнище и са по-ниски при мъжете, хората с основно и по-ниско образование и продължително безработните. Тези оценки насочват към извода, че ниската конкурентоспособност (оценена като образование, професия, продължителност на безработицата) не се компенсира напълно от участието в активните политики и тези

хора и след участие в активни политики продължават да бъдат в уязвими позиции по отношение на заетостта.

Шесто. Като цяло насочеността на активната политика на пазара на труда в България съответства на съвременните акценти в развитието на европейския пазар на труда – активизация на трудовите ресурси, зелена и дигитална трансформация чрез образование и професионална квалификация, повишаване на социалната включеност и бързи преходи от безработица в заетост чрез подобряване на услугите на пазара на труда. Същевременно други аспекти остават на втори план (гъвкавост в системата на заетостта и системата на услуги, учене през целия живот, включване на младежите, които нито работят, нито учат, в пазара на труда), което ще продължава да бъде проблем за балансираното развитие на пазара на труда в близкото бъдеще. Проблем остава и неясната рамка на перспективите пред търсенето на труд предвид твърде общите виждания за бъдещата структура на икономиката.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Направеният преглед на активните политики на пазара на труда през периода 2014–2020 г., открояването на основните им характеристики и проследяването на оценките за тяхната ефективност позволяват да се синтезират поредица от изводи, които могат да бъдат полезни както за научното познание в най-новата ни история, така и за институциите, пряко ангажирани в създаването на политиката и отговорни за нейното реализиране.

Активната политика на пазара на труда през периода 2014–2020 г., отразена в стратегическите документи в областта на повишаването на заетостта на пазара на труда в България и намаляването на безработицата, е проследена, *първо*, според нейната *адекватност* към съвременните проблеми на икономиката и на пазара на труда и, *второ*, според нейната *последователност* и *приемственост* спрямо стратегическите цели и задачи от предходния период (2007–2013) на реализация на оперативните програми като инструменти на ЕС за развитие.

1. Анализът показва, че в контекста на средносрочните и дългосрочните цели на развитие на страната (Национална програма „България 2020“) и спрямо европейските цели на развитие („Европа 2020“), активната политика на пазара на труда е напълно адекватна към желаните насоки за развитие на пазара на труда в България като част от европейския трудов пазар, а именно: насърчаване на предлагането на труд, повишаване на качеството на трудовия ресурс, подобряване на функционирането на пазара на труда чрез повишаване на неговата гъвкавост и адаптивност към динамиката на икономическото развитие.

2. Анализът изтъква, че в краткосрочен план шоковете върху икономическата система със силно отражение върху пазара на тру-

да (външни и вътрешни) продължават да бъдат „изненада“ и не са разчетени като „възможни рискове“ с отработени превантивни действия. Така беше и през първия програмен период (2007–2013), когато световната финансова криза (2009) поразя българската икономика и предизвика срив в пазара на труда, чието преодоляване беше много продължително във времето (то започна едва през 2014 г., когато беше достигнато предкризисното равнище на заетостта). През периода 2014–2020 г. кризата, във вид на световна здравна пандемия, удари икономиката в началото на 2020 г. и продължава и до днес, като въздействието ѝ върху пазара на труда е безпрецедентно, доколкото тя поразява/разболява/убива хората. Кризата тотално промени целите на активната политика, като изведе в основен приоритет „запазването на хората и трудовите ресурси“, а инструментите за провеждането на такива политики се разработваха в хода на самата криза.

3. Предвид на продължаващата и днес здравна пандемия целите на активната политика, заложили за постигане през 2020 г., остават на равнището на основните индикатори от 2019 г. (една от най-добрите години за икономиката и за пазара на труда в частност), т.е. непостигнати. Мерките за противодействие на кризата, разработвани „add hot“, в рамките на изминалата година показаха както добрите си страни, така и недостатъците си.

4. Освен като адекватна по отношение на приоритетите в развитието на българския и европейския трудов пазар, активната политика през периода 2014–2020 г. като съдържание и инструменти (програми, мерки, схеми) запазва приемствеността и последователността и през предходния програмен период (2007–2013). Нещо повече, на практика до 2015 г. пазарът на труда реализира активните политики от предходния период, които не беше успял да завърши, докато нови политики започва да развива и реализира през 2016 г.

5. Съдържанието на активната политика на пазара на труда показва завидна устойчивост във времето, т.е. едни и същи програми и мерки се реализират от години. Тази „консервативност“ може да бъде оценена и откъм положителната ѝ страна (доколкото показва, че програмите са успешни и подпомагат участващите), но при толкова динамично променящи се икономически условия и състояние на

пазара на труда в годините след финансовата криза показва застой в развитието на политиката и бавно отразяване на нови алтернативи както за работодателите, така и за работниците. В България центърът на активната политика на пазара на труда от нейното създаване до наши дни е субсидираната заетост, провеждана в различни форми и чрез различни инструменти, но запазваща се като съдържание. Позитивна тенденция от последните години е нейното съчетаване с повече образователни модули, но това не е достатъчно. В съдържателната част на активната политика нови, иновативни политики по отношение на насърчване както на предлагането на работната сила, така и на търсенето на труд са минимални, докато рутинните способности в оказваните услуги преобладават.

