

ДЪЛГОСРОЧНАТА БЕЗРАБОТИЦА – СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕТО ѝ

В годините на “икономическия бум” до началото на 70-те дългосрочната безработица е епизодична и нетипична форма на безработица. Тя е била възприемана като противоречаща на обществата на висока и пълна заетост.¹ През 90-те години дългосрочната безработица е устойчиво явление както в развиващите се, така и в развитите страни. В държавите, извършващи преход към пазарен тип икономика тя започва да се наблюдава и регистрира след 1990г. През периода на централизирано-планово управление скритата безработица беше една от устойчивите ѝ характеристики; дългосрочната е нейн главен наследник.

Във всяка страна, независимо от степента на икономическото ѝ развитие, продължителната загуба на работата води до трайно лишаване от доходи и изпадане в бедност. Тази безработица е особено опасна, защото не само задълбочава бедността, а и съдейства за възпроизвеждането ѝ заедно с пълното маргинализиране на определени групи от населението. Особено опасно следствие от тази безработица е трайното възприемане на такива промени в стила на живот, които напълно изключват общественно-полезния труд, както и отблъскват обществените усилия за приобщаване към него.

Освен това дългосрочната безработица причинява постоянна загуба на трудови ресурси и нанася неблагоприятни корективи върху оптималните (за дадения момент) параметри на заетостта и темповете на икономическия растеж. В качествен аспект - продължителната загуба на работа води до частично или пълно обезценяване на инвестициите в трудовите ресурси, натрупания професионален опит и притежаваното образователно равнище.

Актуалността на проблемите, породени от продължителна загуба на работата обуславя постоянния интерес към тях в редица съвременни изследвания. Особено актуален е проблемът с растящата дългосрочна безработица в България. Целта на това изследване е на първо място - да се представят съвременните параметри на дългосрочната безработица във връзка с промени в концепцията за пълна заетост; второ - да се анализират политики за противодействие и границите на тяхната ефикасност при нисък (нулев или отрицателен) темп на икономическо развитие. Първата цел се реализира върху основа на изводи за индустриално развитите страни и за тези в преход към предимно пазарен тип икономика. Втората изисква насочване към предимно емпиричен материал. В случая това е както

¹ The role of employment and training services, 1992, p.23.

натрупаният опит в икономически развитите страни, така и българската практика с прилаганите вече стратегии и политики срещу тази безработица.

Във връзка с поставените цели се търси решение на следните изследователски задачи: обосноваване на необходимостта от използване на система критерии за очертаване на броя дългосрочно безработни; подробно дефиниране на съвременни причини за тази безработица; очертаване значението на реструктурирането на заетостта за ограничаването ѝ; критичен анализ на политики срещу дългосрочната безработица и конкретно - на тези, прилагани в България.

1. Критерии за очертаване на групата на дългосрочно безработните

Сложността и многоизмеримостта на явлението "дългосрочна безработица", както и възможните национални и институционални различия при характеризирането ѝ предизвикват проблеми при международни сравнения. Работата по дефинирането на единни критерии започва през втората половина на 70-те и през 80-те години.² Първоначално се поставя акцент върху по-голямата ѝ продължителност. Впоследствие той се допълва и с други изисквания в съответствие с възприети регулации върху пазара на труда.

В международната статистика най-често се приема, че дългосрочно безработни са лицата, които не са били наети по трудов договор за 12 и повече месеци. Смята се, че този период е достатъчен за ориентирване и мотивиране на безработния, за повишаване на квалификацията или преквалификация и за намиране на нова работа. Това е и стандартът за тази продължителност, препоръчан от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Безработните, които са изпратени в някоя от формите за професионално обучение или временно устроени в програми за дългосрочно безработните се изключват от общия им брой. Така е и според българското законодателство.³ За да се елиминира напълно влиянието на условностите, при международни сравнения се препоръчва използването на сравнения между тенденциите на промяна броя на дългосрочно безработните⁴ и относителните им дялове.

У нас в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (1997г.) не е предвиден отделен текст за определяне на критичната продължителност на безработицата. При "броенето" на безработните в статистическата отчетност обаче също се ползва критерий за 12 и повече

² През 80-те години започват и по-сериозните (специализирани) изследвания върху явлението. Едно от първите от тях е това на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) публикувано през 1988г. В него се подчертава, че значимостта на проблема нараства. Изводът се прави върху основа на повишаването на средната продължителност на престоя на безработните на пазара на труда. През 1986г. 45% от общо безработните в страните - членки на ОИСР са дългосрочно безработни. Техният брой е между 8 и 9 милиона. Увеличението им е твърде рязко и с по-висок темп спрямо този на общия брой безработните (Measures to Assist the Long-Term Unemployed, OECD, Paris, 1988, p. 11).

³ В допълнителните разпоредби на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (1997г.), при определяне на термина "безработно лице" освен другите изисквания е отбелязано също, че то не трябва да е включено в курсове за квалификация.

⁴ The scale of long-term unemployment problem, OECD, 1988, p. 11.

месеца без работа.

В страните-членки на ЕС, както и в други развити страни продължителността на престоя на пазара на труда включва първоначален период на интензивна работа с безработния за намиране на нова работа и следващ критичен период. През втория той се смята за продължително безработен, а изплащаното обезщетение се сменя с друг тип подпомагащи плащания.⁵ В страните, които полагат по-специални грижи за безработните се използва и втора категория на продължително останалите без работа. Това са лицата без заетост за 3 и повече години във Франция и Холандия, и тези за две и повече години в Дания и Германия. Опитът на тези страни е доказал, че по-ползотворната практика е продължително наблюдение и насочване на тези хора към обществено полезен труд, отколкото изолирането им от такива възможности. Прилагането на политики за поддържане за продължителен период на определен жизнен стандарт на лице, което търси работа се приема за "необходимото зло", което позволява мониторинг на тези безработни и прилагане на съответните облекчаващи програми (действия).

В някои изследвания, групата на дългосрочно безработните може да бъде интегрирана в общата група на "лица с нарастваща продължителност на загубата на работа" т. е. на лицата без работа.⁶ В нея се включват и хората, които са излезли от работната сила, но продължават да търсят работа (обезкуражените работници). Тук не участват лицата, които са извън работната сила поради болест, семейни задължения, сезонна работа и други подобни. Като се отчете и продължителността на престоя им без работа, обикновено общата средна продължителност на загуба на работа нараства значително. С изследването върху състава на тази група, посочените автори доказват, че в последна сметка не толкова прецизно измерената безработица, а концепцията за незаетост заслужава по-голямо внимание. Според нея продължителната безработица се дължи не на бавните обороти на пазара на труда, а на невъзможността или нежеланието да се локализира заетостта. Тя има значение и днес в края на 1990-те както за преходните икономики, така и за индустриално развитите държави. Особено добре изпъква нейното значение и при обосноваването на промените в съвременните концепции за пълна заетост.

Незаетостта може да бъде характеризирана с показателите за дългосрочна безработица върху основа на интервюиране на безработните и тяхното самоопределяне. В някои страни с развит сектор на икономиката "в сянка" разликите между тези показатели и показателите за регистрираните дългосрочно безработните, са съществени. Пример за такива различия е България. Така през 1997г. броят на безработните (125486 души) е 23.4% от регистрираните, докато като дългосрочно безработни са се самоопределили 61.3% от анкетираните през юни и 57.7% през ноември.

Значение за редуциране (или разширяване) на състава на дългосрочно безработните има и строгостта на критерия за редовно поддържана

⁵ Measures to Assist the Long-Term Unemployed, OECD, Paris, 1988, p. 11; Elements of Social Security in 5 European Countries, a Comparison, Ministry of Economic Affairs, Denmark, 1994; Removing the Barriers, Strategies to Assist the Long-term Unemployed, by Greenberg, M. and Stephen Heintz, Institute for East-West Studies, ESC, 1996.

⁶ Summer, Lowrence, Understanding Unemployment, 1990: 8.20

регистрация. Особено добре се проявява в страни, за които е типична сезонната заетост. В Гърция, например, всяко прекъсване на регистрацията (дори и за един ден поради такава заетост) прекратява основанията на безработния да кандидатства за осигуровка за безработица. По този начин в съществена степен се редуцира броя на дългосрочно безработните (и въобще на безработните).

При очертаването на групата на дългосрочно безработните се отчитат и някои социални критерии. Например, необходимостта от оказване на бърза помощ на младежите останали за повече от 6 месеца без работа е добре осъзната потребност и широко прилагана практика. В Швеция обаче младежите над 25 години се смятат за дългосрочно безработни 4 месеца след регистрацията им. Възможен подход за лицата в предпенсионна възраст е удължаването на този срок, предвид предстоящото излизане в пенсия.

