Победа Луканова
Татяна Хубенова-Делисивкова

ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ

BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

Pobeda Loukanova
Tatiana Houbenova-Delisivkova

LABOUR MARKET FLEXIBILITY

Sofia • 2024
Prof. Marin Drinov Publishing House
of Bulgarian Academy of Sciences

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Победа Луканова
Татяна Хубенова-Делисивкова

ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ

София • 2024

Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“

В книгата са представени резултати от изследователски проект, разработен от колектив в състав: проф. д-р П. Луканова (ръководител) и проф. д-р Т. Хубенова. Основополагащата теза е, че проявената гъвкавост в заетостта на пазара на труда е в единство със сигурността, в зависимост от състоянието на икономиката, демографската ситуация, институционалната среда и други. Изследвана е външната гъвкавост на пазара на труда у нас в периода 2000 – 2022 г. в зависимост от икономическия растеж и при наличието на устойчиво слаба връзка на производителността на труда и заплатите. Вътрешната гъвкавост на трудовия пазар е характеризирана на основа на реализираните трудови мобилности. Направени са изводи за значението на концепцията за гъвкавостта на трудовите пазари за Икономическия и паричен съюз на ЕС на базата на анализа на балтийските страни членки на ЕС Латвия, Литва и Естония след включването им в Еврозоната. Книгата може да бъде полезна на широк кръг читатели със специални знания и интерес към пазара на труда, на преподаватели и учители, политици и представители на социалните партньори, журналисти, студенти и други учащи.

Рецензенти:
проф. д-р Искра Белева
проф. д-р Йордан Христосков

© Победа Василева Луканова, Татяна Стефанова Хубенова-Делисивкова, автори, 2024
© Институт за икономически изследвания – БАН, 2024
© София Любомирова Попйорданова, художник на корицата, 2024,
© Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2024

ISBN 978-619-245-408-1

Съдържание

Списък на таблиците 7

Списък на фигурите 8

Използвани съкращения 9

Увод 11

Първа глава

Гъвкавостта на пазара на труда – обща характеристика и актуалност на изследването ѝ 15

1.1. Обща характеристика 15
1.2. Актуалност на проблематиката относно ГТП 17
1.3. Развитие на концепцията за ГПТ 19
1.4. Изследвания върху гъвкавостта на българския пазар на труда 27

Втора глава

Външна гъвкавост 31

2.1. Промени в заетостта и безработицата под въздействие на икономическия растеж 31
2.2. Реакция на работната заплата спрямо промените в производителността на труда 40

Трета глава

Вътрешна гъвкавост на пазарите на труда. 44

3.1. Комбиниране на наемането според вида на трудовия договор и според продължителността му 45
3.1.1. Наемане със срочен трудов договор 45
3.1.2. Наемане с договор за непълно работно време 50
3.2. Самонаемане 53
3.3. Статусна мобилност на населението в икономически активна възраст 56
Приложение 1 61

Четвърта глава

Съвременни политики за работните заплати и техните проекции във връзка с гъвкавостта 63

4.1. Развитие на концепцията за съвременните заплати 64
4.2. Необходими промени в политиките за работните заплати 67
Приложение 2 73

Пета глава

Активни политики на пазара на труда и гъвкавост 76

5.1. АППТ – общи характеристики 76
5.2. Въздействие на АППТ 79
5.3. Оценка на възможностите на АППТ за въздействия върху гъвкавостта 81
5.4. Предизвикателства пред АППТ 89
Приложение 3 98

Шеста глава

Гъвкавостта на пазарите на труда: опитът на нови страни членки на Икономическия и паричен съюз на ЕС (ИПС на ЕС) на примера на Естония, Литва и Латвия и изводи за България 102

6.1. Концепцията за гъвкавостта на пазарите на труда в контекста на участие в Икономическия и паричен съюз на ЕС 107
6.2. Характеристики на пазарите на труда на балтийските страни 117
6.3. Гъвкавостта на пазарите на труда като стратегия на икономическата трансформация на съвременния етап 136
6.4. Предизвикателствата пред балтийските страни в адаптирането им към политиките за заетост и социалните политики на Еврозоната: изводи за България 140

Заключение 144

Литература 151

Резюме на английски език 158

Списък на таблиците

Таблица 1. Наети при непълен работен ден (относителен дял спрямо общо наетите, възраст 15 и 64 години, годишни данни, *в проценти*) 51
Таблица 2. Наети с втори трудов договор (относителен дял спрямо общо наетите на възраст между 15 и 64 години, *в проценти*) 52
Таблица 3. Преходи от непълно към пълно работно време, *в проценти* 52
Таблица 4. Самонаети лица, които наемат работници, *в проценти* 54
Таблица 5. Самонаети по групи икономически дейности и професии 55
Таблица 6. Преходи между статути на зает, безработен и неактивен на икономически активни на възраст 15 и 74 години, *в проценти* 57
Таблица 7. Преходи в заетостта на общо заети, жени и младежи в България, *в проценти* 59

Списък на фигурите

Фигура 1. Динамика на БВП и на заетите 32
Фигура 2. Съотношение между прираста на БВП и на заетите 32
Фигура 3. Динамика на заетите и структура по възрастови групи 34
Фигура 4. Структура на заетите според образователно равнище 34
Фигура 5. Динамика на БВП и на безработните 35
Фигура 6. Съотношение между темповете на прираст на БВП и на безработните 36
Фигура 7. Безработни – динамика и структура по възрастови групи 37
Фигура 8. Структура на безработните по образователно равнище 38
Фигура 9. Продължително безработни – обща динамика и структура според продължителност на безработицата 39
Фигура 10. Динамика на производителността на труда и на средната заплата 41
Фигура 11. Дял на заплати и други трудови възнаграждения в брутна добавена стойност (БДС) 41
Фигура 12. Динамика на средногодишната работна заплата (СГРЗ) в обществения и частния сектор, *в проценти* спрямо предходната година 42
Фигура 13. Временно наети, *процент* от общия брой 46
Фигура 14. Структура на наетите за работа с определен срок (временно наетите) в България и в ЕС-27 според равнището на образование (степени на МСКО, възраст 15 – 64 години) 47
Фигура 15. Структура на наетите (15 − 64 години) с временен договор според неговата продължителност 48
Фигура 16. Структура на временно заетите според възраст в ЕС-27 49
Фигура 17. Структура на временно заетите според възраст в България 49
Фигура 18. Самонаети в България, 15 – 64 години 54
Фигура 19. Участници в активни и пасивни политики 82
Фигура 20. Динамика на обхвата в активни и пасивни политики, 2005 = 100 83
Фигура 21. Структура на участниците в АППТ 85
Фигура 22. Разходи за активни политики (категории 2 – 7) (*в проценти* от БВП). 86
Фигура 23. Структура на разходите в група 2 – 7 88
Фигура 24. Публични разходи за политиката на пазара на труда в 2007 – 2020 г.: сравнение на Естония и България с ЕС-27 и Еврозоната (*в проценти* от БВП) 123
Фигура 25. Естония: темп на нарастване на номиналните стойности на средната работна заплата и темп на инфлацията в 2019 – 2022 г. 124
Фигура 26. Публични разходи за безработни в Латвия в периода 2007 – 2020 г. в сравнение с ЕС-27 (от 2020), Еврозоната и България (*в проценти* от БВП) 127

Използвани съкращения

АЗ	–	Агенция по заетостта
АППТ	–	Активни политики на пазара на труда
БТ	–	Бюра по труда
БВП	–	Брутен вътрешен продукт
ГПТ	–	Гъвкавост на пазара на труда
ДБ	–	Държавен бюджет
ДВ	–	Държавен вестник
ДОС	–	Държавни образователни стандарти
ДФЕС	–	Договор за функционирането на Европейския съюз
Евростат *Eurostat*	–	Статистическа служба към Европейската комисия/ Statistical Office of the European Communities
ЕК	–	Европейска комисия
ЕИСК	–	Европейски икономически и социален комитет
ЕС	–	Европейски съюз
ЕСФ	–	Европейски социален фонд
ЕЦБ (ECB)	–	Европейска централна банка (European Central Bank)
ЗБДОО	–	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване
ЗНЗ	–	Закон за насърчаване на заетостта
ЗПОО	–	Закон за професионалното образование и обучение
ИПС	–	Икономически и паричен съюз
КНСБ	–	Конфедерация на независимите синдикати в България
КТ	–	Кодекс на труда
МЗ	–	Министерство на здравеопазването
МОН	–	Министерство на образованието и науката
МОТ	–	Международна организация на труда
МРЗ	–	Минимална работна заплата
МСП	–	Малки и средни предприятия
МТСП	–	Министерство на труда и социалната политика
НАПОО	–	Национална агенция за професионално образование и обучение
НЗБ	–	Наблюдение на заетостта и безработицата
НПВУ	–	Национален план за възстановяване и устойчивост
НПДЗ	–	Национален план за действие по заетостта
НРС	–	Наблюдение на работната сила
НСИ	–	Национален статистически институт
ОИСР/OECD	–	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОК	–	Обединено кралство
ОСПОЗ	–	От социални помощи към осигуряване на заетост
ОП РЧР	–	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ПВУ	–	План за възстановяване и устойчивост
ПК	–	Професионалната квалификация
ПОО	–	Професионално образование и обучение
п.п.	–	Процентни пункта

РСЗ	–	Регионални служби по заетостта
СГРЗ	–	Средногодишна работна заплата
ЦИЕ	–	Централна и Източна Европа
Doing Business	–	Индекс на Световната банка за правене на бизнес
EFW	–	Economically Free World/Икономически свободен свят
БПБК/KNAB	–	Бюро за превенция и борба с корупцията в Латвия

Увод

Гъвкавостта на пазара на труда (ГПТ) е познато негово качество, което се изразява в способността му да се променя и „оцелява“ като икономическа и социална система. В теоретичен план неокласическата концепция за ГПТ предполага постигане на необходимия (и приемлив за определена общоикономическа и демографска среда) баланс между търсене и предлагане на работна сила чрез регулиране размера на работните заплати. Те се очаква да реализират съотношения между пределните приходи и разходи за наеманите работници и на тази основа да се насърчи предлагането на труд. Кейнсианската посока на разсъждения насочва към необходимостта от стимулиране на съвкупното търсене на работна сила преди всичко чрез субсидиране на заетостта с публични средства.

Изследванията върху гъвкавостта доказват, че в практикоприложен аспект тя оказва разнопосочни влияния върху пазара на труда. *Гъвкавостта може да бъде градивна промяна*, ако стимулира динамиката на пазарите на труда при достатъчно високо работодателско търсене. Също така тя е в състояние да оказва *деструктивно влияние и да доведе до неблагоприятни структурни промени и сегментации*, както и до изтласкване на определени групи лица извън пазара на труда. Такива са последиците от функционирането на трудови пазари, които не осигуряват достатъчна стабилност на позициите на различни групи работници и преди всичко – на тези с ниски възможности за наемане. В тази връзка в съвременните практики *гъвкавостта се налага да бъде регулирана и балансирана с подходящи защити в полза на сигурността на лицата, които предлагат труда си.* В това единство често водеща роля има сигурността в резултат от сериозната защита на професионалните съюзи и наличието на нарочно създадени институционални предпоставки.

В проведени изследвания (основните са разгледани в първа глава) са направени редица опити за очертаване на характеристиките на ГПТ. В това проучване се приемат обобщенията[1], според които тя включва:

1. Предлагане и наемане на квалифициран труд, който е мобилен, както професионално, така и географски, т.е. труд, който е в състояние да се адаптира към променящи се производствени, организационни и други изисквания;

2. Ниска синдикална защита и ниско синдикално покритие и членство;

3. Активно предлагане на работа при гъвкаво работно време; присъствие на самостоятелната заетост, както и на други нестандартни форми на заетост;

4. Запазена конкурентост на пазарите на труда.

[1] Literature Review on Flexible Work Practices (ukessays.com).

5. Наличие на трудово законодателство и индустриални отношения, които позволяват гъвкавост при договаряне на трудовите компенсации.

Изброените характеристики на ГПТ взаимно се предполагат. *В рамките на това проучване се приема, че основно значение за ГПТ има подобрената квалификация на работната сила.* Това е напълно оправдан подход, доколкото именно квалифицираната работна сила притежава възможности за преминаване и оставане в заетостта. Това също така е и актуален център на разглеждане на избраната тематика, доколкото наличието на гъвкавост на работната сила може да подпомогне планираните сериозни структурни промени при прехода към дигитална и зелена икономика, както и утвърждаването на кръговата икономика.

Според посочените основни същностни характеристики на ГПТ, закономерно е да се предположи, че тя се намира под въздействието на две основни групи *въздействия*, а именно:

− Външни условия на макроикономическата среда и по-конкретно – влияние на икономическия растеж, инфлацията и производителността на труда;

− Вътрешни институционални фактори, които включват подходящо трудово законодателство и политики на пазара на труда.

Многоаспектността на проблематиката, свързана с ГПТ, позволява използване на различни начини (подходи) за структуриране на съответните изследвания. Логиката на това изследване включва, на първо място, анализ на досега проведените проучвания върху ГПТ и извличане на полезни изводи за по-нататъшния анализ. Второ – изследване на промените в заетостта, безработицата и работните заплати под влияние на икономическия растеж и при определени промени в производителността на труда. Трето − проучване на проявена вътрешна гъвкавост, което се опира на гъвкавостта на работодателите при наемане на работници, както и на мобилността на икономически активните лица при предлагане на труда им.

Реакцията на работодателите в полза на гъвкавостта най-често се изразява в използването на договори за нетрадиционни форми на заетост (за определен период и за ограничено работно време). С тях те подпомагат своята позиция на пазара на труда и запазването на конкурентоспособност чрез редуцирани трудови разходи.

За характеризиране на предлагането на труд са представени възможностите на икономически активните да влизат в пазара на труда и да остават в заетостта, т.е. за промени в статуса им от безработни и неактивни на заети, както и на мобилността вътре в заетостта.

Четвъртата група въпроси включва анализ на институционалните предпоставки за вътрешна гъвкавост и формулиране на изисквания за техни промени. Тук са представени политиките за регулиране на работните заплати, активните политики на пазара на труда и трудовото законодателство.

На пето място, е направена проекция на пазара на труда в перспективата на присъединяване към Еврозоната и в рамките на европейската социална

интеграция. Тя е очертана на основа на опита на Естония, Литва и Латвия в регулирането и функционирането на трудовите пазари след подготовката и включването им в Еврозоната[2], но с отчитане на общи изводи от процеса за страните, които вече са в тази зона.

В настоящото проучване *обект на анализ* е гъвкавостта на националния пазар на труда. *Предмет на изследването* са външните и вътрешни проявления на гъвкавостта и техните предпоставки. *Главните цели са* да се оцени *степента на проявената гъвкавост* пазара на труда в различните периоди на икономическото ни развитие; да се предложат обосновани въздействията върху нея с оглед постигането на адаптивност и динамичност на пазара на труда в средносрочна перспектива.

За постигане на посочените цели се решават следните *изследователски задачи*:

1. Характеризиране на външната гъвкавост на трудовия пазар чрез оценка на въздействието на макроикономическата среда върху заетостта, безработицата и работните заплати;

2. Оценка на вътрешната гъвкавост на пазара на труда на основа на възможностите за вътрешноструктурни промени в икономическата активност и в заетостта;

3. Анализ на въздействията на институционални предпоставки върху гъвкавостта на трудовия пазар;

4. Характеризиране на опита на Естония, Латвия и Литва при поддържането на гъвкавост на местните пазари на труда след влизането в Еврозоната; проектиране на проблеми и възможности на регулациите върху ГПТ у нас във връзка с този опит.

Широтата на проблематиката, свързана с гъвкавостта на пазара на труда и възможностите на налична вторична информация, налага предварителни уточнения и някои ограничения в това изследване, които се отнасят до следното:

1. Постигнатото равнище, динамика и структури на заетостта се използват като основни интегрални резултати от реализирания баланс между сигурност и гъвкавост на пазарите на труда. Търсенето и предлагането на труд и несъответствията им не се изследват в подробности. Приема се, че те са намерили отражение в реализираните равнища и динамиката общо на заетостта и безработицата.

2. Външната гъвкавост се анализира чрез реакциите на заетостта и безработицата спрямо икономическия растеж, изразен чрез промените в БВП, както и на работната заплата под въздействие на промените в производителността

---

[2] Естония, Литва и Латвия успяха в последното десетилетие на основа на оценките за номинална конвергенция да бъдат приети и участват в Икономическия и паричен съюз на ЕС, като съответно въведоха еврото като обща валута, както следва: Естония от 2011 г., Литва от 2014 и Латвия от 2015 г.

на труда. Влиянието на инфлацията, която е ниска в годините на изследвания период, не се представя в подробности. В това изследване обаче се използват коригирани с индекса на потребителските цени реални стойностни показатели, което позволява отчитането на инфлацията при формулиране на изводите.

3. При характеризирането на вътрешната гъвкавост на трудовите пазари емиграцията на населението в трудоспособна възраст не е разгледана отделно, но се има предвид при коментирането на демографския фактор. Не се разглежда мобилността и промените в териториалните структури на заетостта.

4. В институционалните предпоставки са включени само политиките спрямо работните заплати, активните политики на пазара на труда и трудовото законодателство. Институционалните предпоставки, произтичащи от членството на страна в Европейския съюз, както и спазването на интегрираните изисквания на Европейския социален стълб като референтна рамка за наблюдение при прилагането на нов подход към заетостта, не са анализирани отделно, но се отчитат при характеризиране на състоянието и динамиката на националния пазар на труда.

Съществуват трудности при формулирането на критерии за оценка на гъвкавостта на пазара на труда и на заетостта. Възприетият тук подход е: да се използва вече натрупан експертен опит, отразен в предишни проучвания; да се правят сравнения с минали периоди; да се съпоставят национални показатели с общоевропейските тенденции на техни промени.

Изследователският проект като цяло потвърждава необходимостта за насочване на вниманието към нарастващата роля на гъвкавостта на пазарите на труда в условията на икономическа трансформация в европейски контекст и глобална несигурност.

Авторското участие е, както следва:

Увод, първа, втора, трета, четвърта и пета глава, заключение – проф. д-р П. Луканова.

Шеста глава, заключение – проф. д-р Т. Хубенова.

Първа глава

Гъвкавостта на пазара на труда – обща характеристика и актуалност на изследването ѝ

1.1. Обща характеристика

Гъвкавостта е една от темите, свързани със съвременните реформи на пазара на труда, която по-активно се въвежда в икономическата полемика и практика през 1990-те. Основа на широката теоретична дискусия се счита, че поставя Atkinson (1984). Той е един от първите изследователи, които са формулирали дефиниция за тази гъвкавост на фирмено равнище. Според него фирмата се очаква да бъде „пластична“, за да може да функционира при променяща се инфраструктура и при непредвидима и конкурентна бизнес среда. За целта следва да се прилагат гъвкави договорености за наемане на персонала. Аткинсън предлага следните три основни подхода за очертаване на *гъвкавостта* на фирмено равнище:

– *Функционална гъвкавост*, която се прилага при наемане и използване на труда на висококвалифицирани основни работници, с цел оптимизиране на разпределението им между работни групи и задачи.

Предпоставки за задържането им във фирмата и за мотивацията им за трудова реализация в нея са възможностите за професионална квалификация на тези работници, за работа при гъвкаво работно време, за добро (по-високо от средното за компанията) заплащане на труда. Фирмите се очаква да поддържат гъвкави работни места и да прилагат ефикасни техники за привличане на нови работници и за задържането на таланти.

– *Числена гъвкавост,* която се отнася до периферната (по-нискоквалифицирана) работна сила.

Тя предполага наемането на допълнителни работници за определен срок или като подизпълнители. Така, във фирмата може да се променя броят на наетите по трудов договор (ако това е необходимо) и по този начин да се подпомогне гъвкавостта на пазарната ѝ позиция.

– *Финансова гъвкавост,* която отразява способността на организациите да коригират заплащането на труда в съответствие с предлагането и търсенето на труд[3]; да осигуряват справедлив размер на обезщетението, предоставено на лицата (като частноправни субекти) при прекратяване на техните договори.

---

[3] Впоследствие започва отделно да се разглежда „гъвкавост на системите на работните заплати“, което включва възможности за промени на трудовите разходи при променящи се външни условия.

Посочените основни аспекти за ГПТ на фирмено равнище са допълнени от други автори (Wilthagen, Tros and Van Lieshout 2003) с *гъвкавост на работното време*. Натрупаният организационен опит във фирмите позволява добавянето и на *организационната гъвкавост* при управлението на трудовите ресурси и на човешкия капитал при увеличени обороти на фирмите. Тук се включва възможността от „изнасяне“ на отделни трудови дейности извън фирмата чрез договори за дистанционна работа; временна заетост на лицата, след като са сключили договори със специализирани компании за временна заетост, и други подобни практики.

Гъвкавостта на заетостта и дерегулациите ѝ могат да се разгледат както на фирмено, така и на национално, локално и индивидуално равнище (Looise, Van Riemsdijk & Lange 1998).

На макроравнище ГПТ се представя основно с характеристики на заетостта като израз на взаимодействието между търсене, предлагане и заплащане на труда в променящи се институционални условия за наемане и използване на работната сила. Съответно на това, концепцията за гъвкавост включва три компонента: при предлагане на труд, при търсенето му и при регулирането на неговата цена (Galik et al. 2022). Гъвкавостта на предлагането се характеризира с мобилността на работната сила (професионална и географска); на търсенето – с гъвкавост при наемане и използване труда на наетите; на цената на труда – с гъвкавостта на заплатите.

Гъвкавостта на местните (локални) пазари на труда се свързва главно с развитието на институциите на това равнище (обединения на представители на реалния бизнес, клонове на национални работодателски организации и на професионалните съюзи). Гъвкавостта е във връзка и с други институции с отношение към пазара на труда като университети, средни училища и други организации с общественополезни функции на съответната територия.

Проучванията върху *секторните прояви на ГПТ* са насочени главно към развитието на индустриалните отношения и към системите на заплащане, но и към други предпоставки за качеството и стабилността на заетостта на съответните секторни пазари на труда.

На *индивидуално равнище* гъвкавостта се характеризира чрез съществуващите възможности на индивидите да договарят клаузите в техните трудови договори и съответните на тях възможности да влизат и излизат от конкретна заетост (според дизайна на заетите работни места), да участват в самонаемане и организиране на семейна заетост и други подобни трудови дейности.

Развитието на световните производствени вериги и пазари, както и подобряването на условията за свободно движение на хората предизвикват интерес към проявленията на ГПТ и на *глобално равнище*. В тази връзка са представени резултати от анализи, които позволяват формулирането на препоръки на международни организации спрямо интернационализираните производства (Van Eyck 2002). Също така тези организации насочват общественото мнение

и към глобални проблеми, като например позицията на младежите и възрастните и на други рискови групи на пазара на труда, възможностите за наемането им и за преходи между вътрешни и външни пазари на труда; организиране провеждането на интегрирани оценки за гъвкавостта на пазарите на труда и на заетостта, на специализирани проучвания по актуални теми за развитието на глобалните пазари на труда; провеждане на дискусии, откриване на форуми, организиране на глобални инициативи и други подобни. Особено актуални станаха глобалните инициативи за защита, стабилност и гъвкавост на заетостта и трудовите доходи по време на COVID кризата (2020 – 2022 г.).

1.2. Актуалност на проблематиката относно ГПТ

Според изследователите на пазарите на труда поддържането на тяхната гъвкавост е обективна необходимост, която ще се развива и в бъдеще (Sarantinos 2007). Причините за това са различни, като някои от тях са с общ характер и включват разширяващата се и днес глобализация на производствата и посочената необходимост от поддържане на конкурентоспособност чрез относително ниски трудови разходи (и прилагане на нетрадиционни трудови договори). Също така в тази група причини са включени и промени в социалната среда и повишено участие на жените в работната сила; преобладаващ дял на частните компании, които „по правило“ са ориентирани към повишаване на печалбите; ограничена роля на професионалните съюзи и намаляване на тяхната членска маса; регулиран достъп до обезщетения за безработица, които насърчават бързите преходи към работа. Друга важна група от причини са технологичните иновации и породените от тях промени в организацията на производствата, вкл. и системата „Just in Time“ (JIT), която изисква работната сила да може бързо да реагира на промени в пазарните флуктуации. В икономически развитите страни, както и у нас, се стимулират промени в трудовото законодателство, които позволяват развитие на т.нар. „икономика на краткосрочни и нулеви/временни работни места и договори“ (gig economy), както и разширяване на степента на използване на временните работници на непълно работно време във връзка с характеристиките на модела „ядро − периферия“ на трудовите пазари. В тези условия обаче нараства възможността от засилена маргинализация на лицата на периферните пазари. Оформят се групи трудоспособни, които остават далеч от пазара на труда и които се нуждаят от специализирана защита.

В икономическата литература и при определяне на причините за изследване на ГПТ съществува както категорично позитивно отношение към нея, така и достатъчно силни негативни реакции и предупреждения за опасностите от прекаленото ѝ стимулиране.

Позитивното отношение към ГПТ се корени в значението ѝ за растежа на националните икономики и за запазване на конкурентоспособността на ико-

номическите субекти. Според общата пазарна логика гъвкавият пазар на труда предлага възможности за приспособяване на работната сила (гъвкавото работно време и възможностите за самонаемане, например) при промени в изискванията към нея. Също така гъвкавостта предполага възможности за лесни назначения и уволнения на работниците от работодателите; професионална и географска мобилност на работната сила; възможности за редица полезни държавни интервенции чрез публичните политики.

ГПТ се свързва със степента на дерегулация на трудовия пазар (Riboud et al. 2001). Това означава, че работниците и работодателите са по-свободни в решенията си, а самият пазар е по-конкурентен. ГПТ предлага на фирмите нови възможности (по-голяма свобода) на фирмените решения за промени в организацията и продължителността на работа и при договаряне на работните заплати. Конкретно за малките фирми, тя може да стимулира развитието на техните връзки с големите и съответно − техните икономически резултати по линия на аутсорсване на производства от големи към малки производители.

ГПТ е категорично подкрепена предпоставка за развитие на бизнеса по света според позицията на Световната банка, Международната организация по труда (МОТ) и други международни организации. Силната защита на заетостта води до ограничаване на достъпа до нея, а в тази връзка − до ограничени трудови доходи (платежоспособност) и редукции на потреблението, а насърчаването ѝ може да стимулира общата конкурентоспособност на пазарните позиции и на икономиката като цяло. Тезите се доказват с резултати от съвременни изследвания и с определяне на индекси за гъвкавостта на заетостта за националните икономики. Те са калкулирани на основа на информация на Световната банка от сравнителното ѝ изследване върху регулациите върху бизнеса по света (Doing Business). Индексите се базират на показатели за нормативните изисквания (правилата) за трите стадия на заетостта: наемане, работно време и уволнение. Определянето на индексите е предшествано от подробен анализ на литературни източници, които еднозначно доказват положителното значение на гъвкавостта в развитието на съвременните трудови пазари[4].

Съществуват обаче и добре обосновани критични анализи при разглеждане на ГПТ. Неподходящите регулации на трудовите пазари водят до ниска социална сигурност на наетите; до възможности за по-високата им (и слабо регулирана) трудова експлоатация; до запазване на широк контингент от работници, които не могат да се ползват от синдикална защита.

[4] Employment Flexibility Index – 2019. Lithuanian Free Market Institute (https://www.readkong.com/page/employment-flexibility-index-2019-eu-and-oecd-countries-4992462).

Критичното отношение към ГПТ е свързано с рисковете от затваряне на трудовите пазари за някои групи лица с проблеми при наемането. Друго следствие, според резултатите от проучване за група страни (с участието и на България), е, че високата ГПТ при висока безработица или непълна заетост води до изтласкване на много хора в неформалния сектор, но при запазване на добре защитените позиции на някои работници на силно сегментирания трудов пазар (Haas and Wallace 2004). Доколкото наети и работодатели намират решения на проблемите си извън съществуващата законова среда, то тези регулации в последна сметка могат да стимулират разширяване на неформалната икономика и заетост и да осигурят ниска гъвкавост на някои от трудовите пазари. В тази посока ГПТ следва да се разглежда както във връзка с осветляването на сивата икономика, така и с балансирането на гъвкавостта със социалната защита.

През последните десетилетия много страни се стремят към подобряване нивата на заетост и преодоляване на несигурността ѝ чрез смекчаване на законодателството в сферата на заетостта. Това е напълно възможна стратегия, която е в съответствие с възприетия неолиберален модел на развитие на икономиките и режима на (строги) икономии. Той основно изисква икономии на бюджетни разходи в проблемни периоди (криза, рецесия, депресия). Регулациите могат да се изразят в задържане на ръста на минималната заплата и свързаните с нея социални плащания, рационализиране на броя и равнищата на заплащане на заетите в публичния сектор, ограничения в обхвата и динамиката на помощите по линия на социалното подпомагане, както и при прилагане на мерки за укрепване на финансовата дисциплина и увеличаване на фискалните приходи.

1.3. Развитие на концепцията за ГПТ

ГПТ е добре позната концепция и практика при регулирането на икономически и социални отношения. Например тя стана особено интересна за европейските държави в първите години след 2000 година, когато те успяват да регистрират бърз икономически растеж в условията на активно развитие на технологичните иновации. Започва по-широко използване на гъвкави производствени структури, а ролята на сектора на услугите нараства. Тези (и други) макроикономически промени водят работодателите до по-висока степен на спазване изискванията за гъвкавост на отношенията им с наетите и техните професионални сдружения при растящата роля на пазарните сили при регулирането на работните места. В резултат от тези процеси в европейските страни (както и в други развити индустриални държави) се изострят проблемите относно несигурността на работните места и дейности (precariousness of jobs and works) и съответно нараства необходимостта от тяхната по-активна защита.

Силна актуалност придобива изискването за осигуряване на сигурност за качествена заетост заедно с поддържането на гъвкавостта ѝ. В широк смисъл тя започва да се институционализира с правила за справедливо заплащане на

труда; регулации на работното време; сигурност на работните места; социална сигурност; запазване на достатъчна сила на професионалните съюзи и други организации на заетите в преговорния процес (и въобще в индустриалните отношения). Отделна група проблеми са тези за сигурността в заетостта на уязвимите групи, а осигуряването ѝ е една от предпоставките за социално развитие и социално сближаване между страните в Европейската общност. Така познатото от икономическата теория възможно единство и едновременно прилагане на изискванията за гъвкавост и сигурност на уязвимите групи на пазарите на труда влиза в дневния ред на европейските държави. Започват да се търсят решения за прилагане на гъвкавост и сигурност, т.е. за прилагане на концепцията „флексикюрити“ (Wilthagen and Rogowski 2002; Wilthagen and Tros 2004; Wilthagen 2005; Barbier 2007; Bredgaard, Larsen and Madsen 2005, 2006, 2007). Широко се „рекламират“ вече постигнатите резултати при прилагане на този баланс чрез социалния модел на Дания и Холандия (Madsen 2004; Van Oorschot 2004). Той е характерен общо за групата на скандинавските страни и се отличава от други групи социални модели в държавите членки на Европейски съюз. В тази връзка прилагане на основните принципи на концепцията „флексикюрити“ се препоръчва като перспективна социална иновация на национално и фирмено равнище.

Сложният характер на взаимоотношенията между гъвкавост и сигурност провокира и сериозен изследователски интерес към тях, както и към възможностите за рационални политически решения за прилагането им. Сред теоретичните разработки след 2000 г. представляват интерес двата аспекта на концепцията за флексикюрити, предложени от T. Wilthagen и F. Tros (2004), а впоследствие − възприети и използвани от мнозинството изследователи върху тази тема. Според тях флексикюрити е политическа стратегия и състояние на пазара на труда. От аспекта на политическа стратегия чрез флексикюрити се прави опит за синхронно и съзнателно повишаване гъвкавостта на пазарите на труда, организацията на труда и трудовите отношения, от една страна, и за осигуряване на сигурност, разбирана като сигурност в заетостта и социална сигурност[5]. Авторите предлагат доуточнения спрямо това определение: гъвкавата сигурност се отнася не общо за работната сила, а за отделни представители със слаби позиции на трудовите пазари. Синхронизацията е относителна, доколкото политиките за сигурност се прилагат обикновено със закъснение и след доказване на необходимостта им, а тези за гъвкавост – след промени в договорености и либерализиране на законодателства.

Предложената дефиниция за флексикюрити предполага, че стратегиите и политиките за съчетаване на гъвкавост и сигурност се разработват по координиран начин (например по време на или чрез преговори между социалните

[5] Дефиницията е базирана на вече предложена такава в Wilthagen and Rogowski 2002: 250.

партньори или между отделни работодатели и служители на различни равнища). Това обаче не трябва да изключва влиянието на пазарната конюнктура, прилаганите фискални мерки (мащаби и характер), възможните публично-частни партньорства или частни инициативи. Според тази дефиниция при очертаването на по-слабите групи на пазара на труда или извън него следва да се отчита, че техните характеристики имат относителен и временен характер, както и че са предварително условие при разработката на определена политика (респективно – и за прилагането ѝ).

Важен момент в съчетаването на гъвкавостта и сигурността от посочените автори е представянето му не само като вид „политика/стратегия“ за пазара на труда, но и като определено „състояние“ и условие за неговото функциониране. Тази насока на характеризиране на флексикюрити води до определянето ѝ, на първо място, като степен на заетост, равнища на доходи, наличие на „комбинирана“ сигурност, която улеснява кариерите на пазара на труда на работници на относително слаба позиция. На второ място, флексикюрити се свързва с поддръжката на определена (гъвкава) численост на заетите и на заплатите им, чрез което отделните фирми могат да се приспособят към състоянието на пазарите на труда, но и да успеят да поддържат своята конкурентоспособност.

Без да е необходимо в рамките на това изследване да се навлиза в подробности в тези изследвания, само ще се посочат някои от направените изводи, които засягат гъвкавостта. Въз основа на изчерпателно сравнително проучване Осаки (Ozaki 1999: 116) категорично заявява, че гъвкавостта на пазара на труда води до значително подкопаване на правата на работниците в принципно важни области, които засягат заетостта и сигурността на доходите и (относителната) стабилността на техния труд и живот. Очевидно тази нова стратегия за пазара на труда трябва да трансформира социалната политика в съвместно управление на риска, като насърчава хората да приемат повече рискове с благоприятни външни ефекти за обществото (Schmid 2002: 394). Основното изискване, което е напълно резонно, е, че *по-голямата гъвкавост се нуждае от повече, а не от по-малко сигурност*.

Съчетаването на гъвкавост и сигурност обаче се налага не само и не толкова като теоретичен принцип, а предимно като насока и средство в разработването на политическа концепция и/или политическа стратегия. В тях се търсят конкретните за дадена страна начини на съчетаването на гъвквост и сигурност, т.е. кога и върху какво да се постави компромисът (tradeoff) при това съчетаване? Именно в този аспект концепцията „флексикюрити“ намери широко отражение в документи на ЕС като Бялата книга от 1993 г. „Растеж, конкурентоспособност и заетост“ и Зелената книга от 1997 г. Според промени в Европейския договор[6]

[6] Consolidated version of the Treaty on European Union (europa.eu).

(чл. 125 − 127) ЕС се задължава да насърчава както адаптивността на работниците и пазарите на труда, така и високите равнища на заетост. По този начин стимулирането на едновременно проявление на гъвкавост и сигурност получи правно основание. Впоследствие флексикюрити се реализира чрез Европейската стратегия по заетостта (2000 – 2010 г.)[7]. През 2001 г. се приканват социалните партньори да договорят и да приложат договорености за модернизиране на организацията на работа, включително и чрез гъвкави трудови договорености. В Решението на Съвета относно преразглеждането на Насоките за заетостта се посочва, че осигуряването на правилния баланс между гъвкавост и сигурност ще подпомогне конкурентоспособността на фирмите, ще повиши качеството и производителността на труда и ще помогне на фирмите и работниците да се адаптират към икономическите промени[8].

Поставените изисквания се отчитат в България във връзка с решаване на проблеми на пазара на труда и при подготовката на страната за приемане в Европейския съюз (ЕС). Интегрираното прилагане на гъвкавост и сигурност на пазара на труда се разглежда в материали на българското правителството за нов подход към социалната сигурност след 2001 г. Започва да се отчита значението на общностните изисквания към този пазар, трудовото законодателство и за поддържане на здравословни условия на труда. Ситуацията на националния пазар на труда еднозначно изисква осигуряването на повече възможности за достъп до този пазар при запазване на защитата на доходите и въобще – на социалната защита[9]. Разработена е Стратегия за пазара на труда за 2004 – 2007 г., която впоследствие е продължена като актуализирана стратегия за периода 2008 – 2015 г. Реализирането на актуализираната Стратегия по заетостта на България се вписва в изпълнението на европейската политика за изпълнение на обновената Лисабонска стратегия (2000 − 2010 г.) и съдържащите се в нея изисквания на концепцията „флексикюрити“.

Прилагането на концепцията „флексикюрити“ в Европейския съюз придоби практикоприложна насоченост след публикуването на комюнике на Европейската комисия (юни 2007)[10] на основа на направено предварително подробно изследване[11]. Европейската комисия възприема определението за флек-

---

[7] The European employment strategy - publications office of the EU (europa.eu).

[8] Council Decision of 22 July 2003 (2003/578/EC).

[9] Labour_Market_Strategy_2008-2015 (government.bg).

[10] The European Commission’s communication on the common principles of flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security, Bruxelles, COM (2007) 359 final, 27.06.2007 (https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:EN:PDF).

[11] Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping stones. Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007.

Pathways of Flexicurity (europeanrights.eu).

сикюрити на Организацията за икономическо развитие (ОИСР)[12], според което тя означава умерено законодателство за закрила на заетостта, високо участие в ученето през целия живот, високи разходи за политики на пазара на труда (както пасивни, така и активни), щедри системи за обезщетения за безработица, балансирани права и задължения на участниците на този пазар, широко покритие на населението чрез системите за социална сигурност и висок обхват на профсъюзното членство (Eriksson 2012).

Уточнени са четири основни елемента (насоки) за прилагане на концепцията „флексикюрити". Това са *гъвкави и стабилни договорни отношения между работодател и нает; всеобхватни стратегии за продължаващо през целия живот обучение; ефективни активни политики на пазара на труда и модерни социалнозащитни мрежи*, които осигуряват адекватна подкрепа за доходите, насърчават заетостта и улесняват мобилността на пазара на труда[13]. За реализирането им се предлага на всяка от държавите членки на ЕС да разработи своя „пътека" за постигане на гъвкава сигурност за периода на излизане от последната криза (2008 – 2011 г.) при отчитане на конкретните възможности, потребности и особености. Основна цел на това мероприятие е намирането и прилагането на по-активни инструменти и средства за реализиране на Лисабонската стратегия (2000 – 2010 г.), която се оказва, че е проблем за мнозинството страни членки в онзи период. Националните пътеки обаче закономерно носеха отпечатъка на възприетия модел на благосъстояние в дадена страна, който фрагментираше възможностите за приложението им.

Наложените строги финансови регулации след началото на кризата през 2008 г., наличието на група страни, които не са в Еврозоната, и техните ограничени възможности за прилагане на финансови регулатори със значение за гъвкавост и сигурност в заетостта, наследените особености на социалните политики, демографският и други фактори в последна сметка оставиха малко място за напредък на концепцията „флексикюрити". Тя не успя да се реализира като общоевропейска инициатива, достъпна за всяка страна членка, въпреки добрите примери от прилагането ѝ в някои от страните от Еврозоната. Нейните принципи обаче са съхранени и вградени в архитектурата на Европейския стълб за социални права (2017 г.)[14]. Според него на всеки европейски гражданин следва да бъдат създадени условия за навременна и съобразена с нуждите помощ за подобряване на перспективите за заетост или самостоятелна заетост, което включва и правото да се получи подкрепа за търсене на работа, обучение

[12] OECD 2006: Live longer, work longer.

[13] The four-component interpretation of Flexicurity stems from the European Commission's 2006 Annual Progress Report (25 January 2006, COM (2006) 30; pp. 19-20), subsequently endorsed at the Spring European Council and reflected in the Joint Employment Report 2007.

[14] EUR-Lex - 52017DC0250 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

и преквалификация. Гъвкавостта и сигурността започват да се възприемат като възможности (и насоки) на предстоящи структурни реформи (Bekker, Mailand 2018); като „мост“ и най-добра комбинация между противоположните полюси на широкия спектър на социални модели, които включват нерегулираните класически либерални модели с регулираните класически социални такива (Muffels, Crouch & Wilthagen 2014).

Въпреки че по време на пандемията COVID-19 концепцията за флексикюрити не беше коментирана, проведените мероприятия на пазара на труда следват в определена степен нейните основни изисквания. Проведените мероприятия са главно в полза на сигурността на работните места в отрасли, силно засегнати от наложената социална изолация, а на тази основа – и на заетостта. Тя е осигурявана и с допълнителни мерки за физическото оцеляване на населението и за запазване на капацитета на човешкия капитал в предприятията, за съхраняване на работните места и предотвратяване на фирмени фалити.

Според публикувания през 2021 г. „Глобален призив на Международната организация на труда (МОТ)“, ориентиран към човека, възстановяването след кризата от COVID-19 следва да има включващ, стабилен и устойчив характер. В този документ освен общи изисквания за стимулиране на бизнеса се поставят и тези за предоставяне на стимули за работодателите „…да задържат работниците си, независимо от свързаната с кризата намалена бизнес активност, като стимулират споделянето на работни места и по-кратки работни седмици“. Също така се препоръчва добре преценена насоченост на субсидии към работните заплати, временни мерки спрямо данъци и плащани социални вноски, достъп до подкрепящи бизнеса мерки с цел поддържане на заетост и стабилност на доходите. Това са социалнозначими мерки, които в определена степен трябва да могат да ограничат гъвкавостта на пазарите на труда и на заетостта. Те обаче се приемат като необходими за определен период до приключване на пандемичната обстановка.

През 2022 г. МОТ поставя изисквания за инвестиции в развитие на уменията и продължаващо през целия живот обучение, достъп до професионална квалификация (вкл. и чрез чиракуване), кариерно ориентиране, подобряване на уменията и усвояване на нови, реализиране на политики за стимулиране на преходите към заетост, намаляване на несъответствията между търсене и предлагане на труд и дефицитите в неговото предлагане. В тази посока е и изискването за качествено образование, професионална квалификация и прилична работа за младежите, за да може да се оползотвори техният потенциал в бъдеще[15].

В съвместните доклади за заетостта на Европейската комисия за 2021 и 2022 г. се прави подробен преглед на ситуацията на европейските пазари,

[15] World Employment and Social Outlook: Trends 2022. Geneva: International Labour Office, 2022.

включително и на степента на запазване на тяхната гъвкавост[16]. В доклада за 2021 г. тази гъвкавост се анализира като предпоставка за по-активно включване в заетост на жените и младежите; при използването на гъвкаво работно време и отработени часове; при регулиране на продължителната безработица и организиране на професионалната квалификация на работниците. В доклада за 2022 г. отново се подчертава, че най-засегнати остават младежите, заетите в нестандартни форми на работа, самонаетите и тези, родени извън ЕС. Продължава да се настоява за подобряване на уменията, качеството на образованието и увеличено участие на възрастните в продължаващо обучение. Реализирането на тези изисквания ще позволи формиране на мобилна работна сила, от каквато се нуждаят гъвкавите пазари на труда.

Според индекса на гъвкавите работни места, изчислен за седми път през 2021 г., конкретно за Великобритания[17] се доказва, че предлагането на тези работни места може да стимулира заетостта. В тази връзка се коментира необходимостта още на етапа за подбор на персонала да се обсъждат и възможностите за гъвкавостта при изпълнение на конкретните служебни задължения. Също така предлагат се реформи в управлението на човешките ресурси, които да допускат хибридни работи във фирмения офис и извън него (LiVigne 2020); разработват се и наръчници за управление на колективи и за управление на таланта при използване на гъвкави форми на работа. Въпреки че те все още не се масовизират особено бързо, очакванията са тенденцията да продължи, което изисква разглеждане на възможностите за развитието ѝ у нас.

Според изводите на мащабно изследване на експерти на Eurofound (2020) осигуряването на гъвкавост на заетостта е напълно закономерна тенденция, която се развива поради необходимостта да бъдат редуцирани трудовите разходи и повишената производителност на труда. Ако тя се проявява в периода на 2008 – 2018 г., когато се излиза от рецесията от последната мащабна икономическа криза, и стабилизира икономическия напредък, то впоследствие тази необходимост се засилва поради влиянието на друг тип фактори, като пандемията COVID-19. За реализиране на тази гъвкавост работодателите прилагат различ-

---

[16] Labour marker and Wage Developments in Europe 2021. Publications catalogue - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu).

Proposal for Joint Employment Report 2022.

Publications catalogue - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu).

[17] The Timewise Flexible Jobs Index 2021. Flexible Jobs Index 2021 - Timewise - Flexible Working Research.

В този доклад „гъвкава работа“ означава всяко предлагано работно място, което включва работа от дома, гъвкаво начало и край на работния ден, гъвкави условия за преместване, работа от разстояние, определено общо работно време за съответна работа, споделяне на работата.

ни „техники“, като намаляване на работното време и/или улесняване на наемането с договори за временна работа. Разнообразяването на формите на заетост е приемлива перспектива и за някои групи работници с проблеми при намиране на заетост (жени, младежи и други), доколкото така са осигуряват възможности за наемането им „сега и веднага“. В това изследване се повтаря валидността на общи изводи за това, че използването на самонаемане, работа от вкъщи, епизодични трудови договори и други подобни поражда проблеми като несигурни или прекъснати форми на трудови правоотношения, както беше посочено. В същото време прилагането им дава възможност за гъвкавост на работодателите при набиране и задържане на работна сила и оставане на конкурентни позиции, според обобщенията в това изследване.