6. Сред характеристиките на провежданата активна политика на пазара на труда като недостатък трябва да се посочи бавният период на разработване, утвърждаване и внедряване на избраните инструменти. Администрирането на активната политика не е достатъчно гъвкаво и би могло да се преразгледа, дори и предписаните от европейската практика бюрократични стъпки могат да бъдат преосмислени, така че една програма/мярка/схема да може да се реализира във времето, когато тя е най-необходима.

7. Недостатъците по отношение на администрирането на политиките (процеса на внедряване) особено силно проличаха по време на здравната пандемия. Няколко основни негативни характеристики се отбелязват публично от участващите в процеса работодатели и индивиди: ненавременност на внедряване (вкл. множество документация) и забавяне на изплащанията. Що се отнася до съдържанието на предприетите действия, то остава в рамките на субсидираната заетост, но отговаря на целта за „запазване/защита“ на заетостта. В по-малка степен развитие получи „гъвкавата“ заетост, приложена основно под формата на „работа от вкъщи (home office)“.

8. Друга характеристика на провежданата активна политика е свързана с нейната насоченост, която през годините основно е съсредоточена към т.нар. уязвими групи на пазара на труда (хора с намалена трудоспособност, дългосрочно безработни, хора извън пазара на труда, хора с ниско образование и квалификация). През

периода 2014–2020 г. акценти на активната политика са младежите и хората извън пазара на труда. Те произтичат както от състоянието и потребностите на пазара на труда в страната, така и от европейските мащабни програми за намаляване на младежката безработица („Младежка гаранция“) и за приобщаване на хората извън пазара на труда в него („Activation strategy“). Фокусирането към една или друга група обаче не трябва да нарушава баланса в обхвата на уязвимите група от активни политики, което да доведе до натрупване на дълбоки проблеми. За нашата страна такъв проблем са дългосрочно безработните, сред които има различни подгрупи, част от тях са младежи, но като цяло тази група трудно се поддава на въздействия от активни политики, включително и поради ниското образователно и квалификационно равнище на хората в нея.

9. Предприетите мерки в условия на здравна пандемия показват, че въпреки тях редица категории от трудовите ресурси и заетите не бяха подкрепени навреме, т.е. първоначално фронтът на защита беше силно стеснен, разширяването му закъснява във времето, а предприетите мерки не се реализират със задна дата. Така възникват три основни проблема: *първо*, етапност при въвеждането на мерките, оставящи големи контингенти от участниците в пазара на труда без необходима първоначална подкрепа, *второ*, бавно и затрудняващо администриране на процесите на подпомагане, независимо от формата му и, *трето*, отсъствие на креативност и визия за извършваните стъпки в провежданата политика с цел възстановяване на икономиката с ново качество.

10. Предприетите действия в извънредни условия на здравна пандемия не могат да бъдат оценени еднозначно: те имат позитивни страни, доколкото са насочени към запазване и подпомагане на заетостта, и в тази насока са с положителни резултати. Същевременно тези действия могат да бъдат значително по-добре организирани, разпространени в обществото и реализирани спрямо потребностите на днешния ден както на работодателите, така и на работещите. Намаляването на бюрократичния механизъм в нестандартните условия на случващото се е въпрос на гъвкавост на действащите системи и взаимовръзки както между различните участващи в процесите

институции, така и на механизмите за комуникации в европейските структури.

11. Като характеристика на активната политика на пазара на труда се откроява *добрата консистентност* между отразените в програмните документи визия, цели и инструменти и реалностите на пазара на труда, представени от нарастващи дисбаланси и неравенства по отношение на участието в пазара на труда.

12. Прилагането на междуинституционален подход при реализацията на активната политика на пазара на труда е необходима предпоставка за нейната успешност. Затова и отсъствието на такъв подход се идентифицира като съществен риск по отношение на реализацията на приемствеността и последователността на желаната политика.

13. Наред с позитивните страни при по-общото дефиниране на приоритетите на ОПРЧР 2014–2020 г. в сравнение с предходната оперативна програма откриваме възможности от *фокусиране към проблемите „на деня“ и пренебрегване на средносрочните и дългосрочните цели* и това е характеристика с негативен потенциал. По-общото дефиниране на приоритетни оси също крие и рискове част от проблемите на заетостта и безработицата да *не се адресират*.

14. В структурата на активните политики на пазара на труда се откроява абсолютното предимство на директните субсидии за работни места в България (63,4% от общия брой участващи през 2014 г. и 48,5% през 2017 г.). Обучението, въпреки че фигурира сред обявените в програмните документи като приоритет, на практика все още не се е превърнало в такъв.

15. Обобщаването на тенденциите в измеренията на активните политики на пазара на труда по критерии брой участници в активни политики и разходи за реализация на активни политики налага следните изводи:

➤ програмите на активната политика са насочени основно към заетост и по-малко към обучение;

➤ сред програмите за заетост преимущество има директното създаване на работни места и много по-малко – насърчаване на бизнес инициативата и заетостта;

➤ разходите за обучение са ниски в сравнение с други страни членки, както и броят на участващите в тази форма на активната политика;

➤ основната насока на разходите на активните политики са към подкрепа на доходите на домакинствата на уязвими групи;

➤ един от основните приоритети на провежданата политика през периода – активиране на неактивните, се реализира в условия на модернизиращи се услуги по заетостта, но все още в рамките на умерени бюджети както за самата програма, така и за развитие на услугите по заетостта.