В посочения Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта в България не се прилага диференциран подход за срока на дългосрочната безработица. На практика обаче се отчитат различия и се постига определена диференциация в периодите на изплащане на обезщетения за безработни според трудовия им стаж. Тя е регламентирана с текстовете на чл. 77 и чл. 71 на Закона. С чл. 77 се уреждат помощи за лицата останали продължително време без работа. Това са тези, които са продължили да бъдат безработни 6 месеца след изтичане на срока за изплащане на паричното им обезщетение. Според чл. 71 сроковете за плащане на обезщетения варират между 4 и 12 месеца. Съответно на това, за дългосрочно безработни по Закона (т. е. получаващите помощи за продължителна загуба на работа) се смятат лицата без работа за срок между 10 и 18 месеца. В първата група са главно младежите (типичен за тях е липсата на трудов стаж до 3 години). Във втората (стаж от 3 до 5 години), срокът признат за дългосрочна безработица е 12 и повече месеца. Същевременно очертана е и групата на безработните в особено критична ситуация. Това са лицата, които придобиват отново право на парично обезщетение в 3-годишен период от предходното му ползване.

Така, без изрично да се посочва като приоритетна позицията за младежите, в общия случай, тя се съдържа като определена възможност за тези от тях, които са с малък трудов стаж. Ако обаче безработният е започнал първата си работа, когато е бил на 16-20 години, тази възможност бързо се изчерпва с натрупания стаж от 3 - 5 години до навършването на 19 - 25 години. Във връзка с това по-коректният подход е изричното указване на шестмесечен период без работа за младежите (или друг период по-кратък от 12 месеца), като приоритетен, с цел предприемане на бързи мерки и предотвратяване изпадането им в групата на продължително безработните.

Световната практика доказва необходимостта от конкретно третиране на проблема "дългосрочно безработни" и разнообразяване на прилаганите критерии с цел по-ефикасното им приложение. Възприемането на система критерии за критична продължителност на загубата на работа у нас би трябвало да се прилага като важен елемент във всяка стратегия и политики срещу нея.

2. Причини за продължителните периоди на загуба на работа

Основен критерий за групиране на причините за дългосрочната безработица е според характера им като икономически (на търсенето и предлагането), социални и институционални. Те са взаимно преплетени; проявяват се на микро- и макро равнище, разглеждат се в съответствие с основни теории за съвременната безработица.⁷

Макроикономическите причини за продължителна безработица, с които започват почти всички класификации са тези идващи от **ниския растеж**, който не създава стимули за **търсенето**, вкл. и на работна сила. Това е Кейнсианският тип на циклична безработица при продължителните периоди на спад в бизнес цикъла.⁸ За съкращаването ѝ се предлага да се стимулира търсенето без да се променят заплатите. Класиците икономисти доказват, че именно заплатите би трябвало да бъдат орязани. Класическата безработица се обяснява с прекалено високите реални (продуктови) заплати, т. е. реалните разходи на работодателите да наемат работници. В краткосрочен план, при задържането на тези равнища някои фирми в затруднено положение не са в състояние да покрият променливите разходи за произвежданата продукция, редуцират заетостта или фалират. Практически регулирането на безработицата е твърде трудно при висок натиск на заплатите, с който се стимулира инфлацията. Но дългосрочно безработните не са сериозен фактор, който влияе на увеличаването на натиска на заплатите. Причините са на микроравнище. Това е готовността за работа при ниско заплащане и слабата конкурентоспособност на продължително безработните; ниските заплати за техния труд, който по правило е слабоквалифициран.

Освен това дългосрочно безработният е силно професионално мобилен от гледна точка на готовността си за усвояване на нови професии. Но тази мобилност се проявява само по отношение на онези, които са на ниските равнища на професионалните структури. Затова, въвеждането на съвременните високотехнологични производства не може да се очаква, че ще разшири съществено възможностите за заетост на тези лица. Необходими са особено мащабни структурни проекти, в които има място и за нискоквалифициран труд; както и наемане във вторичния и третичен сектор, и преди всичко – в сферата на услугите. Най-често, това не означава единствено възможности за нова заетост, от която е била лишена тази група безработни, а реструктуриране на възможностите за заетост.

Съществува и втора група от макро ограничения, произтичаща от политиките за локализиране на заетостта, водени от съвременните индустриално развити страни. Те насочват особено трудоемките и ниско

⁷ Всяка от теориите и свързаните с тях разсъждения за дългосрочната безработица се правят при предварително възприети предпоставки като стабилизирана инфлация и определен капацитет на икономиката да разкрива и поддържа работни места (в рамките на бизнес цикъла).

⁸ Необходимо е да се изчака приспособяването на цените и на заплатите (по-конкретно – на структурата на относителните заплати) в дългосрочна перспектива към новите бизнес условия, с оглед стимулирането на реалните пари, понижаването на лихвените проценти и създаването на нова заетост. При особено продължителни периоди на рецесионно задържане на заетостта е закономерно да се очаква нарастване броя на лицата търсещи работа за по-продължителни периоди на пазара на труда.

ефективни производства към сателитни държави. А именно тези производства биха могли да абсорбират част от дългосрочно безработните. Така възможностите за разкриване на нови работни места за тях са предимно в някои от второешалонните отрасли (преди всичко - селското стопанство и услугите). В общия случай новата професионална подготовка на тези безработни е за конкретни отрасли и дейности. Реализирането на тази секторна специализация е относително лесно да бъде организирано чрез програмите за заетост на тези безработни.⁹

Поведението на безработните, когато те не приемат относителни редукиции в стартовите заплати на новите позиции също стимулира безработицата за по-продължителни периоди. При това, проблемът може да се окаже по-широк. Например, през 20-те години занаятчиите не са приемали алтернативата да станат индустриални работници. Смятали са, че тя променя (прави по-ниски) не само заплатите им, но и социалния им статут.¹⁰ В следващите десетилетия, а и в съвременните условия, несъответствията са в обратната посока - работниците не отговарят на изискванията на технологичното реструктуриране. Но и в двата случая последиците са увеличен дял на дългосрочно безработните.

При условията на институционално поддържана продължителна и устойчива заетост, регулациите са главно към обема на заетостта, но не и спрямо заплатите. Дългосрочно безработните са относително малка и твърде отворена група към лицата извън пазара на труда. Регулирането на броя на лицата във втората група (възрастни, учащи се и жени) е с относително по-голямо значение, в сравнение с регулирането конкретно броя на дългосрочно безработните. В този случай, регистрираната дългосрочна безработица се различава съществено от нейните действителни размери. Причините са в увеличени брой обезкуражени работници и лица в трудоспособна възраст извън пазара на труда, както и в прекалено силните регулации, наложени на функционирането на пазара на труда, размера на заплатите и допълнителните плащания.

От гледна точка на заплатите, необходимо е да се посочи значението на механизма на ефикасните заплати за размерите на групата на дългосрочно безработните. Дългосрочната безработица може да се стимулира от прекалено продължителни периоди на запазване на относително високи равнища на тези заплати, които не могат да се компенсират с достатъчно голямата производителност на труда на тези лица.

Съществено значение за обяснението на дългосрочната безработица има теорията за интензивността на търсенето на нова работа. Тя зависи от две групи фактори: степента на заместване на доходите на безработните с изплащаните обезщетения и от продължителността на самия период на престоя на пазара на труда. Тук следва да се разгледа и състоянието на минималната работна заплата. От една страна, тя (и близки до нея заплати) е актуална за тези безработни, а от друга, някои от социалните плащания могат

⁹ Тази специализация например, беше реализирана през 80-те години при ограничаването на безработицата на етническите малцинства, и преди всичко – на индийците в Англия. Те бяха обучени и назначени в Лондонското метро, както и като шофьори в градския транспорт на столицата и в провинцията.

¹⁰ . Casson, M., *Economics of Unemployment*, 1983, p.6.

да бъдат ориентирани (или базирани) към тази заплата.

Социалните фактори за дългосрочната безработица не се различават съществено от тези въобще за загуба на работа. Най-често се посочват някои “неблагоприятни” за момента характеристики, като демографска ситуация, местоживееене, социален статут и др.¹¹ Отделна група причини, които могат да бъдат включени в тази група са демографските “бумове”, водещи до високи равнища на предлагане на работна сила.

Вследствие бавния оборот на пазара на труда на макроравнище маргиналните групи са поставени в трудни (за някои – невъзможни) условия за намиране на постоянна работа (но не и на работа въобще от някои групи). За това тяхната честота на смяна на временни позиции е относително висока. Тя се подчертава в мнозинството изследвания върху безработицата и главно във връзка с полагането на основите на политиките на съвременната заетост. В годините на Втората световна война и след приключването ѝ основен проблем, който е провокирал Лорд Бевъридж да започне работата си върху своя прочут Доклад за правителството (1942г.) е бил в това, че работниците приемали с облекчение и охота възможността да работят няколко дни от седмицата “на парче”. Така, те са заемали работни места, на които други биха се съгласили да работят с постоянна заетост и с ниски, но регулярни заплати.¹² По този начин, проблемите на дългосрочната безработица са били задълбочавани.

Закономерно е да се очаква, че лицата в критично положение на пазара на труда са с висока вероятност да загубят за продължителен период шансовете за намиране на работа. Това са, например младежите, възрастните преди пенсиониране, лицата с ниска (или вече ненужна) квалификация и с ниско образование, жителите на региони със затихващи функции и други подобни групи. Добавянето на “и други подобни” е необходимо за да се подчертае условността и възможното разнообразие на причините, водещи до дългосрочна безработица във всеки конкретен случай.¹³ Общата (обединяваща) характеристика е посочения относително по-нисък капацитет за намиране на нова работа от тези лица.¹⁴ Подобен аспект на представяне на дългосрочната безработица има значение само като нейно описание, но не и като аналитично средство за изследването ѝ.