Друга група проблеми за лицата с „нестандартна заетост“ са по-ниските трудови доходи за по-малкото отработени часове и възможностите за обедняване на наетите, както и „по правило“ тяхната ниска степен на членство в професионални съюзи. В цитираното изследване се подчертава, че наличието на национално приемливи перспективи за заетост на тези лица чрез комбинирането на различни форми на заетост, достъпът до образование и професионална квалификация и социалноосигурителни схеми също са важни сфери за бъдещи холистични решения. Също така отбелязана е и нуждата от събиране на доказателствен материал (чрез специализирани изследвания върху гъвкавостта на заетостта) за обосноваване na разработването на политики. Това изискване добавя аргументи към актуалността от изследване на състоянието на тази гъвкавост в България и възможностите за развитието ѝ.

Актуална група изисквания за прилагане на гъвкавост при добре осигурена защита на пазара на труда е при предстоящото осъществяване на справедливия преход и реализиране на Зелената сделка[18]. Заетите се очаква да могат да проявяват гъвкавост при преминаване към нови работни места или към такива с нови качества. Традиционно това поставя изисквания към тяхната образователна и професионална подготовка, но ще бъде свързано и с реализиране на редица други изисквания за приспособяване на системите за квалификация и образование, организацията на работното време и заплащането на труда, стратегиите за развитие на човешките ресурси и капитал и за задържане на таланти в компаниите. Интересът към тези промени също изисква да продължат проуч-

[18] Планът осигурява публични инвестиции в няколко области на т.нар. зелена икономика: технологии за възобновяема енергия и съхранение, нови мрежови и транспортни инфраструктури, повторна употреба на материали и кръгова икономика. Планът EDG е „нова стратегия за растеж, която има за цел да трансформира ЕС в справедливо и просперираща общество с модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика, в която няма нетни емисии на парникови газове през 2050 г. и в която икономическият растеж е с намалена ресурсна зависимост“ (Европейският зелен пакт, 11.12.2019. COM (2019) 640 final, с. 2).

ванията върху гъвкавостта на заетостта в компаниите, на регионално и национално равнище.

1.4. Изследвания върху гъвкавостта на българския пазар на труда

У нас съществува постоянен интерес към отделни насоки на проявление на ГПТ, които в повечето случаи я представят в единство със сигурността ѝ.

След 2000 г. редица изследвания на независими експерти предоставиха емпиричен материал, оценки, изисквания, алтернативи и предвиждания в развитието на трудния баланс между сигурност и гъвкавост на пазара на труда у нас. Сред тях заслужават внимание тези на професорите Васил Цанов, Искра Белева, Маргарита Атанасова, Мариела Ненова-Амар и други[19]. Тези проучвания практически очертаха насоките за развитие на институционалните предпоставки за гъвкавостта на българските пазари на труда и преди всичко необходимите промени в трудовото законодателство, в политиките на пазара на труда, при защитата на трудовите доходи, в ролите на социалните партньори при реализацията на тази гъвкавост и при договарянето на работните заплати. Представляват интерес следните изводи, които са направени от вече реализирани проучвания:

− Пазарът на труда започва да се характеризира със сравнително висока степен на гъвкавост и ниска степен на защита на работните места и сигурност на доходите (Beleva, Tzanov, Tisheva 2004). Тази констатация се прави в сравнение с началото на преходния период на пазарна трансформация. Промените в трудовото законодателство са ограничили бариерите за назначения и уволнения, както и отговорностите на работодателите за защита на работните места и на доходите. Счита се, че стабилността на работните места зависи изцяло от работодателите.

− Пазарът на труда в България проявява гъвкавост, която може да се оцени като умерена (Цанов 2009). Той осигурява висока мобилност по отношение на заетостта и безработицата. Умерената законова защита на заетите кореспондира с умерена гъвкавост, но нейното влияние върху заетостта и безработицата изглежда твърде слабо. Относително слаба е и връзката между колективното трудово договаряне и динамиката на работната заплата, въпреки благоприятните характеристики на системата за договаряне. Политиките на пазара на труда слабо корелират със законовата защита на работниците. Ограниченият обхват на пасивните и активни мерки не замества, нито допълва относително лесното уволняване на работници.

− Перспективите за гъвкавост и сигурност на трудовите отношения са стимулирани от развитието на трудовото законодателство. Необходимо е разши-

[19] Изборът е направен по преценка на автора и без претенции за изчерпателност.

ряване на възможностите за договаряне на нетипични трудови заетости, като обаче се вземе предвид, че прилагането им може да доведе до сегментации на трудовия пазар и задълбочаване на рисковата позиция на някои групи лица на него (Beleva 2010).

− Неблагоприятни са изводите за ниската степен на участие на възрастните в продължаващо обучение, както и на интереса на работодателите към него, особено в малките предприятия (Atanasova 2010).

− Увеличени са рисковете от изключване на част от трудоспособното население от пазара на труда в годините на кризата след 2008 г., което изисква поддържане на добре ориентирани активни политики на пазара на труда. Подчертава се необходимостта от подобряване на техническата и кадрова осигуреност на трудовата администрации и на ефикасността на публичните услуги за заетост (Loukanova 2010).

− Направени са преценки за сравнително ниска степен на социална защита на безработните от страна на активни и пасивни политики на ПТ. Участниците в различните форми на заетост се оказва, че имат и различен достъп до социалните защитни мрежи. Отчетено е все пак, че е постигнато добро взаимодействие между тези мрежи и заетостта, което позволява определена степен на съчетаване на работата със семеен живот. Системата за социален диалог е сравнително добре развита, но не и тази на секторно и индивидуално равнище (Tzanov 2010).

България присъства в изследване, организирано от Световната банка върху гъвкавостта на заетостта. В него се приема, че тя следва да бъде израз на позитивния резултат от прилаганите регулации на пазарите на труда. За да се определи степента на реализация на такъв резултат, тя възлага изчисляването на индекс на тази гъвкавост през 2019 (с данни за 2018 г.). За целта се използва информация от годишното изследване за правене на бизнес (Doing Business). Обект на анализ е ситуацията в 41 страни членки на ЕС и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Самият индекс обхваща правилата за наемане на работници, работното време, правилата за съкращаване и разходите за съкращенията[20]. Освен индекси, в докладите по тази тематика се

[20] Индикаторите за наемане отразяват: в каква степен са регламентирани на срочни договори, какво е съотношението на минималната работна заплата към добавената стойност на работника и каква е максималната продължителност на изпитателния срок за постоянни служители. Индикаторите за работни часове включват: максимален брой на работните дни за седмица, премии за извънреден труд (работно време), работа в почивни дни и рестрикции за такива заетости, продължителност на платения годишен отпуск на работниците според големината на трудовия им стаж. *Индикаторите за правилата за съкращения* обхващат: основанието за прекратяване на трудов договор; задължения за уведомяване (или получаване на одобрение) на трета страна, за да прекратите договора на съкратен работник (или група на работници); задължението за преназначаване или преквалифициране на съкратен работник; правила за приоритет в

представят и профили на отделните държави, техни основни резултати и регулаторни практики.

Съгласно този доклад България заема девето място в класацията според стойността на индекса за заетост. Тя е на една от най-високите позиции след Дания, САЩ, Япония, Великобритания, Канада, Ирландия, Нова Зеландия и Чешката република. Може да се предположи, че преди началото на COVID кризата институционалните структури у нас са осигурявали възможности за гъвкаво функциониране на трудовите пазари според правилата за наемане на работници, работното време, правилата за съкращаване и разходите за съкращенията.

Актуално изследване върху гъвкавостта на пазара на труда предлага доц. д-р Мариела Ненова-Амар (Ненова 2022). То обхваща следните аспекти: гъвкавост на пазара на труда и „вътрешната девалвация", трудово законодателство, работни заплати и цени, процес на уравновесяване на търсенето и предлагането на труд; основни проблеми и пречки пред развитието на пазара на труда в България. Според авторката сред основните причини, поради които не се използват възможностите на трудовото законодателство за прилагане на гъвкави форми на заетост, са ниското заплащане и неясните в прилагането им. При ограничено разпростиране на колективните трудови договори, отсъствие на договаряне на равнище отрасъл, слабо покритие на работещите от профсъюзи закономерно се стига до извода, че пазарът на труда в България е по-гъвкав в сравнение с този в страните в Еврозоната. От друга страна, при отчетената номинална и реална негъвкавост на основната работна заплата М. Ненова предполага сходни характеристики на пазара на труда в България и на този в Еврозоната в степента на тяхната негъвкавост. Извод, който се потвърждава по-нататък и в настоящото изследване, е слабото приложение на гъвкави форми на заетост у нас, и съответно – сходен негъвкав пазар на труда в сравнение с този в Еврозоната, въпреки възможностите, които предоставя законодателството у нас.

Обобщения и изводи

ГПТ е популярна съвременна концепция, която е обект на постоянен интерес и изследвания. Гъвкавостта може да има позитивно въздействие върху заетостта и икономическия растеж, но и да допуска някои ограничения в достъпа до работните места.

случаи на съкращения и преназначаване. При оценката на разходите за съкращаване се отчитат средните разходи за сроковете на предизвестие и обезщетение за работници с година, пет години и десет години мандат.

Източник: Employment Flexibility Index, 2019. Lithuanian Free Market Institute, 2018, p. 6.

ГПТ се проявява на микро- и макроравнища; за отделна страна, регион или групи лица на пазара на труда; при стратегическото и текущо управление на пазара на труда и човешките ресурси, както и според предоставените възможности на институционалната среда.

Гъвкавостта не се отнася с еднаква сила за лицата със стабилни позиции в заетостта (на вътрешните (фирмени)) пазари и тези с несигурни работни места и заетост (на външните пазари на труда). Втората група се нуждае от целенасочена защита за определени периоди, в които се проявява тяхната уязвимост, и за избягване попадането им на трайно сегментирана позиция на пазара на труда.

Гъвкавостта на пазарите на труда е позната у нас проблематика на пазарния преход и при развитие на социалната ориентация на националното пазарно стопанство. Направените изводи и досегашните изследвания доказват развитието на предпоставки за гъвкавост на пазарите на труда у нас.

Втора глава
Външна гъвкавост

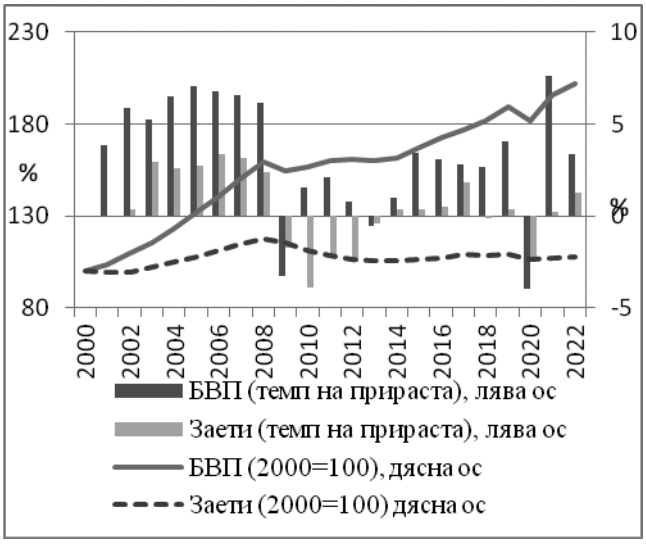
През 2018 и 2019 г. европейските пазари на труда, включително и българският, започват да се свиват под влияние на забавения икономически растеж, физическия недостиг на трудови ресурси, новите изисквания за подобряване на качеството на човешкия капитал и за повишаване производителността на труда, предвид предстоящите технологични промени. Те се задълбочиха и разшириха в условията на COVID кризата през 2020 – 2022 г. поради по-ограниченото търсене на труд в несигурната икономическа обстановка, принудително затваряне или редуциране на стопански дейности и слаба подготовка на лицата и компаниите за участие в производства и услуги от разстояние. Въпреки появата на нов тип проблеми, пазарите на труда по-добре запазват устойчивостта си в сравнение с кризата след 2008 г. На европейските пазари не се стигна до мащабни съкращения на заетите благодарение на целенасоченото субсидиране на заетостта в определени групи икономически дейности. Българският пазар на труда също успя да избегне високата безработица и съкращаването на работни места. Този резултат обаче не е еднозначно положителен, доколкото е реализиран чрез сериозна институционална намеса в полза на сигурността на заетостта (както и в другите европейски страни). В същото време това беше и проявена гъвкавост, доколкото в последна сметка не се стигна до масови съкращения и фирмени фалити. Обаче тази гъвкавост в периода на епидемичната криза не може да се приеме като обща реакция на пазара на труда, доколкото се отнася до определени икономически сектори и съответно на това − съдържа определени структурни дефицити. Очевидна е необходимостта от по-широка преценка на досегашните резултати и потенциал за реализирането на гъвкавост на националния пазар на труда в близкото минало и като проекции за достатъчно дълъг период и в различни ситуации на икономически растеж и кризи.

Интерес представлява по-подробното изследване как е реагирал пазарът на труда на външните икономически въздействия, т.е. каква е неговата външна гъвкавост, как са се променили основни структури на заетостта и каква е проявената негова вътрешна гъвкавост, какво е значението на институционалните предпоставки за комбиниране на гъвкавост на пазарите на труда със сигурност в заетостта според общоевропейските изисквания и специфичните национални особености? В следващите части на изследването е направен опит да се даде отговор на тези въпроси.

2.1. Промени в заетостта и безработицата под въздействие на икономическия растеж

Броят на заетите запазва еднопосочни промени с растежа на БВП през периода 2000 – 2022 г., с малки изключения (фиг. 1). В най-висока степен увели-

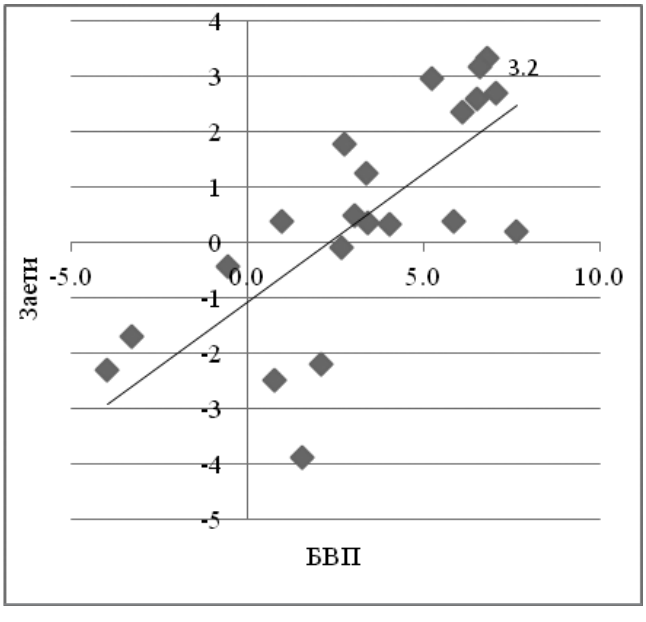
Динамика на БВП и на заетите



Фигура 1

Източник: НСИ.

Съотношение между темповете на прираст на БВП и на заетите



Фигура 2

Източник: НСИ и допълнителни изчисления на автора.

чението на БВП въздейства върху заетостта през първата част на периода, т.е. между 2000 и 2008 г. През 2009 – 2013 г. промяната на БВП няма позитивно влияние върху заетите. Те намаляват в условията на криза и след направени от работодателите съкращения. През 2014 – 2019 г. заетостта почти не нараства, въпреки увеличението на БВП. При COVID кризата през 2020 г. заетостта намалява заедно с намалението на прираста на БВП. През 2021 г. този темп на прираст отново е положителен (0.2%), но с ниска (почти символична) стойност. През 2022 г. се наблюдава умерен икономически растеж и слабо повишаване на броя на заетите[21]. Промените след 2019 г. и особено силно тези в периода 2020 – 2022 г. свидетелстват за определено свиване на мащаба на пазара на труда, за силната връзка между тези променливи и наличието на права зависимост между тях в повечето години на периода 2000 – 2022 г. (фиг. 2). Тази зависимост се реализира при неблагоприятни промени в броя и във възрастовата структура на заетите.

Заетите променят възрастовата си структура в посока увеличение дела на тези във високите възрастови групи (фиг. 3). До 2020 г. в структурата на заетите по възраст все още преобладава групата между 35 и 44 години, но през 2020 г., както и досега, основен дял започват да имат тези между 45 и 54 години (26.9%). Разликата с дела на тези между 35 – 44 години е малка и може да се обобщи, че основната възрастова група заети е между 35 и 54 години. Основен фактор за тази структура е демографският, но и възрастовата динамика на безработицата, както е посочено по-нататък.

В определена степен застаряването на заетите е компенсирано с промени в структурата им според образователното равнище (фиг. 4). След 2013 г. тя се подобрява и включва нарастващ дял лица с висше и средно образование. След 2020 г. към една трета от тях са с висше образование и повече от половината са със средно. При увеличаването на възрастта на работещите обаче образованието им може да има значение, само ако е организирано периодичното осъвременяване на знанията. Този процес у нас все още не се развива в желаните мащаби, а след 2013 и до 2022 г. делът на заетите в продължаващо обучение у нас е най-ниският в ЕС-27[22].

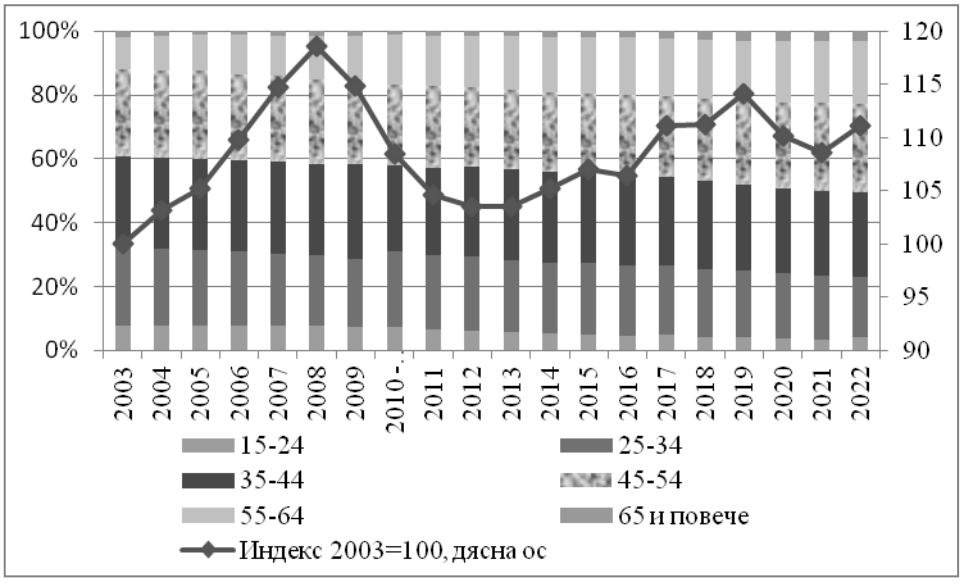
---

[21] Тук и по-нататък при коментирането на данните за заетост и безработица и техните коефициенти следва да се имат предвид промените в методологията на Наблюдението на работната сила, въведени в началото на 2021 г.. Те засягат дефинициите за заетите и безработните лица. Доколкото промените не са отразени в данните за предходните години, от 2021 и 2022 г. не са пряко съпоставими с предишните години, въпреки че се поставят в общ ред с тях.

[22] Според информация на Евростат относителният дял на заетите между 18 и 64 години, които участват в образование или обучение у нас, е 2.1% през 2022 г.; 1.9% през 2021 г.; 1.8% през 2020 и 2.2% през 2019 г. За същите години този дял общо за страните в ЕС-27 е съответно 15.7%, 14.4%, 12.3% и 14.3%.

Източник: Participation rate of employees in education and training (last 4 weeks) by sex, age and occupation (online data code: trng_lfs_04).

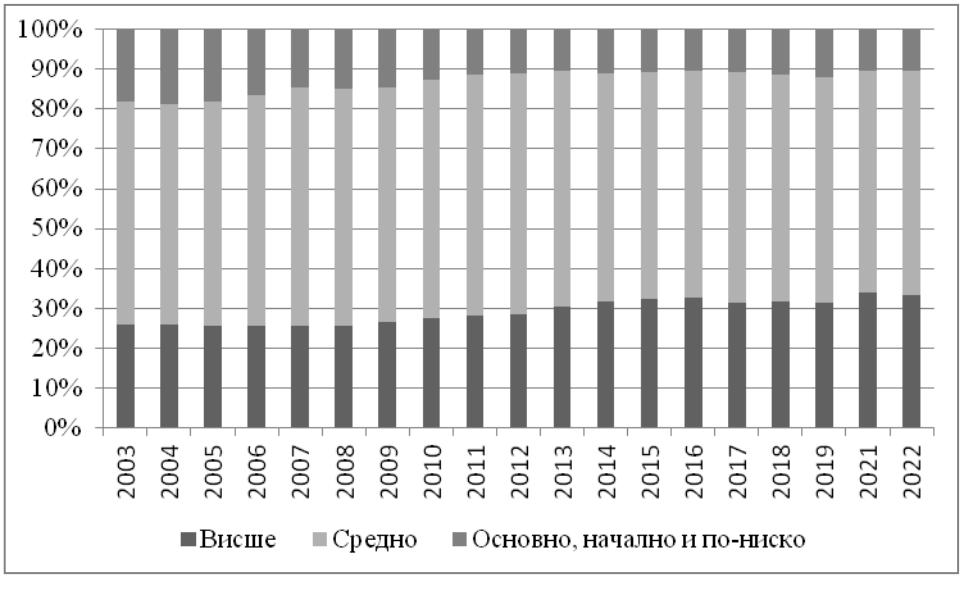
Динамика на заетите и структура по възрастови групи



Фигура 3

Източник: НСИ.

Структура на заетите според образователно равнище



Фигура 4

Източник: НСИ.

Реализацията на застаряващия контингент заети е силно зависима от здравния му статус и поддържането на здравословни условия за труд и живот. И в тази насока съществуват редица нерешени проблеми за достъп до здравеопазване и превенция на заболяванията, за реално ангажиране на работодателите със състоянието на условията на труд и тяхното качество, със замърсяването на околната и на производствената среда, с качеството на храните и други.

Може да се предположи, че реализираната зависимост между икономическия растеж и заетостта е с редуцирана интензивност (особено след 2018 г.) поради първо, негативното въздействие на последици от застаряването на работната сила. Второ – не може да се предполага, че процесът на общо подобряване на структурата на заетите според образователното равнище има положително влияние върху професионалната мобилност на заетите, а в тази връзка – върху гъвкавостта им на трудовия пазар в условията на слабо разпространение на продължаващо обучение на възрастните.

Реакциите на пазара на труда в различни икономически условия могат да се характеризират и с промени в безработните. Техният брой намалява при подобряване на икономическите условия (фиг. 5), а зависимостта между него и безработицата е обратна (фиг. 6).

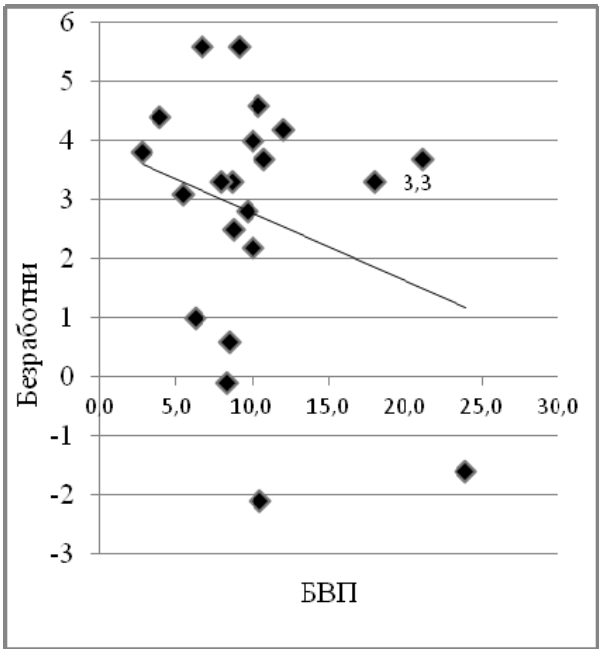
Проведените съкращения през 2020 г. по повод кризата с COVID-19 доведоха до нарастване на безработните (възраст 15+ години) до 168.6 хил. спрямо

Динамика на БВП и на безработните

Фигура 5

Източник: НСИ.

Съотношение между темповете на прираст
на БВП и на безработните



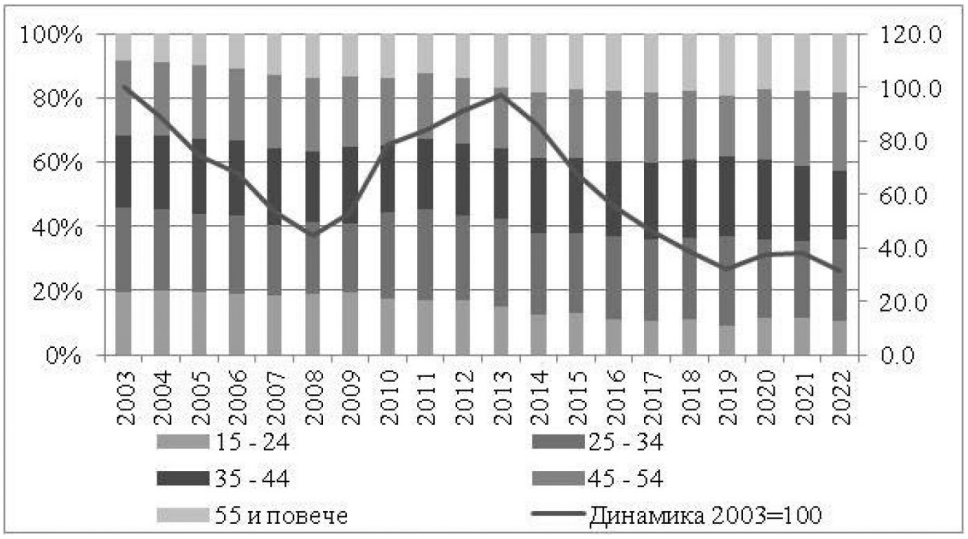
Фигура 6

Източник: НСИ и допълнителни изчисления
на автора.

2019 г. (индекс 118.1%). Това е първото увеличение, регистрирано след активното редуциране на безработицата през 8 последователни години след 2013 г. Увеличението продължава през 2021 г., но през 2022 е овладяно и броят на безработните достига до 140.4 хил. души. Въпреки тези промени, с предприетите компенсаторни мерки за запазване на работните места не се стигна до високите равнища на безработица през периода на кризата след 2008 – 2012 г. и тя не придоби масов характер.

В разпределението на безработните по възрастови групи намалява делът на младите между 15 и 24 години и нараства този на възрастните над 55 години (фиг. 7). Другите три възрастови групи между 25 и 54 години почти не променят относителното си участие и очевидно имат перманентни проблеми при преход към заетост. В тази връзка друга причина за оформяне на групата между 45 − 54 години като основна в структурата на заетите са слабите въздействия (преходи) от страна безработните между 25 − 34 години към заетостта. Критичното положение на тази възрастова група е особеност за българския пазар на труда, която го прави различен от общите тенденции на промени на възрастовата структура на заетите в ЕС-27. Тази ситуация изисква по-различен дизайн на по-

Безработни – динамика и структура по възрастови групи



Фигура 7

* Според ревизирани данни на НСИ през 2022 г. безработните са 127.3 хил. лица вместо отчетените в графиката 140.4 хил. лица

Източник: НСИ.

литиките за заетост на младите у нас. Оказва се, че те имат по-продължителен възрастов диапазон на проблемите със започване и оставане в заетостта спрямо възприетата в европейската общност горна граница от 25 години.

В структурата на безработните по образователно равнище делът на най-масовата група е на тези със средно образование (фиг. 8). Ситуацията през периода 2003 – 2008 г. на преструктуриране и растеж на икономиката е предизвикала увеличение на дела на безработните с основно и по-ниско образование. Следват години на криза и такива на възстановяване (2009 – 2012 г.), когато делът на безработните със средно и висше образование се задържа висок. В съществена степен това може да се обясни не толкова и не само с продължаващото освобождаване на работници, а и с евентуални по-интензивни преходи на тези с основно образование към неактивност. През периода 2013 − 2019 г. се наблюдават типичните структури на безработните с намаляващ дял на тези със средно и висше образование, за сметка на тези с основно и по-ниско. През кризисните 2020 – 2022 г. отново структурите на безработните се връщат до характеристиките през 2009 – 2013 г. Може да се предположи, че работодателите са имали достатъчно административна свобода да направят необходимите съкращения и/или за наемане на работници в различните периоди през 2003 – 2022 г., което предполага гъвкавост на пазара на труда.

Структура на безработните по образователно равнище

Фигура 8

Източник: НСИ.

Продължителната безработица, обаче, е постоянен проблем на пазара на труда, който компрометира възможностите за неговата гъвкавост. Делът на оставащите без работа за 12 и повече месеца се запазва висок, като в определени години е дори повече от половината от общо безработните (фиг. 9). В структурата на продължително безработните се наблюдават устойчиви неблагоприятни развития.

Първо – делът на лицата без работа за повече от 24 месеца остава съществено по-висок от този на безработните от 12 до 23 месеца. В тази връзка може да се твърди, че продължителната безработица у нас не променя застойния си характер. Това е критичен проблем при наблюдавания демографски недостиг на труд и предполага преминаване на безработните към неактивност.

Второ – в групата на продължително безработните за повече от 24 месеца най-висок дял имат лицата на възраст между 15 и 24 години в периода 2019 – 2021 г. През 2022 г. те са на второ място след групата между 45 и 54 години. Това е силно неблагоприятно развитие на позицията на младите хора на пазара на труда. То е една от основните предпоставки за високия дял на младежите у нас, които не са на работа, нито в образованието. Също така това е и предпоставка младите на пазара на труда преждевременно да го напускат.

Може да се обобщи, че състоянието на безработицата в нашата страна, и преди всичко − на продължителната безработица, свидетелства за умерена гъвкавост (приспособимост) на пазара на труда у нас. По отношение на про-

Продължително безработни – обща динамика и структура според продължителност на безработицата

Фигура 9

Източник: НСИ.

дължителната безработица пазарът на труда у нас е твърде склерозирал и с неблагоприятни последици относно увеличаване равнището на заетостта и икономическата активност. В тази връзка от позициите на промените в безработицата общият извод е за умерена, но намаляваща гъвкавост.

Промените в броя и структурите на заети и безработни са акумулирани в съответни промени на работната сила, които добре характеризират мащабите на пазара на труда. Броят на икономически активните лица чувствително нараства през периодите на позитивен икономически растеж (2003 – 2008 и 2016 – 2019 г.) и се свива през кризата (2008 – 2012 г.). През 2020 и 2021 г. работната сила силно ограничава присъствието си на пазара на труда, а възстановяването на растежа ѝ нагоре не води до равнищата от 2019 г. След приключване на мерките за защита на работните места по повод на COVID кризата през 2022 и 2023 г. икономическата активност отново започва да се повишава. За съжаление, успоредно с промените в броя на работната сила се наблюдава (макар и слабо) увеличение на броя на неактивните. Тези промени свидетелстват за свиване на възможностите на пазара на труда, както и че той започва да губи своя *отворен (приобщаващ) характер след 2019 г. и особено силно в периода 2020 – 2022 г.* Общият процес на застаряване на работната сила води до категорично намаляване на броя на активните във възрастова група 15 − 24 години, докато тези над 65 години запазват и дори леко увеличават броя си. Това е един от парадоксите на възможностите на *нашия пазар на труда, който се оказва по-широко отво-*

рен за лица във високите възрастови групи в сравнение с новопостъпващите на него младежи.

Разгледаните реакции на заетостта, безработицата и икономическата активност на населението спрямо икономическия растеж еднозначно доказват тяхната адекватност. Посочените проблеми с основни структури на заети и безработни редуцират тези реакции. По-младият състав на по-добре обучената работна сила може да прояви по-гъвкава реакция спрямо динамиката на растежа и по-силно да стимулира неговото ускоряване. Засега, обаче, гъвкавостта на пазара на труда може да разчита на мобилност на относително ограничен контингент на активните лица със средно образование във възрастовите групи между 35 и 54 години.

2.2. Реакция на работната заплата спрямо промените в производителността на труда

Работните заплати проявяват определена гъвкавост, която е една от основните характеристики на способността на пазара на труда да се адаптира спрямо промените не само на икономическата, а и на социалната (в широк смисъл) среда (Цанов 2009). Икономическата логика изисква заплатите да са съобразени с ефикасността на труда. Влияние върху равнището на заплатите и техните съотношения, обаче, оказват институционални фактори, които могат да ограничат свободните реакции на „цената“ на труда и да наложат нейни корекции.

В България се реализира най-ниско равнище на производителност на труда спрямо страните в ЕС-27. През 2019 г. производителността на заето лице е 49.0% от тази общо за ЕС-27 = 100%, а през 2020, 2021 и 2022 г. тя е съответно 51.0%, 53.0% и 54.4%[23]. В периода 2000 – 2022 г. темпът на прираст на производителността на труда изостава от този на заплатите (фиг. 10). Процесът е особено силно изразен през 2013, 2014, 2017 и 2020 г., т.е. през една пета от този период. Разходите за труд на единица продукция и за отработен човекочас, обаче, нарастват с най-високите индекси в сравнение с ЕС-27. През 2022 г. у нас индексът на разходите за единица продукция е 162.4% при 113.2% за ЕС-27, а съответните индекси за човекочас са 162.7% и 113.9% (при база 2015 г. = 100%)[24].

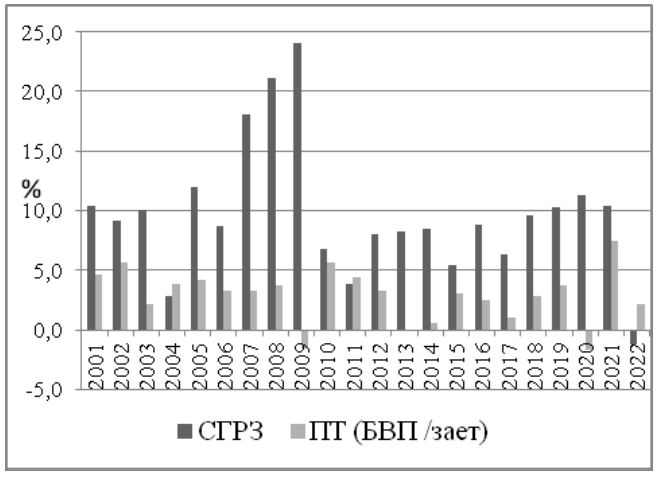
Увеличението на трудовите възнаграждения води до по-високо участие на заетите в разпределението на новосъздадена стойност (фиг. 11), което е добър социален резултат. Въпреки това трудовите възнаграждения у нас остават най-ниски във всяко тяхно измерение (номинални и реални, средни и минимални заплати, за нает или за изработен човекочас) в сравнение с другите страни членки.

---

[23] *Източник:* Евростат, Labour productivity per person employed and hour worked (EU27_2020=100) [online data code: TESEM160].

[24] *Източник:* Евростат [NAMA_10_LP_ULC].

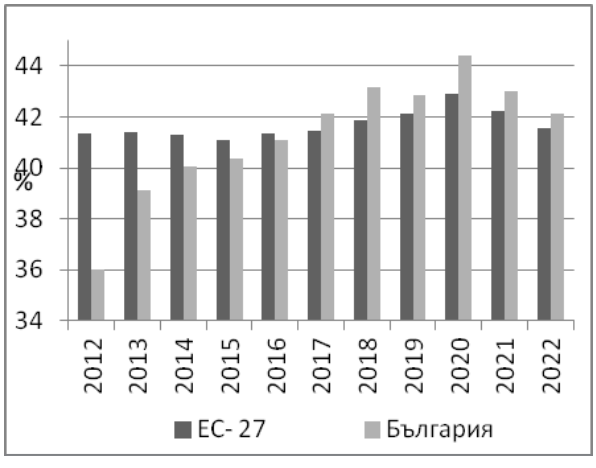
Динамика на производителността на труда
и на средната заплата



Фигура 10

Източник: Real labour productivity per person employed – annual data [TIPSNA70] и допълнителни изчисления на автора на СГРЗ.

Дял на заплати и други трудови възнаграждения
в брутна добавена стойност (БДС)



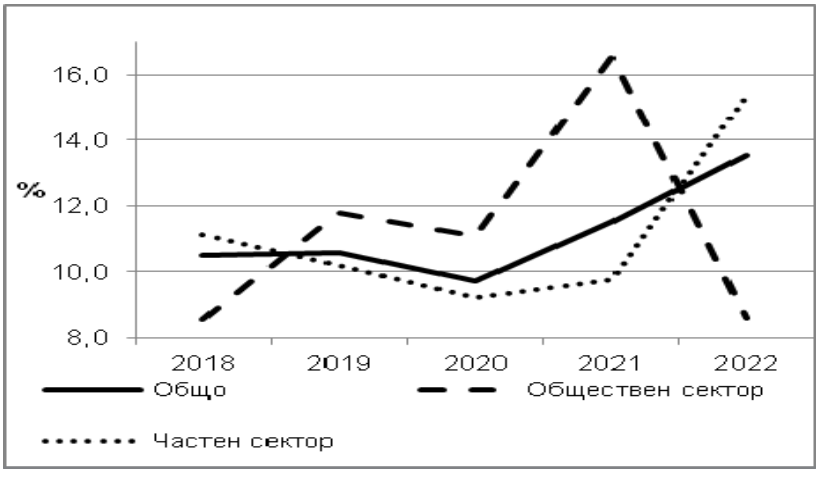
Фигура 11

Източник: Евростат: GDP and main components (output, expenditure and income) [NAMA_10_GDP].

Заплащането на труда у нас остава ниско и в зависимост от редица институционални фактори, а връзката „производителност на труда – заплати (трудови възнаграждения)“ е силно опосредствана. По-главните причини за това са административното определяне на минималната работна заплата и на съответния минимален месечен размер на осигурителния доход (през 2023 г. те не са равни; запазен е минималният осигурителен доход от миналата година)[25]. Според направени проучвания растежът на минималната заплата е слабо обвързан с икономическата динамика. В същото време този „социален“ растеж се отнася до разширяващ се брой наети у нас − към една пета в края на 2020 г. (Цанов, Шопов и Христосков 2022).

Друга група причини за слабата гъвкавост на заплатите у нас е провежданата целенасочена държавна политика за повишаване (или задържане) на размера на заплатите на наетите в публичния сектор[26]. Наблюдава се задълбочаване на различията между трудовите възнаграждения в него и в частния сектор

Динамика на средногодишната работна заплата (СГРЗ) в обществения и частния сектор, *в проценти* спрямо предходната година



Фигура 12

Източник: НСИ.

[25] Според чл. 9 на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО). Обн. *ДВ*, бр. 18 от 04.03.2022 г.

[26] Особено добре държавната интервенция пролича през 2020 и 2021 г., когато са увеличени трудовите възнаграждения на наетите в образованието, здравеопазването и част от държавната администрация. Въпреки някои забавяния в темпа на заплатите в обществения сектор, те запазват устойчиво по-високи равнища спрямо тези в частния сектор след 2000 г.

По-нататък термините „обществен“ и „публичен“ се използват като синоними.

(фиг. 12), с изключение на 2022 г. През 2020 – 2021 г. промените са в резултат от целенасочени управленски решения за компенсиране на ниските равнища на заплащане, както и поради допълнителни действия, предизвикани от епидемията от COVID-19. Спрямо публичния сектор са осигурени увеличения на заплатите на наетите в образованието, здравеопазването, административните услуги. В този период забавянето на растежа на номиналната работна заплата в частния сектор зависи и от необходимостта от запазване на конкурентни позиции на производителите на местните и външните пазари, включително и чрез регулиране на величината на трудовите разходи в цената на търгуемите стоки. През 2022 г. заплатите реализират инфлационно увеличение. В частния сектор то е по-високо, докато в публичния ограничените бюджетни възможности и насочването им главно към повишение на пенсиите не позволяват корекции на заплатите. Така заплатите в частния сектор се оказват с определяща роля спрямо проявената обща гъвкавост на заплащането през тази година.

Институционално ограничената свобода за реакция на заплатата спрямо производителността на труда води до слабата зависимост помежду им. Необходимо е да се добави, че това се констатира в условията на достатъчно активно търсене на пазара на труда и постоянно деклариран от работодателите недостиг на работна сила.

Обобщения и изводи

Промените в заетостта и безработицата във връзка с икономическия растеж водят до предположението за сравнително гъвкав и приспособяващ се пазар на труда спрямо общите промени в икономическата среда.

Производителността на труда има ограничено въздействие върху заплатите. Ниското ѝ равнище и нейната динамика, както и институционалните фактори за регулирането на работните заплати позволяват на трудовите възнаграждения да следват свои относително самостоятелни траектории, които изпреварват производителността. Те запазват инерцията на институционалното им увеличение дори в годините на COVID кризата (2020 − 2022 г.). Силната защита на повишаването на заплатите следва да се приеме като предпоставка за ограничаване на външната гъвкавост на българския трудов пазар.

Трета глава
Вътрешна гъвкавост на пазарите на труда

Изследването на вътрешната гъвкавост на пазара на труда е насочено към гъвкавото прилагане на различни форми на трудови договори при наемане на лицата, както и към мобилността на икономически активните при предлагането на труда им.

Както беше посочено, реализирането на определена степен на използване на нетрадиционни договори и на комбинирането им с договори за работа на пълен работен ден е удобна за работодателите практика за намаляване на трудовите им разходи. Тази практика има значение и от аспекта на преход към заетост и за оставане в заетостта за лицата с ниски шансове за наемане. През годините на COVID кризата (2020 − 2022 г.) използването на нетипични форми за организиране на работата и за наемане на лицата подпомогна запазването на работните места. „Преоткриването“ на значението на тези възможности провокира по-високо внимание към тях, включително и от аспекта на запазване на заетостта и на нейната гъвкавост.

Формирането на контингента на работната сила (заети и безработни) и техните структури е в резултат от предлагането на труд[27] на съответния пазар, което означава възможности за влизане в него и оставане на този пазар. Преходите, които лицата в трудоспособна възраст правят към него, предполагат, че те са направили своя избор между статусите на зает, безработен и неактивен, но и че съществуват институционални предпоставки за неговата промяна, т.е. за статусната мобилност на лицата в икономически активна възраст. Тя може да се приеме като едно от основните проявления на гъвкавост при предлагането на пазара на труда. В досегашни изследвания се посочва, че промените в интензитета на потоците на лицата, които влизат и излизат от този пазар (неговия оборот), следва да се разглеждат като един от начините за реализиране на способността му да се променя[28] (Цанов 2009; Beleva, Tzanov 2001; Rurkowski 1999; Луканова 2018). Интересът към тези потоци е напълно оправдан, доколкото те обобщават степен на достъпност (отвореност) на пазара на труда за предлагащите своята работна сила. Те са във връзка с динамиката на растежа, но могат да бъдат консервативни спрямо него при добре защитени вътрешни пазари на труда.

---

[27] Предлагането на труд е в резултат от редица причини, свързани с домакинствата и техните интереси при използването на свободното и работното време, които се разглеждат тук.

[28] Оборотът е измерен като сума от входящия и изходящия поток в заетостта, отнесени към общия брой заети в проценти. Вж. Labour market transitions – annual data - Products Datasets - Eurostat (europa.eu).

При разглеждане на състоянието и промените при търсене и предлагане на работна сила на пазара на труда е необходимо да се вземе предвид, че те се формират от застаряващи контингенти лица. В общия случай застаряването има негативно въздействие върху мобилността на икономически активните и преди всичко – на работната сила.

3.1. Комбиниране на наемането според вида на трудовия договор и според продължителността му

Според представените в първа глава изводи от изследвания за използването на нетипични договори на наемане, те не са популярни у нас поради ниските заплати, които след съответното им редуциране за по-малък брой работни часове не могат да осигурят издръжка на работника и неговото семейство. При възможности за съчетаване на работа с непълен работен ден или с такава на пълен проблемът може да бъде преодолян. Това означава високо търсене на труд и ограничени мащаби на сива заетост, каквито у нас тенденции, за съжаление, не се констатират. По-конкретно, според данни на официалната статистика интензивността на предлагане на нови работни места достига плато с техния максимален брой през 2016 и 2017 г., след което започва да намалява (2018 – 2020 г.). Ако през 2017 са предложени почти 2000 работни места в повече в сравнение с 2016 г., то през 2018 те са с 1242 повече, а през 2019 и 2020 г. са съответно с 642 и 2969 места по-малко. В периода 2020 – 2022 г. отново се активизира работодателското търсене. Броят на предлаганите работни места достига равнището през 2016 г., но не и максимума от 2018 г. Запазва се ниска активност при търсенето на работна сила, което може да води и до по-слабо оползотворяване на възможностите на нестандартните форми[29], както и до среда на ниска активност на предлагане на нови работни места, дори и при комбинирането им с нестандартни такива.

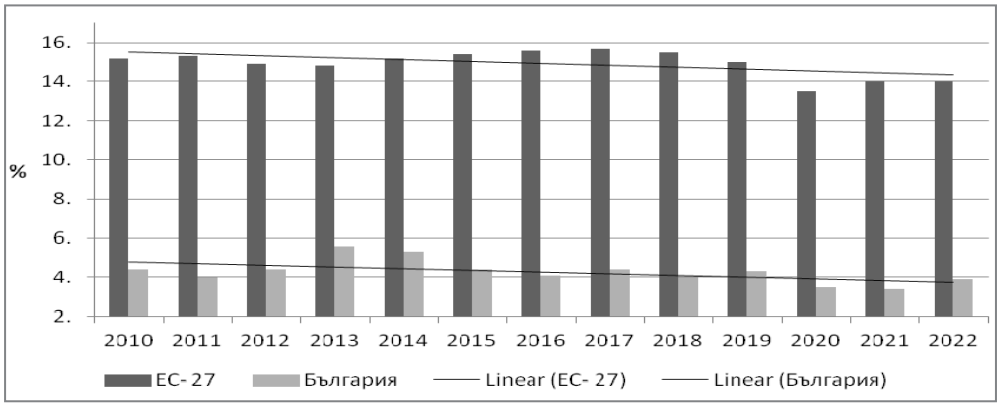
3.1.1. Наемане със срочен трудов договор

Относителният дял на лицата на възраст 15 – 64 години, които са наети за определен период от време (със срочни (временни) договори) у нас, е устойчиво нисък, но не и най-нисък в ЕС-27 (фиг. 13). В периода 2019 – 2022 г. тези дялове са най-ниски в страни с малко на брой население като Естония, Латвия, Литва, но и в различната според този показател Румъния.

