

## **ЕВРОПЕЙСКИ ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КРИЗАТА В ЗАЕТОСТТА**

Анализирана е антикризисната политика, предприета от ЕС и страните-членки на Общността за облекчаване на негативните ефекти на съвременната глобална криза върху трудовите пазари. Проследяват се мащабите на кризата върху количествените и качествените параметри на трудовите пазари в европейските страни и в България. Коментират се ефектите на краткосрочните политики за преодоляване на първоначалните кризисни шокове. Подчертан е палеативният характер на тези политики и необходимостта от своевременен преход към политики от структурен характер. Съчетаването на краткосрочни антикризисни действия със същностни структурни промени в пазара на труда е успешната стратегия за реструктурирането на трудовите пазари, за постигане на висока производителност на труда, по-голяма конкурентоспособност и динамичен икономически растеж.

JEL: J21;J64

Глобалната финансова криза влоши съществено условията, в които се развиваха трудовите пазари през първото десетилетие на XXI век. Кризата наруши относителното равновесие на стоковите пазари, засегна ключови структуроопределящи отрасли, доведе до рязко свиване на обемите на търговията и ограничи инвестиционните потоци. Намаляването на обемите на инвестициите, търговията и реалната икономика се отрази върху трудовите пазари, като понижи съществено търсенето на труд и стимулира бързо нарастване на безработицата. Икономическият и политическият елит отговориха на предизвикателствата на кризата с пакети от програми и мерки. Тяхното изследване е необходимо за изясняване на адекватността, своевременността и ефективността на антикризисните действия в краткосрочен и дългосрочен план.

### **Размери и дълбочина на кризата в заетостта**

Негативните въздействия на кризата върху заетостта в световен мащаб и в частност в Европа намират израз както в значителното намаление на заетостта и растежа на безработицата, така и в задълбочаване на структурните дисбаланси, открояващи сериозната нестабилност на заетостта на отделни групи на пазара на труда – младежи, възрастни хора, нискоквалифицирани работници. В този смисъл влиянието на сегашната криза върху трудовите пазари е не само изключително мащабно в количествени измерения, но и силно деструктивно по отношение на тяхната качествена балансираност.

В световен мащаб през 2008 г. ефектите на кризата върху заетостта включват загуба на работни места за 6% от заетите (при 5.7% през 2007 г.).

Младежката безработица се повишава с 0.4%, с което броят на безработните младежи нараства на 76 млн. В САЩ вследствие на намаляване на БВП с 3.9% (второ тримесечие на 2009 спрямо същото тримесечие на 2008 г.) и продължаващ спад на тримесечна основа (минус 0.3 второ спрямо първо тримесечие на 2009 г.) загубените работни места наброяват 2.6 млн. През август 2009 г. равнището на безработица там достига 9.6% (6.2% през август 2008 г.). В Япония равнището на безработица нараства от 4.1% през август 2008 до 5.7% през юли 2009 г. Международната организация на труда (МОТ) прогнозира през 2009 г. безработицата да се повиши с нови 18 млн. човека и така броят на безработните в света да достигне 198 млн. Прогнозата е още за намаляване на динамиката в заплащането на труда в резултат от кризата и увеличаване на работещите бедни до 45% от заетите в света.<sup>1</sup>

В европейски мащаб кризата се измерва със загуба на повече от 1.9 млн. работни места в края на първото тримесечие на 2009 г., което рефлектира в намаляване на заетостта с 0.9% на тримесечна основа и с минус 1.3% на годишна.<sup>2</sup> Това е най-големият срив в тази област след 1995 г. Намаляването на БВП с 4.8% в края на второто тримесечие на 2009 г. (на годишна основа) вследствие на свиване на обемите на производството и на услугите доведе до съкращаване както на броя на заетите, така и на отработените човекочасове.

Свиването на заетостта и намаленото търсене на труд рефлектира в бързото нарастване на безработицата. През август 2009 г. нейното равнище в ЕС-27 е 9.1% (9.0 през юли 2009 и 7.0% през август 2008 г.), а в Евроната (ЕС-16) - 9.6%. На тримесечна основа през първото тримесечие на 2009 г. равнището на безработица в ЕС достигна 8.9% (8.0% през същия период на 2008 г.), а общият брой безработни през август 2009 г. е 21.872 млн., от които 15.165 млн. в Евроната.<sup>3</sup> В абсолютен брой безработицата в ЕС-27 за една година (август 2009 - август 2008 г.) е нараснала с 5.008 млн., от които 3.224 млн. в Евроната.<sup>4</sup>

Съпоставянето на темповете на изменение на БВП и заетостта откроява една особеност на сегашната криза - много по-бързия трансфер на ефектите от спада на БВП върху заетостта. Ако в предходни периоди промените в БВП върху заетостта са се отразявали с лаг (забавяне във времето) от около година, то сега ефектите се проявяват в рамките на тримесечия. Този факт откроява дълбочината на кризата, особено силно проявена през второто и третото тримесечие на 2008 г. (вж. фиг. 1).

Например отрицателният темп на растеж на БВП, регистриран за първи път в ЕС през второто тримесечие на 2008 г. (минус 0.2%), намира бърз

<sup>1</sup> При дневна линия на бедност на работещите и техните семейства 2 USD на ден.

<sup>2</sup> По данни на Евростат - Quarterly EU Labour Market Review, Summer, 2009.

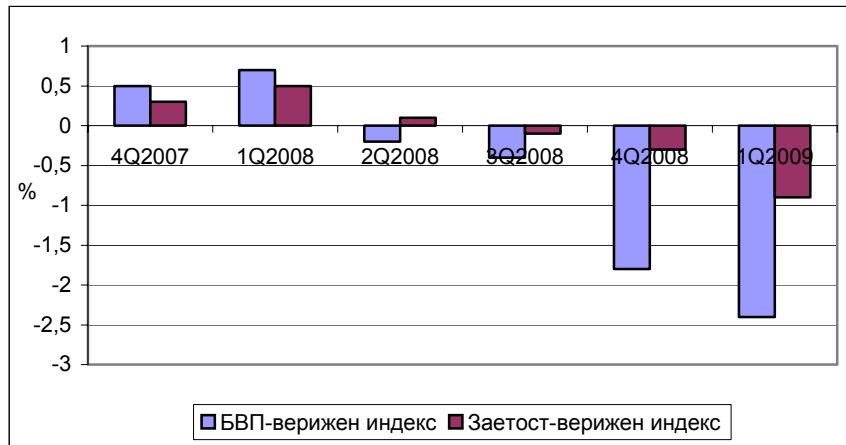
<sup>3</sup> EU summit to tackle unemployment, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/17/content\\_11557002.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/17/content_11557002.htm)

<sup>4</sup> Eurostat. Newsrelease, Euroindicators 139/2009, 1 October 2009.