Третата група основни причини за дългосрочната безработица са **институционалните**. В случая от значение е главно осигуряването на безработните и регулациите върху работната заплата, системата услуги на пазара на труда, данъчната система и други предпоставки за намиране на работа създавани от държавата и неправителствените организации. Водеща

¹¹ . Вж. Pissarides, C., J. Wadsworth. Who are the unemployed?, London, LSE, 1990; Unemployment and Labour Market Transition in Bulgaria. Report on research project, Sofia NACID, AIS Sirena N83744021, 1994; Изследвания върху безработицата – подходи и конкретни резултати. - В: Социалните науки и социалната промяна в България, БАН, 1998, 181-184.

¹² . The Beveridge Report: its origins and outcomes, in: International Social Security Review Vol. 45.1-2/1992, p. 5-17.

¹³ В изследване върху безработицата на младите и на цветнокожите групи на пазара на труда в САЩ се прави извода, че именно тази смяна на заеманите работи е реципрочна на честотата, с която те стават отново безработни (Barrett and Mongenstern, 1974).

¹⁴ Summers Lawrence, Kim Clark, Labor Market Dynamics and Unemployment: A Reconsideration, in: Understanding Unemployment, MIT Press, 1990, p. 39.

роля имат държавните политики и регулации. Според съвременните теории те са неотделими от типичните политики за разпределение и преразпределение на доходите. Къде и защо се проявява намесата на държавните институции?

Основен пример е квалификацията на безработните. Работната сила не е активният фактор, който определя броя на работните места. Важното качество на страни, като САЩ и Япония, които са с ниски равнища на безработицата е, че те успяват да бъдат добри в провеждането на политиките за формирането и квалифицирането на хора, които да "пасват" на съществуващите работни места.¹⁵ Друг пример е поддържането на доходите на безработните, но и насърчаване на активното търсене на нова работа, както и стимулиране на разкриване и заемане на работни места.

Ричард Леърт (Preventing long-term unemployment, in: Unemployment Policy, 1996, p.334-335) акцентира върху корелацията между относителните дялове на безработните за повече от 12 месеца и максималния период на получаване на обезщетение за безработица в индустриално развитите страни. Оказва се, че дялът на лицата в тази група е ограничен в страни като САЩ, Япония, Канада и Швеция. В тях обезщетенията при загуба на работа са за крайни периоди. Но твърде важна е уговорката, която се прави. Според цитирания автор провеждането само на тест за проверка на професионалната пригодност не е достатъчно. Необходимо е **реалното наемане** на лицата на работа. Защото в обратния случай, те сравнително бързо привикват към безработицата като към нов стил на живота си.

При ниска стойност на отношението на заплати към осигуровки при безработица (заместващ ефект) продължителността ѝ обикновено е по-висока, при други равни условия. Но изследователите предупреждават, че е необходима голяма предпазливост при очертаването на тази причина. Интензивността на въздействието ѝ не е от основно значение, въпреки че в определени периоди стимулира увеличаването на броя на регистрираните безработни и на периодите на загуба на работа. (Snower, 1990;p.40)

Посочената "уязвимост" на рисковите групи на пазара на труда може да е в резултат от институционални фактори, стимулиращи действията на работодателите за временно устройване с работа. Добре известна е тяхната практика на насочване към позиции, които съществуват за относително кратки периоди (dead-end jobs). Това са в общия случай дейности, които се заплащат почасово или се субсидират от държавата. Причина за честата им смяна може да бъде това заплащане, ако то е ниско или близко до размера на обезщетението за безработица. Въобще, при анализа на поведението на лицата, ангажирани с подобни дейности (job-hoppers) задължително е включването в анкетите на въпрос за относителното равнище на предишното заплащане (спрямо сегашното).

Интересна е ситуацията, когато тези равнища не се различават, или когато следващите заплати са по-високи. Това би означавало, че проблемът на тези групи непостоянно заети не е в непривлекателността на работите, които изпълняват (при равни други условия). В съществена степен това могат да се окажат социални и психологически фактори, произтичащи от посочения

¹⁵ . Layard, R. In: Unemployment Policy, p. 343.

вече променен начин на живот и загуба на нагласите и мотивацията за системен обществено-полезен труд. Съответно на това може да се предполага, че част от регистрираните дългосрочно безработни са фиктивно безработни. Наличието на такива лица отново ни връща към институционалните фактори, и по-конкретно - към неоправдано съществуваща възможност за поддържане на такава регистрация.

Дълго време институционално поддържаните относително високите минимални заплати (или т. нар. **“прагове” на тези заплати**) са смятани за едни от основните причини за високата продължителност на безработицата. Но в редица изследвания (Card, 1992; Card and Krueger, 1994; Katz and Krueger, 1992; Mashing and Manning, 1994) се доказва, че в действителност минималната заплата не влияе върху равнището на заетост. Едно от най-типичните доказателства е концентрацията на тази безработица във високите възрастови групи на заетите, които не получават заплати близки до минималната.¹⁶

Освен това задължителните равнища на минималната заплата не засягат голям брой лица търсещи работа. В тази връзка, едва ли редуцията на минималната заплата би могла да има директен ефект върху по-голяма част от дългосрочно безработните. Последните изследвания, които доказват подобен извод са за САЩ (Card, D. and A. Kruger) и за Франция, Дания, Испания и Великобритания (Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Mangolis, C. Teuling, 1996). В тях се подчертава (евентуалното) негативно въздействие на минималната заплата върху започването на работа на младите хора. Предположението се оказва вярно и за наемането на дългосрочно безработните младежи.

В съответствие с тези особености на минималната заплата, важно условие е тя да бъде максимално изчистена от типичните функции на работна заплата и да не се определя чрез принципите за ефикасност. Предписанията са минималните заплати да се ориентират към изискванията за равенство и да бъдат елемент от стратегията срещу бедността, като се предвиди и съответно минимизиране на обратните ефекти върху заетостта.¹⁷

При добро равнище на осигуряване на безработните за продължителни периоди, абсолютният и относителният размер на отчисленията на работодателите нарастват. С това се увеличава размерът на трудовите им разходи, което също може да доведе до редуцирано търсене на работна сила. Доскоро (1998 г.) осигуряването срещу безработица у нас се правеше само от работодателите и вноските имаха характер на данък. Сега е възприето разпределение на тежестите на вноските между работодатели и осигурени. Но означава ли това, че тяхната тежест е поносима за малките фирми, например? Очевидно са необходими по-подробни изследвания и повече информация за сегашните мотиви за наемане на пенсионери, за контрастиращите възможности за разширяване заетостта на младежи и възрастни, за мотивите за разширяване на заетостта в “сенчестата” икономика; и преди всичко – за възможните насоки на диференциране на политиката за осигуряване при безработица.

¹⁶ Тъкмо обратното – техните високи заплати се превръщат в сериозно бреме за работодателите и са причината за уволнението им или ранно пенсиониране.

¹⁷ . OECD Job Study, 1994, p.46.

Институционални са и такива фактори за поддържане на по-голяма заетост, като поддържането на високи равнища, дори и при ситуации на ограничен икономически растеж. Те се съдържат в политики за насърчаване участието на жените в работната сила и на излизането на възрастните (ранно пенсиониране), намаляване на възрастта за пенсиониране, осигуряване на парични помощи за пенсиониралите се с ниски доходи и др.

Друга група институционални фактори са тези, идващи от данъчната система. Те имат пряко и косвено влияние. Факторите с непосредствено въздействие са във връзка с облагането на доходите. Предполага се, че при други равни условия, необлагането на лицата в групата с относително най-ниски доходи на член от домакинството ги поставя в същата или по-добра позиция в сравнение с тези, получаващи ниски работни заплати (които са обект на подоходно облагане). Косвеното въздействие на данъчната система е чрез стимулите, които създава или не създава за работодателите на разкриване на нови работни места.

Силното влияние на институционални фактори поставя въпроса за подходящия баланс между регулациите и дерегулациите на пазара на труда и поддържането на нужната степен на гъвкавост. От отговора му зависи разпределението на ролята между правителствените и неправителствените организации и адекватността на техните усилия за устройване с работа на безработните.¹⁸

Какво означава гъвкавост и в какво се изразяват ограниченията върху нея? Съществуват различни интерпретации, но според посоченото изследване от 1994, тя е в резултат от провеждани политики. Изискванията за промени са чрез тяхната смяна, т. е. чрез политически реформи. Така гъвкавостта означава заплатите да бъдат силно чувствителни спрямо безработицата.

Гъвкавостта на пазарите на труда се свързва и с трудовата мобилност, и теорията за двойствения характер на пазара на труда. Твърде важна е релацията, която се прави между високата степен на обособеност (затвореност) на вътрешните пазари на труда, трудността за достъп до тях и трудовата мобилност. Освен това, посоченото изследване е едно от първите, в които сериозно се поставя въпроса за алтернативността на дерегулирането като средство за стимулиране на трудовата мобилност. И днес са валидни примерите за страни с висока степен на регулация на пазара на труда и ниска безработица като Швеция, Норвегия, Япония. Практически по-слабите регулации са довели до по-висока мобилност единствено в страните от Северна Америка.