16. Анализът на динамиката на основни показатели на пазара на труда показва, че определящ фактор за развитието на търсенето на пазара на труда е първичният пазар (80–89% от заявените работни места). Ролята на активната политика на пазара на труда е подкрепяща търсенето и предлагането и има за цел „балансирането/туширането“ на съществени и устойчиви неравенства в търсенето и предлагането на труд (17,2–10,7% от заявените работни места).

17. Анализът показва, че страни, в които публичните средства за активни политики се насочват приоритетно за стимулиране на първичния пазар, имат по-добри показатели по отношение на заетостта. В тази насока преосмислянето на структурата на активната политика в посока намаляване на субсидираната заетост и повече усилия към качествени промени в работната сила, работната среда и тяхната гъвкавост и адаптивност може да бъде полезна при определяне на структурата на бюджетните разходи за активни политики.

18. Анализът на динамиката на безработицата в контекста на провежданите политики за нейното намаляване показва, че за продължително безработните прилаганите политики не са достатъчни като обхват и алтернативни възможности. Неустойчивите промени в техния брой през годините и запазването на сравнително висок дял в общия брой безработни в страната насочва вниманието към търсене на по-ефективни варианти като алтернативни политики.

19. Коренно различно е заключението на анализа за прилаганите политики за намаляване на младежката безработица, регистрирала най-висок спад в ЕС за последните 6 години (15,5 п.п.). Независи-

мо от това два момента трябва да останат във фокуса на политиките поради техния висок рисков характер: *първо*, високият процент на преждевременно напусналите системата на образованието и обучението (13,9% през 2019 г.), който е над националната цел на България по стратегията „Европа 2020“ от 11% и над средното за ЕС равнище от 10,6% – факт, който тревожи, доколкото тези младежи са потенциални безработни; *второ*, делът на неработещите и неучастващите в образование и обучение младежи (15–24 г.) от 13,7% при 10,1% средноевропейско равнище, както и този на младежи (15–34 г.) от 17,5% при 14,0% средноевропейско равнище. Предвид тези данни политиките за активиране и трайно привличане на младежите в пазара на труда определено трябва да бъдат преразгледани и подобрени.

20. Оценките на активните политики на пазара на труда са практика в старите пазарни икономики, но техният опит ни казва, че прогнозирането на въздействия в средносрочни и дългосрочни хоризонти не трябва да се основава на еднократни оценки на ефектите от активните политики. Това е така, защото оценките за въздействие могат да бъдат различни във времето и зависят от разнообразни фактори, включително специфични национални особености в структурата на заетостта. В този смисъл е необходимо да се подхожда с внимание в очакванията при адаптиране на „добри практики“ от активните политики.

21. Оценките на активните политики на пазара на труда у нас следват хипотезата, че ефектите са повече видни при динамиката на равнището на безработицата и в по-малка степен – при динамиката на заетостта. През периода 2000–2011 г. нейният принос за повишаване на заетостта в страната е средно с 2,3% за периода 2003–2011 г., т.е. нарастване от 207,2 хил. души общо за периода или около 26 хил. души средногодишно.

22. На индивидуално ниво според **нетните оценки през 2011 г.** най-високо нарастване на заетостта на бенефициентите на активните програми има при безработните младежи до 29 г. (16,3%), на второ място е групата на продължително безработните (14,4%), следват безработните без квалификация (14,6%), безработните над 50 г. (13,6%) и безработните с трайни увреждания (13,1%). Тоест в резул-

тат от участие в активни политики заетостта сред посочените групи нараства средно с около 15%.

23. През 2017 г. изчислените нетни ефекти показват, че около една трета от последващата заетост на включилите се в програмите е следствие от участието им в активни програми. В абсолютен брой става въпрос за последваща заетост за около 2000 човека, която като дял от общата заетост е незначителна, но като подкрепа за заетост има съществен икономически и социален ефект за отделния индивид и за неговото семейство. Тези данни потвърждават направените изводи за сравнително минимален ефект на активните политики върху нарастване на заетостта и за по-силни социални ефекти.

24. Ниският ефект на програмите за субсидирана заетост за продължително безработните хора показва, че отсъствието на образование и квалификация е съществен недостатък за успешно преодоляване на безработицата и че фокусът към повишаване на образователното равнище и придобиването на квалификация е върнатата посока на активните програми на пазара на труда в наши дни. Преосмислянето на краткосрочните ефекти от участие в активни програми с действия за качествена промяна на безработните, която ще им даде възможност да се реализират трайно на първичния пазар, е назряло предвид както на намаляващите трудови ресурси, така и на високата цена на активната политика.

25. *Нетният ефект*, т.е. чистият ефект от програми/мярка (който се дължи само на изследваните активни мерки) за намаляване на безработицата се променя, като от *13,2 п.п. през 2011 г. нараства на 14,5% през 2015 г. и на 15,4% през 2017 г.*

26. В България практиката за оценяване на ефектите на прилаганите активни политики все повече се обогатява и това позволява преосмисляне/подобряване на прилаганите инструменти на активни политики като съдържание и насоченост на действащите програми, мерки и схеми. Засега обаче процесите на иновативно обновяване/създаване на политики са малко, в структурата на активните политики продължава да преобладава традиционната субсидирана заетост, позитивен момент е все по-честото комбиниране с образователни модули.