трансфер в динамиката на заетостта още през третото тримесечие (минус 0.1%), през което икономиката на ЕС продължава да се влошава и темпът на растеж на БВП намалява с 0.4%. Така стагнацията в растежа води до по-нататъшно намаление на заетостта през четвърто тримесечие (минус 0.3%), а спадът на БВП (минус 1.8%) през последното тримесечие на 2008 г. се отразява в още по-съществено намаляване на заетостта през първото тримесечие на 2009 г. (минус 0.9%).

Фигура 1

Динамика на БВП и заетостта в ЕС-27



Източник. Quarterly EU LM Review, Summer 2009.

Намаляването на заетостта като реакция на кризисните шокове в икономиката протича с различен интензитет в отделните държави от ЕС. Страните, където заетостта спада най-съществено на годишна основа (първо тримесечие на 2009 спрямо първо тримесечие на 2008 г.), са: Латвия (-8.2); Ирландия (-7.5); Естония (-7.2); Испания (-6.4); Литва (-5.1); Унгария (-3.0). Страните, в които заетостта за посочения период намалява между 1 и 2%, са: Германия (-1.8); Португалия (-1.6); Полша (-1.4); Финландия (-1.1); Швеция (-1.2); Великобритания (-1.1). България е в групата на държавите със спад в заетостта под 1% (-0.3), заедно с Чехия (-0.7), Австрия (-0.4), Словакия (-0.4) и т.н.<sup>5</sup>

В резултат от силното свиване на заетостта безработицата нараства с динамични темпове от 6.8% в края на 2007 г. до 8.9% в края на първото тримесечие на 2009 г. и 9.1% през август 2009 г. Ограниченото търсене на труд започва да "охлажда" и икономическата активност на населението, която се понижава до 64.6% в края на първото тримесечие на 2009 г. (вж. таблицата).

<sup>5</sup> Quarterly EU LM Review, Summer 2009, EU, p. 4

Таблица

Динамика на безработицата и на икономическата активност в ЕС-27

Показатели	4Q2007	1Q2008	2Q2008	3Q2008	4Q2008	1Q2009
Равнище на икономическа активност	65.7	65.5	66	66.4	65.8	64.6
Равнище на безработица	6.8	8	8.3	8.5	8.7	8.9

Източник. Quarterly EU LM Review, Summer 2009.

Отделните страни в ЕС са поразени с различна сила от растящата безработица, като в някои от тях нейното равнище в края на май 2009 г. надвишава двукратно средното за ЕС. Например нивото на безработица в Испания достига 18.7%; в Естония - 15.6%; в Литва – 16.3%; в Ирландия – 11.7% и т.н. Под средното за ЕС е равнището на безработица в Белгия (8.2%); България (6.5%); Чехия (6.1%); Дания (5.7%) и т.н. Най-ниски равнища на безработица през август 2009 г. регистрират Холандия (3.5%) и Австрия (4.7%), а най-високи – Испания (18.9%) и Латвия (18.3%).

Като особеност на сегашната криза трябва да се отбележи и фактът, че безработицата в по-голяма степен засяга мъжете, отколкото жените. Така на годишна основа (август 2008-2009 г.) в ЕС-27 сред мъжете тя нараства от 6.7 на 9.1%, а сред жените – от 7.5 на 9,0%.

Друг индикатор, потвърждаващ силата на развиващата се криза на пазара на труда, е съкращаването на свободните работни места. Съотношението между свободните и зетите работни места за период от една година в ЕС намалява от 2.1 на 1.4, което показва ограничаването на възможността за избор на работно място в условия на свиване на търсенето на труд.

Особено силни са негативните въздействия на кризата върху заетостта на отделни групи на трудовия пазар, сред които специално внимание заслужават младежите. Младежката безработица се повишава от 15.0% през четвъртото тримесечие на 2007 г. на 19.5% през първото тримесечие на 2009 г. и продължава да нараства до 19.8% през август 2009 г. За отделени страни на ЕС този проблем придобива изключителна острота. Например през май 2009 г. равнището на младежка безработица в Унгария достига 26.8%; в Естония – 36.8%; в Швеция - 27.3%; във Франция – 23.9%. Тези числа илюстрират изключително неустойчивия характер на младежката заетост, която очевидно е най-уязвима при външни шокове върху трудовия пазар.

Негативните ефекти на кризата върху трудовия пазар се засилват и от факта, че освен на младежката безработица тя допринася за увеличаване и на застойната безработица. Например в края на май 2009 г. дълготрайната безработица в ЕС е на равнище от 2.5%, но е двойно по-висока в Словакия (5.6%) и относително голяма в Унгария (3.8%); Италия (3.1%); Гърция (3.6%) и т.н.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> EU. Quarterly EU LM Review, Summer 2009, p. 10.

Друг индикатор за размера и силата на кризисните въздействия върху заетостта е динамиката на временната заетост. По принцип това е най-циклично ориентираният компонент на заетостта по отношение на нейната устойчивост. Слабостта на европейските трудови пазари и тяхната уязвимост на кризата намират израз в намаляване на трудовите договори за временна заетост. През първото тримесечие на 2009 г. в ЕС тези договори намаляват с 2.9 млн. в сравнение със същия период на 2008 г., като най-голямо е намалението в Испания - с 1.2 млн.

Промените в структурата на заетостта от гледна точка на работещите на временни трудови договори се допълват от изменения в заетостта на пълно и непълно работно време. От средата на 2008 г. в страните на ЕС се забелязва промяна в темповете на нарастване на заетостта на пълно работно време, като в края на 2008 и началото на 2009 г. нейната динамика става отрицателна. В по-малка степен засега кризата е намерила израз в динамиката на заетостта на непълно работно време - през разглеждания период тя нараства незначително в почти всички страни от ЕС. Това означава, че стратегията на работодателите по отношение на заетостта в отговор на свиващото се производство и полагайки усилия за нейното оптимизиране, включва следните мерки: запазване на възможния минимум заети на пълно работно време, респ. ограничаване наемането на работници на пълно работно време, и прехвърляне на част от заетите от пълно на непълно работно време за определен период.