Обикновено защитниците на предимствата на дерегулациите смятат, че те приближават функционирането на пазарите (не само на пазара на труда) до модела на пазар с перфектна конкуренция. В действителност обаче се оказва, че има достатъчно много доказателства, че дерегулираните трудови пазари имат слаба връзка (отношение) към перфектността. Въпросът е да се намери оптималното количество регулации (Gregg Paul and Alan Manning, 1996), като се има предвид, че дозираното им количество е необходимо за подпомагане позицията на работниците и противопоставянето им на

¹⁸ . Job Study OECD 1988, p. 25.

работодателите.¹⁹ Необходимо е да се подчертае, че планирането и регулациите върху пазара на труда не се отричат от политиките и гражданите в икономически развитите страни. И това е елемент от общата философия на съвременния изключително добре регулиран държавен капитализъм, която трябва пълноценно да се прилага и използва и в ситуации на преходна икономика.

3. Промените в концепцията за пълна заетост и стратегиите за регулиране на дългосрочната безработица

При дефиниране на концепцията за пълна заетост се цитира Конвенция N 122 на Международната организация на труда за пълна, производителна и свободно избираема заетост. Тя допуска фрикционната и/или структурната безработица. Често задаван въпрос е дали наблюдаваните промени в основни характеристики на съвременния икономическия растеж, които променят традиционни концепции за пълна (устойчива и продължителна) заетост могат да влияят и върху дългосрочната безработица?

3.1. Пълна заетост в индустриално развитите страни

Според авторите на доклада за заетостта през 1996-1997г., все още не могат да се посочат убедителни причини за отхвърляне на всички идеи за пълна заетост в индустриално развитите страни. Основанието за това е "...че се наблюдават революционни промени при търсенето на труда, в естеството на работите и в личното отношение към заетостта."²⁰

По-конкретно в този доклад еднозначно се доказва, че в икономически развитите страни, растежът не се е превърнал в "растеж без разкриване на работни места" (jobless growth)²¹, а в такъв, който **интензивно** разширява заетостта. Или относителният капацитет на икономиките да разкриват работни места не е променен в сравнение с 1973г. Тенденцията се проявява в дългосрочна перспектива. (World Employment, 1996-97: p.39; p.15-23) Ограничени са възможностите за екстензивно разкриване на **голям** брой нови работни места. По същество, този фактор обуславя промените (относително високите сегашни равнища) на структурната безработица.²² Той е от непосредствено значение за поддържане на устойчиво и високо равнище

¹⁹ Тезата за дозираната оптимална регулация на трудовите пазари се защитава особено успешно от Gregg Paul Alan Manning. - B: Labour market regulations and unemployment, (in: Unemployment policy, CEPR, Cambridge University Press, 1996, edited by Snower D., and G. Dehesa).

След статията са публикувани коментари върху направените изводи, които се приемат за верни.

²⁰ World Employment, 1997: p.39.

²¹ В развиващите се страни проблемите са от друг характер и произтичат от отрицателния ръст на производителността на труда.

²² Структурната безработица се отнася до такова равнище, което икономиката не може да променени без продължително ускоряване (понижаване) на инфлацията. Когато безработицата се понижи под това равновесно равнище, силата на работниците при договарянето на работните заплати нараства толкова много, че те биха могли да получат негарантирани (според равнището на производителността) увеличения, които стимулират инфлацията. Равновесното равнище на инфлация, която не е допълнително стимулирана (non-accelerating-inflation rate of unemployment - NAIRU) ще се приеме за това равнище на безработица, при което се поддържа нарастване на реалните работни заплати в съответствие с промените в производителността на труда. (World Employment 1996/1997, National Policies in a Global Context, ILO, 49.)

на безработицата с дългосрочен характер.

В началото на 80-те години с нарастването на заетостта в сектора на услугите се абсорбира значима част от излишната работна сила. Но в сегашните условия възможностите на този сектор за повечето от развитите страни са почти изчерпани. Търсенето на нови концепции за структурно преустройство е първостепенна по значението си задача. В мнозинството от тях високата текуща безработица е главно резултат от забавения растеж на икономическите резултати и на производителността, а не толкова на заместващите труда ефекти на новите технологии. (World Employment, 1997: p.24) Затова се разчита, че в хода на технологично преустройство трябва да бъде възможно да се намери отрасъл (отрасли), който да абсорбира излишната за момента работна сила. В посочения доклад не се дава отговор на въпроса дали дългосрочно безработните ще могат да се възползват от тези предимства. Вече бяха показани причини, според които те имат ограничени възможности, дори и при такива условия.

Една от основните насоки за структурни промени на заетите е увеличаването на относителния дял на тези от тях, които са в "нетипичните" (atypical) форми на заетост. Така съдържанието на концепцията за пълната заетост се променя. То включва не само традиционните форми на регулярна заетост с безсрочен трудов договор, а и другите форми на гъвкава заетост. Тя често е наричана "нестандартна" и включва главно самонаемането, частичната и временната заетост. Тези форми се проявяват с различна интензивност в развитите страни. Свързани са и с различни от традиционните отношения (договори) за заетост.

С малки изключения, като най-често срещана форма се налага самонаемането в неселскостопански дейности. (World Employment, 1996-97: с. 25-26) Съставът на групата на дългосрочно безработните позволява да се предположи, че основната част от тях няма да имат необходимото равнище на знания, умения и квалификация за да организират такова самонаемане. Отново очакванията са, че те ще се включат в помощни (второстепенни) дейности.

Косвено значение за устройването с работа на дългосрочно безработните е и тенденцията към разкриване главно на нови длъжности, намиращи се на високите равнища в йерархията на икономически развитите страни. Обща е тенденцията към намаляване на относителните дялове на т. нар. "сини якички" (World Employment, 1996-1997, с. 27) Тя също е в насока на ограничаване на възможностите за наемане на дългосрочно безработни.

Промените в концепцията за пълната заетост налагат подобряване сигурността на заетостта и промени в механизмите на реализирането ѝ. Това изискване е особено актуално за дългосрочно безработните. Въпросът е за осигуряване на приоритет за достъпа им до програмите на пазара на труда.

3.2. Дългосрочната безработица в страните с преходен тип икономики

Структурното преустройство на собствеността в условията на предимно пазарно регулирани структури се очаква да допринесе и за съответното изграждане на по-рационални (в сравнение с тези при планов тип управление) икономически структури. Насока на реализация на този

рационализъм е и преразпределението на трудовите ресурси. Неговият първи акт е освобождаването на излишната работна сила. Действителните равнища на безработица в страните в преход твърде много надскочиха приемливите равнища на структурна безработица, достигайки в някои от тях и до състояние на “масова безработица”. Натискът на голямата група безработни доведе и до утвърждаването в социалната практика на непознатото явление на дългосрочната безработица. Във тази връзка това могат да бъдат поставени две групи въпроси: Първо - може ли въобще да се търсят начини за прилагане на концепцията за пълна заетост и максимално да се ограничи броя на безработните в тези страни; второ – какви са допустимите равнища на безработица, които не отричат (обезсмислят) тази концепция?

В първите трудни години на прехода не се коментираше целта “пълна заетост на населението”. Причините бяха в това, че тази заетост се свързваше със старата система на планово стопанство и някои идеологии на социализма. Причините се свеждаха и до високата нестабилност на икономиките и ограничения капацитет за съхраняване на заетостта и за разкриване на нови работни места. Отварянето на бившите социалистически страни към световната икономика обаче наложи и признаването на основни конвенции на Международната организация на труда (МОТ), вкл. и тази за осигуряване на условия за всеки да реализира правото си на труд и заетост.

България беше последната страна в разглежданата група държави в пазарен преход, която през 1997г. прие Закон за защита и насърчаване на заетостта. Но дори при наличие на перфектна по пълнотата си законодателна основа, тези цели изглеждат твърде утопични като се вземат предвид отрезвяващите показатели на ниските (отрицателни) темпове на икономически растеж, изолираност от външни пазари, изостаналост в преустройството на институционалните структури, схематичността на поведение и неподготвеност за креативна реакция на някои от представителите на местните и международни финансови институти. В същото време обаче, защитниците на целта “пълна заетост” поддържат тезата, че тя трябва да бъде интерпретирана по същия начин, както в индустриалните пазарни икономики, и без никаква връзка с предишната ѝ социалистическа версия. (World Employment, p.108) За момента това е твърде трудна цел, към която политиките биха могли да се придържат, но едва ли е възможно да я реализират в близка перспектива. При това не само в изоставащите в движението си към пазарната икономика страни, а и в “отличниците” на прехода. Защо?

Опитът на развитите страни (Япония и Швеция преди всичко) доказва, че пълната заетост изисква ускорен икономически растеж, относителна стабилност (устойчивост) на националната икономика и интернационалната среда, висока (и повишаваща се) производителност на труда. Трудно е да се предвидят такива ускорени темпове дори и при най-смелите и оптимистични прогнози като се вземат предвид външните дългове на страните в преход; икономическата рецесия и по-ограничените възможности за инвестиционна дейност, “свиването” на международните пазари за момента. Допълнително

към това трябва да се отчете и сравнително бавното възстановяване на традиционни търговски връзки между бившите социалистически страни.²³

Въпреки многото публикации по въпросите на пълната заетост, все още е трудно да се отдели прието от мнозинството становище за това, каква трябва да бъде нормата на безработица, съответстваща на тази заетост в страните в преход. И това е именно поради нестабилността на техните икономики. За всяка от тези страни основните задачи се свеждат до установяване на финансова стабилност, структурна реформа и приватизация. Те не само, че не са довършени докрай, а и не могат да предполагат стабилност на икономиките, съответната пълна заетост и фрикционна дългосрочна безработица.

