

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ТРУДОВИЯ ПАЗАР В СЪВРЕМЕННИТЕ УСЛОВИЯ

Изследвана е административната организация на пазара на труда в България от гледна точка на нейната структура, функционалност, управление и капацитет. Направен е обзор на научната дискусия за мястото и ролята на институциите и на трудовия пазар, в частност за повишаване ефективността на икономиката. Анализът на структурата, функциите, управлението и капацитета на административната система на този пазар от гледна точка на съвременните динамични социално-икономически промени позволява да се формулират редица препоръки за промени в посочените сфери с оглед усъвършенстване на административното му обслужване.

JEL: J08, J53

1. Въведение

Институционалното развитие на трудовия пазар е важен елемент за усъвършенстване механизмите на управление на трудовите отношения. В този смисъл анализът на степента на развитост на този механизъм и на неговите елементи и ефективността на вътрешните (между елементите на механизма) и на външните (с други институции) взаимовръзки е не само необходим, но наложителен предвид динамично променящите се реалности в пазара на труда.

В икономическата литература разбирането за институциите на този пазар включва широката рамка от механизми за неговата регулация като трудовото законодателство; данъчната система; колективното трудово договаряне, отразяващо степента на развитост на социалното взаимодействие; дискриминацията и минималната работна заплата като проявление на социалните права и част от институционалния капацитет; политиката на пазара на труда; взаимодействието между организациите на агентите в трудовите правоотношения като профсъюзни и работодателски организации; други организации на гражданското общество като неправителствени

¹ Искра Белева е ст.н.с. д-р, зам. директор в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел: 8104020, факс: 9882108, e-mail: i.beleva@iki.bas.bg.

организации и сдружения, държавната администрация в сферата на пазара на труда и т.н.²

В рамките на това широко многообразие от аспекти тук вниманието е фокусирано само върху един от елементите на институциите, а именно върху държавната административна система чрез която се формира и реализира политиката на пазара на труда с особен акцент на функциите на бюрата по труда. Последните са онази част от институциите, която реализира политиката на този пазар чрез пряка връзка с нейните потребители.

Основната цел на изследването е да се направи анализ на развитостта на административната структура на пазара на труда от гледна точка на нейната готовност за реализация на политики и услуги съответстващи на европейската стратегия за заетост и за осигуряване на неговата гъвкавост. Анализът е база за очертаване насоките на усъвършенстване на административната структура предвид новите задачи, които поставя пред нея развитието на пазара на труда в съвременните условия. По-гъвкавото администриране на трудовите отношения, съобразно реалните промени и предизвикателства, е необходима предпоставка за намаляване на диспропорциите в трудовия пазар, за повишаване на неговата ефективност и ефикасност.

Обект на изследването е държавната административна организация на пазара на труда от няколко аспекта: **функционалност на системата**, предвид нейната мисия и цели; **структура на системата** от гледна точка на субординацията и функциите на нейните звена; **капацитет** на системата от гледна точка на трудови и финансови ресурси и материална инфраструктура; **управление на системата** от гледна точка на нейната организация и комуникативност вътре и извън нея. Изборът на тези аспекти на анализ е свързан с посочената основна цел на изследването. Всеки един от тях позволява да се разкрие степента на гъвкавост на организацията на пазара на труда спрямо настъпващите промени в него в съвременните условия.

Наученият инструментариум на разработката включва анализ на развитието и състоянието на административната система на трудовия пазар в България през периода 1990-2007 г.; сравнителни изследвания административните системи на някои страни от Европейския съюз; оценки на качествени характеристики на административната структура в страната чрез интервюта и фокус групи на служители от различни равнища в институциите на този пазар.³

² Вж. S.Deakin, *Renewing Labour Market Institutions*, International Institute for Labour Studies, ILO, 2004.

³ Интервюта са направени в рамките на проект на МТСП и Международната организация на труда за изграждане на институционален капацитет на министерството, компонент "Пазар на труда, заетост и обучение". Авторът като лектор в този компонент имаше възможност да проведе интервю и да обмени мнения с младши и старши служители от БТ в цялата страна. В изследването са включени и резултатите от проведени практически структурно-системни анализи от Милчо Димитров в рамките на обучението.

Развитието на административната система на трудовия пазар в страните от ЕС е неотделима част от реформите в тази сфера в търсене на по-висока ефективност и ефикасност от неговото функциониране. Затова на практика в тези страни през последните десетина години протичат съществени промени в структурата, функционалните връзки и управлението на администрирането на политиката на пазара на труда. Опитът на най-напредналите в това отношение страни се изучава като примери за добри практики.⁴ Затова и оценката на предизвикателствата пред администрирането на политиката по заетостта у нас не може да не отчита постиженията в тази насока от гледна точка на децентрализация на провежданата политика и на оказваните услуги, нарастващата взаимообвързаност между разходи и резултати; прилагането на гъвкави схеми на политики, съобразени с регионални и локални потребности на трудовите пазари. В тази аспект са и най-сериозните предизвикателства през българския трудов пазар.

2. Съвременната дискусия за влиянието на институциите на пазара на труда върху икономическото развитие и реформите при неговото администриране

Въпросът за влиянието на институциите на трудовите пазари върху икономическото развитие се възобновява в наши дни и заема важно място в икономическите изследвания. Това е и един от често дебатирани проблеми сред политиците и представителите на институциите на пазара на труда. Причината за това е търсенето на нови източници за икономически просперитет и макроикономическа стабилност. Изпитаните средства на монетарната политика за поддържане на ценова стабилност и за контролиране на бизнес цикъла, както и използването на фискалните политики за ускоряване на реформите и за контролиране на инфлацията все повече се нуждаят от подкрепа и на други секторни политики, вкл. и на политиката на трудовия пазар.

Фокусирането на вниманието към дерегулацията на тези пазари има за цел да повиши заетостта чрез нарастване гъвкавостта на работните заплати. Подобен инструмент на управление намира все повече привърженици сред теоретиците на пазара на труда и сред финансовите институции и управляващите политики. В анализите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Международния валутен фонд (МВФ) безработицата и бавното икономическо развитие се свързват с намесата на профсъюзите и със съществуващите държавни регулации в заплащането и заетостта. Затова и препоръките, които се отправят към правителствата са за облекчаване на пазарните институции чрез въвеждане на повече пазарно ориентирани решения.⁵

⁴ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.; Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva;

⁵ Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off, World Economic Outlook, 2003, chapter 4, Washington, DC, IMF

Редица факти не подкрепят тезата, че дерегулациите на трудовите пазари и обезсилването на профсъюзите води до намаляване на безработицата и до висок икономическия растеж. В търсене на обяснение защо има противоположни мнения по този въпрос някои автори изтъкват подхода, които учените използват за анализиране ролята на институциите върху икономическото развитие. Така част от изследователите формират своите научни аргументи за ролята на институциите върху тезата, че при отсъствието им пазарите оперират в почти перфектни условия. Въз основа на това те моделират своите изследвания.⁶ Други икономисти оспорват подобен подход и изтъкват като пропуски на използваните модели недостатъчно добрата информационна база. Подчертава се, че липсват надеждни агрегирани данни за всички страни, които да бъдат солидна база за сравнения. В крайна сметка се предлага по-обективната оценка за ролята на институциите да се формира, първо, върху основата на нови факти (по-добре сравними и методологически по-чисти), които да обосновават ново знание; второ, на базата на микроанализи да се установява взаимодействието между институциите, както и да се комбинират микроанализите със симулационни модели за макроравнище.⁷

През 1994 г. изследване на OECD (Job Study) поставя институциите на пазара на труда в центъра на причините за безработицата в развитите страни. Препоръките от това изследване са десет, от които 5 са свързани с макроикономическата среда, четири са за дерегулации на трудовите пазари (повече гъвкавост на заплащането и на разходите за труд чрез премахване на рестрикциите върху тях; реформиране на системите за подпомагане и обезщетяване; повишаване на гъвкавостта на работното време и т.н.) и една е за по-активна политика на пазара на труда – програми за обучение; за търсене на работа; субсидиране на работодатели за наемане на работа на безработни и т.н.⁸

Интересна е еволюцията в позицията на Международния валутен фонд по този въпрос. Неговите тези са, че ако европейските трудови и продуктови пазари се дерегулират, то безработицата в Европа може да спадне под равнището на САЩ. Прави се и прогноза, че дерегулацията на трудовите пазари може да доведе до намаляване равнището на безработица в днешно време с около 6,5 процентни пункта. В основата на тази прогноза е убеждението, че платежният баланс и фискалният дефицит могат да бъдат поддържани чрез повече либерализация в икономиката, докато институциите пренебрегват макроикономическата стабилност и структурните приспособявания. Смисълът на тази презумпция е, че в условия на платежен дефицит страните реструктурират ресурси и това води до девалвация на националната валута. Като последица реалната работна заплата би трябвало да бъде намалена.