27. Ефектите от прилаганите политики са различни за различни групи от безработните (профили на безработните), те показват по-високи равнища при жените, младежите, хората с по-високо образование и са по-ниски при мъжете, хората с основно и по-ниско образование и продължително безработните. Тези оценки налагат извода, че ниската конкурентоспособност (оценена като образование, професии, продължителност на безработицата) не се компенсира напълно от участието в активните политики и тези хора продължават да бъдат в уязвими позиции по отношение на заетостта.

28. Като цяло насочеността на активната политика на пазара на труда в България съответства на съвременните акценти в развитието на европейския пазар на труда – активизация на трудовите ресурси, зелена и дигитална трансформация чрез образование и професионална квалификация, повишаване на социалната включеност и бързи преходи от безработица в заетост чрез подобряване на услугите на пазара на труда. Същевременно други аспекти остават на втори план (гъвкавост в системата на заетостта и на услугите, учене през целия живот, включване на младежите, които нито работят, нито учат, в пазара на труда), което ще продължава да бъде проблем за балансираното развитие на пазара на труда в близкото бъдеще. Проблем остава и неясната рамка на перспективите пред търсенето на труд предвид твърде общите виждания за бъдещата структура на икономиката.

ЛИТЕРАТУРА

- Атанасова, М. Младежи в трудоспособна възраст с основно и по-ниско образование в България – участие в образование и обучение. – Население, ИИНЧ – БАН, Департамент „Демография“, т. 37, кн. 4, 2019, с. 690.
- Белева, И., В. Цанов, Й. Христосков, Г. Шопов, П. Луканова. Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990–2011). С., АИ „Марин Дринов“, 2012.
- Белева, И. и др., 2014: Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания. Годишен доклад. С., Горекс Прес.
- България: Заключително изявление на екипа на мисията по чл. IV за 2020 г. – International Monetary Fund (МВФ), 14.02.2020 [online]. Available at: <https://www.imf.org/bg/News/Articles/2020/02/14/mcs021420-bulgaria-staff-concluding-statement>; <https://www.imf.org/bg/News/Articles/2020/11/10/mcs111020-bulgaria-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>. Accessed: 01.04.2021.
- Годишник, 2014, 2015: Агенция по заетостта, Министерство на труда и социалната политика [online]. Available at: <https://www.az.government.bg/>; <https://www.az.government.bg/bg/stats/view/4/153/>. Accessed: 01.04.2021.
- Годишен доклад, 2015. Оценка на изпълнение на оперативна програма „РЧР“ 2007– 2013 г. С., ИИИ – БАН [online]. Available at: <https://www.iki.bas.bg/godishen-doklad-2015>. Accessed: 01.04.2021.
- Доклад за изпълнението през 2019 г. на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014–2020 г. С., март 2020, с. 25 [online]. Available at: https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/doklad_2019_fin_npiegm_0.pdf. Accessed: 01.04.2021.
- Доклад: Фондовете на ЕС в България. Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС. С., Министерство на финансите, септ. 2020 [online]. Available at: <https://www.minfin.bg/bg/1168>. Accessed: 01.04.2021.

- Европа 2020: Национална програма за реформи, актуализация 2014 г. С., Министерство на финансите, април 2014 [online]. Available at: <https://www.minfin.bg/bg/867>. Accessed: 01.04.2021.
- Европа 2020: Национална програма за реформи (актуализация 2016 г.). С., Министерство на финансите, април 2016 [online]. Available at: <https://www.minfin.bg/bg/867>
- Желязкова, М. Качество на работните места и заетостта в България. – Население, ИИНЧ – БАН, Департамент „Демография“, т. 37, кн. 4, 2019, с. 728.
- Лисабонска стратегия, 2000: Европейски съвет, Брюксел, 28 февр. 2000 г. DOC/00/7, Lisabon strategi doc. [online]. Available at: http://ophrd.az.government.bg/storage/legals/16_lisabon_strategy.pdf. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за изпълнение на европейската гаранция за младежта, 2014–2020 г., приет от МС през декември 2013 г. и актуализиран през април 2014 г. С., МТСП [online]. Available at: file:///C:/Users/lucy/AppData/Local/Temp/Youth_2020.pdf. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2014. С., МТСП, 2013 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2016. С., МТСП, Решение на МС № 703/ 25.08.2016 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2018. С., МТСП, Решение на МС № 24/ 19.01.2018 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2019. С., МТСП, Решение на МС № 20/ 18.01.2019 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2020. С., МТСП, Решение на МС № 83/ 6.02.2020 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>. Accessed: 01.04.2021.
- Национален план за действие по заетостта, 2021. С., МТСП, Решение на МС № 83/ 29.01.2021 [online]. Available at: <https://www.mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta>.