Все още не са преразгледани и основни детерминанти на равновесното равнище на заетостта. В икономически развитите страни фрикционната безработица се влияе (при други равни условия) главно от стохастични процеси на раждаемостта, развитие или упадък на определени индустрии и т. н. За страните в преход дори такива показатели като раждаемостта и естествения прираст на населението имат неочаквани промени, трудно се прогнозира и са с особено силно изразен негативен ефект върху възпроизводството на работната сила. България е един от най-типичните примери на страна със застаряващо население и емиграция на младежите.

В икономиките, извършващи пазарен преход сферата на услугите е с разширяваща се заетост, но все още тя не е съпоставима с тази в развитите държави. Основната част от заетите остават в промишлеността и въобще в сектора на индустрията. Тази тяхна слаба структурна мобилност се допълва (и стимулира) от ниската адаптивност на относителните работни заплати и техните структури, което налага възприемането на сравнително ниски равнища на равновесна заетост и съответните високи равнища на безработицата, вкл. и на тази с дългосрочен характер.

В допълнение трябва да се посочи и относително високата заетост в сенчестата икономика. Нейният епизодичен характер, сезонност, нерегулиран работен ден, ниските изисквания за професионална квалификация на изпълняваните работи я правят особено подходящо "депо" за дългосрочно безработните. Освен това, с осигуряването на възможности за епизодична заетост, тя пречатства реструктурирането на заетостта.

Съществен фактор за ограничаване възможностите за мобилност на работната сила е и образователната и квалификационната система. В България тя е подложена на ударите на сериозните бюджетни ограничения. С въвеждането на платени форми на обучение без съответни социални корективи²⁴, тя изгуби старото си предимство, осигуряващо аднаква достъпност и равен старт за подрастващите. Трудно е да се твърди, че са изградени такива нови качества на сегашната образователна система, които да я поставят в активна позиция при провеждане на политики за развитие на човешките ресурси и при конкретни инициативи за ограничаване на дългосрочната безработица.

²³ . Това е вярна констатация за България (приета за член на ЦЕФТА през 1998г.) и някои други страни с изоставане на пазарния преход.

²⁴ . Въпросът не е срещу тези форми въобще, а за отсъствието на подходяща система от заеми за учашите, с които те да могат да финасират подготовката си.

4. Подходи, концепции и политики срещу дългосрочната безработица

В конкретния случай има значение детайлното представяне на онези подходи, които имат по-непосредствено значение за дългосрочната безработица в рамките на общата схема (политики) за развитие на човешките ресурси. Това са преди всичко подходите, при които се постига насочване към определена група лица (targeting approach), ефективност и равнодостъпност до провежданите мерки (Efficiency and Equity Approach). При прилагането им е необходимо зачитането на условието на Парето за оптималност на провежданите действия.

Подходът за конкретизиране на мероприятията и насочването им към определена група лица има две измерения (насоки). Първото е обосновка на необходимостта от насочване предимно към работодателите или към безработните; и/или в еднаква степен и към двете групи. И двете насоки изискват очертаване на приоритетите в групите на безработните и работодателите, като се вземе предвид техния разнороден състав.

Подходът за насочване към определена група лица (на адресиране) е непосредствено свързан с изискванията за ефективност и равнодостъпност. Съществуват някои противоречия, които е необходимо да бъдат отчетени при определяне на една приоритетна група за сметка на интересите на друга. Основните въпроси, на които ще трябва да се отговори според тези изисквания са за икономическите разходи, които ще струва този приоритет. Проблемите са в няколко насоки. За да бъдат дългосрочно безработните наети отново, необходими са съществени разходи за усвояването на нова професия или подобряване на предишната професионална подготовка (в малко от случаите). Но в последна сметка, наемането им ще бъде на такива позиции, които не са с определящо значение за динамиката на обществената производителност на труда.

Адресирането на програми, мерки, политики към конкретна група дългосрочно безработни също крие определени противоречия. Първото се проявява при избора на целевата група. Изискванията за икономия на разходите водят към обслужването на по-малък (по-ограничен) контингент от лица. Но как да бъде определен критерия за включване (изключване) към нея? Дори и при достатъчно прецизните техники може да се окаже, че е възможно някои от нуждаещите се лица да не намерят място в нея. Освен това, при по-ограничен обхват на целевата група, относително е по-трудно да се прокарат пътища и към други групи в подобно положение на пазара на труда, или да се търсят решения на проблема в регионален план.

От друга страна, разширяването на целевата група води не само до прекалено високи финансови разходи, а и до т.нар. ефект на "обиране на каймака" (creamling effect), който се изразява се в това, че в нея попадат най-способните безработни от тази група ще бъдат наети преди всички. Но в същото време, именно те са безработните, които имат най-високи шансове за заетост в сравнение с останалите и по-конкретно - с дългосрочно безработните. Така при широк критерий за очертаване на групата може да се реализират т.нар. "безполезна изходи", т.е. устройване с работа на безработни, които и сами биха могли да намерят работа.

Съставът на дългосрочно безработните поставя две противоречиви предизвикателства за политиците. От една страна, очевидна е трудността за организиране на програми за тези безработни, които да завършат със започване на работа. Например, в много от случаите с предимство се търси бързо (ad hoc) и подходящо политическо решение на проблема. Както беше посочено, перспективните решения срещу безработицата трябва да имат ориентираност към безработните, които ще допринесат за общото повишаване на производителността на труда. Това обаче не са дългосрочно безработните.

От друга страна, в макроикономически план инфлацията не е такъв ограничител, както при краткосрочните и средносрочни форми на безработица. Но означава ли това, че степените на свобода при регулирането ѝ са по-високи в сравнение с регулациите върху краткосрочните форми на безработицата? Отговорът зависи както от общи фактори, така и от конкретните (важни за момента) политически приоритети спрямо пазара на труда. Те биха могли да поставят корективи върху насоките на реализиране на концепциите. Така общата ориентираност към електорат, състоящ се главно от население във високите възрастови групи провокира и по-висок интерес към тези безработни, което в по-далечна перспектива ще има отрицателен ефект върху качеството на трудовите ресурси.

В общия случай дългосрочно безработните (и безработните въобще) не могат да бъдат група с особено голямо политическо значение. Безработните нямат професионален съюз или друга организация, която да ги представлява в индустриалните отношения и конфликти. Практически, те трудно могат да упражнят някакъв политически натиск в обществото чрез организирани форми на противопоставяне.

Широко използвана типология за политиките на пазара на труда е тази, при която те се представят като **пасивни и активни**.²⁵

За целите на по-подробното запознаване със съдържанието на политиките срещу дългосрочно безработните е направена класификацията им по държави (Приложение 1). Тя еднозначно доказва ориентацията от мерки за облекчаване положението на безработните към мерки за стимулиране започването на работа и превантивни мерки срещу дългосрочната безработица.

²⁵ . Първата група е за тези, лимитирани със съответните закони и други разпоредби, с което не се допуска свободно разпределение (разположение) на ресурсите от ръководещите политиката лица или институции. При активните мерки се допуска свобода (гъвкавост) при възприемането на цели и преразпределение на съществуващите политически приоритети. Съдържанието на подобни политики включва изплащане на обезщетения и помощи, подпомагане започването на работа; коригиране на несъответствията между потребностите на структурното преустройство и структурата на работната сила (субсидии за заетост и професионална квалификация); реформи в договарянето на работните заплати и политиката на доходите; маргинални субсидии за работодателите за стимулиране на заетостта; участие на заетите в разпределението на печалбата; разпределение на една работа между няколко заети; ранно пенсиониране. Основно значение за дългосрочно безработните има дейността на агенциите (бюрата по труда) за насочване, посредничество и устройване с работа на тези лица, получаването на нова професионална подготовка, осигуряване на субсидии за работни места, директно финансиране разкриването на нови такива; други схеми на участие на безработните в обществено-полезни дейности и като доброволци без заплащане, ранно пенсиониране, самонаемане.

Обикновено представянето на типологията на политиките спрямо пазара на труда започва с класическия им тип, които са адресирани към основните области на недостатъчност на действието на пазарните механизми. Те са съответни на различните етапи на пазарния процес и са характерни за началните етапи на индустриализацията. Това са политиките в областта на конкуренцията, за структурни промени, в областта на доходите, както и публични политики за осигуряване на блага.

Възможно е и конструирането на други типологии, според целите на конкретни изследвания. Твърде популярни напоследък са политиките спрямо рискови групи на пазара на труда.

Политиките спрямо пазара на труда (в рамките на конкретна стратегия за негови промени) в общия случай са насочени към специфични цели и са елемент на обща стратегия за национално развитие. Така, ограничаването на безработицата е основен ресурс за намаляване на абсолютната бедност.