⁶ Richard Freeman, Labour Market Institutions without binders, National Bureau of Economic Research, Cambridge, NBER working paper series, WP 11286, April 2005, , стр.5-6

⁷ Пак там, стр. 10

⁸ OECD, Job Studies, Evidences and Explanations, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, 1994, Paris,

Такова обяснение на взаимовръзките не се подкрепя от някои от институциите на пазара на труда, както и обясненията, че при фискални кризи правителствата трябва да повишават таксите или да намаляват публичните разходи, което намалява реалната работна заплата и преразпределението на доходите.

С разбирането, че подобни препоръки нанасят удар на труда, а игнорирането на профсъюзите и другите трудови институции е немислимо в наши дни, международните институции и най-вече МВФ търсят средства за защита на икономическото положение на работниците чрез съответни политики. Една такава политика са “услугите за заетост” или “оперирането на трудовите пазари”. В този дух водещи икономисти концентрират вниманието върху гъвкавостта на трудовите институции. Във връзка с това коментарът на МВФ за икономическия колапс в Аржентина през 2002 г. беше насочен именно към трудовите пазари.⁹ Същевременно оценките на Фонда за напредъка на страните в преход от Централна и Източна Европа, които се правят в регулярните доклади, включват редовни препоръки за дерегулации на трудовите пазари и повече гъвкавост чрез намаляване на държавното участие в тях.

На противоположно мнение са икономистите, които смятат, че институциите на трудовия пазар са тези, които могат да помогнат за икономическото приспособяване и за избягването на макрокризите. Скандинавският модел на отворената икономика обяснява, че представителните профсъюзи и работодателските организации могат да договорят промените в заплатите така, че равновесието между техния растеж и растежа на производителността на труда в търгуваемия стоков сектор при определени граници в динамиката на световните цени могат да поддържат фиксирания разменен курс. Тезата е, че националното договаряне отчита макроикономическите факти, докато местните пазари могат да произведат инфлационна промяна в заплатите през период на пълна заетост. Смята се, че в отворения скандинавски модел централизираното колективно договаряне успява да неутрализира негативните ефекти на договарянето на работните заплати на равнище фирма като проинфлационен фактор. Така на практика индустриалният трудов пазар в тези страни работи в режим близък на конкурентния модел в пазарноуправлявания американски трудов пазар.

За разлика от САЩ, където промените в секторните цени и производителността се отразяват на секторните заплати, в противоположност на стандартния модел на конкурентно формиране на работни заплати (където обемите на производството се отразяват върху заетостта, а не върху заплатата), в скандинавския модел институционално определените заплати осигуряват изменения в секторните цени и производителността, които имат малко влияние върху секторните заплати. Всичко това показва разнообразието в моделите и организацията на пазара на труда през годините на формиране и

⁹ Изказване на Анна Кюгер – първи зам.директор на фонда посочва фискалната политика и трудовия пазар като двата фактора, които причиняват кризата в Аржентина.

развитие на пазарните системи.

В дебата за влиянието на институциите на пазара на труда върху икономическото развитие участва и Международната организация по труда (МОТ). Според нейните икономисти икономическата система, основана на трудов мениджмънт може да подобри агрегираната ефективност. Затова социалният диалог има важно значение за развитие на определени икономически и социални процеси, насърчаване на доброто управление, стабилността и растежа. Идеята е, че в зависимост от разпределението на правата на собственост, договарянето трябва да произвежда оптимално разпределение на ресурси дотогава, докато цената на транзакцията е ниска, т.е. институциите на пазара на труда могат да разпределят доходи между работниците без да нарушават икономическата ефективност.

Еволюцията в позицията на Световната банка (СБ) по този въпрос е особено интересна.¹⁰ През 80-те години на миналия век тя смяташе, че минималните заплати, социалната сигурност и регулациите на сигурността на заетостта са неща, които въпреки че поддържат благосъстоянието и намаляват експлоатацията, работят за повишаване цената на труда и за намаляване на търсенето на труд във формалния сектор. През 90-те години обаче и тази институция променя своето мнение и започва да говори *не защото* държавата трябва да се включва в пазара на труда, а за *това как* да се включва. В подкрепа на новите си виждания през 2003 г. СБ издава книгата “Икономическите реформи са по-добри в координиран трудов пазар”.

Може да се обобщи, че в дългогодишния спор за ролята на институциите на пазара на труда намаляват привържениците на тезата, че те са главния виновник за безработицата и създават произтичащи икономически проблеми. Все повече икономисти споделят мнението, че тези институции спомагат за намаляване на неравенството в доходите, но те нямат ясно изразено отношение към други агрегирани показатели, в т.ч. и на безработицата. Концентрирането на вниманието към институциите на пазара на труда и най-вече към повишаване гъвкавостта на отделните елементи от трудовия пазар неизбежно поставя и въпросите за това, в каква насока следва да се променя администрирането на трудовите отношения така, че управлението на системата също да отговаря на изискването за гъвкавост. Затова и редица изследвания се насочват към изучаване и съпоставяне на различните административни системи с цел оценка на състоянието и разпространение на добрите практики в управлението на трудовите пазари.¹¹

Промените в администрирането на пазара на труда и най-вече в услугите по заетост не са еднотипни и в различните страни те се осъществяват по различен

¹⁰ През 1980 г. и началото на 90-те години тази организация гледа подозрително на институциите на пазара на труда.

¹¹ The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001; Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECD, 2006.

начин. Материали от обсъждания на тези реформи в три водещи в икономическото си развитие страни от ЕС – Холандия, Англия и Германия показват, че всяка от тях има свой път на промени, но като общи насоки и в трите страни се извършват процеси на децентрализация на мрежата, оказваща реинтеграционни услуги в сферата на заетостта (реинтеграционните услуги все по-честно се извършват от външни клиенти); и в трите страни протичат процеси на децентрализация на управлението на реинтеграционните услуги и замяната на тристранните бордове на управление с пазарен тип взаимоотношения; ролята на общинските (местните) структури в организацията и управлението на реинтеграционните услуги нараства.¹²

3. Институциите на трудовия пазар в условията на динамична икономическа среда

Дебатът за ролята на институциите на пазара на труда върху макроикономическото развитие и икономически растеж навлиза в нова фаза от своето развитие във връзка с динамичните процеси на глобализация на икономиката и на трудовите пазари в частност. Той е провокиран от глобалната конкуренция и развитието на информационните технологии, които водят до дълбоки промени в съдържанието на трудовите отношения и структурата на заетостта.

Оценките и прогнозите на МОТ показват, че технологичните промени продължават да генерират намаляване на потребностите от работна сила в индустрията и тази тенденция ще се запази в дългосрочна перспектива. Секторът на услугите ще продължава да абсорбира освободената работна сила от индустрията, но преходът за някои категории работници, особено за мъжете се оказва много по-труден. Този факт изисква преразглеждане на пакета от услуги, които бюрата по труда оказват на безработните във връзка с тяхната повторна трудова реинтеграция.¹³ Разнообразяват се изискванията и по отношение на качеството на работната сила – за някои от новооткритите работни места в услугите не е нужна квалификация и респ. са с ниско заплащане, други изискват широка гама от непрекъснато развиващите се професионални знания и умения. Това са т.нар. потребности на “икономиката на знанието”, които поставят акцента на образованието и на модерните комуникиращи професии. Все повече се откроява потребността от повишаване на образованието и “обучение по време на целия трудов живот” като ролята на институциите в този процес е ясно дефинирана.

Променящият се бизнес цикъл и развитието на нови производства намират отражение в промяната на класическия модел на трудови взаимоотношения “работник-работодател”. Възникват нови форми на заетост, които в редица случаи надхвърлят националните рамки и придават все повече

¹² Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECD, 2006.

¹³ The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001

интернационален характер на трудовите отношения. Пазарът на труда става по-гъвкав по отношение продължителност на работно време. Нарастват самостоятелно заетите, хората работещи на непълно работно време, временно наетите на работа, налице е и широка вариация на продължителност на работното време в часове. Това повишава както различията в труда, така и в неговото заплащане.

Интеграцията на трудовите пазари, вкл. и в рамките на ЕС поставя въпроси за необходимостта и възможността от институционална хармонизация и синхронизация на протичащите процеси. В Зелената книга на ЕС (2006 г.) се поставя на дебат и въпросът за степента на унификация на трудово-правната рамка в страните-членки предвид свободното движение на работна сила в рамките на общността.¹⁴

Към посочените фактори, които внасят промени във функционирането на институциите на пазара на труда и в администрирането на неговите услуги, трябва да се добавят и особеностите на икономиките в преход и на процесите, които се извършиха в тях по отношение създаването на институциите на пазарите на труда, тяхното ефективно/неефективно функциониране и уроците, които могат да бъдат научени от този процес.¹⁵ Дебата за “склерозирания” европейски трудов пазар (склерозирал поради високата степен на трудова защита) беше подновен в края на 90-те години на миналия век във връзка с присъединяването на страните от Централна и Източна Европа към ЕС и продължава да бъде актуален поради проблемите, които Европа отчита от гледна точка на застаряването на населението, наличието на относително висока младежка безработица и съществените регионални дисбаланси в трудовите пазари.