---

[29] *Източник:* НСИ.

Временно наети, *процент* от общия брой



Фигура 13

Източник: Евростат [LFSI_PT_A].

Според информация на Евростат в структурата на наетите лица с фиксиран срок у нас преобладават тези с *ниско образование* (фиг. 14). Може да се предположи, че това е удобна за работодателите форма за проверка на възможностите на наетите, предвид следващо наемане на постоянно място, както и за използването ѝ в периоди на сезонна нужда от работна ръка. Също така те получават възможност за връщане на работа и доходи, по-високи от социалните плащания и обезщетения, на които биха имали право, ако не работят.

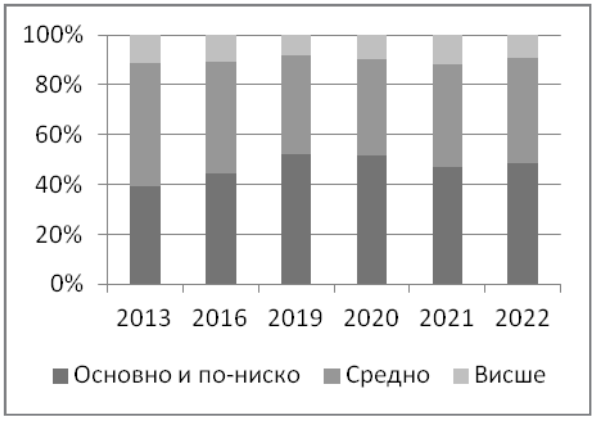
В страните на ЕС-27 временната заетост е сравнително по-често използвана за наемане на лица със средно и висше образование в сравнение с България, а наетите с основно и по-ниско образование са с най-ниски дялове. Тези разлики в прилагането на временните договори могат да се обяснят с различни причини, една от които е разликата в продължителността на наемането у нас и в ЕС-27 и неговите цели.

В България преобладават договорите за наемане за период от 4 до 6 месеца (фиг. 15). Това са възможностите, които се предоставят в рамките на програмите за субсидирана заетост. Тя е с ограничено финансиране на публични средства за сравнително кратки периоди и е насочена основно към сезонни работи. В другите страни в ЕС-27 се оказва, че най-често се сключват договори за 12 и повече месеца (фиг. 15). Това са договорите за първоначалните назначения за пробен период за мнозинството от започващи първа работа младежи, но и договори на лица, които започват нова професионална кариера. При това тези назначения са търсени от страна на работодателите и на младежите на пазара на труда и имат по-широко значение от това, което им се придава у нас.

Съществени са различията във възрастовите структури на лицата, ползващи временна заетост, в България и общата тенденция в ЕС-27. Те са по отноше-

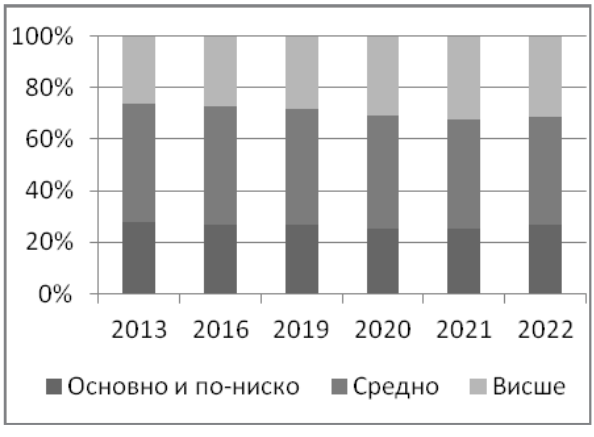
Структура на наетите за работа с определен срок (временно наетите) в България и в ЕС-27 според равнището на образование (степени на МСКО, възраст 15 – 64 години)[30]

а) България



Източник: Евростат [LFSA_ETGAED].

б) ЕС-27



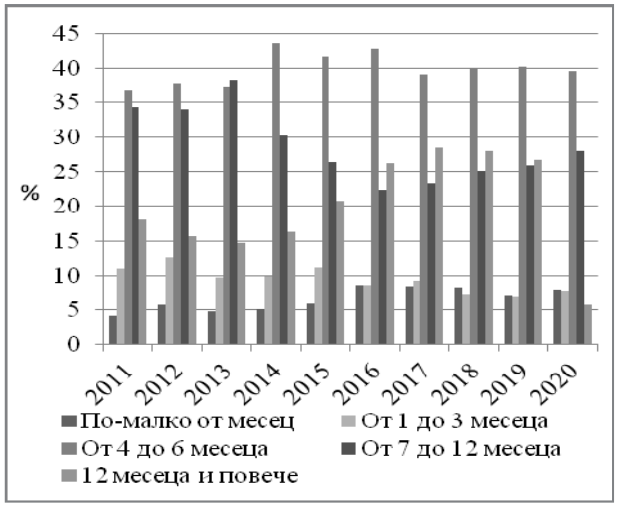
Фигура 14 а, б

Източник: Евростат [LFSA_ETGAED] и допълнителни изчисления на автора.

[30] В групата със средно образование са включени заетите със средно общо и средно професионално образование.

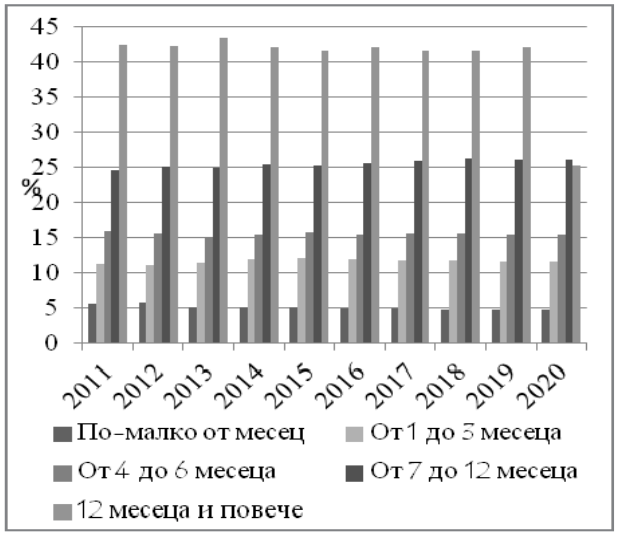
Структура на наетите (15 − 64 години) с временен договор според неговата продължителност[31]

а) България



Източник: Евростат [LFSA_ETGADC].

б) ЕС-27



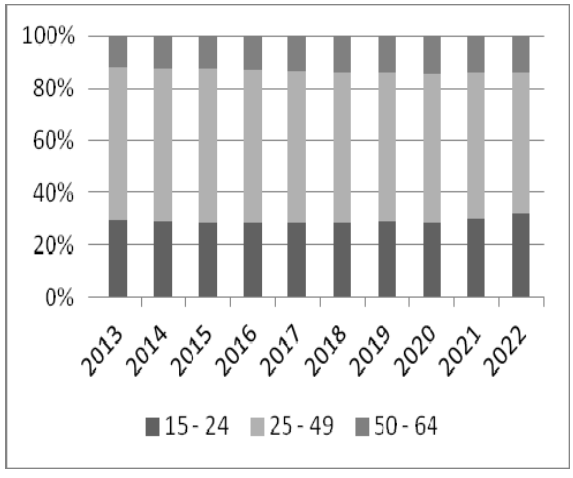
Фигура 15 а, б

Източник: Евростат [LFSA_ETGADC] и допълнителни изчисления на автора.

[31] Според последна информация на Евростат до края на 2020 г.

ние на високите и ниските възрастови групи (фиг. 16 и 17). Средно за година за периода 2013 − 2022 у нас младежите между 15 и 25 години са 13.4% от общо наети с временна заетост; 60.5% са между 25 и 54 години и 26.1% − между 55 и 64 години. Общо за ЕС-27 това разпределение е съответно 29.0%, 57.4% и 13.6% от временно наетите. Очевидно е, че в България от тази заетост се ползват по-често лицата във високите възрастови групи, на които предстои пенсиониране, в сравнение с младежите, които влизат в заетостта и би трябвало да бъдат стимулирани да останат в нея.

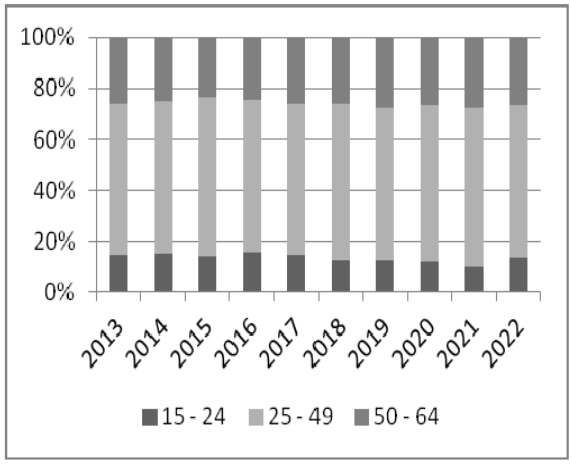
Структура на временно заетите
според възраст в ЕС-27



Фигура 16

Източник: Евростат [LFSA_ETGADC].

Структура на временно заетите
според възраст в България



Фигура 17

Източник: Евростат [LFSA_ETGADC]
и допълнителни изчисления на автора.

Разгледаните структури на наетите с договори за временна работа у нас еднозначно доказват, че тя е по-слабо търсена форма в сравнение общо с ЕС-27. С нея се осигурява вход в преходни форми на заетост на лица с ниско образование и със слаби шансове за намиране на постоянна работа, както и на лица с предстоящо пенсиониране. В повечето случаи това не е перспективна форма за наемане на младежи в началото на професионалния им път. Може да се заключи, че прилагането на временната заетост оказва общо слабо влияние върху гъвкавостта на пазара на труда у нас.

3.1.2. Наемане с договор за непълно работно време

Работата при непълно работно време се използва като компромисно решение за запазване на позициите в заетостта при неблагоприятни икономически условия; при комбиниране на няколко служебни задължения с цел допълнителни доходи, развитие в професията и кариера; при комбиниране на такава заетост с изпълнение на семейни задължения и в други специфични случаи. Такава работа в повечето случаи е търсена от лицата, ако съдържа перспектива за преминаване на работа на пълен работен ден и/или допринася за увеличаване на трудовите доходи. Особено добре пролича този аспект на заетостта при непълно работно време след годините на COVID кризата[32]. Нещо повече – след отпадането на субсидиите за запазване на работните места (юни 2022 г.) се появява и друг въпрос, а именно как да се организират наетите, които искат да останат в гъвкав режим на работа, чрез използване на хибридни форми на организация на работния ден? Може да се твърди, че в перспектива прилагането на тези хибридни форми ще бъде едно от основните предизвикателства на съвременния мениджмънт на човешките ресурси[33]. Засега обаче изследванията върху възможностите за прилагането им у нас са ограничени.

Делът на наетите при непълен работен ден у нас е символично нисък в сравнение с общата тенденция в ЕС-27 (табл. 1). В периода 2010 – 2017 г., когато пазарът на труда се стабилизира след кризата от 2008 г., делът на работещите при непълен работен ден почти не се променя, докато в страните в ЕС-27 той слабо намалява. След 2018 г. започват проблемите на пазарите на труда в европейските страни, а през 2020 – 2021 г. възможностите за предлагане на работни места, включително и на такива с непълно работно време, са твърде малко. Очевидно промените в степента на прилагане на тези форми на наемане зависят от общата интензивност на работодателското търсене на наети на пълен работен ден, както и от общата икономическа обстановка.

---

[32] How has the EU labour market been hit by the COVID-19 crisis? (28.04.2021). Вж. на https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210427-3.

[33] https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210427-3

Таблица 1

Наети при непълен работен ден (относителен дял спрямо общо наетите, възраст 15 и 64 години, годишни данни, *в проценти*)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ЕС-27	18.3	18.5	19.0	19.6	19.6	19.6	19.5	19.5	19.2	19.3	17.8	17.7	17.6
България	2.2	2.1	2.2	2.4	2.4	2.2	2.0	2.2	1.8	1.9	1.8	1.6	1.6

Източник: Евростат [LFSI_PT_A].

Според мнението на малкото наети на непълно време у нас използването на тази форма е поради това, че няма възможност за работа при други условия. Работата на непълен работен ден се приема като принудителна от почти половината от наетите в тази група у нас, както и в още пет европейски страни[34]. При съществуващите ниски равнища на заплащането у нас трудно може да се предположи, че работата на непълно работно време може да остане единствена за продължителен период. В тази връзка е въпросът: в каква степен тя е комбинирана с основна заетост на пълен работен ден или с други непълни заетости, както и какви са вероятностите за преминаване от непълна към пълна заетост? За отговор на въпроса е разгледана популярността на практиката на комбиниране на основен с допълнителен договор, който задължително се сключва за непълен работен ден според трудовото законодателство. Оказва се, че тази възможност също се използва по-слабо у нас[35] в сравнение с другите европейски страни (табл. 2), от което може да се предположи, че тя е в зависимост не само от трудовите възнаграждения, а и от слабия интерес на работодателите да прилагат тази форма на заетост.

В България, както и общо в страните в ЕС-27, допълнителните договори за заетост се сключват главно с лицата със средно и висше образование, които имат възможности за по-висока професионална мобилност. У нас категорично доминират лицата с висше образование, които използват такава комбинация на трудови договори при пълно и непълно работно време. Те са средно 58.7% за периода 2012 − 2019 г., 62.4% през 2020, 51.3% през 2021 и 50.0% през 2022 г.

---

[34] През 2022 г. в България 47.8% от наетите на непълен работен ден считат, че са принудително в тази форма на заетост. На същото мнение са 49.1% от тези в Гърция, 50.8% в Испания, 50.2% в Кипър, 57.9% в Италия и 59.9% в Румъния. В останалите страни членки тези дялове са по-ниски.

Източник: Евростат, Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age (%) [lfsa_eppgai$defaultview].

[35] При характеризирането на мащабите на заетостта с втори договор следва да се има предвид и работата в сивия сектор, която редуцира формално отчитаните резултати. Мащабите на тази заетост изискват отделно проучване.

За същия период тези с висше образование в ЕС-27 са 40.3%, през 2020 и 2021 г. – съответно по 44.2%, а през 2022 г. – 45.1%[36]. Разликите не са съществени и очевидно лицата с високите степени на образование могат ефективно да оползотворят тази комбинация на заетост на пълен и непълен работен ден.

Представлява интерес уточняването на възможностите за преминаване от работа на непълен към такава на пълен работен ден. За характеризирането ѝ се

Таблица 2

Наети с втори трудов договор (относителен дял спрямо общо наетите на възраст между 15 и 64 години, *в проценти*)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
България	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
ЕС-27	3.8	4.2	4.2	4.1	4.2	4.2	4.1	4.2	3.9	3.9	3.9

Източник: Евростат [LFSA_E2GED, ESTA] и допълнителни изчисления.

Таблица 3

Преходи от непълно към пълно работно време, *в проценти**

Страни	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
България	14	17	13	12	15	14	14	9	9	13
Чехия	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Гърция	4	3	2	3	3	2	3	3	2	2
Нидерландия	2	2	3	2	3	3	3	3	3	3
Ирландия	3	3	3	3	3	3	3	4	5	4
Латвия	31	36	27	33	36	34	35	39	29	43
Унгария	6	6	5	4	5	16	15	13	16	22
Португалия	18	15	16	17	16	17	18	20	21	22
Дания	20	21	21	18	18	15	17	20	19	20

* Вероятности за преходи за лицата между 25 и 64 години, определени чрез осредняване на тримесечни стойности за вероятности[37]

Източник: Евростат, Transition from part-time work to full-time work by sex and age - annual averages of quarterly transitions, estimated probabilities, Experimental statistics.

[36] *Източник:* Евростат [LFSA_E2GED] и допълнителни изчисления.

[37] Евростат не изчислява общ показател за вероятност на преход от работа на непълно работно време към такава на пълен работен ден общо за 27-те страни членки.

използва информация за вероятностите за този преход. В таблица 3 са посочени някои от граничните най-високи и ниски стойности на вероятностите за такива преходи в ЕС-27 и за тези в България.

Наблюдава се интензифициране на преходите от непълен към пълен работен ден в периода на увеличаване на заетостта (2013 – 2017 г.) както в България, така и в други страни членки на ЕС-27. Впоследствие, през 2018 – 2019 г., вероятността за преходи намалява в съответствие с по-ниското търсене на работници за работа на пълен работен ден. През първата половина на 2020 г. принудителната социална изолация наложи промени в организацията на работното време. Във втората половина на годината обаче започва по-интензивен преход към работа при пълно работно време, без това да означава възстановяване на равнищата на заетост.

Разгледаната информация за използване на договори за работа при непълно работно време позволява да се обобщи, че те имат слабо значение за прехода към заетост и за оставане в нея. То е по-високо за лицата със средно и висше образование. Тази група най-често комбинира тези договори с такива за работа на пълен работен ден и ги прилага като начин на увеличаване на трудовите доходи. Използването на допълнителни договори с ограничена продължителност на работното време в кризисни ситуации у нас се прилага като временна възможност за защита на заетостта и трудовите доходи.

3.2. Самонаемане

Самонаемането е обект на постоянен интерес, доколкото включва съществена част от заетите и има признато значение в периодите на висока безработица и при ниско търсене от работодателите (Луканова 2020). У нас то губи популярност и все по-нисък брой лица остават с този статут на заетост[38] (фиг. 18). За периода 2003 – 2022 г. броят на самонаетите намалява с индекс 76.3%, докато този на общо заетите се увеличава (индекс 108.6%)[39]. Промените в относителните дялове на самонаетите в заетостта също потвърждават свиването на този сектор. Броят на самонаетите обаче се променя в зависимост от периода на икономическия цикъл (например той намалява през периода 2008 – 2012 и 2017 – 2022 г.). Това потвърждава развитието му според изискванията на икономическите закони, а не толкова като компенсираща форма на заетост при ниско

[38] НСИ и Евростат използват следното определение за самонает: „самостоятелно заети лица – лица, които сами или в съдружие с други лица извършват стопанска дейност, работят на свободна (частна) практика, работят под аренда или извършват самостоятелно друга дейност, като не наемат на работа други лица“ (Заети лица и коефициенти на заетост − национално ниво; статистически райони; области | Национален статистически институт (nsi.bg)).

[39] *Източник:* НСИ.

Самонаети в България, 15 – 64 години

Фигура 18

Източник: НСИ.

търсене на работодателите в средни и големи предприятия. В тази връзка може да се предположи, че адекватната реакция на заетостта в самонаемането спрямо промените в икономическия цикъл е в съответствие с реакции на пазара на труда, които, както беше доказано, зависят от икономическата среда и растеж.

В сравнение с общите показатели за участие в самонаемането в ЕС-27, в България се оказва, че то е по-популярна възможност за заетост. В годините на нарастване общо на броя на заетите (2012 – 2019 г.) самонаетите у нас слабо, но все пак увеличават броя си (индекс 102.0%), докато тези общо в ЕС-27 намаляват (индекс 97.5%). За периода 2012 – 2022 г. тези индекси са съответно 94.0% и 99.5%[40].

В разпределението на лицата в самонаемането като еднолични търговци и като работодатели (самонаети) с работници се оказва, че втората група самона-

Таблица 4

Самонаети лица, които наемат работници, *в проценти**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ЕС-27	30.4	30.6	30.3	30.4	30.6	30.8	30.7	30.7	29.7	31.7	31.7
България	33.5	34.5	32.2	31.6	32.2	32.9	34.2	35.0	34.6	35.7	36.4

* Относителен дял спрямо общия брой самонаети на възраст 15 – 64 години

Източник: Self-employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [LFSA_ESGAN2__custom_5671649].

[40] *Източник:* Eurostat, Self-employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [LFSA_ESGAN2__custom_5671649]. Информацията е за възрастовата група 15 – 64 години.

ети в България имат по-висок дял в сравнение с този общо за ЕС-27 (табл. 4). Този факт също потвърждава по-силно изразеното значение на самонаемането при стартиране и развитие на малък бизнес в сравнение с мнозинството други европейски страни, както и значението му за заетостта и нейната гъвкавост.

При сравняване на *структурите на разпределение на самонаетите по икономически дейности* се наблюдават различия, обусловени от редица особености на националните икономики (табл. 5). Общите черти са добре изразената концентрация на самонаетите в групите икономически дейности като търговия и ремонт, селско стопанство, хотели и ресторанти и професионални дейности. Интензивността на намалението на относителното им участие в заетостта

Таблица 5

Самонаети по групи икономически дейности и професии

	Среден дял за периода, *в %*				Разлика 2022 спрямо 2012, *в п.п.*	
	2012 – 2019		*2012 – 2022*		*България*	ЕС-27
	България	ЕС-27	*България*	ЕС-27		
1. Общо самонаети = 100%, в т.ч. в:						
Селско, горско и рибно стопанство	*22.9*	16.7	*22.1*	16.2	*-8.3*	-4
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	*27.9*	17	*27.4*	16.6	*-4.9*	-2.3
Хотелиерство и ресторантьорство	*4.7*	5.6	*4.6*	5.5	*-0.7*	-0.2
Професионални дейности и научни изследвания	*7.6*	11.8	*8*	12	*-0.7*	1.9
Други	*36.9*	48.9	*37.9*	49.7		
2. Самонаети по групи професии, общо самонаети = 100%, в т.ч.						
Ръководители	*23.9*	11.4	*23.1*	11.4	*-5.9*	-0.007
Специалисти	*11.9*	20.2	*12.8*	20.7	*6.1*	4.5
Персонал, зает с услуги за населението, търговията и охраната	*20*	16.7	*21.1*	16.5	*1.1*	-0.8
Квалифицирани работници в селското, горското, ловното и рибното стопанство	*19.6*	17	*18.8*	16.5	*-8.4*	-4.7
Квалифицирани работници и сродни на тях занаятчии	*8.9*	14.6	*9.3*	14.7	*3.6*	-0.07
Други	*15.7*	20.1	*14.9*	20.2		

Източник: Евростат.

в България е по-висока (с изключение на увеличението в последната група). В сравнителен план съществуват възможности за стимулиране на самонаемането в строителството, хотели и ресторанти, създаването и разпространението на информация и творчески продукти и в хуманното здравеопазване.

Интересни са сравненията между разпределението на самонаетите като ръководители и специалисти у нас и в ЕС-27. В България търсенето на специализирани дейности (експертизи, нестандартни и други специфични услуги и продукти, дейности с висока степен на иновативност в малки пазарни ниши и други подобни) не се развива достатъчно бързо и те не изискват самонаемане. Това предположение също води до определено девалвиране на значението на самонаемането за гъвкавост в заетостта.

Разпределението на самонаетите по възраст у нас показва, че най-висок интерес към него проявяват лицата в групата между 25 и 49 години, следвани от тези на възраст 50 – 64 години. За периода 2012 – 2022 г. 57% от самонаетите са в първата възрастова група и 36.5% − във втората. Това са по-високи относителни дялове в сравнение с тези в ЕС-27 – съответно 57.0% и 36.1%. По-младият състав на самонаетите е една от категоричните положителни предпоставки за гъвкавост в заетостта на тази група.

Разгледаните особености на самонаемането у нас доказват, че то запазва значението си като възможен старт на икономическа дейност за малък брой икономически активни. Съществува интерес към самонаемането заедно с наемането на работници, при което се осигурява заетост в рамките на малки стопански обединения.

3.3. Статусна мобилност на населението в икономически активна възраст

За представяне на способността на пазара на труда да се променя на основата на степента на интензивност на предлагането на работна сила са разгледани промените в структурата на икономически активните лица според статуса им. Те са представени за следните избрани години в развитието на българската икономика и пазара на труда:

− 2013 г., когато броят на заетите и коефициентите на заетост (според НРС) започват да нарастват след икономическа криза от 2008 г.;

− 2017 г., когато са реализирани най-високите равнища на заетост (абсолютни и относителни) след 2013 г. и до края на 2022 г.;

− 2018 и 2019 г., с влошаващи се параметри на заетостта и слаби промени нагоре през 2019 г. и

− 2020 г., на COVID пандемията и предизвиканата от нея криза, както и 2022 г., на излизането от нея.

В таблица 6 е представена интензивността на смяна на статусите на лицата в икономически активна възраст у нас. Тя е сравнена с показатели общо за страните в ЕС-27 с цел оценка на степента на сближаване с общите тенденции.

Таблица 6

Преходи[41] между статути на зает, безработен и неактивен на икономически активни на възраст между 15 и 74 години, *в проценти*

	Заетост		**Безработица**		**Неактивност**	
	България	**ЕС-27**	**България**	**ЕС-27**	**България**	**ЕС-27**
2013						
Заети	**96.2**	**93.6**	18.2	27.7	4.2	6.8
Безработни	3.2	3.3	**64.7**	**53.5**	3.1	4.4
Неактивни	3.5	4.4	17.1	18.8	**92.7**	**88.8**
2018						
Заети	**96.2**	**93.6**	20	33.2	3.9	7.6
Безработни	0.8	1.9	**58.1**	**42.5**	2.5	3.7
Неактивни	3	4.4	21.9	24.4	**94.8**	**88.7**
2019						
Заети	**97.4**	**93.7**	25.2	33.2	5.8	7.7
Безработни	0.6	1.9	**58.2**	**41.4**	2.8	3.6
Неактивни	2	4.4	16.6	25.3	**93.1**	**88.7**
2020						
Заети	**94.2**	**92.3**	15.0	30.0	2.8	7.0
Безработни	1.7	2.5	**65.4**	**39.8**	2.6	3.4
Неактивни	4.1	5.2	19.6	30.6	**96.2**	**89.6**
2022						
Заети	**97.7**	**94.0**	24.6	38.4	5.1	9.0
Безработни	0.6	1.7	**57.8**	**37**	2.9	3.7
Неактивни	1.7	4.3	17.6	24.7	**93.6**	**87.4**

Източник: Евростат, Labour market transitions – LFS longitudinal data [LFSI_LONG_A].

[41] Статистиката на потоците представя движението на заети, безработни или неактивни в трудоспособна възраст на тримесечна и годишна основа между статусите зает, безработен и неактивен или запазване на съответен първоначален статус. В експерименталната статистика на Евростат се използват показатели за броя на лицата, направили преход, както и за относителния им дял спрямо статусната група, към която са принадлежали през миналия времеви период. С тях се характеризира вероятността за промяна в статуса на пазара на труда.

В таблица 6 са представени относителни показатели за потоците на заети, безработни и неактивни през съответната година. Например заетите са характеризирани с дела на тези, останали в заетост спрямо общо заети; с дела на заети, преминали към безработните, и заети, преминали в групата на неактивните, на същата основа. За 2022 г. те са съответно 97.7%, 0.6% и 1.7% за България. По същия начин са калкулирани и показателите за реализирани преходи на безработни и икономически неактивни или за запазване на същия статус. Вж. Labour market transitions - LFS longitudinal data [lfsi_long] (europa.eu).

Делът на заетите, безработните и неактивните, които не сменят статуса си у нас, е по-висок спрямо стойностите му общо за ЕС-27 за всяка от представените в горната таблица години. Това еднозначно доказва по-слаба мобилност на тези групи у нас. Положителна промяна е увеличаването на вероятността за преход на безработните към заетост и намаляването на тази на преминалите към неактивност (с изключение на кризисната 2020 г.).

Запазва се по-ниска интензивност на преходите на неактивните към заетост и безработица (т.е. към пазара на труда) в сравнение с тази в другите европейски страни. Това е твърде отрезвяващ резултат, свидетелстващ за определена степен на затвореност на пазара на труда у нас. Също така икономически неактивните очевидно са на слаби позиции, които не стимулират прехода им към него дори и в периоди на икономически растеж. Този резултат поставя по-високи изисквания към провежданите политики за активизиране на неактивните у нас. Процесът е с по-висока актуалност в сравнение с този в мнозинството европейски страни поради ниския демографски потенциал за захранване на заетостта у нас.

Необходимо е да се посочи, че *дяловете на заетите в България, които не сменят своя статут, са едни от най-високите в ЕС-27,* което също свидетелства за добре защитени и затворени вътрешни пазари на труда. Според данни на Евростат[42] през 2019 г. само в Унгария и Малта е отбелязана малко по-висока стойност на дела на заетите, които остават заети, в сравнение с този за България (97.4%). През 2020 г. с по-добре защитена заетост са Чехия и Гърция (95.2%), Малта (96.8%), Полша (95.7%) и Румъния (96.1%), а през 2022 г. – само Полша, където 94.3% не излизат от заетостта.

Доколкото основната част от заетите у нас са наетите с безсрочни трудови договори на пълен работен ден, може да се предположи, че след 2013 г. позицията на тези от тях с постоянна (традиционна) заетост е стабилна. Това означава поддържане, съответно, на стабилна заетост на вътрешнофирмените пазари и предполагаеми ограничения на достъпа до тях за безработни и неактивни. Възможна причина е слабата мотивация на неактивни и безработни да направят преход към заетостта. Причините могат да бъдат свързани със заплащането на труда, но и с редица други социални и икономически предпоставки.

Наличието на добре защитена заетост в България провокира въпроса каква е вероятността за смяна на работните места на заетите, т.е. каква е гъвкавостта в заетостта? За характеризирането ѝ е използвана информация за интензивността на такива промени, която е сравнена с тази за другите европейски страни. Отделно са потърсени характеристики на интензивността на тази мобилност при жените и младежите като рискови групи на пазара на труда (табл. 7).

---

[42] *Източник:* Евростат, Labour market transitions – annual data [LFSI_LONG_A].

Таблица 7

Преходи в заетостта на общо заети, жени и младежи в България, *в проценти*[43]

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Заети 15 – 74 години	1	2	2	2	1	2	2	1	2	2	1	1
Заети 15 – 24 години	3	4	5	5	3	4	4	2	4	2	3	4
Заети 15– 74 години жени	2	1	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1

Източник: Евростат [LFSI_LONG_E07].

През 2022 г. в ЕС-27 общото равнище на вероятност за смяна на работните места варира между 6% в Дания, Нидерландия, Исландия и Финландия и 1% в България, Гърция, Румъния и Словакия[44]. България, макар и не единствена, а се оказа на дъното на тази класация[45]. Младежите са по-активни при преходите от една работа към друга, което отразява неустойчивата им позиция на пазара на труда и стремежа за търсене на път за трудова реализация в началните години на трудовия им стаж, на възможности за продължаване на обучението и за комбинирането му със заетост.

Предполага се обаче, че мобилността на човешките ресурси в сферите на науката и технологиите следва да е една от най-високите в съвременните икономики. Основанията за това предположение са, че в тези дейности участват заети с високи степени на образование и квалификация. В тази връзка може да се приеме, че вероятността за смяна на работните места в сектора на наука-

[43] За определяне на възможните преходи се използва методът на проста регресия. От определените коефициенти на регресия се извличат предвижданията за вероятности на тези преходи. Евростат предлага таблици с такива вероятности на преходите като експериментална статистика.

В таблица 7 са използвани само данни за България. Те показват вероятността заето лице да смени работното си място през началното и следващо тримесечие (т.е. да започне работа по нов трудов договор между две интервюта на наблюдението на работната сила). За подробности при определянето на вероятността за смяна на статута на работната сила вж. Labour market flows: transition probabilities (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/).

[44] *Източник:* Евростат, Job-to-job transitions by sex and age – annual averages of quarterly transitions, estimated probabilities [LFSI_LONG_E07].

[45] Това са Белгия, Ирландия, Хърватска, Италия, Латвия, Словакия и Словения. Последни данни на Евростат за 2020 г.

та и технологиите в съществена степен определя „качеството“ и структурните предимства на мобилността на заетите в дадена икономика и добавя стойност към реализираната обща гъвкавост на пазара на труда. Оказва се, че в България вероятността за такава мобилност е 2.8% през 2020 и 2019 г. и е една от най-ниските в ЕС-27 след тази само за Румъния[46].

Разгледаните вероятности за смяна на работните места, т.е. за гъвкавостта в заетостта при условията на нашето икономическо развитие, доказват, че тя е ниска за периода на излизане от последната криза (2008 – 2012 г.) и след това до 2022 г. като първа година на излизане от COVID кризата.

Обобщения и изводи

Вътрешната гъвкавост на пазара на труда остава стабилна, но ниска в сравнение с общата тенденция за ЕС-27. Основанията за този извод са ниските вероятности за оползотворяване на нестандартните форми на заетост и използването на самонаемането като начин за осигуряване на заетост и по-конкретно:

• Мащабите и динамиката на временната заетост и такава при непълен работен ден имат ограничено значение общо за заетостта, а в тази връзка и за нейната гъвкавост. Те се оказва, че са недостатъчно използвани възможности както при неблагоприятни икономически условия, така и при високо търсене на труд.

• Самонаемането запазва значението си като начин за заемане на позиция на пазара на труда за малък брой лица и постепенно губи своята популярност.

• Разгледаната статусна мобилност на икономически активните е по-слаба в сравнение с тази в другите европейски страни. У нас се реализира сравнително силна защита на вътрешните пазари на труда и в резултат от нея е постигнатата устойчивост в заетостта. Движението на безработни и неактивни към групата на заетите не е толкова активно, както общо в страните в ЕС-27, и слабо съдейства за повишаването на тази заетост.

[46] През 2020 г. най-високата вероятност за смяна на работните места на заетите между 25 и 64 години в науката и технологиите е 10.7% в Дания, 10.8% в Литва и 10.5% в Кипър. В други 3 страни (Германия, Естония и Люксембург) тази вероятност е между 9% и 10%. *Източник:* Евростат: Job-to-job mobility of HRST [HRST_FL_MOBSEX].

Приложение 1

Трудово законодателство относно заетостта на непълно работно време и за фиксиран период

Според чл. 113, ал. 1 на КТ максималната продължителност на работното време по трудов договор за допълнителен труд, заедно с продължителността на работното време по основното трудово правоотношение при подневно изчисляване, не може да бъде повече от 48 часа (в общия случай)[47]. Срочните трудови договори се сключват за не повече от 3-годишен период (чл. 68 на КТ). При договорите за непълен работен ден и за временна заетост законодателят не допуска дискриминация по повод срока и продължителността на работното време при реализиране на трудови отношения (чл. 8, ал. 3).

Последните промени в законодателството по повод трудовите договори със значение за гъвкавост в заетостта са направени през 2006, 2011, 2015 и 2020 г. През 2006 г. те включват укрепване на правната защита на наетите със срочни договори с фиксиран срок, който не може да е с по-голяма продължителност от 3 години и по изключение за една година, но със съгласието на наетия. Тези договори са за изпълнение на временни, сезонни или краткотрайни работи и дейности, както и договори с новопостъпващи работници и служители в обявени в несъстоятелност или в ликвидация предприятия (чл. 69, ал. 3 и 4)[48].

През 2011 г. са финализирани промени във връзка с изисквания в документи на ЕК и ЕП по повод реализирането на концепцията „флексикюрити“. През 2009 г. е приета българската пътека за гъвкавост и сигурност на заетостта, която също наложи стимулиране на процеса на тези промени. В КТ съответно бяха включени текстове за нетипични заетости като надомната работа (чл. 107б) и тази от разстояние (чл. 107з на КТ). Също така бяха уточнени защитите на ангажираните с този тип организация на работа[49].

За работата от разстояние се включва предварителното условие да бъде реализирана чрез използването на информационни технологии и за дейности, които са били или биха могли да се извършат в помещенията на работодате-

---

[47] При изричното писмено съгласие на работниците и служителите те могат да работят и повече от 48 часа след даване на такова съгласие. Продължителността на работното време се изчислява за период, не по-дълъг от 4 месеца. Във всички случаи на полагане на допълнителен труд общата продължителност на работното време не може да нарушава непрекъснатата минимална междудневна и седмична почивка, установена с КТ.

[48] Наемането на стажанти по договор със срок за изпитване до 6 месеца е алтернатива, която работникът или служителят може да приеме.

[49] Работниците или служителите, които извършват надомна работа, сами определят работното си време в рамките на законоустановената му продължителност. Тя не може да бъде с ненормиран работен ден и да включва полагане на извънреден труд.

ля. Тя има доброволен характер. Условията и правилата на реализирането ѝ се уточняват в колективни и индивидуални трудови договори, а работодателят има задължения за оборудване на работни места и осигуряване на нормални условия на труд на изнесените работни места.

Друга възможност за стимулиране на гъвкавост на заетостта са трудовите договори за заетост в определени дни от месеца (чл. 114/2010 г. на КТ). Трудовият договор се сключва за извършване на работа, която не е в кръга на трудовите задължения и е извън установеното работно време.

Важна насока за усъвършенстване на организацията на работа е осигуряването на временна заетост чрез специализирани агенции. Те се използват широко в други страни, но стават елемент в нашата практика със съществено закъснение. Агенциите за временна заетост осигуряват временна работа в предприятие ползвател (чл. 107 на КТ). Трудовите договори се сключват до завършване на конкретна работа или за заместване на работник или служител, който отсъства от работа.

На основа на опита в други европейски страни (Германия, преди всичко) през 2015 г. и в България са въведени еднодневните трудови договори за краткотрайна сезонна селскостопанска работа. Това са договори между работник и регистриран земеделски стопанин или тютюнопроизводител за работа за един ден, като това време не се признава за трудов стаж, за не повече от 90 дни в една календарна година. Тези договори осигуряват излизане „на светло“ на заетост в селското стопанство, но и предлагат по-гъвкава позиция на лицата в тази заетост и социално осигуряване.

През 2020 г. пандемията от COVID-19 наложи социално дистанциране и временно затваряне на някои производства. Възлагането на надомна работа и работата от разстояние при обявено извънредно положение или извънредна епидемична обстановка се наложи да може да бъде реализирани без съгласието на работника или служителя. Новите промени засягат само мястото на работа, без да се променят другите условия по трудовия договор (чл. 120б на КТ). Също така при обявено извънредно положение или извънредна епидемична обстановка на работодателя се предоставя възможност със заповед да преустанови работата на предприятието, на част от предприятието или на отделни работници и служители за целия период или за част от него до отмяната на извънредното положение.

В обобщение, представените промени в КТ показват съществено разширяване на възможните договори за „нетипични“ заетости след 2006 и особено след 2011 г. В тях се регламентира работата от разстояние според собствен избор или след прието решение на работодателя съвместно с работника/служителя. През 2020 г. се приеха нови текстове за дистанционна работа. Остават в сила възможните комбинации за работа на непълно и пълно работно време; със срочни и безсрочни трудови договори. Трудовото законодателство позволява използването на нетипични форми на заетост и стимулира нейната гъвкавост. То все още обаче не е оползотворено във висока степен в тази посока.

Четвърта глава

Съвременни политики за работните заплати и техните проекции във връзка с гъвкавостта

Очакванията на различните групи лица на пазара на труда към националните политики за заплатите могат да се обобщят като осигуряване и запазване на необходимите баланси в индустриалните отношения чрез задоволяване на основните потребности и интереси на работници и работодатели[50]. Основният механизъм за постигането на тези баланси е чрез договаряне на трудовите възнаграждения (колективно или индивидуално), което може да включва и договаряне на минималната заплата. В по-ранните етапи на развитие на индустриалните отношения то обхваща само двустранни (бипартитни) преговори между професионалните съюзи и работодателските организации, а впоследствие се разширява и с участието на упълномощени държавни органи и се реализира като тристранно (трипартитно) договаряне.

Чрез национално представителните организации на социалните партньори се изразяват техните позиции при определяне на заплащането на труда и съдържанието на съответните политики в тази област. Те най-често включват изисквания за използване на регулатори и работещи правила при формирането на заплатите, които са обвързани с реалните резултати от труда, развитието на капацитета на наетите да заработят трудови възнаграждения, изисквания за подобряване на условията на труд и прилагането на неговите защити.

Държавните органи, които участват в договарянето на работните заплати, основно защитават интересите на наетите в публичния сектор и равнищата на минималната заплата, осъществяват контрол върху изпълнението на изискванията за условията на труд, както и за спазване на трудовото законодателство. По-конкретно държавните отговорности при определяне на заплащането включват:

− Установяване на правила за регулиране на минималната заплата и на заплатата на заетите в публичния сектор; определяне на равнища на минималната заплата и договаряне на възнагражденията на наетите в публичния сектор;

− Регламентиране на предоставянето на временни компенсаторни плащания за наети с минимална заплата или други наети в неблагоприятни кризисни условия (намалено работно време (2009 – 2010 г.)); санитарни ограничения (неплатен отпуск за наетите) в условията на COVID епидемия (2020 – 2022 г.),

[50] Тези интереси включват не само получаване на трудово възнаграждение, а и участие в социалното осигуряване и в преразпределителните отношения с различни социалнозначими цели, които тук не се разглеждат.

както и специално насочени компенсации за работодатели от силно засегнати сектори на икономиката); финансиране (пълно или частично) на тези плащания;

− Организиране и провеждане на контролни функции за условията на труд и заплащане (и срещу практиките на „заплати в плик“), т.е. за спазване на трудовото законодателство в частта за трудовите доходи;

− Установяване на държавни регулации, засягащи средата на социалния диалог и договарянето на работните заплати извън него в рамките на политиките по доходите на населението. Тук се включват както стимули за разработването на определени вътрешнофирмени правила за работните заплати, така и защити спрямо некоректност на социалните партньори в бипартитния диалог, и други специфични защити;

− Поддържане на адекватно трудово законодателство и иницииране на негови промени.

При разработването на политики за доходите държавната администрация с участието на социалните партньори следва определена макроикономическа логика, според която се отчитат равнищата, динамиката и структурите на номиналните и реалните доходи на населението, пропорциите между средната и минималната работна заплата, между средната заплата и производителността на труда, съотношенията между заплатите в частния и публичния сектор, облагането на доходите от труд, равнището и динамиката на доходите в домакинствата и други макроикономически показатели и пропорции. Провежданите политики спрямо доходите и конкретно спрямо работните заплати в определена степен следва да са съобразени с: трудовото законодателство (Приложение 2), общи изисквания в документи на Европейската комисия и Европейския парламент, конкретни предписания към всяка страна членка в рамките на отворения метод за координация през съответен програмен период. Общата рамка на изискванията е постигането на достойни условия на труд и живот за работещите, както и увеличаване на участието на работниците в социалния диалог, подобряване на тяхната информираност и степен на участие при вземането на решения.

4.1. Развитие на концепцията за съвременните заплати

Основните концепции за заплатите са тези за минималната работна заплата (МРЗ), за справедливата (fair) заплата и за заплатите за издръжка на живота (living wage).

Според определението на МОТ „МРЗ се определя като минимален размер на възнаграждението, което работодателят трябва да заплати на наети за работата, извършена през даден период, което не може да бъде намалено с колективен или с индивидуален договор“. Целта е защита на работниците срещу неспра-

ведливо ниско заплащане. Минималните заплати могат също така да бъдат един от елементите на политиката за преодоляване на бедността и на неравенството, включително между наетите мъже и жени[51]. Тази задача може да има реално решение в зависимост от броя (дела) на работещите с такова възнаграждение, равнището на минималната заплата, степента на спазване на изискването за съответствието ѝ с нормативната система за равно заплащане за работа с равна стойност.

Минималните трудови възнаграждения (заплати) най-често са тези на слабоквалифицирани работници и/или на младежите, започващи първа работа. В основата им е ниската цена на труда на представителите на тези групи и липсата на трудов опит при младежите в началото на трудовата им кариера. МРЗ осигурява доходи за поддържане на минимални стандарти за живот на работника, а според съвременните концепции – и на членовете на неговото семейство. Тези заплати често имат високо социално значение, а размерът им в определена степен е съобразен с ефикасността на труда при заработването им, но в мнозинството случаи не съответства на нея.

За *справедливите заплати* няма общоприето определение. Често се цитира една от целите на МОТ, според която организацията трябва да стимулира политики, които позволяват заплатите и възнагражденията да са изчислени така, че да осигурят справедлива част от плодовете на прогреса на труда за всеки и (справедлива) минимална заплата за издръжка (minimum living wage) за всеки нает с нужда от такава закрила[52].

При изследване на конкретна система на трудови възнаграждения справедливостта в заплащането се основава на сравнения с осреднени стойности или с такива с нормативен характер. За справедливо, например, може да се приеме заплащането на работници, които извършват една и съща трудова дейност при еднакви умения и други условия на труд, а в по-широк план това е заплащане, което е съобразено с преобладаващата ставка за подобна работа в национален или в регионален мащаб. В някои страни е възможно да се прилагат и стандарти за справедливи заплати[53], с които да се сравняват реално изплащаните такива.

Все по-голям интерес придобива концепцията за *заплата за издръжка* (living wage), която най-общо осигурява определен жизнен стандарт за наетия и неговото семейство, достъп до трудово и социално осигуряване, възможности за географска мобилност и рекреация, както и задоволяване на някои жизнено-

---

[51] Minimum Wage Policy Guide (report), ILO, August 9, 2016, p. 3.

[52] ILO DECLARATION OF PHILADELPHIA Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (1944), част III d. (Microsoft Word - ILO DECLARATION OF PHILADELPHIA.doc).

[53] Стандартите за справедливи заплати трябва да са определени чрез закон или друг акт на вторичното трудово законодателство.

важни социални потребности. В определението на Глобалната коалиция за заплати за издръжка (Global Living Wage Coalition) се подчертава достатъчността на тези заплати за осигуряване на достоен стандарт на живот за работника или за семейството му срещу работа при стандартна по продължителност работна седмица от работник на конкретно работно място[54]. Важни са и допълнително поставените условия, че тези заплати трябва да могат да съдействат за икономическия растеж, но при спазване на изискванията за справедливост в разпределението[55].