Все по-силната степен на икономическа интеграция на развитите страни в Европа и други региони в света налага разглеждане и оценка на всяка от политиките, като елемент на интегрирани политически въздействия. Нараства значението на световни интегрирани производствени мрежи, които работят не с национални икономики, а с групи транснационални компании. Тази променена среда и съдържание на трудовите политики също изисква промяна в подхода на изследването им. Програмно-ориентираният подход има по-ограничен характер и не може добре да представи кумулативни ефекти от политики спрямо труда. А именно те са с основно значение в съвременния свят на интеграция на интернационални производства.

Кои са основните характеристики на целевия подход? Според някои автори²⁶, като изходна точка се приемат широко дефинирани цели, вместо тези, които са определени само в рамките на програмата. Това могат да бъдат например осигуровките за безработица и стимулирането на бързо намиране на нова работа; лесен и ускорен преход от училище към работа; приспособяването на пазара на труда чрез стимулиране на работа на непълно работно време и др. Така под "шапката" на тези цели могат да бъдат включени няколко програми и свързани с тях политики. При това те не са в механичен сбор. Именно целевият подход отчита връзки и взаимозависимости вътре в системата, подчинени на обща обединяваща цел, която се разбира като широко скроена целева област в сферата на пазара на труда. Анализът има широка институционална рамка, която (според цитираните автори) включва политическия, организационния и насърчителния режими.²⁷ Тази широка рамка позволява целево-ориентираният подход да бъде също и интегративен. Анализът е насочен към трите най-важни аспекта на съставяне на политиките и приложението им, а именно – координация, коопериране и приспособяване. Това е също едно от неговите предимства, които утвърждават широкото му използване.

²⁶ G.Schmid, J O'Reilly, K. Schoman, International Handbook of Labor Markets and Evaluations, 1996.

²⁷ . Първият засяга институционалните ограничения, или по-конкретно – съществуващото за момента разпределение на политическите сили между отделни групи и партии и разпределението на възможностите за спонсориране на отделни политики. Организационните режими определят финансовите условия и административната инфраструктура за политиките. Насърчителните режими обхващат данъците, социалното осигуряване, системата за образование и квалификация; социални норми.

5. Дългосрочната безработица в България и държавните политики за ограничаването ѝ

Промените в броя на безработните²⁸ у нас в разглеждания период се дължи на две противоположни тенденции: ограничаване на тези с престой на пазара на труда до 1 година; и съществено увеличение на безработните с продължителност на безработицата от 1 до 3 и повече години. Съпоставянето на структурите на безработните за различните години добре характеризира прехода от масов тип безработица към такава от застоен тип. Първата е характерна за началото на пазарния преход и се отличава с изключително бързо увеличаване на лицата на пазара на труда за относително по-кратки периоди.

Таблица 1

Структура общо на безработните по продължителност на търсене на работа (%)^{*}

Продължителност на престоя на пазара на труда	Септември 1993	Юни 1994	Юни 1995	Юни 1997	Юни 1998	Промяна на Абсолютния брой 1998/1994 (в пъти)
Общо	814.7 (100.0)	734.1 (100.0)	654.6 (100.0)	491.4 (100.0)	438.8 (100.0)	0.54
- до 1 година	362.0 (44.4)	284.5 (38.8)	183.3 (32.4)	185.6 (37.8)	158.5 (36.2)	0.44
- от 1 до 2 години	192.1 (23.6)	192.1 (20.6)	107.0 (19.0)	91.0 (18.5)	81.0 (18.4)	0.42
- 2 години	133.0 (16.3)	131.6 (17.9)	93.4 (16.5)	58.8 (12.0)	52.5 (12.0)	0.40
- 3 и повече години	113.1 (13.9)	156.8 (21.4)	177.9 (27.2)	151.5 (30.8)	143.2 (32.6)	1.27
Непосочена	14.5 (1.8)	9.9 (1.3)	3.0 (0.5)	4.5 (0.9)	3.6 (0.8)	0.25

Източник: Заетост и безработица, С. НСИ, No 2, 1994, No 3, 1995, No 1, 1998.

Таблица 2

Структура на разпределението на безработните по пол и продължителност на търсене на работа (%)^{*}

Продължителност на престоя на пазара на труда	м. VI. 1994		м. VI. 1998	
	Мъже	Жени	Мъже	Жени
Общо	391.4 (100.0)	342.6 (100.0)	240.8 (100.0)	198.0 (100.0)
До 1 година	284.5 (40.1)	157.5 (37.1)	90.4 (37.5)	68.2 (34.4)
От 1 до 2 години	151.2 (19.0)	74.5 (22.4)	41.9 (17.4)	39.1 (19.8)
От 2 до 3 години	131.6 (18.2)	71.3 (17.6)	29.2 (12.1)	23.2 (11.7)
3 и повече години	156.8 (21.2)	83.0 (21.5)	77.3 (32.1)	65.9 (33.3)
Непосочена	9.9 (1.3)	5.1 (1.4)	2.0 (0.8)	1.6 (0.8)

*Източник: Заетост и безработица. No 1, 1998, с. 71; No 2, 1994.

²⁸ . Информация за състава на групата "дългосрочно безработни лица" у нас може да се получи от два главни източника. Първият са резултатите от проведените репрезентативни наблюдения на Националния статистически институт (НСИ) върху домакинства от цялата страна за изследване на икономическата активност, заетостта и безработицата на населението на 15 и повече години. Вторият са месечните справки за регистрираните безработни по поредност и продължителност на регистрацията им, изготвени от Националната служба по заетостта (НСЗ). И в двата източника се отчита твърде разнородната структура на дългосрочно безработните.

За по-подробно очертаване на последователността в промените на състава на групата на дългосрочно безработните са разгледани техните характеристики по пол, възраст, образование и местоживееене.

Наследената хомогенност на работната сила преди началото на пазарното преустройство продължава да оказва влияние върху структурата на безработните по пол. Запазват се близки или приблизително еднакви дялове на безработните жени и мъже според продължителност на престоя им на пазара на труда. Промените в относителните дялове следват общата тенденция към разпределение на безработните според този признак.

Таблица 3

Структура на безработните по възраст и продължителност на търсене на работа (%)

Показатели	Възраст					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 и повече
	М. Юни 1994					
Общо продължителност	197.3(100.0)	195.6(100.0)	168.0(100.0)	129.7(100.0)	38.3(100.0)	5.1(100.0)
- до 1 година	96.3 (48.9)	65.1 (33.2)	60.1 (35.8)	48.5 (37.3)	13.0 (37.3)	1.6 (31.8)
- от 1 до 2 години	44.7 (22.7)	38.2 (19.5)	33.5 (20.0)	27.2 (20.9)	7.2 (18.7)	0.6 (12.8)
- от 2 до 3 години	30.9 (15.7)	37.9 (19.4)	30.8 (18.3)	24.2 (18.7)	7.3 (19.0)	0.6 (11.4)
- 3 и повече години	21.5 (10.9)	52.3 (26.7)	41.9 (24.9)	28.5 (21.9)	10.5 (27.3)	2.1 (42.1)
Непосочена	3.9 (2.0)	2.2 (1.1)	1.7 (1.0)	1.5 (1.2)	0.5 (1.3)	0.1 (1.8)
	М. Юни 1998					
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 и повече
	М. Юни 1998					
Общо	108.7 (100.0)	113.4 (100.0)	97.8 (100.0)	96.9 (100.0)	20.9 (100.0)	1.1 (100.0)
- до 1 година	52.6 (48.3)	32.5 (28.7)	34.0 (34.7)	31.2 (32.3)	7.6 (36.4)	0.8 (67.9)
- от 1 до 2 години	24.1 (22.2)	23.3 (20.6)	14.0 (14.3)	16.4 (16.8)	3.2 (15.1)	0.1 (12.1)
- от 2 до 3 години	14.8 (13.6)	13.3 (11.8)	10.3 (10.6)	11.0 (11.3)	3.0 (14.2)	-
- 3 и повече години	15.7 (14.4)	43.6 (38.5)	38.7 (39.6)	37.9 (39.1)	7.1 (33.8)	0.2 (20.1)
Непосочена	1.6 (1.5)	0.7 (0.6)	0.7 (0.8)	0.5(0.5)	0.1 (0.6)	-

Източник: Заетост и безработица. No 1, 1998, с. 72

За всяка от възрастовите групи се наблюдава струпване на най-висок относителен дял на лицата на пазара на труда за 3 и повече години, с изключение на тези между 15-24 години. През 1997г. разпределението по групи е по-равномерно в сравнение с 1994г. Рискова е групата на безработните между 25 и 35 години.

Важен критерий при характеризирането на състава на групата на дългосрочно безработните и шансовете им за продължаване на това състояние е и според образователното им равнище. Рисковата група в тази структура е на лицата с ниските степени на образование. Те са най-силно представени в състава на дългосрочно безработните за 3 и повече години (26.9% от безработните с това равнище на образование през юни 1994г. и 41.9% през юни 1997).

В съответствие с разпределението на населението у нас в градовете и селата, основната част на безработните е концентрирана в градовете (65% през юни 1995г. и 70% през юни 1997). При разглеждане отделно на

структурите на безработните в градовете и в селата според продължителността на безработицата се оказва, че делът на дългосрочно безработните в селата за повече от 3 години през периода 1995-1997г. е устойчиво по-висок. Увеличаването на дългосрочно безработните в градовете е по-интензивно в сравнение със селата.