Редица изследвания са посветени на възможностите за въздействие върху гъвкавостта на пазара на труда вкл. и в страните в преход чрез промени в неговите институции. Изследва се силата на въздействие на трудовото законодателство от гледна точка на строгостта или либералността му по отношение наемането и освобождаването на работната ръка, както и силата на въздействие на профсъюзите върху пазара на труда.

Някои изследвания сочат, че теоретичните взаимозависимости за въздействията на по-строгото трудово законодателство върху стабилността и защитата на работните места и дестимулирането на капитала поради високите разходи за труд, както и за сегментацията на трудовия пазар не се покриват напълно от практиката на развитите страни.¹⁶ Така оценката на ефектите показва, че трудовото законодателство има малък или незначителен

¹⁴ Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, 22.11.2006 ЕС.

¹⁵ Sandrine Cazes, Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper, International Institute for labour studies, 2003.

¹⁶ OECD Job Study 1994; Employment Outlook 1999.

ефект върху общата безработица, но оказва влияние върху продължителността ѝ като я удължава. Стриктното трудово законодателство увеличава дела на samozаетите в общата заетост, докато временната и непълната заетост имат неопределен ефект. Други резултати са отрицателната корелация между строгостта на трудовото законодателство и коефициента на активност на пазара на труда (с изключение за мъжете от определена възрастова група), както и положителната зависимост между строгостта на трудовото законодателство и създаването на работни места, респ. оборота на работната сила.

Емпиричният анализ за развитите страни показва още, че силата на въздействие на трудовото законодателство върху равнището на общата безработица не се променя при добавянето на още една институция в системата на взаимодействие – колективното трудово договаряне.

Временната заетост и непълното наемане на работа не се повлияват съществено от степента на стриктност на трудовото законодателство, докато активните политики на пазара на труда имат позитивно въздействие, тъй като съдействат за трудова реинтеграция.

В каква степен пазарите на труда в страните в преход отговорят на пазарните институции по начин, подобен на този в развитите държави предвид факта, че изградените в тях институции в значителна степен възпроизвеждат съществуващите институционални структури в последните?

Изследването на девет страни в преход,¹⁷ вкл. и България, показва слаба връзка между институциите и резултатите на трудовия пазар. Статистическата значимост на въздействие на трудовото законодателство върху равнището на безработица е незначителна. Степента на строгост на законодателството влияе върху предлагането на труд в смисъл на насочването на работната сила към неформалната икономика, където се съсредоточават и интересите на работодателите поради високите разходи за труд. Обратно на развитите държави, в страните в преход силата на стриктност на трудовото законодателство води до по-високи равнища на заетост. Колективното трудово договаряне и активните политики на пазара на труда се явяват ключовите моменти на политиката на пазара на труда в страните в преход – области, в които се идентифицират най-силни взаимовръзки.

Описаните въздействия на променящата се външна среда върху пазара на труда и измененията в характера на трудовите отношения поставят нови задачи пред политиката, която институциите формират и реализират с помощта на администрацията на системата. Тези промени са толкова съществени, че в икономическата литература се дискутира дори и въпросът за това ще са необходими ли административни звена, които да оказват

¹⁷ Sandrine Cazes, Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper, International Institute for labour studies, 2003, p. 22-23.

посреднически услуги за работа при положение, че съвременните информационни технологии правят връзката работодател-работник непосредствена. В рамките на този относително частен пример, илюстриращ особено силно промените в трудовия пазар, Европейската комисия (ЕК) поставя на дневен ред важността на т.нар. активираща стратегия.¹⁸ Отчитайки позитивните страни на насърчаването на държавната активна политика на пазара на труда, ЕК отбелязва необходимостта от интегрирано управление на системата за обезпечаване и превръщане на активната политика в единна – т.нар. “активираща политика”. За да реализира тази нова политика, административната система трябва да има отговори на редица от въпроси за въздействията на паричните помощи и обезпечения върху мотивацията на бенефициентите за участие в трудовия пазар, за интегралното въздействие на данъчната система и системата за обезпечаване върху предлагането на труд; за преместване на акцента в политиката от оценка на невъзможността към оценка на възможностите за участие в трудова дейност; за развитие на форми на алтернативност при оказване на услуги и т.н. Като цяло промените в средата и условията на пазара на труда протичат толкова динамично, че се налага промяна на философията на политиките и на подходите за тяхната реализация. Такава радикална промяна очевидно не може да се реализира, ако администрацията на системата не е подготвена да предложи и реализира новите подходи.

Тези и редица други резултати от изследвания потвърждават необходимостта от преоценка на действащата структура от институции на пазара на труда и неговото администриране предвид новите икономически реалности и промените, които настъпват в пазара на труда и в трудовите отношения. Сред изведените взаимовръзки се очертава ролята на администрирането на този пазар, доколкото чрез неговите органи се реализират услугите за безработните и заетите и активните действия за осъществяване на политиката му. Затова в изследването по-нататък се концентрираме върху част от институциите на пазара на труда, а именно административната система и нейните функции за реализация на неговата политика.

4. Административна организация на пазара на труда – структура и механизми на функциониране

4.1. Международна правна рамка на административна организация на труда

Администрацията на трудовите пазари се дефинира от Конвенция №150 на МОТ като “обществена (държавна) административна дейност в областта на националната политика на пазара на труда”. Тя е важно средство на правителството за реализация на неговите социални отговорности. За ефективното функциониране на националната административна система на пазара на труда Конвенцията посочва следните моменти:

¹⁸ Employment in Europe, 2006, p. 159.

- Съгласувана национална политика на пазара на труда;
- Координирана система на компетентни органи;
- Институционална структура, която интегрира активното участие на работниците, работодателите и на техните организации;
- Адекватни човешки, финансови и други ресурси, които позволяват провеждането на ефективни и ефикасни политики и услуги.

Предвид важноста на административната система на пазара на труда в рамките на програмата си за техническо коопериране МОТ провежда редица дейности за оценка и подкрепа на институционалната организация и управление на отделни страни; поддържа информационна мрежа за развитието на административните системи в различните страни, вкл. и размяна на добри практики; подпомага страните за засилване влиянието на трудовата администрация върху националната икономика и върху социалната политика.

В европейския контекст проблемите на администрирането на трудовите отношения са обект на дискусии и обсъждане още от края на миналия век. В края на 1998 г. ЕК излиза със специално комюнике за необходимостта от модернизиране на държавните услуги по заетост за подкрепа на Европейската стратегия по заетостта.¹⁹ В този документ се посочва, че със своите 5000 местни агенции със 160 000 заети в тях предният фронт на администриране политиката на пазара на труда в Европа има важно значение за реализация на нейните цели. Същевременно се отбелязва необходимостта от предефиниране ролята на тази част от администрацията, на нейните приоритети и методи на действие. С отчитането на националните специфики на административна организация на трудовите отношения все по-ясно се очертава необходимостта от засилване на кооперирането и обмяна на “ноу-хау” за добрите практики.

4.2. Административната организация на пазара на труда в България

Промените в институционалната рамка на пазара на труда в България, вкл. и в административната му система, след 1990 г. бяха динамични и отразяваха процеса на създаване и развитие на основните закони и агенти на трудовия пазар.

Трансформацията на системата, провеждаща политиката на труда в условия на централно планиране, към система, подчинена на пазарните механизми, не беше еднократен акт, а продължителен и труден процес. Без да разглеждаме в детайли тази еволюцията ще отбележим, че днес в значителна степен институционалната система на пазара на труда е изградена в синхрон със съответните институции в страните от ЕС.

¹⁹ COM (98) 641 final] not published in the Official Journal; Вж. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10926.htm>

Какво означава това?

Фундаменталният принцип на трипартизма намери добра почва в страната, където, както и в редица други страни от ЕС, беше изградена трипартитна система на институционализация на трудовите отношения, в която са включени държавата, представителите на профсъюзите и на работодателите. Изградените структури имаха съществен принос за сравнително безпроблемния (мирен) преход от социализъм към полагане на основите на пазарното стопанство през 1990-1991 г. Честата смяна на правителства, министри (вкл. и на труда) и промени на законодателството са характерни черти за следващите десет години до края на ХХ век. Въпреки политическите противоречия, които понякога забавяха реформите, в този период бяха изградени трите нива на институции на пазара на труда – национално, регионално и местно, като така се създаде базата за развитие на децентрализацията на системата на трудовите взаимоотношения.

Социалното партньорство като принцип на социалния диалог, новият Кодекс на труда, създаването на Закон за заетостта, създаването на Национална тристранна комисия по заетостта, обособяването на Националния осигурителен институт като независима институция, възстановяването на трудовия инспекторат с регионалните му структури под ръководството на Главна инспекция по труда и други промени, оформиха гръбнака на новата институционална структура на трудовите отношения. Не може да не се отбележи и нарастващото участие на гражданското общество чрез неправителствените организации в обсъждане на основни проблеми на трудовия пазар.