- mlsp.government.bg/natsionalni-planove-za-deystvie-po-zaetostta. Accessed: 01.04.2021.
- Национална програма за развитие „България 2020“. С., МС, Решение № 1057/20.12.2012 [online]. Available at: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765>. Accessed: 01.04.2021.
- Национална стратегия за заетост в Република България, 2013–2020 (актуализирана). С., МТСП, Протокол № 40.1 на МС/09.10.2013 [online]. Available at: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=858>. Accessed: 01.04.2021.
- Обзор за състоянието на пазара на труда, 2015–2017 (2018). С., Агенция по заетостта, 2018 [online]. Available at: <https://www.az.government.bg/>
- Окончателен доклад ФИАРР. Оценка за реализирания напредък по 6 схеми на ОПРЧР 2007–2013. С., МТСП, 2010.
- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, 2007–2013 (CCI: 2007BG051PO001). С., МС, МТСП, 3 окт. 2007 [online]. Available at: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=422>. Accessed: 01.04.2021.
- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, 2014–2020, финална версия. ЕСФ, ЕС, одобрена от ЕК – дек. 2014 [online]. Available at: <http://archive.eufunds.bg/bg/page/988>. Accessed: 01.04.2021.
- Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда. С., ИПИ, 2011 [online]. Available at: https://www.ngobg.info/bg/documents/49/417active_measures.pdf. Accessed: 01.04.2021.
- План за възстановяване и устойчивост на Република България. С., МС, окт. 2020.
- Последващи оценки на приноса на активната политика на пазара на труда върху изменението на избрани показатели, характеризирани икономическото и социалното развитие през периода 2000–2011 г. С., МТСП, 2015.
- Последваща оценка на приноса на активната политика на пазара на труд на индивидуално ниво. С., МТСП, 2015.
- Препоръки на Съвета от 12 юли 2016 г. относно националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържащи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г. (2016/C 299/08).

- Препоръки на Съвета от 11 юли 2017 г. относно Националната програма за реформи на България за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2017 г. (2017/С 261/02).
- Препоръки на Съвета от 13 юли 2018 г. относно Националната програма за реформи на България за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2018 г. (2018/С 320/02).
- Проект BG 05M90P001 „Повишаване ефективността на провежданата политика по заетостта“ по ОПРЧР. С., МТСП, 2019.
- Проект BG 05M90P001 „Повишаване ефективността на провежданата политика по заетостта“ по ОПРЧР „Изготвяне на оценки на ефектите от активната политика на пазара на труда, финансирана със средствата от държавния бюджет, на индивидуално ниво (нетна оценка) на програмите и мерките, включени в Националния план за действие по заетостта през 2017 г.“ С., МТСП, 2019.
- Съобщение на Комисията, септември 2019: специфични за всяка държава препоръки, 2019. Брюксел, Европейска комисия [online]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0500&from=EN>. Accessed: 01.04.2021.
- Baker, G., A. Glyn, D. Howell and J. Schmitt, 2005: Labour market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence, in *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*. Oxford University Press.
- Bassanini, A., R. Duval, 2006: Employment patterns in OECD countries. – OECD social, employment and migration papers, No 35, OECD Publishing.
- Belot, M. and J. C. van Ours, 2004: Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms? – *Oxford Economic Papers*, vol. 56.
- Blanchard O. and J. Wolfers, 2000: The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: the aggregate evidence . – *Economic Journal*, 110, March.
- Bulgaria: reforms to improve competition, governance and skills would strengthen the recovery from COVID-19, OECD economic assessment of Bulgaria. OECD, January 2021 [online]. Available at: <https://www.oecd.org/countries/bulgaria/bulgaria-reforms-to-improve->

competition-governance-and-skills-would-strengthen-the-recovery-from-covid-19.htm

- David, Grubb, 2012: Key features of successful activation strategies, OECD Employment Analysis and Policies Division, PES to PES DIALOGUE CONFERENCE „Activation and integration: Working with individual action plans“. Brussels, 8–9 March 2012; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0460R\(01\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0460R(01)&from=SL)
- De Serres, A., F. Murtin Hijzen, 2013: Do policies that reduce unemployment raise its volatility? – OECD economic development working papers, No 1020, OECD publishing.
- Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl, 2016: Evaluating Labour Market Policy. – IZA Discussion Paper, No 9966.
- Elmeskov, J., John P. Martin and Stefano Scarpetta, 1998: Key lessons for labour market reforms: evidences from OECD countries experience. – Swedish Economic Policy Review, vol. 5, No 2.
- Employment database, Labour market policies and institutions. OECD [online]. Available at: <https://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-labourmarket-policies-and-institutions.htm>
- Estevao, Marcello, 2003: Do active labour market policies increase employment? – In: International Monetary Fund, IMF working paper WP/03/234.
- European Commission, 2006: Labour Market Policy Database Methodology (Revision of June 2006). Luxembourg, Office for the Official Publications on the European Communities.
- European Employment Guideline, 2006. Brussels, 12.12.2006, COM (2006), 815 final 2006/0271 (CNS) [online]. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0815_/com_com\(2006\)0815_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0815_/com_com(2006)0815_en.pdf)
- Joint Employment Report, 2019. Belgium, EU Commission [online]. Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=joint+employment+report&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>
- Joint Employment Report, 2021. Belgium, EU Commission [online]. Available at: <https://www.google.com/search?q=joint+employment+report+2021&oq=joint+employment+report+2021&aqs=chrome..69i57j0i22i30i2.11036j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Labour market policy statistics. Methodology 2013. Manuals and guidelines, 2013. European Commission, Eurostat, 2013 edition [online]. Available