Представява интерес и отделното разглеждане на разпределението на безработните по области. През юни 1998г. най-голям е делът на безработните над 12 месеца в Софийска област (23.1) следвани от тези във Варненска (14.8%), Монтана (12.8%) и Пловдивска (11.3%).²⁹ Областите с голямо общо равнище на безработица и съответните на това - високи коефициенти, притежават и най-значителните дялове на дългосрочно безработни. Това са областите Монтана и Софийска. Изключение прави Варненска област поради влиянието на сезонната заетост на нейното население. Очевидно степента на устойчивост на икономиката на региона и съответните на него възможности за по-ограничени размери на безработицата, е главният фактор, определящ и интензивността на увеличение на контингента на дългосрочно безработните.

Връзката “безработица – бедност” може да бъде добре илюстрирана с параметрите на разпределението на домакинствата в България според равнището на доходите и социалния статут на човек на домакинството.

Промените в стойностите на девиацията (вж. табл. 4) свидетелстват за силна обща тенденция към засилена диференциация на общите доходи в разглежданите групи от домакинства, както и за процес на обедняване на населението и уравниловка около ниските доходи. В подчертано неблагоприятна позиция са домакинствата на безработните.

Втората основна група изводи са относно ограничаване значението на доходите от работна заплата³⁰, както и намаляване на различията в положението на лицата, получаващи ниски заплати и на тези с обезщетения при безработица. И двете следствия редуцират ефекта на насърчаване търсенето на нова работа от безработните и увеличават периода на престой на пазара на труда. В същото време, както беше посочено, размерът на осигуровките и помощите при безработица е максимално редуциран. Оказва се, че в условията на ниска икономическа активност и задълбочаващи се процеси на обедняване на населението, дългосрочната безработица (респ. незаемост) е един от задължителните атрибути на обществото, срещу който не може да се противодейства с познатите средства на ограничени поддържащи плащания. Логиката подсказва, че ако осигуровките и минималната заплата (както и близките до нея заплати) са съизмерими, по-добрата политика е субсидиране на заетостта на основа на трансформиране на издръжката на безработните в издръжка на работни места. Провеждането на такава политика може да се извърши само в условията на възприета обща стратегия за съхраняване на трудовите ресурси. Тя обаче предполага трудът

²⁹ . Заетост и безработица, 1998, No 1, с. 100.

³⁰ Предполага се, че ограничаването на диференциацията се дължи не толкова на промени в структурата на заплатите. Въпросът е за увеличаване масата от доходи предадени на нарастващ брой заети като ниски работни заплати и доминирането им над масата на високите заплати. Процесът не отрича задълбочаването на диференциацията на заплатите. За доказване на това предположение е необходимо да се организира отделно изследване.

да не бъде прекалено евтин и компаниите да имат основна роля при финансирането и организирането на подготовката на кадри.

Таблица 4

Отклонение на реалния доход на член от домакинство от средния при разпределението му според социалния статут на главата на домакинството (в лева)*

	Предприемачи	Наети	Безработни	Икономически неактивни	STDEV**
1992	1036,2	372,2	-1791,9	-347,1	1431,21
1993	1534,3	1042,3	-4967,3	-597,7	2839,26
1994	2018,2	641,2	-7194,1	426,2	3856,90
1995	3168,1	746,6	-9844,2	820,9	5249,22
1996	5775,6	997,8	-9160	-372	5528,67
1997	2966,6	2442,6	-13022,2	-363,3	6732,64

* Източник: Наблюдения на домакинските бюджети.

** Използвана е следната формула:
$$STDEV = \sqrt{\frac{n \sum x^2 - (\sum x)^2}{n(n-1)}}$$

където x е отклонението на реалния общ доход от средния;
n - брой променливи.

Дългосрочно безработните са обект на ограничен кръг мероприятия в **политиките за пазара на труда**. В отчетите на Националната служба по заетостта тези лица се споменават на първо място в списъка на рисковите групи. Това е свидетелство, че техните проблеми са познати на държавната администрация, но за момента не са признати за приоритетни. В досегашната практика като такива се очертават групи по социален признак - жени, младежи, възрастни и т.н., но не и според продължителност на престоя на пазара на труда. По тази причина мерките срещу дългосрочната безработица са в общите схеми за съдействие на социалните групи в рискова ситуация на пазара на труда.

Според чл. 77 (ЗЗБНЗ, 1997г.), лицата, които са останали 6 месеца без работа, след изтичане на срока за изплащане на паричното обезщетение за безработица имат право на парична помощ в размер 60% от минималната работна заплата за страната за срок не повече от 3 месеца.³¹ Тази помощ се дава при условията³² и по реда на изплащане на обезщетения за безработица.

Паричните помощи на дългосрочно безработните на сегашния етап са единственото специализирано мероприятие, насочено само към тази група лица в пасивната политика спрямо пазара на труда. През 1997г. те са получавани от 28567 лица, или с 11.0 повече в сравнение с миналата (1996г.). Броят варира главно в резултат на промените в сезонната заетост. По

³¹ . ЗЗБНЗ влиза в сила от 1.01.1998г. Практически промените в начина на плащане на тези помощи са приети с ПМС 331/от 18.08.1997г.

³² . Това е подписването на декларация за активно търсене на работа и че безработният е на разположение за започване на подходяща работа или курс за квалификация, месечно редовно потвърждаване на декларацията.

правило, той започва да расте след септември, и достига максималните си стойности в края на годината.³³ Като се отчете високия относителен дял на дългосрочно безработните, заслужава внимание предизвикателството за намиране на по-рационални форми за предоставяне на тези помощи³⁴, като например участието в мотивационен курс или курс за повишаване на квалификацията, участие в програми за заетост или комбинацията на тези две групи мероприятия. Според сега действащото законодателство основание за тези помощи могат да бъдат само продължителните периоди без работа. С промените, приети със Закона, стимулите за регистриране и получаване на подобни помощи са отстранени.

В отчетните данни на НСЗ не се наблюдава отделно квалификацията на дългосрочно безработните. Предполага се, че те са в групата на лицата, участващи в курсове за начална професионална квалификация. За 1997г. те са само 11.37% или 1997 души. Това е най-ниският дял в разпределението на курсистите по вид на обучението. Най-често изучаваните професии в тези курсове са готварство, шивачество, фризьорство, бръснарство, козметика и др.

Сега съществуващата държавна система за квалификация и преквалификация на безработните е насочена главно към лицата със средно образование³⁵. Добре проличава посочения в началото на разработката ефект на обиране на каймака (creaming effect) и необходимостта от по-активно насочване на квалификацията към изследваната група дългосрочно безработни. По-пълното обхващане на продължително безработните в курсове за професионална квалификация изисква и тяхната по-добра целенасоченост. Въпросът е в разработване на специализирани програми, както и на такива с превантивен характер по региони, професии, групи дейности и т.н.

Добър пример за такава превантивна дейност срещу дългосрочната безработица е вече постоянно действащата (от 1997г.) програма за ресоциализация на освобождаваните от затворите чрез професионална квалификация и преквалификация. В същата насока са и оценките за открития през 1997г. пръв клуб "Работа" в затвора в Стара Загора. Също превантивен характер спрямо дългосрочната безработица има и програмата за професионалната квалификация на кадровите военнослужещи, които подлежат на освобождаване от военна служба. Оказва се, че техният интерес е главно към курсовете за придобиване на работнически професии по строителните специалности.

³³ Пазарът на труда – 1997, Годишен обзор, Национална служба по заетостта, 1998г., с. 118.

³⁴ Те са предвидени в системата, осигуряваща изпадналите в принудителна безработица лица (заедно с обезщетенията), посочена в ратифицираната от България конвенция N 44/ 1934г на Международната конфедерация на труда (МОТ). Конвенцията е приета на 18.та сесия на МОТ в Женева (Швейцария) на 23 юни 1934г. и е в сила от 10 юни 1938г. Ратифицирана е от България с Указ 745 на президиума на Великото народно събрание от 31 август 1949г.; обнародвана в Държавен вестник, бр. 207 от 7 септември 1949г. (подписване на декларация за активно търсене на работа и че безработният е на разположение за започване на подходяща работа или курс за квалификация, месечно редовно потвърждаване на декларацията).

³⁵ Основната част от курсовете (24%) са за допълнителна квалификация по компютърно обучение, икономика и управление на фирма, електронна обработка на информацията, автоматизация на счетоводната дейност, автоматизация на проектирането и други. През тях са преминали 7334 курсиста или 41.8% от броя им за 1997г. (Пазарът на труда, 1997, с. 90.)

Програмата "Ограмотяване, квалификация и заетост на лицата в неравностойни позиции на пазара на труда" стартира през 1993 г. Тя има косвено значение за ограничаване на дългосрочната безработица чрез предоставяне на възможности за образование и квалификация на ромското малцинство и други лица с ниски шансове за намиране на работа. През 1997г. 46.0% от преминалите през програмата са били дългосрочно безработни. (1997, с. 95, Пазарът на труда)

Както отделно провежданите мерки, така и компонентите в програмата за **младежка заетост** имат косвено значение за противодействие на продължителните периоди без работа за младежите. Според отчета на НСЗ мярката за субсидиране на заетостта на младежите (чл.7 на ПМС 110/1991г.) не се ползва особено активно от работодателите. Очевидна е тенденцията към "потребяване" на посочената преференция за определените срокове на назначението, но не и за продължаване на договорите и устойчива заетост на назначените младежи. Това не е достатъчно добра стратегия за подпомагане започването на работа на тази толкова важна група в състава на работната сила.