Наред с всичките тези процеси развитие претърпя и системата за администриране на провежданата политика. Следвайки Кодекса на труда и Закона за насърчаване на заетостта, основните органи и техните функции днес се дефинират както следва:²⁰

На национално равнище

Национален съвет за тристранно сътрудничество, който реализира на национално равнище тристранното сътрудничество като основен принцип в регулирането на трудовите и свързаните с тях отношения. Този съвет обсъжда и дава мнения по законопроекта, проекти и подзаконовни нормативни актове и решения на Министерски съвет.

Отраслови, браншови и общински съвети за тристранно сътрудничество, които обсъждат и дават мнения при уреждане на специфични въпроси на трудовите и свързани с тях правоотношения за съответния отрасъл, бранш или община.

²⁰ Кодекс на труда, глава 2, С, 2006 и Закон за насърчаване на заетостта <http://www.mlsp.government.bg/bg/law/law/ZNZ.doc>

Централни органи по заетостта:

(1) **Министерски съвет**, който определя държавната политика по заетостта; приема ежегодно Национален план за действие по заетостта по предложение на министъра на труда и социалната политика;

(2) Органи на изпълнителната власт, създаващи условия за насърчаване на заетостта на гражданите, които искат и могат да работят и активно търсят работа, като използват предоставените им от този закон права и провеждат политиката по насърчаване на заетостта и по обучение за придобиване на професионална квалификация на лицата извън системата на просветата и висшето образование. Тук се включват: министърът на труда и социалната политика, който разработва, координира и провежда държавната политика за насърчаване на заетостта и за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица и осигурява защита на националния пазар на труда; Агенцията по заетостта, която изпълнява държавната политика по насърчаване на заетостта, защита на пазара на труда, професионално информиране и консултиране, професионално и мотивационно обучение на безработни и заети лица, посреднически услуги по заетостта.

(3) Съвет към Агенцията по заетостта, включващ членове на национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите.

(4) Национален съвет за насърчаване на заетостта към министъра на труда и социалната политика като постоянно действащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетост, включващ равен брой представители, определени от Министерския съвет, представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище и председателстван от министъра на труда. Националният съвет за насърчаване на заетостта обсъжда и дава становища по разработването и провеждането на политиката по заетостта и на Националния план за действие по заетостта; периодически се информира за състоянието на пазара на труда и за ефективността от прилаганите мерки и програми за насърчаване на заетостта; предлага на МТСП разработването на проекти на нормативни актове, мерки и програми за насърчаване на заетостта; обсъжда и дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с пазара на труда; обсъжда проекти и дава становища по споразумения на МТСП с други министерства, държавни институции и неправителствени организации за общи действия по въпросите на заетостта.

Регионални органи по заетостта:

(1) Държавната политика по заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация по региони се осъществява от областните администрации, органите на местно самоуправление съвместно с териториалните поделения на Агенцията по заетостта, териториалните поделения на министерства, организации и социалните партньори.

(2) Постоянни или временни комисии по заетостта, които се създават по решение на Съвета за регионално развитие към Министерския съвет и с решение на областните съвети за регионално развитие и включват представители на областната администрация и на общините на територията на областта; териториалните поделения на Агенцията по заетостта; министерствата и други държавни институции; областните структури на представителните организации на работодателите и представителните организации на работниците и служителите; отраслови и браншови организации; юридически лица с нестопанска цел в региона, чиято дейност е свързана с проблемите на заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация; други териториални структури.

Към поделенията на Агенцията по заетостта действат Съвети за сътрудничество, който осъществяват пряко наблюдение и контрол върху провежданата политика по заетостта. Съветът за сътрудничество се състои от 9 членове - по един представител на поделението на АЗ, на териториалната структура на Министерството на образованието и науката и на общината и по трима представители на организациите на работниците и служителите и на работодателите, които са признати за представителни.

Областният управител осигурява координация между националните и местните интереси по въпросите на заетостта при разработването и изпълнението на областни планове за регионално развитие и намаляване на безработицата и осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация.

Административна структура на Агенцията по заетостта

Политиката по заетостта се реализира от Агенцията по заетост с нейните регионални структури из цялата страна. Тя осъществява своята дейност в рамките на съответната законова уредба.²¹ Основните ѝ функции отразяват стандартни дейности по предоставяне на набор от услуги на търсещи и предлагащи работа, както и специфични дейности за подобряване на адаптивността на определени групи към изискванията на трудовия пазар.²²

²¹ Закон за насърчаване на заетостта, Правилник за неговото прилагане, Устройствен правилник, Кодекс на труда и други нормативни актове.

²² Основните функции на Агенцията по заетостта включват: Регистриране на свободните работни места и на лицата, активно търсещи работа; Посреднически услуги за осигуряване на заетост; Съвместно участие с общините и работодателите в разработването на общополезни за общината и държавата дейности; Участие в разработването и реализацията на програми и мерки за заетост и обучение, насочени към точно определени групи от безработни лица, които по различни причини са по-трудно приспособими на пазара на труда; Изпълнение, самостоятелно или съвместно с други органи или организации на проекти и програми в областта на заетостта, професионалното обучение и квалификация, социалната интеграция, финансирани от пред-присъединителните фондове на ЕС или от други международни организации; Защита и запазване на заетостта; Организиране на квалификационно и мотивационно

Изследването ще концентрира вниманието си върху регионалните служби и бюрата на труда. 109 бюра по труда и 180 филиали представят сравнително добре структурирана мрежа от центрове за провеждане на политиката по заетостта.

Дирекции "Регионална служба по заетостта"

Тези са 9 и са териториални поделения към главна дирекция "Услуги по заетостта". Седалищата и териториалния им обхват са: Благоевград; Бургас; Варна; Ловеч; Монтана; Пловдив; Русе; София и Хасково.²³

Основните дейности на дирекциите "Регионална служба по заетостта" включват: координиране, подпомагане и обобщаване дейността на дирекциите "Бюро по труда"; разработване и изпълнение на областните стратегии за регионално развитие, както и разработване и изпълнение на регионален план за действие по заетостта; координиране изпълнението и контрола на програми и проекти в областта на заетостта, финансирани от международни източници; взаимодействие с общините при разработването и изпълнението на стратегии и планове за развитие в частта им по заетостта; планиране на финансовите и материалните ресурси на дирекциите "Регионална служба по заетостта" и на дирекциите "Бюро по труда" от региона; анализиране, изследване и прогнозиране състоянието и развитието на регионалния пазар на труда; наблюдаване и организиране дейностите по оценка на ефекта от прилагането на мерките и програмите за активна политика в региона; организиране, координиране и контролиране регулярния обмен на информация между дирекциите "Бюро по труда" и териториалните поделения на Националния осигурителен институт, службите за социално подпомагане и др.; поддържане информационна база данни за регионалния пазар на труда; организиране събирането, обработката и обмена на оперативна и периодична статистическа информация от дирекциите "Бюро по труда" в региона;

Дирекции "Бюро по труда"

Те са териториални поделения към главна дирекция "Услуги по заетостта". Техните седалища и териториален обхват се определят от министъра на труда и социалната политика. Към дирекциите "Бюро по труда" при необходимост се откриват нови административни звена като филиали, изнесени работни места и др

обучение за безработни и заети лица; Посредническа дейност за заетост; Анализ на търсенето и предлагането на труд и прогнозиране на евентуални промени в пазара.

²³ **Благоевград** (обслужва областите Благоевград и Кюстендил); **Бургас** (обслужва областите Бургас, Сливен и Ямбол); **Варна** (обслужва областите Варна, Добрич и Шумен); **Ловеч** (обслужва областите Ловеч, Велико Търново, Габрово, Плевен); **Монтана** (обслужва областите Монтана, Враца и Видин); **Пловдив** (обслужва областите Пловдив, Пазарджик и Смолян); **Русе** (обслужва областите Русе, Разград, Силистра и Търговище); **София** (обслужва областите София, Софийска област и Перник) и **Хасково** (обслужва областите Хасково, Кърджали и Ст. Загора).

Основните им дейности включват:

- регистриране на лицата, активно търсещи работа;
- оказване на услуги на лицата, активно търсещи работа като: информация за обявени свободни работни места; информация за програми и мерки за заетост и обучение; посредничество по информиране и наемане на работа; професионално информиране, консултиране и ориентиране; професионално и мотивационно обучение; включване в програми и мерки за заетост; стипендия за обучение за придобиване на професионална квалификация;
- Услуги за работодатели като : информация за лицата, които активно търсят работа; информация за програмите и мерките за запазване и за насърчаване на заетостта; посредничество за наемане на работна сила; включване в програми и мерки за заетост; преференции и премии при запазване и/или увеличаване на заетостта; премии за обучение за придобиване на професионална квалификация и/или стажуване; участие в екипите по изготвяне на проекти за необходимите мерки при масови уволнения; участие в разработването на регионални и местни програми за заетост и за обучение; участие в реализирането на национални, браншови, регионални и местни програми за заетост и обучение, вкл. и на рискови групи на пазара на труда; информационен обмен за свободните работни места и за лицата, активно търсещи работа; изследвания и наблюдения на пазара на труда; изготвяне на анализи и прогнози за състоянието и тенденциите в развитието на местния трудов пазар.