Кризата не само забавя развитието на трудовите пазари съобразно заложените цели в Лисабонската стратегия и нейните допълнения на последвалите форуми на високо равнище, но връща постигнатото в това отношение с години назад.<sup>7</sup> В този смисъл преосмислянето на разрушителното действие на кризата върху равнищата и качеството на заетостта и безработицата в контекста на заложените цели е необходима крачка в оценката на дизайна и ефективността на европейската антикризисна политика.

### **Европейски и национални антикризисни програми**

#### *Европейски план за икономическо възстановяване*

Като противодействие на негативните ефекти на кризата върху икономическото и социалното развитие Европейската комисия (ЕК) приема План за икономическо възстановяване (ноември 2008 г.), както и поредица от координиращи действия за обединяване на усилията на страните-членки за намаляване и бързо преодоляване на последиците от нея.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Основните цели на Лисабонската стратегия по отношение на трудовия пазар предвиждат постигане на равнище на заетост от 70% през 2010 г., равнище на заетост при жените - 60% и при възрастните хора - 50%. Друга цел е младежката безработица да не надхвърля 10%.

<sup>8</sup> Форуми на високо равнище по заетостта в Мадрид, Стокхолм и Прага (2009).

Планът включва подкрепа за реалната икономика и насърчаване на доверието чрез мерки в областта на паричните и кредитните условия; бюджетната политика; както и насоки за политики в областта на четирите приоритета на Лисабонската стратегия, вкл. инвестиции в хората, в бизнеса, в инфраструктурата и енергетиката, в научните изследвания и иновациите.

За защита на заетостта и насърчаване на предприемачеството са предприети мерки в подкрепа на трудовата заетост; стимулиране търсенето на работна сила; увеличаване на достъпа до финансиране на предприятията; намаляване на административната тежест и насърчаване на предприемачеството. За осъществяването на плана е предвидено финансиране в размер на 200 млрд. EUR.

В изпълнение на Плана за икономическо възстановяване през януари 2009 г. ЕК направи преглед и отправи препоръки към страните-членки относно техните програми за структурни реформи в контекста на антикризисния план на Общността, като през юни 2009 г. разпространи комюнике, наречено "Споделени отговорности за заетост" (A Shared Commitment for Employment).<sup>9</sup> Документът посочва трите ключови приоритета: поддържане на заетост, разкриване на работни места и насърчаване на мобилността; професионално развитие в отговор на потребностите на пазара на труда; нарастване на достъпа до заетост.

На форума на високо равнище по заетостта през май 2009 г. тези приоритети бяха доразвити в десет конкретни области за действие, в които страните-членки на Общността трябва да фокусират вниманието си и да използват предоставените инструменти за подкрепа от ЕК. По-конкретно става въпрос за дейности в посока на:

- по-добро използване на схемите за намалено работно време;
- по-активно участие и управление на реструктурирането (чрез социалното партньорство и неговите структури);
- подпомагане създаването на работни места;
- подпомагане на мобилността на работната сила;
- професионално развитие и засилване на "ученето през целия живот";
- незабавна помощ за младите хора;
- действия за подпомагане достъпа до заетост;
- по-ефективно използване на фондовете на ЕО (структурни и кохезионни) за реализация на програмите;
- по-ефективно управление на трудовите пазари и по-нататъшно развитие на услугите по заетост.

През март 2009 г. ЕК разпространи Съвместен доклад за заетостта 2008/2009 (Joint Employment Report), в който доразвива приоритетите в поли-

---

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions. A shared commitment for employment. Brussels, 3.6.2009, COM (2009) 257.

тиките, концентрирайки вниманието на политиката на трудовите пазари върху интегрирания гъвкав подход и осигуряването на по-добър баланс между търсените и предлаганите професии на пазара на труда. Докладът съдържа и критичен преглед на предприетите досега мерки и насоки за тяхното усъвършенстване. Подчертава се необходимостта от отворен и конструктивен диалог със социалните партньори и останалите ключови фактори (stakeholders), както и от внимателно оценяване на взаимовръзката между паричната, бюджетната, фискалната политика и политиката на пазара на труда и социалната политика.

В отговор на кризисните въздействия върху трудовите пазари националните правителства на страните-членки подготвиха и започнаха да реализират национални планове за икономическа стабилизация, защита и насърчаване на заетостта. В редица от тях заложените параметри в развитието на трудовите пазари се преосмислят, наличните ресурси се реструктурират съобразно най-болезнените точки на външните кризисни шокове. В някои от държавите предприетите национални действия като пакети от програми претърпяват редица инерации, което показва, от една страна, динамичността на въздействията на кризата върху заетостта трудното прогнозиране на ефектите, и от друга, че в такава динамична обстановка прилаганите пакети от политики трябва да са много гъвкави и да се заменят своевременно в зависимост от оценките от текущ мониторинг.<sup>10</sup>

#### *Национални антикризисни планове за заетост*

Кризата порази с различна сила и в различни времеви периоди националните трудови пазари – в някои от тях ефектите са по-силни и като резултат заетостта намалява много повече, а безработицата нараства значително, докато в други страни въздействията са по-слаби и ефектите – по-незначителни.

Доколкото кризисните пикове настъпват в различни периоди в отделните държави, конфигурацията на антикризисните програми има различни акценти във времето. Например за повечето страни от ЕС динамиката на безработицата е най-висока през първото тримесечие на 2008 г., но за Испания и Италия това се случва още през май 2007 г., а в Ирландия – през август с.г. В Латвия и Литва безработицата започва да нараства в края на 2007 г., а в Германия, България и Холандия обратът в нейната динамика се наблюдава едва през ноември 2008 г.

Независимо от това кога и с каква сила кризата въздейства на трудовите пазари, всички страни от ЕС са засегнати от нея и като превенция те реагират с пакети от национални програми, основани на съгласувания подход и отчитащи специфичните ѝ измерения и проявления.

<sup>10</sup> Например досега Австрия е въвела два пакета от мерки за икономическо възстановяване и допълнителен пакет за данъчни реформи.

Антикризисните пакети включват действия, насочени към облекчаване на бизнеса (главно чрез намаляване на данъци и данъчни ставки); неговото стимулиране (чрез разнородни схеми за облекчен достъп до финансови ресурси и съфинансиране от страна на държавата), както и мерки, имащи пряко отношение към заетостта и работната сила.