- at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF/>. Accessed: 01.04.2021.
- Layard, R., S. Nickell and R. Jackman, 1991: Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford University Press.
- Long-term unemployment: Commission proposal for a Council Recommendation, Sept/2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5562
- Martin, Jonh, 2000: What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. – Occasional papers, 35.
- Martin, John, 2014: Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence on their effectiveness. – IZA Policy Paper, No 84.
- Nickell, 1998: Unemployment questions and some answers. – Economic Journal, vol. 108.
- OECD Job Study, Facts, Analysis, Strategies, 1994 [online]. Available at: <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>. Accessed: 01.04.2021.
- Robinson, P., 2000: Active labour-market policies: a case of evidence-based policy-making? – Oxford Review of Economic Policy, Vol. 16, Issue 1, March 2000, 13–26.

Summary

The review of the active labor market policy during the period 2014-2020, the highlighting of its main characteristics and the tracing of the assessments of its effectiveness allows for the synthesis of a series of conclusions, which may be useful, both as scientific knowledge of our most recent history, and for the institutions, which are directly engaged in the elaboration of the policy and are responsible for its implementation.

The active labor market policy during the period 2014-2020 as reflected by the strategic documents in the field of raising employment on the labor market in Bulgaria and the reduction of unemployment is systematized from the standpoint of several criteria: firstly, according to its *adequacy* with regard to contemporary problems of the economy and of the labor market and according to its *consistency* and *continuity* in view of the strategic objectives and tasks set forth by the main programming documents as well as in comparison to the preceding programming period (2007-2013); b) the dynamic of the main active policy indicators (number of persons encompassed by different programs, number of persons that have worked under said programs, allocated resources); c) the changes in the dynamic and structure of the main labor market parameters (economic activity, employment, unemployment); d) individual assessments made by participants in it, reflected by various sociological studies.

On the basis of this methodological approach and the conducted research, the author formulates the following conclusions:

1. In the context of the medium- and long-term targets for development of the country (Bulgaria National Program 2020) and given the European development targets (Europe 2020), the active labor market policy is completely adequate to the outlined guidelines for development of the labor market in Bulgaria as part of the European labor market, namely: encouraging the supply of labor; increasing the quality of the labor resource; improvement of the functioning of the labor market by increasing its flexibility and adaptiveness to the dynamic of economic development.

2. The analysis of the actions taken in the conditions of the Covid-19 pandemic highlights that, in the short-term, the “shocks” over the economic system (internal and external) continue to be a “surprise” for the government, while the “risks” facing the policies are not accompanied by flexible preventive action schemes. This policy weakness first manifested in 2019 when the international financial crisis hit the Bulgarian economy and caused a crash on the labor market. The negative consequences from this “shock” were continuously overcome over time (the recovery began in 2014 when the pre-crisis employment

level was reached). The negative effects of the crisis impeded the fulfillment of the targets of the active policy within the planned deadlines during the first programming period (2007-2013)

When the global health pandemic hit the Bulgarian economy in the beginning of 2020 its impacts over the labor market were unpredictable since this crisis affects/infests/kills people. The crisis completely changed the objectives of the labor market policy and the main priority became the “preservation of human lives and of the labor resources”, while the instruments for conducting such policies were elaborated over the course of the crisis.

3. Given that the health pandemic continues until this day, the objectives of the active policy, which have been set and need to be fulfilled in 2020, remain at the level of the main indicators from 2019 (from the best years for the economy and the labor market in particular), i.e. they remain unfulfilled. The measures for counteracting the crisis, which have been elaborated “ad hoc”, over the course of the past year showed both their strengths and their drawbacks.

4. Besides being adequate with regard to the priorities in the development of the Bulgarian and European labor market, during the period 2014-2020 the active policy, in terms of its content and instruments (programs, measures, schemes) retains the continuity and consistency with regard to the policy, which was enforced over the preceding programming period (2007-2013). Furthermore, in practice, until 2015, the labor market implemented the active policies from the preceding period, which it had not succeeded in completing, while new policies began to be developed and implemented since 2016.

5. The content of the active labor market policy shows remarkable sustainability in time, i.e. one and the same programs and measures have been implemented for years. This “conservativeness” of the active policy may be assessed, on the one hand, on the basis of its positive side (since it shows that the programs are successful and support the participants). On the other hand, in the conditions of dynamically changing economic conditions and state of the labor market in the years following the financial crisis, this sustainability shows stagnation in the development of the policy and a slow rate of reflection of new alternatives, both for the employers and for the employees. In Bulgaria the center of the active labor market policy, since its elaboration up until the present day, has been the subsidized employment, which takes different forms and is being ensured using various instruments, but has been preserved in terms of its content. A positive tendency from the last few years is its combination with more training modules; however, this is insufficient in view of the fact the employers’ demand for a higher quality labor force has not been met. Within the content of the active policy, new, innovative policies for encouraging both

the supply of labor force and labor demand, are minimal, while the routine services predominate.

6. Among the characteristics of the conducted active labor market policy, one drawback, which needs to be highlighted, is the long period of elaboration, approval and integration of the selected instruments. The administration of the active policy is not sufficiently flexible and could be revised; even the bureaucratic steps that have been recommended by the European Commission could be reexamined so that any given program/measure/scheme may be realized during the time when it is most necessary.