Подробното описание на дейностите на бюрата по труда не е случайно. Те са особено важни за нашия анализ, доколкото именно бюрата по труда са онези структурни звена в системата, които работят пряко с потребителите на услугите и реализират политиката в сферата на труда.

5. Необходимост от усъвършенстване на административната организация на трудовия пазар

Различни подходи могат да бъдат използвани за оценка на административната организация на пазара на труда. Приложеният в това изследване подход се основава на анализ на държавната система за администриране на базата на нормативната уредба и експертни оценки за практическата реализация на тези дейности. В процеса на изследването бяха открити някои проблеми, които могат да бъдат групирани от гледна точка на **структурирането на системата** (субординация на нейните звена); **функциите на администрация** като мисия и цели и като оперативни дейности; **ресурси** (персонал, финансови средства и материална база) и **организация на системата** (проблеми на управлението на елементите) и на комуникациите (както вътре в системата така и с другите административни системи).

А. Структуриране на администрацията на пазара на труда

Администрацията на пазара на труда е структурирана в рамките на основните изисквания на линейно-функционалната организационно-управленска структура.²⁴ При тази организация има ясно диференциране на звената, които създават и утвърждават политиката на пазара на труда (МС, МТСП) и на звената, които следва да реализират тази политика (АЗ, регионалните и местните бюра по труда). През годините на своето създаване и развитие структурата на администриране на пазара на труда претърпява развитие както на централно ниво – Агенция по заетост, така и на регионално ниво (в бюрата по труда). В структурата на АЗ промените са свързани с изменения броя на дирекциите и тяхната субординация и този процес отразява подготовката за интегрирания европейски пазар. Така последните промени от 2006 г. включват създаването на дирекция “Европейски фондове и международни проекти” и преобразуване на съществуващата дирекция “Пред-присъединителни фондове и международни проекти” в дирекция “Международна трудова миграция и посредничество”. Променя се също субординацията на дирекция “Вътрешен одит”, която се изважда от звената на специализираната администрация и получава по-висока степен на самостоятелност в структурната йерархия. Предоставянето на относителна самостоятелност на контрола на средствата чрез вътрешния одит е изискване, произтичащо от интеграционните условия за използване на европейските фондове за развитие на политиките на трудовия пазар.

Периодът на развитие на структурата на административната система от нейното създаване през 1990 г. се характеризира със **засилване на централизма** и най-съществено проявление на този процес е промяната на статута на АЗ в изпълнителна агенция през 2001 г. Анализът на силните и слабите страни (т.нар. слот анализ) откроява като положителни страни от засиленият централизъм в администрирането на пазара на труда по-високата степен на сигурност по отношение на реализирането на държавната политика в тази сфера, по-строгата система за отчитане и контрол на финансовите средства и т.н. Обаче всяка централизация намалява възможностите за гъвкавост, особено по отношение изискванията на местните пазари на труда, както и поражда повече бюрократизъм в администрирането на системата. В действащата структура единствено в Съвета на директорите към изпълнителния директор на АЗ има представители на национално представените организации на работодатели и на работници и служители. На практика те би трябвало да бъдат корективът в действията на администрацията в защита на интересите на съответните партньори в трудовите отношения.

Несъответствия между администрацията на пазара на труда и държавната административна структура в **териториален аспект**. През последните години настъпиха промени по отношение районирането на страната, без това да се отрази в структурата на администрирането на пазара на труда. При шест административни района на страната имаме 9 регионални дирекции на БТ, 117

²⁴ Вж. Пенчев, П., И.Пенчева. Основни на управлението, изд. Абагар, 2002, с. 234-235.

дирекции и 131 филиала. Разминаването в административните структури на пазара на труда и на административно управление създава неясна среда за комуникиране, за сътрудничество и партньорство между различните административни органи.

В каква степен тази структура съответства на структурирането на трудовата администрация в другите страни на ЕС?

На първо място е необходимо да се внесе яснота за това коректно ли е поставянето на този въпрос въобще? В каква степен трябва да се търси унификация на администрирането на този вид отношения?

Проучването на опита на другите страни и на дебатите в международното пространство по този въпрос показва няколко неща. Първо, повечето от страните периодично променят (усъвършенстват) начина на администриране (управление) на трудовия пазар. Например този процес в Холандия заема период от повече от 10 години; Великобритания също преустройва съществено администрирането на услугите по заетост чрез промени в управлението на пазара на труда; процесът на реформи все още продължава в Германия и т.н.²⁵ Второ, реформите, които се извършват в страните от ЕС в администрирането на трудовите пазари са изключително разнородни като всяка страна търси онези решения, които смята, че са най-подходящи за етапа на развитие, спецификата на целите и задачите пред пазара на труд. Трето, в международния дебат за промените в администрирането на трудовите отношения в условията на европейската интеграция и засиленото движение на хора засега се налага мнението, че не е необходимо да се търси унификация на администрирането, а преди всичко хармонизация на другите компоненти на институционалната рамка на трудовите пазари и най-вече на законодателството.²⁶

Б. По отношение функциите на административната система

Административната система на пазара на труда еволюира от периода на нейното създаване до наши дни по отношение на мисия и цели. В първоначалният етап от създаването ѝ нейната мисия и цели бяха насочени към предоставяне на услуги на безработни, заети и работодатели. С тази основна мисия през периода 1994-1997 системата имаше относителна самостоятелност, регламентирана със Закона за закрила при безработица и изразени в структурата на нейното управление, включващо Надзорен съвет, Управителен съвет и т.н. Със Закона за насърчаване на заетостта от 2001 г. системата се централизира в значителна степен, като функциите на АЗ се насочват предимно към администриране на програми и мерки от политиката по заетостта и в по-малка степен към оказване на услуги на клиентите. В този контекст заетите в системата, които междуременно намаляват като брой, се

²⁵ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECSD, May, 2006.

²⁶ Вж. The public employment service in the changing labour market, ILO, 2001.

пренасочват от дейности, свързани с оказване на услуги към дейности по администриране на програмите. Такава трансформация във функциите на заетите неминуемо изисква време и същевременно се отразява върху качеството на оказваните услуги. Нещо повече, в рамките на този модел възниква въпросът как програмният подход се съчетава на практика с индивидуалния като предпоставка за устойчивост на заетостта и като все по-широко налагащ се подход в ЕС за работа с безработните.

Друг съществен елемент от функционирането на административната система е внедряването на т.нар. процесен модел на работа на принципа “едно гише”. Внедряването на този модел започва през 2002-2003 г. и продължава и днес, като той е внедрен частично (приблизително в една пета от бюрата по труда) – в звената, където служителите работят директно с клиентите и целта от неговото внедряване е оказваните услуги да бъдат оптимални като обхват и качествени като съдържание.

Трудно е да се направи оценка на ефективността от прехода към такъв модел, най-вече поради факта, че той не е внедрен напълно. На следващо място е необходимо да се отбележи, че този принцип на работа не е характерен за всички европейски страни – например Холандия не организира работата на бюрата по труда с клиентите на този принцип. Работата на “едно гише” е най-вече развита като технология във Великобритания, откъдето е пренесен и в нашата страна. Но трябва да се има предвид, че проблемите, които решава политиката на пазара на труда в двете страни, се различава съществено. Друг проблем от внедряването на този принцип като технология на работа е неговата цена и ресурсно осигуряване – трудов капацитет и материално-техническа база.

Следващ елемент във функционирането на системата на администриране на трудовия пазар е *технологията за обслужване на работодателите* и идентифицирането на потребностите от работна сила като количество и качество. Тук системата също търпи развитие и бележи известни постижения, без да можем да направим категоричен извод, че са намерени подходящите инструменти, най-вече при идентифицирането на потребностите от работна сила с определени качествени характеристики. Положителните страни в развитието на тези елементи от функционалната система са по-тясната интеграция между държавните структури и работодателите за посредничество при наемане на работна сила. Основен момент в такава дейност са системните контакти, чрез които се смята, че се постига повишаване на качеството и ефективността на трудовото посредничество. Те се осъществяват както в бюрата по труда, така и в самите фирми, а създаването на картотеки позволява проследяване динамиката на взаимоотношенията “работодатели – бюра по труда”. Основните показатели за отчитане дейността на бюрата по труда в тази област са “брой проведени срещи с работодатели” и “динамика на срещите спрямо предходната година”. Като проблем се очертава ограничеността на бюрата по труда в рамките на предоставените им функции да реагират гъвкаво и своевременно на потребностите на работодателите. Проблемите произтичат от отсъствието на надеждни прогнози (краткосрочни, средносрочни) за това

каква работна сила ще е необходима на пазара на труда и от мудността за стиковане на заявените потребности с програмите и мерките за обучение на тази работна сила за последващо наемане от работодателите. Опитите за проучване потребностите на пазара на труда чрез анкетни проучвания, направени през последните две години, не могат да бъдат основно средство да решаване на този въпрос. Освен това посочените показатели, които се използват за отчитане ефективността на дейността, не дават представа за качествената страна на посредничеството, устойчивостта на контракта, заплащането на труда и т.н. Посочените проблеми намират израз в намаляване броя на работодателите, които търсят работна сила чрез бюрата по труда главно поради факта, че там се предлага нискоквалифицирана работна сила.