В най-общ план предприетите мерки могат да бъдат групирани, както следва:

- за запазване на съществуващите работни места и разкриване на нови такива;
- за запазване равнището на доходите и подпомагане на най-засегнатите от кризата групи;
- за модернизиране на трудовите пазари и подобряване на тяхната ефективност с оглед повишаване на адаптивността на работната сила;
- за по-гъвкави работни режими, позволяващи повишаване на квалификацията и преквалификацията на работната сила.

Една от най-широко прилаганите мерки в началото на кризата е насърчаване на гъвкавото работно време с цел запазване на съществуващите работни места. С помощта на използваните схеми за гъвкавост на работното време, вкл. и намаляване на неговата продължителност, 16 страни (от всички 27 членки на ЕС) успяват да запазят за известен период равнището на заетостта и да намалят рязкото покачване на безработицата.<sup>11</sup>

Изключително популярна мярка, която има и антикризисни ефекти, е да се подобри настаняването на работа (job placement), както и да се инвестира в преквалификация на работната сила. От тази мярка са се възползвали 21 страни-членки на ЕС. Широкото ѝ прилагане е не само отговор на направените препоръки на пролетния Европейски съвет (2009), но и рутинна реакция за защита на заетостта в условия на криза. Тази мярка обаче не може да бъде ефективна в дългосрочен план, доколкото тя е относително скъпа и не води до съществено реструктуриране на заетостта, ако такова се налага.

Друга мярка, която страните-членки на ЕС са включили в своите антикризисни планове, е поддържането и активизирането на социалната защита. Тази мярка се прилага в 12 страни от Общността, в т.ч. Белгия, България, Гърция, Финландия, Франция, Италия, Латвия, Литва, Португалия, Румъния, Швеция, Великобритания.

Активизиращата политика на пазара на труда като мярка за противодействие на кризата е актуална за 19 страни-членки на ЕС. Тук се включват различни стимули, насърчаващи както работодателите, така и работниците да бъдат активни по отношение търсенето и предлагането на труд.

---

<sup>11</sup> Австрия, Белгия, България, Кипър, Чехия, Дания, Германия, Франция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Холандия, Португалия, Словакия, Словения.



Запазването на заетостта чрез намаляване на разходите за труд е също част от пакета антикризисни действия и е приложено от 17 страни-членки на ЕС.

Само в четири държави са предприети действия за промяна на трудовото законодателство с цел повишаване гъвкавостта на трудовия пазар като средство за противодействие на кризата. Това са България, Естония, Кипър и Латвия. Правителствата на тези страни са отчетели, че трудовите им законодателства имат нужда от допълнителни промени, които да позволят използването на по-гъвкавите форми на заетост като възможност за противодействие на недостатъчното търсене на труд.

В антикризисните пакети разширяването на обучението и ученето през целия живот е не само важна мярка, но и средство за повишаване на конкурентоспособността на работната сила. Въпреки това тази мярка не е сред активно прилаганите - едва 7 държави от ЕС са се възползвали от нея.

Друга мярка е поддържането на покупателната способност на домакинствата – тя е валидна за 18 страни от Общността.

Облекчаването на влиянието на финансовата криза върху хората е също елемент от антикризисния пакет, приложен в 13 държави.

Тези, както и някои други мерки формират основата на националните антикризисни пакети на различните държави. В тях посочените мерки се конфигурират по различен начин, като са придружени от други, по-специфични мерки в зависимост от особеностите и уязвимите места на техните икономики. Например, за да защитят автомобилостроенето, което има водещо значение за икономиките им, Германия и Румъния включват в антикризисните си планове и специални поощрителни мерки към производителите и потребителите на тази продукция.

Необходимо е да се отбележи, че националните антикризисни програми на страните-членки на ЕС са разработени съобразно начертаните дългосрочни цели в развитието на трудовите им пазари в оперативните програми, съфинансирани от фондовете на Съюза в рамките на целите от Лисабон. В този смисъл предприетите антикризисни действия в редица случаи допълват вече разработени и действащи схеми за заетост и активиране на трудоспособното население.

### **Ефективност на приложените национални и европейски политики от гледна точка на Лисабонските цели – поглед напред**

Безспорен факт е, че кризата ще се отрази върху осъществяването на целите, които отделните страни-членки са проектирали в националните си програми за реформи във връзка с реализацията на Лисабонската стратегия. Заложените темпове за постигане на конкретни параметри на пазара на труда като равнище на икономическа активност, заетост, безработица и т.н. ще бъдат трудно осъществими в разчетените хоризонти, доколкото кризата забавя, а в редица случаи и връща постигнатото с години назад.

Например в края на 2008 г. равнището на заетост във Великобритания, Австрия, Холандия, Норвегия, Дания, Финландия, Ирландия, Исландия е над планираната в Лисабонската стратегия цел от 70% за 2010 г., но редица други страни са все още в догонваща позиция. За някои от тях постигането на целта по този показател в посочения срок е изключително трудно – Малта (55.2%), Унгария (56.7%), Италия (58.7%) и т.н.

В условията на действащата криза тази, както и останалите планирани цели на Лисабонската стратегия, са очевидно предизвикателство пред повечето от страните-членки и особено пред “новите” пазарни икономики. Начертаните програми и антикризисни действия една ли ще бъдат достатъчно ефективни да компенсират изцяло задържащите развитието кризисни шокове.

Съвместният доклад по заетостта (Joint Employment Report) 2008/2009 г. подчертава съществуващата сегментация в трудовите пазари и засилващата се в условията на криза разлика между тези, които са “добре работещи”, и “недобре работещите”. Отбелязват се също и редица структурни сегментации по отношение на заетостта на пълно и непълно работно време, високата младежка безработица и ниското участие в “обучението през целия жизнен цикъл”.

Сегментацията между трудовите пазари в “старите” и “новите” пазарни икономики досега не е била обект на вниманието на политиците поради факта, че в условията на икономически растеж съществуваха възможности за бързо догонващи темпове в развитието на тези пазари в новоприетите страни. Кризата промени радикално тази тенденция и в повечето от “новите” пазарни икономики заетостта колабира, а безработицата се върна на равнището от периода на преход от централно планирано към пазарно стопанство. Доколкото в тези страни автоматичните стабилизатори, вкл. и социалните системи, не са така добре развити, както са в “старите” пазарни икономики, то сривовете на трудовите им пазари с последващи социални напрежения могат да бъдат особено дълбоки и продължителни във времето. Това поставя на изпитание възможностите за бърза конвергенция и постигане на Лисабонските цели в средно- и дори в дългосрочна перспектива.