7. The shortcomings with regard to the administration of the policies (the process of integration) manifested particularly strongly during the health pandemic. Several main negative characteristics were outlined publicly by individuals and employers that participate in the process: *untimely implementation* (incl. a lot of documentation) and *delay of payments*. Regarding the content of the implemented actions, it remains within the framework of subsidized employment; however, in these conditions, this content does not correspond with the objective for “preservation/protection” of employment. To a smaller extent, “flexible” employment developed, mainly in the form of “home office” employment.

8. Another characteristic of the conducted active policy relates to its focus; over the years it mainly focused on the so-called vulnerable groups on the labor market (persons with reduced working capacity, long-term unemployed, people outside the labor market, persons with low education or no education and qualifications).

However, the priorities of the active policy during the period 2014-2020 were concentrated on the youths and on the people outside of the labor market. This focus stems both from the state and needs of the labor market in the country, and from the large-scale European programs for reducing youth unemployment (Youth Guarantee) and for inclusion of people currently outside of the labor market (Activation Strategy). Focusing on one group or another, however, must not disrupt the balance within the coverage of vulnerable groups by active policies, which would lead to the accumulation of graver problems. In our country, such a problem is posed by long-term unemployment, which is comprised of various sub-groups, part of which are youths, but, as a whole, this group is difficult to impact using active policies, mainly due to the low education and qualification of the persons in that group.

9. The measures implemented in the conditions of a health pandemic show that, despite the devised schemes, a series of categories of labor resources and the employed did not receive support on time, i.e. initially the scope of protection was very limited, its expansion was delayed in time, while the measures implemented at a later stage were not implemented retroactively. Three main problems have been highlighted: *first*, the staged introduction of the measures,

creating large contingencies of participants in the labor market without the necessary initial support; *second*, slow and cumbersome administration of the processes of support provision regardless of the form of support provision and, *third*, lack of creativity and vision for taking policy steps aimed at restoring the economy to a new quality.

10. The actions taken in the emergency conditions of a health pandemic cannot be assessed unambiguously: they have positive aspects, since they are aimed at preserving and supporting employment and yield positive results to that effect. On the other hand, these actions may be significantly better organized, distributed in society and implemented in accordance with the present day needs of both the employers and the employees. The restriction of the bureaucratic mechanism within the non-standard conditions created by what is happening is a matter of flexibility of the existing systems and links between the different institutions that participate in the processes as well as of the mechanisms for communication with the European structures.

11. A characteristic of the active labor market policy that needs to be highlighted is the *good consistency* between the visions, objectives and instruments enlisted by the programming documents and the realities on the labor markets, which are being represented by growing imbalances and disparities with regard to the participation in the labor market.

12. The application of an inter-institutional approach to the implementation of the active labor market policy is a necessary prerequisite for its success. That is why the absence of such an approach is identified as a significant risk before ensuring the continuity and consistency of the desired policy.

13. Alongside the positive aspects, when defining more broadly the priorities of OP HRD 2014-2020, in comparison to the preceding Operational Program, we find possibilities for *focusing on the problems “of the day” and neglecting the medium- and long-term objectives*, and this is a characteristic with a negative potential. The broader definition of priority axes also carries risks, whereby part of the problems of employment and unemployment may remain *unaddressed*.

14. Within the structure of the active labor market policies the absolute advantage of direct job subsidies in Bulgaria (63.4% of all participants in 2014 and 48.5% in 2017) needs to be highlighted. Training, despite it being declared a priority by the programming documents, has, in practice, not yet become one.

15. The summary of the trends in the dimensions of the active labor market policies by the criteria ‘number of participants in active policies’ and ‘expenditures for the implementation of active policies’ leads to the following conclusions:

➤ the active policy programs are mainly focused on employment and, to a smaller extend, on training;

- among the employment programs, direct job creation predominates, while encouraging the business initiative and employment is far less prioritized
- the expenditures for training are low in comparison to other member state as is the number of persons participating in this form of active policy
- the main share of active policy expenditures are allocated to supporting the incomes of households from vulnerable groups;
- one of the main priorities of the policy being implemented during the period – namely, activation of inactive persons is implemented in the conditions of modernization of the employment services, but still within the framework of moderate budgets, both of the program itself and ones for development of the employment services.

16. The analysis of the dynamic of the main labor market indicators shows that one of the determinant factors of the development of demand on the labor market is the primary market (80-89% of vacant jobs). The role of the active labor market policy is to support supply and demand and aims to “balance/correct” significant and sustainable disparities in the demand and supply of labor (17.2% - 10.2% of vacant jobs).

17. The analysis highlights that in countries, where the public resources for active polices are, as a priority, allocated towards stimulating the primary market, have better employment indicators. To that effect, the rethinking of the structure of the active policy in the direction of reducing subsidized employment and putting more efforts into qualitative changes to the workforce, the working environment, and their flexibility and adaptability, may be useful when determining the structure of budget expenditures for active policies.

18. The analysis of the dynamic of unemployment in the context of the conducted policies aimed at its reduction indicates that for the long-term unemployed, the applied policies are not sufficient in scope and alternative opportunities. The notable fluctuations in the their number over the years and the preservation of their comparatively large share in total unemployment in the country focuses the attention on seeking more effective options, such as alternative policies.