Според експертите на МОТ определянето на заплатите за издръжка в конкретна държава (регион) изисква използването на целеви показатели (benchmarks) за цената на живот на семейство с определен състав в рамките на тази територия. При тези показатели е необходимо да се вземе предвид първо – броят на членове в трудоспособна възраст и на тези, които работят, второ – броят на неработещите членове в ниски и високи възрастови групи, които са без трудови доходи или с ниски такива. Освен това следва да се отчитат и други особености на многонационалния характер на съвременните производства и търговски вериги и възможните различия в методологиите за определяне на заплатите. Въпросът е за възможните различия между стандартите на живот в страната, в която е ситуирано производството и започва търговската дистрибуция на продукта, и стандартите в страните, в които се продават тези крайни продукти. Независимо от предизвикателствата, определянето на заплатите за издръжка в рамките на отделна икономика, регион или производствена единица е необходима дейност, която позволява да се изведе разликата между тях и преобладаващите по размер изплатени заплати, а в тази връзка – да се определят мащабите на проблема „работещи бедни“.

Разработването на методика за заплатите за издръжка е поет от МОТ ангажимент, който престои да бъде финализиран до края на 2024 г. Досега се прилага основно методиката, предложена от Wage Indicator Foundation. Според нея е необходимо да се определи издръжката на живот за отделен индивид, за член на стандартно семейство (две деца и двама работещи родители при заетост съответно със 100% или 80% от работното време) и член на типично семейство (двама работещи и брой на деца, равен на отчетения коефициент на раждаемост)[56].

Изискванията за справедливи заплати са добре познати у нас. Според Наредбата за колективното трудово договаряне[57] то се извършва на основа на количеството, качеството и ефективността на труда; условията, при които се полага

---

[54] https://www.globallivingwage.org/about/what-is-a-living-wage/

[55] Setting adequate wages: The question of living wages, ILO brief, October 2022, pp. 4-5.

[56] За подробности вж. Living Wages - Explanation - Visual - Wageindicator.org.

[57] Приета с ПМС № 29 от 05.07.1991 г

трудът; необходимите средства за възпроизводство на работната сила; в съответствие с икономически съображения, включително изискванията за икономическо развитие, производителност на труда и поддържането на желаната заетост. Спазването на тези изисквания не би трябвало да ограничава промените в заплатите като израз на цената на положения труд.

У нас експертите към Института за социални и синдикални изследвания на КНСБ предлагат свои изчисления на заплатата за издръжка на основа на опита при определяне издръжката на живот в домакинствата. Според тях издръжката на живот показва обективно необходимата за даден вид домакинство сума от средства, докато стойността на заплатата за издръжка е израз на необходимия среден размер на работната заплата, която осигурява тези средства в зависимост от броя на работещите и членовете на семейството на издръжка[58].

Работата по справедливите заплати и конкретно за определянето на заплатите за издръжка е всъщност само началото на промените в социалната политика в тази област. Въпросът е за промени в модела ѝ с цел по-доброто ѝ насочване към потребностите на наетите, но при зачитане и на изискването за справедливост в разпределението на новосъздадената стойност и правилата за „работа на светло“.

4.2. Необходими промени в политиките за работните заплати

Ограниченията спрямо гъвкавостта на заплатите са добре известни и могат да се обобщят като резултат главно от активността на професионалните съюзи при определяне на трудовите възнаграждения и при поддържането на силни защити на минималната заплата.

През годините на COVID кризата се добавиха и други особености на заетостта и заплащането ѝ, които категорично налагат допълнително внимание и реформи в политиките за заплатите. От една страна, работодателите в секторите, които са засегнати най-силно от санитарните ограничения по време на COVID епидемията, бяха подпомогнати с бюджетни средства, за да запазят несигурните работни места. От друга – наетите бяха принудително поставени в условия, които увеличиха несигурността на позициите им в заетостта, а някои временно прекратиха или ограничиха възможностите им за получаване на необходимата издръжка за живот. Изискването за осигуряване на адекватна защита на всички работници, независимо от техния трудов статус – типичен или нетипичен (платформен), придоби висока актуалност. Елемент на тази за-

[58] За определянето им се използва потребителската кошница, която включва 479 хранителни, нехранителни стоки и услуги (без консумация на алкохол и тютюн) и се наблюдава от НСИ.

щита *е осигуряването на справедливо заплащане на тези групи наети, както и на получаващите минимални заплати*. Реализирането на това изискване наложи конкретни решения в националното законодателство и на общоевропейско равнище за защита на адекватността на трудовите възнаграждения във връзка с подобряване на качеството на труда[59] и осигуряване на справедливи заплати.

В отговор на част от тези изисквания през 2020 г. се направиха промени в Кодекса на труда[60], част от които засягат колективното трудово договаряне и социалния диалог, както и защитите на доходите у нас. Тези промени са в посока укрепване на бипартитния социален диалог. Предвидени са санкции спрямо негови неправомерни практики, възможност на работниците и служителите, които не членуват в синдикална организация, която е страна по колективен трудов договор, да се присъединят към него с писмено заявление до работодателя или до синдикалната организация, която е сключила договора. Това е добра промяна на трудовото законодателство в посока разширяване на договорното покритие. То може да е в полза на (и да защити) работещия, дори ако той не е синдикален член. Освен това обект на договаряне не са само заплатите, а и допълнителни клаузи за социално осигуряване и защити на работещите. Тези промени могат да имат значение за гъвкавостта в заетостта, ако се увеличи делът на наетите с нетрадиционни договори, което обаче не се наблюдава у нас, както беше доказано.

Важна предпоставка за гъвкавост на трудовото възнаграждение са промените в законодателството, свързани със сумираното изчисляване на работното време[61]. То може да бъде установено за период до 4 месеца, а при наличие на колективен трудов договор – до 12 месеца в предварително уточнени браншове и отрасли, за които се прилага този удължен период. Предвидени са и защити по отношение на условията на труда за работници с ненормиран работен ден. Така се включиха не само възможности, но и защити при използване на гъвкави форми на работно време, които да гарантират справедливото му заплащане.

С цел защита на позициите на работниците в социалния диалог по повод получаваните от тях трудови възнаграждения се направи предложение на текст за Директива на Европейската комисия (ЕК) за адекватни минимални заплати (04.10.2022 г.)[62]. В нея са включени препоръки за защита на минималните до-

---

[59] За подробности вж. Решение (ЕС) 2020/1512 на Съвета на Европа.

[60] Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда. Обн. *ДВ*, бр. 107, 18.12.2020 г.

[61] Наредба на Министерски съвет за работното време, почивките и отпуските. Обн. *ДВ*, бр. 78 от 30.09.2022 г.

[62] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}.

ходи във връзка със стандарти за живот (минимални) и препоръки за по-пълно оползотворяване (и разширяване) на колективното трудово договаряне на заплатите. Директивата беше широко обсъдена и след приемането ѝ е решено да бъде транспонирана от държавите членки до края на 2024 г.[63] Напълно справедливи са поставените в нея изисквания за разработването на рамка за определяне и актуализиране на законоустановените (чрез колективно договаряне или с решение на упълномощен орган) МРЗ; за стимулиране и подпомагане на колективното договаряне при определяне на заплатите; за прилагане на подобрен мониторинг и организация на защитата на МРЗ. Основание за такава оценка е предвиденото уточняване на критерии за тези заплати, сред които задължително следва да присъства покупателната способност в съответствие с разходите за живот; равнището и темп на растеж на работните заплати; производителността на труда. Представлява интерес, но и съществена трудност реализирането на изискването за използване на ориентировъчни референтни стойности, които да ръководят оценката на адекватността на минималните работни заплати. В институционален план се предлага създаване на консултативни органи, в които да могат да участват социалните партньори и заедно да вземат решения за МРЗ.

В Директивата също така се изисква повишаване на обхвата на колективното договаряне и приближаване до високата граница от 80%. Предвижда се редовно и целенасочено осигуряване на информация за обхвата и адекватността на минималната работна заплата, достъпа на работниците до разрешаване на спорове и за упражняване на правата и тяхната защита.

Прилагането на тази Директива очевидно ще изисква укрепване на процеса на бипартитно социално договаряне, което може да съчетае по подходящ начин гаранциите за достойно трудово възнаграждение и неговите възможни отклонения във връзка с ефикасността на труда.

При обсъждането на проекта на Директивата представителните организации на работодателите и професионалните съюзи формулираха редица опасения за прилагането ѝ в България, както и някои категорични доводи в ней-

---

[63] Този двегодишен срок започва от датата на публикуването на Директивата в *Official Journal of European Union*. Мандатът за преговори на Парламента със Съвета относно окончателната форма на законодателството е одобрен на пленарната сесия на 22 – 25 ноември, 2020 г. в Страсбург.

Новата директива ще се прилага за всички работници в ЕС, които имат трудов договор или трудово правоотношение. Държавите членки, в които минималната работна заплата вече е защитена изключително чрез колективни трудови договори, няма да бъдат задължени да въведат тези правила, нито да ги направят общоприложими.

Двадесет и една страни членки имат законоустановена минимална работна заплата, а в останалите шест – Австрия, Кипър, Дания, Финландия, Италия и Швеция, те са обект на колективното трудово договаряне.

на защита. Според експертите на КНСБ Директивата насърчава колективното договаряне, но в същото време не съдържа текстове, задължаващи държавите членки да санкционират дейност срещу професионалните съюзи и преследването на техни членове. Не е решен проблемът с ограничаване достъпа до обществени поръчки и концесионни договори за работодатели, които не спазват колективните договори и минималните нива на заплащане; работодатели, които отказват да преговарят или имат деструктивно поведение при срещи с професионалните съюзи[64]. С това становище експертите на КНСБ добре обобщават проблеми, които досега не са позволили особено разширяване на синдикалното покритие (членство).

Според оценките на работодателските организации[65] Директивата съдържа изисквания, които не могат да имат обвързващ характер. Въпросът е за избора на препоръчителни (индикативни или референтни) стойности за определяне на МРЗ. Още повече, че Европейската комисия няма правомощия да предприема действия в областта на заплащането, включително спрямо неговите равнища. В допълнение, подобни действия биха могли да се считат за вмешателство в автономността на социалните партньори и да застрашат системите за колективно договаряне, по-специално − договарянето в държавите членки, в които равнищата на минималната работа заплата се определят чрез колективни споразумения. Важен момент, който се подчертава от работодателите, е, че подобни Директиви относно адекватните МРЗ нямат характер на регламент и изключващо действие за ратифицираните със закон от Република България актове на ООН, каквато се явява Конвенция 131 на МОТ[66]. Според основния чл. 3 на тази Конвенция, *необходимо е да се отчитат националните практики и условия и преди всичко – икономическите фактори, включително изискванията за икономическо развитие, нивата на производителност и желанието за постигане и поддържане на високо равнище на заетост.* Именно това е основното изискване, което ще трябва да се спазва и у нас по повод прилагането на Директивата с оглед *въздействието ѝ върху заетостта, конкурентноспособността и макроикономическото търсене, както и при стимулиране (или поне запазване) на платежоспособното търсене на населението.*

Съществуват редица опасения за последствията от прилагането в средносрочна перспектива на Директивата за МРЗ в България. У нас към 28% от работещите са защитени от колективен трудов договор. Страната ни попада в

---

[64] Предложената от ЕК Директива за адекватни минимални работни заплати в ЕС има нужда от усъвършенстване − Конфедерация на независимите синдикати в България (КНСБ) (knsb-bg.org).

[65] По-нататък е представено становище на БСК (https://bia-bg.com/standpoint/view/30608/).

[66] https://zbut.eu/international/konventsiimot/konventsiya-131-minimalna-rabotna-zaplata-1970/. Ратифицирана от България, обн. *ДВ*, бр. 12 от 6.02.2018 г.

групата на държавите членки, които следва да изготвят двугодишни национални планове за насърчаване на договарянето и за разширяване на профсъюзното членство. Очевидно в нашите условия следва да се подкрепи колективното договаряне на всички равнища – не само в предприятията, но и на секторно и общинско равнище. При това трябва да се има предвид, че невинаги ниската членска маса предполага ниско покритие с колективни трудови договори. От значение е прилагането на законова база и процедури за разпростиране на договорености, както и зачитането на позициите и високия авторитет на социалните партньори.

Ниското профсъюзно членство на работниците е обща глобална тенденция за икономически развити страни. В България то е предопределено от високия дял на работещите в малки предприятия. Това не трябва да остане като препятствие спрямо очакванията за сериозна промяна в броя на профсъюзните членове. Изискването за достойно заплащане следва да може да се реализира и спрямо малки предприятия и то по начин, който допълнително не натоварва малките производители. Това също може да бъде постигнато чрез договаряне на заплатите не само и не толкова на национално равнище, а и на по-ниските такива.

Изискванията на работодателите за това, че всяка заплата, включително и минималната, е необходимо да се заработи, т.е. да е в съответствие с производителността, са без алтернатива. В същото време отрасловите секторни различия в производителността на труда и относителните различия спрямо тази общо за националното стопанство налагат приемане на възможността за диференциация на минималните заплати.

Възможна форма на договаряне на диференцирани минимални заплати е очертаването на коридори с допустимите им максимални и минимални стойности. В тази връзка следва да се цитира вече предложеният подход на проф. В. Цанов, който в разсъжденията си за равнищата на тази заплата и за защитата ѝ предлага линията на бедност като ориентир за нейната долна граница (Цанов, Шопов, Христосков 2022).

Наличието на диференциация в минималните заплати е обективна възможност, но прилагането ѝ изисква *компенсиране на ниските минимални заплати чрез по-активна социална политика спрямо лицата, които ги получават*. Прилагането на тази диференциация обаче ще осигури освобождаване на минималната заплата, в определена степен, от изпълняваните сега социални функции. Определянето на размера на минималната заплата не е само въпрос на техническо решение, а и на необходимост от планиране на стратегически решения, които засягат съществена част от разходите на социалната държава. Това са, преди всичко, разходи за запазване на работни места в риск, заплащане на труда на наети с проблеми на пазара на труда или за подпомагане на безработни и други.

Важен въпрос, който профсъюзни и работодателски организации изначално заобикалят, е този за цената на работната сила у нас. Според данни на Евростат България е една от страни в ЕС-27 с най-високи темпове на нарастване на

МРЗ след Полша, Латвия и Литва[67], но остава с най-ниско съотношение спрямо средната заплата (с изключение на Естония и Латвия)[68]. Очевидна е необходимостта от промени в производствената инфраструктура, които изискват ново, по-високо качество на подготовката на заетите, което стимулира трудовата реализация и производителността, и съответно на това – повишаването на трудовите им възнаграждения. *В тази връзка политиката на работните заплати е необходимо да се разглежда в единство с политиката за формиране и реализация на човешкия капитал в нашето общество и в посока подобрена ефикасност на реализацията му, но и по-високи възможности за достоен живот*. Това е широкомащабна национална стратегическа задача, решенията на която ще изискват време и средства. За съжаление, както показва опитът у нас (но и в други европейски страни) реализирането на подобни реформи може да бъде изкривено след некомпетентни политически решения поради политически пристрастия на социалните партньори. В тази връзка е и необходимостта от *гражданско участие* при оформянето на решенията. Това също е едно от изискванията, които следва да се добавят към досегашните такива спрямо заплатите за издръжка на живот и минималната заплата. Колективното договаряне е необходимо да се развива заедно с гражданското общество и на негова основа. Разширяването на социалната основа за определяне на работните заплати може да има позитивно влияние върху ГПТ при запазване на сигурността в заетостта и получаваното трудово възнаграждение.

Сложността на посочените промени в политиките за трудовите възнаграждения и на условията за реализирането им засега не са отчетени чрез приетите от Народното събрание промени в Кодекса на труда по повод минималната заплата през 2023 г.[69] Според нови две алинеи към чл. 244 на Кодекса, минималната работна заплата за страната за следващата календарна година се определя до 1 септември на текущата година в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за период от 12 месеца, който включва последните две тримесечия на предходната година и първите две тримесечия на текущата година. Така определената минимална работна заплата за страната не може да бъде по-ниска от тази за предходната година.

Приетата техническа промяна е твърде бърза и не докрай обоснована. МРЗ се определя като дял (процент) от брутната работна заплата, но самата тя няма

---

[67] *Източник:* Eurostat, Monthly minimum wages - bi-annual data [earn_mw_cur$defaultview].

[68] *Източник:* Eurostat, Monthly minimum wage as a proportion of average monthly earnings (%) - NACE Rev. 2 (from 2008 onwards) [earn_mw_avgr2$defaultview].

[69] *Държавен вестник*, бр. 14 от 10.02.2023 г. Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда с един параграф за изменения и допълнения в чл. 244 КТ – Регулиране на минималните трудови възнаграждения и обезщетения**.**

как да се представи като брутна, доколкото ще доведе до сериозно ощетяване на работници с малко прослужено време. Не е ясно защо се избира посоченият базисен период и с какво той е по-добър от 12-те месеца на предишната календарна година. Предполага се, че опитите за въвеждане на механизми за осъвременяване на минималната работна заплата ще продължат, като следва да се подчертае, че вече въведената промяна не може да се приеме като достатъчно условие за транспониране на изискванията на горепосочената Директива.

Обобщения и изводи

Прилаганото договаряне на трудовите възнаграждения у нас не е съобразено напълно с изискванията за справедливи заплати. Съществуват нерешени проблеми както в практиките на прилагането му, така и в установяването на подходящи условия (среда) за това договаряне.

Предстои широк кръг от действия за промени в сферата на трудовото заплащане, които започват без представени конкретна стратегия за увеличаване на цената на труда в България.

Приложение 2
Трудово законодателство относно размера, структурата и механизма за формиране на основната работна заплата

Според прилаганото в България трудово законодателство размерът, структурата и механизмите за формиране на основната работна заплата се договарят в колективен трудов договор и/или от страните по индивидуалното трудово правоотношение. Те се включват във вътрешните правила за работната заплата на предприятието. В колективен трудов договор могат да се договарят и начални основни заплати по професии и длъжности. В бюджетните организации и дейности максималните стойности и/или диапазонът на основните заплати по длъжностни нива се определят с нормативен акт[70].

Договаряне на работната заплата[71] в предприятията може да бъде инициирано от работодатели и наети като страни на трудовото правоотношение. Спо-

---

[70] Чл. 5, ал. 1, 2 и 3 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата (НАРЕДБА ЗА СТРУКТУРАТА И ОРГАНИЗАЦИЯТА НА РАБОТНАТА ЗАПЛАТА_0.pdf (government.bg); ПМС № 4 от 17.01.2007 г., в сила от 01.07.2007 г.

[71] В колективните трудови договори се включват договорености за заплащане, заетост и условия на труда.

ред чл. 50, ал. 1 на Кодекса на труда: „С колективния трудов договор се уреждат въпроси на трудовите и осигурителните отношения на работниците и служителите, които не са уредени с повелителни разпоредби на закона“. У нас колективни трудови договори могат да се сключат на равнище предприятие, бранш/отрасъл и общини.

Предприятията и организациите в публичния сектор разработват вътрешни нормативни уредби за прилагане изискванията на трудовото законодателство според техни конкретни нужди и особености. Работодателите във всички предприятия и организации, които използват наемен труд (частни или държавни), утвърждават длъжностните разписания и работните заплати по работните места, както и техните длъжностни характеристики. Работните заплати по индивидуалните трудови договори се определят според изискванията на Кодекса на труда и други нормативни актове.

В договарянето на работните заплати в последна сметка се уточнява конкретният размер на заплатата по индивидуалния трудов договор на работниците и служителите от всички предприятия и организации. Според Наредбата за договаряне на работната заплата[72] вече почти 30 години основно изискване е отчитането на количеството, качеството и ефективността на труда; условията, при които се полага трудът; необходимите средства за възпроизводство на работната сила; икономически съображения, включително изискванията за икономическо развитие, производителност на труда и поддържането на желаната заетост.

През 2010 г. започна прилагане на практиката за „разпростиране на колективните трудови договори“ за всички предприятия от отрасъла или бранша[73]. Това не е особено често прилагано решение в периода 2010 − 2018 г. Отново такова разпростиране е регистрирано през 2022 г. за пивоварната промишленост след прекъсване на тази практика в периода 2018 – 2021 г.[74] Разпростирането защитава интересите на работещите срещу изплащане на необосновано ниски заплати.

Според българското законодателство минималната работна заплата е най-ниското трудово възнаграждение за отработено време или за извършена

---

[72] Наредба за договаряне на работната заплата, приета с ПМС № 129 от 5.07.1991 г., обн., *ДВ*, бр. 55 от 12.07.1991 г., изм., бр. 30 от 9.04.1993 г., в сила от 1.03.1993 г., бр. 40 от 11.05.1993 г.

[73] Съгласно чл. 51б, ал. 4 от Кодекса на труда, когато колективният трудов договор на отраслово или браншово равнище е сключен между всички представителни организации на работниците и служителите и на работодателите от отрасъла или бранша, по тяхно общо искане министърът на труда и социалната политика може да разпростре прилагането на договора или на отделни негови клаузи във всички предприятия от отрасъла или бранша.

[74] За допълнителна информация за разпростирането на трудовите договори вж. доклада на ГИТ на https://www.gli.government.bg/bg/node/6365.

работа. При определянето ѝ се отчитат: потребностите на трудещите се и на техните семейства; стойността на живота и измененията в нея; общото равнище на работната заплата в страната; системата на социално подпомагане; равнището на живот на другите социални групи; икономическите фактори, вкл. изискванията за икономическото развитие на страната, равнището на производителността на труда и поддържането на целесъобразно равнище на заетостта (чл. 10). Минималната заплата у нас може да се определи за групи отрасли на национално равнище с указ на Министерския съвет, но след обсъждания със социалните партньори[75]. Това е практиката в мнозинството европейски страни, като обаче съществуват и такива, в които тази заплата е обект на колективно трудово договаряне.

В обобщение, законодателят е предвидил възможности за балансиране интересите на работници и работодатели. Друг е въпросът в каква степен са отразени в колективните трудови договори, които най-често зависят от разпределението на договорната сила между преговарящите. Това е констатиран факт при анализа на конкретни текстове на такива договори, които имат актуалност, доколкото съществена част от тях се преподписват без съществени промени. Обект на критика са усложняващи дейността на работодателя клаузи, изискването за информиране и съгласуване със синдиката на уволнение на работник, проблемите при заплащането на труда за по-кратък от осемчасов работен ден, предимствата на разпространените договори за синдикални членове и изключването на другите работници. Съществуващите регулации при определяне на работните заплати слабо стимулират гъвкавостта в заетостта.

[75] Съгласно чл. 244 от Кодекса на труда, Министерският съвет определя МРЗ за страната, както и видовете и минималните размери на допълнителните трудови възнаграждения и на обезщетенията по трудовото правоотношение, доколкото не са определени с КТ.

Пета глава
Активни политики на пазара на труда и гъвкавост

Възприетото по-нататък определение за политика на пазара на труда се опира върху това общо за политиката като решение за курс на действие, който обхваща взаимнозависими, взаимосвързани и последователни дейности (Spiker 2008). Активните политики на пазара на труда (АППТ) се отнасят за групи дейности, които са позволени от трудовото (и друго свързано с него) законодателство и които са обединени от общи стратегически и оперативни цели в полза на включващ и балансиран пазар на труда.

След приемането на страната ни в ЕС формулирането на стратегическите цели и конкретизирането им в съответни цели на национално равнище се прави в рамките на отворения метод на координация и в съответствие със стратегически насоки (програми) за съответния европейския семестър. Всяка държава членка на ЕС-27 формулира своите цели при регулиране на трудовите отношения в национални годишни и средносрочни планове за пазара на труда при изпълнение на оперативни програми за развитие на човешките ресурси и стимулиране на заетостта. Чрез координираното провеждане на политики за реализиране на тези цели се очакват решения на национални проблеми, както и принос към ограничаване на проявлението им на трудовия пазар в европейски и глобален мащаб.

5.1. АППТ – обща характеристика

АППТ се организират от трудовата администрация (държавна или частна) в сътрудничество с областната или общинската администрация, социалните партньори, организации на неправителствения сектор и други заинтересовани страни[76]. Финансират се със средства от държавния бюджет (ДБ), Европейския

[76] Тази група политики в полза на заетостта са само една от възможните. Откриването на нови работни места и поддържането на заетостта на съществуващи такива е обект на отраслови и регионални политики във функциониращата икономика, които могат да се реализират и без съдействието на посочените горе „активи политики“. Освен това, според резултатите от „Наблюдението на работната сила“, провеждано от Националния статистически институт (НСИ), търсенето на работа чрез трудовата администрация е характерно за част от безработните (към половината от тях), заедно с ползването и на други методи.

социалния фонд (ЕСФ) и други специализирани фондове[77]. Тези политики реализират годишни планове и средносрочни стратегии за заетостта, предложени от Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и утвърдени по съответния административен ред.

Разработването на активните политики за реализирането на тези планове и стратегии е информационно осигурено чрез провежданите периодични краткосрочни[78], средно- и дългосрочни проучвания за търсене и предлагане на пазара на труда[79]. За изработване на единна държавна политика в сферата на труда се прилага механизъм за обмен на информация и ангажираност на държавните институции – министерства и други институции, и на областните администрации. Тези институции получават информация за предвидените равнища на търсене и предлагане на труд, която използват при разработване на отраслови, секторни и регионални планове и стратегии за заетост. Те, също така, изпращат обратна информация под формата на идеи и препоръки при разработването на бъдещите прогнози, което има значение за подобряване на качеството и приложимостта на резултатите и за усъвършенстване на процеса на прогнозиране[80]. Изработването и прилагането на АППТ се реализира със задължителното участие на социалните партньори и представителите на гражданския сектор.

Основен субект на АППТ е трудовата администрация (бюрата по труда − БТ), регионалните служби по заетостта (РСЗ) и Агенцията по заетостта (АЗ)), както и частни бюра по труда. Тя реализира политиките чрез директно предоставяни услуги на участниците на този пазар, организира и делегира дейности на специализирани изпълнители, сътрудничи с областната и общинската администрация и с организации на неправителствения сектор. *Индивидите на пазара* е понятие, с което се идентифицират лицата, търсещи нова работа или запазване на позиции в заетостта. Те са *обект на политиките за заетост*, който включва регистрираните в бюрата по труда безработни, заетите, пенсионерите и уча-

---

[77] Средствата на ДБ са насочени към изпълнение на програми и мерки според текстовете в Закона за заетостта и други нормативни актове. ЕСФ финансира процедури (проекти или програми), включени в специализираната програма „Развитие на човешките ресурси“ (П РЧР) и според нейните правила за национално съфинансиране. Чрез тях се провеждат иновативни за нашата практика дейности на пазара на труда, както и такива за запазване или разширяване на кръга на бенефициентите на АППТ.

[78] Анкетно проучване на потребностите на работодателите от работна сила се организира от Агенцията по заетостта два пъти през годината по предварително изготвени въпросници за работодателите (http://survey.az.government.bg/).

[79] Прогнози за търсенето и предлагането на труд в България в средносрочен (2014 − 2018 г.) и дългосрочен период (2019 − 2028 г.) (za-trseneto-i-predlaganeto.pdf (government.bg)).

[80] Механизъм за включване на резултатите от прогнозите за търсенето и предлагането на труд в България (za-vklyuchvane-na-rezultatite-ot-prognozite.doc (live.com)).

щите, които търсят нова заетост; лицата на несигурни работни места поради икономически причини; други групи лица с възможности за участие на пазара на труда (неактивни, които искат да работят); работодателите, които предлагат работни места чрез бюрата по труда.

АППТ могат да бъдат класифицирани с различни критерии. По-нататък се ползва популярната им класификация според тяхното съдържание[81] като организиране и предоставяне на професионална квалификация; стимулиране запазването на заетостта; осигуряване на защитена и подкрепена заетост на лицата с ограничена трудоспособност; директно създаване на работни места (чрез субсидиране); подпомагане заемането на свободни работни места и стимулиране започването на самостоятелна стопанска дейност. Това са дейности, насочени към безработни и с предимство – към представители на рисковите групи на пазара на труда (ако те са изявили желание за участие в тях чрез регистрирането си в бюрата по труда като търсещи работа). В активните политики следва да се включат и услугите на трудовата администрация за обслужване общо на безработни и други търсещи заетост, както и на работодатели, които си сътрудничат с нея.

Освен активните политики, необходимо е да се отчете и съществуването на пасивни[82] такива. Те включват поддържане на доходите и подкрепа извън работата (преди всичко – обезщетения за безработни) и ранно пенсиониране (не се прилага у нас в рамките на пасивните политики). Доколкото на пазара на труда е необходимо да се търсят подходящите комбинации между гъвкавост и сигурност, то актуална задача е намирането на подходящ баланс помежду активните и пасивни политики според особеностите на конкретен етап на икономическото развитие: състояние на заетост и безработица, степен на обедняване на населението, острота на демографските проблеми.

Формулировките на *общите цели на политиките* на съвременните пазари на труда не предизвикват особени теоретични спорове. Политиките трябва да подобряват функционирането на националните трудови пазари, на европейските (и глобални) пазари чрез насочеността им към смекчаване (и преодоляване) на несъответствията между търсене и предлагане на труд и сегментацията на тези пазари, както и да съдействат за интеграция на специфични групи в пазара на труда. Поради социалното значение на активните политики за лицата с трудности на този пазар, те са включени в Европейския стълб на социалните права[83].

---

[81] Тази класификация се използва от Евростат в редица проучвания върху АППТ. Тя е удобна за настоящото проучване, защото предоставя възможност за ползване на информацията за тези политики в отделни европейски страни, за общата тенденция на промени в ЕС-27, за международни сравнения.

[82] Терминът е условен и почти не се прилага в съвременните изследвания.

[83] Employment and labour markets | Eurofound (europa.eu).

Инструментариумът за реализиране на целите на АППТ включва организиране на изпълнението на програми, мерки и схеми за заетост и предоставяне на услугите на трудовите посредници (медиацията на пазара на труда) на търсещи и предлагащи работа. Мероприятията в активните политики се реализират чрез прилагане на гъвкав, индивидуализиран и интегриран подход към рисковите групи с цел формиране на качества, които да им позволят реализация в заетостта[84]. Това е една от институционалните предпоставки, които могат да стимулират гъвкава позиция при търсене и преход към заетост.

5.2. Въздействие на АППТ

Общ критерий за оценка на АППТ е избягването на ефекта на „мъртвото тегло“, което означава, че те трябва да предоставят помощ за определен, рационален период от време на действително нуждаещите се индивиди. Този критерий измерва ефективността и ефикасността на политиките по отношение на поддържаното равновесие на този пазар. Ефективността най-често се оценява с относителния дял на започналите работа (спрямо общо търсещите такава), а ефикасността – чрез показатели за степен на изпълнение на определени цели при отчитане на направени за тях разходи[85]. При оценките на АППТ следва да се има предвид социалното значение на тези политики, което априори ги прави по-ниско икономически ефективни и ефикасни в сравнение с друг тип политики, подчинени основно на икономически цели.

Към оценките на АППТ от позиция на гъвкавостта все още не се проявява системен интерес. Съществуват обективни причини за това, като например липса на достатъчно надеждна първична информация; неопределеност (но не и невъзможност) за избор на методологии за тяхната оценка; влияние на общата икономическа ситуация и някои други причини. Реализирането на такъв анализ изисква формулиране и на подходящи критерии за промени на пазара на труда

---

[84] Това са тези, които многократно са повтаряни в отчети и други документи на Агенцията по заетостта и на МТСП. Реализацията им е обект на анализи в тези документи, които са налични на интернет страниците на посочените ведомства.

[85] Изследвания на ефикасността сравняват резултати, постигнати от безработни, които са бенефициенти на програми и мерки, организирани от трудовата администрация, и резултати от реализацията на друга група безработни, които не са техни участници (counterfactual analysis). Най-често критерият за ефикасност е получаване на работа и оставане в заетостта. Резултатите от анализа позволяват формулирането на промени в политиките, които най-често са от общ характер и засягат основни черти на дизайна и изискванията при реализирането им. Някои от изводите могат да се интерпретират от позициите на гъвкавостта на трудовите пазари.

в близка и средносрочна перспектива, които са свързани с гъвкавостта и позволяват оценки на нейните промени.

В средносрочна перспектива, и по-конкретно в годините на настоящия европейски семестър (2021 − 2027 г.), предстоят важни задачи със стратегическо значение като преодоляването на последиците от COVID кризата; реализирането на преход към дигитализирана и зелена икономика; масовизиране на прилагането на принципите на кръговата икономика. В тази връзка общ *критерий за гъвкавост на активните политики за заетост следва да бъде тяхната актуалност и значение за бъдещи структурни промени на пазара на труда с цел реализиране на тези преходи.*

При формулиране на *критерии за въздействие на АППТ върху гъвкавостта* може да се приеме, че те следва да са в синхрон с начина на формулиране на общите критерии за оценка на тези политики. Конкретно при оценката на гъвкавостта следва да се има предвид, че нейното проявление търпи ограничения (корекции) във връзка с гарантирането на сигурност в заетостта, както и ограничения поради социални причини. Постоянно предизвикателство е намирането на разумната степен на това ограничение и определянето на неговата динамична проекция във времето в съчетание с гъвкавостта. На практика това означава осигуряване на висока степен на включване на получаващите обезщетения за загуба на заетост в активните политики и техен бърз преход към заетост. На основа на това изискване може да се формулира *критерий за сходни промени в обхвата на пасивни и активни политики в различни социални и икономически условия и техни достатъчно близки траектории.* Ориентирите за степента на достатъчност на тази близост на национално равнище могат да се определят на основа на общите тенденции за страните в ЕС-27.

Според съдържанието на основните групи активни политики, най-високо значение за гъвкавост на пазара на труда (при равни други условия от страна на предлагането на работни места и възможности за географска мобилност) може да има *професионалната квалификация* (ПК). Тя обхваща: стажуване и чиракуване; огрaмотяване и следваща го форма на професионална квалификация; усвояване на професия или на част от нея; изучаване на умения и на ключови компетентности. Подобряването на квалификационните характеристики на търсещите нова заетост увеличава шансовете им за наемане, както и свободата на техния избор на подходяща и желана работа. Значението на ПК позволява формулиране на критерий за нейната *приоритетност спрямо другите групи активни политики при постоянно подобряване на нейното качество и целенасоченост на обхвата във връзка с преструктуриране на икономиката.*

Като отделна форма на проявление на гъвкавост на търсещите заетост може да се разгледа самонаемането и започване на собствен бизнес с назначения на работници. Броят на лицата, обхванати от тези инициативи, обективно не може да бъде висок (в сравнение с участниците в другите мероприятия). *Критерий за въздействие върху гъвкавостта може да бъде поддържането на*

устойчив интерес на индивидите, търсещи заетост към предприемачество чрез самонаемане.

Средствата за АППТ се предоставят на работодатели, индивиди, търсещи нова заетост и на доставчиците на услуги за трудовия пазар. *Приоритетната насоченост на средствата към индивидите, които търсят заетост, може да позволи тяхната по-висока гъвкавост и свобода на избора.* При прилагане на такъв критерий в някои от случаите следва да се имат предвид общите възможности за предоставяне на средства, но и личните характеристики на получаващите ги лица. Въпросът е за това, доколко може да се очаква тяхното използване по предназначение и съответно необходимите в тази връзка корекции и контрол. В този смисъл основно значение има доброто формулиране на критериите за достъп до определени програми, мерки и други групи действия в рамките на АППТ.

Посочените критерии нямат претенции за изчерпателност и могат да бъдат допълнени според тематичните изисквания на други проучвания[86].

5.3. Оценка на възможностите на АППТ за въздействия върху гъвкавостта

Анализът върху състоянието и степента на ефективност и ефикасност на АППТ изисква първична информация от специализирани изследвания. Конкретно за България не са правени такива проучвания. По тази причина по-нататък ще се използва вторична информация с източник Евростат, НСИ и Агенцията по заетостта (АЗ). На тяхна основа ще се направи анализ на динамиката и структурите на показателите за обхват на АППТ. Също така представлява интерес и разглеждането на равнищата, структурите и динамиката на финансиране на тези политики. Тези (и допълнителни) показатели за България са сравнени с общата тенденция за ЕС-27. Търси се достатъчна степен на близост с нея и на тази основа се правят обобщения за достигнатата степен на единство или различие.

Сравненията на *обхвата на лицата на пазара на труда в активни и пасивни политики* у нас с тези общо за страните членки на ЕС-27 (фиг. 19) показват малко сходства и повече различия.

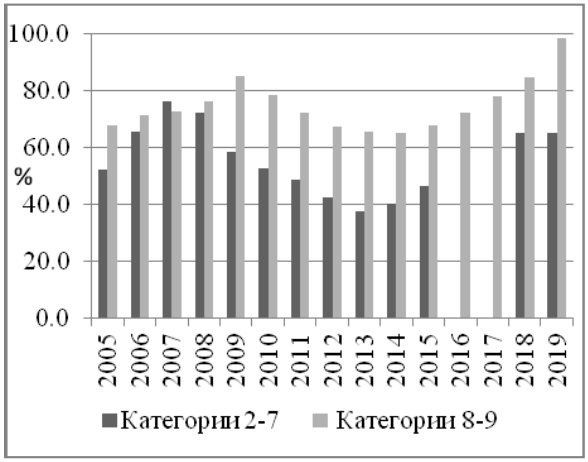
---

[86] Критериите са формулирани избирателно от автора според тяхната актуалност. Те са динамична система и допълването им с нови е не само възможно, а и насока за нейното постоянно развитие.

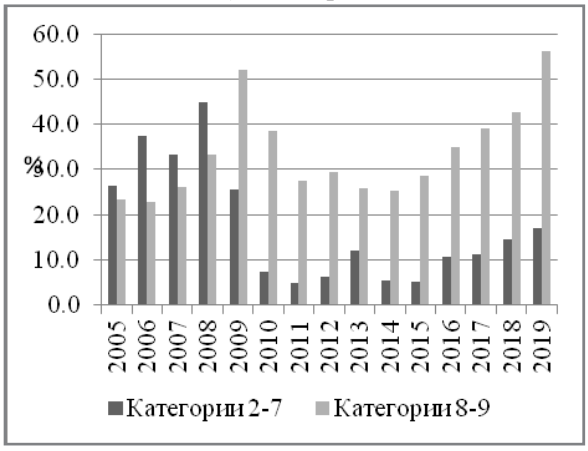
Например актуален критерий е степента на насоченост на АППТ към младежите, които се оказва, че са най-силно засегнатата група на пазара на труда след COVID кризата. Също така може да се изисква преодоляване на регионални диспропорции в търсенето и предлагането на труд и неговото заплащане; на работа в сивия сектор и други подобни.

Участници в активни и пасивни политики*

а) ЕС-27[87]



б) България



Фигура 19 а, б

* Използваната информация (тук и по-нататък в тази част) не включва 2020 и 2021 г., през които безработицата се увеличи и бяха направени съществени разходи за поддържане на работни места в група 8 – 9. Целта на този избор е да се проследи и сравни тенденцията на промените в представените показатели в „нормални“ години на стабилизиране и ускоряване на икономиката.

Сумата на относителни дялове на обхванатите безработни (фиг. 19) не е равна на 100, защото: 1) те могат да участват едновременно и в двете групи мерки на пазара на труда според особеностите на националните законодателства; 2) в тези мерки са обхванати по-малък брой безработни от статистически отчетения техен общ брой.

Източник: European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL). Participants in labour market policy measures, by type of action (online data code: LMP_PARTSUM).

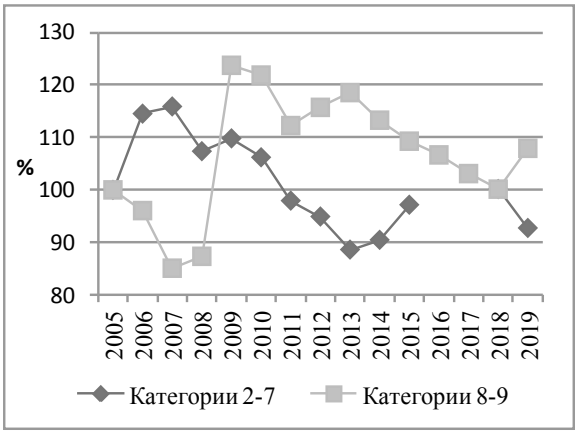
[87] Тук и в другите фигури за ЕС-27 има прекъсване на редовете данни за 2016 и 2017 г.

За европейските страни е характерен по-висок обхват в активните мерки (категории 2 – 7) в сравнение с този у нас. Тази разлика проличава особено силно в периода 2010 – 2015 г. В този период активните политики в България се оказват с по-слабо значение. В същото време това е период, в който започва стабилизиране на пазара на труда след кризата от 2008 г. В него нуждата от подкрепа (и подготовка) за започване на работа, както и за запазването на позиции в заетостта, е твърде силна.

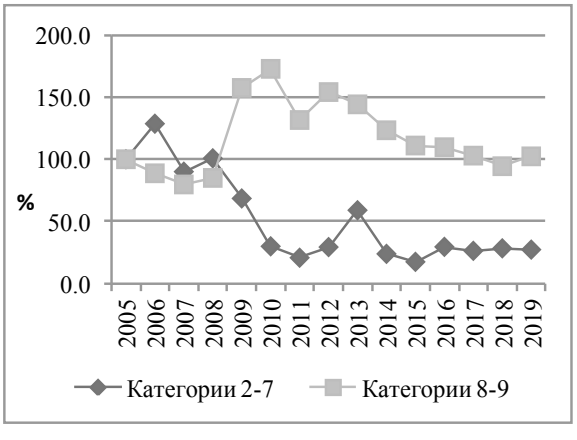
Общоевропейската тенденция показва близки равнища и динамика на участниците в активни и пасивни политики. В европейските страни почти все-

Динамика на обхвата в активни и пасивни политики, 2005 г. = 100

а) ЕС-27



б) България



Фигура 20 а, б

Източник: Евростат, Beneficiaries of labour market policy supports, by type of action [LMP_PARTSUMM].

ки получаващ обезщетение за безработица може да бъде включен и в някое от мероприятията на активната политика (фиг. 20). Това е конструктивен подход за работа с лицата с временни проблеми при намиране на работа с цел бързото им наемане и съответно – за запазване на определена степен на тяхната гъвкавост на пазара на труда.

У нас се наблюдава устойчив растеж на дела на получаващите обезщетения, а динамиката на включените в активни политики е твърде слаба. Лицата, получаващи обезщетение за безработица, се оказва, че имат ниски шансове за получаване на действително необходимата им помощ, предоставяна в рамките на активните политики.

В структурата на обхванатите лица в АППТ у нас основен дял имат тези, които са получили преход към новосъздадени работни места (фиг. 21). В по-богатата структура на обхванатите лица в АППТ в ЕС-27 преобладават получилите стимули за заетост, следвани от включените в професионална квалификация, започналите собствен бизнес и получилите нова заетост (основно в публични комунално-битови и други общополезни дейности). Разликите между дяловете на обхванатите в първите две групи не са съществени.

Ниският обхват на лицата на пазара на труда в активни политики у нас и съществената разлика в динамиката на броя им в сравнение с пасивните доказват слаба реализация на активните политики за стимулиране на гъвкава позиция на пазара на труда.

Формираната у нас структура на участниците в основните групи стимули се отличава от тази общо за ЕС-27. Тя се свежда до три групи действия, сред които основна роля има дирижираното насочване на безработни към нови (субсидирани) работни места. На втора позиция според значението си е професионалната квалификация (макар и със слаба промяна в периода 2016 – 2019 г.), следвана от стимулите за заетост. Делът на започналите самостоятелен бизнес у нас е твърде нисък.

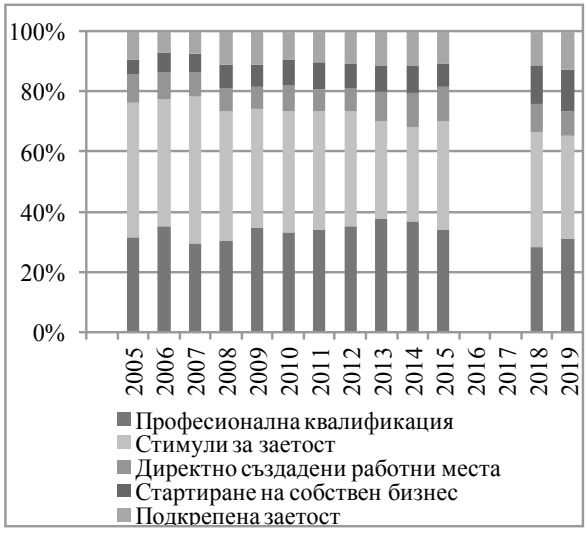
Структурата на обхвата на търсещите заетост у нас в АППТ доказва недостатъчно силно влияние на професионалната квалификация върху гъвкавостта на индивидите на пазара на труда. Може да се предположи, че използването ѝ не е било от висока необходимост при наемане на работа и силно търсено от работодателите.

Регистрираният у нас нисък обхват на лицата на пазара на труда в публични активни политики (категории 2 − 7) в съществена степен се предопределя от слабото им финансиране в сравнение с това в ЕС-27 (фиг. 22). Разходите за тях[88] перманентно остават едни от най-ниските спрямо другите европейски страни.

[88] Основните източници на финансиране на АППТ са държавният бюджет, Европейският социален фонд (ЕСФ) чрез програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОП РЧР), други източници.

Структура на участниците в АППТ

а) ЕС-27



б) България*

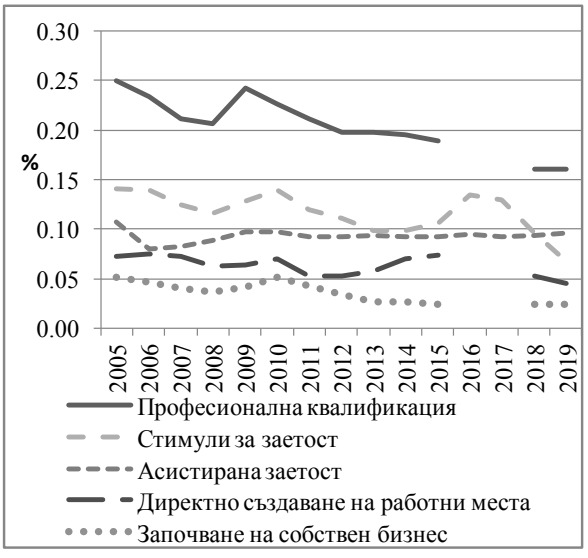
Фигура 21 а, б

* Участниците в подкрепената заетост у нас са статистически пренебрежимо нисък брой и затова не се отчитат.