Ето защо е необходим задълбочен анализ на степента на забавяне на развитието на трудовите пазари в “новите” икономики и отстоянието им от целите на Лисабонската стратегия, както и преоценка на пакетите от програми и мерки за тяхната конвергенция и преосмисляне на сега действащите механизми за достъп до средства от европейските фондове. Въвеждането на повече гъвкавост при достъп до финансиране, вкл. и от европейските фондове, би намалило съществуващите бюрократични бариери и би улеснило администрирането на процесите.

Трябва да се отбележи, че страните-членки на ЕС разработват и прилагат антикризисни планове в съответствие с други национални стратегически и оперативни програми в изпълнение на Лисабонските цели, които са

съфинансирани от европейските фондове. В такъв смисъл антикризисните програми и мерки често представляват разширение или надстройване на вече действащи програми. Този факт има отношение към въпроса за оценката на ефектите от антикризисните действия, вкл. и поради факта, че сама по себе си съществуващата допълняемост в повечето страни затруднява оценката на ефективността на антикризисните програми и мерки. В своите програми редица страни залагат количествени параметри за заетост – например през периода 2009-2010 г. в резултат от пакета от антикризисни действия Австрия очаква 50 000 нови работни места; България цели да запази заетостта на 100 000 човека чрез допълване и реструктуриране на планираните в Националния план по заетостта действия; прекият ефект от пакета мерки за стимулиране на икономиката на Финландия предвижда ежегодна заетост на 25 000 работници, което е равно почти на 1% от работната сила.

Ефективността на приложените пакети от антикризисни програми за заетост има обаче не само количествени, но и важни качествени параметри и времеви хоризонти. Последният аспект е от особено голямо значение и трябва да има подобаваща тежест при оценката на прилаганите политики и при дизайна на новите политически действия. Това е така, защото в някои държави може да има съществени загуби в заетостта и високо ниво на безработица, но ако този процес е съпроводен от важни структурни промени в разпределението на трудовите ресурси и тяхното качествено развитие, тези страни ще бъдат много по-успешни и конкурентоспособни в следкризисния период. Следователно стратегическият въпрос при оценката на ефективността на проведените антикризисни програми и мерки е доколко те съдействат за реализацията на съществени структурни промени в секторното преразпределение на трудовите ресурси и за повишаване на тяхното качество.

В такъв смисъл постигането на целите на Лисабонската стратегия трябва да се анализира и оценява не само като количествени параметри, а преди всичко като качествени преобразувания на търсенето и предлагането на труд, постигнати в резултат от провежданите политики.

В този дух конструктивната дискусия за успехите на Европейския план за икономическо възстановяване и на националните антикризисни програми би трябвало да се концентрира не само върху въпроса доколко направените инвестиции в програмите са спомогнали за възстановяването на относително балансирано търсене и предлагане на труд на трудовите пазари. Необходимо е да се изясни и до каква степен те са съдействали за реализацията на такива качествени промени, които да позволят възстановяването на тези пазари на нова, по-висока технологична основа, съдействаща за по-голяма производителност на труда и по-конкурентна икономика, изградена на основата на знанието.

Ето защо прилаганият подход за дизайн на програми и мерки за намаляване на негативните ефекти от кризата следва разбирането, че решаващи

за запазване и създаване на заетост са макроикономическите политики (инвестиции, спестявания), както и политиките за насърчаване на средния и малкия бизнес (основен генератор на заетост).

Политиките на пазара на труда (активни и пасивни) са само част от цялата съвкупност от политики, които въздействат върху този пазар, както и върху създаването на работни места.

Условно политиките на пазара на труда за ограничаване на негативните ефекти на кризата върху заетостта могат да се разделят в две групи в зависимост от нейната продължителност и дълбочина – *палеативни действия* и *действия, насочени към по-дълбоки структурни промени на системата на заетостта*.

*Палеативните политики* са първата стъпка в действията, приложени от страните-членки на ЕС срещу кризата. Тяхната цел е да се запази “статуквото” в заетостта - работните места и персоналът, където това е възможно, и да се създадат временни работни места за част от освободената работна сила. Като правило мерките са насочени с приоритет към най-заstraшените отрасли и сегменти на работната сила – към хората, които са в най-рискова позиция за загуба на работно място и безработица. Дизайнът на мерките в рамките на тази политика е многообразен. Най-широко прилагани са: *заетост на намалено работно време* (с или без компенсиращо заплащане от страна на държавата); *принудителни отпуски* (платени или неплатени със запазване на работното място); включване в *обучение* на част от персонала в различни схеми – с или без откъсване от работното място; *създаване на нови работни места за временна заетост* чрез инвестиции в публични обекти или инфраструктура; програми за *социална защита на работещите в случай на безработица* (например определен брой месеци на покриване на здравни осигуровки) и др.

*Структурните промени* са насочени към фундамента на системите (на заетостта, на социалното осигуряване или подпомагане, на политиките на пазара на труда и т.н.). При тяхното прилагане не се разчита толкова на краткосрочните ефекти, а на дългосрочни фундаментални промени в системите. Тези политики имат стратегически характер и следват средно- и дългосрочни цели в развитието на заетостта. Тук се включват програмите за:

- подпомагане на конкурентоспособността на фирмите (и на работещите в тях);
- формиране, защита и разпределение на човешкия капитал;
- оптимизиране на разходите за труд съобразно производителността и растежа при нарастваща социална сигурност за заетите (нарастване на формалната и ограничаване на неформалната заетост).

В по-конкретен план става въпрос за:

- динамични и ефективни модели на *обучение*, които да комбинират обучението на заетите и техническото подпомагане на фирмите (с кредити и с ефективен мениджмънт на човешките ресурси);

- програми за подобряване *формирането на човешкия капитал* в областта на образованието, например включването му в образователната система и повишаването на качеството на образованието в съответствие със съвременните изисквания и потребностите на пазара на труда;

- гъвкавост на системата за *защита при безработица* по отношение на продължителността на кризата чрез промени в равнищата и продължителността на изплащаните обезщетения;

- усъвършенстване на инфраструктурата за подпомагане на трудовата реинтеграция и участието в трудовия пазар чрез развитие на посреднически услуги.