Програмата за **временна заетост** има за цел осигуряването на заетост на регистрирани безработни в общественно-полезни дейности за период от 5 месеца. С приоритет се ползват дългосрочно безработните лица (както и представители на други рискови групи, но не и тези с намалена трудоспособност).

Трудовите дейности предлагани по тази програма не изискват специална квалификация. За това, програмата има и определено превантивно значение спрямо ограничаването на дългосрочната безработица.

В общата тенденция към увеличаване степента на усвояемост на отпускните квоти общо за страната, обезпокояващ факт е ниската "популярност" на тази програма за областта София – град. Както беше посочено, тя обслужва ромските малцинствени групи, а тяхната концентрация около и във столицата е висока.

Непосредствено значение за регулиране броя на бедните безработни има програмата "От социални грижи - към заетост". Тя е насочена към лица, които са подпомагани поради бедност; млади специалисти и квалифицирани работници, които са в рискова ситуация; самотни майки; бедни безработни.

През 1997г., според Годишния отчет на НСЗ, се наблюдава качествена промяна в работата на екипите, реализиращи програмата (Пазарът на труда, 1997, с. 105). Това е високият дял на преминалите през компонентите "готовност за работа" и "търсене на работа" (74%), като е предпоставка за целенасочен подбор с оглед започване на работа (66% от лицата в горната група са устроени с работа); предварителната подготовка на серия учебни материали; икономии на средства от общинските бюджети за социално подпомагане.

Все още практиката на провеждане анализ на изпълнението на програмите в сферата на пазара на труда от трета страна не е развита и не се провежда. Предлагат се отчети за изпълнението или анализи, но изготвени от самите администратори на програмата.

*

Институционалният критерий от 12 месеца загуба на работа е основен при очертаване групата на дългосрочно безработните. Възможните "корекции" и допълнения към този общ критерий са в насока ус; намаляването престоя на пазара на труда и завършването му с започване на нова работа. Може да бъде използван и балансиран по строгостта си (диференциран) критерий за продължителността на безработицата за младежите на пазара на труда.

Дългосрочно безработни са лицата от рисковите групи на пазара на труда, с професии които могат да се реализират на вторичните пазари, с психологическа обремененост на "излишни хора" и без сериозна мотивация за смяна на социалния статус.

Сложността на проблема обуславя необходимостта от комплексност на политиките срещу безработицата въобще и срещу тази с дългосрочен характер (в рамките на общата стратегия), както и комплексност в действията на държавната администрация в сферата на пазара на труда, между държавните институции и тези в публичния сектор. Очевидно е значението на превантивните мерки (политики) за ограничаване общо на безработицата, с оглед редуцирането на тази с дългосрочен характер.

Разгледаните структури на дългосрочно безработните в България позволяват да се формулират следните основни изводи:

- забавянето на структурното преустройство провокира формиране на преобладаващи относителни дялове на дългосрочно безработни в общата структура на безработните;
- рисковите групи с най-високи шансове за попадане в групата на дългосрочно безработните са лицата във сравнително високите възрастови групи; притежаващите ниски степени на образование; и жителите на областите с високи коефициенти на безработица;
- сравнително високите относителни дялове на дългосрочно безработните за 3 и повече години на възраст между 25 и 34 години и на тези с висше и полувисше образование изискват по-голямо внимание и активно подпомагане започването на работа;
- групата на дългосрочно безработните от една до две години по интензивността и характера на промените си гравитира в по-голяма степен към групите безработни за периоди по-кратки от година; тя трябва да се смята за очертаваща разделителната линия между овладяната безработица, и тази с възможности за развитие като дългосрочна;
- критичният период, в който дългосрочно безработните би трябвало да получат активна помощ за намиране на работа обхваща първата половина от втората година на престоя им на пазара на труда.

Съдържанието на сега прилаганите държавни политики доказва, че все още не е изградена комплексна и взаимнообвързана система от мероприятия на активната и пасивна политика за въздействие върху ограничаване на дългосрочната безработица; в активната политика преобладават програми от общ характер без диференциация на техните мероприятия по групи безработни според продължителност на загубата на работа и спецификата на

състава и професионалните характеристики на тази група; увеличава се делът на мерките и програмите с превантивно значение за дългосрочно безработните.

Дори и при висока степен на пълнота на предвидените въздействия, винаги се запазва т.нар. "обективна недостатъчност" на държавната политика и нуждата от развитие на алтернативни за нея схеми в публичния сектор. Сложността на комплексните проблеми на дългосрочната безработица изисква разработване и прилагане на цялостна национална стратегия и интегрирани национални политики, вкл. и за пазара на труда.

При развити структури на неправителствените организации обикновено се постига близост до потребителите на техните услуги и прозрачност на действията им. Те са основни предпоставки за извършване на подходящ избор на приоритети, извън държавните политики и гаранция за целенасоченост и ефикасност на действията им.

При ограничаването на проблема "дългосрочна безработица - бедност" от съществено значение е именно обоснованият и правилен избор на най-жизнеспособните малки групи дългосрочно безработни лица, като обект на въздействие. Очевидно служителите в неправителствени организации на пазара на труда ще бъдат в състояние както да се включат в тази работа с "трудните" дългосрочно безработни, така и относително най-вярно да определят специфичното съдържание на необходимите за тях услуги. Предварително условие за активното включване на неправителствените организации е осигуряването на тяхната равнопоставеност с държавните институции. Изискването трябва да се реализира чрез текстовете на съответните документи в трудовото законодателство.

Приложение I

Активни мерки за устриване с работа на дългосрочно безработните в страните от Европейския съюз*

Страни	Мерки
Белгия	На работодателите се дават финансови стимули за ангажиране на трудни за устриване с работа безработни с трудов договор без фиксиран срок (open-ended contract)
Дания	Предлага се план за възможностите за заетост с оглед реинтегрирането на безработните. На безработните на възраст над 25 години се предлага работа след 12-21 месеца без работа. Трудовите договори са за най-малко 9 месеца в частния сектор и най-малко 7 месеца в публичния.
Германия	Намаляваща субсидия за 12 месеца за разходи за работни заплати за работодателите, назначили дългосрочно безработен с фиксиран трудов договор.
Гърция	Значение за дългосрочно безработните имат субсидиите (определен процент от минималната заплата на неквалифициран работник) изплащани на работодателите за период от една година.
Испания	Без конкретна информация
Франция	Голямо разнообразие от програми насочени към младежите безработни и тези с продължителна безработица.
Ирландия	Възможности за изучаване на занаят; субсидирана заетост в публичния и частен сектор. Младежите и дългосрочно безработните се основни целеви групи на пазара на труда.
Италия	Акцент върху квалификационни курсове в комбинация с работа с оглед увеличаване на мобилността на безработните.
Люксембург	Програми за реинтеграция на младежите и дългосрочно безработните.
Холандия	Предлага се работа на дългосрочно безработните в обществения сектор, също курсове за овладяване на нови професии и подобряване на квалификацията.
Португалия	Специална програма, която включва помощи за усвояване на професия, програми за заетост, професионална квалификация, помощи за стартиране на собствен бизнес, стимули улесняващи започването на работа от безработния, стимули за наемането му от работодателя.
Обединеното Кралство	За останалите без работа за период от 6 и повече месеца се предвижда гарантирано интервюиране за насочване към нова работа и за курсове за подготовка за заемането ѝ.

* Източник: General Framework for Employment, 1994, EC, Unit V.A. 2, p.66 - 82.

ДЪЛГОСРОЧНАТА БЕЗРАБОТИЦА – СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕТО ѝ

Победа Луканова
(Резюме)

Студията е посветена на изключително актуалния проблем за нашата страна - продължителната безработица и борбата с нея. Представени са основни подходи и политики, които са използвани в развитите страни и у нас. Основен извод е, че въпреки активността на действията срещу причините за продължителните периоди на загуба на работа, при ниските темпове на икономически растеж, те не постигат съществени положителни резултати. В развитите страни се търсят начини за реструктуриране на заетостта и на тази основа - за редуциране броя на безработните. У нас до момента се наблюдават само промени на броя на безработните и увеличаване на относителния им дял без да се разширява заетостта. Политиките спрямо продължително безработните очертават санитарен минимум за подпомагане намирането на нова работа.

SHORT-TERM UNEMPLOYMENT - STRATEGIES AND POLICIES FOR ITS LIMITATION

Pobeda Lukanova
(Summary)

The investigation is on the recently quite important problem for Bulgaria - the long-term unemployment and the measures against it. The main approaches and policies applied in developed countries and in our country have been presented. The main conclusion, that follows is that under the conditions of low economic growth, the policies can not be effective. In the developed countries the purpose is the employment restructuring. In Bulgaria only negative changes in the structure of unemployed have been observed. The policies, that have to approach them have the character of sanitary minimum of activities for eventually receiving of a new job.