Източник: Eurostat, Participants in labour market policy measures, by type of action [LMP_PARTSUMM].

Разходи за активни политики
(категории 2 – 7) (*в проценти* от БВП)

а) ЕС-27



б) България*

Фигура 22 а, б

* Отчетени са само разходи със статистически значими размери.

Източник: Eurostat, LMP expenditure by type of action – summary tables [LMP_EXPSUMM].

Структурата на разходите за отделните видове активни политики в България също се оказва по-различна от общата им структура за ЕС-27. Общата особеност за страните в ЕС-27 е финансиране на професионалната квалификация с най-висок обем средства. У нас най-високи обеми са основно за разкриване на нови работни места. Квалификацията е подценена. На нея се отдава почти еднакво значение, като това на стимулите за запазване на заетостта до започване на COVID епидемията, а в нейните години тя практически почти не се провежда в дистанционните ѝ форми.

След 2016 г. отделни организационни и финансови *стимули за започване на самостоятелна стопанска дей*ност се прилагат в ниски размери, което е доказателство за подценено значение на тази инициатива.

Разпределението на средствата между основните видове активни политики води до предположението, че те *насърчават в по-висока степен преходите към заетост, отколкото гъвкавост на позицията на безработните при търсене и избор на подходящо работно място на основата на променена (подобрена) квалификация.*

Представлява интерес каква е частта от финансираните средства за мерките в групата 2 − 7, които се предоставят на работодатели, доставчици на услуги и индивиди, търсещи заетост. Както беше предположено, насочването на достатъчно количество средства към индивидите може да подпомогне тяхната по-висока мобилност и гъвкавостта на пазара на труда, мотивирана от рационален личен избор[89].

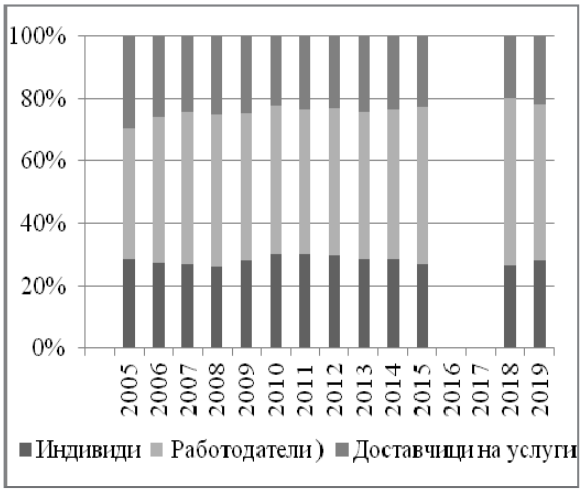
След сравняване на структурата на разпределение на средствата у нас с тази общо за страните в ЕС-27 се оказва, че между тях отново се наблюдават съществени различия (фиг. 23). В европейските страни е осигурена устойчивост в разпределението на средствата при слаби промени на техните дялове. Както в ЕС-27, така и в България, основен дял от тези средства получават работодателите. У нас работодателите, които разкриват нови работни места или предлагат незаети такива, получават почти пълните суми на общото финансиране на АППТ. Малък дял се предоставя на доставчиците на услуги, както и на индивидите, за закупуване на тези услуги (основно за професионална квалификация), за консултиране и за други услуги при започване на самостоятелна стопанска дейност. В допълнение към това, в структурата на разходите за активните политики у нас се наблюдават непоследователни промени в сравнение с тези, общо за европейските страни.

---

[89] Това невинаги е реален резултат при бедни и продължително безработни; някои хора с маргинално минало и поведение и други рискови групи, които са добре познатите „трудни“ клиенти на трудовата администрация. Прилагането на тази възможност изисква добре проучени и доказани възможности и значение, както и о боснован избор на финансирането им в пари или в натура.

Структура на разходите в група 2 – 7

а) ЕС-27



б) България

Фигура 23 а, б

Източник: Евростат, LMP expenditure by type of action – summary tables [LMP_EXPSUMM].

Разгледаните показатели за обхват и финансиране на АППТ според критериите за въздействие върху гъвкавостта показват, че у нас то е с ограничени възможности.

Според избраните критерии не може да се твърди, че прилаганите АППТ осигуряват сходни промени в динамиката на обхвата на пасивните и този на

активните политики. Обхватът на търсещите нова и стабилна заетост в активните политики и неговата динамика са ниски. Слабо се стимулира професионалната квалификация в сравнение с другите групи активни политики. Също така АППТ не поддържа устойчивия интерес на индивидите към самонаемане и предприемачество. Ниският дял на предоставени средства за лицата, които търсят заетост, не е в състояние да стимулира тяхната по-висока гъвкавост и свобода на избора, които са напълно постижими цели при предварително предвидени отговорности.

Основното значение на активните политики е осигуряване на сигурност на преходната (временна)[90] заетост. Търсещите работа са насочвани към определени работни места (според нашата практика – главно към субсидирани новосъздадени позиции в сектори на обществено-полезни дейности), без да могат да проявят особена лична свобода при избора на работно място. Ограниченото финансиране на АППТ не позволява разширяването на обхвата им.

5.4. Предизвикателства пред АППТ

Освен сравнение с общоевропейски количествени тенденции, заслужава внимание и критичната оценка на национални проблеми, и формулирането на съответни изисквания за промени. По-нататък е направен опит за извеждане на такива проблеми за всяка група АППТ. Според значението на отделните политики закономерно е да се започне с професионалната квалификация.

– Професионалната квалификация за търсещи заетост

Безработните могат да заявят свои потребности от курс за професионална квалификация (или друго обучение) в БТ, където са регистрирани. Трудовата администрация организира провеждането на търсените обучения от лицензирани организации. В рамките на дадена програма най-често квалификацията е обединена със следваща субсидирана временна заетост. Друга възможност е организиране на обучението на безработни чрез възлагането му на социалните партньори. Очаква се, че те добре познават потребностите на техните членове и могат да предложат подходящи обучения за безработни, които да са необходими за работодателите. Също така социалните партньори организират проучвания на потребности от кадри и участват при оформянето на учебното съдържание; при разработването на профили на работните места и при уточняването на професионалните знания, умения и компетентности на лицата, които ще ги заемат.

---

[90] Според трудовото законодателство и конкретно на програмите и мерките за заетост (независимо от източника на финансирането им) съществуват възможности субсидираната заетост след изтичане на срока ѝ да бъде трансформирана в постоянна. Според годишните отчети на Агенцията по заетостта тази възможност системно слабо се оползотворява.

Професионалната квалификация може да се организира и за заети лица, включително и за такива на несигурни работни места[91].

Актуална за нашата страна е вече прилаганата „дуална система на обучение“ (чл. 46а от Закона за насърчаване на заетостта) за едновременно теоретично и практическо обучение в реална работна среда под ръководството на наставник, както и ваучерното финансиране на обучение на заети, безработни и неактивни. Възможност за осигуряване на необходимите квалифицирани кадри е по заявка на работодателите за професионално обучение, което кандидатите предварително преминават преди назначението им на работа. Обучението на безработните лица се финансира напълно от държавния бюджет, като курсистите ежедневно получават стипендия и средства за транспорт, в случай че местоживеенето им е в друго населено място. Обучението на заети с проблеми в малки и средни предприятия се финансира с половината от размера на тази субсидия (За подробности относно институционалната среда за професионално обучение на възрастни вж. Приложение 3).

Проблемите на професионалната квалификация за възрастни са едни от най-често коментираните в политиките на пазара на труда. Все още слабо се модернизира организацията ѝ, а финансирането е ограничено (както беше посочено). Не са активни както предлагащите, така и търсещите курсове за грамотяване на възрастни, които да са комбинирани с изучаване на елементарни професионални умения. Провеждат се бавни промени с цел осъвременяване на учебното съдържание и учебните програми при изучаване на отделни компетентности или усвояване на част от професия или на умения; при комбиниране и надстрояване на професионално знание на основа професионални профили; при използване на единици учебно съдържание за обновяване на тези учебни документи и осигуряване на преносимост на усвоени квалификации (знания). Все още ограничено се прилагат масово възможностите на дуалното професионално обучение на възрастни, а въвеждането на практиките на микрокредитите за професионална подготовка предстои. Слабо се използва валидирането на придобито по неформален начин знание, което е важна предпоставка не само за легализиране на натрупани знания и умения, а и стимул за осветляване на някои сиви сектори на личните услуги и други групи дейности. Въпреки необходимостта от прилагане на дистанционни форми на професионално обучение в годините на COVID епидемията, то така и не получи широка популярност[92].

---

[91] Добър пример са схемите „Аз мога“ (три етапа на прилагане през периода 2007 – 2013 г.) и за обучения през 2014 – 2020 г. През първия програмен период работодателите и участниците не участваха в съфинансирането на обученията, което е коригирано при прилагането на такива програми през следващия програмен период.

[92] При професионалните обучения (и образование) е необходимо да се отчита, че дистанционното обучение има ограничено значение поради необходимите практики за някои от изучаваните професии в реални производствени условия.

В „Стратегия за заетостта 2021 – 2030 г.“[93] са посочени две големи групи предизвикателства (задачи) за осигуряване на качествено образование, обучение и възможности за учене през целия живот, които включват:

− повишаване на цифровата грамотност на населението и на цифровите умения на работната сила чрез осигуряване на достъп до обучение за придобиване на дигитална компетентност;

− професионално обучение на работната сила по търсени професии и специалности и по ключови компетентности с оглед справяне със/ограничаване на недостига на кадри с определена квалификация и умения.

И двете насоки са добре формулирани във връзка със стратегически приоритети. Те комбинират новите задачи във връзка със структурните преустройства и традиционните отговори на очакванията на работодателите от добре подготвена работна сила, въпреки нейното застаряване. В първата насока вече стартират инициативи като изграждане на единна дигитална платформа за онлайн обучение на безработни и заети лица. Разработени са унифицирани програми за обучение и инструменти за оценка на цифрови умения и компетенции по нива и области на дигитална компетентност в съответствие с Европейската рамка за дигитална компетентност DigComp2.1; профили за цифрови компетенции по ключови длъжности; методики за обучението. Също така обновява се технологията за прилагане на инструменти за оценка на специфични цифрови компетенции, както и на инструменти за валидиране на общите цифрови умения и компетенции, придобити в резултат на самостоятелно учене.

Допълнителни възможности за финансиране на важни проекти в сферата на дигиталните и зелените умения ще се ползват от Европейския социален фонд+ и от Националния план за възстановяване и устойчивост. Според информация на МТСП за периода 2023 – 2027 г. са планирани над 1 млрд. лв. от тези източници[94]. Усвояването на тези средства ще подпомогне подобряването

---

[93] Стратегия за заетостта 2021 – 2030, приета от Министерския съвет с Решение № 515 от 15 юли 2021 г. и изменена с Решение на Министерския съвет № 368 от 2 юни 2022 г. Вж. employment-strategy-2021-2030-2022.pdf (government.bg).

[94] Средствата от ЕСФ+ ще бъдат насочени към: BG05SFPR002-1.011 „Квалификация, умения и кариерно развитие 25.09.2023 – 31.12.2025 г. на заети лица“ (два компонента); BG05SFPR002-1.010 „Дигитални умения“ (23.10.2023 – 31.12.2026 г.). Финансирани по линия на Националния план за възстановяване и устойчивост са проект „Нови умения и компетентности – за зелена и екологична България“, 2021 г.; „Предоставяне на обучения за дигитални умения и създаване на платформа за обучение на възрастни“ (първи етап: виртуална платформа за онлайн обучение и изграждане на мрежа от дигитални клубове; втори етап: обучения за базово и средно равнище на дигитални умения; оценяване и сертифициране на придобитите умения и компетенции. Обучението ще се организира с включване на електронни ваучери за безплатни обучения в периода 21.12.2023 – 31.12.2026 г. – По данни на МТСП и АЗ).

на общите дигитални умения на неактивни, безработни лица, вкл. младежи, и на заети чрез включването им в обучения по цифрова компетентност и умения; ще допринесе за изпълнението на принцип 1 „Образование, обучение и учене през целия живот“ от Европейския стълб на социалните права; ще подкрепи реализацията на въздействие 5 „Адаптиране на трудовия пазар – образование, обучение и социална защита“ от Стратегия „Цифрова трансформация на България“ за периода 2020 − 2030 г. Също така очакванията са да съдейства и за изпълнението на Зелената сделка чрез подготовка на кадри за използване на нови технологии и дигитални услуги, които намаляват карбоновия отпечатък върху околната среда.

Като положителни моменти в започнатите инициативи в областта на изучаването на дигитални компетентности от заети, безработни и неактивни в сравнение с тази през миналия програмен период могат да се посочат следните:

− изграждането на подходяща среда за това обучение в присъствена или дистанционна форма, като виртуална платформа за обучение и мрежа от дигитални клубове;

− използването на форми за мотивиране и кариерно ориентиране на кандидатстващите за обучение за дигитални умения и компетентности и предлагането на такова обучение, което е съобразено с потребностите и възможностите им;

− предварителното изработване на унифициран инструментариум, включващ методологии и изисквания за изследване на работните места и идентифициране на необходимите дигитални умения; за разработване на профили на дигиталните умения по ключови длъжности и професии и на инструменти за оценка на специфични дигитални умения с оглед единен подход в обучението и осигуряване на неговото качество;

− използването на ваучерния механизъм за финансиране на обученията, който доказа популярността си и осигурява свобода на избора на обучаваща организация от кандидатите;

− възможности за сертифициране на получените знания и умения и за стимулиране на професионалната мобилност на завършилите съответните курсове.

Могат да се посочат и повтарящи се от минали години слаби места, които главно са свързани със стимулиране на заинтересоваността на заетите и на техните работодатели от тези обучения. Както и в досега прилаганите схеми за ваучерно обучение (главно в рамките на трите етапа на програмата „Аз мога“ за обучение в компютърна грамотност и умения през миналия програмен период), включените заети и техните работодатели не участват във финансирането на обученията. Това може да породи опасения за ниска ефикасност на предоставените национални и европейски средства за дигитално обучение на възрастни.

Друг потенциален проблем е уточняването на дизайна на системата за продължаващо през целия живот обучение на населението, работната сила, на за-

етите и безработните в рискови позиции на пазара на труда. Според целите в цитираната Стратегия системата за продължаващо през целия живот обучение обективно трябва да включва много по-разнообразни и диверсифицирани дейности по обучението, които обхващат не само нискообразованите, а и заетите в структуроопределящи отрасли на икономиката. Обучението на втората група изисква по-високи от сега предвижданите суми от бюджета за финансирането му; висока организационна и финансова ангажираност на работодателите; участието им в самото изработване на програми и провеждане на обучения; участие и при проучвания на потребностите от конкретни умения на съкратени работници.

Категорично изискване е подобряване качеството на обучението и равнището на подготовка на лекторите на курсове за специалисти. При провеждането му е необходимо използване на европейски таксономии и речници на умения и компетентности с оглед преносимост на квалификациите и разширяване на възможностите за използване на компетентностния подход в обучението на възрастни, особено при овладяване на цифрови и зелени умения.

Значение за подобряване на качеството на обучението ще има неговото редовно и обективно външно (независимо) оценяване с активното участие на работодателите, прилагането на общоевропейски инструменти за измерване на качеството на професионалното образование и обучение (ПОО), включени в Европейската рамка за качество на ПОО (EQAVET), и използването на резултатите за управление и финансиране на системата на ПОО в съответствие с Препоръката на Съвета от ноември 2020 г. (относно професионалното образование и обучение за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост).

Мероприятията в посока на развитие на професионалната квалификация на възрастни се отнасят главно до реформиране на сега съществуващата такава, а дигиталната квалификация (като ключова компетентност) е допълнение към нея. Обученията са за лица с ниски степени на образование и квалификация, които не изискват висока субсидия за провеждането им. Те евентуално ще трябва да обслужват преходите към временна заетост на тази група, като подобряват възможностите им за наемане.

Декларираните очаквания към професионалното обучение за това, че може да има високо значение при предстоящите технологични промени, могат да бъдат защитени с диверсифицирани системи на това обучение и със съответни различни равнища на тяхното финансиране, както и чрез много по-широка база за кадровото им осигуряване. Ако се запазят сега прилаганите ниски равнища на субсидиите за професионално обучение, то ще може да продължи да неутрализира (в определена степен) дефицитите на образователната система на ниските равнища на образование. Трябва да се очаква, че професионалната квалификация няма да бъде в състояние да реализира промени в качествата на човешките ресурси и капитал в предстоящите структурни промени в икономиката и на пазара на труда. Освен това, дори за нискоквалифицираните

безработни този тип обучения не предоставят възможност за гъвкавост в заетостта, доколкото мнозинството от тях предполагат насочване (а не избор) към следваща заетост.

В планираното обучение на възрастни много слабо е отчетена необходимостта от усвояване на зелени умения за работните места. Безспорна е необходимостта от създаване на култура за зелено поведение на работното място от всички заети. Също така съществува и сектор на екологични производства и услуги, заетите в който трябва да получат специализирана допълнителна професионална подготовка. Друга група специализирани обучения ще бъдат необходими за преструктуриращи се сектори екозамърсители, които също трябва да бъдат включени като приоритетни програми в годишните планове на Агенцията по заетостта и в тези за реализиране на целите на програма РЧР.

Може да се заключи, че прилаганата у нас професионална квалификация за търсещите нова заетост подпомага прехода главно към външните пазари на труда и към временна (преходна) заетост. Оставането на стабилни и гъвкави позиции в заетостта обаче предполага използването на система с многостранни възможности за продължаващо обучение в съответствие с необходимите структурни промени на икономиката. Това продължаващо обучение трябва да може да осигури допълнителни знания за професионално и личностно развитие, както и превенция на остаряващото знание с цел запазване на способностите за наемане и оставане в заетостта.

– Самонаемане и стимулиране на предприемачеството

За стимулиране на самонаемането на безработни лица е предвидена възможност за еднократно предоставяне на кумулативния размер на обезщетението за безработица за пълния период на получаването му след одобряване на бизнес проект от поделение на Агенцията по заетостта. Допълнителни средства по този проект се предвиждат за наемане на друго безработно лице без такова обезщетение; като кредит за квалификация по предмета на стопанската дейност и/или нейното управление; за допълнителни възнаграждения по минимални размери, установени в Кодекса на труда, при изпълнение на програми и мерки (като кредит за професионална квалификация; за възстановяване на средства за ползвани външни консултантски услуги и/или съпътстващи услуги; за покриване на някои разходи при разкриване на микропредприятие и за първите пет назначени в него лица)[95].

В отчетите на АЗ се включва информация общо за осигурената заетост по мерки за насърчаване на предприемачеството сред безработните лица (чл. 47, ал. 4, чл. 48, чл. 49, ал. 1, чл. 49б и чл. 49, ал. 4) и за насърчаване на предприемачеството (наемане на първите пет лица в микропредприятия (чл. 50 на ЗНЗ), ползвали консултантски услуги и кредит за професионална квалификация.

[95] Чл. 47, 48а, 49б и чл. 30, ал. 2, чл. 50 на ЗНЗ. Обн. *ДВ*, бр. 112 от 29.12.2001 г.

Според отчетените данни интересът към мерките за насърчаване на предприемачеството е силен в периода на възстановяване и разширяване на икономическата активност (2012 − 2015 г.), след което продължава (макар и бавно) да нараства. Ако през 2016 г. предприемачеството осигурява заетост на 174 безработни, то през 2019 г. те са 245; през 2020 г. – 353 и през 2022 г. – 855[96]. Интересът към насърчителната мярка за назначенията на първите пет лица в малки и средни предприятия е нисък, но почти постоянен, въпреки лекото му намаление през годините на COVID епидемията[97]. Квалификацията на стартиращите самостоятелна стопанска дейност като микропредприятие е почти на нулево равнище през последните 6 години.

Общата слаба реализация на мерките за самонаемане може да се обясни с ограничената финансова подкрепа (предвид размерите на обезщетенията), които са предоставяни на малък брой регистрирани безработни[98]; с неувереност в подготовката на безработните, които биха искали да развиват собствен бизнес и ниската им мотивация; с общото състояние на икономиката и преди всичко – на вътрешните пазари за реализация на продукцията на малките производители; с ограничените възможности за преференциално кредитиране на стартиращия бизнес и конкретно – на рисковия капитал, както и с други предварителни условия. Според специално проведено проучване у нас за стартиращите самостоятелен бизнес[99] е необходимо да се осигурят преференциални условия. *При такива*

---

[96] По данни от отчети на АЗ за съответните години.

[97] През 2016 г. са назначени 526 безработни, през 2017 – 932; 2018 г. – 670; 2019 г. – 615; 2020 – 587, и през 2021 г. – 536 безработни (По данни от отчети на АЗ за съответните години).

[98] Като пример може да се посочи, че през 2021 г. безработните с право на парично обезщетение са 38.5% от общо регистрираните, което показва, че достъпът до тях е възможен за малко над една трета от тези безработни. От регистрираните се предполага, че интерес към самонаемане и микропредприятия имат лицата със средно образование (69%) и тези с висше (13.4%). Средният размер на месечното обезщетение е 559.62 лв. и то се получава за период между 10 – 12 месеца от 56.6% от безработните. Средно за 11 месеца може де се получи обща сума от 6155.8 лева, или 3128 евро. Това е безспорно ниска сума, която следва да може да бъде допълнена и с преференциални банкови кредити и други специфични условия на реализацията на продукцията (По данни от Годишен доклад на НОИ, 2021, с. 58 – 64; www.noi.bg/wp-content/upload/DOO_prez_2021.pdf).

[99] През 2019 г. са публикувани данни от оценката на ефективността, ефикасността и въздействието на схемата по ОП РЧР „Насърчаване стартирането на проекти за развиване на самостоятелна стопанска дейност“. Неговото изпълнение обхваща три последователни компонента, като по първите два бенефициент е АЗ. Част от направените обобщения за 2019 г. са следните:

− Определяните в НПДЗ средства за кредитиране на курсове за квалификация са ниски, както и сумите за обучение, които може да ползва стартиращият самостоятелна стопанска дейност като микропредприятие;

ограничени предварителни предпоставки самонаемането не може да осигури гъвкава позиция в заетостта и нейната динамичност.

− Директно създаване (субсидиране) на работни места

Субсидираното разкриване на нови работни места е в общественополезни (комунални) и други подобни дейности. Предлагат се главно на продължително безработните (вкл. и получаващи социални помощи), но и на представители на други рискови групи на пазара на труда.

Директното създаване на работни места може да се реализира като самостоятелна мярка или в комбинация с професионална квалификация за заетост. В нашата практика преобладава именно тази комбинация с цел ефикасност на финансираните средства. Само за създаване на работни места се предоставят към 5 – 6% от общо средствата за нови работни места, а останалите се насочват към комбиниране на обучения със следващи назначения на всички или на част от курсистите[100]. Тези комбинации се предлагат чрез програми за заетост на младежите (напр. първа заетост в публичната администрация), на лица с трайни увреждания; на възрастни безработни над 58 години (помощ за пенсиониране); на лични асистенти за хора с увреждания; на неактивни (вкл. трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда след COVID епидемията (2020 – 2022 г.).

В групата на програмите с двата компонента „заетост“ и „обучение“ най-висок дял имат средствата за националната програма „От социални помощи към заетост“ (2004 – 2015 г.); „Обучение и заетост на безработните“ (2016 – 2020 г.); работа за лични асистенти на хора с увреждания; заетост за продължително безработни (2015 – 2020 г.) и работни места в регионалните програми за заетост[101].

− Значението на обучението и консултирането при стартиране на собствен бизнес е еднозначно доказано. Делът на стартиралите собствен бизнес в периода 2012 − 2018 г. е почти три пъти по-висок при участниците в обученията по Проекта (около 20%) в сравнение с дела на предприемачите в контролната група лица (около 7%). Приблизително около 11% са стартирали бизнес след участието в обученията, а други около 8% − в следващите години;

− От гледна точка на прилагането на бъдещи аналогични мерки и дейности, свързани с насърчаване на самостоятелната стопанска дейност и предприемачеството, е подходящо да бъде следвана аналогична логика на операцията: участие в обучение − регистриране на самостоятелно предприятие − получаване на начален стартов капитал − съпътстващи консултации за развиване на бизнеса;

− Необходимо е да се преразгледа размерът на средствата, които се предоставят на лицата по отделните мерки от ЗНЗ, особено за обучение, като същевременно се активизират услугите по консултиране на лицата във връзка със стартиране на собствен бизнес и ползване на възможностите за обучение (Отчет на АЗ, 2019, с. 39 – 40; www.az.government.bg/pages/otchet-za-dejnostta-na-az/).

[100] По данни на АЗ.

[101] По данни на Евростат и отчети на АЗ.

През 2021 – 2022 г. запазва актуалността си субсидирането на работни места за ромски медиатори по програмата „Активизиране на неактивни“ и подпомагането на прехода към заетост на хора с трайни увреждания, подпомагането на прехода към пенсиониране на безработни над 58 години, а след 2022 г. – и на заетост на емигранти и програмата „Заетост за теб“.

Субсидираното разкриване на нови работни места предоставя категорични предимства на работодателите за намаляване на трудовите разходи, особено на регионално равнище, при недостиг на бюджетна субсидия за общините. Безработните получават възможност за доходи, натрупване на професионален опит, за възстановяване или създаване на навици за работа. Те обаче в болшинството случаи се реализират на работни места, които не са устойчиви, имат ниско качество и не са търсени.

Друго значение на тези назначения е вече коментираното осигуряване на трудови доходи, които са значително по-високи от нормативно-определените възможности на социалното подпомагане, което безработните получават, ако не започнат работа. Основен пример в тази насока е програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“ (ОСПОЗ), която беше насочена към бедни безработни, които получават именно трудови доходи за участието си в нея, след трансформиране на средствата за помощи за бедност към общините и допълнително финансиране на тези възнаграждения.

Интересът към субсидирано разкриване на нови работни места постепенно намалява за сметка на активността на предлагане на такива от реалния сектор. Може да се предположи, че някои от тях ще запазят присъствието си, но при добре обосновани социални причини и ефекти от прилагането им, и ще подпомогнат гъвкавостта на лицата с ниски шансове за намиране на работа.

– Стимулиране на запазването на заетостта

Реализацията на тази група мерки е при наемане на безработни или на представители на други целеви групи на незаети работни места, както и за подпомагане запазването на заетостта на лица в риск от независеща от тях загуба на заетост. Тези мерки включват предоставянето на субсидии за заетост на работни места в реалната икономика, които са основно в частния сектор (могат да бъдат и в публичния сектор, и в неработещи за печалба предприятия). Това са работни места, които се предполага, че ще запазят устойчивостта си след прекратяване на субсидирането. *Тази директна намеса в търсенето и предлагането на пазара на труда, която нарушава пазарната конкуренция, може да има значение за прехода на безработните към вътрешните пазари на труда, но и за мобилността и гъвкавостта на присъствието им на външните такива.*

Обобщения и изводи

Разгледаните основни характеристики на прилаганите АППТ показват тенденция за съобразяване в определена степен с изискванията за гъвкавост на пазара на труда, но при отдаване на категорично предимство на сигурността ѝ. В рамките на тези политики се стимулира гъвкавост на заетостта на външните пазари на труда и преходна заетост, без особено активно да се съдейства за такава на вътрешните пазари на труда.

Активните политики на пазара на труда изискват съществено обновяване и преструктуриране на приоритетите. Необходимо е все пак да се отчита, че реализирането на изискванията за промени, които стимулират гъвкавостта, става възможно при увеличаване на работодателското търсене и запазване на общи позитивни очаквания на работодателите при разкриването на нови работни места.

Приложение 3
Институционална среда за ПО на възрастни

Основните законодателни текстове, които определят организацията на обучението на възрастни, но и позволяват промени (и реформи) в него, са включени в Кодекса на труда, Закона за професионалното образование и обучение (ЗПОО), Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ). Чрез тях се защитават правата и задълженията на лицата при такова обучение, както и тези на работодателите при оформянето на трудовите договори на завършилите обучение и на включените в него. Тези нормативни актове уточняват организацията на обучението на възрастните, неговите форми, начините на контрол на качеството му и съответните стимули; разпределението на отговорностите при финансирането на обучителните дейности. Чрез прилагането им се цели създаването на необходимите условия за получаване на професионална подготовка и изучаване на ключови компетенции на лицата, напуснали училищно или университетско образование, и за продължаване на тези обучения; за тяхното професионално ориентиране и за валидиране на придобитите знание и умения в неформалното или информалното обучение. Тези дейности се реализират чрез съвместната работа на държавната администрация в Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на образованието и науката (МОН), Министерство на здравеопазването (МЗ), Агенцията по заетостта (АЗ) и Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО); специализираните органи на общински и регионални администрации, профсъюзни организации и такива на работодателите и други специализирани обучителни институции.

След 2016 г. са направени важни промени и допълнения в ЗПОО[102], с които се уточниха единни изисквания за професионалното обучение на възрастни и за образованието на подрастващи, както и единни насоки на реформирането им. За съжаление, те доста закъсняха поради бавното приемане на Закона за училищното и предучилищно образование[103] и други причини. В последна сметка бяха направени нови поправки и допълнения на закон от 1999 г.[104], вместо приемане на нов такъв, с който да се въведат съвременните принципи и „философия“ на промените.

Според ЗПОО на лицата се осигурява: 1) начално професионално обучение и съответно придобиване на първоначална квалификация по професия или по част от професия и 2) продължаващо обучение, в рамките на което придобитата квалификация по професия или по част от професия се актуализира, разширява или надгражда. Обучението се провежда извън системата на образованието чрез квалификационен курс в дневна, вечерна, задочна, самостоятелна, индивидуална, дистанционна форма. Важно е да се подчертае възможността за прилагане на дистанционната форма, която придобива все по-гпляма актуалност в пандемичната криза и след това, както и включването на самостоятелната и индивидуалната форма.

Документацията за ПО на лица, навършили 16 години, включва прилаганите в професионалното образование държавни образователни стандарти (ДОС) за придобиване на квалификация по професии, рамкови програми, учебни планове и учебни програми, които се използват и при професионалното образование. Рамковите програми включват тези по чл. 10 на ЗПОО, т.е. групите от А до Д за придобиване на професионална квалификация от първа до четвърта степен; начално ПО с придобиване на квалификация по част от професия; програми Е за продължаващо професионално обучение[105].

Единството на елементите на учебната документация за професионално образование и обучение позволява приемственост и съответно единство при прилагането им за възрастни и за подрастващи. В същото време законодателят позволява разработване на учебни планове за ПО на възрастни (т.е. на рамкови програми и ДОС) както самостоятелно от обучителната организация, така и съвместно със заявителя на професионалното обучение. Това е важно условие за качеството на това обучение за възрастни (ако се реализира в практиката) и за неговото съответствие на изискванията на конкретни работни места.

---

[102] Обн. *ДВ*, бр. 68 от 30.07.1999 г.

[103] Обн. *ДВ* от 13.10.2015 г.

[104] Последната поправка на ЗПОО е от 06.11.2018 г. От приемането на закона през 1999 до края на 2018 г. са направени 28 изменения и допълнения.

[105] Продължителността на обучението по тези програми може да е различно спрямо това на учениците и се уточнява в съответната учебна документация.

Важно е да се посочи, че изходящото образователно равнище за придобиване на степен на професионална квалификация или на квалификация по част от професия за обучавани в курсове е еднакво с входящото минимално такова за съответната степен (чл. 8, ал. 7 на ЗПОО). Така професионалното обучение на възрастни може да подпомага хоризонталната професионална мобилност на работната сила.

С текстовете в ЗПОО е стимулирана динамичността в разработването на учебните планове при професионалното обучение. Тя се съдържа във възможните комбинации на учебното време при изучаване на учебните предмети или модули за придобиване на обща, отраслова, специфична и разширена професионална подготовка. След 2018 г. се въвежда изискването учебните модули по специфичната подготовка да се актуализират най-малко веднъж на всеки пет години с оглед адекватност на работодателските изисквания.

Според ЗНЗ[106] обучението на заети и безработни се реализира чрез неформално обучение и информално учене, при което се придобиват знания, умения и компетентности или се подобряват вече притежаваните такива (чл. 58 от ЗНЗ). Обучението на безработни се организира от АЗ и според заявените потребности на заети, безработни и работодатели (чл. 63, ал 1. на ЗНЗ); от лицензирани и регистрирани в АЗ обучителни организации. Все още активността на самите работодатели при организиране на обучения на техните служители е ниска, а финансираните средства от тяхна страна са символични[107].

Подобряването на ефикасността на обученията предполага подобряване на техните резултати, т.е. качеството на работната сила, в съответствие с изискванията на работодателите, както беше посочено. За целта след 2019 г. НАПОО, МТСП и АЗ (и някои други институции) съществено разширяват проучванията си върху потребностите на работодателите от кадри в краткосрочна и дългосрочна перспектива. Това е сериозна промяна, която позволи затваряне на политическия цикъл на анализиране и прогнозиране на състоянието, развитието и потребностите от обучение на възрастни и която също създава условия за подобряване на ефикасността му.

В обобщение, институционалните основи на обучението на възрастни в национален мащаб осигуряват достъп до професионална квалификация, но наличието на тези възможности обаче невинаги предполага и пълноценната им реализация в практиката. Отсъствието на реални резултати, които са оценени положително от работодатели, наети, търсещи работа безработни и неактивни,

---

[106] Обн. *ДВ*, бр.112 от 29.12.2001 г.

[107] Разходите за професионална квалификация на наетите са елемент от групата „други социални разходи и надбавки“. Те не само са ниски, но и намаляващи като относителен дял в „общо трудови разходи“ на работодателите (Структура на разходите за труд на работодателите за наетите лица по трудово и служебно правоотношение, НСИ).

е главната съвременна предпоставка за ниския интерес към него, а в тази връзка – и за предполагаемото слабо стимулиране на гъвкавостта на работната сила.

Все още реформата на професионалната квалификация е в групата на добрите пожелания за реформи, в които обаче интересите на заинтересованите страни не успяват да намерят достатъчно много пресечни точки, а разпределението на отговорностите (и финансирането) не се прави според мащаба на техните интереси.

Шеста глава

Гъвкавостта на пазарите на труда: опитът на нови страни членки на Икономическия и паричен съюз на ЕС (ИПС на ЕС) на примера на Естония, Литва и Латвия и изводи за България

Развитието на пазарите на труда на страните членки в ЕС в последното десетилетие продължава да протича при наличие на голяма сегментираност в резултат както на обективни структурни икономически предпоставки, така също и на запазващи се политическо-институционални и регулативни специфики на отделните страни. Както потвърждава анализът в предходните глави, тази сегментираност обуславя различия в опита на отделните страни от ЕС по отношение на гъвкавостта на пазарите на труда и насочва вниманието през последните десетилетия към развитие на инструментариум за сравнения между страните и насърчаване на системни подходи в ЕС за развитие на гъвкавостта на пазарите. Изследванията на проблемите на сегментирането на пазара на труда в България потвърждават, че наред с общите проявления на тази сегментираност са налице и национално-специфични проблеми, които са свързани с конкретни подходи и избор на мерки на политиката (Белева, Цанов, Димитрова 2014). На тази основа, въпреки че регулирането на Единния вътрешен пазар на ЕС създава изисквания на правото на ЕС за фактора труд, националните пазари на труда в ЕС запазват своята обособеност и регулаторна рамка. Европейската стратегия за заетостта на практика е интеграционен механизъм, който от 1997 г. се прилага с цел да координира политиките по заетостта на държавите членки на ЕС преди всичко на основа изпълнение на насоки на развитие, а не чрез уеднаквяване на законодателството[108].

Както беше посочено в Първа глава, в интеграцията си към ЕС България провежда последователно изграждането на механизми и инструментариум за

---

[108] От 1997 г. досега Европейската стратегия за заетостта (ЕСЗ) запази ролята си на механизъм за утвърждаване на дългосрочни насоки за управлението на проблемите на заетостта и социалната политика. От 2007 г. с присъединяването си към ЕС България следва тези насоки, които от 2005 г. с Лисабонската стратегия се сливат с Общите насоки на икономическата политика (ОНИП) в един общ набор от Интегрирани насоки за растеж и заетост. След преосмислянето на Лисабонската стратегия през 2010 г. и стартирането на стратегията „Европа 2020“ се приемат нови приоритети на ЕСЗ, изразени в нови цели и интегрирани насоки. От 2011 г. насам ЕСЗ е напълно интегрирана в Европейския семестър и годишният цикъл за координиране на икономическата политика нараства по значение. В този смисъл изискванията на Европейския семестър на съвременния етап включват неизменно координацията на заетостта и социалната политика на страните членки на ЕС, в т.ч. и проблемите на гъвкавостта на трудовите пазари.

стимулиране на заетостта и социалната политика в съответствие с напредъка в тази област на регулиране в ЕС, като отчита препоръките, които се предлагат като конкретизирани насоки за всяка от държавите от ЕС. На съвременния етап на подготовката за приемане на еврото България е заинтересована от постигане на гъвкавост на пазарите на труда с отчитане на конкретните препоръки на Европейския семестър, основавайки се на собствения си опит и поуките, които касаят конкретно проблемите на страните от Еврозоната. Съвременните социални приоритети на Съюза откриват нови перспективи пред държавите членки по отношение политиките на заетостта[109].

На практика в условията на протичащата съвременна икономическа трансформация целите относно заетостта се съгласуват на ниво ЕС с по-развит инструментариум като стратегия, актуализирана с нови приоритети. Националните правителства на държавите членки имат по-голяма отговорност за формулирането и прилагането на необходимите политики за реализация на приоритетите. В този смисъл гъвкавостта на пазара на труда в отделните страни членки остава в пряка обусловеност от националния избор на страните членки относно пазара на труда и регулирането му.

Например актуални изследвания на ефекта на националните реформи на пазарите на труда за страните от Икономическия и паричен съюз (ИПС) на ЕС показват съществени различия в макроикономическото въздействие на реформите на обезщетенията за безработица и законодателството за защита на заетостта, прилагани в отделни страни от Еврозоната (Rünstler 2021). Като потвърждават наличието на различни ефекти от националните реформи в разглежданите направления, анализите дават оценка на голямата зависимост на пазарите на труда от политиката на конкретната държава. Реформите, либерализиращи пазарите на труда, водят до временни спадове на средното равнище на заплатите, но в повечето случаи са свързани с относително по-устойчиви увеличения на икономическата активност и заетостта. За разлика от реформите на системите за обезщетенията за безработица, ефектите от реформите на законодателството за защита на заетостта се проявяват по-бавно и постепенно и дават по-противоречиви резултати. Предстоящите реформи в пазарите на труда относно заетостта и социалната политика в съответствие с правото на ЕС неизбежно ще изискват време и ще водят до засилване на отговорността на отделните страни членки за постигане на напредък. От 2021 г. ЕС-27 се ангажира с целите за 2030 г. относно заетостта, обучението и бедността за постигане на по-справедлива, социална и приобщаваща Европа, като социалните права бъдат напълно защитени и поставени в центъра на политиките на ЕС. Реализацията

[109] Резолюция на Европейския парламент от 11 май 2023 г. относно пътна карта за социална Европа – две години след Социалната среща на високо равнище в Порто (2023/2586) RSP)); Резолюция на Европейския парламент от 15 март 2023 г. относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване (2022/2840) RSP)).

на стратегическите цели за заетостта може да се очаква, че ще бъде с особена важност за държавите членки на Съюза от Централна и Източна Европа, за които сближаването с по-развитите държави членки е свързано с по-големи предизвикателства както в макроикономическата, така и в социалната област.

Целта на настоящия анализ е да се очертаят характеристиките на гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските страни, ролята на политиките и инструментариума на ЕС за по-добра гъвкавост и да се оценят възможностите трудовите пазари да се поставят в полза на прилагането им за смекчаване на шоковете, свързани с адаптацията на икономиките към Икономическия и паричен съюз (ИПС). На основа на изведените характеристики на ГПТ в предходните глави могат да бъдат разгледани няколко аспекта на връзката им с проблематиката на участието в ИПС: 1) да се направи оценка на еволюцията на концепцията за гъвкавостта на пазарите на труда в контекста на участие в ИПС; 2) да се анализира гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските държави; 3) да се очертаят основните подходи и инструменти за постигане на гъвкавост на пазарите, като се държи сметка за напредъка в икономическото управление на ЕС в областта на заетостта и гъвкавостта на трудовите пазари и 4) да се направят изводи за България от опита на страни членки на ЕС в политиката на регулиране на трудовите пазари в условия на присъединяване към ИПС на ЕС.

Фактическата гъвкавост на пазара на труда в балтийските страни (Естония, Литва и Латвия) е добре известен факт. Участието на заети в профсъюзите и покритието на колективното договаряне остават много ниски като относителен дял в общия брой на заетите в балтийските страни, което обуславя възможността заплатите да се определят предимно на фирмено и индивидуално ниво. Това традиционно поставя и трите балтийски страни сред икономиките с най-гъвкави заплати в ЕС, което дава възможности за по-голяма адаптивност на бизнеса чрез заетостта. Например в редица анализи на трудовия пазар в Латвия в периода на Европейската суверенна дългова криза (2010 г.) изследователите подчертават, че е било доста лесно фирмите да намаляват заплатите и да освобождават постоянни служители по време на икономическата криза, която предхожда и донякъде съвпада с приемането на еврото (Fadejeva and Krasnopjorovs 2015). Положителен пример за ролята на гъвкавостта на трудовия пазар в Естония е фактът, че при нарастващата загриженост относно недостигът на работници в Естония след 2015 г. досега чрез стимулиране на гъвкавостта на трудовия пазар се осигурява привличането на чуждестранна работна сила и настъпват големи промени, като оттогава балансът на чуждестранната миграция остава положителен (Anniste et al. 2018). Имайки предвид постепенното нарастване на имиграцията към Естония през последното десетилетие, заслужава внимание фактът, че гъвкавостта на пазара на труда е свързана в разглеждания случай и с развитие на интелигентната миграционна политика, която от една страна отчита нуждите на пазара на труда и ролята на учебните заведения и обучението, но от друга страна взема под внимание и способността на обществото да се интегрира. Нараства нуждата от промени в ГПТ във връзка с имиграционния

прираст и както отбелязват група изследователи от Естония: „Мъдро управляваната миграционна политика помага за предотвратяване на социалните проблеми, свързани с масовата имиграция, и намалява рисковете от маргинализация, радикализация и сигурност“[110] (Eamets et al. 2018).

В балтийските страни преодоляването на наслагващите се кризи в последното десетилетие се изрази в усилия за макроикономическа стабилизация и бюджетна консолидация, но заедно с това без промени за подобряване на колективното трудово договаряне, а по-скоро за развитие на активните политики за заетостта и борба със сенчестата икономика. Балтийските страни се насочиха към различни национални реформи на правилата и практиките за гъвкавост и сигурност на пазарите на труда, като по-стриктно следват постигането на съответствие с препоръките за заетост и социалните политики на страните от Еврозоната. Тъй като в началото на предходното десетилетие кризата в Еврозоната започна да се тълкува до голяма степен като криза на конкурентоспособността, заплатите бяха разглеждани като основна коригираща променлива за „вътрешна девалвация“, като се твърдеше, че конкурентоспособността може да бъде възстановена чрез намаляване на разходите за труд, преструктуриране на публичния сектор, съкращаване на администрацията и активни политики за заетост, за сметка на по-големи бюджетни разходи.

Балтийските страни следват този подход преди и при подготовката си за приемане на еврото, но провеждат реформи в полза на гъвкавостта на трудовия пазар. Пример за такава политика е Латвия, която преодолява дълбока икономическа криза по време на Глобалната криза от 2008 г. с мерки за „вътрешна девалвация“, но и с поредица от допълнителни мерки. Силата на профсъюзите е силно засегната по време на рецесията и членството в синдикатите рязко намалява, успоредно със съкращаването на броя на работниците. В 2011 г. синдикалното членство представлява около сто хиляди служители, или около 12% от всички работници, докато преди рецесията членството е приблизително 1.5 пъти по-високо. Степента на покритие на колективните трудови договори също спада до около 20%. Латвия налага ограничения върху възможностите за предприемане на стачни действия; ако стачка бъде оспорена в съда, тя трябва да бъде спряна, докато съдът не постанови решението си. Някои професии, които предоставят важни услуги на национално ниво, като съдии, прокурори, полицаи и пожарникари, нямат право да стачкуват. Всички тези фактори доведоха до това, че по време на рецесията през 2008 − 2011 г. Латвия няма толкова масови протести, като тези в други страни от ЕС, където мерките за бюджетни икономии бяха тежки. Начинът, по който страната преодолява рецесията и последи-

[110] Eamets, R., Puur, A., Piirits, M., Anniste, K., Sakkeus, L., Klement, M. (2018). Estonian workforce forecast: immigration vs. employment change. RITA migration project. Accessed 28.03.2021, https://sisu.ut.ee/sites/default/files/ranne/files/luhikokkuvote_1_toojou_pakkumine_sisseanne_ja_hoive_4_02.0.

ците от нея, се дължи главно на международната финансова подкрепа и отказа на латвийското правителство да девалвира националната валута с настояването му да се придържа към курса, определен към еврото.

Латвийският синдикалист Дж. Кайякс счита, че особено значение за вниманието към гъвкавостта на пазара на труда в кризата имат аргументите, изложени в подкрепа на решението да се запази стабилността на банковата система, да се избегне възникването на регионална криза в балтийския и съседния регион и Латвия при присъединяването към Еврозоната веднага, щом е възможно, което означава, че обменният курс на нейната валута е фиксиран и че дефицитът на националния бюджет трябва да бъде под 3% от БВП“[111].