### **Българската програма за преодоляване на негативните въздействия от кризата върху заетостта в контекста на Лисабонската стратегия**

#### *Ефекти на кризата върху заетостта и безработицата в България*

Трансферите на негативните последици от кризата върху пазара на труда към социалната политика в нашата страна са директни и със силно негативни ефекти, тъй като заетостта продължава да бъде основен източник на доходи у нас (51.9% от общите доходи през 2008 г.). Въпреки че равнището на доходите от труд не е особено високо в сравнение с другите страни от ЕС, заетостта е един от главните източници, формиращи стандарта на живот и съдействащи за неговото повишаване. Тя е и важен фактор за качествено развитие на човешкия ресурс - чрез нея заетите получават достъп до здравните и осигурителните социалнозащитни мрежи. Чрез заетостта се генерират приходи в държавния бюджет, които подsigуряват публичните разходи за социално осигуряване и социално подпомагане.

#### *Промени в равнището и динамика на заетостта в България, 2008-2009 г.*

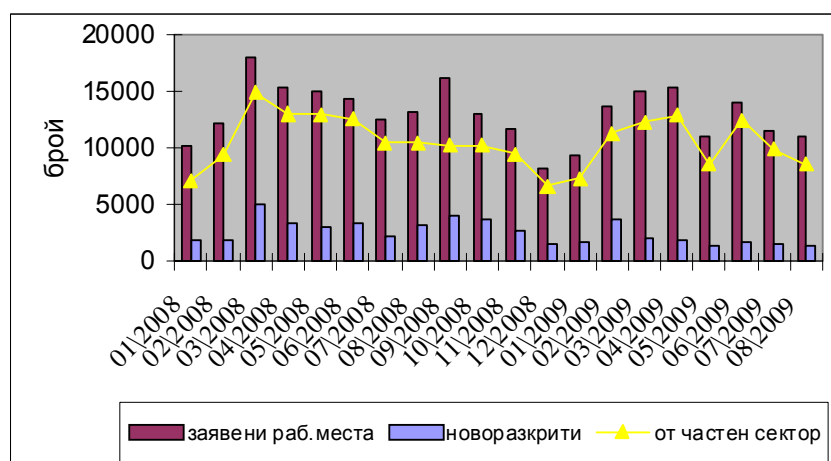
Икономическата динамика и нейната стабилност след 2000 г. доведоха до устойчиво нарастване на заетостта в нашата страна, намаляване на относително високата безработица (18.1% през 2000 г.) и дори до недостиг на работна сила през последните години. Световната финансова криза и нейното отражение върху реалната икономика у нас промениха съществено условията за растеж и стабилност в заетостта. Ефектите се проявяват особено ясно от началото на 2009 г. чрез намаляване на търсенето на труд, освобождаване на заета работна сила и нарастване на безработицата.

Основните фактори, които съдействаха за увеличаване на заетостта през периода след 2000 г., бяха инвестициите в страната и най-вече чуждестранните, нарастващият износ, динамично развиващият се туризъм, повишаващото се вътрешно потребление в резултат от динамиката на доходите и лесния достъп на домакинствата до банкови заеми, както и мощната подкрепа на домакинските бюджети от емигрантските пари.

Икономическата криза промени тези благоприятни условия – инвестиционната активност спада, нещо повече, част от чуждия капитал напуска страната (поради стагнация на самото производство или поради търсене на по-благоприятни условия), туристическият сектор губи около една трета от обем си поради по-малкия поток от туристи, вътрешното потребление се свива, емигрантските пари не само намаляват, но безработните емигранти се завръщат обратно в страната в търсене на препитание. Всичко това оказва нарастващ натиск върху агрегираното търсене на труд, което ще се задълбочава с развитието на кризата и продължителността на стагнацията (фиг. 2).

Фигура 2

Динамика на заявени работни места в България, 2008-2009 г.



Източник. По данни от Агенцията по заетостта.

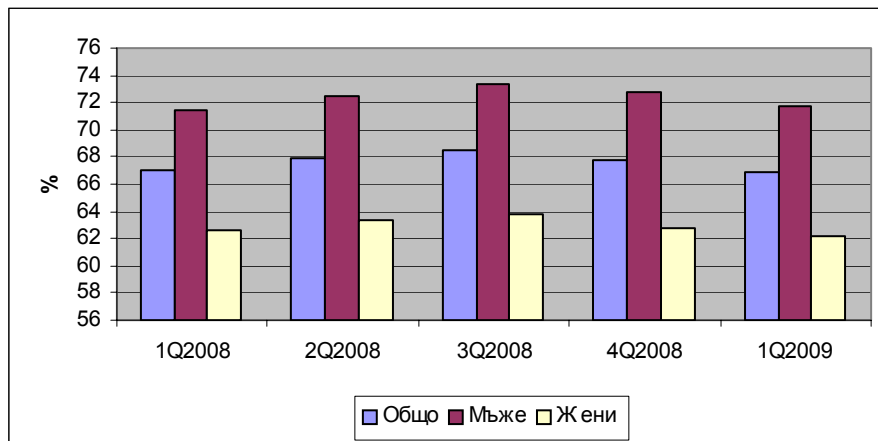
Цикличното развитие на агрегираното търсене на труд е с ясно изразен сезонен характер, а равнището му през първите осем месеца на 2009 г. е по-ниско от това за същия период през 2008 г. Динамиката на заявените работни места – общо и по две подгрупи – новоразкрити работни места и работни места, заявени от частния сектор, показва, че през 2009 г. броят на първите съществено се съкращава в сравнение със същия период на 2008 г., а намалението в търсенето на работна сила е следствие главно от спада в заявените работни места в частния сектор.<sup>12</sup>

Натискът върху пазара на труда от страна на предлагането на труд показва относителна устойчива стабилност на годишна основа - първо тримесечие на 2008 и 2009 г. (фиг. 3).

<sup>12</sup> Частният сектор осигурява заетост на 73% от наемната работна сила (първо тримесечие на 2009 г.), което предопределя неговото значение за динамиката на търсенето на труд в страната.