19. The conclusion of the analysis about the applied policies for reduction of youth unemployment, which register the largest rate of decrease in the EU over the last six years (15.5 p.p.) is significantly different in comparison to the situation with long-term unemployment. Regardless of that, two elements need to remain at the focus of the policies due to their high-risk character: *First*, the high percentage of early leavers of the system of education and training (13.9% in 2019), which is above the national target for Bulgaria set by the Strategy “*Europe 2020*” at 11%, and higher than the EU average of 10.6% - this fact is worrisome as far as these youths are potentially unemployed. *Second*, the share of youths out of educa-

tion, training and employment (aged 15-24) is 13.7%, while the average European level is 10.1%; the share of youths (aged 15-34) out of training and employment is 17.5%, while the average European level is 14.0%. Given these data, the policies for activation and permanent attraction of the youths to the labor market definitely need to be reviewed and improved.

20. The assessment of the active labor market policies is a common practice in the traditional market economies, but their experience shows us that the forecasting of impacts in the medium- and long-run must not be based on singular assessments of the effects of the active policies. That is the case, because the impact assessment may differ in time and may be dependent upon various factors, incl. national specificities, specificities of the employment structure, etc. In that sense, it is necessary to once again pay attention to the expectations when adapting “good practices” to the active policies.

21. The assessment of the active labor market policies in the country are based on the hypothesis that the effects on the dynamic of unemployment are more apparent, while the effects on the employment dynamic are evident to a smaller extend. During the period 2000-2011 its contribution equates to *raising employment in the country by 2.3% on average for the period 2003-2011*, reaching 207.2 thousand persons in total for the period, which corresponds to an increase by 26 thousand people on average per annum.

22. On an individual level, the **net assessments in 2011** show that the registered increase is highest in the employment of the beneficiaries of the active programs, which are unemployed youths up to 29 years of age (16.3%); the group of long-term unemployed persons ranks second (14.4%); the unemployed and unqualified persons follow (with 14.6%), while the unemployed over 50 years of age (13.6%) and the unemployed with disabilities (13.1%) rank last. In other words, as a result of participation in active policies, employment among the specified groups increases, on average, by around 15%.

23. In 2017 the calculations of the net effects show that **around one third** of the resulting employment of the participants in the programs in a consequence of their participation in active programs. In absolute terms this equates to subsequent employment of around 2000 persons, which, as a share in total employment, is insignificant, but, as a form of support, has a significant economic and social effect for any given individual and their family. These data confirm the conclusions made about the comparatively minimal effect of the active policies over employment growth and about the stronger social effects.

24. The limited effect of the programs for subsidized employment for long-term unemployed persons indicates that the lack of education and qualification is a significant obstacle before successfully overcoming unemployment and that the

focus on increasing the educational level and the attainment of professional qualification is the right direction of the active labor market policies these days. The need for rethinking of the short-term effects from the participation in active action programs towards a qualitative change of the unemployed, which would allow them to find permanent realization on the primary market, has become quite urgent in view of both the decreasing labor resources and high cost of the active policy.

25. *The net effect*, i.e. the clean-cut effect of programs/measures (which is solely due to the analyzed active measures) towards reducing unemployment fluctuates – *from 13.2 p.p. in 2011, it increases to 14.5% in 2015 and to 15.4% in 2017.*

26. In Bulgaria the practice of valuating the effects of the applied active policies is still being enriched and this allows for rethinking/improvement of the utilized instruments for implementing active policies in terms of content and focus of the active programs, measures, schemes. Still, however, the processes of innovative revision/elaboration of policies are limited, while the structure of the active policies continues to be dominated by the traditional subsidized employment; a positive element, however, is its increasingly frequent combination with educational modules.

27. The effects of the applied policies are different for different groups of unemployed persons (unemployment profiles); they reach higher levels for women, the youth, the persons with higher education, and lower levels for men, persons with elementary or lower education and the long-term unemployment. These assessments lead to the conclusion that the low competitiveness (assessed on the basis of education, profession, length of unemployment) is not compensated fully by these persons' participation in the active policies; even after they have participated in active policies they remain in a vulnerable position with regard to employment.

28. As a whole, the focus of the active labor market policy in Bulgaria corresponds with the contemporary focal points in the development of the European labor market – activation of the labor resources, green and digital transformation through education and professional qualification, raising social inclusion and swift transitions from unemployment into employment via improvement of the labor market services. On the other hand, other aspects remain on “line two” (flexibility in the employment system and service system, life-long learning, inclusion of the youth outside of employment and training in the labor market), which will continue to be a problem for the balanced development of the labor market in the near future. The unclear framework of the future of labor demand given the overly general views about the future structure of our country's economy also remains problematic.

Искра Белева

**Политиката на пазара на труда
в България – развитие и особености
през периода 2014–2020 г.**

Българска
Първо издание

Редактор *Елисавета Найденова*
Художник на корицата *София Попйорданова*
Графичен дизайнер *Даниела Мицева*

Формат 60×84/16
Печатни коли 11

Печатница на Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“
1113 София, ул. „Акад. Георги Бончев“, бл. 5

www.press.bas.bg

ISBN 978-619-245-165-3