Следващ елемент от функционирането на административната система е отвореността и прозрачността на управлението ѝ. За тази цел в нейната организация присъстват редица съвети, в които участват представители на социалните партньори и гражданските структури. В описаната структура на административната система присъствието на подобни съвети на различните ѝ нива са ясно посочени. Това, което остава на дневен ред като проблем, е в каква степен тези съвети реализират целите, за които са създадени и каква е ефективността им? Допринася ли тяхното съществуване за повишаване прозрачността на администрирането, за нейната отвореност и дали те са ефективен коректив в системата за администриране на трудовите отношения? Преобладава мнението, че наличието на множество обществени съвети на различни нива формално реализира принципите за отвореност и прозрачност и за трипартизъм в администрирането на пазара на труда, но те реално нямат голям ефект върху функционирането системата.

В. Ресурсна осигуреност на административната система

Ресурсните проблеми на системата са важен елемент при оценка на възможностите ѝ да действа гъвкаво и ефективно и тук могат да бъдат включени както кадровите проблеми, така и финансовата осигуреност и материално-техническата обезпеченост на администрирането на трудовия пазар.

Трудови ресурси

Кадрите на административната система на пазара на труда намаляват във времето от близо 4000 през 90-те години на миналото столетие до малко под 3000 през 2005 г. Междувременно ангажиментите и функциите на заетите нарастват, защото към оказваните услуги се добавят и администрирането на програмите. Преобладаващата част от служителите са с ранга на държавни служители (1912 човека или 64.7% през 2005 г.)²⁷ и това предполага централизирано ръководство на кадрите от София.

²⁷ Пазарът на труда, Годишен обзор, 2005, АЗ, с. 10.

Направени оценки показват, че услугите на заетостта от гледна точка на персонала на административна система поставя страната в сравнително добра позиция спрямо значителна част от бившите страни в преход. Така със 172 регистрирани безработни на човек от персонал, зает директно с търсещи и предлагащи работа и със 130 безработни на един човека от общия персонал страната ни е в по-добри позиции от Естония, Литва, Словакия, Латва, Сърбия и дори Германия и в по-лоши позиции спрямо Дания Швейцария, Австрия и Холандия (вж. табл. 1).

Таблица 1

Персонал в държавните услуги по заетостта (2002-2003)

Страна	Безработни/1 зает посредник	Безработни/1 зает персонал
Сърбия	1637	486
Латвия	376	170
Германия	337	49
Словакия	256	86
Литва	195	108
Естония	187	167
България	172	130
Дания	114	74
Швейцария	96	67
Австрия	72	58
Холандия	71	57

Източник: По данни от Accelerating Bulgarian's Convergence: The challenge of rising productivity, World Bank Report, April 2007, p. 62.

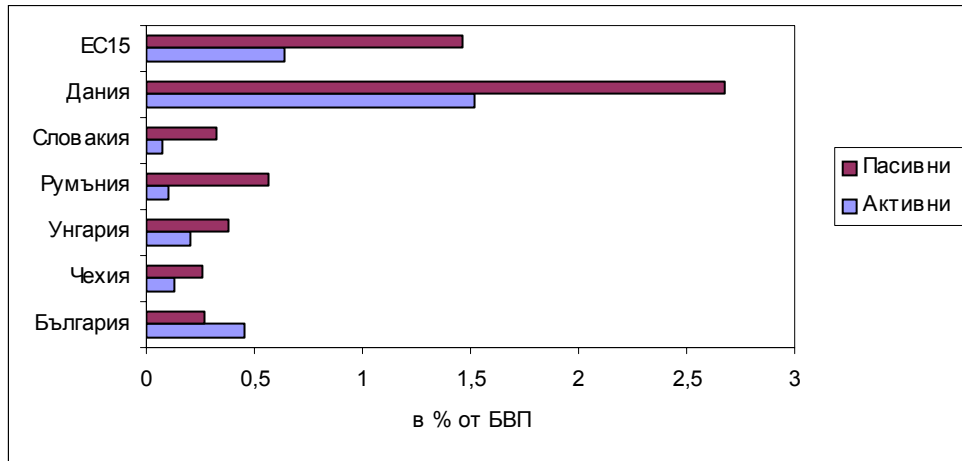
Направената оценка може да бъде тълкувана от различни аспекти. От една страна, броят на безработните, с които работи един борсов посредник може да варира в зависимост от равнището на общия брой безработни. В нашата страна общата безработица намалява. От друга страна, броят на безработните, с които работят трудовите посредници, може да намалява поради промените в технологията на обслужване и въведения "процесен модел" на работа. Част от безработните могат да не бъдат в обхвата на трудовите посредници поради насочването им към други процеси – например обучение, социално подпомагане и т.н. Друг възможен аспект за намаляване броя на обслужваните от един посредник е отпадането от регистрация поради нарушаване на възприетите правила. През последните години по-строгото санкциониране на реда за поддържане на регистрация води до отпадане от регистрация за период от една година на част от безработните и това по естествен път намалява клиентите на бюрата по труда. В този смисъл представеният количествен показател не е резултат на по-добро функциониране на пазара на труда, а на по-силно рестриктивно законодателство. Поради отсъствие на публична информация за административните разходи за обслужване на системата не можем да коментираме нейната ефикасност.

Финансови ресурси

Разходите за активни и пасивни мерки на пазара на труда присъстват като неизменен показател за характеризиране както на политиката на трудовия пазар, така и на нейната реализация. Администрирането на системата има за цел провеждането на тази политика и в този смисъл ефектът може да бъде характеризирани чрез разходите за активни и пасивни мерки (вж. фиг. 1).

Фигура 1

Разходи за активна и пасивна политика на пазара на труда в % от БВП



Източник: По данни от АЗ

Материално-техническа база

Тази база може да бъде разгледана като сграден фонд и работни места за служителите за работа с клиенти в териториален аспект, като програмни продукти, които се използват в процеса на работа, като регистрацията на безработни, създаване, попълване и архивиране на индивидуалните досиета на безработните; като интернет връзки с търсещите работа и с други институции, имащи отношение към работата на тази администрация. Общата оценка, която може да бъде направена е, че базата е незадоволителна и много стара. Така отделните звена в системата не работят в мрежа; сградният фонд в повечето случаи е остарял, непригоден за вида дейност, които се извършват и в много от случаите – амортизиран. Работните места на служителите не отговарят на изискванията за съвременните условия на труд и не са съобразени със спецификата на дейности, които те извършват. Така трудовите посредници в повечето случаи са поставени в условия за работят с клиенти, да се срещат с тях и водят разговори в общо помещение, по няколко посредника заедно.

Дори новата форма на организация на работата, обслужване на едно гише, не дава добри резултати и една от причините за това е изостаналата техника и остарялата информационна система.

Г. Управление на административната система

Организационни проблеми

От гледна точка **на управлението** преходът от система за оказване на услуги към система за администриране на програми и проекти променя организацията на работата от развитие на технологии за оказване на услуги към процесен

модел на организация на работата, съобразен с фазите на администрирането на програмите и мерките. Въвеждането на организация на работата на едно гише е част от този процес, чрез която се цели облекчаване на процедурата и намаляване на бюрокрацията. Технологиата е в процес на експериментална апробация, но оценките от нейното въвеждане от страната на преките изпълнители, служителите в бюрата по труда е, че тази система нищо не променя в условията на изостанала техническа и технологична инфраструктура.

Проблеми на планирането

В рамките на организацията на системата се включва и процесът на планиране на дейностите и технологиата на това планиране. Проблемите в тази област произтичат от **разминаването между формалното планиране** (което изисква спазване на прави и обратни връзки при планиране на потребностите на отделните регионални единици от работни места по програми и съответни форми на обучение на работната сила) с **реалните процеси**, протичащи в пазара на труда много по динамично. Затова националните планове за действие по заетостта, които разписват програмите, мерките, обемите и средствата, не винаги са адекватни на реалните потребности. Въвеждането на делегирани бюджети, чрез които да се предоставят целеви средства спрямо местните потребности на БТ, е стъпка към преодоляване недостатъците на централизираното планиране на дейностите и към повече гъвкавост във функциите на бюрата, съобразно динамиката на местните трудови пазари.

Проблеми на нормирането

Друг елемент от организацията на административната система е отчитането на нейната ефективност на базата на нормативи като натурни и финанси. В редица случаи нормите не са актуални и не винаги нормирането може да бъде адекватно с качество на услугата – например по-високия брой обслужени безработни може да бъде резултат на формално обслужване с ниско качество. Освен това един от основните показатели за оценка на дейностите е процентът на усвоените средства, но този процент не отразява целенасочеността на разхода и неговата ефективност. В редица случаи използването на такъв показател може да има противоречив ефект, като стимулира безстопанственото и неефективно изразходване на средствата за постигане на по-висока усвояемост.