Фигура 3

Динамика на икономическата активност в България – общо и по пол



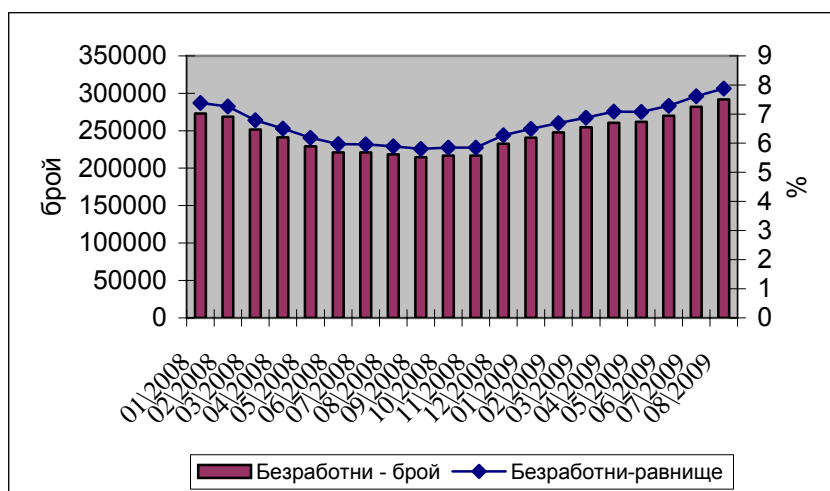
Динамиката по тримесечия обаче показва, че през 2008 г. икономическата активност през второто (67.9%) и третото тримесечие (68.5%) е нараствала, след което започва да спада, за да достигне през първото тримесечие на 2009 г. (66.9%) равнището от началото на 2008 г. (67.0%). Така на практика стагнацията в търсенето от средата на 2008 г. е започнала да рефлектира в отлива на работната сила от пазара на труда и нейното насочване извън него (към сивата заетост или към социалните и осигурителните системи). Прави впечатление, че в по-висока степен кризата се е отразила на икономическата активност при мъжете, като при тях тя се е повишила, и в по-малка степен при жените, където икономическата активност остава почти непроменена. Разшифроването на тези тенденции показва, че намаляващите възможности за заетост при мъжете не водят засега до техния отлив от пазара на труда, напротив, те остават в него с променен статус – на заети като безработни. При жените това не е така и освободените от заетостта напускат трудовия пазар и се насочват към икономическа неактивност или към пенсионната система.

Като правило обаче кризата засилва трансфера на работната сила от заетостта към безработицата. Важно е да се отбележи, че у нас ефектите на кризата върху размера и структурата на безработицата се добавят към съществуващи неблагоприятни структури като висока продължителна безработица, висока безработица за хора без образование и квалификация и т.н. Трябва също да изтъкнем, че в количествено отношение безработицата в България, въпреки относително ниското ѝ равнище в сравнение с други страни от ЕС (средно 6.2% през 2008 г.), в абсолютни измерения не е спадала под 200 хил. човека.

Кризата добавя нови кохорти безработни и допълнително влошава съществуващите структурни дисбаланси. Към досега формиращите безработицата потоци (главно хора с ниско образователно и квалификационно равнище, младежи след завършване на средно образование и такива без професионални умения) се добавиха освободените при първата вълна (главно нискоквалифицирани работници, които при криза са в най-рискова позиция), а също и част от самонаетите, които не успяват да оцелеят при спадащото търсене на стоки и услуги, както и завърналите се от чужбина безработни емигранти (фиг. 4).

Фигура 4

Динамика на безработицата в България, 2008-2009 г.



Ограничаването на растежа на доходите, динамиката на цените, необходимостта от изплащане на получените “лесни” кредити все повече увеличава предлагането на работна сила на пазара на труда, а това ще предизвика по-нататъшно нарастване на безработицата. Поради трудните икономически условия ще се наложи и икономически неактивните хора (наброяващи 160 хил. човека към март 2009 г.<sup>13</sup>) да се присъединят към безработните. Натискът върху системата за социално подпомагане ще се засилва, тъй като не всички безработни ще могат да получат работа. С развитието на кризата и достигането до нейния връх (вероятно до средата на 2010 г.) ще нараства и освобождаването на по-качествените сегменти от заетостта, което означава, че и те ще се включат безработицата при последващите вълни на уволнения.

<sup>13</sup> НСИ. Наблюдение “Заетост и безработица”, първо тримесечие на 2009.



Търсенето на труд засега е ограничено в рамките на по-качествените сегменти на предлагането – висококвалифицирани специалисти и такива, които имат професионална подготовка за по-леко засегнатите от кризата области. Рисковите по отношение на заетостта по сектори са вече ясно очертани както в световен, така и в европейски и в локален мащаб. В България отраслите на металургията, строителството, химията, текстилната и шивашка индустрия, туризма, транспорта са сред тези, които вече освободиха част от работна сила в резултат от свиване на производството или на обема на услугите. Ограничаването на публичните разходи също ще рефлектира в намаляване на заетостта в публичния сектор. При по-продължителен период на икономическа рецесия може да се очаква и други групи отрасли (свързани по технологичната верига с първите) да започнат да освобождават по-интензивно работна сила. Ефектите от спада на строителната активност се отразяват вече върху заетостта в свързаните с нея дървообработваща и мебелна индустрия; по-слабото търсене на туристически услуги рефлектира и в транспортния сектор,<sup>14</sup> и в свързаните с него съпътстващи услуги, оказвани предимно от средния и малкия бизнес.

Същевременно кризата би трябвало да стимулира реструктурирането на заетостта, като пренасочва заети от отмиращи и слабо конкуренти производства и дейности към жизнеспособни и конкурентоспособни съществуващи и нововъзникващи производства и дейности. Обективността на този процес ще активизира мобилността на работната сила между сектори и дейности на икономиката, а също и движението от заетост към безработица, а оттам - към нова заетост или към икономическа неактивност.

Използването на подходящи политики за въздействие върху интензитета и посоката на мобилността е важен момент от общата политика за намаляване на негативните ефекти на кризата върху пазара на труда.

#### *Антикризисна програма за защита на заетостта в България*

Провежданата политика на пазара на труда през 2008 г. в нашата страна следваше инерцията на стабилното и нарастващо търсене на труд, а политиката към безработните и икономически неактивните протичаше в утвърдените схеми за активиране и трудова реинтеграция на рискови групи. Като цяло обаче ефективността на провежданите политики отразяваше преди всичко стабилната и просперираща макроикономическа среда.

Пакетът от антикризисните програми и мерки в България се подготви едва през второто тримесечие на 2009 г., когато кризата получи по-ясни изменения и въздействия върху икономиката. Тези програми и мерки допълваха вече действащия Национален план по заетост 2009 и програмите, реализирани се с Оперативната програма за развитие на човешките ресурси.

---

<sup>14</sup> Обявените масови съкращения от Българските държавни железници през октомври 2009 г. в размер на 1200 човека са пряко потвърждение на лавинообразното развитие на кризата в заетостта.

Приложените досега антикризисни действия в областта на пазара на труда имат предимно палеативен характер. Това са схемите за намалено работно време при компенсиране на загубата на доход от труд; стимули за работодателите да запазват заетостта; насърчителни мерки за наемане на рискови по отношение на заетостта хора; разкриването на нови работни места и обучение и професионална квалификация по програмите на Националния план по заетост.