В Естония през 2013 и 2014 г. също се дава приоритет на гъвкавостта на пазара на труда, като правителството и социалните партньори обсъждат ново законодателство относно колективното договаряне и разрешаването на колективни спорове. До договаряне и ново законодателство, обаче, не се стигна и темата не е повдигната отново. Според национално проучване на трудовия живот в Естония през 2009 г. 33% от служителите са обхванати от колективен трудов договор, докато 5% заявяват, че не знаят дали са обхванати, или не. Проучването потвърждава, че само около 6% от фирмите са сключили колективен трудов договор. За сравнение, същото проучване за Естония в 2015 г. показа, че едва 19% от служителите са обхванати от такова споразумение, докато 28% не знаят дали са обхванати, или не. През 2015 г. едва 4% от фирмите имат сключен колективен трудов договор. Обхватът на колективното договаряне не само не се е увеличил, а дори съществено намалява в периода 2009 – 2015 г.[112]

Гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските страни се разглежда като амортисьор, който подпомага преодоляването на кризите и адаптацията им за приемане на еврото. В изследване на новоприетите страни членки на ЕС от 2004 г. се отчита, че тези страни са доста напреднали спрямо Еврозоната в процеса на пазарна и институционална реформа вследствие прехода им към пазарна икономика от централизираното управление на икономиката, характерно за социализма. Гъвкавостта на пазарите на труда се дължи на факта, че в резултат на прехода към пазарна икономика пазарните структури като новосъздадени са по-гъвкави от тези в страните от Еврозоната и поради намаляването на ролята на държавата, макар че остава проблемът средното равнище на работната заплата да е значително по-ниско от това на развитите страни членки на ЕС[113].

---

[111] Kajaks, J. (2013). Study on the economic and social situation in the Baltic States: LATVIA, European Economic and Social Committee.

[112] Eesti Pank (2019). Labour Market Review 1/2019, https://www.eestipank.ee/en/publication/labour-market-review/2019/labour-market-review-12019.

[113] Angeloni, I., Flad, M. and Mongelli, F. (2005). Economic and monetary integration of New Member States - helping to chart the route, Occasional Paper Series from European Central Bank, 2005, No. 36.

Независимо от това, балтийските страни на съвременния етап споделят алтернативната стратегия на ЕС в приемането на Европейския стълб за социални права, според който развитието на заплатите трябва да бъде засилено чрез координирана в цяла Европа реконструкция на колективното договаряне като предпоставка за по-устойчив и по-приобщаващ растеж в Европа. Разглежданите страни подкрепят новата политика на ЕС по отношение на заетостта и се подготвят за прилагането на Директивата за адекватни минимални заплати в Европейския съюз. Несъмнено опитът на тези страни позволява да се оценят възможностите за изграждане на по-добър капацитет за гъвкавост на пазара на труда в нашата страна, който в синергия с други политики ще направи адаптивността на икономиката по-добра при приобщаването към Еврозоната.

6.1. Концепцията за гъвкавостта на пазарите на труда в контекста на участие в Икономическия и паричен съюз на ЕС

В съответствие с Договора за ЕС от Маастрихт членството на една страна от ЕС в Еврозоната се предоставя не само въз основа на изпълнение на критериите за номинална конвергенция, но трябва да се вземат предвид и други фактори, като интеграцията на пазарите и изграждането на институционалния капацитет на съответната страна за участие в Еврозоната. На практика това означава постигнато равнище на пазарната интеграция на участващите страни, при което е особено важна гъвкавостта на пазарите на труд, за да се създават по-добри възможности за смекчаване на шоковете в отделни страни и в Еврозоната като цяло. ЕЦБ има важна роля в тази „по-широка оценка“ на икономическите условия за участие на страните от ЕС в паричната интеграция, включително относно гъвкавостта на трудовия пазар.

Според теорията на оптималната валутна зона при членство в Еврозоната за съответната страна членка с приемането на общата валута се изключва национален избор на промени на валутния курс и лихвените проценти. Вместо това придобива най-важно значение гъвкавостта на пазарите и адаптацията чрез алтернативни механизми за посрещане на асиметрични шокове – независимо дали са циклични/временни или структурни. За тези основни механизми е основно разграничението между пазарни и институционални механизми със следните основни характеристики:

1) пазарни механизми, които могат да бъдат допълнително подразделени на решения за „гъвкави цени“ (напр. намаляване или увеличаване на реалните доходи) и решения за „гъвкаво количество/фактор“ (напр. мобилност на труда и капитала). Тези пазарни механизми са свързани с гъвкавостта на пазарите на труда, както и с рисковете за сигурността на заетостта и равнището на доходите;

2) институционални механизми, по-специално трансфери през централия бюджет на отделната страна членка и/или съгласно бюджетната политика на Съюза или паричната политика на Паричния съюз на ЕС като цяло (известна е

дискусията за фискални трансфери при кризисно регулиране в Паричния съюз с преход към бъдещ евентуален „фискален федерализъм“) или чрез конкретно действие от страна на публичните органи.

Още при първия кръг на разширяването на ИПС с нови страни членки на ЕС от Централна и Източна Европа се отчитат проблемите и последиците от предизвикателствата в социално-икономически аспект (ЕСВ 2004). Паричната интеграция е неизбежно да повлияе на адаптацията на заплатите, заетостта и разпределението на доходите чрез промени в парично-кредитната среда, търговията, ПЧИ и миграционните потоци. Въвеждането на единна валута създава предизвикателства за заетостта и равнището на работната заплата, която е по-ниска в номинално и реално изражение в новоприетите страни от ЦИЕ. Пазарно ориентираното приспособяване на цените и заплатите към асиметричните сътресения работи по два канала: на конкурентоспособността и на реалния лихвен процент. Възникват въпроси за процесите на сближаване на равнищата на живот в условията на пълна мобилност на факторите на производство. На теория приспособяването към асиметрични шокове – специфични за страната шокове или идиосинкратични ефекти на общи шокове и връщане към равновесието, може да се осъществи по четири канала:

а) пазарно регулиране на цените и заплатите;

б) приспособяване, предизвикано от политиката (фискална и структурна политика);

в) застраховка срещу специфични за страната шокове чрез фискални трансфери и финансова интеграция;

г) трудова мобилност.

Ефективността на приспособяването се определя от сложните взаимодействия на развитието на продуктовите, трудовите, финансовите пазари, фискалните и структурните политики. Гъвкавостта на пазарите на труда има при това водещо значение за регулирането на цените и заплатите. За новите страни членки на ЕС подготовката им за присъединяване към ЕС и Еврозоната се свързва със стратегия, която се основава на два основни стълба – подценена валута и относително по-ниски разходи за труд, които са обективни предпоставки за конкурентоспособност, дори като се допуска да не отразяват реалната производителност на работната сила.

Тази стратегия се прилага в повечето страни от ЦИЕ от началото на 90-те години на миналия век и е подсилена както от девалвацията на националните валути на източноевропейските страни с обвързани или плаващи валутни курсове, така и от подценяването на реалния курс на националните валути на страни членки на ЕС като България, обвързани с Паричен съвет и фиксиран обменен курс. Относително по-ниските цени на работната сила са един от основните компоненти за гарантиране на по-висока конкурентоспособност на производството и износа, която се материализира в търговско-икономически предимства. Същевременно относително по-ниското заплащане на труда е един от факторите за по-бавното и трудно намаляване на разрива в равнището на

доходите и жизнения стандарт в страните членки от ЦИЕ в сравнение със страните от Еврозоната, особено в последното десетилетие. Средносрочно ефектът от по-ниската цена на фактора труд стимулира трудовата миграция в ЕС към по-развитите страни членки и влошава конкурентоспособността на икономиката поради отлива в чужбина на по-квалифицираната работна сила. Повишаването на работната заплата става предизвикателство и политически инструмент в създаването на условия за устойчив и приобщаващ стопански растеж в страните от ЦИЕ и чрез повишаване на работната заплата номинално и реално се ускорява приобщаването към Еврозоната.

Както беше посочено във Втора глава, наблюдаваните промени в номиналната и реалната заплата в страните от Еврозоната и ЕС потвърждават тези проблеми. След пандемичната криза ръстът на номиналната компенсация на служител през 2021 г. беше доста над средното ниво преди пандемията. Тя достигна 4.0% в ЕС през 2021 г., което е доста над средното ниво от 1.9% от 2013 до 2019 г. През 2021 г. номиналната компенсация на служител се увеличи във всички държави членки на ЕС, но с по-висок темп в новите страни членки, включително и като страни от Еврозоната, заради нуждата от догонващо развитие за намаляване на разрива със старите страни членки на ЕС. Темп на растеж над 6% за 2022 г. е регистриран в Литва, България, Латвия, Хърватия, Естония, Унгария, Словения и Словакия в съответствие с догонването на техните икономики. За разлика от посочените страни, компенсацията на служител е нараснала с по-малко от 3% в седем държави членки (Холандия, Гърция, Ирландия, Испания, Австрия, Финландия и Дания (ЕС 2022).

Важни са и различията в европейските социални държави и системите за индустриални отношения, които се считат за значителни и добавят към голямото разнообразие от специфични за всяка държава решения, но водят до увеличаване на неравенствата в социален план както между страните членки, така и вътре в тях (Backé et al. 2004). Признава се необходимостта от търсене на жизнеспособни алтернативи на статуквото в отделните страни и се засилват опитите за реформи и за подобряване на ефективността на установените институции на пазара на труда (Buttler et al. 2008). Освен това предизвикателствата насърчават от 2000 г. досега търсенето на нови европейски политики за гъвкавост и сигурност на пазарите на труд в ЕС и координацията на политиките чрез механизма за „отворена координация“.

На съвременния етап във връзка с кризисните процеси в глобален и европейски мащаб ЕЦБ е пред предизвикателствата на по-нататъшното усложняване на ролята ѝ в интеграционния процес вследствие на рисковете от шокове и нуждата от регулиране на пазарите. Фактическото функциониране на ИПС обуслови противоречиви тенденции към задълбочаване на икономическите различия, вместо да се наблюдава по-добра номинална конвергенция между страните от Еврозоната. Отчита се, че ИПС не отразява в цялост изискванията на теорията за оптимална парична зона и като обект на анализ търпи критики относно допуснатите от самото начало при изграждането му дефицити в неговата

институционална и функционално-политическа архитектура. Гъвкавостта на пазарите на труда в този смисъл е изключително важна за способността на икономиката за адаптация към шокове на предлагането и търсенето в Еврозоната.

Гъвкавостта и сигурността на пазара на труда се очертават като най-разпространеният модел на трудови отношения в ЕС след 2000 г., който се прилага за модернизиране на политиките за заетост и социалните услуги. В отговор на доминиращата дерегулация от 80-те години на миналия век идеята за гъвкавостта се основава на тезата, че инвестициите в социалните политики не са бреме за публичните бюджети, а вместо това представляват икономически производствен фактор (Wilthagen 1998). Идеята е, че мерките за гъвкавост и сигурност на пазара на труда могат да се подкрепят взаимно: само чрез по-висока сигурност, защитаваща заетостта (а не запазването на работното място), и по-добра адаптация към предизвикателствата на глобализираната икономика динамичните промени могат да бъдат ефективно посрещнати.

През 2007 г. Европейската комисия популяризира тази идея като ключова политическа концепция. Разгледаната в Първа глава концепция за гъвкавата сигурност (flexicurity) на пазара на труда е важен приоритет в Европейската стратегия за заетостта от 2007 г. (и съответно в Лисабонската програма), но Глобалната криза затруднява реализацията му. На държавите членки се препоръча „да насърчават гъвкавостта, съчетана със сигурност на заетостта“ и да прилагат политики за заетост, насочени към постигане на пълна заетост, подобряване на качеството и производителността на труда и укрепване на социалното и териториалното сближаване. Кризисните процеси пречат на прилагането на предлаганите в първото десетилетие на Паричния съюз механизми и компоненти за развитие на гъвкавостта на пазарите на труда. Препотвърдени по-късно в рамките на Стратегията „Европа 2020“, тези идеи са показателни като набор от пожелателни насоки на политики за заетостта, чието предлагане се оказва затруднено в условията на бюджетни ограничения на публичните разходи. Факт е, че тяхната роля за националните икономики нараства при Паричния съюз с въвеждането на еврото като обща валута във връзка с асиметричността на шоковете, които възникват в отделните страни членки и следва да се преодоляват. Към тези компоненти на гъвкавостта на пазара на труда се отнасят, както следва:

1. Гъвкави и надеждни договорни споразумения: нараства ролята на наличието на договорни споразумения, осигуряващи адекватна гъвкавост както за работодателя, така и за служителите, в балансирана комбинация със сигурност и оферти за активиране чрез модерни трудови закони, колективни споразумения и организация на работа;

2. Всеобхватни стратегии за учене през целия живот: стратегии за осигуряване на непрекъсната адаптивност и пригодност за заетост на работниците, особено на най-уязвимите;

3. Активни политики на пазара на труда (АППТ): политики, които помагат на хората да се справят с бързите промени, безработицата и улесняват прехода към нови работни места;

4. Съвременни системи за социална сигурност, допълнително разделени на: а) системи за социална сигурност и б) съвместяване на професионалния и личния живот: системи, които осигуряват адекватно подпомагане на доходите, насърчават заетостта и улесняват социалната защита и трудовата мобилност.

Мониторингът на постиженията в областта на гъвкавата сигурност беше продължен след одобрението от държавите членки на списък с показатели (EMCO-list). През 2010 г. беше предложен ревизиран и обогатен списък от индикатори (EMCO modified list). Трудността за установяване на ясна категоризация на измеренията на гъвкавата сигурност както на ниво ЕС, така и сред експертите, произтича от комплексния характер на концепцията, нейната силна зависимост от начина на прилагане и взаимовръзката между всички измерения. Оценката на гъвкавата сигурност на европейско ниво е свързана с мониторинга на политиките по заетостта с помощта на Съвместната рамка за оценка (Joint assessment framework − JAF). Европейската комисия предлага тази рамка като аналитичен инструмент, който да подкрепи основаното на доказателства изготвяне на политики въз основа на подход в три фази:

1. Количествена оценка въз основа на индикатори (фаза 1): идентифициране на ключов общ индикатор за (под)област на политика и ограничен брой съответни подиндикатори и контекстуални индикатори;

2. Качествена оценка (фаза 2), която квалифицира и допълва констатациите от фаза 1;

3. Приоритизиране на предизвикателствата и идентифициране на ключови предизвикателства.

Европейската комисия предприема инициативи с активното сътрудничество на европейските социални партньори за предефиниране на концепцията за гъвкава сигурност и създаване на нова институционална рамка за нейното прилагане в държавите членки с оглед консолидирането на сигурността на работните места и пълната заетост.

Както показва сравнителният анализ на ГПТ в Първа глава, балтийските републики приемат еврото по различно време, но се подготвят за включване в ИПС в период, който съвпада с по-активното развитие на идеи и мерки за гъвкавост на пазарите на труда. Политиките на пазара на труда поради това се различават в отделните страни в зависимост от националните нужди и определянето на приоритети. Интеграционният процес в ЕС инициира общностни политики на пазарите на труд, но различията между страните членки остават. На съвременния етап, независимо че вече са членки на Еврозоната, някои от балтийските страни имат редица проблеми с недостатъчно добро представяне по редица показатели за гъвкавостта на пазара на труда. На практика приемането на еврото няма пряко въздействие върху развитието на гъвкавостта на трудовия пазар, освен в наличието на по-високи изисквания за съответствие с приеманите за Еврозоната изисквания и препоръки за заетостта и социалната политика. Това доказва и тезата за самостойната роля на еврото като пари, които функционират като всеки вид пари като „воал“ на отношенията на производство и

размяна и така при паричната трансмисия парично-стойностните съотношения са в зависимост от конкретната социално-икономическа система. Разликата в социално-икономическата, институционалната и историческата среда между европейските държави накара Европейската комисия да предложи специфични за всяка държава пътища за посрещане на предизвикателството на гъвкавата сигурност: а) справяне с договорната сегментация на пазарите на труда; б) развитие на гъвкава сигурност в предприятията и предлагане на сигурност при прехода; в) справяне с пропуските в уменията и възможностите сред работната сила; г) подобряване на възможностите за гарантиране на обезщетения и на неформално заетите работници.

Прилагането на мерки за по-голяма гъвкавост на пазара на труда поражда много трудности и въпроси. В Европейският парламент има дискусия за това, какви насоки ще бъдат възприети в ЕС, за да се гарантира, че гъвкавите договорености за заетост не служат единствено на целта да регулират правата на работниците, но и за да дадат възможност на компаниите едностранно да си осигурят конкурентни предимства. Макар стабилното колективно договаряне, по-специално на секторно или междуотраслово равнище, да допринася за осигуряването на адекватна защита на минималната работна заплата, през последните десетилетия традиционните структури за колективно договаряне се рушат, което се дължи, наред с другото, на структурни промени в икономиката в посока към сектори, в които има по-малко синдикати, и на намаляването на броя на членуващите в синдикални организации, вследствие по-специално на практики, свързани с антисиндикализъм, както и на увеличаването на несигурните и нестандартните форми на заетост, в т.ч. формите на гъвкава заетост, които са представени обстойно във Втора и Трета глава.

Факт е, че след финансовата криза от 2008 г. колективното договаряне на секторно и междуотраслово равнище беше подложено на натиск в някои държави членки. Колективното договаряне на секторно и междуотраслово равнище, обаче, е съществен фактор за постигане на адекватна защита на минималната работна заплата и поради това трябва да бъде насърчавано и укрепвано. В редица страни членки концепцията за гъвкава сигурност на пазара на труда се натъква на трудности при реализацията ѝ в ефективни практики и резултати. От 2008 г. концепцията е оспорвана в две насоки. От една страна, при икономическата криза се намаляват както публичните разходи за активни политики за заетост, образование и социално осигуряване, така и частният стимул за инвестиране в човешки ресурси по такъв начин, че първите „жертви“ на кризата са именно работниците с гъвкави договорни ангажименти. Продължителната безработица (особено сред младите групи) и трудностите при ранното кариерно развитие, както и съкращаването на социалните разходи в много държави членки са фактори, които не допринасят за ефективна политика на гъвкава сигурност.

От друга страна, самата концепция за гъвкава сигурност страда от липса на консенсус, воден от слабостта на основната теория и развиващите се характеристики на концепцията с включване на по-широк обхват социални услуги

(Viebrock and Clasen 2009). Показателно е, че с разширяването на Еврозоната от 2007 г. се слага началото на отчитане на националните интервенции на пазарите на труда, които се класифицират в обща таксономия по вид дейности, съгласно правилата, определени в Евростат по методологията от 2006 г. Заедно с това се приема, че следва да се подкрепи по-добър сравнителен анализ с оглед постигането на разумно координиране на желаните резултати на политиките на страните от Паричния съюз. Но в конкретната насока на препоръки за политики за гъвкава и сигурна заетост не е отбелязан напредък на равнище на ЕС, за разлика от опита на страни като Дания и Нидерландия, за които се очертава ясен избор на национален социален модел на гъвкава сигурност.

В посткризисния период към 2016 г. в институциите на ЕС се дискутира тезата, че за страните от Централна и Източна Европа минималните заплати са ефективен инструмент за намаляване на неравенството чрез повишаване на най-ниските доходи и насърчаване на стратегия за преодоляване на модела на ниските заплати, който преобладава в новите страни членки от ЦИЕ като исторически унаследен още от началото на прехода към пазарна икономика. Промяната общо за ЕС-27 настъпва с приемането в 2017 г. на Европейския стълб за социални права, с който се добавя и концепцията за ефективно прилагане на минималните заплати при повишаването на съвкупните нива на заплатите. Постига се съгласие, че това обуславя необходимостта страните членки да осигурят по-силна роля на колективното договаряне в социалното партньорство.

Отчитането на възможностите за прилагане на мерки за гъвкавост на пазарите на труда се оказва необходимо за страните членки на ЕС и Еврозоната заради рискове от асиметрични шокове и кризи. С приемането на Европейския социален стълб гъвкавостта на трудовия пазар влиза в обхвата на социалните цели и стратегията за постигането им с приетата конкретна Пътна карта от 2021 г.[114]

Фактологически през последните 15 години ИПС е преминал през три последователни кризи, които очертават много нерешени функционални и институционални проблеми на финансовата и икономическа интеграция в Еврозоната, в това число и по отношение на гъвкавостта на пазарите на труда. Хронологията потвърждава нарастващата роля на пазарите на факторите на производство и особено на пазарите на труда, въпреки различията в причините, факторите и формите на проявление на тези няколко кризи.

Първата е Глобалната финансова криза през 2008 – 2009 г., която чрез финансовите пазари и кризата в банковия сектор засегна пазарите на труда във всички страни от ЕС и обуслови важни реформени процеси в ЕС в отношенията труд и капитал и в политиките за заетостта.

---

[114] Заетост и социални политики на Еврозоната за 2021 г. Резолюция на Европейския парламент от 20 октомври 2021 г. относно заетостта и социалните политики на Еврозоната за 2021 г. (2021/2062(INI)) (2022/C 184/02).

Втората е кризата на държавния дълг в Еврозоната през 2010 – 2012 г., която продължи с негативното си въздействие до средата на предходното десетилетие и стимулира значителни реформи в управлението и финансовата архитектура на ЕС, както и в регулирането на пазарите на труда на равнище на ЕС и в отделните страни членки на Съюза. След тези две кризи продължаващата трета криза с COVID-19, която започна в началото на 2020 г., ни дава основание да проследим как пандемичният срив на икономиките въздейства като шок върху публичните финанси и заетостта и обуславя нови предизвикателства пред политиката за по-добро управление на Еврозоната и на гъвкавостта на пазарите на труда. Пандемичната криза добави и нови технологически възможности и предизвикателства към работната сила и съответно откри проблематиката на платформената икономика като част от гъвкавостта на трудовия пазар в условията на дигитализация и автоматизация.

Кризите и свързаните с тях шокове оказват различно въздействие в отделните страни от ИПС, тъй като въпреки тенденцията към синхронизация на бизнес циклите, макроикономическите неравновесия и преодоляването им са специфични за всяка отделна страна. Редица изследвания доказват, че кризисните ефекти са различни по дълбочина и обхват и се дължат на неравновесия в пазари на фактори на производство, които влияят на гъвкавостта и структурата на пазара на труда (вж. Boeri & Garibaldi 2016). На практика и трите кризи, но особено тази с COVID-19 като екзогенен шок, допринасят да се засили вниманието към относителното значение на цикличните спрямо структурните фактори при предизвикването на асиметрични шокове. Това е дискусионен проблем в дебата относно Еврозоната от самото начало на учредяването на институциите му (Patterson and Amati 1998). В този контекст ролята на гъвкавостта на пазарите на труда заслужава поддържане на националния избор на политики за заетост, като се отчита постоянно сравнителната оценка на опита на страните членки на Еврозоната.

С влизането си в Паричния съюз всяка нова страна членка е пред предизвикателството за синхронизация на бизнес цикъла по отношение на останалите страни членки на Съюза. Но както доказва хронологията на кризите в Еврозоната, асиметричните сътресения в един съюз не могат да бъдат изключени, дори когато пазарите са силно интегрирани. Също така е важно да се гарантира, че пазарите на факторите на производство трябва да са достатъчно гъвкави, за да поемат сътресения, възникващи в Еврозоната, без да има повече възможност страните членки да прилагат национална валута и евентуални корекции на обменния ѝ курс при големи макроикономически неравновесия и външни дисбаланси. Предпазливият подход, застъпен от ЕЦБ на база на договорно-правните основи на ИПС, се основава на съображения, свързани с различния капацитет на пазарите на труда в държавите членки да поемат асиметрични шокове.

В посткризисния период към 2016 г. в институциите на ЕС се приема тезата, че за страните от Централна и Източна Европа минималните заплати са ефективен инструмент за намаляване на неравенството чрез повишаване на

най-ниските доходи и насърчаване на стратегия за преодоляване на модела на ниски заплати, който преобладава в новите страни членки от ЦИЕ като исторически унаследен още от началото на прехода към пазарна икономика. С приемането в 2017 г. на Европейския стълб за социални права се добавя и концепцията, че за да бъде наистина ефективно прилагането на минималните заплати при повишаването на съвкупните нива на заплатите, ще е необходимо страните членки да преосмислят нова, по-силна роля на колективното договаряне. Целите на Директивата за осигуряване на адекватни минимални заплати, които гарантират достоен стандарт на живот, и за укрепване на колективното договаряне представляват промяна на парадигмата в гледната точка на европейските институции за заплатите и колективното договаряне в сравнение с политиките, следвани по време на кризите в Еврозоната.

На съвременния етап е налице съществена категорична промяна на позицията на ЕК за колективното трудово договаряне, което е показателно, като се има предвид, че през 2012 г. Генералната дирекция по икономически и финансови въпроси (DG ECFIN) препоръча „намаляване на законоустановените минимални заплати и покритието на колективното договаряне, както и цялостно намаляване на правомощията на синдикатите за определяне на заплатите, като „щадящи заетостта“ реформи“.

С Директивата на ЕС за адекватни минимални заплати се установява праг от 80% покритие, под който държавите членки на ЕС са задължени да „създадат план за действие за насърчаване на колективното договаряне за прогресивно увеличаване на процента на покритие на колективното договаряне“. Освен в ЕС, важността на отчитането на „покритието“ на колективното трудово договаряне като дял от общия брой трудонаети се наблюдава внимателно и в страните от ОИСР, също така и във връзка с провеждани реформи за (повторно) въвеждане на някои форми на секторно колективно договаряне (OECD 2019).

Целите на Директивата са да се гарантират адекватни минимални заплати, позволяващи достоен стандарт на живот, да се води борба с бедността сред работещите и да се намали неравенството в заплащането. Член 5, параграф 2 определя критериите, които държавите членки трябва да спазят при определяне на законоустановените минимални заплати: покупателна способност, като се държи сметка за разходите за живот; общото равнище на заплатите и тяхното разпределение; темпът на растеж на заплатите и дългосрочните национални нива и тенденции на производителност. Тези критерии по същество отразяват текущата национална практика и държавите членки са свободни да избират относителното тегло, което им придават, но те трябва да следват стратегическата промяна за борба с неравенствата в заплащането.

По този начин директивата установява де факто двоен праг от изисквания. Въпреки че не е правно обвързваща, тя представлява силен нормативен показател за определяне на минимални заплати на национално ниво. На практика този праг вече ръководи определянето на минималната заплата в различни държави членки. Следователно надеждните и международно сравними мерки за покри-

тие на договарянето са ключови. Но ако концепцията е относително проста, действителното измерване е свързано със затруднения. Например специални проблеми с измерването могат да възникнат от многогодишни колективни споразумения или договаряне на много нива, които могат да водят до двойно отчитане. Освен това не всички държави предоставят навременни данни.

Тъй като никоя от държавите членки със законоустановена минимална работна заплата понастоящем не изпълнява двойния праг за съответствие с Директивата, подобно структурно изискване за увеличение на минималните заплати е особено важно като перспектива и изпълнение в отделните страни членки, особено във времена на висока инфлация.

Друга важна иновация е признаването на значението на колективното договаряне за осигуряване на адекватни минимални заплати. Сред различните разпоредби, които се стремят да засилят ролята на профсъюзите, е изричното потвърждение в член 3, параграф 3, че колективното договаряне е техен прерогатив – а не този на по-неясно формулираните „работнически организации“ в оригиналния текст на Европейската комисия − и член 4, параграф 1, който гарантира правото на колективно договаряне и защитава работниците, които участват (или желаят да участват) в него от дискриминация. Член 4, параграф 2 допълнително задължава държавите членки с по-малко от 80% покритие на колективното договаряне да предприемат мерки за увеличаването му. Това включва национални планове за действие, които трябва да съдържат ясен график и конкретни мерки за постепенно увеличаване на степента на покритие. Тези планове трябва да бъдат разработени в сътрудничество със социалните партньори, редовно да бъдат преразглеждани и актуализирани поне на всеки пет години.

По данни на ЕК само шест държави в момента изпълняват този праг. Във всички тях колективното договаряне се води предимно на секторно ниво. Следователно прагът от 80% може да се разглежда като косвен призив за насърчаване на секторното договаряне. През последното десетилетие с ежегодните доклади на Европейския семестър повече от десет държави членки на ИПС са получили специфични препоръки, свързани с необходимостта от подобряване на механизма на минималните заплати. В периода 2014 − 2019 г. България и Румъния са получили специфични препоръки, които подчертават необходимостта от по-прозрачно определяне на минималната заплата с механизми, основани на обективни критерии за определяне на годишни минимуми (като например създаване на работни места и конкурентоспособност), както и насоки за актуализиране на минималната заплата. Въпреки това ЕК отчита в 2020 г., че има ограничен напредък в изпълнението на препоръките и предизвикателствата продължават[115].

---

[115] EUROPEAN COMMISSION (2020). Commission Staff Working Document Impact Assessment: Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union {COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 246 final}, p. 224.

Адекватните минимални заплати и силното колективно договаряне вече не се разглеждат като част от проблема, а като част от решението. Директивата за минималната работна заплата осигурява защита срещу всякакви по-нататъшни опити за премахване на националните системи за договаряне, както видяхме, както на европейско, така и на национално ниво, след голямата рецесия от 2008 – 2009 г.

Директивата за адекватни минимални заплати в ЕС се разглежда от редица изследователи като „закъсняла“ промяна в доминиращия възглед за ролята на минималните заплати и колективното договаряне – и дори отива крачка напред, като дефинира процедурни правила, които поставят бремето за прилагане на подобрения върху държавите членки. Директивата представлява нова насока в социалната политика на ЕС и показва, че Европейският стълб на социалните права може да предостави алтернативни възможности за правни инициативи, които подобряват живота на милиони граждани. Но трудностите тепърва предстоят, тъй като прилагането на директивата повече от всякога зависи от участниците в националната политика на отделните страни членки на ЕС да предприемат необходимите политически инициативи за значително увеличаване на минималните заплати и за укрепване на обхвата на колективното договаряне.

6.2. Характеристики на пазарите на труда на балтийските страни

Сравнителният анализ на гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските страни членки на ИПС представлява интерес поради две причини.

Първата причина е свързана с факта, че практиката на тези страни опровергава битуващото схващане при подготовката им за участие в европейската интеграция, че като бивши страни с централно планиране те имат „твърдо“ регулирани пазари на труда. „Твърдите“ пазари на труда обикновено показват по-висок естествен процент на безработица и са по-малко ефективни в балансирането на търсенето и предлагането на пазара. Новите държави членки на ЕС често са считани като относително зависими от неотдавнашното минало на централното планиране и се смята, че имат „твърди“, негъвкави пазари на труда, които не могат да реагират на шоковете на бизнес конюнктурата. Опитът на балтийските страни потвърждава, че развиват гъвкавост на пазарите и че проблемите на политиката за заетостта и доходите са по-сложни, но подлежат на развитие. Институциите на пазара на труда в тези страни не само не са „по-твърди“ в сравнение със „старите“ страни членки на ИПС, но се развиват успешно в утвърждаването на европейските подходи. Още в периода на подготовката за приемане на еврото в балтийските страни някои автори доказват, че „институциите за договаряне на заплатите в новите страни членки всъщност са по-добре изградени за микроикономическа гъвкавост на заплатите, отколкото в ЕС-15“ (Boeri & Garibaldi 2006).

Втората причина да се анализира опитът на балтийските страни членки на ИПС е да се очертаят резултатите от провеждането на активни политики за постигане на сравнително добра гъвкавост на пазара на труда, за да има възможности да се абсорбират макроикономически сътресения. Еластичността на пазара на труда в балтийските страни е сред основните фактори за преструктурирането на икономиките им, но за това допринасят последователно провеждани политики на пазарите на труда.

След разпадането на Съветския съюз на 9 декември 1991 г. балтийските държави Естония, Латвия и Литва преминаха ускорено към реформиране и либерализиране на икономиките. Преходът към пазарна икономика в тези страни се проведе шоково и икономическият либерализъм стана водеща парадигма. В условия на дълбока икономическа криза в балтийските страни са проведени още в първото десетилетие конституиращи парични реформи за въвеждане на национални валути, както и стопански реформи в реалния и финансовия сектор за целите на макроикономическа стабилизация. Приемането на еврото е значителна стъпка в интеграцията на тези страни в Еврозоната, но то само по себе си не решава проблемите за догонващото икономическо развитие, от което се нуждаят те за сближаване със „старите“ членки на Еврозоната. Еврото съдейства за ускоряване на икономическата либерализация, но структурните проблеми на разглежданите страни остават и се нуждаят от конкретни политики на развитие.

Балтийските държави направиха значителен скок в индекса на икономическата свобода през последните 30 години според класацията на Института „Фрейзър“ (EFW). Естония повиши нивото си на икономическа свобода от 6.38 (53 място) през 1995 на 8.0 (22 място) в 2017 г. и от 7.89 (13 място) до 7.82 съответно в 2022 г. Латвия повиши класирането си от 5.59 (77 място) през 1995 г. на 7.5 (22 място) през 2017 г. и на 8.0 с ранг 8 в 2022 г. Литва също повиши класацията си: от 5.49 (82 място) през 1995 г. до 7.88 (16-и ранг); след това от 7.82 в 2007 до 8.0 (8 място) през 2017 г. В 2022 г. Литва отбелязва 7.83 и е на 12-о място. Трябва да се отбележи, че въпреки че и трите страни видимо повишиха нивото си на икономическа свобода преди началото на 2000 г., Естония до 2004 г. вече беше на 13-о място в индекса на EFW. За разлика от това, Литва и Латвия изчакаха до 2013 г., за да се справят с бизнес и трудовите разпоредби, които не само задушаваха икономическата активност, но също така осигуряваха плодородна почва за преплитане на специални лобистки интереси с политически процеси.

Впоследствие за тези страни станахме свидетели на: значителен ръст на чуждестранните инвестиции (Латвия – 8.0 на сто от БВП през 2007 г., Литва – 6.8 на сто от БВП същата година и Естония – 15.4 на сто от БВП през 2007 г.); най-високия темп на икономически растеж в Европа (Латвия – 11.9 на сто през 2006 г., Литва – 11.1 на сто през 2007 г. и Естония – 10.6 на сто през 2000 г.) и значително намаление на нивата на безработица (Латвия от 14.5 на сто през 2000 г. на 6.1 на сто през 2007 г., Литва от 15.9 на сто през 2000 г. до 4.2% през 2007 г. и Естония от 10.4% през 1997 г. до 4.6% през 2007 г.) и за трите бал-

тийски страни. Тези констатации имат смисъл, тъй като обширната емпирична литература разкрива, че икономическата свобода е положително свързана с прираста на националния доход, икономическия растеж, жизнения стандарт, икономическото равенство и различни други желани положителни социални и икономически резултати.

След влизането си в ЕС през 2005 г. балтийските икономики са силно засегнати от световната финансова и икономическа криза от 2008 г., преживявайки една от най-дълбоките рецесии не само в Европа, но и в света. Икономическото възстановяване в тези страни се наблюдава от 2011 г., за да премине към приобщаването им към икономическото възстановяване в Европейския съюз.

На съвременния етап публичните политики и политическите институции на балтийските държави поддържат високи нива на икономическа свобода чрез отворени и конкурентни пазари, защита на трудовите права на хората и на тяхната частна собственост и свободна търговия. Следователно и трите балтийски държави имат благоприятна бизнес среда, устойчива финансова система и стабилни държавни финанси, въпреки пандемичната криза. Всъщност в индекса „Правене на бизнес“ („Doing Business 2020“) на Световната банка Литва отбелязва 81.6 от 100 точки (на 11-о място от 190 държави), Естония получава 80.6 (на 18-о място), а Латвия получава 80.3 (на 19-о място). За 2022 г. показателите на тези страни също са високи.

Въпреки това остават предизвикателства, включително демографски проблеми като застаряване, имиграция и намаляващо население, недостиг на умения и равнище на квалификация на работната сила, сива икономика и корупция. В много области балтийските страни са изправени от 2021 г. пред предизвикателствата на влошаващи се фактори за растеж и на забавено следпандемично възстановяване, относително устойчива по-висока инфлация и очаквания за глобална рецесия.

Първо, населението на балтийските страни намалява. Хроничният недостиг на работни места и двуцифрените равнища на безработица там се коренят в болезнения преход от 90-те години на миналия век и са общи характеристики на пазара на труда през почти целия период, откакто Латвия, Литва и Естония възстановиха независимостта си през 1991 г. Само с две изключения. Първото беше периодът на краткотрайно икономическо прегряване, което достигна кулминацията си няколко години след присъединяването към ЕС през 2004 г. Уникална комбинация от няколко фактора − нарастваща наличност на кредити и произтичащият от това бум на недвижимите имоти, приток на средства от ЕС и появата на възможности за емиграция в страните от ЕС с високи заплати – намали безработицата доста под естественото ниво и осигури първия случай на недостиг на работна ръка в съвременната история на балтийските страни.

Недостигът на работни места обаче бързо се върна на дневен ред, когато спукването на вътрешните циклични балони съвпадна с глобалното икономическо забавяне от 2009 г. Гъвкавите пазари на труда в балтийските страни позволиха на фирмите бързо да коригират заплатите и заетостта (Fadejeva and

Krasnopjorovs 2015), в резултат на което нивото на безработица се утрои до почти 20% през 2010 г. По това време изглеждаше, че миражът на почти пълна заетост никога няма да се върне. От 1990 до 2022 г. населението на Латвия е намаляло с 29%, в Литва с 26%, а в Естония с 15%. Основната причина за спада е високата емиграция. Нетната емиграция в Латвия продължава, въпреки че темпът ѝ се забави. Положително е, че Естония започна да наблюдава нетна имиграция през 2015 г. с прираст към 2019 г., а Литва направи същото през 2019 г.

По официални данни и за трите балтийски страни е важно, че имат значителни вътрешни трудови резерви под формата на все още високо естествено ниво на безработица и скрита безработица, тъй като много икономически неактивни хора са на разположение за работа, но не са ангажирани активно в търсенето на работа.

Процентът на заетост е особено нисък за мъжете на по-висока средна възраст, особено тези без висше образование, което вероятно отразява ниската честота на учене през целия живот, ниските цифрови умения и бързо влошаващото се здравословно състояние. Статистическите данни и за трите страни са показателни за ниската заетост на младите хора, отразяваща ниското разпространение на чиракуване и професионална квалификация. В Литва и Латвия има отложено навлизане на пазара на труда на млади жени. Освен това нивото на заетост на естонските жени във фертилна възраст, които притежават висше образование, е постоянно по-ниско от това на техните колеги от ЕС. Според официални данни има вътрешни трудови резерви, които възлизат на повече от 25 хиляди души в Естония, 55 хиляди в Латвия и 85 хиляди в Литва, което съответства на 4 – 7% от общата заетост в тези страни (Krasnopjorovs 2019). Конкретното насочване към етническите малцинства и хората, живеещи в неразвити региони, е от съществено значение за активирането на тези трудови резерви. Освен това, значителни резерви от външна работна ръка са под формата на повече от половин милион балтийски граждани, които понастоящем пребивават в по-богатите страни от ЕС.

Второ, балтийските икономики бързо догонват останалата част от Европейския съюз, главно благодарение на силното частно потребление и увеличаването на инвестициите, които фактори поставят балтийските страни в относително добро състояние да се справят с предизвикателствата и да осигурят относително по-висок растеж.

Трето, пазарите на труда в балтийските страни се затягат бързо, като нивото на безработица през 2019 г. спада в Литва до 6.3%, в Латвия до 7.0% и до 5.0% в Естония. Независимо от това, свободните работни места на тези пазари продължават да растат, тъй като населението продължава да намалява. Например Латвия преживя най-дълбокия спад на населението в трудоспособна възраст (на възраст 15 − 64 години) в периода 2000 – 2017 г. сред страните от ОИСР, което е една от причините за нарастващия недостиг на квалифицирана работна ръка. За съжаление, очаква се тази тенденция да продължи поне до 2030 г.

Четвърто, дефицитите на умения и недостатъчните инвестиции в научните изследвания налагат ограничение върху повишаването на производител-

ността за икономиката. И недостигът на умения нараства в трите разглеждани страни[116]. Образователните системи имат относително по-ограничен капацитет да отговорят на изискванията на пазара на труда. Най-важното е, че без по-нататъшно нарастване на производителността на труда, която ще догони ръста на заплатите, регионът няма да може да поддържа конкурентоспособност.

Пето, борбата с корупцията остава бариера пред икономическата либерализация и съответно постигането на по-голяма гъвкавост на пазарите на труд. Но за балтийските страни се потвърждава като цяло напредъкът в усилията за антикорупционното законодателство и неговото правоприлагане. Според изследване на Световната юридическа група, базирано на анализа на допитване до нейните фирми членки по целия свят с цел да предоставят известна ннформация за собствения им опит за балтийските страни, се потвърждава, че по-строгото и ясно регламентиране на антикорупционните процедури обуславя успешно в интерес на бизнеса необходимите предпоставки за спазване на законността[117]. Има различия между отделните страни, като единствено Естония успява да контролира корупцията по-добре от всяка друга нововъзникваща страна в Европа, според изследване на Световната банка[118].

Положително е, че от присъединяването им към ЕС в балтийските страни има разпоредби, които регулират поведението на политиците и държавните служители в съответствие с препоръките на ЕС[119]. Правните регулации подобряват предотвратяването, смекчаването и наказването на потенциални отношения между тези служители и организираната престъпност. Все още обаче съществуват редица предизвикателства за по-нататъшно засилване на тази способност, свързана както с правните разпоредби, така и с натоварените с прилагането им органи и институции. Недокументираните допълнителни плащания, или подкупи, насочени към оказване на влияние върху правителствените политики, закони или разпоредби, са основна пречка за бизнеса и икономическата дейност на гражданите в Латвия и Литва. Напоследък обаче и двете страни показват известен напредък в борбата си с корупцията. Например през февруари 2019 г. 26 души – включително осем висши съдии в Литва – бяха задържани по подозрение за получаване на подкупи в размер от 1000 до 100 000 евро. Освен това през октомври 2019 г. петима души бяха подложени на разследване в Каунас, втория по големина град в Литва, след като се проведе международно разследване на корупция в полицията, свързано с международни измами. Латвия също се бори настойчиво с корупцията, финансовите престъпления и за почтеност в публичния сектор, което се наблюдава особено след ликвидацията на третата по големина банка − АБЛВ, заради пране на пари. Парламентът на Латвия прие

---

[116] Вж. Koukiadaki, Távora and Lucio 2016.

[117] Вж. Raulušaitis, Zeppa-Priedīte, Niklase, Aas, Hiiesalu 2022.

[118] World Bank 2019.

[119] Вж.Villaveces-Izquierdo, Uribe-Burcher 2013.

закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, през октомври 2019 г. и антикорупционният орган на страната KNAB разкри няколко случая на корупция на високо ниво.

Оценката на гъвкавостта на пазарите на труда на балтийските републики трябва да изхожда от констатацията, че подкрепата за активните политики на пазарите на труда вече има установени правно-институционални рамки и целеви обхват, които отговарят на насоките на ЕС в тази област на социалната политика. Общата констатация е, че и за трите разглеждани страни е характерно в сравнение със старите страни членки на ЕС поддържане на относително по-нисък дял на средствата от държавния бюджет и други публични средства за финансиране на разглежданите мерки за АППТ в периода 2007 – 2020 г.

Естония

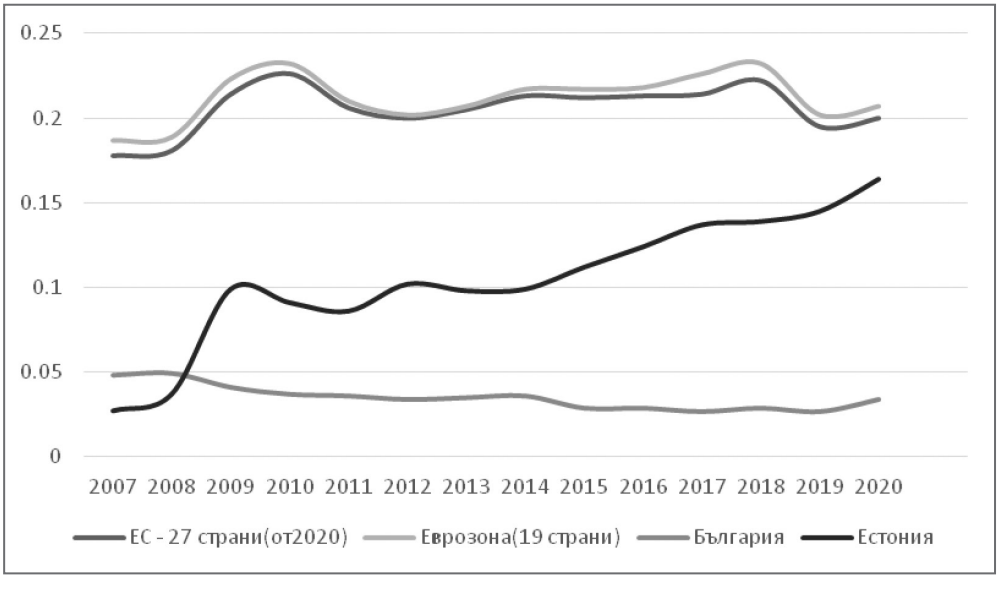
Естония постигна икономически напредък за три десетилетия самостоятелно политическо развитие, като в редица области на стопанството структурните реформи са извършвани на основата на интегрален иновативен подход и с подкрепата на институционален капацитет с дългосрочни цели. За Естония гъвкавостта на пазара на труда се развива постъпателно, но кризите, които водят до безработица, създават натиск върху заплатите и правят пазара по-малко гъвкав.

След силното възстановяване през 2021 г., когато БВП нарасна с 8.1%, естонската икономика започна да се забавя през първата половина на 2022 г., като растежът беше възпрепятстван от високите цени на енергията, прекъсванията на веригата за доставки и натиска на пазара на труда (OECD 2021). Общата инфлация на потребителските цени е сред най-високите в целия ЕС и възлиза на 22.5% през октомври 2022 г. Украинските бежанци намалиха част от натиска на пазара на труда и безработицата достигна 5.7% през септември, но въпреки това компаниите продължават да посочват недостига на работна ръка като най-голямата пречка за увеличаване на производството, особено в услугите и строителството. Доверието на бизнеса и потребителите се понижи от началото на годината и поръчките за износ са намалели. В същото време конкурентоспособността на разходите на Естония намаляваше дори преди пандемията и може да спадне допълнително, ако недостигът на пазара на труда доведе до по-бърз растеж на заплатите от производителността. Според прогнозата на Европейската комисия се очаква растеж на БВП на Естония от 1.3% през 2022 и 1.8% през 2023 г., тъй като високата инфлация намалява потреблението. Спестяванията, натрупани от потребителите по време на пандемията, и усвояването на фондовете за възстановяване на ЕС ще помогнат за подкрепа на икономическата активност. Развитието на пазара на труда остава зависимо от недостига на работна сила, което създава предпоставки за поддържане на по-високи заплати и забавяне на инфлацията.