Проблеми на оценката и контрола

Следващ важен елемент е този за корективите на системата, реализирани чрез постоянен мониторинг и периодична оценка на нейната ефективност. Този лост в управлението на системата не е развит в достатъчна степен и поради това е трудно да се оцени нейната ефективност.

Д. Комуникативност в системата и с други държавни и неправителствени структури

Доброто комуникиране вътре в системата е една от основните предпоставки за нейното ефективно функциониране. Какво се разбира под добро комуникиране? Това означава, че дейностите, които извършват отделните звена са добре известни на всички останали звена, както и резултатите от тези дейности. Тук се включва още периодичната размяна на мнения и обсъждане на задачите и получените резултати като предпоставки за планиране на следващите крачки в реализацията на начертаната политика.

Доброто комуникиране в системата предполага още обмяна на опит (собствен и чужд), прилагане на този опит и отчитане на ефективността от неговото приложение. В администрирането на пазара на труда у нас в периода от неговото създаване досега продължава процесът на изучаване на “добрите” практики на други страни и на тяхното прилагане в България, което е добър подход и така се прави навсякъде по света. Това, което не става достатъчно ясно, е в каква степен използването на чуждия опит намира добра основа за развитие както по отношение на прилаганите политики, така и като опит в тяхното управление. В този смисъл повишаването на комуникативността в системата е наложително, защото локалните пазари на труда са различни и по различен начин реагират на провеждани политики. Вътре в системата разпространение на информация не само би било полезно, но е необходимо с цел адекватни по-нататъшни действия. Добрата информираност между отделните звена в системата на администриране на трудовите отношения също е предпоставка за по-доброто ѝ функциониране.

6. Насоки на усъвършенстване на административната структура на трудовия пазар

Представените тук насоки следват логиката на посочените вече проблеми от гледна точка на структурирането и организацията на системата, както и предвид нейното ресурсно осигуряване. Взаимодействието на административната структура на пазара на труда с други такива структури в рамките на цялостното управление на икономиката също се нуждае от усъвършенстване и развитие. Наблюдението и оценката на ефективността на системата, както и показателите за оценка са неизменна част от системата и обект на непрекъснато развитие.

По отношение на структурата на административната система

Структурата на администриране на трудовия пазар, създадена през последните петнадесет години чрез активното използване на опита на други европейски страни в значителна степен отговаря на целите на системата. Тази структура се състои от органи на централно и регионално ниво, отворена е за сътрудничество със социалните партньори като включва техни представители в създадените комитети, сътрудничи със структурите на гражданското

общество в лицето на неправителствени организации при реализация на конкретни проекти и програми или на консултативни начала.

Въпреки това съществуващата структура може да бъде развивана и усъвършенствана за да бъде по-гъвкава и адаптивна към новите условия и динамичните промени в пазара на труда, в следните насоки:

Първо, по-голяма децентрализация на структурите на пазара на труда и създаване на повече конкурентност и пазарност при предлагането на услуги на потребителите. Това означава, че не само бюрата по труда, но и други структури биха могли равностойно да участват в пазара на предлагане на посреднически услуги, услуга за обучение на безработни и заети, преквалификация, работа с рискови групи на трудовия пазар, психологически и мотивационни услуги и т.н.

Такава политика се провежда в други страни и докато в европейските държави стъпките в това отношение са по-предпазливи като само някои страни – например Холандия предприема по-радикални промени за създаване на пазарна среда в услугите по заетост, в други райони в света, например Австралия, принципите на “пълна” конкурентоспособност в сферата на услугите по заетост са широко разпространени.

Второ, израз на процеса на децентрализация е разширяването на правомощията на местните органи на управление – общини и кметства по отношение на провежданата политика в пазара на труда съобразно потребностите и перспективите в развитие на местните пазари на труда. Процесът на децентрализация означава възможности за създаване и реализиране на собствени програми в различни направления на политиката на пазара на труда, които са най-подходящи съобразно спецификата на регионалните трудови пазари.

Трето, структурата следва да може динамично да отразява промените във функциите. В този смисъл динамично променящият се набора от услуги, от които има потребност днес, изисква по-динамична промяна и в структурата на административната система и най-вече в бюрата по труда. Така например намаляването на посредническите услуги за настаняване на работа и засилването на потребностите от обучение и квалификация следва да намери отражение в съществуващата структура чрез реструктуриране (намаляване на едните звена и увеличаването на други) или чрез децентрализация на тази част от функциите.

По отношение на функциите на звената в системата

Промените във функциите на системата са свързани с настъпващите изменения не толкова в мисията и целите на административната система, колкото в нейните оперативни функции. Беше отбелязано, че процесите на глобализация и интеграция променят съществено част от политиките на пазара на труда и предлагането на услуги и този факт не може да не бъде отразен във

функциите на административната система. Затова е необходимо:

Първо, по-голяма гъвкавост на прилагания програмен принцип на реализация на политиката на пазара на труда. Какво означава това? Възприетият подход за осъществяване на тази чрез програми и мерки е успешен инструмент и практиката показва неговите положителни страни. Едновременно с това са налице и проблеми, намиращи проявление в известно бюрократизиране на процеса по реализация на програмите и мерките. Функционирането на системата във вертикална посока би могло да бъде по-гъвкаво чрез предоставяне на известен коридор за самостоятелни решения и действия на всеки “етаж” от хоризонталата и най-вече на регионалните и местните центрове. Например, посредническите услуги в бюрата по труда в даден локален трудов пазар могат да бъдат приоритет и тогава функциите на администрацията трябва да се концентрират върху този вид услуги, докато в други региони или пазари на труда приоритет могат да бъдат функциите свързани с обучение и преквалификация или представяне на мотивационни услуги, или специализирани услуги за дадена (дадени) рискови групи на този трудов пазар.

Второ, “раздържавяването” на част от услугите на пазара на труда чрез предоставянето им на частни агенти е стъпка към повишаване ефективността на услугите, доколкото позволява разтоварване от част от сега изпълняваните функции и концентриране върху предлагане на набор от по-висококачествени услуги. Опитът на някои от страните от ЕС показва успешни практики в тази насока. Например Великобритания е предоставила услугите, предназначени за нискоквалифицирана работна сила, на частни бюра по труда; Холандия предоставя услугите за някои рискови групи на пазара на труда също на частни посредници, макар че в тази страна процесът на раздържавяване на услугите е напреднал значително във всички области.

Трето, очертаващите се световни и европейски тенденции в развитието на трудовите пазари показват, че все повече обучението и преквалификацията на работната сила ще бъдат централен проблем на администрацията на пазара на труда. Затова е необходима своевременна подготовка за гъвкавост и реструктуриране във функционален аспект към тази тенденция. Подготовката трябва да даде дефинитивен отговор на въпроси като “кои структури ще поемат тези функции (държавните или частните звена или ще има комбиниране на усилията в тази област; да бъде създадена адекватна нормативна база и достатъчно гъвкава система по отношение на професии, професионални изисквания, съответни програми за обучение или адаптация на съществуващи такива, оценка на системата на сертификатите и тяхната адекватност на европейските критерии и т.н.

По отношение на ресурсите на системата

Направеното проучване, както беше отбелязано, показва, че материално-техническата база е остаряла и нейното обновяване, особено по отношение на пакетите от използвани програми, изисква обновяване в съответствие със

съвременните научно-технически постижения. Запазването на хартиени носители на информацията трябва да се преустанови, още повече, че тази практика изисква специални помещения, с каквито трудовата администрация не разполага. Материалната база като работни помещения също трябва да бъде подновена и съобразена с функциите и спецификата на работа на администрацията, като особено внимание се отдели на помещенията, в които се работи с клиенти. Трудно може да се очаква, че е възможно да се оказват качествени услуги в условия, където служителите в бюрата по труда, работещи пряко с клиенти, са по-няколко човека в стая.

Кадровите проблеми са свързани с възможностите за кариерно развитие и проява на лична инициатива за повишаване степента на удовлетвореност от извършваната работа, със заплащането на труда, с подобряването на условията на труд и т.н.

Децентрализирането на финансирането на системата би разширило възможностите на администрацията по места да отчита в по-висока степен особеностите на местните трудови пазари и да подготвя и реализира мерки и програми с по-висока степен на ефективност съобразно локалните особености.

По отношение на управлението на системата

Проблемите при управление на дадена система имат многообразен характер и могат да отразяват текущи административни пропуски или по-генерални недостатъци. С особена важност сред това множество се откроява качеството на мениджмънта на администрацията и текуществото на кадрите на системата.