Мерките и политиките от по-системен характер все още не са оформени като ясен модел. Отделни елементи се обсъждат в публичното пространство без достатъчно ясна визия и стратегическа цел. Например до каква степен кредитирането на малките и средните фирми посредством предоставените чрез Българската банка за развитие (ББР) средства (в размер на 500 млн. лв.) съдейства за нарастване на заетостта в иновативни и конкурентни производства? Трябва ли тази политика да се разширява, необходими ли са нови критерии за приоритизиране на сектори или браншове, или схемата не е достатъчно атрактивна и ефективна?

Друг момент е нуждата от ясна визия и стратегия за степента, в която намаляването на социалноосигурителната тежест като мярка за запазване на заетостта ще бъде и инструмент за насърчаване на разкриването и запазването на работни места в перспективните производства и дейности на икономиката. Твърденията, че намаляването на разходите за труд ще стимулира работодателите да запазят работните места или да инвестират в нови, срещат сериозни контрааргументи - че кризата е резултат от намалено търсене и проблемът е в пазарите и реализацията, а не в производството и цената на неговите компоненти.

Трети момент е обучението на заетите и инвестициите в човешкия капитал - съществен елемент от системните политики на пазара на труда. Този инструмент се прилага в България вече десетина години и е насочен предимно към нискоквалифицираните и необразованите сегменти на работната сила. Засега обаче дълготрайните ефекти от неговото използване трудно се откриват. Независимо от това в условията на криза този елемент има изключително значение. Въпрос за оценка и решение е доколко рисковите групи са адресирани с достатъчна точност и прецизност и дали формите и съдържанието на програмите отговарят на очакванията ни. Затова са нужни нови подходи, нови инструменти и най-вече – ясна визия за бъдещата качествена структура на работната сила. Необходим е също повече прагматизъм и гъвкавост в управлението на пазара на труда, повече диалогичност както между институциите, така и с гражданските структури и научните общности.

Важен момент в антикризисната програма трябва да бъде изясняването на ролята, която се определя на защитата на безработните чрез пасивната политика на трудовия пазар, и степента на готовност на защитните мрежи да облекчат негативните социални въздействия на кризата. Тук става въпрос за

обезщетенията при безработица, вноските за които бяха намалени изключително непредвидливо в началото на глобалната криза. Този факт ясно показва недалновидността на провежданата политика и подценяването на очакваните ефекти на глобалните процеси върху националната икономика (промяната в размера на осигурителната вноска от 3 на 1% е от октомври 2007 г.). Днес обаче проблемът е свързан не само с размера на осигурителната вноска за безработица, но и с преразглеждане на критериите за достъп до системата, както и за периода на изплащането им в светлината на променената икономическа среда. Това означава, че е необходима ясна визия за поведението, което искаме да стимулираме у безработните по отношение на трудовия пазар. Ако освен временната защита на доходите позицията е за активно трудово реинтегриране, трябва да сме наясно дали имаме реални условия за успешна интервенция чрез услугите на бюрата по труда за трудово посредничество и професионална и образователна квалификация. Стъпка напред в този процес е идеята за активното използване на ваучерната система, за която години наред се настояваше, но практическото ѝ използване все още не е намерило широко приложение.

\*

Анализът на ефектите на кризата върху трудовите пазари и приложените политики за намаляване на негативните последици от нея позволяват да бъдат направени някои обобщаващи изводи:

В зависимост от продължителността на кризата пазарът на труда реагира с действия, следвайки краткосрочен и дългосрочен сценарий. Първият обхваща мерки за задържане в заетостта (гъвкави режими на работно време и организация на труда, различни схеми за обучение и социална защита) и включване на безработни в заетост (програми за временна заетост, публично-инвестиционни проекти и обучение на безработни). Тези действия обаче губят своя смисъл, ако кризата продължи по-дълго. Затова и действията по дългосрочния сценарий трябва да започнат своевременно.

Програмите с дълготраен ефект са насочени към *подобряване на конкурентоспособността* (чрез интегрирано обучение, достъп до кредити, техническа помощ и подкрепа за средния и малкия бизнес); *усъвършенстване услугите в системата за квалификация и обучение и на съответстващата инфраструктура*; *подобряване на формирането, обучението и включването в заетост на човешкия капитал и гъвкавост на системата за обезщетяване и защита на безработните*. Прилагането на такива програми и политики води до ново качество на човешките ресурси и на тяхната организация, което ще позволи не само по-бързо възстановяване на икономиката от негативните кризисни въздействия, но е основа за постигане на по-висок растеж в дългосрочен хоризонт.

На фона на европейската практика българският трудов пазар запазва известна стабилност, но това е резултат най-вече от по-късното развитие на кризата в страната. Предприетите краткосрочни действия за туширане на негативите от кризисните ефекти върху пазара на труда включват широк

набор от мерки и програми, познати в европейската практика и доказали своята ефективност. Безспорно те имат принос за запазването на умерено ниво на безработица в България в сравнителен европейски мащаб.

Същевременно възможностите на краткосрочните мерки за намаляване на ефектите на кризата върху трудовия пазар се изчерпват, а процесите на стабилизиране и "отскок" се очертават едва през втората половина на 2010 г. Политическите промени отложиха във времето действията за преразглеждане на пакета от антикризисни програми и мерки и това неминуемо ще има неблагоприятно отражение върху пазара на труда. Очакванията за по-нататъшно влошаване на параметрите на трудовия пазар трябва да бъдат подкрепени с комплексна програма за противодействие на безработицата, обедняването и социалната маргинализация.

Възможността за разработване на такава програма е ангажимент и отговорност не само на правителството, но и на социалните партньори, гражданското общество и научния потенциал на страната.

*Използвана литература:*

БНБ. Икономически преглед, 1/2009-09-03.

НСИ. Наблюдение "Заетост и безработица", първо тримесечие 2009 г.

EU summit to tackle unemployment, [http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/17/content\\_11557002.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/17/content_11557002.htm)

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions. A shared commitment for employment, Brussels, 3.6.2009, COM (2009) 257.

Employment Summit. 7 May 2009, Main messages, EU, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp>

Eurostat. Sharp increase in unemployment in the EU. Statistics in focus, 53/2009.

Eurostat. Economic downturn in the EU: the impact on employment in the business economy. Statistics in focus, 60/2009.

Quarterly EU LM Review, Summer 2009.

16.X.2009 г.