Освен че социалните трансфери в Естония стават по-ефективни и по-добре насочени, търсенето на квалифицирана работна сила поддържа натиска за компенсиране на ръста на инфлацията. В този контекст се обсъжда намаляване на социалноосигурителните вноски на служителите за лицата с ниски заплати, особено за младите работници, за да се намали натискът върху доходите. Както е видно от фигура 24, сравнителният анализ на Естония и България с ЕС-27 и Еврозоната показва, че Естония полага усилия за догонване на страните от Еврозоната с прираст на публичните разходи за активни политики на пазара на труда (в проценти от БВП), докато България изостава устойчиво с тези разходи.

В Естония често се правят по-малки изменения в законодателството, свързано с пазара на труда, но има и доста мащабни реформи в изпълнение на стратегията за гъвкава сигурност на заетостта. Сигурността се гарантира на безработните, но с изключително строго лимитиране на обезщетенията за безработни. Това води до по-голям риск от бедност сред безработните в Естония. През 2018 г. се оценява, че 52% от безработните са изложени на риск от бедност срещу средно 48% в 27 европейски държави от ОИСР. Фактор, допринасящ за това сравнително високо ниво, е ограниченото покритие на обезщетенията за безработица, като по-малко от половината регистрирани безработни получават обезщетения за безработица, поради строгите условия за получаване на обезщетения. Въпреки че строгите условия за получаване на права увеличават

Публични разходи за политиката на пазара на труда в 2007 – 2020 г.: сравнение на Естония и България с ЕС-27 и Еврозоната (*в проценти* от БВП)



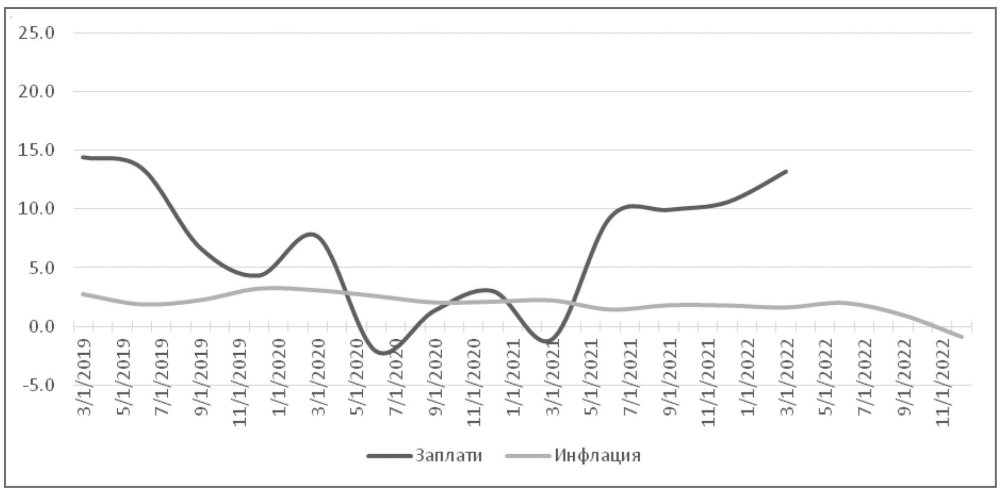
Фигура 24

Източник: Евростат, 2022.

финансовите стимули за бързо намиране на работа, те също така носят риск от силно санкциониране на уязвимите групи от населението, които се борят да намерят работа. В Естония безработните, които не отговарят на условията за обезщетения за застраховка при безработица (Töötuskindlustushüvitis), имат право на обезщетение за безработица на основа на оценка на доходите (Töötutoetus) при определени условия, най-вече история на участие на пазара на труда или обучение. Обезщетението за безработица обаче е ниско, с максимално обезщетение от 189 евро/месец през 2020 г. (това е 35% от минималната заплата за 2019 г.), оставяйки получателите, които разчитат изцяло на това обезщетение, под прага на бедността. През 2021 г. обезщетението за безработица е определено на 50% от минималната работна заплата през 2020 г., като по този начин нарасна до 292 евро.

Съществен принос за въвеждането на този подход на по-строги изисквания има Законът за трудовото правоотношение, приет през декември 2008 г. и влязъл в сила от 1 юли 2009 г. Той имаше за цел по-голяма гъвкавост – да направи пазара на труда по-гъвкав, като същевременно увеличи разпоредбите за социална сигурност за служителите. За да се увеличи гъвкавостта на пазара на труда, някои от мерките включват: по-лесни процедури за уволнение, намаляване на финансовата тежест на съкращенията за работодателя чрез споделяне на плащанията на обезщетенията при съкращения между работодателя и Естонския фонд за осигуряване при безработица (EUIF) и насърчаване на използването на гъвкави форми на заетост, което позволява сключването на срочни договори във всички случаи.

Естония: темп на нарастване на номиналните стойности на средната работна заплата и темп на инфлацията в 2019 – 2022 г.



Фигура 25

Източник: Евростат, 2022.

Показателно е, че паралелно с правната уредба на обезщетенията за безработни, гъвкавостта на пазара на труда се изразява и със значителните колебания на номиналната работна заплата, съобразно конюнктурата. Както е видно от фигура 25, в условията на пандемичната криза от 2019 − 2021 г. колебанията на средната номинална работна заплата са значителни, но те отразяват конюнктурните промени и адаптирането към тях на пазара на труда.

За повишаване на социалната сигурност е увеличено осигурителното обезщетение за безработица, въведени са обезщетения при незаконно прекратяване на трудов договор, родителският отпуск се зачита в референтния период при изчисляване на осигурителното обезщетение за безработица и др.

Допълнителните мерки включват промени в регулирането на комисиите по трудови спорове (намаляване на държавния надзор) и мерки относно ученето през целия живот, като годишен отпуск за обучение и данъчно облагане на разходите за обучение на служителите, заедно с административни процедури, разпоредби за работното време и реформи на пазара на труда, нови институции (EUIF беше създаден като нова институция, за да поеме ролята на Борда на пазара на труда да изплаща обезщетения за безработица и да предоставя активни мерки на пазара на труда).

Новият Закон за държавния служител, който се подготви в 2001 г., е одобрен през юни 2012 и влезе в сила от април 2013 г. Този закон е стимулиран от влизането на Естония в Еврозоната. Той има за цел да модернизира публичните услуги, като същевременно ги направи по-ефективни. Промените доведоха до загуба на някои придобивки за държавните служители и до намаляване на броя на държавните служители с около 25%. Дигитализацията в Естония и електронното правителство позволиха броят на държавните служители да бъде намален чрез промяна на статута на някои от тях. Преди всички лица, работещи в публичния сектор (централна публична администрация, както и други държавни органи и местни власти), независимо от техните задължения или отговорности, бяха определени като държавни служители. С новия закон като държавни служители се определят само тези, които реално упражняват публична власт. Други лица, които работят в публичния сектор, но не упражняват публична власт (напр. счетоводители, административен персонал и др.), вече не се определят като държавни служители; работят по трудово правоотношение и работата им се регламентира от ЗЗД.

Съкращаването на някои обезщетения имаше за цел да изравни условията на труд на държавните служители с тези в частния сектор. Държавните служители нямат право на: допълнително възнаграждение за прослужено време, научна степен или владеене на чужди езици; допълнителни почивни дни според продължителността на мандата; обезщетение за почивка в размер до една месечна заплата във връзка с основните отпуски; увеличение на правото на пенсия в зависимост от продължителността на трудовия стаж; обезщетение при смърт или инвалидност. Те все още имат право на надбавка за годишен отпуск от 35 календарни дни, докато служителите в частния сектор имат право

на 28 календарни дни. За да се гарантира, че системата за заплати е прозрачна и разбираема, всички заплати и насоки за определяне на нивата на заплатите в публичния сектор са оповестявани публично и се актуализират ежегодно по закон.

Латвия

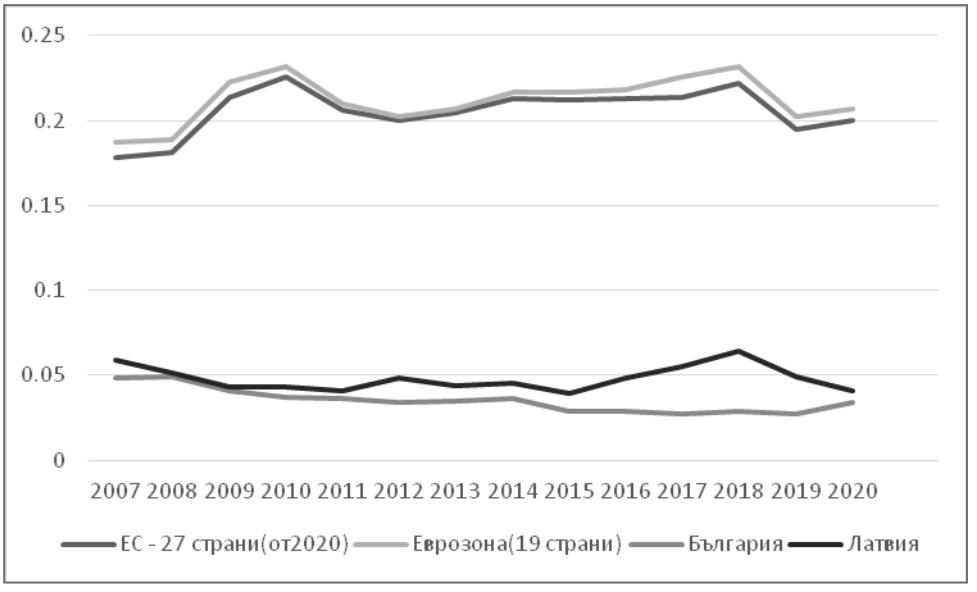
Латвия провежда по-последователно АППТ от 2012 г. насам, когато латвийският пазар на труда излезе от особено тежките последици на Световната финансова криза. Непосредствено след кризата Латвия е най-силно засегнатата от икономическия спад сред страните от ЕС и ОИСР, като отбеляза едно от най-големите увеличения на нивата на безработица – 15 процентни пункта, а латвийските работници понасят значително намаляване на реалните заплати. Възстановяването от кризата беше сравнително силно и бързо и нивото на безработицата в страната намаля наполовина между 2010 и 2015 г. Но и в 2018 г. безработицата все още остава 8%, близо до нивата отпреди кризата в Латвия. Освен това дългосрочната безработица остава предизвикателство в тази страна като трайно структурно явление.

Стратегията за приобщаваща заетост на Латвия за периода 2015 – 2020 г. поставя значителен акцент върху разработването и подобряването на активните политики на пазара на труда, за да се помогне на безработните да получат достъп до добри работни места, с особен акцент върху групите в неравностойно положение. Макар участието в активни политики на пазара на труда да остава сравнително ниско в Латвия, предлаганите мерки се разнообразяват през последните години. Налице е преминаване към стимулиране на мобилност в определени региони на страната, както и стимули за заетост, заедно с рехабилитация за дългосрочно безработни.

В обхвата на избраните активни политики на пазара на труда в Латвия могат да се разгледат три вида мерки за активиране: 1) обучение; 2) мерки за подкрепа на мобилността и предприемачеството за регионите на страната и 3) субсидии за заплати за най-уязвимите групи. Анализът използва подробни данни, събрани от няколко ключови агенции в Латвия между януари 2012 и октомври 2017 г., и данни за оценка на ефективността на избрани мерки. Както показва фигура 26 публичните разходи за безработни в Латвия намаляват по време на Глобалната криза и последвалата в Еврозоната рецесия, но нарастват в периода след приемането на еврото.

В периода на подготовка за приемане на еврото латвийското правителство завърши успешно програма за временна работа в общ интерес, като стартира няколко инициативи като част от активната политика на пазара на труда с помощта на финансиране от ЕСФ и Световната банка. Те бяха разделени в четири широки категории: 1) обучение за безработни; 2) обучение за хора, изложени на риск от съкращения; 3) инициативи за заетост и 4) кариерно ориентиране. Тези мерки основно се състоят от следното:

Публични разходи за безработни в Латвия в периода 2007 – 2020 г. в сравнение с ЕС-27 (от 2020), Еврозоната и България (*в проценти* от БВП)



Фигура 26

Източник: Евростат.

• професионално обучение, преквалификация и развитие на уменията, даващо възможност на безработните да преминат курс на първо или второ ниво на висше професионално образование, като разходите се покриват с купони за обучение, издадени от социалните служби;

• инициативи за повишаване на конкурентоспособността, целящи да направят безработните, търсещите работа и застрашените от съкращения по-конкурентоспособни на пазара на труда;

• мерки за конкретни групи хора, гарантиращи наемането на безработни на съфинансирани от държавата работни места;

• схеми за подпомагане на хората да създадат собствен бизнес или да станат самостоятелно заети;

• стажове на работното място, предназначени за обучение на специалисти, необходими на работодателите;

• комбинирани мерки за помощ.

Най-успешни досега са мерките за повишаване на конкурентоспособността, платената временна работа от общ интерес и неформалното обучение. Обучението за безработни има положителен ефект върху резултатите на пазара на труда, въпреки че системата с ваучери, валидни само 14 дни, използвана за разпределяне на обучението, може да бъде подобрена. Участниците са включвани както във формалните обучения, които се стремят да изградят специфични, акредитирани умения, така и в неформалните обучения, които се стремят да из-

градят по-общи умения като езици и информационни и комуникационни технологии. Въпреки че тези ефекти се различават в зависимост от пола, възрастта и социалните помощи на участниците в обучението, на практика всички участници са се интегрирали успешно в пазара на труда. Освен това комбинирането на обучение за безработни с други активни мерки на политиката на пазара на труда, особено мерките за подкрепа на регионалната мобилност, изглежда повишава ефективността. Активните политики на пазара на труда също бяха изрично въведени за справяне и дори използване на значителните разлики в резултатите на пазара на труда между регионите на Латвия. Регионът на Рига и околният регион Пиерига имат значително по-ниски нива на безработица и по-високи нива на свободни работни места в сравнение с другите региони в Латвия и има дългосрочна тенденция на лица, мигриращи към градските и крайградските райони. Латвийската държавна агенция по заетостта също предлага целенасочена програма за субсидирана заетост, която е помогнала на много групи в неравностойно положение да се (повторно) свържат с пазара на труда. Дългосрочно безработните, по-възрастните работници и младите хора са по-склонни да заемат работни места – дори несубсидирани – след период на субсидирана заетост. Въпреки това субсидиите за заетост налагат тежка административна тежест на работодателите, което може да обезсърчи тяхното участие. Освен това, след края на каквито и да било субсидии за заетост няма ясни положителни ефекти върху резултатите на пазара на труда на хората с увреждания.

По оценки на Европейската комисия, отразени в годишните доклади за Европейския семестър, планирането, организацията и предоставянето на социални услуги, както и отпускането на помощи остават разпокъсани и неефективни. Общините не включват достатъчно местните общности и неправителствените организации в годишното планиране на социалните услуги, което води до пропуски в знанията за реалните нужди на хората. Липсата на сътрудничество между различни министерства и други публични органи (включително Обществената служба по заетостта) възпрепятства предоставянето на социални и други услуги като здравеопазване, образование и услуги по заетостта по интегриран начин (ЕС 2022). Справянето с всички тези предизвикателства е ключово за Латвия, за да допринесе за постигането на основните цели на ЕС за 2030 г. относно заетостта, уменията и намаляването на бедността.

С бързото намаляване на населението в трудоспособна възраст на Латвия и високото ниво на бедност в напреднала възраст, което е второто най-високо в ОИСР, Латвия трябва да реформира и подобри задължителните социалноосигурителни и доброволно финансирани пенсионни схеми и да провежда активна социална политика. Въпреки това способността на социалните партньори и на двустранния социален диалог да допринесат в тази област е ограничена в резултат на ниското синдикално членство и слабото представителство за колективно трудово договаряне, особено по отношение на МСП.

През последните години като член на Еврозоната Латвия предприе редица реформи в ключови области. Според докладите за Европейския семестър на

Европейската комисия икономическият растеж на страната е довел до увеличаване на възможностите за заетост както на мъжете, така и на жените, до намаляване на безработицата и увеличаване на заплатите и брутния разполагаем доход на домакинството на глава от населението. Предпоставка за прилагането на Директивата за адекватни минимални заплати е защитеното право на колективен трудов договор и правото на стачка според Латвийската конституция. Конституцията също така задължава държавата да защитава синдикалната свобода (чл. 108). Има една призната конфедерация на профсъюзите и това е Конфедерацията на свободните профсъюзи на Латвия. Създадена е през 1990 г. и заменя предишната синдикална структура, която съществуваше, когато страната беше част от Съветския съюз. Синдикат може да бъде създаден от само 50 души и въпреки че почти всички значими синдикати принадлежат към Конфедерацията на Латвия, някои по-малки остават необвързани. Конфедерацията на синдикатите на Латвия (LBAS) има 20 свързани съюза на ниво индустрия и около 100 000 членове в 2020 г., със спад от 275 000 спрямо броя на членовете в 1995 г.

От м. януари 2017 г. в страната са регистрирани общо 295 синдиката (но само 274 от тях са активни), което всъщност показва увеличение в сравнение с 2014 г., когато са регистрирани само 216 синдиката (като 197 са активни). Такова увеличение обаче не е отразено в гъстотата на профсъюзите. Според доклад на ОИСР през 2015 г. около 14% от латвийските работници са членували в профсъюзи, което поставя Латвия сред европейските страни с най-нисък процент на официално представителство на служителите в предприятия от всякакъв размер. Редица анализи определят слабото синдикално покритие в частния сектор, заедно с липсата на традиция на силно колективно договаряне, като едно от основните предизвикателства, пред които е изправена страната във връзка с Директивата за минималните заплати.

Профсъюзите в Латвия традиционно са организирани по промишлени сектори, но през последните години тези линии са станали по-размити. Старите секторни разделения между членовете на Конфедерацията на синдикатите на Латвия (LBAS) вече не съществуват, а във всеки сектор се появиха повече работодателски организации. Секторната представителност стана неясна и сложна и за синдикатите е трудно да намерят партньори за колективно договаряне на секторно ниво. Най-големите синдикати са тези в публичния или квази-публичния сектор (т.е. държавни компании). В по-голямата си част синдикатите са съставени вътрешно от местни организации на отделни работни места.

В Латвия е законосъобразно колективното договаряне да се проведе на ниво индустрия, регион и компания/организация. Колективните споразумения на ниво отрасъл обаче са рядкост и праговете за разширяване на тези споразумения са сравнително високи (или 50% от служителите в даден сектор, или работодатели, представляващи най-малко 60% от оборота на целия сектор). На практика тази възможност за сключване на общоприложим колективен трудов договор досега е използвана само в железопътния сектор, но в момента се во-

дят преговори за сключването на още един за строителния сектор. Този процес обаче е възпрепятстван от проблеми, свързани с прилагането на критериите за представителност, които изискват работодателите да бъдат свързани с една организация и не предлагат възможност за изчисляване на представителността въз основа на включването както на организацията на работодателите, така и на конкретни други работодатели, които желаят да се присъединят към споразумението. Като цяло, с изключение на регионалните споразумения с регионалните власти, на практика има само споразумения на ниво отрасъл и на ниво компания/организация, като нивото на компанията очевидно преобладава. Отчетените данни за обхвата на колективното договаряне се различават значително: според официалните данни то е сравнително високо, за 34% от всички служители; оценката на синдикатите обаче е много по-ниска и възлиза на 16%. Някои доклади показват, че покритието е около 20%. Все пак не се водят преговори за големи части от частния сектор и няма надеждна информация за използването на колективни трудови договори в МСП, които представляват повече от 99% от всички предприятия.

Националният съвет за тристранно сътрудничество (NTSP) предоставя рамка за дискусии между работодателите, синдикатите и правителството. Съветът обсъжда трудовото законодателство и може да играе важна консултативна роля в развитието на латвийската система на индустриални отношения; консултира се и относно минималната работна заплата. В същото време ролята на NTSP е отслабена по време на финансовата криза, когато в името на ефективността и икономическото възстановяване обичайните стъпки в процеса често бяха заобикаляни или само формално извършени. Като цяло социалният диалог е драстично отслабен по време на кризата и все още не си е възвърнал влиянието.

Литва

Въпреки че пазарът на труда се възстановява, укрепването на ефективността на активните политики на пазара на труда остава ключово за подпомагане на хората да си намерят работа, особено на уязвимите групи. Равнището на безработица (7.1% през 2021 г.) остава по-високо, отколкото преди кризата с COVID-19 (6.3% през 2019 г.), въпреки че е по-ниско в сравнение с 2020 г. (8.5%). Равнището на безработица сред нискоквалифицираните работници остава сред най-високите в ЕС, въпреки спада от 22.8% през 2020 до 16.6% през 2021 г. За да се справи с тези проблеми, Планът за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на Литва включва реформа на публичната служба по заетостта, инвестиции в подкрепа на предприемачеството и повишаване и преквалификация за компетентности с висока добавена стойност, свързана със зеления и цифров преход.

Делът на младите хора, които не са нито заети, нито учат или се обучават, се е увеличил значително до 13% през 2020 г., но е намалял до 12.7% през 2021 г. (и е под средното за ЕС от 13.2%). След рязък скок по време на кризата младежката безработица спадна до 14.3% през 2021 г., под средната стойност за ЕС от 16.6%, но над нивата отпреди кризата (11.9% през 2019 г.). За да се стимулира заетостта, фондовете на политиката на сближаване на ЕС се съсредоточават върху индивидуализирани мерки за активна политика на пазара на труда за уязвими групи, включително нискоквалифицирани, дългосрочно безработни, хора с увреждания и други групи, изправени пред най-големите бариери за навлизане на пазара на труда.

През последното десетилетие имаше много дискусии между социалните партньори, насочени към либерализиране на съществуващия Кодекс на труда, но повечето инициативи на работодателите се натъкнаха на успешна съпротива от страна на синдикатите. На практика от началото на 2014 г. правителството стартира „новия социален модел“ в Литва, като приемането му се разглежда като съставна част от промените във връзка с подготовката за приемане на еврото. Това включва изготвяне на нормативна уредба в областта на трудовото право, заетостта и социалното осигуряване, която като цяло осигурява устойчиво гъвкавостта на пазара на труда с ясни и строги регламентации.

Целта на новия Кодекс на труда, изготвен в рамките на социалния модел, беше да направи трудовите отношения по-гъвкави и да осигури по-големи гаранции за служителите. Моделът, съчетан с новия проект на Кодекс на труда, изготвен от експерти, обаче не удовлетвори синдикатите. Според тях моделът има за цел да измени основно нормативната уредба, регулираща трудовите отношения и социалните въпроси, което би намалило значително съществуващите социални гаранции за служителите и ще има негативен ефект върху условията на труд. От своя страна работодателите се опасяваха, че първоначално иновативните идеи на модела ще бъдат разводнени след множеството предложения и поправки от синдикати и депутати.

След почти три години дискусии с участието на учени, политици и социални партньори новото законодателство е прието в средата на 2016 г. Законовият пакет, включващ новия Кодекс на труда, влезе в сила през юли 2017 г. Един от ключовите нови аспекти на трудовото законодателство са по-гъвкавите трудови отношения: по-либерални условия за уволнение, по-голямо разнообразие от трудови договори, позволяващи по-голяма гъвкавост, по-либерално използване на извънреден труд и др.

Въпросите, по които не беше постигната обща позиция, включително по време на финалните преговори на социалните партньори преди влизането в сила на новото законодателство в средата на 2017 г., включват организирането на стачки или локаути, допълнителни гаранции за представителите на служителите, фиксирани срочни трудови договори, работни графици, колективни договори, конфликт на интереси и др. Други важни промени в трудовото законодателство през последното десетилетие обхващат промените в Закона за синдика-

тите, либерализацията на законодателството, регулиращо стачките, промените в уредбата на колективните трудови спорове и въвеждането на нова система за разрешаване на индивидуални трудови спорове.

В условията на подготовка за членство в Еврозоната, в Литва са приети измененията в Закона за синдикатите от 2013 г. За първи път в историята на независимите синдикати в страната те постановяват, че членството в синдикатите е отворено не само за работници с трудови договори, но и за други лица, например самонаети. Преди промените синдикатите не можеха да представляват безработни, пенсионери и други без трудови договори. През последното десетилетие в Литва бяха осъществени някои промени в уредбата на колективните трудови спорове. Още в 2008 г. беше въведена институцията за медиацията като орган за разрешаване на трудови спорове, а през 2014 г. третият съд, използван преди това за разрешаване на трудови спорове, беше премахнат (тъй като на практика никога не е бил използван от страните по колективни спорове). Съгласно действащото законодателство колективните трудови спорове се разглеждат оперативно от помирителна комисия, трудов арбитражен орган или, по искане на една от страните по спора, от посредник.

Социалният диалог в Литва остава сред най-слабите в ЕС, отчитайки факта, че само 7.9% от работната сила е обхваната от колективни споразумения. Наред с това, само 7.4% от работната сила участва в профсъюзи през 2019 г. (ОИСР 2020), като се наблюдават устойчиви низходящи тенденции в синдикализма.

Има възможности за подобряване на съответствието на образованието и обучението с пазара на труда в Литва. От анкетираните компании в службите по заетостта 80% съобщават, че липсата на персонал с подходящи умения е пречка за инвестициите (в сравнение със средната стойност за ЕС от 79%). Недостатъчното професионално ориентиране на младите хора изостря несъответствията между уменията. Процентът на участие в учене за възрастни е под средния за ЕС през 2021 г. (8.5% спрямо 10.8% съответно). Нивото на основни или на по-високи цифрови умения също изостава от средното за ЕС. Разпокъсаното управление на системата за обучение на възрастни ограничава наличието на програми и често води до ниско качество и ниско значение за пазара на труда.

Качеството, ефикасността и приобщаването на образованието и обучението, както и разширяването на обучението за възрастни са от решаващо значение за цифровия и екологичния преход и за подпомагане на ЕС да постигне водещата си цел за 2030 г. относно обучението за възрастни. За да се насърчи ученето за възрастни, Планът за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на Литва предвижда модел за обслужване на едно гише за учене през целия живот, базиран на индивидуални сметки за обучение и включващ осигуряване на качество и национална система за мониторинг на човешките ресурси. Реформите на ПВУ относно професионалното ориентиране, професионалното и висшето образование целят балансиране на предлагането на умения и повишаване на тяхното качество, за да отговорят на нуждите на пазара на труда. Въпреки че делът на

хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, намалява, той остава доста над средния за ЕС, особено сред уязвимите групи.

Процентът на риск от бедност или социално изключване е особено висок за самотните родители с деца на издръжка (46.9% в сравнение със средните за ЕС 42.3% през 2020 г.), възрастните хора (40.2% срещу средните за ЕС 20.3% през 2020 г.) и хората с увреждания (38.7% спрямо средната стойност за ЕС от 28.6% през 2020 г.), като във времето се наблюдават ограничени подобрения. Анализът показва, че увеличенията на основните социални помощи и на помощите за самотно лице за възрастни хора и хора с увреждания през януари 2022 г. се очаква да намалят риска от бедност за семействата с деца (7%) и самотни лица над 65 години.

Обобщения и изводи

Характерните черти на развитието на гъвкавостта на пазарите на труда в страните в преход неизбежно дават отражение и на съвременното развитие на балтийските страни.

При трудните условия на прехода към пазарна икономика в балтийските страни редица изследователи оценяват в предприсъединителния период до 2004 г. техните недоразвити пазари на труда като по-малко ефективни, с риск да предизвикат по-висок естествен процент на безработица.

В условията на политика на неолиберализъм и практически продължаващ процес на икономическа либерализация съкращаването на работници или намаляването на заплатите също възпрепятстват както новите наемания, така и увеличенията на заплатите. За преодоляването на социалното напрежение се оказва важна политиката на активна заетост и институционални реформи за „гъвкавост“. Ето защо по примера на няколко други държави от ЕС и в изпълнение на политиката на ЕС за гъвкавост и сигурност на пазарите на труда от 2007 г. балтийските страни прилагат структурни реформи, за да либерализират своите пазари на труда.

В периода от 1995 до 2007 г. балтийските страни постигнаха значително привличане на чуждестранни инвестиции и това позволи преразпределение на работни места и работници и относително големи нива на текучество на работни места и на засилена мобилност на труда както вътре в страните, така и трансгранично. За балтийските страни е характерна общата черта за пазарите на труда в новите страни членки: те, противно на очакванията, не са „твърди“ пазари и се отличават с определена гъвкавост, но не и с достатъчна сигурност, поради високите нива на безработицата. Поради това възниква въпросът доколко националният избор на политика на заетостта се оказва важен за подобряването на гъвкавостта на пазарите на труда и какви различия се формират между отделните страни.

В първите години на членството в ЕС след 2005 г. страните от Централна Европа и Прибалтика често са съветвани да не приемат еврото, като основен аргумент за това се изтъква негъвкавостта на заетостта и на равнището на работ-

ните заплати, които дават основание да се окачествяват като „твърди“ пазарите им на труда. Институциите на пазара на труда не са „по-твърди“ в сравнение със „старите“ страни членки на ИПС, докато институциите за договаряне на заплатите във връзка с притока на чуждестранни инвестиции всъщност са по-добре „оборудвани“ за микроикономическа гъвкавост на заплатите, отколкото в ЕС-15.

Като цяло пазарите на труда в страните от Централна и Източна Европа показват ниво на гъвкавост и сигурност под средното за ЕС. Включването им в глобализирания пазар при прехода принуди тези страни да рационализират производството на стоки и услуги и да ограничат разходите за труд, постигнато главно чрез съкращаване на работни места, срочни договори и неформална заетост (Cazes and Nesporova, 2001 и 2007). Последвалото влошаване на заетостта и социалното осигуряване на работниците след 2008 г. насърчи правителствата да настояват за по-добър баланс между гъвкавост и сигурност. Този отговор варира в зависимост от националните специфики: балтийските и някои централноевропейски страни са приложили по-активно политики на гъвкава сигурност, подобни на тези в западните страни. В сравнение с балтийските страни редица анализи потвърждават, че в предприсъединителния период Румъния и България продължават да се отличават с негъвкавост, съответно по-голяма „твърдост“ на пазара на труда, заедно с по-устойчива дългосрочна безработица и слаба сигурност на доходите (Cazes и Nesporova 2003). На практика трудовата миграция и емиграция от тези страни в значителна степен се превръщат в „пробив“ към по-голяма гъвкавост на заетостта на пазарите на старите страни членки на ЕС.

Глобалната икономическа криза засегна източноевропейските страни, като увеличи безработицата и влоши растежа на реалния БВП. Най-лошият случай е Латвия, където нивото на безработица се удвои, достигайки 16.2% през 2011 г., а реалният БВП намаля с 14%, и Литва, където нивото на безработица почти се утрои от 5.3% през 2008 до 15.3% през 2011 г., заедно с намаление на реалния БВП от 8.5%. Изключение прави Полша (заедно със Словакия) с нарастване на безработицата, подобно на средното за ЕС (достигащо 9.6% през 2011 г.) и увеличение на реалния БВП от 10% за 3 години. Отговорът на тези предизвикателства е специфичен за всяка държава и се управлява най-вече чрез съкращения и съкращаване на работното време заедно с ограничена подкрепа на доходите (Wilthagen 2012; Borghouts 2012).

Действително разходите за активни политики на пазара на труда, нарастващи навсякъде в Европа в периода 2000 – 2007 г. (с изключение на Малта, Италия, Великобритания, Португалия и Словения), претърпяха спад в периода 2008 – 2010 г. в много страни. Латвия е изключение, удвоявайки разходите за АППТ до 0.51% от БВП за 2010 г., въпреки резкия спад както на заетостта, така и на реалния БВП. Сред източноевропейските страни от ЕС Латвия, Унгария, Словакия, Полша и Чехия увеличиха АППТ, за разлика от Литва, Румъния и България, които ги намаляват в период на икономическа рецесия. Политиките за активна заетост в тези страни представляват различен, но нисък дял от БВП за 2010 г.: от 0.03% в Румъния (с подобни стойности за Гърция и България) до 0.2% в Чехия,

Словакия и Латвия и 0.5/0.6% в Литва и Полша. В скандинавските и континенталните страни с щедри политики за активни мерки на пазара на труда (1.40% от БВП за 2010 г. в Дания и 1.26% в Белгия) АППТ експериментира с умерено увеличение (около 20% в Германия и Австрия) или скромен спад (20% в Нидерландия и 10% в Дания). Спадът в разходите за АППТ се наблюдава и в страни с традиционно ниски мерки за активиране: в англосаксонските страни с -19% в Обединеното кралство и с -33% в Ирландия, както и в средиземноморските страни, където намаленията (-31% в Испания, -14% в Италия, -5% в Гърция) съществуват едновременно с леки увеличения (8% в Португалия).

Цялостната гъвкавост на пазарите на труда изглежда се е увеличила по време на икономическата криза дори в страни, които традиционно не са гъвкави (като средиземноморските). Разглеждайки политическите действия в областта на защитата на работните места (Европейска комисия 2021), в изследване на ЕК се отбелязва, че от 2011 г. насам няколко държави са въвели промени в индивидуалното и колективното договаряне, увеличавайки изпитателните срокове (Румъния, Словакия), облекчавайки правилата за уволнение (Италия, Португалия, Испания, Гърция, Словакия, Чехия, Великобритания) или разрешаване на краткосрочни трудови договори и договори за „наемане на персонал“ между работодатели (Франция). В Румъния, Литва, Словакия и Чехия достъпът до срочни договори е улеснен чрез разширяване на техния обхват, продължителност или брой разрешени подновявания. Повишената гъвкавост обаче не е постигната благодарение на добре дефинирана политическа стратегия, насочена към едновременно повишаване на сигурността, а по-скоро като следствие от свиването на икономическата активност и належащата необходимост от консолидиране на публичните финанси. Гъвкавостта изглежда по-голяма отпреди, за сметка най-вече на наемането на младите поколения на временни позиции.

Тезата за гъвкава сигурност постулира, че „пазар с високи нива на пригодност за заетост също показва високи нива на текучество на пазара на труда и сигурност на заетостта“ (Muffels, Wilthagen 2013). В контекста на стимулиране на по-голяма мобилност на работната сила балтийските страни имат натрупан опит със срочните трудови договори. Пандемичната криза от 2019 − 2021 г. увеличи нивото на дългосрочната безработица и съкрати времетраенето на срочните договори в Естония и Литва, но и в други страни от ЕС. Това засили необходимостта от достъп до форми на подпомагане на доходите чрез разнообразяване на формите за помощи за безработица. Високите (или растящи) нива на социална сигурност се сблъскаха с ограниченията на стегнатия бюджетен баланс и намаляващия реален БВП, ограничавайки (вече оскъдното) фискалното пространство за маневриране на някои държави членки (особено на южноевропейските страни).

В условията на интеграция в ЕС, с оглед постигането на целите на Стратегия „Европа 2020“ за повече и по-добри работни места, се преминава към нови форми на гъвкавост и сигурност за отделния човек и за фирмите, а също и за държавите членки и Съюза.

Проблемите на балтийските страни показват, че процесите на трудова миграция и трайна имиграция в Европа задълбочават неравновесията на пазарите на труда в периферните страни. Европа не се приспособява така добре, както би могла, към сътресенията, които изпитва икономиката. Оттук могат да нараснат притесненията, свързани с изнасянето на работната сила навън и преместването на производствата, както и със засилване на неравенствата в доходите и дистанцията между квалифицираните и неквалифицираните работници. ЕС и държавите членки трябва да се придвижат по-напред към създаването на динамична икономика, която трябва да направи възможно да се намаляват икономическите неравенства чрез задълбочаване на интеграцията на пазарите на труда.

6.3. Гъвкавостта на пазарите на труда като стратегия на икономическата трансформация на съвременния етап

От 2015 г. усилията за изграждане на ЕС в новите условия се основават на признанието, че поради Глобалната криза и във връзка с възстановяването от Европейската суверенна криза, социалната програма на ЕС се нуждае от нови политики и инструменти. Факт е, че процесите на интеграцията в социалната област са неравномерни, въпреки поставяните интеграционни цели на ЕС за социално-икономическо сближаване, подкрепяно повече от десетилетие със средства от бюджета на Съюза, както на основа на Лисабонската стратегия (2000 г.), така и на приетата в 2010 г. Стратегия „Европа 2020“. Преди Глобалната криза и Европейската суверенна дългова криза гъвкавата сигурност е водеща политическа концепция на Европейския съюз, която имаше за цел да балансира гъвкавостта и сигурността на пазара на труда.

Може да се смята, че възприетият с двете кризи след 2008 г. рестриктивен подход към държавните финанси (austerity) с акцент върху мерките за строги икономии за намаляване на публичните дефицити е намалил вниманието към компонента „сигурност“ на гъвкавата сигурност на трудовия пазар.

За разлика от това, в условията на силна държавна интервенция в защита на бизнеса и заетостта при пандемичната криза се прилагат кейнсиански подходи за стимулиране на търсенето на трудови ресурси и публичните разходи нарастват за сметка на дефицити на държавните бюджети. Това се подкрепя и от тезата за „субсидирания капитализъм“, който получава политико-институционална подкрепа с държавни интервенции за целите на икономическата трансформация към климатична неутралност във всички развити страни. При новите условия ролята на държавата като инвеститор ще бъде съществена за гарантиране на гъвкавостта на трудовия пазар чрез образование, квалификация, по-голяма адаптивност на работната сила и други инструменти за гъвкавост на предлагането на труд. Както се посочва във Втора и Трета глава, безусловно предстои нарастване на публичните разходи за активни политики на пазарите на труда с цел образование и квалификация на трудовите ресурси за целите на трансформацията към декарбонизация.

В рамките на Европейския семестър като инструментариум на ЕС за координация и мониторинг на социално-икономическото сближаване на страните в ЕС, въведен след 2011 г. с цел по-добро икономическо управление на равнище на Съюза, концепцията за гъвкавост на пазарите на труда заема важно място. Поради това привържениците на гъвкавата сигурност на пазарите на труда доказват приложението ѝ чрез проследяване на съдържателността на препоръките към страните членки. Целите на политиката на Европейския семестър между 2007 и 2016 г., както и специфичните за всяка страна препоръки[120] (Специфични предписания за действие към всяка страна членка на ЕС-27 / CSRs) към държавите членки между 2009 и 2015 г. показват, че концепцията на ЕС за гъвкава сигурност е актуализирана и доразвита, като не само дефиницията ѝ е променена, но е разширен и обхватът ѝ, за да включи повече социални аспекти и инструментариум за постигането им (Bekker 2018). Би могло да се приеме, че след 2015 г. протича по-последователното прилагане на интегралния подход относно съчетаването на гъвкавост и сигурност на съвременния етап.

Концепцията за гъвкава сигурност обозначава идеята за компенсиране на дерегулацията на пазара на труда (т.е. гъвкавост) с предимства в сигурността на заетостта и социалната сигурност. Като анализираме съвременното развитие и хронологията на възникването на концепцията за гъвкавостта на пазара на труда, би следвало да държим сметка за първоначалната концепция и нейното формиране. Теоретическата конструкция за гъвкавостта след появата си има и политическа реализация на примера на т.нар. реформи на Hartz, която се състои от четири закона за реформа на пазара на труда, приложени в Германия между 2003 и 2005 г. Основната цел на реформите е намаляване на безработицата и създаване на нов потенциал от работна сила. За постигане на тази цел реформите включваха обширни промени за работниците и фирмите, като увеличена гъвкавост на работното време, подобрено съответствие на работните места и по-строги стимули за работа за безработните. Законите на Харц се основават на предложения от Комисията за модерни услуги на пазара на труда, наричана още Комисия на Харц. След години на растяща безработица политиката на пазара на труда беше централен въпрос на изборите в Германия през 1998 и 2002 г. Прилагането на тези закони имаше съществени приноси за конкурентоспособността на икономиката на Германия. Успехът на тези реформи даде „зелена светлина“ за възприемането на тази концепция в европейската политика на заетостта от 2005 г. досега. При практическото прилагане на концепцията се отдаде голямо значение на разработването в полза на постигането на по-голяма конкурентоспособност на европейската икономика на оперативна дефиниция, която води до формулиране на индикатори за наблюдение на ефектите от политиките за гъвкава сигурност в Европа.

---

[120] Специфичните препоръки са един от основните инструменти за прилагане на отворения метод на координация.

Емпиричните проучвания на редица автори показват, че поради кризите в последните две десетилетия, противно на политическите обещания и теоретичните съображения, дерегулацията на пазара на труда е надделяла над първоначалния замисъл на примера на Германия за „нова“ дисциплинираща роля на колективното договаряне и продължаващото обучение за развитието на работната сила в интерес на социалното развитие.

В условията на забавяне на стопанския растеж и преструктуриране на интеграцията в ЕС в редица страни членки една от най-важните победи на десницата през последните десетилетия беше, че лявоцентристките партии прекараха повече време в обсъждане на реформиране на пазарите на труда и смекчаване на претенциите за заплати, отколкото в постигане на растеж, задвижен от повишаване на производителността, допълнен от преход към иновации и съответно от адекватни съкращения на стандартното работно време.

В съвременната дискусия се подчертава, че както Германия отбеляза само скромен ръст на производителността след реформите „Харц“ на пазара на труда през 2002 – 2005 г., така и в ЕС реформите за гъвкава сигурност бяха незавършени и не дадоха желания резултат поради кризисните две десетилетия[121].

На съвременния етап могат да се очакват сложни процеси на икономическа трансформация в отношенията труд и капитал, при това в условията на глобална инфлация със забавена перспектива за намаляването ѝ от края на 2023 г. Същевременно в интерес на повишаване на конкурентоспособността има нови подходи към гъвкавата сигурност на пазарите на труда на равнище на ЕС.

Първо, признава се, че поради забавяне на стопанския растеж е занижен прирастът на добавена стойност, който да се преразпределя на годишна база при балансиране на интересите на заинтересованите страни при условието, че някоя от заинтересованите страни – капитал, труд и/или правителство – пожертва претенциите си за допълнителни приходи, в т.ч. и за продължаване на компенсирането на пропуснати ползи. Най-вероятният резултат е да се предпочете работната сила да поема стагнацията на заплатите, въпреки по-голямото социално напрежение за строги икономии.

Второ, позицията на труда при договарянето с работодателите се подобрява в резултат на по-трудоемкия растеж и намаляващата безработица (в редица страни в ЕС има недостиг на работна сила и дисбалансът между предлагането и търсеното на труд остава устойчив структурен фактор). Тогава по-настоятелните профсъюзи най-вероятно ще се изправят с искания за повишаване на заплатите като страна на предлагането. Европейската централна банка повиши лихвените проценти в борбата с високата инфлация, за да предприеме мерки срещу неприемливо ниската безработица, за която се предполага, че причинява инфлационен натиск за по-високи заплати. Но при забавянето на дезинфлацията натискът за повишаване на работните заплати запазва потенциално на високо равнище социалното напрежение.

---

[121] Вж. Bradley & Kügler 2019.

Въпреки това, с опасенията за рецесия от началото на 2023 г. икономиката на ЕС се нуждае от подкрепа на пазарите на труда, които се преструктурират, след като от десетилетия насам не са отбелязвали такива рекордно ниски нива на безработица, а нивата на участие и заетост са рекордно високи. Нещо повече, нивата на незаетите работни места и докладваният недостиг на работна ръка остават изключително високи, въпреки че започнаха да намаляват. Макар и със закъснение, търсенето на работна ръка реагира на забавянето на икономическата активност, но се очаква нивата на незаетите работни места и недостигът на работна ръка в ЕС да спаднат значително във връзка с гъвкавостта на трудовия пазар като способност за адаптация както към фазите на бизнес цикъла, така също и към средносрочните тенденции.

По този начин се предвижда нивото на безработица да се повиши само незначително от историческо ниска средна годишна стойност от 6.2% през 2022 до 6.5% през 2023 г., преди да падне отново до 6.4% през 2024 г. Ръстът на заплатите се увеличи на съвременния етап до темпове над средните през 2022 г. и се очаква да остане силен, но по-нисък от инфлацията през 2023 г. Наблюдаваните трендове могат да намерят обяснение с постигнатата гъвкавост на пазарите на труда, което в крайна сметка е положителен резултат на незавършените реформи. Показателно е, че пандемичната криза и последвалите я реформи на пазара на труда са тясно свързани с равнището на заплатите и условията на заетост в повечето страни от ЕС. Негативните тенденции в икономическото развитие доведоха не само до спад на реалните заплати, но и до увеличаване на разделенията и неравенствата в работната сила, включително под формата на разлики в заплащането и условията на труд между настоящите и новите служители по пол и възраст, както и до различия между постоянните и по-гъвкавите договори на наемане на работна сила.

Икономическата криза поставя проблеми за актуализация и адекватност на колективните действия на равнище на социалното партньорство. При липсата на девалвация на валутата правителствата в Еврозоната са изправени пред болезнения социален процес на девалвация на заплатите. Това е практическата принуда и за социалните партньори в балтийските страни. От решаващо значение за страните от Еврозоната и ЕС сега е да се разработят по-добри връзки между растежа на заплатите и производителността на труда, насърчавайки справедливостта и стимулирайки вътрешното търсене. Това от своя страна би включвало преминаване към по-благоприятна среда за индивидуално и многостепенно колективно договаряне и укрепване на институциите за определяне на заплатите, които защитават най-уязвимите работници.

На ниво европейски институции, вместо насърчаването на „регулирани строги икономии“, което идва с цената на потиснат растеж в държавите членки на ЕС и на Еврозоната, се предприемат инициативи за законодателство за насърчаване на алтернативен подход към европейската политика на заплатите, основана на силни институции за колективно договаряне и справедливо развитие на заплатите.

На национално ниво за всички страни членки на ЕС остават предизвикателствата за пренастройването на публичните политики в рамките на регулирането на пазара на труда към разглеждане на колективното договаряне като част от решението за извеждане на държавите членки на ЕС от кризата, а не като част от проблема. В този смисъл социалното партньорство предстои да заема все по-важно място в националния избор на всяка страна членка относно транспонирането на Директивата за минималните заплати.

На съвременния етап изследователски институти в ЕС предлагат различни мерки в сферата на гъвкавостта и сигурността на пазарите на труда. Те обаче са обединени от основните задачи за преодоляване на наблюдавани противоречия между няколко европейски политики по заетостта и включват: 1) приемане на гъвкаво осигуряване (Flexinsurance), което прави приноса на работодателя за социалното осигуряване пропорционален на гъвкавостта на договора и/или риска от безработица; 2) въвеждане на елементи на базисен минимален доход и 3) мерки за ограничаване на системния риск на микро- и макроравнище чрез „мрежи“ за сигурност. В тази връзка Европейският стълб на социалните права от 2017 г. се определя от Европейската комисия като „самостоятелен референтен документ с правно естество, определящ ключови принципи и ценности, споделени на ниво ЕС“. Неговата цел е да служи като „ръководство към ефективна заетост и социални резултати, когато се отговаря на настоящи и бъдещи предизвикателства“. Според Комисията създаването на Европейския стълб на социалните права е „част от по-широките усилия за изграждане на по-приобщаващ и устойчив модел на растеж чрез подобряване на конкурентоспособността на Европа и превръщането ѝ в по-добро място за инвестиране, създаване на работни места и насърчаване на социалното сближаване (Eurofound 2021). Реализацията на активни политики на пазарите на труда предстои да осигури напредък към по-нататъшна интеграция в ЕС по проблемите на заетостта и социалната политика предвид факта, че европейската икономика е изправена пред проблеми с дългосрочен характер, сред които се очертават две тенденции:

• Преструктуриране на заетостта, съчетано с все още сравнително ниски средни нива на заетост в старите страни членки и висока младежка безработица в Съюза като цяло, които излагат на риск устойчивостта на системите за социална защита;

• Развитие на „сегментирани“ пазари на труда в много държави на ЕС в рамките, в които съществуват както сравнително защитени, така и незащитени сектори на заетост.

6.4. Предизвикателствата пред балтийските страни в адаптирането им към политиките за заетост и социалните политики на Еврозоната: изводи за България

Основните предизвикателства за подобряване на гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските страни в процеса на присъединяването им към Еврозо-

ната са неизбежна последица от проблемите на равнището на социално-икономическото им развитие като страни с нововъзникваща пазарна икономика. В условията на национални различия и сегментираност на пазарите на труда на страните от Еврозоната практиката на реформите на пазарите на труда и трудностите в балтийските страни дават възможност за оценка на рискове и възможности в условията на членство в Еврозоната.

За България е насърчително в областта на прилагане на гъвкавата сигурност на пазарите на труда и социалната политика на Еврозоната да се направят изводи и заключения от опита на балтийските страни в следните основни направления:

1) Пазарът на труда в Еврозоната е силно фрагментиран по отделни страни членки с национални и секторни особености. В този смисъл национално специфичните особености продължават да оказват важно значение за запазване на различията и по-бавно сближаване на тези пазари на страните членки на ЕС и след присъединяването им към Еврозоната. Опитът на балтийските страни е показателен, че независимо от гъвкавостта на пазарите им на труд, сближаването с по-развитите страни от Еврозоната по редица характеристики на гъвкавостта протича неравномерно, макар постъпателно да се стремят да постигат съответствие с правните изисквания на ЕС и решенията на ЕП за заетостта и социалните политики на Еврозоната.

Хоризонталната и вертикалната сегментация на пазарите на труда в балтийските страни, както и бедността сред работещите остават остър проблем и засягат по-специално жените, нискоквалифицираните, младите хора, възрастните, хората с увреждания, националните, езиковите, етническите малцинства, както и заетите с мигрантски произход, които в условията на войната в Украйна нараснаха по брой с притока на украински граждани на пазарите на труда. Дълготрайната безработица засяга непропорционално младите хора, самотните родители, лицата, полагащи неформални грижи, хората с продължителна болест, увреждане или здравословни проблеми, мигрантите и хората от етническите и религиозните малцинства, които продължават да се сблъскват със специфични пречки пред достъпа до работа и с дискриминация на всички етапи на заетостта. Все още около 30% от активно заетите са хванати в капана на нискокачествените работни места, за които са свръхквалифицирани.

По този начин създаването на по-качествена заетост в иновативни производства на примера на Естония е важен фактор в борбата срещу бедността и социалното изключване, но все още и в трите балтийски страни има дългосрочно отдалечени от пазара на труда хора в активна възраст, които са изложени на риск от бедност и социално изключване. На съвременния етап структурните несъответствия на уменията и недостигът на умения засягат множество сектори, наред с другото, образование, здравеопазване, социални услуги, традиционните и иновативни производствени инвестиции в индустрията и в сектора на ИКТ, където разликата между търсенето и предлагането на специалисти се очаква да нарасне, предвид демографската криза в Латвия и Литва.

2) Въпреки стабилните основи на пазара на труда в балтийските страни, структурните предизвикателства продължават. Икономическият растеж не е ограничен само от намаляващото население в трудоспособна възраст, т.е. от недостига на работна ръка като цяло, но и от ниската производителност на труда поради недостиг на умения и висок дял на секторите с ниска добавена стойност в икономиката.

Като се има предвид, че делът на свободните работни места продължава да нараства и в трите разглеждани страни, предизвикателствата на несъответствието между търсенето и предлагането на работна ръка остават. Това е важна причина за структурната безработица в балтийските страни, както и в други държави членки на ЕС и Еврозоната в условията на икономическа трансформация.

Поради това нараства значението на активните политика на заетост на пазарите на труда. Както беше посочено в предходния анализ, публичните разходи за тези политики в балтийските страни са поддържани на относително устойчиво равнище след 2011 г. и макар в сравнение с България да заемат по-висок дял в проценти от БВП, те остават значително по-ниски в сравнение със скандинавските страни и други страни членки на ЕС.

Сравнителният анализ на балтийските страни и България с ЕС-27 и Еврозоната показва, че балтийските страни полагат усилия за догонване на страните от Еврозоната с прираст на публичните разходи за активни политики на пазара на труда (в проценти от БВП), докато в България, след устойчивото изоставане с тези разходи през последното десетилетие, този проблем остава открит.

3) Гъвкавостта на пазарите на труда в балтийските страни се отличава с увеличаването на нови форми на заетост, включително с промени в резултат на цифровизацията и автоматизацията, като тези тенденции едновременно носят ползи и поставят предизвикателства. Те подчертават значението на политиките за учене през целия живот, за да се даде възможност на работниците да се подготвят за промените на пазара на труда.

4) Социалният диалог е основна част от европейския социален модел. Той е ключов двигател за икономическа и социална устойчивост, конкурентоспособност, справедливост и устойчив растеж и е от решаващо значение за намирането на балансирани отговори на нови и съществуващи нужди и предизвикателства, свързани с пазара на труда и условията на труд. През последните 30 години делът на работниците, обхванати от колективни трудови договори, е намалял значително, като прогнозната средна стойност за ЕС е спаднала от около 66% през 2000 до около 56% през 2018 г.

Опитът на разглежданите страни подчертава значението на социалния диалог, по-специално при разработването на допълнителни стратегии за справяне с тези предизвикателства. Тази трансформация може да доведе до случаи на нетипична и несигурна заетост. Поставят се въпросите за заетост и на самостоятелно заетите лица, включително що се отнася до платения отпуск и платената почивка. В балтийските страни се признава, че самостоятелно заетите лица имат траен проблем с достъпа до социална закрила, въпреки че и в трите бал-

тийски страни се полагат повече усилия за гарантиране на достъпа до социална закрила за всички.

В потвърждение на повишените изисквания на Европейския социален стълб предизвикателствата пред балтийските страни и България на съвременния етап представляват проблемите на транспониране на Директивата за минималните заплати. Остават открити редица проблеми, за които все още не е постигната яснота в регулативните промени на равнище на ЕС, като например:

• Как в Еврозоната и държавите членки ще протичат промените за осигуряване на благоприятна среда за двустранен (работодатели − работна сила) и тристранен социален диалог и надлежно зачитане на автономията на социалните партньори? Как по-специално ще се реализира преходът по отношение на мерките за увеличаване на обхвата на националното колективно договаряне?

• Как в Еврозоната държавите членки премахват институционалните или правните пречки пред социалния диалог и укрепват организационния капацитет на социалните партньори и колективното договаряне на всички нива, включително чрез разпределяне на адекватни ресурси?

• Как Еврозоната ще подкрепи държавите членки в справянето с антисиндикалните практики, липсата на представителство, по-разпокъсаната работна сила и увеличаването на нестандартните форми на работа, които могат да доведат до несигурност, за да се гарантира, че работниците и представителите на профсъюзите могат да упражняват основните си права на организиране и колективно договаряне без каквато и да е намеса, неблагоприятно отношение или последствия, оказващи отрицателно въздействие върху тяхната заетост?

• Как ЕС ще гарантира с правна уредба, че държавите членки ще насърчават навременния достъп до информация за социалните партньори и навременните консултации с тях, така че те да могат да участват смислено в разработването и прилагането на политиките по заетостта и социалните политики?

• Как ЕС ще насърчи държавите членки да ратифицират и прилагат всички основни конвенции на МОТ, по-специално наскоро определените основни конвенции 155 и 187 и Конвенция 190?

Честотата на икономическите и финансови кризи засилва убедеността, че съвременният човек все повече се нуждае от сигурност за своята трудова заетост, а не от сигурност за работното си място. Фирмите, особено МСП, които са своеобразен буфер на кризисните процеси, но се отличават наред с иновативни възможности и със сравнително по-висока „смъртност“ на бизнеса, трябва да бъдат в състояние да адаптират своята работна ръка към промените в икономическата конюнктура. В тази насока активните политики на пазарите на труда трябва да подпомагат развитието на трудовите ресурси, да стимулират предприемачеството и МСП, като по-добре отговарят на нуждите на бизнеса, и реализацията им допринася за иновации и конкурентоспособност.

Заключение

Направеното изследване върху гъвкавостта на пазара на труда и в заетостта у нас доказва нейната умерена промяна и тенденция към намаление в периода 2000 – 2022 г.

Утвърждаването на *гъвкавост очевидно не е компенсационна промяна спрямо сигурността на пазарите на труда,* доколкото всяка от тях следва относително обособена траектория в рамките на общо изискване за запазване на единството на структурите на пазара на труда и неговото функциониране. За да се провеждат съответните социални защити за лицата на пазара на труда, неговата гъвкавост е необходимо да бъде запазена. При това, необходимо е да се подчертае, че наличието на сигурност в заетостта е основата за проява на гъвкавост. Това са две от характеристиките на функциониране на пазарите на труда, които могат да са в единство, но се проявяват с различна сила в различна икономическа, демографска и друга социална среда, без да престават да се предполагат една спрямо друга.

Гъвкавостта невинаги се отнася с еднаква сила за вътрешните и външните пазари на труда. За избягване на трайно сегментирана позиция на част от работната сила на външните пазари някои от групите лица на пазара на труда се нуждаят от целенасочена защита. Задължително условие е тя да се предоставя за определени (рационални) периоди за преодоляване на това неблагоприятно положение и да съдържа добре аргументирана условност на правото на достъп до нея.

Реализираната външна гъвкавост на пазара на труда у нас е главно по отношение на заетостта и безработицата при различна интензивност на икономическия растеж. През периода 2000 – 2008 г. тя е свързана с по-висока динамика на заетостта в сравнение с тази през 2013 – 2019 г. При наличието на демографска криза гъвкавостта през втория период е останала по-слаба при съответно ограничаване на мащабите на трудовия пазар и дори при наличие на институционални предпоставки за нея.

Производителността на труда има ограничено въздействие върху заплатите. Ниското равнище на производителността и на нейната динамика, както и институционалните фактори за регулирането на работните заплати позволяват на трудовите възнаграждения да следват свои относително самостоятелни траектории. Реакциите на работните заплати са със слаба гъвкавост в периода 2000 – 2022 г.

Прилаганото договаряне на трудовите възнаграждения у нас не е съобразено напълно с изискванията за справедливи заплати. Съществуват нерешени проблеми както в практиките на прилагането му, така и в установяването на подходящи условия (среда) за него. Ниските в сравнителен план трудови възнаграждения в България са предпоставка за търсене на сигурност в заетостта от наетите и не стимулират използването на нестандартни форми на работа.

Наличието на добре защитени минимални заплати и минимални часови ставки, както и близки до тях ниски трудови възнаграждения, не насърчават гъвкавост в заетостта в България. Предстои широк кръг от действия за промени в сферата на трудовото заплащане, които, за съжаление, започват твърде неубедително и без представени политики за реализиране на конкретна стратегия за увеличаване на цената на труда в България.

Слабата мобилност на заетите на трудовите пазари е сериозен проблем, наличието на който може да се обясни с редица причини. Основна група сред тях е поведението на работодателите, които се стремят да запазят контингента на заетите, предвид демографската криза, което води до съответно „затваряне“ на вътрешните фирмени пазари при ограничаване на заетостта. За да се стимулира вътрешната мобилност, тези техни решения следва да бъдат комбинирани и с такива, които подпомагат професионална и друга мобилност в професионалната кариера на фирмено равнище. Все още спецификата на проблемите на мобилността на заетите в различни по големина и сектори фирми не е обект на особено активни проучвания. Те са обективна необходимост, доколкото именно гъвкавостта в заетостта на фирмено равнище може да обуслови и съответна гъвкавост на трудовите пазари на по-високи равнища, и въобще – гъвкавост на заетостта на националната икономика.

Вътрешната гъвкавост на пазара на труда остава умерена, без особени свидетелства за увеличаване, но и с доказателства за понижаването ѝ в различните периоди на развитие на икономиката. За това свидетелства ниската мобилността в заетостта (вероятността за смяна на работните места).

Статусната мобилност на населението в икономически активна възраст у нас също е умерено ниска. Движението на безработни и неактивни към заетост не е толкова интензивно, както това общо в ЕС-27. По-слабите промени в структурите на икономически активните според статуса им доказва наличие на затворени вътрешни пазари на труда и добре защитена заетост на тях. В тази връзка се запазват високи дялове на заети, които остават заети, на безработни и на икономически неактивни, които също не сменят статута си. Ниската мобилност на последните две групи обуславя по-малко интензивните им потоци (сравнени с тези в ЕС-27) към заетостта. Структурата на икономически активните и потоците между различните им статуси на зает, безработен и неактивен са от еднозначните доказателства за тяхната ниска мобилност; за слабата мобилност и на работната сила; за осигурена с предимство сигурност на пазара на труда. Всяко от тези следствия е възможно доказателство за по-слабото значение на гъвкавостта на труда, дори при съществуващите демографски ограничения.

Наличието на добре стимулирана сигурност в заетостта и възприемането на заетостта като интегрална характеристика за вече реализиран процес на „срещата между търсене и предлагане на труд“ насочват към промените в някои от структурите ѝ със значение за гъвкавостта. Прилагането на договори за работа при непълно работно време има слабо значение за преход и оставане

в заетостта. То е по-високо за лицата със средно и висше образование и при комбиниране с основни договори, като тук значение има възможността за получаване на по-високи доходи. Използването на допълнителни договори с ограничена продължителност на работното време в кризисни ситуации се прилага като временна възможност за защита на заетостта и трудовите доходи. Преходът от работа при непълно към такава на пълно работно време зависи от интензивността на търсене на работна сила и може да бъде компенсаторна заетост при свиване на търсенето. В тази връзка мащабите и динамиката на заетостта при непълен работен ден имат общо ограничено значение за гъвкавостта на пазара на труда у нас.

Използването на временна заетост в България е слабо търсена форма в сравнение с ЕС-27 и се прилага за заетост на лица с ниско образование и с по-ниски шансове за намиране на работа. С нея се осигурява вход в преходни форми на заетост, които могат да се трансформират в постоянна или да осигурят социално поносим преход към пенсиониране. Самонаемането намалява общото си значение за гъвкавостта на пазара на труда.

Разгледаните основни характеристики на прилаганите АППТ показват тенденция за съобразяване с изискванията за гъвкавост на пазара на труда. Обаче, все още не може да се твърди, че прилаганите АППТ осигуряват сходни промени в динамиката на обхвата на пасивните и този на активните политики. Обхватът на търсещите нова и стабилна заетост в активните политики и неговата динамика са ниски. Слабо се стимулира приоритетността на професионалната квалификация на заети и безработни спрямо другите групи активни политики. Също така АППТ не поддържат устойчив интерес на индивидите към самонаемане и предприемачество. Ниският дял на предоставени средства за лицата, които търсят заетост, не е в състояние да стимулира тяхната по-висока гъвкавост и свобода на избора.

Основното значение на активните политики е осигуряване на сигурност на преходната (временна)[122] заетост. Търсещите работа са насочвани към определени субсидирани работни места, без да могат да проявят особена лична свобода при избора на работно място. Съществува стереотипност на структурата на обхванатите чрез тези политики, която (заедно с ограниченото им финансиране) не позволява промени в обхвата им. Интересът към тях от страна на държавата и нейното финансиране на публични политики, на работодателите и на търсещите заетост в съществена степен е като към начин за решаване на социални

[122] Според трудовото законодателство и конкретно – на програмите и мерките за заетост (независимо от източника на финансирането им), съществуват възможности субсидираната заетост след изтичане на срока ѝ да бъде трансформирана в постоянна. Според годишните отчети на Агенцията по заетостта тази възможност системно слабо се оползотворява.

проблеми с краткосрочна актуалност, с оглед избягване на изпадането в бедност на безработните и силното им отдалечаване от пазара на труда. Очевидна е необходимостта от преосмисляне на концепцията за тези политики у нас. Те трябва да имат стратегическо значение за развитие на човешките ресурси и капитал с основен елемент – професионалната квалификация. Във финансирането на тези политики и уточняването на техните конфигурации е необходимо много по-активното включване и на организации на работодателите (и самите работодатели на фирмено равнище), и на синдикати. По-подробната обосновка на изводите изисква допълнителни проучвания, сред които особена актуалност има реформата на системата за професионално обучение на възрастни и подобряването на качеството на неговите резултати.

Опитът на балтийските страни като членки на Еврозоната дава потвърждение на важността на националния избор на механизъм и инструментариум за развитие на гъвкавостта на трудовия пазар. Важността на тази проблематика се дължи на ролята, която гъвкавостта на пазарите на труда има в условията на паричната интеграция. Анализът доказва, че Еврозоната като паричен съюз се основава имплицитно на неокласическото предположение, че пазарите на труда автоматично ще се приспособят към гъвкавостта на заплатите чрез понижаване или сдържане и стагнация на заплатите при криза. Както в ЕС, така и в Еврозоната, системите на трудовите отношения са най-регулираните от всички пазари, но зависят от национално специфични политики. Въз основа на тази институционална вграденост изборът, пред който са изправени националните правителства, включва: неолиберална пазарна корекция, национално или секторно съгласуване и еврокоординация.

Аргументираните изводи и обобщения за значението на концепцията за гъвкавостта на трудовите пазари в изграждането на Икономическия и паричен съюз на ЕС на основа на анализа на балтийските страни членки на ЕС дават основание за подкрепяне на тезата, че приемането на еврото не е панацея за решаването на социално-икономическите въпроси, но открива нови предизвикателства за включването им в Еврозоната. За България изискванията на Пътната карта на Европейския стълб на социалните права завишават критериите за проактивна социална политика и национално отговорен избор на политиките за заетостта и гъвкавата сигурност. Изводите за България в сравнение с тези страни доказват, че участието в ИПС засилва необходимостта от гъвкавост на пазара на труда. Съобразявайки се с основните специфики на еволюцията на концепцията за гъвкавост и сигурност на трудовите пазари във връзка с кризите в Еврозоната, всяка страна членка на ИПС следва да отчита реално възможностите за прилагане на последователни мерки за гъвкавост на пазарите на труда поради наличието на рискове от асиметрични шокове и кризи.

Анализът потвърждава, че институционалните предпоставки за индивидуално и колективно договаряне посредничат на избора на това каква стратегия да приемат правителствата в Еврозоната. Социалното партньорство остава централна институция в прилагането на концепцията за гъвкавата сигурност на

пазарите на труда в продължение на 20 години, но все още не успява да усвои механизмите за приспособяване към криза. Как в бъдеще европейските институции ще дадат чрез законодателството тласък за напредък в подобряването на социалния диалог, остава открит въпрос.

Бъдещето на пазара на труда е една от актуалните съвременни теми. Възстановяването му след COVID кризата и връщането към равнищата на заетост и безработица през 2018 – 2019 г. се реализира частично. АППТ продължават да съдействат за преодоляване на проблемите в заетостта по време на COVID кризата и за укрепване на позициите на индивидите и работодателите на този пазар. В средносрочна перспектива, обаче, този пазар е необходимо да бъде адекватен на основните структурни промени в икономиката в посока на дигитализацията и широкото използване на зелените технологии на бъдещето и да съдейства за тях. Тези широкомащабни цели изискват промени в организацията на производствените процеси и на труда, в националните законодателства и в приоритетите на политиките и инвестициите за реализирането им. Част от тях вече са започнали при приспособяването на икономиката, пазара на труда и социалната защита в годините на COVID кризата. У нас, както и в другите страни, те включват стимулиране на гъвкавост на позициите в заетостта, но основно поддържат нейната сигурност. В същото време реализирането на тези цели не трябва да се разглежда отделно от изискванията за сигурност в заетостта за работниците с гъвкаво работно време и непостоянна работа и за лицата, които срещат обективни трудности при намиране на работа, за други специфични групи с проблеми в преходите към заетост. Предпоставките за това са въвеждане на гъвкаво законодателство; подготовка на трудова администрация на всички равнища, която да може да менажира процесите на развитие на трудовите ресурси и на таланта; увеличаване на инвестициите за реализиране на АППТ при максимално пълно оползотворяване на техните източници и техните комбинации[123]; развитие и реализация на професионалната квалификация и професионална мобилност на работната сила (и въобще – на икономически активните).

Гъвкавото законодателство предполага промени в неговото съдържание, но и в модела, който се прилага у нас. Сега то включва подробни текстове за уреждане на отношенията на пазара на труда и при провеждане на активните политики. Според направените изводи бързината на промените в политиките при COVID епидемията е по-висока в страните със законодателство (утвърдено от парламентите им), което включва само основните принципи на предоставяне на активни политики, а детайлите на реализирането им са обект на регулации на по-ниски административни равнища.

---

[123] Отново е необходимо да се посочи, че са отбелязани само някои от тях, които кореспондират с приложените критерии за оценка на АППТ и насоките на тази оценка.

Компаниите предстои да анализират и очертаят насоките на развитието според изискванията за предстоящо преструктуриране, а в тази връзка – и на управлението на човешките им ресурси. У нас и в други европейски страни се наблюдава не само физически недостиг на работна сила, а ограничени ресурси за развитие на човешкия капитал на фирмите. Актуална задача е търсене и задържане на талантите, които да са с водеща роля в предстоящото преструктуриране. Тя трябва да намери оптимални решения чрез частно-публични партньорства в сферата на активните политики, и преди всичко – при квалификацията и преквалификацията на персонала. Практиката активните политики да зависят само от инициативността на трудовата администрация и държавното финансиране трябва да се минимизира и рационализира.

Отделна насока на реформи е повишаването на гъвкавостта на публичните услуги за заетост. Тя налага промени в организацията на работата на съответната администрация, на комуникация с търсещи и предлагащи заетост, на организиране на квалификацията и друга помощ за лицата с проблеми при намиране на работа. Получаването на дигитални умения трябва да е придружено и с изграждане на достъпни средства (дигитални платформи) за тази дейност и информираност.

Изискване от общ характер е по-високото финансиране на АППТ и техните реформи. Насоките на разпределение на средствата следва да включат нови такива, като инвестициите в развитието на държавни политики за качествени промени в работната сила; разнообразяване на уменията на работната сила и нейните функционалности чрез бързи и ефикасни начини, т.е. не само на основата на професионалната подготовка в средното или висшето образование, а и чрез гъвкави програми за изучаване на умения и самообучение. Друга предпоставка, в тази връзка, е и популяризирането на системата за формална оценка на придобитите по неформален начин знания и умения.

Реформата на АППТ е необходимо да започне именно с професионалната квалификация на възрастните с цел утвърждаването ѝ като приоритетна област. В определена степен реформирането на образованието и професионалната квалификация са задачи с постоянна приоритетност поради динамиката на средата, в която се реализират. Освен новите изисквания към нея, необходимо е да се отчете изоставането на тази квалификация като мащаби на реализация (и на финансиране) у нас.

Дискусията за промените във връзка с реформите на пазара на труда подчертава необходимостта да се насърчи гъвкавостта на пазара на труда, съчетана със сигурност, преди всичко като се подобрят трудово-правните отношения, организацията на труда и се направят по-привлекателни – както за работниците, така и за работодателите – типовите и нестандартни трудови договори, за да се избегне появата на двустепенна система на функциониране на пазара на труда. Както се утвърждаваха реформите от самото начало, така и сега понятието за сигурност на заетостта трябва да бъде модернизирано и разширено, за да включи не само защитата на работното място, но и да мобилизира капацитета на

работниците да го запазят и да напредват в кариерите си. Важно е да се създадат колкото може повече работни места и да се повиши производителността, като се намалят пречките за създаване на нови предприятия и се насърчи по-доброто прогнозиране и управление на преструктурираниятa. Това е и основният извод, който следва да определи промените в политиките и съответно – състоянието на гъвкавостта и сигурността на съвременния български пазар на труда.

Литература

Белева, И., В. Цанов, Д. Димитрова (2014). Сегментация на пазара на труда в България. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“. 173 с.

Белева, И., В. Цанов, Г. Тишева (2006). Гъвкавост и сигурност на пазара на труда в България. Будапеща: Изд. МОТ, с. 124.

Белева, И., В. Цанов (2014). Сегментиран ли е българският трудов пазар? − *Икономическа мисъл*, бр. 3, с. 3−57.

Белева, И. (1994). Отраслово преструктуриране на заетостта. − *Икономическа мисъл*, бр. 10, с. 19−37.

Белева, И., М. Атанасова, П. Луканова и В. Цанов (2010). Гъвкавост и сигурност на пазара на труда в България. София: Министерство на труда и социалната политика (на български и английски език).

Българска пътека за постигане на по-добра гъвкавост и сигурна ос на пазара на труда 2009 – 2011 г. – https://strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=914 · PDF file.

Луканова, П. (2010). Самонаемането в България. − *Икономически изследвания*, 3, с. 103−129.

Луканова, П. (2018). Пазар на труда. − В: *Годишен доклад на ИИИ: Икономическо развитие и политики в България – оценки и очаквания*. София: Изд. „Горекс-Прес“, с. 80−105.

Луканова, П. (2022). Пазарът на труда, − В: *Годишен доклад на Института за икономически изследвания*. София, с. 51−65.

Ненова-Амар, М. и колектив (2020). Гъвкавост на пазара на труда. − В: *Предизвикателства пред българската икономика по пътя към членство в Еврозоната*. Под научната редакция на Димитър Златинов. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 165−191.

Пешева, М. (2011). Кратък обзор на колективното трудово договаряне в България през 2010. София: Институт за пазарна икономика.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (на бълг. и на англ. език) [COM (2020) 682 final – 2020/310-COD]. Докладчици: Милена Ангелова и Cinzia Del Rio.

Цанов, В. (2009). Пазарът на труда в България: институции и гъвкавост. − *Икономически изследвания*, кн. 3, с. 80−127.

Цанов, В., Г. Шопов и Й. Христосков (2022). Минимални доходи на населението. София: Изд. на БАН „Проф. Марин Дринов“, с. 22.

Andersen, T. M., Svarer, M. (2007). Flexicuirty – Labour Market Performance in Denmark. − *CESifo Economic Studies*, 53(3):389-429.

Andor, L. (2011). The future of European Labour markets. − In: *Challenge Europe. Growth wellbeing and social policy in Europe: trade-offs or synergy?* European Policy Centre, Issue 21:80-85.

Angeloni, I., Flad, M. and Mongelli, F. (2005). Economic and monetary integration of New Member States - helping to chart the route, Occasional Paper Series from European Central Bank, No. 36.

Anniste, K., Biin, H., Osila, L., Koppel, K., & Aaben, L. (2018). Study on Children's Rights and Parenting 2018. Study Report]. Tallinn: Centre for Political Studies Praxis] (accessed 1st November 2018).

Atanasova, M. (2010). Complex lifelong learning strategies.− In: *Flexicurity on the Labour Market – Situation and Prospects*. Compendium of reports.

Atkinson, J. (1984). Manpower Strategies for Flexible Organizations. − *Personnel Management*, 16:28-31.

Atkinson, J. (1984). Flexibility, Uncertainty and Manpower Management. IMS Report No. 89, Brighton, Institute of Manpower Studies.

Auer, P. (2010). What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity. − *Journal of Industrial Relations*, 52(3):371-386.

Bachmann R., Bechara, P., Schaffner, S. (2011). Paper on the Identification of the Flexicurity Profile of Member States Using Micro-Economic Data. Final report, Research project for the European Commission, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Backé, P. & Thimann, Chr., Arratibel, O., Calvo-Gonzalez, O., Mehl, A. and Nerlich, C. (2004). The 'acceding countries' strategies towards erm ii and the adoption of the euro: an analytical review, ecb occasional paper series no. 10 / February 2004.

Bekker, S. (2011). Flexicurity: Explaining the development of a European concept. Amsterdam: Ipskamp.

Bekker, S. (2018). Flexicurity in the European Semester: Still a relevant policy concept? − *Journal of European Public Policy*, 25(2):175-192.

Bekker, S., and Chung, H. (2009). Restructuring Organizations while striving for flexicurity: connecting the European Level to national Contexts. − In: Moreau, M. A. (ed). *Building anticipation of restructuring in Europe*. Brussels: P.E. Lang Publishers.

Bekker, S., Mailand, M. (2018). The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession? – https://doi.org/10.1111/spol.12441.

Beleva, I. (1995). Branch Restructuring of Employment. − *Economic Thought*, pp. 30-45.

Beleva, I., Tzanov, V. (2001). Labour market flexibility and employment security, Bulgaria, ILO, 2001\30, ILO, Geneva, pp. 1-20, 53-68.

Beleva, I., Tzanov, V. (2006). Towards a better balanced world of work? − In: *Evolving world of work in the enlarged EC, Progress and vulnerability*, edited by F. Eyraud and D. Vaughan-Whitehead, 2006, ILO, pp. 53-90.

Beleva, I., Tzanov, V. (2014). Is the labour market in Bulgaria segmented? − *Economic Thought*, 3:21-39.

Beleva, I., Tzanov, V., Tisheva, G. (2005). Flexibility and Security in the Labour Market: Bulgaria's Experience, ILO flexicurity paper 2004/03, p. 30.

Barbier, J. C. (2007). From Political Strategy to Analytical Research and Back to Politics, a Sociological Approach to Flexicurity. − In: Jørgensen, H. and Madsen, P. K. (eds). *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*. Copenhagen, DJOEF Publishing, pp. 155-198.

Boeri, T. (2011), Reducing Youth Unemployment and Dualism, paper presented at the thematic review seminar on "The reduction of labour market segmentation: addressing the needs of young people", Brussels, June 27, 2011.

Boeri, T. and Brueckner, H. (2011), Short-time Work Benefits Revised. Some Lessons from the Great Recession, Discussion paper n. 5635, IZA.
Boeri, T. & Garibaldi, P. (2006). Are labour markets in the new member states sufficiently flexible for EMU? − *Journal of Banking & Finance*, 30(5):1393-1407.
Borghouts, I. (2012). Securing job-to-job transitions in the labour market: a comparative study of employment security systems in European Countries. Wolf Legal Publishers, http://www.wolfpublishers.com/book.php?id=815.
Bradley, J. & Kügler, A. (2019). Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany. − *European Economic Review*, 113(C):108-135.
Bredgaard, T. and Larsen, F. (2007). Comparing Flexicurity in Denmark and Japan. Tokyo, Japan Institute for Labour Policy and Training, JILPT Research Report.
Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2005). The Flexible Danish Labour Market – A Review, Aalborg, CARMA Research Paper 2005, 01.
Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2006). Opportunities and Challenges for Flexicurity – The Danish Example. − *Transfer*, 12(1):61-83.
Bulgaria's Experience, ILO flexicurity paper 2004/03, 2005, p. 30.
Buttler, Fr., Schoof, Ulr. and Walwei, Ulr. (2008). The European Social Model and Eastern enlargement. − *Journal for Labour Market Research*, 39(1):97-122..
Communication of June 2007, Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security (83.9Kb PDF), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:en:PDF.
Eamets, R., Puur, A., Piirits, M., Anniste, K., Sakkeus, L., Klement, M. (2018). Estonian workforce forecast: immigration vs. employment change. RITA migration project. Accessed 28.03.2021, https://sisu.ut.ee/sites/default/files/ranne/files/luhikokkuvote_1_toojou_pakkumine_sisseanne_ja_hoive_4_02.0.
Eesti Pank (2019). Labour Market Review 1/2019, https://www.eestipank.ee/en/publication/labour-market-review/2019/labour-market-review-12019.
EC (2021). Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund.
ECB (2004). ANNUAL REPORT 2004 - European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu › annrep › ar2004en.pdf.
Employment Flexibility Index – 2019. Lithuanian Free Market Institute, https://www.readkong.com/page/employment-flexibility-index-2019-eu-and-oecd-countries-4992462.
Eriksson**,** T. (2012). Flexicurity and the economic crisis 2008-2009: Evidence from Denmark. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 139. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 139.
Eurofound (2010a). Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes: ERM report 2010.
Eurofound (2015). Recent developments in temporary employment: Employment growth, wages and transitions, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
Eurofound (2020). Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
Eurofound (2021). Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2006). Employment in Europe 2006. Luxembourg, Commission of the European Communities.
European Commission (2007a). Towards common principle of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security. Luxembourg, Commission of the European Communities.
European Commission (2007b). Employment in Europe 2007, Luxembourg, Commission of the European Communities.
European Commission (2012). Labour Market Developments in Europe, 2012. Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Union 2012.
European Commission (2021). General Report on the activities of the European Union. Published in accordance with Article 249(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union.
European Commission, Brussels, 23.5.2022 SWD (2022) 617 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2022 Country Report - Lithuania Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2022 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Lithuania {COM(2022) 617 final} - {SWD(2022) 640 final}.
European Expert Group on Flexicurity (2007). Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones, Brussels, European Commission.
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
Fadejeva, L. and Krasnopjorovs, O. (2015). Labour market adjustment during 2008-2013 in Latvia: firm level evidence. Working Papers 2015/02, Latvijas Banka.
Fraser Institute (1995). Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report.
Fraser Institute (2007). Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report.
Fraser Institute (2022). Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report.
Galik, A., Ba˛k, M., Bałandynowicz-Panfil, K., Cirella, G. T. (2022). Evaluating Labour Market Flexibility Using the TOPSIS Method: Sustainable Industrial Relations. Sustainability 2022, 14, 526, https://doi.org/10.3390/su14010526.
Cazes, S. and Nesporova, A. (2001). Labour Market Flexibility in the Transition Countries: How Much is Too Much. − *International Labour Review*, 140:293-325.
Cazes, S. and Nesporova, A. (2003). Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe, International Labour Office, Geneva.
Cazes, S. and Nesporova, A. (2007). Flexicurity. A Relevant Approach in central and Eastern Europe, International Labour Office, Geneva.
Global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient, Резолюция приета на ILC sessions 109th Session, 17 June 2021.Texts adopted - Resolution I: Global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient (ilo.org).
Haas, B. and Wallace, C. (2004). Comparing the Relationship between Flexibility and Control of Work in Eight European Countries. − In: *Learning from Employment and Welfare Policies in Europe*. Cross-National Research Papers Seventh Series, edited by Letablier Marie-Thérèse. Work Flexibility in Eight European Countries: A Cross-national Comparison (researchgate.net).
Kajaks, J. (2013). Study on the economic and social situation in the Baltic States: LATVIA,

European Economic and Social Committee.
Keune, M. (2008). Flexicurity: The new cure for Europe‘s labour market problems? − In: Degryse, C. & Pochet, P. (eds.). *Social developments in Europe*. Brussels: ETUI/OSE, pp. 92-98.
Koukiadaki, A., Távora, I. and Lucio, M. (2016). Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis. European Trade Union Institute (ETUI).
Koukouritakis, M., Michelis, L. (2003). EU Enlargement: Are the New Countries Ready to Join the EMU?. Toronto Metropolitan University Report, https://doi.org/10.32920/ryerson.14636157.v2.
Krasnopjorovs, O. (2015). Естествена и циклична безработица в Латвия: нови прозрения от модела на кривата на Беверидж. − *Дискусионен документ*, № 2, Latvijas Banka, Рига, https://www.bank. lv/images/stories/pielikumi/publikacijas/dp_2_2015_en.pdf.
Krasnopjorovs, O. (2019). Anatomy of labour reserves in the Baltic countries: a snapshot 15 years after the EU accession, Latvijas Banka, Discussion pape No. 2.
Labour Marker and Wage Deveplopments in Europe 2021. Publications catalogue - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu).
Lehweß-Litzmann, R. (2012). Flexibilität und Sicherheit – Deutschland im europäischen Vergleich. − In: Bartelheimer, P., Fromm, S., Kädtler, J. (eds). *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Looise, J. C., van Riemsdijk, M., & de Lange, F. (1998). Company labour flexibility strategies in The Netherlands: an institutional perspective. − *Employee Relations*, 20(5):461-482.
Loukanova, P. (2010). Active policies on the labour market. − In: *Flexicurity on the Labour Market – Situation and Prospects. Compedium of reports.*
Loukanova, P., Tzanov, V. (2019). Labour Incomes and Motivation. − *Economic Thought*, 1:3-23.
Madsen, P. K. (2004). The Danish Model of ‘Flexicurity’, Experiences and Lessons. − *Transfer*, 10(2):187-207.
Madsen, P. K. (2005). The Danish Road to Flexicurity, Where are We? And How Did We Get There? − In: Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds.). *Employment Policy from Different Angles*. Copenhagen, DJØF Publishing.
Madsen, P. K. (2006). How can it Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State. − In: Campbell, J. L., Hall, J. A., and Pedersen, O. K. (eds). *National Identity and a Variety of Capitalism, The Case of Denmark*. Montreal: McGill University Press, pp. 321-355.
Minimum Wage Policy Guide (report), ILO, August 9, 2016, p. 3.
Muffels, R., Crouch, C., & Wilthagen, T. (2014). Flexibility and Security: National Social Models in Transitional Labour Markets. − *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20(1):99-114.
Muffels, R., Wilthagen, T. (2013). Flexicuirty: a New Paradigm for the Analysis of Labour Market and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security. − *Sociology Compass,* 7(2):111-122.
Muffels, R., Wilthagen, T., Chung, H. (2010). The State of Affairs of Flexicurity: a Dynamic Perspective. Paper delivered to the Commission, DG Employment.

Muffels, R., Wilthagen, T., Chung, H., Dekker, R. (2010). Towards a Methodology to Monitor and Analyse Flexicurity and Work-life Balance Policies in the Member States of the EU, ReflecT Research paper 11/003 Tilburg University, The Netherlands, http://ssrn.com/abstract=1962623.

LiVigne, N. (2020). The Future is Hybrid: so Where Will we Work?, https://www.personneltoday.com/hr/the-future-is-hybrid-so-where-will-we-work/.

OECD (2019). Education at a Glance 2019 : OECD Indicators.

Ozaki, M. (1999). Negotiating Flexibility: The Role of the Social Partners and the State. International Labour Organization, 1999 - Business & Economics - 157 pages.

Patterson, B. & Amati, S. (1998). Absorption asymmetrischer Schocks. Amt für amtl. Veröff. der Europäischen Gemeinschaften.

Pettinger, T. (2020). Flexible Labour Markets, https://www.economicshelp.org/labour-markets/flexible-labour-markets/.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 28 May 2020 on the establishment of the Technical Support Instrument, COM(2020) 409 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus, COM/2018/382 final.

Results of ex-post evaluations, stakeholder consultations and impact assessment, in: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final} - {SWD(2020) 246 final}, pp. 7-10.

Raulušaitis, D., Zeppa-Priedīte, V., Niklase, K., Aas, N., Hiiesalu, G. (2022). Baltic Anti-corruption Guides (2022), World LAW Group Publication, 2022, https://www.sorainen.com/publications/2022-baltic-anti-corruption-guides/.

Rünstler, G. (2021). Working Paper Series The macroeconomic impact of euro area labour market reforms: evidence from a narrative panel VAR, ECB Working Paper Series. No 2592 / October 2021.

Rutkowski, J. (1999). Labour Markets and Poverty in Bulgaria. WB, August.

Sarantinos, V. (2007). Flexibility in the workplace:what happens to commitment? − *Journal of Business and Social Affairs,* 1(2):1-10.

Sen, A. (1993). Capability and Well-being. − In: Nussbaum, M., Sen, A. K. (eds). *The Quality of Life*. Oxford: OUP.

Shmid, G. (2002). Social risk management through transitional labour markets. − *Socio-Economic Review*, 4(1):1-33.

Spicker, P. (2008). Policy analisys for practice. Policy Press, Bristol University, pp. 15 -16.

Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J. P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, European Union, Brussels.

Tangian, A. (2004). Liberal and Trade Unionist Concept of Flexicurity: Modelling in Application to 16 European Countries, WSI-Diskussionspapier, n. 131.

Tangian, A. (2010). Not for Bad Weather: Macroanalysis of Flexicurity with Regard to the Crisis, Working Paper, 2010.06 European Trade Union Institute.

The Timewise Flexible Jobs Index 2021. Flexible Jobs Index 2021 - Timewise - Flexible Working Research.
Tros, F. (2012). Flexicurity in Europe: can it survive a double crisis? Mimeo. University of Amsterdam.
Tzanov, V. (2010). Social protection and security on labour market. − In: *Flexicurity on the labour market – situation and prospect, Compendium of reports.*
Van Eyck, K. (2003). Flexibilizing Employment: An Overview. Geneva: International Labour Office.
Van Oorschot, W. (2004). Flexible Work and Flexicurity Policies in the Netherlands. Trends and Experiences. − *Transfer*, 10:23-42
Vesan, P. (2011). From the Lisbon 'Growth and Jobs' to the 'Europe 2020' Strategy: the Emergence and Transformation of the European Agenda on Flexicurity. Working paper University of Valle D'Aosta, presented to the ESPANET-Italia annual conference.
Viebrock, E. and Clasen, J. (2009). Flexicurity and Welfare Reform: a Review. − *Socio-Economic Review*, 7(2):305-331.
Villaveces-Izquierdo, S., Uribe Burcher, C. (2013). Illicit Networks and Politics in the Baltic States, Published by International IDEA and the Institute for Security and Development Policy (ISDP).
Wilthagen, T. (2005). Striking a balance? Flexibility and Security in European Labour Markets. − In: Bredgaard, T. and Larsen, F. (eds). *Employment policy from Different Angles*. Copenhagen, DJØF Publishing, pp. 253-256.
Wilthagen, T. (2012). Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up? Reflect Research Paper 12/002. Paper prepared for the ERA Annual Conference on European Labour Law 2012, Trier 22-23 March 2012.
Wilthagen, T., Muffels, R. (2013). Flexicurity: A new paradigm for the analysis of labor markets and policies challenging the trade-off between flexibility and security. − *Sociology Compass*, 7(2):111-122.
Wilthagen, T., Muffels, R., Verschoor, J. and Bekker, S. (2014). Flexicurity: the way forward. (Thematic Paper). Peer Review on 'Flexicurity'. Copenhagen, 20-21 November 2014.
Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets. − In: Schmid, G. and Gazier, B. (eds). *The Dynamics of Full Employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 233-273.
Wilthagen, T. and Tros, F. (2004). The Concept of "Flexicurity", A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. − *Transfer*, 10(2):166-187.
Wilthagen, T., Tros, F. and van Lieshout, H. (2003). Towards 'Flexicurity'? Balancing flexibility and security in EU Member States, paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin.
World Bank (2019). Anti-corruption Initiatives, Published by World Bank. Washington, DC, June 2020. DOI 10.1596/34010; https://www.sorainen.com/publications/2022-baltic-anti-corruption-guides/.
World Employment and Social Outlook: Trends 2022. Geneva: International Labour Office, 2022.

Labour Market Flexibility

Summary

The analysis on the external flexibility of the labour market proves its moderate performance. The existence of low internal mobility is proved on the basis of deficits in the status mobility of the labor force, both in the good years of economic growth and during the problematic periods. Probabilities of employment mobility are low and very low, when using atypical forms of employment. Two sets of institutional prerequisites for labour market flexibility are presented: wages and wage negotiations and active labour market policies. The need for strategic changes in bargaining towards increasing the cost of labour in Bulgaria was advocated in favour employment flexibility. Active policies need a substantial renewal and restructuring of priorities in order to improve the quality of workforce and its flexibility according to the strategic priorities of the Green Deal and the digital transition.

The importance of public spending in supporting labour market flexibility in the three Baltic EU Member States (Latvia, Lithuania and Estonia) after its inclusion in the Eurozone is justified in detail. Wages in these countries have been used as the main correcting variable for "internal devaluation" and for restoring the competitiveness of the national and of the European economy. For Bulgaria, a challenge remains to modernize the policy of public and private spending on flexibility and security in the labour market due to the presence of risks of asymmetric shocks and crises.

Победа Луканова
Татяна Хубенова-Делисивкова

ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ

Българска
Първо издание

Редактор *Светлана Филчева*
Художник на корицата *София Попйорданова*
Графичен дизайнер *Елисавета Илчева*

Формат 237 × 167 mm
Печатни коли 10

Печатница на Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“
1113 София, ул. „Акад. Г. Бончев“, бл. 5

www.press.bas.bg

ISBN 978-619-245-408-1