Текущите административни пропуски до голяма степен имат субективен характер и затова обучението на персонала на ръководни позиции има съществено място като елемент от цялата система за управление и важно място за подобряване администрирането на трудовия пазар. Това означава наличието на цялостна дългосрочна програма за развитие на персонала, в т.ч. и за неговото израстване в йерархията на управление и систематичното му обучение. Направените интервюта не показват, че в системата на администрацията на пазара на труда има такава програма, както и че са осигурени възможности за систематично развитие не само на ръководния, но и на редовия персонал.

Една от пречките в това отношение е относително високото текучество на кадрите в системата на държавната администрация. За младите хора стимулите за дългосрочна работа в тази система са сравнително малко – заплащането е относително ниско, перспективите за растеж в кариерата не са особено големи. Затова немалка част от тях след придобиване на известен трудов стаж и практически опит предпочитат да се насочат към частния сектор, където има високо заплащане и най-вече към финансовите институции.

Друг проблем в рамките на системата е значително високата степен на централизация на управлението на персонала чрез статута на държавен

служител. Така на практика преките ръководители на местно ниво са ограничени по отношение на възможностите да използват по най-ефективен начин наличните трудовия ресурси.

Още един проблем трябва да бъде поставен на дневен ред за решаване в тази област и той е свързан с необходимостта от усъвършенстване на системата за оценка ефективността на работата на администрацията.

В рамките на критерии за оценка на административната система на пазара на труда е необходимо количествените показатели да бъдат преразгледани и при всички случаи допълнени с качествени индикатори, така че на практика да има оценка не само на брой обслужени клиенти, но и на качеството на обслужването, на устойчивостта на постигнатите ефекти от работата на администрацията и т.н. Този аспект е особено важен предвид новите акценти в услугите, които администрацията ще оказва във все по-динамично развиващия се трудов пазар в условия на интеграция и глобализация на икономическото пространство.

По отношение на комуникациите в системата и с другите системи

В значителна степен ефективността на управлението на дадена система зависи от добрата комуникация между нейните звена в смисъла на своевременните прави и обратни връзки както по вертикалата на управлението, така и по хоризонталата на нейната структура.

В случая на административната система на пазара на труда добрата комуникация във вертикален план трябва да отразява връзките между Министерството на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, регионалните служби по заетостта и бюрата по труда. Във хоризонтален план особено важна е добрата комуникация между бюрата по труда по отношение на текущи проблеми, размяна на информация и опит, добри практики.

Направените интервюта със служители от системата показаха, че утвърдения начин за комуникация е в по-висока степен развита като права връзка, т.е. от по-висшестоящия към по-нисшестоящите звена и в по-малка степен е налице ефективна комуникация в обратния ред. Както е известно, бюрата по труда са звената, които на практика реализират най-непосредствено държавната политика по заетостта и безработицата, доколкото те работят пряко с клиентите на системата. В този смисъл те са и звената от административната система, които най-добре знаят как се приема от потребителите провежданата политика и какви са нейните недостатъци. Затова те могат и трябва да бъдат коректор на тази политика, като информират нагоре по вертикалата на системата за възникващите проблеми и като дават предложения как те могат да бъдат корегирани.

По отношение на статистическата информация

Една друга насока, която подлежи на развитие са индикаторите за наблюдение и оценка ефективността на системата на администриране на трудовия пазар. Тук се имат предвид показателите (количествени и качествени), чрез които се наблюдава и оценява системата. Трябва да се отбележи, че преобладават количествени показатели, чрез които се отчита ефективността на административната дейност, които не винаги дават пълна представа за качеството на предлаганите услуги. В някои случаи дори изпълнението на количествените критерии води до намаляване ефективността и качеството на услугите. Така разпределението на финансовите средства за бюрата по труда върху основата на натурални показатели (брой безработни, наети на работа; брой безработни, обучени по програми; брой заети работни места и т.н.), които се калкулират в зависимост от процента усвоени средства, поражда стремеж за усвояване на повече средства “по принцип”, а не в зависимост от потребностите на бюрото по труда и още по-малко в зависимост от конкретните програми и необходимостта от тяхното развитие. Отсъстват показатели, които да дават информация за това, каква е устойчивостта на създадената заетост, какво е равнището на обучение и в каква степен обученият безработен в рамките на активните програми за квалификация и преквалификация удовлетворява търсенето на работодателите, в каква степен във времето има съответствие между провеждани образователни програми, търсене и предлагане на определени професии и т.н. Във връзка с това очевидно е необходимо да има индикатори, чрез които да се отчита степента на адаптивност на административната система като предлагани услуги към конкретните потребности на трудовия пазар.

7. Заключение

Направеният анализ на структурата, функциите, ресурсите и организацията на административната система на пазара на труда откроява потребности от и възможности за подобрения в администрирането на пазара на труда във всеки от изследваните аспекти (функционален, структурен, ресурсен и организационен). Тези подобрения трябва да отразяват новите изисквания (респ. функции) на звената на администрацията на всичките ѝ нива, с оглед глобалните промени в икономиката и активните интеграционни процеси. В най-синтезиран вид изискванията и в четирите изследвани аспекта са насочени към по-висока гъвкавост на пазара спрямо промените в търсенето и предлагането на труд и организацията за тяхното ефективно балансиране.

Анализът показва, че основните насоки за промени в администрирането на българската система на пазара на труда трябва да осигуряват повече свобода на администрацията на по-ниските етажи от системата и най-вече на бюрата по труда да адаптират услугите, които оказват спрямо спецификата на местните пазари на труда към търсене и предлагане на труд. В тази насока сега действащата организация и администрация не позволява достатъчно гъвкавост поради относително високата степен на централизъм при реализиране

политиката на пазара на труда най-вече в ресурсен план. С други думи, необходима е по-висока степен на децентрализация на процеса на формиране и реализиране на политиката на пазара на труда.

В структурата на административната система са представени всички агенти на пазара на труда като държава, работодатели, наети, граждански формации и т.н., но много често това са формални, а не ефективно работещи структури, което важи особено за действащите съвети и комисии на регионално ниво. В известна степен този формализъм се дължи на факта, че действащата система, която е значително централизирана, не позволява да се разгърне инициативата по места за по-ефективно решаване на локални проблеми на трудовите пазари.

Друг важен момент е за ограничения капацитет на трудови, финансови и материални ресурси. Този факт не бива да се пренебрегва, защото едно от очакванията от децентрализацията на системата е повишаването на нейната активност за акумулиране на средства и ресурси, които да съдействат за по-високата ефективност от функционирането ѝ. Това е особено важно в областта на материално-техническата база и най-вече на човешкия капацитет и неговото качествено развитие.

Следваща насока на необходими промени са в областта на комуникативността на административната система на пазара на труда както вътре в системата (между отделните звена), така и извън нея със други административни системи и особено с гражданското общество и с клиентите. Повишаването на комуникативността произтича от динамичните промени във външната среда и потребността от промени във функциите на администрацията. Така нарастващото значение на обучението и преквалификацията в активните политики на пазара на труда изисква нови структурни звена или съответни структурни промени, активни комуникации с образователни институции, съвременни образователни форми на обучение, друг вид връзки с работодатели и т.н.

Направеното изследване показва, че особено важен момент за подобряване на администрирането на пазара на труда е периодичната оценка на неговата ефективност. Такава оценка може да се формира на базата на вътрешен и/или външен мониторинг на набор от показатели, представляващи количествени и качествени аспекти на извършваните дейности и оценка на тяхната ефективност и особено важно – ефикасност. Този мониторинг става изключително важен и неотложен и поради използване на фондове от ЕС за развитие политиката на пазара на труда и за подобряване на неговото администриране.

Развитието на административната система на трудовия пазар в страните от ЕС е неотделима част от реформите в тази сфера в търсене на по-висока ефективност и ефикасност от неговото функциониране. Затова на практика в тези страни през последните десетина години протичат съществени промени в структурата, функционалните връзки и управлението на администрирането на политиката на пазара на труда. Опитът на най-напредналите в това отношение

страни се изучава като примери за добри практики.²⁸ Затова и оценката на предизвикателствата пред администрирането на политиката по заетостта у нас трябва да отчита постиженията на най-добрите в това отношение на децентрализация на провежданата политика и на оказваните услуги, нарастваща взаимообвързаност между разходи и резултати; гъвкави схеми на политики съобразени с регионални и локални потребности на трудовите пазари. В тази насока са и най-сериозните предизвикателства през българския трудов пазар.

Литература

- Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.
- Deakin, S.** Renewing Labour Market Institutions, International Institute for Labour Studies, ILO, 2004. Economic Outlook, 2003, chapter 4, Washington, DC, IMF.
- Freeman, R.** Labour Market Institutions without binders, National Bureau of Economic Research, Cambridge, NBER working paper series, WP 11286, April 2005.
- Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, 22.11.2006 EC. International Institute for labour studies, 2003.
- Job Studies, Evidences and Explanations, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, OECD, 1994, Paris.
- OECD Job Study 1994; Employment Outlook 1999.
- Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva.
- Sandrine Cazes,** Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper, The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001.
- Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off, World Pазарът на труда, Годишен обзор, Агенция по заетостта, МТСП, София, 2005 и 2006 г.

²⁸ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.; Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva.