



Munich Personal RePEc Archive

# **Labour Market with 2020 Horizon: Strategic Goals, Evaluations and Policies**

Iskra, Beleva

2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87163/>  
MPRA Paper No. 87163, posted 07 Jun 2018 04:23 UTC

**БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ  
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ  
ИЗСЛЕДВАНИЯ**

1040 София, ул. „Аксаков“ № 3  
тел.: (02) 810 40 10, (02) 810 40 18  
факс: (02) 988 21 08  
e-mail: [ineco@iki.bas.bg](mailto:ineco@iki.bas.bg), <http://www.iki.bas.bg>



**BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES  
ECONOMIC RESEARCH  
INSTITUTE**

3 Aksakov Str., 1040 Sofia, Bulgaria  
tel.: (+359 2) 810 40 10, (+359 2) 810 40 18  
fax: (+359 2) 988 21 08  
e-mail: [ineco@iki.bas.bg](mailto:ineco@iki.bas.bg), <http://www.iki.bas.bg>

# Пазарът на труда с хоризонт 2020: стратегически цели, оценки и политики

**Автор: проф. д-р Искра Белева**

**СОФИЯ  
2016 г.**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Визия, цели и приоритети в развитието на пазара на труда до 2020 г. ....	4
2. Състояние и тенденции в развитието на заетостта и безработицата в периода 2008-2015 г. ....	8
3. Рискове пред развитието на пазара на труда .....	26
4. Политика на пазара на труда – оценка на нейния обхват от гл. т. на общата безработица по отделни уязвими групи .....	35
5. Обобщени изводи и оценки .....	46
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>50</b>

## СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1-1 Изменение на заетостта и на производителността на труда по сектори (2008 – 2015 г.) .....	13
Таблица 1-2. Промени в броя на зетите, наетите и самонаети лица в периода 2008-2015 г. по отрасли (хил. души) .....	14
Таблица 1-3. Заети във високо и среднотехнологични услуги 2008-2013 г. ....	19
Таблица 1-4. Дял на високо технологичния експорт в общия експорт 2007-2011 г. ....	20
Таблица 1-5. Динамика на работната сила в България в периода 2003-2015 г. ....	28
Таблица 1-6. Включени лица от уязвимите групи в активни политики на пазара на труда – % към всички безработни от същата група .....	37
Таблица 1-7. Включени лица от уязвимите групи в активни политики на пазара на труда през 2016 г. (брой) .....	41
Таблица 1-8. Основни програми за заетост на уязвими групи .....	43
Таблица 1-9. Участници в схема "Младежка заетост" през 2016 г. (брой лица) .....	45
Таблица 1-10. Участници в схема "Обучения и заетост на младите хора " през 2016 г. (брой лица) .....	45

## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.1. Изменение на заетостта и тренд на развитие в България за населението на 15 и повече години (лява графика) и 15-64 г. (дясна графика) през 2008-2015 г. ....	9
Фигура 1.2 Изменение на заетостта и тренд на развитие в България на възрастовата група 20-64 г през 2008-2015 г. (брой) .....	9
Фигура 1.3. Коефициенти на заетост в различни възрастови групи от трудоспособното население в България в периода 2008-2015 г. ....	10
Фигура 1.4. Промени в броя на населението в трудоспособна възраст в България в периода 2002-2015 г. (брой) .....	11
Фигура 1.5. Динамика на производителността на труда в България 2008-2015 г. (%) ...	15
Фигура 1.6. Връзка между производителност на труда и заетостта на секторно ниво ...	15
Фигура 1.7. Промени в отрасловата структура на заетостта и на производителността на труда в периода 2008-2014 г. ....	16
Фигура 1.8. Коефициент на икономическа активност на младежите (15-24 г.) .....	22
Фигура 1.9. Коефициент на заетост на младежите (15-24 г.) .....	22
Фигура 1.10. Динамика на безработицата при младежите (15-24 г.) .....	23
Фигура 1.11. Младежи извън обучение и извън заетост (15-24 г.) в България и ЕС ....	24

Фигура 1.12. Динамика на темповете на естествен прираст на населението и на БВП в България в периода 2000-2014 г. ....	28
Фигура 1.13. Динамика на коефициентите на Джини и S80/S20 .....	31
Фигура 1.14. Относителен дял на отпадащите от училище 2004-2013 г. ....	33

---

## Визия, цели и приоритети в развитието на пазара на труда до 2020

### Г.

Пазарът на труда в България се развива повече от двадесет и пет години и днес имаме действащ трудов пазар, които въпреки редицата му несъвършенства, разпределя и преразпределя работната сила на основата на пазарни принципи, съвременна нормативна рамка и институционална структура.<sup>1</sup>

В контекста на поставените по-далечни стратегически цели обаче е необходима по-задълбочена оценка на неговата динамика, структура и политика за да се отговори на въпроса дали функциониращият днес пазар на труда подкрепя ефективно икономическото развитие и растежа съобразно заложените стратегически цели на "България 2020" и доколко той е устойчив и надежден механизъм за успешното дългосрочно развитие на страната.

В този смисъл целта на това изследване е: да се направи оценка на развитието на пазара на труда през периода 2008-2015 г. като изходна база за постигане на целите на Стратегия "България 2020"; да си открийт рисковете пред неговото развитие в средносрочен и дългосрочен план; да се направят изводи относно постижимостта на поставените средносрочни цели и адекватността на провежданите политики в дългосрочен план.

За реализирането на поставените цели са набелязани следните задачи: характеризиране на състоянието на пазара на труда през 2008 г. – нормативна рамка и ключови характеристики, описани чрез подходящи измерители; установяване на основни промени и проблеми (2009 г. – 2015 г.) в нормативната рамка и в ключовите характеристики на функционирането на пазара на труда; извършване на аналитичен преглед на националната стратегическа рамка за развитието му в хоризонт 2020 и оценяване адекватността на нормативната и на стратегическата рамка спрямо специфичните за него проблеми до 2020 г.; обобщение на изводите.

Изследването е направено при следните изходни *допускания*: развитието на пазара на труда протича при наличието на задълбочаващи се външни и вътрешни проблеми по отношение постигането на средносрочните цели, заложен в националната стратегическа рамка; в това развитие се наблюдават процеси на промени в равнищата и структурите с дълготраен неблагоприятен ефект и трудна обратимост; акумулират се проблеми и дисбаланси, произтичащи от външни въздействия и вътрешни институционални причини, които могат да имат дългосрочни негативни въздействия.

Потвърждаването /отхвърлянето на направените допускания се осъществява чрез: анализ на статистически данни за пазара на труда от национални и международни данни (Евростат) за периода 2008-2015 г.; на други аналитични изследвания и оценки за развитието на икономиката на страната и на пазара на труда в частност; на експертни прогнозни оценки.

Формулирането на визията, основните приоритети и задачите на развитието на пазара на труда в средносрочна перспектива е отразено в редица стратегически документи на държавното управление като Националната програма за реформи на Р България 2013 – 2020 г. и Актуализираната стратегия по заетостта за периода 2013 – 2020 г.

---

<sup>1</sup> За етапите в развитието на пазара на труда вж. детайли в И.Белева, "Пазарът на труда в периодите на икономическото развитие" в Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990-2011 г.)", Колектив, 2012, АИ „Марин Дринов”.

*Визията* за развитието на пазара на труда в периода 2013 – 2020 г. се свързва с: “осигуряване на условия и възможности за подобряване качеството на работната сила и повишаване на заетостта в икономика с интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж с цел повишаване на стандарта на живот и насърчаване на социалното включване”<sup>2</sup>. Така дефинираната визия е съобразена и с произтичащата от членството на страната в ЕС необходимост от пълно интегриране на българската икономика в европейския трудов пазар. Това означава, че промените в нашия трудов пазар трябва да са в съответствие със заложените европейски цели с хоризонт 2020 за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж и по-висока производителност на труда, отразени в Европейската стратегия за заетост, Стратегията „Европа 2020” и Насоките за заетост на ЕК.

За реализирането на така дефинираната визия са посочени *три основни приоритета* в дейността на управлението:

1. Увеличаване на заетостта в условията на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, което предполага наличие на достатъчно качествена работна сила със знания и умения, съгласно потребностите и изискванията на работните места и с капацитет за по-висока производителност на труда.
2. Повишаване предлагането на работна сила.
3. Целенасочена подкрепа за нарастване на търсенето на работна сила.

В този контекст *конкретните цели на развитието до 2020 г.* са насочени към постигане на равнище на заетостта на жените и мъжете на възраст 20-64 г. от 76% (чрез по-високо участие на младежите, по-възрастните лица и нискоквалифицираните работници, както и чрез по-добро интегриране на легалните мигранти) с две подцели:

- Постигане на заетост сред по-възрастните хора (55-64 г.) от 53% през 2020 г.
- Намаляване на младежката безработица за възрастовата група 15-29 г. до 7% през 2020г.

В Актуализираната стратегия по заетостта 2013-2020 г. има още две цели, непряко свързани с пазара на труда:

- намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система до 11% (а за хората на възраст 30-34 г. със завършено висше образование – 36%);
- намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил.човека.

Прежеждането на тези цели в конкретни политики става чрез ежегодните национални планове за действие по заетостта. В тях се залагат политики, насочени към различни приоритети, отразени в мотото на докладите: “за по-висока заетост” (2013 г.); “за намаляване на безработицата” (2014 г.); “за повишаване на заетостта” (2015 г.) и “за по-висока и качествена заетост” (2016 г.).

Очевидно фокусът на политиката на пазара на труда е заетостта, доколкото в три от ежегодните планове по заетост тя се поставя като основен приоритет, чието постигане изисква продължителни и устойчиви действия. За тази цел всеки национален план дефинира и специфичните групи от трудоспособното население, което е в най-висока степен на риск от изпадане от заетост или има трудности с трудовата реинтеграция.

---

<sup>2</sup> Актуализирана стратегия по заетостта, стр.18.

За постигането на конкретните задачи на националната политика по заетостта с хоризонт 2020, така, както са отразени в Актуализираната стратегия по заетостта 2013-2020 е необходимо: повишаване качеството на работната сила според изискванията на работните места и повишаване на производителността на труда; увеличаване предлагането на работна сила; подкрепа за повишаване на търсенето на работна сила.

Тези дейности се финансират от държавния бюджет в размер на 73 млн. лева през 2016, 2015 и 2014 г. и 103 млн. лева през 2013 г. През периода 2007-2013 г. се реализираха политики, финансирани от Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” в размер на 1 166 млн. евро реално изплатени средства, (вкл. националното съфинансиране), като за повишаване на заетостта и производителността на труда (приоритетни оси 1 и 2) средствата са 402 млн. евро или 39% от всичките средства по програмата. В края на 2015 г., когато първият програмен период окончателно приключи, отчетеното изпълнение на усвояването на средствата е високо – 95%<sup>3</sup>. Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси” 2014-2020 г. осигурява значителен финансов ресурс от 707 млн. евро за по-нататъшно развитие на политиките за увеличаване на заетостта, развитие на човешките ресурси и постигане на набелязаните стратегически цели до 2020 г.

Така заложената визия, основни приоритети и конкретни цели на развитието на пазара на труда в България до 2020 г. би трябвало да съдействат за постигането на основната цел на икономическо развитие: “Към 2020 г. България да е държава с конкурентоспособна икономика, осигуряваща условия за пълноценна социална, творческа и професионална реализация на личността чрез интелигентен, устойчив, приобщаващ и териториално балансиран икономически растеж.”<sup>4</sup>

За подкрепа на развитието на пазара на труда в периода от началото на прехода досега протича интензивен процес на усъвършенстване и промени в нормативната и институционална рамка. Конкретните промени в Кодекса на труда (КТ) и Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) са свързани с:

- *Обогатяването на видовете трудов договор* по КТ (основни и допълнителни, срочни и безсрочни; трудов договор със срок за изпитване; договори за работа след завършване на обучението; трудов договор за работа през определени дни от месеца (в сила от 2002 г.); трудов договор за надомна работа и условия за извършване на работа от разстояние (последните два в сила от 2011 г.); трудови договори с предприятие, което осигурява временна работа (в сила от 2012 г.); трудов договор за краткотрайна сезонна селскостопанска работа (в сила от 2015 г.);

- *Гъвкавост по отношение продължителността на работното време* (нормална продължителност и удължаване на работното време; непълно работно време, намалено работно време, ненормиран работен ден, нощен труд; работа на смени, извънреден труд), както и по отношение на почивки и отпуски и отчитане на работното време (КТ);

- Развитие на регионализацията и повишаване ролята на регионалните комисии по заетостта и по-тясно *обвързване на регионалните програми за заетост с общинските цели на развитието* (ЗНЗ, чл. 33, 2015 г.)

<sup>3</sup> Структурни фондове на ЕС, 2015 г. Изпълнение на оперативни програми, стр. 1/1 [www.eufunds.bg/images/Справка20декември202015\\_БГ.pdf](http://www.eufunds.bg/images/Справка20декември202015_БГ.pdf),

<sup>4</sup> Национална програма за развитие България 2020 с.8

- *Въвеждане на дуално обучение за безработни лица* без квалификация чрез предоставяне на суми на работодатели за всяко разкрито работно място за обучение чрез работа (ЗНЗ, чл. 30а, ал. 1, т. 19, ал. 2, т. 11 и чл. 46а, 2015 г.)

- *Въвеждане на възможност за аутсорсване на услуги за безработните лица*, като регистрираните да предоставят посреднически услуги по заетостта устройват на работа на несубсидирано работно място за срок, не по-малък от 12 месеца, безработни лица с увреждания или лица от други групи в неравностойно положение на пазара на труда, насочени от поделението на Агенцията по заетостта (ЗНЗ, чл. 30а, ал. 1 и 2 и чл. 43а, 2015 г.).

- *Разширяване обхвата на посредническите услуги по заетостта* чрез включване на дейности за мотивиране за активно поведение на пазара на труда (ЗНЗ, чл. 17, ал. 1, т. 7 и чл. 26, т. 3, чл. 51, 2015 г.)

- *Прецизиране на дефиниции* като мотивиране за активно поведение на пазара на труда (т.24, 2015 г.), „подкрепена заетост“ (ЗНЗ, т.45, 2015 г.) „първа работа по специалността“

- *Отпадане на ограничението със средства за активна политика на пазара на труда* да се финансира обучението само на работници и служители от микро- и малки предприятия и на лица, за които се променят изискванията към квалификацията им. Тази промяна осигурява възможности за достъп на всички заети лица до обучения по ЗНЗ с цел запазване на работните места, кариерно развитие или професионална мобилност. Така на практика финансова подкрепа получава по-широк кръг от работодатели, осигуряващи обучение на персонала.

Основните промени в трудовите правоотношения в изброените области са свързани с повишаването на гъвкавостта, с предоставянето на повече възможности и насърчаване на работодателите да наемат, а работниците – да предлагат труд, при условия, изгодни за всеки от тях. Разширяването на възможностите обаче, изисква и засилване на контрола при тяхното прилагане. Във връзка с това нарастват и изискванията към Държавната инспекция по труда.

В рамките на тези стратегически виждания същественият въпрос е доколко провежданата политика по отношение на заетостта и безработицата са видни за обществото и осезаеми за всеки човек, участващ в пазара на труда. С други думи, дали развитието на този пазар трасира път към “повишаване на жизнения стандарт чрез конкурентоспособно образование и обучение, създаване на условия за качествена заетост и социално включване и гарантиране на достъпно и качествено здравеопазване”, каквото е желанието на обществото, отразено в основната стратегическа цел на това развитие.<sup>5</sup>

В този смисъл оценките на ефектите на провежданите политики в национален или регионален обхват имат важно информативно значение за полезността и ползотворността от провежданата политика. Разбирането на тяхната значимост в оперативния процес на управление е крачка напред в развитието на пазара на труда и за това принос имат и ежегодните препоръки на Съвета на ЕС относно изпълнението на националната програма за реформи и конвергентната програма на страната. Чрез тях в последните години са направени редица препоръки към развитието на пазара на труда по отношение на активните политики за възрастните работници (2013 г.), високото ниво на безработица на младежите (2014 г.), обхвата и насочеността на тези политики на пазара на труда (2015 г.).

---

<sup>5</sup> Национална програма за развитие на България, 2020, с.8



Направените оценки на активните политики (предварителни, междинни, заключителни) се превръщат все повече в неизменен етап от реализацията на цялостната политика по заетост. Първата такава оценка е от 2000 г. (оценка на нетното въздействие на активните програми на пазара на труда, реализирано от Холандски икономически институт с участието на международен екип от експерти), последвана от нетна оценка на въздействието на активни програми на пазара на труда (2007 г., WYG International), оценка на нетния ефект от посредническите услуги по заетостта (2010 г.) и последваща оценка на всички програми и мерки за заетост на активната политика на пазара на труда (2014 г., „И-Рисърч“). Последното изследване е особено важно по две причини: *първо*, има широк обхват, тъй като оценява 13 програми и мерки от активната политика на пазара на труда и 19 насърчителни мерки по ЗНЗ, финансирани от държавния бюджет (ДБ) и Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси” (ОП “РЧР”) и *второ*, има специален фокус на съответствието между провежданата политика и целите на стратегия “Европа 2020”.

Тези оценки, както и други по-малки по обхват наблюдения и анализи на различни аспекти (програми и мерки) от активната политика на пазара на труда от национален или регионален мащаб са полезни корективи за провежданата политика и допринасят тя да придобива все по-гъвкав характер, да се променя в съответствие с динамиката на икономическото развитие и да отговаря по-адекватно на потребностите на практиката. Ако това не се случва, причините трябва да се търсят във вътрешни за системата на пазара на труда проблеми, свързани с нейното управление и с ефективността на функционирането ѝ.

Очертаните дотук стратегически виждания, цели, приоритети, планови и финансови оперативни инструменти (ежегодни програми и планове) както и използваните инструменти на наблюдение и оценка (вътрешни и външни) показват, че постигането на целите по отношение на пазара на труда на стратегията “България 2020” е достатъчно добре обезпечено като замисъл и като налични инструменти за тяхната реализация. Анализът на състоянието и тенденциите в развитието на заетостта и безработицата следва да даде отговор на въпроса в каква степен реално случващите се процеси на пазара на труда се доближават до желаните цели.

## **1.2. Състояние и тенденции в развитието на заетостта и безработицата през периода 2008-2015 г.**

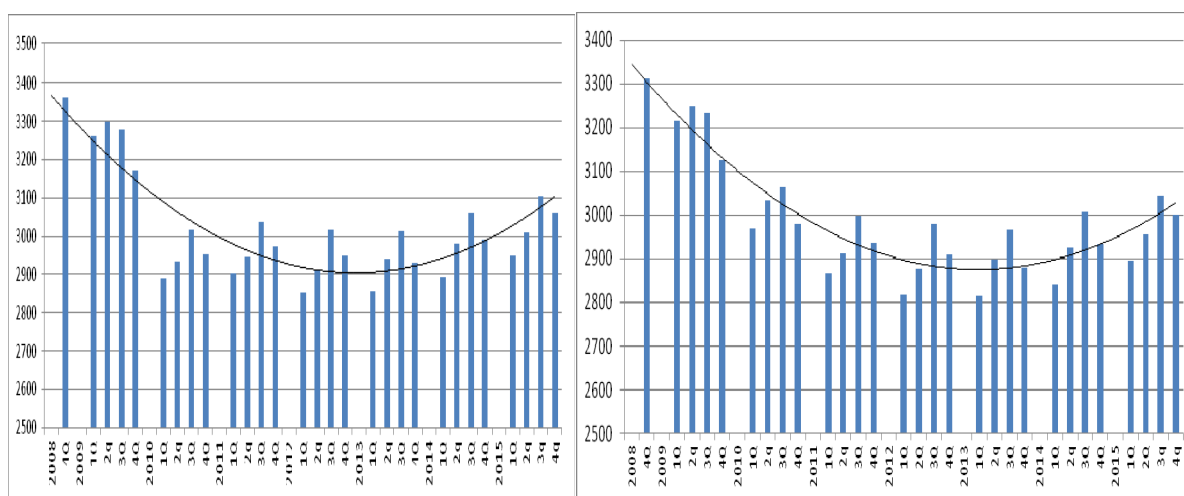
### ***1.2.1. Динамика на равнището на заетостта от гледна точка на заложените стратегически цели***

По отношение на заетостта целевите стойности за 2020 г. са за заетост от 76% на населението на възраст 20-64 г.; заетост сред по-възрастните хора (55-64 г.) от 53%; намаляване на младежката безработица за възрастовата група 15-29 г. до 7%. Наред с тези количествени целеви индикатори има и редица други, които не могат да бъдат представени в числово изражение като обезпечаване на достатъчно качествена работна сила със знания и умения, съгласно потребностите и изискванията на работните места и с капацитет за по-висока производителност на труда; създаване на условия за качествена заетост и социално включване и т.н.

Редица политики, насочени към стимулиране на търсенето на труд, към по-доброто балансиране между търсене и предлагане на труд, както и за насърчаване на предлагането са в действие за постигане на основната цел – равнище на заетост от 76%. В каква степен тези политики съдействат за постигане на целите?

Динамиката на заетостта показва тенденции към намаление до края на 2013 г., след което започва процес на нейното възстановяване. През периода 2008-2015 г. заетите по данни на системата на националните сметки (СНС) намаляват от 3814,6 хил. души до 3446,2 хил. души. Същата тенденция се регистрира и според данните то Наблюдението на работната сила (НРС), където броят на заетите от 3363, 4 хил. души достига 3061,7 хил. души през същия период (четвърто тримесечие). Така в края на 2015 г. въпреки позитивния тренд след 2013 г. възстановяването на заетостта остава под абсолютния ѝ размер от началото на кризисния период за възрастовите групи 15 и повече години и 15-64 г. (Фигура 0.1.)

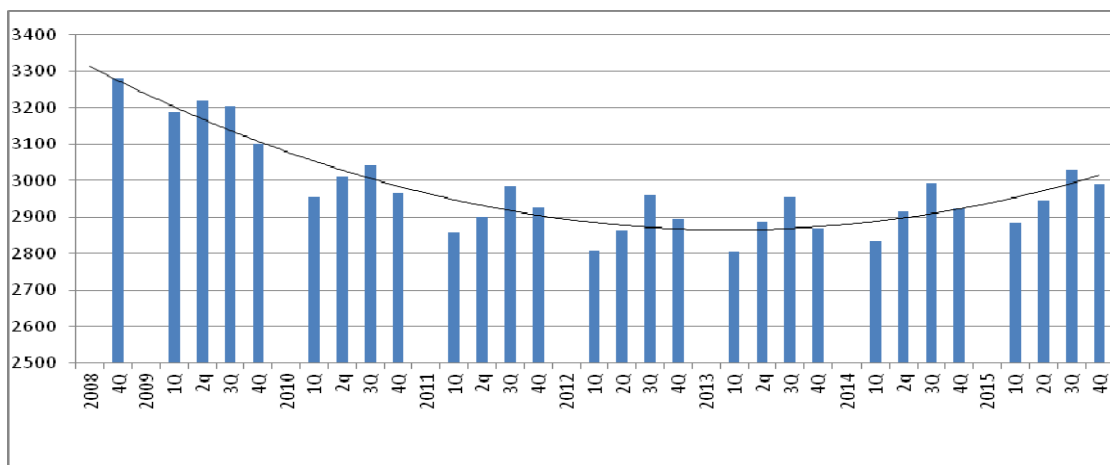
**Фигура 0.1. Изменение на заетостта и тренд на развитие в България за населението на 15 и повече години (лява графика) и 15-64 г. (дясна графика) през 2008-2015 г.**



Източник: НСИ, тримесечни данни, наблюдение Заетост и безработица, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

Проследяването на динамиката на заетостта по възрастови групи от населението (15+, 15-64 г.) показва, че броят на заетите зависи от обхвата на възрастовата група като в края на 2015 г. е по-висок при 15+ (3061 хил. души). В сравнение с 2008 г. броят на заетите намалява най-много при група 15-64 г., което показва неустойчивостта на младежката заетост и предпочитанията на работодателите да запазят по-опитните работници в кризисни условия. Най-голям спад на заетостта има през първото тримесечие на 2012 г., когато тя намалява с 437 хил. души и това е пикът на кризата. Тримесечните данни на заетостта ясно открояват нейния сезонен характер, като най-високите ѝ равнища са през третото тримесечие на годината, а най-ниските – през първото. Принос за това несъмнено има заетостта в селското стопанство, строителството и туризмът, където сезонността е най-ясно открояена.

**Фигура 0.2 Изменение на заетостта и тренд на развитие в България на възрастовата група 20-64 г през 2008-2015 г. (брой)**



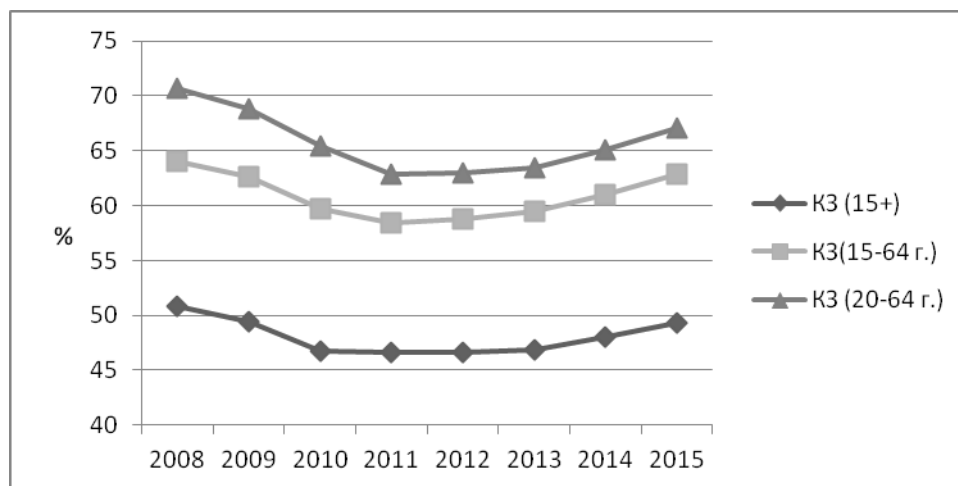
Източник: НСИ, тримесечни данни, наблюдение Заетост и безработица, www.nsi.bg

Възrastовата група 20-64 г. е важна, доколкото именно за нея са поставени количествени индикатори за равнище на заетост в стратегическия период. Броят на заетите при нея е най-нисък, като тенденциите в изменението на заетостта не се отличават от тези при другите две възрастни групи. Броят на заетите намалява от 3280 хил. души през 2008 г. до 2992 хил. души през 2015 г. (четвърто тримесечие). И за тази възрастна група сезонният характер на заетостта, респ. неустойчивостта на заетостта е валидна, както и фактът, че равнището на заетостта в края на 2015 г. е с 288 хил. души по-ниско от предкризисното равнище.

Така отразените тенденции в динамиката на заетостта по отношение на целите на хоризонт 2020 показват, че кризата е имала дълготрайни и силно ерозиращи въздействия върху нея, които не могат да бъдат компенсирани от слабите импулси за възстановяването ѝ след 2013 г. Този факт откроява и първата и най-проблемна зона на трудовия пазар в страната – ниската заетост в резултат на недостатъчно високото търсене на труд и нарастващият дисбаланс между търсене и предлагане в периода 2008-2015г.

Данните на Фигура 0.3 открояват тенденциите в динамиката на коефициента на заетост и показват, че и при трите анализирани възрастни групи през периода 2008-2012 г. е налице намаление на коефициента на заетостта, след което започва процес на бавно възстановяване. Така през 2015 г. за възрастната група 15+ коефициентът на заетост е 49,7% (50,8% четвърто тримесечие на 2008г.); за 15-64г. – 63,7% (64,3% през същия период на 2008 г.) и за 20-64г. той е 68,1% (71,3 % през 2008 г.). Тези данни показват, че предкризисното равнище на коефициента на заетост в края на 2015 г. остава под равнището на предкризисния период и при трите възрастни групи въпреки очерчания тренд към нарастване след 2013 г.

**Фигура 0.3. Коефициенти на заетост в различни възрастни групи от трудоспособното население в България в периода 2008-2015 г.**



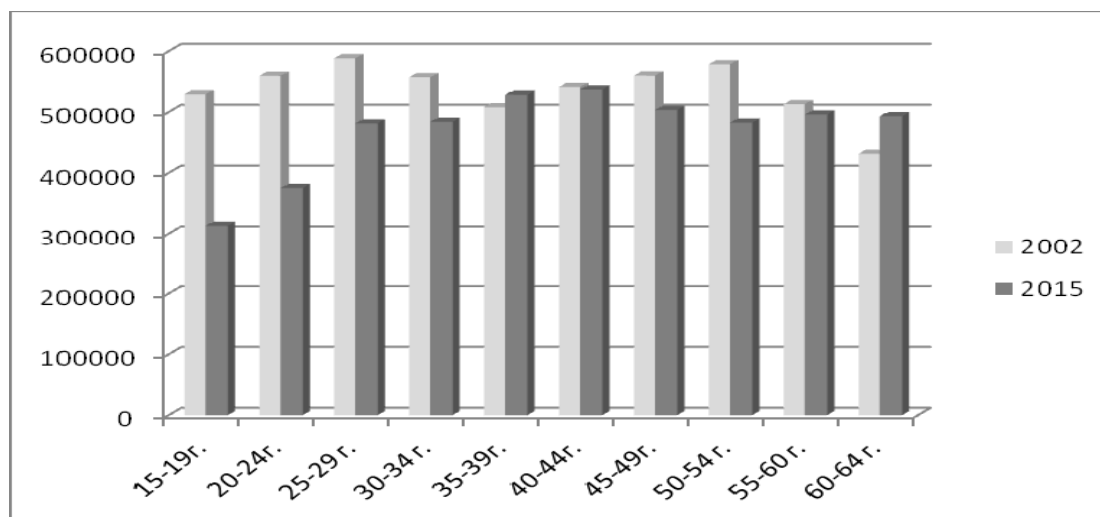
Източник: НСИ, годишни данни, наблюдение Заетост и безработица, www.nsi.bg

Доколкото спадът на равнището на заетост през периода 2008-2013 г. (в трите възрастови групировки) отразява тенденции, обратни на заложените цели въпросът за постижимостта на целите е резонен, като се има предвид продължителният четиригодишен спад в заетостта през периода 2008-2012 и особено бавното възстановяване след този период. Отговорът на въпроса предполага няколко хипотези: **първата** е свързана с допусканията за такива икономически промени, които да доведат до стабилно търсене на труд и мащабни инвестиции в нови работни места, така че в оставащите пет години коефициента на заетост да нараства с един и половина процентни пункта и от 68,1% в края на четвъртото тримесечие на 2015 г. да достигне 76% в края на 2020 г. **Втората хипотеза** трябва да отчете, че равнището на коефициента на заетост е отношение на заетите и населението в трудоспособна възраст в съответната възрастова група, което означава, че неговото равнище може да варира в зависимост от измененията както в броя на заетите, така и на този на трудоспособното население. И тук имаме почти парадокс - намаляването на населението в трудоспособна възраст би бил благоприятен фактор за постигане на по-висок коефициент на заетост. За съжаление намаляването на населението в повечето възрастови групи в България е факт, произтичащ от дълбоката демографска криза.

Статистическите данни показват, че за периода 2002-2015 г. населението във възрастовата група от 15 до 64 години е намаляло с 673 хил. души и през 2015 г. наброява 4693 хил. души.

Динамиката на населението по отделните възрастови групи откроява прираст само в две – при хората на възраст между 35-39 г. (20 377 човека) и при тази на възраст 60-64 г. (61 хил. човека). Във всички останали възрастови групи населението намалява, особено в трите младежки групи – 15-19 г. (намаление с 216 хил. човека); 20-24 г. (намаление със 184 хил. човека) и 25-29 г. (намаление със 106 хил. човека). Тези данни показват, че нарастването на коефициента на заетост е силно подкрепено от намаляването на населението общо и по отделни възрастовите групи. (Фигура 0.4)

**Фигура 0.4. Промени в броя на населението в трудоспособна възраст в България в периода 2002-2015 г. (брой)**



Източник: НСИ, население, www.nsi.bg.

Ако намаляването на населението в трудоспособна възраст води до нарастване на коефициента на заетост, то приоритетната политика за активиране на неактивното трудоспособно население и особено на младежите води до повишаване на броя на работната сила (общо и в отделните възрастови групи), но при недостиг на работни места такава политика ще има за резултат нарастване на равнището на безработица.

Цялата тази вероятностна картина по отношение на постижимостта на планираните равнища на заетост – общо и по отделни възрастови групи има познавателен смисъл при оценката на много *по-важния въпрос за това, в каква степен планираното нарастване на коефициента на заетост отразява ефективни процеси на включването на наличните трудови ресурси в устойчива заетост и как този процес подпомага икономическия растеж и благосъстоянието на индивидите. Очевидно количествените параметри трябва да се допълнят с качествени за да се даде аргументиран отговор този въпрос.*

### ***1.2.2. Повишаване качеството на работната сила и производителността на труда от гледна точка на отрасловото преразпределение на заетите***

Повишаването на качеството на работната сила и на производителността на труда според изискванията на работните места са сред конкретните цели на Стратегията "България 2020". От тази гледна точка въпросите за качеството на работните места и на заетостта добиват приоритетно значение. Какви са тенденциите в тяхното развитие през периода 2008-2015 г.? Подобрява ли се качеството на заетостта от гледна точка на разпределението на наличната работна сила между икономическите дейности? Дали инвестициите и новоразкритите работни места се насочват към такива сектори, които гарантират по-висока производителност на труда и по-добра конкурентоспособност на българската икономика? В каква степен се реализират процеси на обновяване и модернизиране на съществуващите работни места?

В отговор на така поставените въпроси е необходимо преди всичко да се уточни, че критериите за оценка на качеството на заетостта са разнообразни, но тук ще приемем, че по-качествената заетост е тази, при която извършващите се промени в разпределение на работната сила по отрасли протича чрез намаляване на заетите/наетите в "традиционните, нископроизводителни отрасли и увеличаване на дела на заетите в нововъзникващи, високо производителни дейности и производства и особено във високо и среднотехнологичните производства и услуги". Доколкото износьт е важен

фактор за растежа на икономиката на България, делът на наукоемките и високо технологични индустрии, респ. на заетостта в тях също е сред критериите за оценка на качеството на заетостта. МСП са основен работодател в страната и качеството на заетостта в тях е важен критерий за качеството от общата заетост. Сред обичайните индикатори за качеството на заетостта са образователната и професионалната структура на заетите, равнището на производителността на труда, условията на труд като устойчивост и сигурност на работните места и на заетостта.

**Таблица 0-1 Изменение на заетостта и на производителността на труда по сектори (2008 – 2015 г.)**

	Заети (хил.човека)		Производителност на труда*		Индекс Заети	Индекс ПТ
	2008	2015	2008	2015	2008/2015	2008/2015
Общо	3814	3446	20182,4	23086,7	92,7	114,3
Селско, горско и рибно стопанство	736	649	5054,8	4758,2	88,1	94,2
Промисленост	851	695	17054,6	22169,4	81,6	129,1
Услуги	1929	1920	18421,8	20179,5	99,5	109,5

\*БВП на един зает по цени 2010

Източник: НСИ, 2015, Макроикономически показатели, (последен достъп 10.05.2016 г.)

През 2008–2015 г. заетостта намалява най-много в промишлеността, респективно в този сектор има и най-високо нарастване на производителността на труда. Трябва да се отбележи неблагоприятната картина в селското стопанство, където намалява както заетостта, така и производителността на труда. В сектора на услугите намалението на заетостта е незначително и е съпроводено с нарастване на производителността на труда, но темпът на нарастване е по-нисък от този в промишлеността. (Таблица 0-1)

В по-детайлен план промените в отрасловата структура на заетите в страната в периода 2008–2014 г. показват намаление на заетостта в пет отрасли (селско, горско и рибно стопанство, добивна и преработваща промишленост, строителство, търговия, ремонт, транспорт и в държавно управление) и нарастване в други пет отрасли (създаване и разпространение на информация и творчески продукти, финанси и застраховане, операции с недвижимо имущество, професионални дейности и научни изследвания и култура, спорт). Аналогични отраслови промени се наблюдават при наетите, докато при самонаетите намалението на техния брой е за всички отрасли с изключение на три - култура и спорт, държавно управление и професионални дейности. (Таблица 0-2)

Тези данни илюстрират продължаващия процес на концентрация на заетостта в сектора на услугите предимно за сметка на промишлеността. Това е една от основните характеристики в преразпределението на работната сила между отраслите на икономиката на страната през последните двадесет години. Процесите могат да се оценят като положителни от гледна точка на качеството на заетостта, доколкото услугите са динамично развиващ се сектор със значителен потенциал за по-висока производителност на труда. Въпросът е дали в структурата на развиващите се услуги приоритет имат новите, иновативни дейности или преобладаващи остават “традиционните” дейности. Проследяването на данните показва, че през периода 2008-2015 г. иновативните производства и дейности, където заетостта нараства са в областта на информационните технологии, производството на електрически

съоръжения, производство на автомобили и т.н. и тази тенденция трябва да се определи като положителна.

**Таблица 0-2. Промени в броя на заетите, наетите и самонаети лица в периода 2008-2015 г. по отрасли (хил.души)**

Отрасли	Заети 2008-2015	Наети 2008-2015	Самонаети 2008-2015
Всичко	-368,4	-275,6	-92,7
1. Селско, горско и рибно стопанство	-87,6	7,6	-95,1
2. Добивна промишленост, преработваща пром. производство на ел.енергия, доставяне на води	-192,7	-156,8	-0,1
3. Строителство	-115,3	-120,2	4,7
4. Търговия, транспорт, хотели и ресторанти	-25,8	-12,6	-13,0
5. Създаване и разпространение на информационни продукти и далекосъобщения	19,4	12,3	-2,0
6. Финанси и застраховане	10,6	10,9	-0,3
7. Операции с недвижими имоти	2,7	2,7	0
8. Професионални дейности и научни изследвания	12,2	5,6	6,7
9. Държавно управление, образование, здравеопазване	-36,5	-38,0	1,4
10. Култура и спорт	8,5	3,6	4,5

*Източник:* По данни от НСИ, Национални сметки, www.nsi.bg (последен достъп 10.05.2016 г.)

Значителното намаление на работните места, респ. на заетостта в промишлеността поражда оживени обществени дискусии и идеи за необходимостта от “реиндустриализация”, но засега от тези дискусии не произлизат реални промени в протичащите инвестиционни процеси.

В по-детайлен план прегледът на междуотрасловото движение на заетите и динамиката на производителността на труда позволява да се направи най-общ извод, че промените в производителността на труда през периода 2008-2015 г. са свързани със съществено междуотраслево изменение на заетостта и преди всичко на нейното намаление. Най-съществен спад в заетостта е регистриран през 2009 г. което отразява влиянието на кризата върху икономиката ни, когато обемите на произведения БВП съществено намаляват, докато броят на заетите спада, но с по-малки темпове. Глобалната финансова криза се прояви в българската икономика чрез производствената сфера, като предизвика рязко свиване на обемите на износа и на производството, а това от своя страна рефлектира в намаляване на заетостта. В резултат на оптимизиране на заетостта спрямо намалените обеми на производството равнището на производителността на труда се възстанови през 2010 г., но процесът не е траен, доколкото не е съпроводен от структурни промени и през следващите три години производителността на труда продължава плавно да спада. Тенденцията се пречупва през 2015 г. когато скокът в износа води до 3% нарастване на БВП при минимално увеличение на заетостта и нарастване на производителността на труда. Доколко възходящият тренд ще има устойчив характер е важен въпрос, които трябва да покаже дали промяната в тенденцията включва и позитивни трайни структурни промени или е резултат на благоприятни конюнктурни обстоятелства през 2015 г. (Фигура 0.5).

**Фигура 0.5. Динамика на производителността на труда в България 2008-2015 г. (%)**

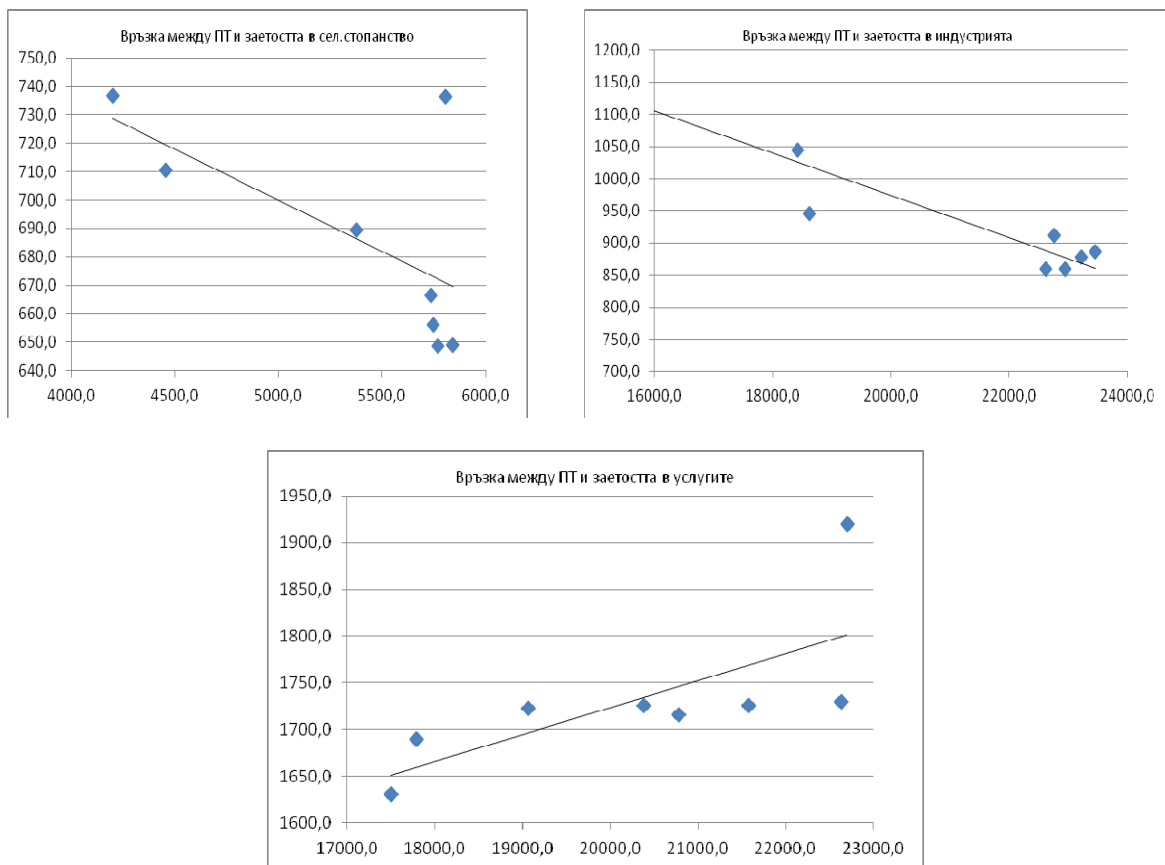


\*БВП на един отработен човекочас,  
 Индекс на физически обем изчислен по цени на 2010\*\* / предходна година = 100, %  
 Източник: НСИ, макроикономически индикатори, www.nsi.bg, (последен достъп 10.05.2016 г.)

Във връзка с това е необходимо да се отговори на въпроса в каква степен динамиката на производителността на труда кореспондира с позитивни тенденции на реструктуриране на заетостта към по-високо производителни производства и дейности.

Данните показват, че на секторно ниво нарастването на производителността на труда е отрицателно корелирана със заетостта в индустрията (-0,93) и в селското стопанство (-0,59). В сектора на услугите корелацията е положителна (0,71).

**Фигура 0.6. Връзка между производителност на труда и заетостта на секторно ниво**



Източник: По данни на НСИ, Национални сметки

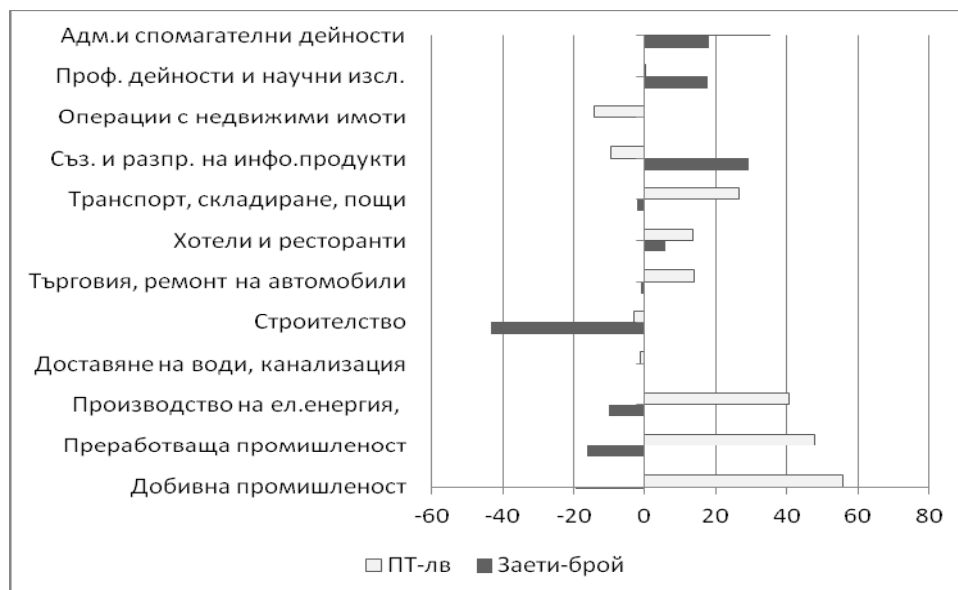


Показаните взаимовръзки открояват водещата роля на сектора на услугите по отношение на динамиката на производителността на труда и нарастването на заетостта. Същевременно с това те открояват необходимостта от по-рационално реструктуриране на заетостта в сектора на индустрията и селското стопанство, където нарастването на добавената стойност да не е функция само на намалената заетост.

Разнообразната картина в динамиката на производителността на труда и заетостта на отраслово равнище е видно от Фигура 0.7, където отраслите са подредени в низходящ ред в зависимост от динамиката на производителност на труда и изменението на броя на заетите както следва:

- С най-висока добавена стойност на един зает е отрасъл “Производство и разпределение на ел.енергия” като в него нарастването на производителността през периода 2008-2014 г. е 1,4 пъти, при минимален спад на заетостта с 12% (от 36 на 32 хил. човека.)
- На второ място е добивната промишленост, където тя е нараснала 1,5 пъти при намаление на броя на заетите с 18% (от 29 на 24 хил.човека).
- На трето място по равнище на производителност на труда е отрасъл “Създаване и разпространение на информация и творчески продукти”. Тенденциите в този отрасъл показват, че през 2008-2014 г. производителността на труда спада с 10% (от 4 999 на 4509 лева) на един зает, а броят на заетите нараства с 29% (от 61 на 79 хил.човека).
- Отрасъл “Операции с недвижими имоти” през 2008-2014 г. също бележи спад с 15% (от 3 131 на 2 681 лева на един зает), като броят на заетите се запазва почти непроменен – 34 хил.човека.
- На пето място е отрасъл “Професионални дейности и научни изследвания”, където производителността на труда на един зает остава непроменена в разглеждания период (2432 лева), а броят на заетите нараства от 81 на 96 хил.човека.

**Фигура 0.7. Промени в отрасловата структура на заетостта и на производителността на труда в периода 2008-2014 г.**



\*Добавена стойност на един зает,

Източник: НСИ,структурна бизнес статистика, www.nsi.bg

- В отрасъл “Транспорт, складиране, пощи” се наблюдава нарастване на производителността на труда на един зает от 1783 на 2255 лева, като броят на заетите намалява от 161 на 157 хил. човека.
- Преработващата промишленост регистрира повишаване на производителността на труда от 1309 на 1938 лева на един зает при намаление на броя на заетите от 639 на 526 хил. човека.
- Отрасъл “Води, канализация, управление на отпадъци” има минимално намаление на ръста на производителността на труда от 2098 на 2075 лева на един зает при почти непроменен брой на заетите от 32 хил. човека.
- В отрасъл “Строителство” кризата е довела до намаляване на натрупаните свръхрезерви от работна сила и има съществено намаление на броя на заетите от 259 на 147 хил. човека при незначително намаление на производителността на труда.
- Отрасъл “Търговия, ремонт” бележи нарастване на производителността на труда на един зает от 1490 на 1700 лева при спадане на броя на заетите от 504 на 499 хил. човека.
- С най-ниско равнище на добавена стойност е отрасъл “Хотелиерство и ресторанти”, където производителността на труда през 2008-2014 г. нараства с 13% (от 772 на 877 лева), а броят на заетите - с 6,5% (от 128 на 136 хил. човека).

Като позитивен знак за икономическото развитие може да се отбележи нарастването на заетостта в по-високо производителните отрасли като "Професионални дейности и научни изследвания", както и това, че в част от отраслите през 2008-2014 г. имаме намаление на заетостта при нарастване на производителността на труда (добивна, преработваща, ел.енергия, строителство, транспорт, търговия и ремонт). При други отрасли (операции с недвижими имоти) се наблюдават неблагоприятни тенденции, доколкото намаляването на заетостта и на производителността на труда показват, че развитието стагнира и пътят за възстановяване от кризата не е намерен.

В цялото това многообразие на изменения в равнището на производителността на труда и на броя на заетите *трудно се открива устойчива тенденция на трансфер към заетост от по-ниско към по-високо производителни отрасли*. Обикновено кризата стимулира структурните промени на основата на иновативни решения, вкл. технологични и управленски промени и чрез тях производствените единици успяват да се върнат в конкурентната среда. В голяма степен обаче промените в заетостта у нас са основен буфер, използван от мениджърите за оцеляване в условия на криза.

*Въпросите за структурно-определящите отрасли и дейности в икономиката на България са получили отговор чрез дефинираната визия в дългосрочните управленски документи, но като че ли няма ефективно действащи оперативни инструменти за стимулиране на инвестиционната активност към разкриване на качествени и ефективни работни места именно в дефинираните приоритети сфери. Оперативната програма “Развитие на конкурентоспособността” 2007–2013 г. беше добра възможности за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика чрез по-ефективно преструктуриране на икономическите дейности и агенти. Тя приключи със спорен успех, без да доведе до съществен обрат в инвестиционното поведение в страната. Дефинираните от държавата стратегически приоритети за развитие на икономиката (Национална програма за развитие 2020, Национална програма за реформи, Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на Стратегия “Европа*

2020”) се подкрепят от основните агенти на пазара на труда – работодателите и профсъюзите. Въпреки тази принципна подкрепа, те открояват и редица проблеми като: деформирана отраслова структура, изразяваща се в специализация в сектори с ниска добавена стойност, вкл. свръхинвестиции и висок дял на обемите в недвижими имоти, строителство, финансово посредничество; износ на добавена стойност чрез преимуществен трансфер извън страната; високи цени на вносните енергоресурси и ниски цени на електроенергията в страната; трансферни цени на значителна част от експорта, данъчни и митнически укривателства, манипулиране на обществените поръчки и концесионни режими, ниско равнище на инвестираната печалба, неефективна приватизация и замяна на държавно имущество, специфично управление на активите и дълговете на търговските банки към чужбина.<sup>6</sup>

Направените досега промени в отрасловата структура на икономиката показват ограничен капацитет за стимулиране на икономически растеж чрез качествена и ефективна заетост и конкурентноспособност. В редица анализи и оценки се подчертава необходимостта от технологично обновяване в традиционните отрасли на индустрията; увеличаване на дела на средно- и високотехнологичните продукти, в т.ч. в износа, на секторите и нишите с висока добавена стойност и висока интензивност на иновациите; пренасочване на ограничените ресурси и допустима държавна помощ от добивните отрасли и секторите с ниско ниво на трудови възнаграждения; приоритетно развитие на отрасли с по-голяма добавена стойност като фармация, машиностроене, електроника и електротехника, производство на транспортни средства, информационни технологии<sup>7</sup>. В този контекст приемането на дългосрочна визия на развитието и реструктурирането на българската икономика след 2020 г. остават неотложни задачи на управлението от гледна точка на интелигентния и устойчив растеж и неговото подсигуриране с “достатъчно качествена работна сила със знания и умения, съгласно потребностите и изискванията на работните места и с капацитет за по-висока производителност на труда”.

### ***1.2.3. Заетостта в наукоемките и високотехнологични производства и услуги като фактор за интелигентен икономически растеж***

Науката и технологиите са основните двигатели на общественото развитие днес. На тяхна основа се извършва и мащабна глобализация на икономическите и социални системи в света и в отделни региони. Внедряването на научните и технологични новости правят структурните промени на технологичните процеси, организацията на производството, финансовото менажиране и работния процес непрекъснати във времето и пространството. В по-конкретен план израз на тези структурни промени е създаването на нови производства и обновяването на съществуващи, регистрирането и внедряването на патенти и лицензии в икономиката, мобилност на работната сила от по-ниско към по-високо технологични и наукоемки производства и услуги и т.н. Така на практика икономическият растеж се превръща в “интелигентен”, т.е. растеж, подкрепен от науката и техниката в действие. Доколко българската икономика следва пътя на интелигентния растеж и в какви признаци откриваме това движение?

---

<sup>6</sup> Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на Стратегия “Европа 2020”, 2010, ИСС, т.16 и 17. <http://www.bcs.bg/stanovischa/stanovische-na-ikonomichekiya-i-sotsialen>

<sup>7</sup> Годишен доклад 2015, ИИ на БАН; 2010, Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на Стратегия “Европа 2020” и Стратегически приоритети на българската икономика в контекста на Стратегия “Европа 2020”, 2010, ИСС, т.16 и 17.

От гледна точка на отрасловата структура на заетостта се наблюдават процеси на пренасочване към иновативни производства, но все още тя остава концентрирана в традиционните отрасли на промишлеността и услугите. Високотехнологичните производства ангажират малка част от общата заетост, докато високотехнологичните услуги набират скорост и вече ангажират една трета от всички заети.

*Високотехнологичните производства* се представят от електрониката, електротехниката и информационно комуникационните технологии, фармацевтичната индустрия, производството на медицинско оборудване, инструменти за измерване, производство на електрическо оборудване. Според класирането на 100-те най-големи български компании през 2009 г. за върхови технологични предприятия се определят "Софарма" (фармация) и "Мобилтел", "БТК" и "Космо България Мобайл" (телекомуникации). Следователно, само в два сектора на икономиката - фармацията и телекомуникациите - страната ни има върхови технологични предприятия, в които делът на заетите са минимална част от общата заетост. По данни на Евростат за България делът на високотехнологичните и наукоемки предприятия в общия брой предприятия в промишлеността е едва 1,5%, като техният брой през 2013 г. е 428. Особено тревожен е фактът, че броят им намалява в сравнение с 2008 г., когато е бил 448.<sup>8</sup>

Наред с тях има и редица предприятия, определени като високотехнологични от областта на производството на машини и инструменти ("Идеал Стандарт Видима", "Либхер-Хаусгерете-Марица", "ЕПИК-Електроника АСЕМБЛИ", "Сензор Найт Индустриал", "Монбат"); нефтохимията ("Лукойл Нефтохим България"), химията ("Агрополихим", "Неохим", "Солвей соди", "Приста Ойл"). (Българска стопанска камара, 2010). Известно е, че трансферът на технологии е основна форма на иновациите. Доколкото обаче по-голямата част от посочените предприятия са чуждестранни, то ефектите от тяхното иновационно обновяване не се трансферират към други производства в страната, поради което те нямат принос за цялостното технологично обновяване на промишлеността.

Данните показват, че в рамките на ЕС28 делът на заетите във *високо и среднотехнологично развити услуги* нараства от 27,1% през 2008 г. на 30,3% през 2013 г. (Таблица 0-3)

**Таблица 0-3. Заети във високо и среднотехнологични услуги 2008-2013 г.**

Страни	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ЕС28	36,7	38	38,5	38,9	39,2	39,2
България	27,1	27,7	28,9	29,1	29,8	30,3
Унгария	33,2	34,2	35	34,5	35	36
Гърция	32,4	32,7	33,3	34,6	36,3	36,7
Малта	39,7	40,4	40,5	42,4	44,9	44,6
Холандия	45,8	45,5	45,6	45,6	45,3	46,7

Източник: Eurostat, last update:02.022015, <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Данните в таблицата очертават положителна динамика през 2008–2013 г., но въпреки това равнището на високо- и среднотехнологичните услуги в България остава

<sup>8</sup> Eurostat, 2015, Economic statistics on high-tech industries and knowledge intensive services at the national level from 2008 onwards, NACE Rev.2

значително под средното за ЕС28, като страната ни заема предпоследно място (пред Румъния) в ЕС28.

Данните на Евростат за заетостта във високо и среднотехнологичните производства показват значително по-ниски нива: средното равнище за ЕС28 варира от 5,9% през 2008 до 5,6% през 2013 г. За България този индикатор варира от 4,4% през 2008 до 3,8% през 2013 г. Сред страните с по-високи от средните за ЕС28 равнища на заети в тези производства са Чехословакия и Германия (10% за периода 2008-2013 г.); Унгария (8,5% за същия период), Италия (6%) и т.н.

Посочените в горната таблица данни показват както средното равнище на заетост във високо и средно технологичните производства и услуги в ЕС28, така и това в отделни страни-членки, като подборът им включва не само високо развити страни (напр. Холандия), а и по-малки, съседни на нас страни, както и държави, направили аналогичен преход към пазарна икономика. Сред това многообразие от примери изоставането на България по отношение на издигането на производството и услугите на по-високо технологично равнище е ясно очертано, а необходимостта от ускорено догонване на "интелигентния растеж" е безалтернативна.

Експортът е съществен фактор за растежа в България, но в неговата структура преобладават стоки с ниска степен на добавена стойност (суровини от добивната индустрия, ел. енергия, селскостопански продукти). Високотехнологичният експорт представлява едва 3,7% от общия експорт (2011 г.) и е по-нисък дори от периода на кризата (4,6% през 2009 г.) (Таблица 0-4)

Данните на Евростат открояват примери на успешно реструктуриране на икономиката (напр. Малта, Унгария), където високотехнологичните продукти заемат по-голям дял от средноевропейския както в структурата на производството и услугите, така и в износа, докато България е сред последните пет страни с малък дял на този вид експорт.

**Таблица 0-4. Дял на високо технологичния експорт в общия експорт 2007-2011 г.**

Страни	2007	2008	2009	2010	2011
ЕС28	16,1	15,4	17,1	16,1	15,4
България	3,5	3,6	4,6	4,1	3,7
Унгария	21,3	20,2	22,2	21,8	20,9
Гърция	4,4	5,0	5,5	4,6	4,1
Малта	42,8	38,3	35,2	32,9	30,1
Холандия	18,3	16,2	18,4	18,6	17,2

Източник: Eurostat, 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/> last update: 02.02.2015

*Каква е ролята на малките и средни предприятия(МСП) за създаване на "качествена и по-високо производителна заетост"?*

Въпросът произтича от факта, че тези предприятия у нас осигуряват 75,4% от всички работни места през 2013 г. (брой заети 1 500 млн.души) и 65% от добавена стойност спрямо общата добавена стойност, произведена от нефинансовия сектор. Същевременно иновациите в наукоемки и технологично развити производства и дейности сред тях са слабо развити. Причините за това са разнообразни, но основно се свързват със затруднен достъп до финансов ресурс, произтичащ от конфигурацията на МСП (големина, браншово разпределение) и продължителност на живот.

Структурата на заетите в МСП показва, че през 2013 г. делът им в микрофирмите е 30,9%, в малките фирми – 23,1% и 21,4% са заети в средни фирми. По данни от изследване производителността на труда<sup>9</sup> е най-ниска в микрофирмите – 13,3 хил. лв. на човек, и това означава, че една трета от всички заети в МСП работят при по-ниска производителност на труда, доколкото производителност на труда заетите в малките фирми и 16,8 хил.лв., а тази във средните фирми е 21 хил.лв.<sup>10</sup>

В известна степен обяснението за тази по-ниска производителност на труда се намира във факта, че микрофирмите представляват 92,1% от всички МСП като броят на заетите в тях е до 9 човека. Очевидно е, че при такава размерна конфигурация на заетостта не е реално да се очакват съществени иновативни решения с мултиплициращ се икономически ефект. Затова по-голямата част от микрофирмите са нискотехнологични, което определя и характеристиките на работните места, респективно и изискванията към качеството на работната сила. Според данните на Евростат, едва 14 % от МСП в България са разработили иновации в продукти или процеси и едва 18% са потърсили иновативни решения по отношение на организацията или маркетинга. Онлайн търговията е значително по-слабо развита в България, отколкото в останалата част от ЕС, като на нея се падат едва 3% от оборота, а само около 5 % от българските МСП са търгували онлайн като продавачи или купувачи.<sup>11</sup>

Отрасловото разпределение на МСП, с малки изключения, не показва приоритетност на високотехнологични дейности. Преобладаващата част от МСП са концентрирани в сектори с ниска производителност на труда като търговска дейност, традиционни услуги, ресторантьорство и хотелиерство, а така също и в преработващата промишленост. Така, през 2013 г. разпределението на МСП по отрасли показва, че най-висок е делът им в отрасъл “Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети” (44.2%), следва отрасъл “Професионални дейности и научни изследвания” (11.9%) и отрасъл “Преработваща промишленост” ( 9,5% ).

Обобщението на тези данни показва, че значителна част от заетостта в страната е съсредоточена в традиционни отрасли с относително ниска конкурентноспособност. Това предопределя ниско качество на заетостта като функция на изискванията на работните места. Високотехнологичните работни места са съсредоточени в неголям брой високо- и среднотехнологични фирми в няколко отрасли, без да са структуроопределящи за икономиката и без да имат трансфериращ ефект за технологично обновяване по производствените вериги. Немалка част от по-високо технологичните производства и дейности са клонове на чуждестранни производствени вериги, произвеждащи компоненти за крайни продукти, комплектовани в чужбина, което прави придобитото “ноу-хау” знание частично, без приложение в националната икономика. Във връзка с това преосмислянето на досега използваните инструменти за насърчаване на иновациите в наукоемки и технологично развити производства (бизнес паркове и ограничен брой финансови схеми за достъп до финансиране) е необходим етап от създаването на работеща държавна политика за иновационно развитие на МСП като част от цялостната политика за интелигентен растеж.

#### ***1.2.4. Състояние и перспективи пред младежката безработица***

Участието на младежите в пазара на труда и в заетостта е приоритетен проблем на България, а и на Европейския съюз поради високото равнище на младежката

<sup>9</sup> Изчислена на база добавена стойност по факторни разходи по текущи цени.

<sup>10</sup> Янева, Л. 2014, Възстановяват ли се малките и средни предприятия от икономическата криза? [www.sme.government.bg/uploads/2014/12/Analiz-MSP-ik-kriza.pdf](http://www.sme.government.bg/uploads/2014/12/Analiz-MSP-ik-kriza.pdf), с. 34.

<sup>11</sup> Annual Report of European SMEs 2014-2015, EU, 2015

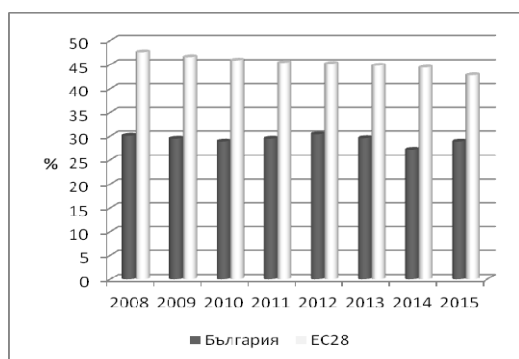
безработица и голямия дял на неактивни младежи, (младежи, които са извън обучение и извън пазара на труда). Идентифицирането на причините за това явление, както и желанието то да бъде своевременно преодоляно провокира редица действия на високо равнище в ЕС. Първата от тях е инициативата “Възможност за младежта” (2011 г.), с фонд от 10 млрд. евро, насочени към страните с най-високо равнище на безработица за провеждане на политики за нейното намаляване. Последваха препоръките от Съвета на ЕС към страните-членки за намаляване на равнището на младежка безработица (2012 г.). Съгласно тези препоръки България получи 55 млн. евро, които бяха част от финансирането на схемите на инициативата “Младежка гаранция” (която в България функционира от 2013 г.) за провеждане на политики за намаляване на младежката безработица и повишаване на включването на младите хора в пазара на труда и в заетостта. Налице е и Национален план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта. В този пакет от мерки се включват: ученически/студентски стажове за четири месеца след завършване на училище/университет с гаранции, че те предлагат безопасни условия и висококачествен трудов опит; възможности за "чиракуване" при необходимото качество на работата; възможности за работа в чужбина чрез мрежата на европейския портал за мобилност (Eures jobs). Наред с тези политики се подкрепят още дейности за насърчаване на заетостта, особено на младежите, за предпазване от неравенство на пазара на труда, за стимулиране на качествена заетост и растеж и т.н.

Безработните младежи в България (15-24 г.) наброяват 39,6 хил. човека в края на 2015 г. като през 2008 г. този брой е бил 38,3 хил. човека. Най-висока е младежката безработица през 2013 г. (69,7 хил. човека). На фона на общото равнище на безработица в страната тази при младежите е почти два пъти по-висока (21,6% през 2015 г. при равнище на обща безработица 9,1%)<sup>12</sup>.

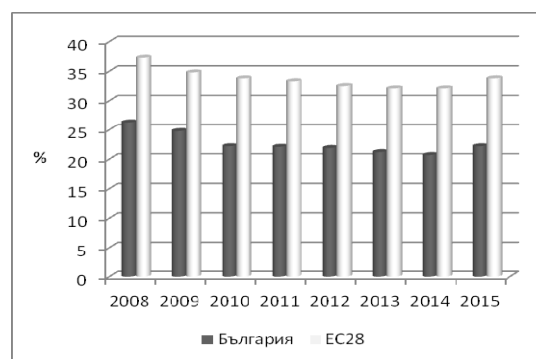
Състоянието и тенденциите в развитието на младежката заетост и безработица в България, проследено чрез динамиката на коефициентите на активност, заетост и безработица открояват както идентични с общоевропейските проблеми в тази област, така и някои национални специфики. (Фигура 0.8; Фигура 0.9 и Фигура 0.10).

Икономическата активност на младите хора в България (Фигура 0.8) аналогично на общоевропейската тенденция в периода на криза 2008-2015 г. намалява, но нейното равнище е значително под средноевропейското. Това означава, че повече млади хора на възраст 15-24 г. в България не участват в пазара на труда. Докато средните за ЕС данни показват, че близо половината от хората в тази възрастова група са икономически активни (44,4% през 2014 г.), за България този процент е по-нисък от една трета (27,2%). През 2015 г. тези проценти намаляват съответно на 42,8 и 28,9.

**Фигура 0.8. Коефициент на икономическа активност на младежите (15-24 г.)**



**Фигура 0.9. Коефициент на заетост на младежите (15-24 г.)**

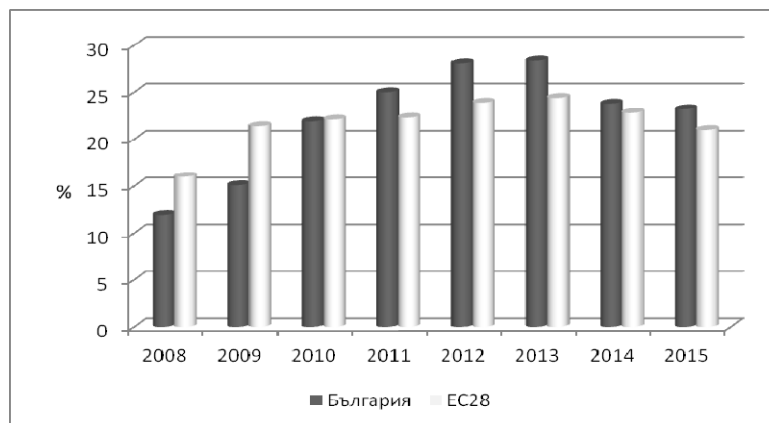


<sup>12</sup> НСИ, 2015, Наблюдение на работната сила.

Източник: Employment and social development in Europe, Statistical Annex, 2016

На второ място, заетостта на младежите в България за разглеждания период намалява от 26,3% през 2008 г. на 20,7% през 2014 г. Тенденцията за спадане на заетостта при тази възрастова група е характерна и за другите страни в европейския съюз, но по този показател средноевропейското равнище е значително по-висок (37,3% през 2008 г. и 32,5% през 2014 г.)

**Фигура 0.10. Динамика на безработицата при младежите (15-24 г.)**



Източник: Employment and social development in Europe, Statistical Annex, 2005 and 2016.

На трето място, равнището на младежката безработица в нашата страна, което в началото на кризата е по-ниско от средноевропейското (11,9% през 2008 г.), но след 2011 г. надвишава средноевропейското и остава по-високо и през 2015 г. (21,6% при 20,4% ЕС28), т.е. достъпът на младежите до заетостта у нас остава ограничен, въпреки че през 2014 г. коефициента на безработица при тях спада на годишна основа с близо 5 процентни пункта (от 28,4% на 23,8%). Този процес продължава и през 2015 г., когато наблюдението на работната сила (НРС) регистрира младежка безработица от 21,6%. Това отразява успешните политики за включване в заетост на младежите чрез посочените по-горе програми. Важното е тази заетост да може да добие устойчив характер и след изтичането на програмата младите хора да бъдат наети на постоянна работа.

В средносрочен хоризонт начертаните перспективи по отношение на младежката безработица са за нейното намаляване до 7% през 2020 г. (за възрастова група 15-29 г.) През 2015 г. равнището на безработица при младежите от тази възрастова група е 14,4%. Намаляването на този процент наполовина до 2020 г. е постижимо. Това обаче може да е резултат както на по-висока заетост, така и на намаляване на броя на работната сила в тази възрастова група, поради което оценката на този показател сам по себе си не дава ясна картина за негативните и позитивните страни на реално протичащите процеси на участие на младите хора в пазара на труда и в заетостта.

Един съществен проблем пред младите хора по отношение на тяхната трудова интеграция у нас е прехода "от училище в заетост". Част от младежите правят този преход, а други излизат извън пазара на труда, което обяснява и високия дял български младежи, които нито учат, нито работят. По данни на НСИ делът на младите хора, които попадат в безработицата направо от училище през 2014 г. е 32,4 хил. човека (42,1 хил. през 2013 г.) Безработните младежи, регистрирани в бюрата по труда, които търсят първа работа веднага след завършване на училище надвишава половината от всички безработни в тази група. Така през 2014 г. 56,5 хил. човека са търсили работа за първи



път, като броят на търсещите такава веднага след училище е 32,4 хил.човека. Това се дължи и на кризата, доколкото преди 2009 г. този брой е едва 18,3 хил.човека (от общо 41,7 хил.човека търсещи първа работа в бюрата по труда, 2008 г.). Но той вероятно е занижен, тъй като включва само регистрираните в бюрата по труда. Очевидно е, че преходът "образование-заетост" продължава да бъде част от нерешените въпроси на реформата в образованието. С нормативното регламентиране на "дуално обучение" се направи стъпка в тази посока, но не би могло да се твърди, че е налице цялостна програма за преодоляване на тази задълбочаваща се негативна тенденция на пазара на труда, която възпрепятства ефективното включване на младите хора в качествена и високопроизводителна заетост.

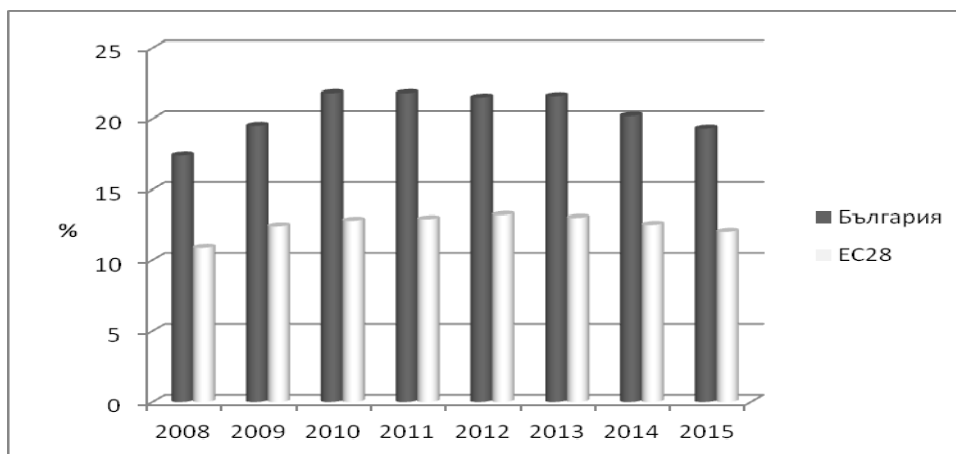
### ***1.2.5. Повишаване на предлагането на работна сила***

В Националния план за действие по заетостта през 2016 г. е дефинирана следната визия: „Увеличаване на заетостта на качествени работни места в реалната икономика след повишаване на знанията и уменията на търсещите работа, включително от неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони.“<sup>13</sup> В този контекст подобряването на достъпа до пазара на труда, особено на неравнопоставените групи, чрез адаптирани към техните потребности услуги и обучения е един от основните приоритети на политиката. Затова и активната политика на пазара на труда през 2016 г. е насочена към следните целеви групи: безработни младежи до 29 г. (с подгрупа до 25 г.); младежи, които нито се обучават, нито са заети (NEET's); безработни над 50-годишна възраст; продължително безработни лица; безработни с ниска или нетърсена на пазара на труда професионална квалификация и недостиг на ключови компетентности, в т.ч. безработни с ниско образование (включително от ромски произход); хора с увреждания; лица извън работната сила, желаещи да работят, в т.ч. обезкуражени лица.

Една от важните групи, обект на политиката за активиране е на *обезкуражените лица на възраст 15-64 г.* През 2015 г. тази група наброява средно 170.0 хил.човека като тенденцията към намаляване на техния брой, започнала през 2012 г. продължава. В сравнение с 2014 г. обезкуражените лица на възраст 15-64 г. намаляват с 18.7 хил. човека, което е положителна тенденция, особено ако тя е предизвикана от фактори, обуславящи нейната устойчивост, а нямащи конюнктурен характер. Една причина за това безспорно са действащите програми за активиране на младежите. Въпреки позитивната тенденция, сравнителният анализ показва, че спрямо средното за ЕС28 равнище нашата страна има много по-висок дял на младите хора, които не участват нито в обучение, нито в пазара на труда. (Фигура 0.11)

### **Фигура 0.11. Младежи извън обучение и извън заетост (15-24 г.) в България и ЕС**

<sup>13</sup> Национален план за действие по заетостта, МСТП, 2016, с. 3.



Източник: Employment and social development in Europe, Statistical Annex, 2015 and 2016.

Една от причините, посочена по-горе, е дисбаланса между професионалното обучение на младите хора и изискванията на работодателите. Към избора на професия младите хора все още пристъпват без достатъчно ясна представа за знанията и уменията, които ще придобият по време на обучението, както и за бъдещатата им реализация като специалисти/професионалисти и т.н. В този смисъл по-доброто информиране на младежите за възможностите за професионално развитие в страната е важно и изисква съответните държавни институции и обучаващите организации (училища, университети, колежи и т.н.) да усъвършенстват съдържанието на такава обществена услуга. Според резултатите от национално представително изследване (май-юни 2015 г.) на Агенцията по заетостта търсенето на труд през 2016 г. ще остане умерено, доколкото намеренията на работодателите са били за разкриване на 143 765 работни места през следващите 12 месеца, като само 13.5% от всички предприятия са казали, че ще разкрият нови такива. Сред най-търсените професии са специалистите по информационни и комуникационни технологии, стопански и административни специалисти (финансови, административни специалисти, специалисти по продажби), специалисти по природни и технически науки (математици, специалисти по физически и химически науки и др.), преподаватели и др. Търсените професии за хора със средно образование са: продавачи, персонал, зает в сферата на персоналните услуги (готвачи, сервитьори и бармани, фризьори, козметици), работници по производство на храни, облекло, дървени изделия и сродни на тях, оператори на стационарни машини и съоръжения, водачи на моторни превозни средства и оператори на подвижни съоръжения. Хората с основно и по-ниско образование могат да се реализират като: работници в селското, горското и рибното стопанство; работници в добивната и преработващата промишленост, строителството, работници по производство на храни, облекло, дървени изделия и сродни.<sup>14</sup> Така заявените намерения на работодателите потвърждават направеният по-горе извод за разкриване на работни места в традиционни отрасли с ниска конкурентоспособност.

*Нискообразованите, неквалифицирани хора* е група, чието успешно активиране изисква значителен кадрови и финансов ресурс. Тя е разнородна по отношение на възраст, етнос, мотивация, степен на социална изолация и маргинализация и това налага подходът към хората в нея да бъде строго индивидуален, т.е. дейностите по

<sup>14</sup> Последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално “ниво” МТСП, МТСП, 2016  
<http://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/politiki/zaetost/strategii%20izsledvaniq%20otchet/NETNA-bg.pdf>

идентифицирането, регистрирането в бюрата по труда, мотивирането, включването, проследяването на процесите по активиране, са по-трудоемки в сравнение с тези за други групи. Освен това, всеки “отвоюван” за трудова дейност човек намалява групата на хората “в риск от бедност и социална маргинализация”. Предвид особеностите и важността на тази група работата с нея би могла да се усъвършенства организационно и комуникативно.

*Продължително безработните* са друга “трудна” за активиране група най-вече от гледна точка на професионалната им преквалификация. Техният брой през 2015 г. нарастват с 11 441 лица и достига 147 947 лица или 44.3% от всички безработни. За тази групи възможностите за получаване на нови умения или професии е свързано, първо, с достъпа до обучение; второ, успешно завършване на обучението и трето, прехода в заетостта. Най-търсените обучения за придобиване на професионална квалификация (оперативен счетоводител, охранител, помощник-възпитател, сервитьор-барман и работник в заведенията за хранене и развлечения) показват сравнително ограничени възможности за преквалификация. В областта на ключовите компетентности най-търсени са обученията по обществени и граждански компетентности, дигитални компетентности и обучения за инициативност и предприемачество, все обучения, насочени към по-младите продължително безработни хора.

Като превенция от изпадане в безработица и професионална неконкурентност се използват програмите за обучение на работниците и служителите. Вътрешно-фирмените обучения се провеждат в областта на въвеждането на нови технологии, оборудване и продуктово обновление на фирмите, обучения за придобиване на умения за работа с клиенти, както и въвеждащи обучения по предмета на дейността и организацията на фирмата. Броят на работодателите, които организират преквалификация по време на работа обаче е много малък, едва 10.3% от тях предвиждат обучение на своите служители през 2016г.

Посочените проблеми с трудовата реинтеграция и реализация на част от работната сила разкриват съществени възможности за подобрения на политиката за повишаване на предлагането на работната сила. Важността на тези политики е силно подчертана на фона на протичащите процеси на намаляване на трудоспособното население на страната.

### **1.3. Рискове пред развитието на пазара на труда**

Актуализираната стратегия за заетост 2013-2020 г. посочва редица основни предизвикателства пред политиката по заетостта и развитието на човешките ресурси, като част от тях произтичат от особеностите на икономическото развитие (неговата цикличност), други са функция на недостатъчна гъвкавост на пазара на труда (сегментация на пазара на труда и несъответствия в търсенето и предлагането на труд),<sup>15</sup> трети са резултат на пропуски в управлението (скрита икономика и заетост) и т.н.

---

<sup>15</sup> а) съществено намаление на заетостта и увеличаване на безработицата по време на икономическата криза, особено сред неравнопоставените групи на пазара на труда и най-вече младежите; увеличаване на неактивните лица; б) забавено излизане от кризата и много ограничено създаване на нови работни места; в) ниско образователно и квалификационно равнище на търсещите работа и ниска мобилност в условията на сегментиран пазар на труда; несъответствия в предлагането и търсенето на труд по отношение на професионално-квалификационната структура на работната сила; г) необходимост от повишаване качеството на работните места, както и повишаване производителността на труда, което води до увеличаване на доходите и разширяване на вътрешното потребление; д) наличие на

Това са предизвикателства, свързани с функционирането на системата на пазара на труда и в значителна степен са проблеми на нейното функционално несъвършенство. Същевременно са налице рискове извън системата на този пазар, чието деструктивно въздействие нараства и застрашава балансираното му развитие в дългосрочна перспектива (продължаващ демографски срив и задълбочаващи се социално-икономически неравенства, мащабни миграционни процеси, слабата адаптивност на труда към динамичното технологично развитие на производствените и комуникационни процеси). Предизвикателствата на 21 век пред българския пазар на труда са безспорно изпитание за управленската практика. Липсата на обществен консенсус, далновидност и прагматичност при вземането на решения, недостатъчната системност и устойчивост на провежданите реформи наред с ограничения управленски опит в значителна степен задълбочиха съществуващите противоречия в годините. Отчитането на въздействието на тези обективни рискове върху дългосрочното развитие на пазара на труда и използването на гъвкави механизми за противодействие е наложително при продължаване на реформите в него.

### ***1.3.1. Влияние на демографската криза и миграцията върху развитието на пазара на труда в България***

Формирането на работната сила е процес, осъществяващ се извън пазара на труда и в този смисъл неговите количествени параметри са предопределени от демографските процеси и най-вече от процесите на раждаемост, смъртност, естествен прираст на населението и миграционните движения. В международното пространство страната ни все по-често се цитира като "лидер" по отношение на намаляване на броя на населението (от 8,8 млн. през 1990 г. до 7,5 млн. през 2010 г.), както и като страна с най-рязко влошаване на съотношението между застаряващо население и това в трудоспособна възраст.<sup>16</sup>

Статистиката отбелязва тези тенденции още в средата на миналия век, те продължават и досега, като естественят прираст на населението от минус 5,1 промила през 2000 г. спада до минус 5,7 промила през 2014 г.. Коефициентите на раждаемост намаляват (14,5 през 1980г. и 9,4 промила през 2014 г.), а тези на смъртността нарастват (11,1 през 1980 г. и 15,1 промила през 2014 г.) устойчиво и все по-отчетливо предопределят свиването на броя на работната сила в бъдеще. (Таблица 0-5)

По прогнозни оценки на НСИ населението на страната ще бъде под 6 млн. човека през 2060 г. при три варианта на оценка. Според реалистичният вариант населението ще наброява 5,4 млн. човека, а според най-неблагоприятният – 5,2 млн. човека.<sup>17</sup> Това означава, че икономическият растеж в бъдеще ще бъде ограничен от страна на един от основните си производствени фактори – труда. Оценката на корелационната връзка между двата показателя за периода 1990-2014 г. е отрицателна (-0,56), а проследяването на динамиката на двата показателя показва, че при устойчив растеж равнището на

---

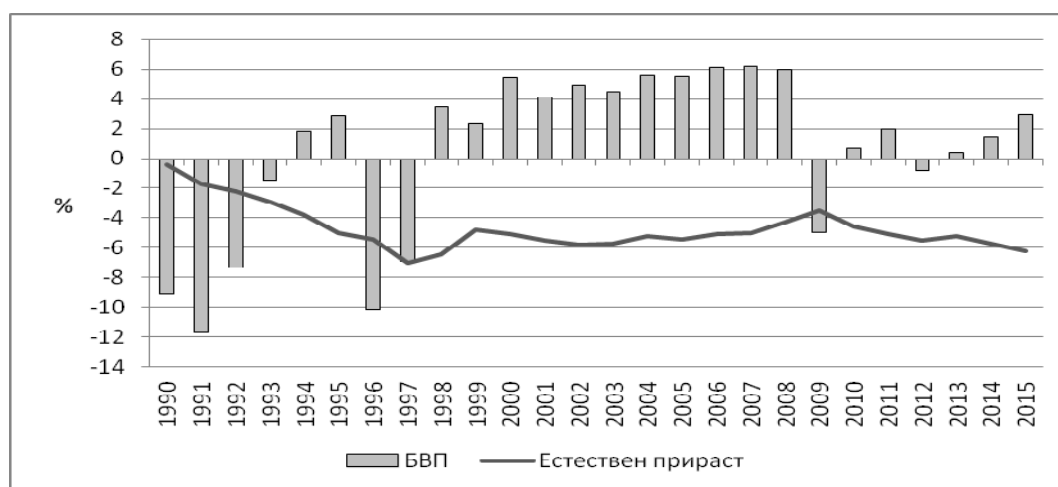
нерегламентирана заетост и нарушения на трудовото законодателство; е) съществени регионални различия в равнищата на заетост и безработица.

<sup>16</sup> Световна банка, 2013, Сметчане на икономическото въздействие на застаряването на населението, Възможни варианти за България, стр. xi – xii.

<sup>17</sup> НСИ, Демографско развитие. Хипотезите на трите варианта са на основата на конвергенцията, т.е. вариант, съобразен с нормативните изисквания на ЕС за демографско и социално-икономическо развитие на страните-членки, вариант при благоприятна социално-икономическа среда и вариант при неблагоприятна социално-икономическа среда.

естествен прираст на населението се стабилизира, докато при колебания и сринове в растежа настъпват по-резки негативни промени.(Фигура 0.12)

**Фигура 0.12. Динамика на темповете на естествен прираст на населението и на БВП в България в периода 2000-2015 г.**



Източник: НСИ, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg), Демографски показатели

Намаляването на трудоспособното население вследствие на неговото застаряване и на активната емиграция от страната е един от най-сериозните проблеми за пазара на труда, изискващ мобилизация на общественото внимание и управленските усилия към търсене на алтернативни решения за обезпечаване на икономическото развитие с качествен трудов ресурс.

**Таблица 0-5. Динамика на работната сила в България в периода 2003-2015 г.**

Години	Заети	Безработни	Работна сила
2003	2834	449,1	3283,1
2004	2922,2	399,8	3322
2005	2980	334,2	3314,2
2006	3110	305,7	3415,7
2007	3252,6	240,2	3492,8
<b>2008</b>	<b>3360,7</b>	<b>199,7</b>	<b>3560,4</b>
2009	3253,6	238	3491,6
2010	3052,8	348	3400,9
2011	2965,2	376,2	3341,4
2012	2934	410,3	3344,3
2013	2934,9	436,3	3371,2
2014	2981,4	384,5	3365,1
2015	3031,9	305,1	3337,0

Източник: НСИ, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg), Пазар на труда, Наблюдение Заетост и безработица за съответните години

Всяка криза оказва негативно въздействие върху активността на работната сила като тази неизбежност ясно се откроява и след 2008 г., когато към неблагоприятните демографски въздействия се добавиха и тези на глобалната финансова криза.

Намаленото търсене на работна сила, вследствие на закритите работни места и ограничените възможности за подкрепа на безработните ускориха отлива на работната сила от пазара на труда. За част от работната сила този процес е необратим, например за хората в предпенсионна възраст, доколкото тяхната трудова реинтеграция е проблемна, докато за друга част, напр. младежите, отливът от пазара на труда е с дълготрайни негативни демотивиращи ефект, пренасочване към сивата икономика или към емиграция.

Миграционните движения, вкл. емиграция от и имиграцията в страната оказват съществено влияние върху броя и структурата на населението. За работната сила и пазара на труда на България по-съществено влияние имат емиграционните вълни, започнали в последното десетилетие на миналия век и продължаващи досега. Ефектите от емиграцията се проявяват в намаляване на броя на населението и в неговото застаряване, тъй като емиграцията на млади хора ограничава възпроизводството на трудовия ресурс.

Според данните на НСИ от преброяването на населението и жилищния фонд 2011 г., отрицателният естествен прираст между двете последни преброявания е в размер на 389 хил. души, а отрицателното салдо от международната миграция е в размер на 175 хил. души (306 хил. емигранти и 131 хил. имигранти). По оценка на експерти емиграцията има съществен дял в спада на населението с 1,8 млн. души в периода 1989-2014 г., които се оценява на около една трета от общото намаление.<sup>18</sup>

*Емиграцията трайно изтощава трудовите ресурси на страната.* В периода 2002-2014 г. населението във възрастовата група от 15 до 64 години е намаляло с 602 хил. човека, като то е особено драстично при младите възрастови групи: с 216 хил. човека при 15-19 г.; със 154 хил. човека при 20-24 г. и със 101 хил. човека при 25-29 годишните (НСИ, Демографска статистика).

Емиграционните потоци от страната като структура се променят динамично в различни периоди от промените у нас, но общо те включват, освен младежите, които отиват да учат в други страни, още трудови емигранти с различна продължителност на пребиваване извън страната. Първоначално в емиграционните потоци (до 2000 г.) преобладава висококвалифицираната работна сила, което след време се прояви в недостиг на работна сила от определени специалности и професии в България (напр. инженери). В по-късни етапи емигрантските вълни включват все повече и средно квалифицирана работна сила, което още повече засилва небалансираността на пазара на труда и откроява професионални дисбаланси в нарастващ брой сегменти на пазара на труда.

Механичният прираст на население чрез привличане на имигранти в страната поставя редица въпрос, които са обект на дискусия в обществото. Засега провежданата политика като програмни намерения и практически резултати остава фрагментарна и непоследователна. За завръщането на българите, работещи в чужбина е необходима цялостна система от действия, която да работи за популяризиране и пропагандиране на позитивните страни от трудова реализация в страната. Друг резерв е целенасочената политика за привличане на част от българската диаспора от съседни на нашата страни, които биха искали да получат българско гражданство и да станат постоянни жители на България. В тази насока обаче политиката трябва да обърне внимание на факта, че интересът към българско гражданство засега е провокиран повече от възможността за

---

<sup>18</sup> Цветарски, С. 2015, Прогнозите за изчезването на България са нереалистични, в-к "Труд", 09.09.2015.

работа или обучение в други европейски страни, а гражданството е своего рода „виза“ към европейското пространство.

Наред с тези емиграционни проблеми в последната година сме свидетели на мащабна бежанска вълна от Изток на Запад, която насочва значителна по размери нова работна сила към Европа. Тази бежанска вълна (независимо, че крайната цел на тези хора е западната част на Европа) не може да не окаже натиск върху националните пазари на труда. За адаптирането на оставащите в страната емигранти, вкл. и устройване на работа, е необходима цялостна интеграционна политика, обект на която би трябвало да бъдат не само родителите, но и децата на емигрантите. Сега българската политика по отношение на миграционните движения включва дейности за привличане обратно на български емигранти, както и действия за интегриране на имигрантите в страната при режим на контролиране на размера им. Ефектите от тези политики засега не могат да се оценят, но е необходим механизъм за наблюдение и текущо отчитане на резултатите. За по-точното идентифициране на проблемите и необходимите действия НСИ е работил проект „Допълнителен модул за положението на мигрантите и техните преки потомци на пазара на труда към Наблюдението на работната сила през 2014 година“, но резултатите му все още не са представени, което също е показателно за твърде бавните управленски реакции към важни процеси.

**Какви възможни ходове имат управляващите в такива условия?** Кои са позитивните решения за задържане на темповете на намаляване на населението и за обръщане на тенденцията в положителна посока? Хипотетично решението на тази задача изисква задържане спада на естествения прираст на населението чрез намаляване на ранната смъртност, повишаване на раждаемостта, намаляване на емиграцията от страната и поощряване на имиграцията. Провежданите политики досега за насърчаване на раждаемостта, намаляване на смъртността, подобряване на средата за раждане и отглеждане на деца, за по-добри условия за отглеждане на деца в семействата, за по-добро съвместяване на работа и семейство от родителите имат частични ефекти върху спада в демографските процеси, но устойчивото намаляване на съществуващите рискове не се постига. Провежданата политика за насърчаване на връщането на българските емигранти в страната и за привличане на население от българската диаспора в чужбина също не са особено успешни. Защо? За да се отговори на този въпрос е необходимо да се подчертаят два факта – *първо*, въздействията върху демографските процеси изискват време, и *второ*, провежданата политика трябва да бъде фокусирана към ключови процеси и да бъде устойчива във времето. Постигнатото досега отразява неумението на политиките да осигурят стабилна среда и устойчива политическа позиция в областта на демографското развитие. Затова и провежданата политика е често пъти противоречива и изменяща се, което създава несигурност и неустойчивост в поведението на обществената и семейната среда.

В този смисъл изводите се синтезират към две необходими условия за успешност на всяка демографска политика: *първо*, среда на устойчивост, перспективност и стабилност и *второ*, комплектност в подхода, включващ насърчаване на раждаемостта чрез политики за грижа към децата и семействата; намаляване на ранната смъртност чрез политика за превенция на здравето; повишаване на ефективността на политиката към имигрантите чрез намаляване на бюрократичните прегради за тяхното интегриране в обществото.

### ***1.3.2. Нарастване на неравенствата в обществото***

Неравенствата в обществото могат да имат различни критерии, тук се спираме на доходното неравенство и на неравенството по отношение на достъпът до немонетарните услуги и блага (здравеопазване и образование), доколкото те имат много пряко отношение към развитието на човешкия капитал, работната сила и функционирането на пазара на труда.

Засиленото доходно неравенство и неравният достъп до материални блага и услуги е процес с двустранно отношение към пазара на труда. От една страна, икономическата неактивност и безработицата са сред основните причини за наличието и възпроизводството на бедността, т.е. неучастието в пазара на труда предпоставя доходното неравенство и бедността. От друга страна, хората с ограничен достъп до доходи и материални блага имат проблеми с трудовата интеграция, а социалната им маргинализация допълнително усложнява възможността за включване в пазара на труда. Неравенството на населението спрямо доходите и нематериалните услуги е глобален процес, който в България се развива неравномерно, като през последните двадесет и пет години е налице процес на неговото нарастване вследствие на мащабното преразпределение на ресурсите в обществото.

Използването на различни измерители за доходно неравенство и за неравен достъп до нематериални услуги осветлява въпроса от различни страни. Най-широко разпространеният индикатор - коефициентът на Джини, (измерващ разликата в доходите между богатите и бедните) показва нарастване в годините от 21 (1989 г.) на 29,5 (1995 г.) и вариране между 33 и 35 (2008 – 2011 г). С равнище от 35,1 през 2011г. България остава далеч над средните нива за ЕС (30,7) и Норвегия (22,9), страната с най-нисък коефициент. Според коефициент S80/S20, показващ отношението между доходите на богатите и бедните, доходите на най-богатите 20% от населението в България са 6,5 пъти по-високи спрямо тези на най-бедните 20% и това отношение е с около 1/3 по-високо спрямо средните нива за ЕС. По-високо доходно неравенство в Европа през 2011 г. има в Испания и Латвия, а най-ниско – в Норвегия.<sup>19</sup>

**Фигура 0.13. Динамика на коефициентите на Джини и S80/S20**



Източник: Employment and social development in Europe, 2015 and 2016.

Според европейската методология за социални изследвания на Евростат (EU-SILC) през 2006 г. неравенството в България се задържа над средните нива за страните от ЕС, като разликата се запазва по време на рецесията през 2009 г. и започва да нараства

<sup>19</sup> Стоян Христов, 2013, Неравенството в България, динамика, сравнителен анализ и причини, ИПИ, с. 38.



отново през 2011 г.. През 2015 г. средното европейско равнище на коефициента на Джини е 31,0, а коефициента 80/20 има стойност 5,2, като за България те са съответно 37,0 и 7,1.<sup>20</sup>

Очевидно е, че така конфигурираното подоходно разпределение в страната не е в унисон с основни механизми на пазарната икономика, които трябва да стимулират трудовата активност и конкурентноспособността. Демотивиращите ефекти на действащите механизми за нарастваща концентрация на доходи във все по-малка част от населението чрез а) ниски равнища на основни доходи (заплащане на труда, нива на минимални плащания, пенсии и др. парични плащания); б) непропорционални оценки на труда (напр. държавни служители, учители, лекари, учени, заети в социалните услуги и т.н.) и преференциални оценки на специфични категории труд демотивират трудовото участие в страната и поддържат висока трудовата емиграция.

Нарастващото социално разслоение прави неравни децата от най-ранна възраст и се отразява на тяхната мотивация и поведение и в бъдещото им включване в работната сила. Някои изследвания показват, че разликата в учебните резултати между учениците от високите и ниските доходни групи се задълбочава и днес тя е около 30-30% по-висока, отколкото преди 25 години.<sup>21</sup> Това означава, че семейната доходна диференциация се възпроизвежда в бъдеща подоходна такава и предполага не само ограничен достъп до образование на децата, но и ниско качество на образованието. По-нататък тези неравенства се възпроизвеждат в затруднен достъп до пазара на труда и трудности за старт на трудовата кариера.

Немонетарните измерения на бедността отразяват трудности в достъпа до образователни и здравни услуги, а и често пъти – лишаване от такива.<sup>22</sup> Наред с това има и други измерения като достъп до информация, до институционални услуги, до обществени блага – вода, електричество, канализация, чиста природа и т.н., всички те отразени в индекса на човешкото развитие на ООН.

Направени изследвания показват, че различията между бедни и небедни домакинства по отношение на участието на децата в образование са съществени. Обратнопорционалната връзка на благосъстоянието на семейството с образователното равнище на главата на семейството е ясно изразена – при бедните семейства повече от 70% са с начално и основно образование, а при небедните 38%.<sup>23</sup>

Отпадането на децата от училище е проблем, който Стратегия 2020 идентифицира като основен за преодоляване на този вид неравенство и очертава редица политики в тази област. Положителна тенденция е намаляващият дял на отпадащи у нас през 2004-2011 г. (от 24 до 12%). Целевата стойност, която България иска да постигне в 2020 г. е 11%. В сравнение със средното равнище в ЕС28 през 2015 г. (11%) това равнище у нас все още е по-високо (13.4%) (Вж. Фигура 0.14.).

---

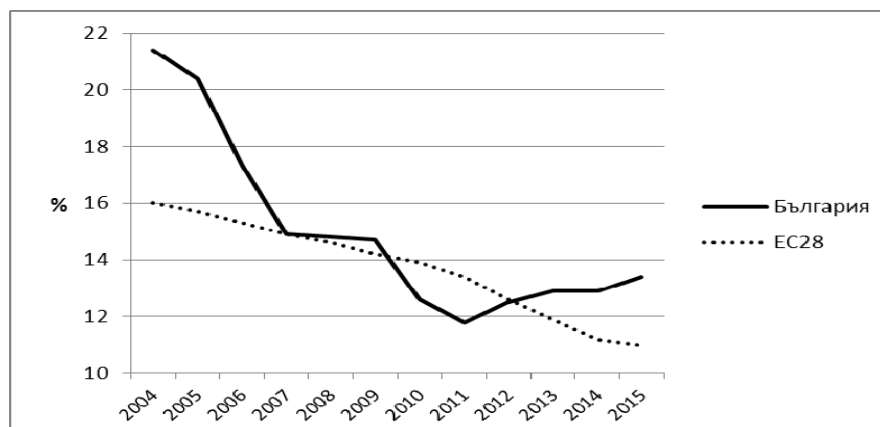
<sup>20</sup> Employment and social development in Europe, 2016.

<sup>21</sup> The Economist, The rich and the rest, Oct 13th 2012, <http://www.economist.com/node/21564418>.

<sup>22</sup> Вж. България, предизвикателствата на бедността, НСИ, 2003, гл. 6, с. 121.

<sup>23</sup> Белева, И. 2003, Немонетарни аспекти на бедността в България, предизвикателствата на бедността, НСИ, гл. 6, стр.113-123.

Фигура 0.14. Относителен дял на отпадащите от училище 2004-2015 г.



Източник: Евростат.

По данни на НСИ броят на напускащите училище намалява от 28 хил. деца през учебната година 1999-2000 г. до 17 500 през 2013-2014 г. Специфична особеност за страната ни е по-честото отпадане на момичета. Едно възможно обяснение е ранното отпадане на ромските момичета поради ранно омъжване и раждане. Изследванията показват, че в рамките на три опции на причините за отпадане от училище (нежелание да продължат да учат; семейните причини и заминаването в чужбина) на първо място се поставят семейните причини<sup>24</sup>. През годините значението на заминаването в чужбина нараства и вече заема първо място. Това означава, че сезонната трудова миграция се трансформира в устойчива и повече семейства решават да се установят трайно в чужбина заедно с децата си. Така наред с “източването” на налична работна сила за пазара на труда се “източва” и бъдещата работна сила. Делът на децата, напускащи поради нежелание да учат е минимален – до 200 деца годишно което е положителен факт. Обект на специална политика обаче трябва да бъдат децата, които напускат училище поради семейни причини – това са около 8 хил. деца годишно.

Достъпът до здравни услуги е друг съществен източник на неравенство с отражение върху пазара на труда и най-вече върху качеството на работната сила. Налице е съществена разлика между бедните и небедни семейства по отношение на достъп до здравни услуги и лечение. Провежданите реформи в здравната система досега съдействат за намаляване на този достъп до здравни услуги за част от населението поради закриване на лечебни заведения, премахване на училищните лекари и зъболекари. Също така е налице процес на ограничаване на достъпа на част от населението от здравни услуги и медикаменти поради невъзможност да ги заплатят или да доплатят за тях. Редица изследвания идентифицират тези и други последствия от провежданите реформи<sup>25</sup>. Тук става въпрос за това, че при бедните семейства равнището на здравна осигуреност е четири пъти по-ниска, бедните в много по-висока степен от небедните не ходят на профилактични прегледи, разходите за здравеопазване

<sup>24</sup> Нончев, А. Пиер Мондон, Донкова, М и др. 2006, Причини за отпадане на децата от училище, Анализ на резултати от социологическо изследване, с.4-7.

<sup>25</sup> Салчев, П. 2013, Политики в здравеопазването – икономически анализ и оценки в Икономическото развитие и политики в България – оценки и очаквания, ГорексПрес, с. 115-154; Белева, И. 2003, Немонетарни аспекти на бедността в България, предизвикателствата на бедността, НСИ, гл. 6, стр. 113-123.

са два и половина пъти по-малко от тези на небедните<sup>26</sup>. Всичко това води до съществено влошаване на качеството на трудовия ресурс – настоящ и бъдещ, доколкото става въпрос за здравето на децата. Към тези проблеми на сектора "здравеопазване" следва да се добави и влошената социално-икономическа среда, заредена с много повече стрес, несигурност, напрежение, замърсяване на околната среда и т.н., които допълнително се отразяват върху здравния статус на работната сила.

България е страната с най-висок дял на хората в риск от бедност или социално изключване (47.1%). Този дял е два пъти по-висок от средните нива за ЕС (24,1%) и почти 3,5 пъти по-висок от Ирландия (13,7%), страната с най-нисък дял на хора в риск от бедност или социално изключване.<sup>27</sup> През 2014 г. делът на хората в риск от бедност в България (40.1%) е почти двойно по-висок от този в ЕС 28 (24,1%)<sup>28</sup>. Процесите на нарастващи материални и нематериални лишения намират израз и във факта, че повече от половината от населението в страната живее под прага на бедността (при линия на бедност 60% от медианата), което създава проблем и за трудовата му реализация.

Всичко това показва необходимостта от ревизиране на провежданата социална политика и политиката на доходите от гледна точка на нейните цели и инструменти. По отношение на социалната политика акцентът следва да бъде стимулиране на икономическа активност и заетост и мотивиране на активно социално поведение. Сега действащите механизми възпитават към паразитизъм и пасивност, както и очакване някои друг (обществото, Брюксел) да реши личните и семейните проблеми на част от хората.

### ***1.3.3. Възможностите на образователната система да осигури синхрон между промените на качеството на работната сила и динамичното технологично развитие***

Технологичните промени динамично изменят условията за производство и като следствие – изискванията към знанията и уменията на работната сила. Доколкото в съвременния век научните открития се внедряват в реалното производство непрекъснато, то промените в производствените технологии и параметрите на производствените процеси са много интензивни, което променя и подхода в процеса на обучение и квалифициране на работната сила. Тази динамика на научно-техническото и технологично обновяване на производствената база и комуникационните връзки прави старите модели на обучение неприложими и изисква в процеса на трудовия живот многократно обновяване на първично придобитите знания и умения. В този смисъл обновяването на структурата и съдържанието на обучението и създаването и развитието на форми за непрекъснато обучение по време на трудовия живот са наложителни.

Нарастващото несъответствие между качеството на работната сила и потребностите на бизнеса у нас показват, че работната сила получава образование и професионална подготовка неадекватни на практиката. Явлението е неотменна характеристика на пазарната икономика, проблемите възникват, когато пазарът не успява своевременно да балансира търсенето и предлагането и процесът придобие хроничен характер. Това се случва в нашата страна, където качествените несъответствия между търсене и предлагане на труд се задълбочават в годините, което показва, че автоматичните механизми за балансиране на търсене и предлагане не работят. Все по-ясно се откроява

<sup>26</sup> НСИ, 2003, Многоцелево наблюдение на домакинските бюджети 2003.

<sup>27</sup> Human Development Report, 2011, <http://hdr.undp.org/en>

<sup>28</sup> Employment and social development in Europe, 2015.

разбирането, че следва да се направят такива реформи в средното и висшето образование, които да подготвят търсената на пазара работна сила, както и да се развият форми за учене през целия трудов живот. Липсата на ясна виждане как това да стане обаче проличава от дългия процес на подготвяне на нов закон за предучилищното и училищно образование и противоречивата обществена дискусия, която той поражда. Засега няма достатъчно доказателства за това, че са намерени ефективни и работещи решения как тази реформа да продължи.

Когато се анализира проблемът за подготовката на бъдещата работна сила т.е. нейното образование и квалификация, обикновено се използват общоприети индикатори за количество (показатели за разходи за образование, отпадащи от системата, нетен коефициент на записване) и качество на обучението (показатели за чуждоезиково обучение и компютърна грамотност, оценка на качеството на обучение чрез тестови системи – PISA; PIRLS (Изследване на международното развитие в грамотността на четенето) и TIMSS (Изследване на международните тенденции в математиката и природните науки), които се изготвят от IEA (Международна организация за оценка на постиженията в образованието); TALIS (Международно изследване на преподаването и ученето, резултати от държавни зрелостни изпити). Тези системи за анализ и оценка на образователния процес, прилагани в европейските страни, унифицират резултатите от обучението и правят процеса единен в съюза, т.е. подготвяната работна сила има общопризнати критерии за оценка. Това, което не се анализира и дискутира достатъчно е каква работна сила е нужна на българската икономика, какви теоретични знания и практически умения следва да има тя, получава ли такива познания и умения в процеса на обучение. Налице са множество анализи и оценки, които показват постиженията и недостатъците на системата в сравнение с другите страни, но не казват към какво се стреми системата и какво постига с провежданите досега реформи.

В синтезиран вид анализите се фокусират на нарастващите разходи за финансиране на училищното образование, без да се отчита съществена промяна. Същевременно, в сравнение със средноевропейското равнище делът на тези разходи в БВП у нас остава нисък; относително високи показатели на записване в различните нива на обучение, но и проблеми при отпадането на ученици (въпреки намаляването на показателя в годините); проблеми с качеството на обучението в резултат на структурата на учебното съдържание (осигуряване на теоретични познания и по-малко практически умения); изостанали методи на преподаване, застаряване на учителския състав<sup>29</sup>Познаването на всички тези проблеми засега обаче не се трансформира в подходящи политики за тяхното решаване и това сериозно забавя реформирането на тази изключително важна система, обезпечаваша качеството на човешкия ресурс.

#### **1.4. Политика на пазара на труда – оценка на нейния обхват от гл. т. на общата безработица по отделни уязвими групи**

Поставената основна цел на развитието на пазара на труда до 2020 г., а именно: постигане на равнище на заетостта на жените и мъжете на възраст 20-64 г. от 76% с две под-цели – заетост сред по-възрастните хора (55-64 г.) от 53% и намаляване на младежката безработица за възрастовата група 15-29 г. до 7% фокусират вниманието на управляващите към политики за насърчаване на заетостта на младежите и

---

<sup>29</sup> Адриан Николов, 2013 г. Училищното образование в България, състояние и тенденции, ИПИ, [http://ime.bg/var/images/secondary\\_education\\_Adrian.pdf](http://ime.bg/var/images/secondary_education_Adrian.pdf); И.Зарева, 2015, Политики за развитие на човешкия капитал в Икономическо развитие и политики в България, оценки и очаквания, Годишен доклад 2015, ИИИ при БАН, ГорексПрес.

възрастните работници. Доколкото повишаването на заетостта е функция на икономическата активност, то политиките за насърчаване на икономическата активност също добиват важно значение за реализиране на основната цел.

В Препоръките на Съвета на Европа относно Националната програма за реформи на България за 2015 г. и становището на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г. активната политика на пазара на труда е една от петте области, към които са отправени препоръки. Направените бележки засягат "обхвата и предназначението на активните политики по заетостта, които не са достатъчно развити", както и маргинализираното положение на възрастните работници и младите хора, които не участват в никакви форми на заетост, образование или обучение.

В отговор на тези препоръки актуализираната национална програма 2020 в частта ѝ за активната политика на пазара на труда и заетостта фокусира три области за интервенции:

- насърчаване на инвестиции, създаващи работни места във високотехнологичните сектори и в районите с висока безработица;
- подобряване на достъпа и повишаване качеството на професионалното образование;
- политика за учене през целия живот. (Национална програма за реформи, 2016, 40-41):

Така дефинираните приоритети в активната политика на пазара на труда се конкретизират в Националните планове за действие по заетостта в последните три години (2014-2016 г.) като приоритети за активиране на икономически неактивното население; за насърчаване на младежката заетост и за осигуряване на условия за активно стареене на възрастните хора чрез участие в заетостта.

Актуализираната стратегия по заетостта 2013 г. посочва като приоритети в политиката по заетостта осигуряване на по-висока и устойчива заетост и интегриране на пазара на труда на безработните и неактивните лица в трудоспособна възраст чрез насърчаване разкриването на нови работни места и подобряване на посредническите услуги по заетост; намаляване на безработицата и неактивността сред младежите чрез изпълнение на Европейската гаранция за младежта; достъп до качествено, практически ориентирано обучение, осигуряващо знания и умения в съответствие с потребностите на бизнеса.<sup>30</sup> Съпоставянето на приоритетите на активната политика в областта на заетостта през 2013 г. и 2016 г. не показва съществени промени в областите за интервенция. Надграждането на приоритетите в политиката в известна степен е заменена със перефразирането им. Това отразява една системна слабост на провежданата активна политика на пазара на труда - отсъствието на ясна оценка за постигнатото и необходимостта от надграждане. За това допринася и отсъствието на предварителни и междинни външни оценки за ефективността на провежданите политики по отношение на "насоченост-разход-резултат". Оперативното проследяване на развитието на една програма, заложено в цялостната процедура по тяхното провеждане, е достатъчен институционален инструмент за контрол, но не и за цялостна оценка на ефективността им. В този смисъл своевременните междинни оценки от провежданите програми като конкретни инструменти за реализация на приоритетните цели са особено важни индикатори за правилната насоченост и потенциалната ефективност на различните програми. Без претенции за изчерпателност, тук се прави

---

<sup>30</sup> Актуализирана стратегия за заетост, МТСП, 2013 г. с.40

опит за оценка на обхвата и насочеността на активната политика на пазара на труда от гледна точка на общата безработица и на безработните от отделните уязвими групи в контекста на стратегическите цели на България 2020.

Повишаването на икономическата активност до 76% за населението на възраст 20-64 г. и по-специално постигане на равнище на заетост от 53% сред по-възрастните хора (55-64 г.), както и намаляването на младежката безработица (за възрастовата група 15-29 г.) до 7% като стратегически цели на 2020 г. изисква комплексни действия с широк обхват на целевите групи. (Таблица 0-6)

Проследяването на изменението на дела на включените безработни от съответните групи в активни политики според посочените в таблица 6 данни показва, че при общ дял на включване, вариращ в периода 2011-2015г. между 26 и 39% или около една трета от регистрираните безработни, по отделни уязвими групи се наблюдават съществени различия:

**Таблица 0-6. Включени лица от уязвимите групи в активни политики на пазара на труда – % към всички безработни от същата група\***

Години	Безработни, включени в АППТ в т.ч.	Младежи до 24 г.	Младежи до 29 г.	Продължително безработни	Лица над 50 г.	Хора с увреждания
2015	15,5	21,6	21,7	12,1	20,6	1,7
2014	33,3	51,3	24,1	22,7	24,5	0,7
2013	31,1	-	25,2	18,3	22,3	2,2
2012	39,0	-	24,8	13,7	27,8	1,5
2011	26,9	-	21,0	15,2	26,6	2,7

\*Посочените групи не изчерпват цялата съвкупност на включени в АППТ.

Източник: Административна статистика на Агенция по заетостта. Годишен преглед за 2015 г. <https://www.az.government.bg/> Статистика и анализи, Годишни доклади, Приложение 11

- делът на безработните с увреждания, включени в активни дейности на пазара на труда намалява в годините и е най-нисък в сравнение с другите уязвими групи;
- участието на безработните над 50 години в активни политики на пазара на труда намалява и ако през 2011 г. всеки трети е участвал в активни политики, то през 2014 г. всеки пети участва в такива;
- делът на продължително безработните хора, които участват в активни политики на пазара на труда спрямо всички регистрирани продължително безработни варира без големи отклонения между една пета и една четвърт;
- приоритетността на младежката безработица е ясно открояна, като делът на включените в различни операции от активната политика безработни е значителен – около половината от регистрираните в групите до 24 и около една четвърт за тези на възраст до 29 г.

Направените препоръки за обхвата и насочеността на безработните от уязвимите групи в различни политики изисква по-активни действия в следващите години. В тази връзка през 2016 г. чрез Националния план за действие по заетостта се реализират 24 национални програми; 25 насърчителни мерки по Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), 5 мерки, насочени към работодателите за насърчаване на предприемачеството (по чл. 48 и 49 от ЗНЗ), както и три мерки за обучение на възрастни по линия на регионалните инициативи и центровете за развитие на човешките ресурси (ЦРЧРРИ).

Очакванията са за постигане на *обща заетост на 21 400 лица, от които 18300 заети нови лица и обучение на 10961 човека*. Също така се очаква постигане на *коэффициент на заетост за групата 15-64 г. – 63.5%; коэффициент на заетост за групата 20 - 64 г. – 67.5%; коэффициент на заетост сред по-възрастните лица (55-64 г.) – 53.5%; коэффициентът на безработица (по данни от НРС) да не надвиши 9.5%; коэффициентът на безработица за групата 15 - 24 г. да не надвишава 20.5%*; <sup>31</sup>

Целевите групи са: безработни младежи до 29 г. с подгрупа до 25г., младежи, които нито се обучават, нито са заети (NEET's); безработни над 50-годишна възраст; продължително безработни лица, включително от ромски произход; безработни с ниска или нетърсена на пазара на труда професионална квалификация и недостиг на ключови компетентности, в т.ч. безработни с ниско образование (включително от ромски произход); хора с увреждания; лица извън работната сила, желаещи да работят, в т.ч. обезкуражени лица.

По-конкретните програми, чрез които следва да се подобри интеграцията на младежите на пазара на труда са националната програма "Активиране на неактивни лица" (финансирана от ДБ) и програма "Активни" (финансирана от ОПРЧР), както и програмите "Старт в кариерата", "Обучения и заетост на младите хора" и др.

За интегриране на възрастните хора на пазара на труда чрез включване в обучение и заетост се използват програмите "Обучения и заетост" и "Ново работно място" (финансирани от ОПРЧР), както и програмата "Помощ за пенсиониране" (финансирана от ДБ), а също и операция "Обучение на възрастни, преминали курсове за ограмотяване", както и мерки по Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ, чл. 51, ал.1 и чл. 55-а).

Изброените програми са действащи от 2015 г., като крайният им срок е 2017 г. Тези програми се разработват и включват в годишните национални планове за действие по заетостта на основата на натрупан опит от предходни програми, в някои случаи те са модификация на вече използвани програми, като са отчетени и отстранени слабите им места и се развиват допълнително положителните им ефекти. *Затова може да се направи извод, че процесът на създаване на конкретни програми, мерки или операции като инструменти за провеждане на активната политика на пазара на труда се осъществява на основата на натрупания национален опит от последните двадесет години, както и на изключително богата практика на другите страни от ЕС.*

За по-успешна интеграция в пазара на труда на младите и възрастните хора през 2016 г. се предвижда:<sup>32</sup>

- активиране на 3000 младежи на възраст до 29 години и 8 700 младежи на възраст 15-29 г.;
- включване в заетост на 6000 младежи на възраст до 29 г., най-малко на 8000 безработни лица и 23 000 младежи на възраст 15-29 г.;
- обучение на 6 600 възрастни безработни с ниска степен на образование;
- включване в заетост на 7000 лица на възраст над 50 г.;
- активиране на 7400 лица над 29 г. възраст;
- активиране и обучение на 7500 лица безработни и неактивни лица;

<sup>31</sup> НПДЗ, 2016 г. МТСП, с. 43.

<sup>32</sup> Актуализирана стратегия по заетостта, 2016 г., с. 21.

Посочените планови обхвати на лица от двете групи - младежи и възрастни хора трябва да се анализира внимателно при ясното разграничаване на възможностите за двойно отчитане на едно лице – веднъж в рамките на програмите за обучение и втори път, в тези за заетост. Също така е важно да се открие дали активирането е процес до регистрация в БТ или е процес и на включване/успешно завършване на обучение или заетост. Посоченият брой от 23 000 безработни младежи на възраст 15-29 г. като участници в двете програми "Активиране на неактивни лица" и "Активни" вероятно отразява цялата съвкупност от участници в рамките на гаранциите за младежка заетост и е твърде условен, доколкото зависи от много субективни мотивации за участие и избор на насока за трудова реализация.

Освен тези методологически рискове обаче по-същественният въпрос е доколко младежите, участващи в програми получават перспективна професионална насоченост в процеса на обучение и квалификация и в каква степен тяхното обучение и квалификация отговаря на търсенето на пазара на труда предвид постигане на устойчива заетост. Отчитането на факта, че 51,9% от безработните младежи до 24 г. са с основно и по-ниско образование и 68% са без квалификация и специалност (м. май 2016 г.) при общ брой безработни младежи на тази възраст от 12 953 лица<sup>33</sup> поставя въпрос за това в каква степен чрез този вид обучение може да се компенсират задълбочаващите се диспропорции между търсенето и предлагането на работна сила по отношение на квалификационни и професионални характеристики. В голяма степен принос за тези диспропорции имат и продължаващите трайни тенденции на отпадане от средното училище. Участието на безработни младежи с висше образование в целевите групи (2,5%), но без наличен трудов стаж, показва, че една възрастова група синтезира разнородни проблеми, които изискват *диференциране на интервенциите* в рамките на активната политика на пазара на труда.

Този извод важи и за групата на безработните младежи на възраст до 29 г. В общият им брой от 33979 човека през м.май 2016 г. 15,7% са с висше образование; 45,6% са с основно и по-ниско образование и 60,6% са без квалификация и специалност<sup>34</sup>.

В този контекст програмите за активиране на неактивни, за включване в пазара на труда на безработни младежи чрез допълнително обучение и квалификация са икономически неефективни по условие, доколкото те следва да компенсират пропуски на други системи (тази на образованието, на семейната политика и на социалната политика, в частност) и в повече случай дублират публичните разходи за образование. Този проблем е посочван многократно в предходни наши изследвания с препоръки за премахване на първичните фактори, пораждащи професионални диспропорции на пазара на труда още в процеса на обучение на бъдещата работна сила.<sup>35</sup>

Броят на безработните на възраст над 50 години са с тенденция към намаляване (от 131 853 човека през м. януари 2016 г. на 105 145 човека в края на декември същата година)<sup>36</sup>. И при тях като ключови фактори за безработицата се открояват отсъствието на квалификация и специалност (52,5% от всички безработни) и ниското образование (46,5% са с основно и по-ниско образование). При тези хора има още един важен фактор, затрудняващ трудовата им интеграция – трайната изолация от пазара на труда,

<sup>33</sup> Агенция по заетостта (АЗ), месечен бюлетин, м. май, с. 4.

<sup>34</sup> Агенция по заетостта, месечен бюлетин, м. май с. 8.

<sup>35</sup> Белева, И., Годишен доклад 2015, ИИИ на БАН, с. 108.

<sup>36</sup> Агенция по заетостта, месечен бюлетин, м. януари с. 11 и м. декември, с.14.



доколкото 51,5% са дългосрочно безработни. Тук икономическата възвращаемост от направените обществени разходи за образование е безвъзвратно загубена, но адаптирането на качеството на този човешки потенциал към потребностите на търсенето на труда е наложително, доколкото, за разлика от младежите, при тази група хора има натрупан трудов опит и умения, които са национален капитал.

*По-детайлната характеристика на лицата от така наречените "целеви групи" е важно условия за подобряване на насочеността на програмата, мярката или интервенцията към специфичните под-групи от общата съвкупност. Дезагрегирането на общата група на младежите до 24 г., например на младежи с висше образование, младежи без основно образование, без квалификация е добра стъпка в това отношение.*

Като положителен елемент от активната политика на пазара на труда трябва да се посочи факта, че оценките на реализиращите се програми (начални, междинни и крайни), финансирани от ДБ, се превръщат в неизменен елемент от цялостния процес по управление на активната политика. За програмите, финансирани от ОП РЧР, наличието на такава оценка е неизменна част от нейното управление. Така в последните години са налице поредица от оценки като "Последващи оценки на приноса на активната политика на пазара на труда върху изменение на избрани показатели, характеризиращи икономическото и социално развитие в периода 2000-2011" (2015 г. МТСП; "Последваща оценка на приноса на активната политика на пазара на труд на индивидуално ниво" (2015 г. МТСП); "Оценки на изпълнение на оперативна програма "РЧР" 2007-2013 г." (2015, Годишен доклад, ИИИ на БАН.); "Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда" (2011, ИПИ); Оценка за реализирания напредък по 6 схеми на ОП РЧР 2007-2013 г., ФПАРР, МТСП, Окончателен доклад, 2010 г.

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

Нетните оценки на индивидуално ниво през 2011 г. показват най-високо нарастване на заетостта на бенефициентите в резултат на участието в активни програми при безработните младежи до 29 г. (16,3%); на следващо място е групата на продължително безработните лица (14,4%); следват безработните лица без квалификация (14,6%); безработните над 50 г. (13,6%) и безработните лица с трайни увреждания (13,1%).<sup>37</sup>

Тясната зависимост между динамиката и ефекта на тези програми и цикличното икономическо развитие, изрично подчертано в тази оценка насочва вниманието към една недобра практика в управлението на активната политика. Доколкото нарастването на заетите не е функция само на участието в активни политики, но е и функция на по-оживено търсене на труда, като елемент от оценката се включва и цикличността в икономическото развитие. В този смисъл се очертава и необходимост от по-добро синхронизиране на активните дейности на пазара на труда с цикличността в икономическото развитие като средство за интервенция от страна на държавните институции. В периоди на затихващо търсене уязвимите групи трябва да получават повече възможности за участие в активни политики, доколкото в периоди на оживено търсене тяхното абсорбиране в заетостта е много по-вероятно и без такова участие. Съобразяването на финансирането на програмите с цикличността в икономическото

<sup>37</sup> Последваща оценка, 2015, МТСП, с. 23.

развитие трябва да бъде неизменно правило в администрирането на активните политики, в противен случай тяхната ефективност намалява. Ограничаването на публичните разходи в периоди на неблагоприятна икономическа конюнктура (напр. силната фискална консолидация след 2008 г.) и намаляването на средствата за активна политика доведе до негативни последици относно дългосрочните цели на развитието предвид ключовото значение на трудовия фактор като ресурс за растеж.

Тук обаче има един друг, много по-важен проблем, отразен и в направените препоръки в Становището на Съвета на Европа, а именно, че "по-голямата част от безработицата в България е дългосрочна, което показва, че тя е по-скоро структурна, отколкото циклична". За изследователите на пазара на труда в България това заключение не е ново. В редица изследвания тази особеност е очертавана, както и са посочвани необходимите действия за нейното преодоляване чрез по-нататъшно развитие на активните политики на пазара на труда. В тази насока многократно е подчертавано, че *структурният характер на безработицата у нас прави процесите на реструктуриране на заетостта, вкл. и като образование, квалификация и професии изключително важно, а оттук и необходимостта от много гъвкави форми за адаптиране на работната сила чрез обучения и преквалификации.*<sup>38</sup>

Ако се върнем отново на фактите за развитието на активната политика на пазара на труда през 2016 г. то данните в Таблица 0.7. показват, че средномесечно в активни политики на пазара на труда през първото полугодие на 2016 г. са включени 4 990 човека, а броят на работилите по различни програми или проекти е бил 13 409 човека. Тук е трудно да се оцени в каква степен този обхват доближава планираните цели, доколкото няма ясно изразена *равномерност в процесите на включване в програми или мерки*. Факторите, които повлияват този процес са не само цикличността на икономическото развитие, но и сезонността на трудовата дейност.

**Таблица 0.7. Включени лица от уязвимите групи в активни политики на пазара на труда през 2016 г. (брой)**

Видове дейности/месец	януари	февруари	март	април	май	юни	Средно за периода
1. Безработни в активни политики: в т.ч.:							
– включени	3478	8745	10435	3535	1943	1608	4990
– работили	10300	10785	15039	21244	22061	22257	13405
Участници в програми:							
– включени	2589	4125	4374	1316	867	760	2338
– работили	4636	5818	5108	5281	5864	6597	5550
Участници в мерки:							
– включени	30	42	27	291	252	51	115
– работили	1617	1595	1567	1395	1016	929	1352
Участници в ЦРЧРРИ*:	15	10	78	247	30	15	66
Участници в ОПРЧР:							
– включени	844	4568	5959	1681	794	782	2438
– работили	4047	3372	8364	14568	15182	14731	10044

\*ЦРЧРРИ - центрове за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи

<sup>38</sup> Белева, И. 2014, Колектив, Годишен доклад ИИИ на БАН, стр. 60.

Националните програми и финансираните по ОП РЧР операции остават основни инструменти за провеждане на активни политики на пазара и през 2016 г. Мерките като инструмент на активната политика, финансирана от ДБ, имат ограничен обхват. В процес на развитие са и инициативите за развитие на човешките ресурси в рамките на регионалното развитие. Трудно е да се прецени доколко тази нова форма за въздействие върху активността и качеството на човешкия ресурс се инициира в резултат на предварителна оценка на нейните предимства или е по-скоро резултат на възможности за усвояване на средства по нови програми в тази област.

*Като цяло обхватът на уязвимите групи от различни програми, проекти и операции на активната политика през 2016 г. дава основание за позитивна оценка на програмите, насочени към активизиране и включване в пазара на труда на младежите. Наред с това се откроява намаляващия обхват на хората на възраст над 50 г., което може да е временно явление, но може да остане трайна тенденция и тогава трябва да се подложи на задълбочено изследване за идентифициране на причините и потребностите от активни програми от сега действащия вид за тази група безработни.*

*Преосмислянето на обхвата на програмите при продължително безработните лица, които са и най-заstraшените от изпадане в бедност е особено важно от гледна точка на оптимизиране на дейностите по включване в пазара на труда и намаляване на риска от изпадане в бедност. Като цяло от гл.т. на стратегическите цели обхватът на активната политика на пазара на труда съдейства за активизиране на трудовия ресурс по отношение на уязвимите групи, без да гарантира устойчива промяна в статуса им в заетостта.*

Финансовите аспекти на активните политики на пазара на труда е важна, без да бъде определяща, доколкото ефектите от нея са много по-широки и имат не само икономически, но и социални измерения, както и пряко отношение към развитието на човешкия капитал.

Разглежданата активна политика на пазара на труда в последните няколко години се финансира от ДБ в неизменния размер на 73 млн. лв. през последните няколко години. Средствата по ОП РЧР за първия програмен период 2007–2013 г. бяха в размер на 2 062 млн. лв., а тези за втория програмен период 2014–2020 г. са в общ размер от близо 2 360 хил. лв. От тях близо половината, 1 217 млн. лв. за заетост.<sup>39</sup>

Приоритет при разпределението на средствата за 2016 г. от ДБ има насърчаването на инвестициите и разкриването на работни места (203 млн. лв.), което съответства на стратегическата цел за постигане на равнище на заетост от 76%. На следващо място са 24-те национални програми и проекти (57 млн. лв.) и 26 мерки по ЗНЗ с финансиране от 14,9 млн. лв. Наред с това са предвидени 820 хил. лв. за обучение на възрастни в рамките на инициативата за развитие на човешките ресурси и регионални инициативи. Вече беше отбелязано по-горе, че очакваните резултати са за 13 300 работни места средномесечно; осигуряване на заетост на 21400 човека; 18 300 нова заетост и обучение на 10 900 човека. *Очакваните резултати по отношение на скромните средства, предвидени от ДБ, са съществени. В тази връзка възникват най-малко две насоки за размисъл: първо, предвид структурния характер на безработицата у нас тези средства са крайно недостатъчни за осъществяване на дълбоки промени в структурата на работната сила. Второ, тези скромни средства поставят въпроси*

<sup>39</sup> ОПРЧР, МТСП, [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/6816](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6816), последен достъп 02.08.2016 г.

за качеството на създаваните работни места и на обучението. Наличните средства трудно могат да гарантират високопроизводителни и качествени нови работни места. Но ако безработните остават заети в нископроизводителни работни места и се обучават на елементарни умения с базови производствени навици, то как те ще повишат своята конкурентноспособност на трудовия пазар в бъдеще без помощта на активната политика? Ако след участие в обучение и заетост безработните не успяват да променят конкурентноспособността си, то те са обречени на продължителна безработица, от която може да ги спаси само периодичното включване в активни политики на пазара на труда.

В известна степен отговор на тези въпроси ни дава по-детайлния анализ на отделните програми, представени в таблица 1.8. Критериите за ранжирането на програмите са, първо, броят на участващите и, на второ място, дялът на финансирането им в общото финансиране на активните политики, така, както те са показани в Националния план за действие по заетостта за 2016 г.

**Таблица 0-8. Основни програми за заетост на уязвими групи**

Име на програмата	Средногодишен брой раб. места	Заетост – обща	Заетост – нова	Финансиране – хил. лв.
Нац. програма “Асистенти на хората с увреждане”	2475	2700	2700	10 900
Регионални програми за заетост	1100	2200	2200	7 200
Нац. програма “Активирание на неактивни лица”	874	973	200	5631
Програма “Старт в кариерата”	825	1100	1100	5842
Програма за обучение и заетост на продължително безработни лица	763	2358	Заетост на 850 и обучение на 250 лица	5617

Източник: Националния план за действие по заетостта за 2016 г., Приложение 1.

Първите пет програми покриват 61,5% от общия бюджет за програми (35 млн.лв. от общо 57 млн. лв.) и създават най-много работни места, респ. заетост. Като се изключи програмата "Старт в кариерата" останалите четири програми реализират съществени социални функции, защото са насочени към най-уязвимите групи на пазара на труда, като им осигуряват временна заетост с всички положителни и отрицателни страни на нейните характеристики (сравнително ниски изисквания относно качеството на работната сила, ограничени възможности за подобряване на квалификацията, ниски перспективи за устойчива заетост). В тях обучението като компонент от дейностите по програмата присъства само в една, тази за продължително безработни хора. Това означава, че обучението е насочено към овладяване на базови знания за извършване на дейностите и на основни правила на трудова дисциплина. *В този смисъл е твърде оптимистично да се счита, че чрез участието си в такава заетост и обучение може да се постигне подобрене в качеството на човешкия капитал, което да осигурява възможности за преход към устойчива заетост, повишена конкурентноспособност на този трудов ресурс и по-висока производителност на труда.*

Останалите 19 програми и проекти, финансирани общо в размер на около 22 млн. лв. са сравнително малки по отношение на броя на безработните, на които се осигурява заетост (до около 200 човека средногодишно).

Шест програми са фокусирани към обучение на безработните лица. Те са с бюджет от 13,1 млн. лв. общо (22% от общата сума за програми и проекти). Това са програмите:

- Квалификация, личностна интеграция и професионално съдействие – обучение на 1450 лица и финансиране в размер на 1,6 млн. лв.
- Проект “Шанс за работа-2016” – обучение за 1850 лица и финансиране в размер на 2,3 млн. лв.;
- Проект "Хоризонти" – обучение на 1150 лица и финансиране в размер на 1,4 млн. лв.;
- Проект “Нови хоризонти” – обучение на 1890 лица и финансиране в размер на 2,4 млн. лв.;
- Качествена работна сила, стабилен пазар на труда – обучение на 1310 лица и финансиране в размер на 1,9 млн. лв.;
- Двугодишен план за обучение, провеждано от БГЦПО – обучение на 2000 лица и финансиране в размер на 3,5 млн. лв.;

Обучението на безработните лица в тези програми се провежда от работодателски и синдикални структури (БТПП, КНСБ, Подкрепа, АИКБ, БСК). То е насочено към придобиване на конкретни умения и квалификации, необходими за трудова реализация в производствена среда. Безспорно, обучението подобрява професионалните познания и качества на безработните и създава възможности за превръщане на временната заетост в постоянна и това е силно позитивна страна на тези програми. Остава обаче въпросът в каква степен тези програми представляват форма на “скрито” субсидиране на работодателите от страна на държавата. В този контекст и редица други дейности в рамките на мерките на активните политики на пазара на труда, свързани със субсидираната заетост и обучение на заетите може да се тълкува като форма на “подкрепа” на работодателите в тяхната кадрова политика.

Насърчителните мерки от активната политика на пазара на труда се финансират в размер на 14,8 млн. лв. Тук се включват 26 мерки, визиращи различни членове от ЗНЗ, като 21 от тях са насърчителни: 15 от тях насърчават работодателите да наемат на работа определена категория безработни лица; една от мерките насърчава трудовата мобилност на безработните; само четири от мерките насърчават предприемачество. С други думи, това са активни политики, субсидиращи заетост за определен период от време. Те имат временен характер за подпомагане на дадена група безработни – напр. майките на малки деца, хора с трайни увреждания, продължително безработни и т.н. Тяхната цел е превантивна мярка срещу трайната трудова дезинтеграция и в по-малка степен са насочени към устойчива заетост и трайно повишаване на качеството на трудовия ресурс.

Финансирането на програмите и мерките за интеграция на младежите на пазара на труда като основен приоритет на активната политика до 2020 г. се осъществява преди всичко от ОП РЧР и чрез целеви средства от “Инициативата за младежка заетост” (108 млн. лв.) През 2016 г. предвидените за тази цел средства са в размер на 12,2 млн. лв. от държавния бюджет (ДБ) и 181 млн. лв. по ОПРЧР. Преобладаваща част от тези средства са за заетост -10,2 млн. лв. от ДБ и 155 млн.лв. от ОП РЧР. Конкретните инструменти за реализация на младежката инициатива включват операции като “Младежка заетост” ( индикативен бюджет за 2016 г. от 32 млн. лв. и бюджет за периода 2014-2016 г. – 35 млн.лв.) и “Обучения и заетост на младите хора” (индикативен бюджет за 2016 г. от 40 млн. лв. и бюджет за периода 2015-2017 г. от 115 млн. лв.). Това са двете най-големи като средства и обхват програми за младежка заетост и обучение и с тях не само трябва да бъде намалено нивото на младежката

безработица, но и да бъдат активирани и трайно включени в заетост онези младежи, които сега отсъстват от пазара на труда.

Настоящата, 2016 г., е третата и последна за операция "Младежка заетост". През последната година за нейното финансиране са налични 32 млн. лв. (91% от общия бюджет по операцията). Това говори за съществена неравномерност в приложението на дейностите и подготовката за стажуване на младежите до 29 години за период от 6 месеца и повтаря тази слабост на програмите, отчетена при тяхната оценка в предходния програмен период. Данните на Агенцията по заетостта показват, че през 2016 г. броят на лицата, включени в обучение по схемата (в т.ч. обучение на работното място и стажуване), средномесечно е 595 човека. Средномесечният брой на работилите по схемата е 3180 човека като не се наблюдават съществени месечни вариации.

**Таблица 0-9. Включени в обучение по схема "Младежка заетост" през 2016 г. (брой лица)**

Схема "Младежка заетост "	Всичко	Обучение на работното място	Стажуване
Януари	844	631	213
Февруари	512	412	100
Март	828	672	156
Април	515	404	111
Май	418	320	98
Юни	513	403	110
Юли	943	732	211
Август	780	593	187
Септември	569	395	174
Октомври	557	368	186
Ноември	417	280	137
Декември	250	167	83

*Източник:* Агенция по заетостта, месечни отчети.

Постигнатите резултати не са особено внушителни предвид на наличните средства по схемата. Трудностите произтичат от необходимостта за осигуряване на договор с работодател, които да иска да наеме младите хора, но и да има възможност да им осигури ментор и наставник, които да провежда обучението по време на работа.

Другата схема за младежка заетост, наречена "Обучения и заетост за младите хора" има за цел да облекчи прехода от училище в заетост, да подпомогне намирането на първа работа и по-успешното трудово реализиране на младите хора. Провеждането на обучения по професионална квалификация и ключови компетенции чрез ваучери за професионално обучение е част от схемата, както и осигуряването на наставник за период от 3 месеца на заетостта. С индикативен бюджет от 40 млн. лв. за 2016 г. постигнатите резултати през първата половина на 2016 г. са представени в долната таблица.

**Таблица 0-10. Участници в схема "Обучения и заетост на младите хора " през 2016 г. (брой лица)**

Месеци*	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Заетост	4056	5131	1166	376	269	128	952	1514	457	-	-

\*Схемата започва от м. февруари 2016 г.

Доколкото схемата е сравнително нова и действа от м. февруари 2016 г. може да се предполага, че нейното развитие предстои до края на 2017 г. Какво е новото в тази схема в сравнение с други такива, реализирани в предходни периоди? В тази схема по отношение на дейностите, показани в НПДЗ се открояват пет сфери на дейности, първите две от които са чисто административни като информиране на работодателите за схемата, набиране на заявки за участия и подбор на участници от уязвимите групи. Провеждането на самото обучение като трета посочена дейност включва познатите от редица други програми обучения за ключови компетентности като “дигитална компетентност” или работа с компютър, чужди езици. Придобиването на този вид знания от младите хора (до 29 г.) чрез ваучерно обучение (за по няколко месеца) е позната практика от предходни програми и едва ли променя съществено нивото на тяхната квалификация. Обучението за придобиване на професионална квалификация е всъщност центъра на схемата, но засега няма оценки за успешността в тази насока. Т.е. дейностите по програмите не са добре фокусирани като съдържание. Остава усещането, че под различни нови наименования се възпроизвеждат едни и същи практики без съществени иновативни въведения и че обучителните институции продават “традиционните” си продукти като обучение в ключови компетентности и езикови познания.

Най-голямата програма в рамките на финансирането от ОП РЧР е тази за обучение на заетите. Тя има бюджет от 50 млн. лв. за периода 2016-2018 г., като за 2016 г. са предвидени 15 млн. лв. Тази програма се счита за успешна от първия програмен период по критерии за брой на обучени лица и степен на удовлетвореност от участие на работодатели и обучавани. Тази програма обаче определено е субсидираща работодателите програма, доколкото им предоставя обучение на техния персонал за сметка на публични средства. Основните ѝ преимущества са свързани с това, че чрез нея се развива потенциала на заетата работна сила и се повишава неговата производителност на труда, едно от “тесните” места на трудовия пазар в България, наред с професионалната подготовка на работната сила, преходът от училище в заетостта и учението през целия трудов живот. Това са и най-проблемните зони, в които трябва да се фокусира политиката на пазара на труда за да се постигнат целите на България 2020.

### **1.5. Обобщени изводи и оценки**

Анализирането на динамиката и структурата на основните параметри на пазара на труда от гледна точка на заложените стратегически цели показва, че през 2008-2015 г. промените в него са имали противоречиви тенденции по отношение на тяхното постигане. Особено негативно е било влиянието на кризата през 2009 г., когато заетостта драстично намалява, а безработицата нараства двойно. Въпреки че от средата на 2014 г. насам е налице тенденция на възстановяване на търсенето и предлагането на труд, оживителните импулси са твърде слаби и предкризисното равнище на заетостта и безработицата до края на 2015 г. се възстановява бавно. Едва през 2016 г. се наблюдава по-динамична среда в търсенето на труд, но наред с това и недостиг на предлагането му. В този смисъл пътят към целите България 2020 е забавен значително, но това не прави тяхното постигане недостижимо.

Количествените показатели като цели с хоризонт 2020 могат да бъдат постигнати поради намаляване на трудоспособното население в почти всички възрастови групи. Това намаление прави достижими показателите за равнище на заетост и безработица,

защото при наличното търсене и по-малкото предлагане на труд е реално повече хора да бъдат заети спрямо наличното население и работна сила общо и по различни възрастови групи. Тези методологически специфики обаче не отменят съществените проблеми пред развитието на пазара на труда, свързани с безалтернативното изискване за нарастваща производителност на труда на базата на повишаване на качеството на работната сила при неизбежното ѝ количествено намаляване в бъдеще. Само чрез по-качествена и производителна заетост пазарът на труда ще може да подкрепя икономическото развитие и растежа в бъдеще.

Основните рискове пред дългосрочното развитие на пазара на труда произтичат предимно от външни за системата фактори – дълбоката демографска криза и активните миграционни движения, нарастващите неравенства в обществото, както и готовността на образователната система да отговори на динамичните технологични промени чрез своевременна подготовка на качествена работна сила.

За неутрализиране на деструктивно въздействие на тези външни рискове е необходимо цялостно преразглеждане на действащите политики в областта на участието в заетост, заплащането на труда, социалното подпомагане и социалната защита. За намирането на ефективни нови решения би допринесло *първо*, идентифицирането на възловите проблеми в контекста на дългосрочното развитие; *второ*, идентифицирането на факторите, които ги пораждат; *трето*, оценка на рисковете на променящата се среда върху тенденциите в търсенето и предлагането на труд и *четвърто*, очертаване на дългосрочните проекции на развитие на икономиката в условията на обществен консенсус за мобилизация на вътрешните ресурси.

Вътрешните предизвикателства пред пазара на труда също не следва да бъдат пренебрегвани, те са свързани с функционирането на самия трудов пазар и преди всичко с динамиката на неговата адаптивност и гъвкавост, както и с развитието на неговия институционален капацитет. Най-същественият въпрос е този за стимулиране на инвестирането в качествени работни места за осигуряване на по-висока производителност на труда и своевременно подsigуряване на адекватно подготвена работна сила.

Може за се обобщи, че развитието на пазара на труда акумулира съществени проблеми и дисбаланси, произтичащи от външни въздействия и вътрешни институционални причини, които имат дългосрочни негативни въздействия. В този контекст е необходимо да се преосмислят "тесните места" в провежданата политика (професионалната подготовка на работната сила; прехода от училище в заетостта; участието в обучението през целия трудов живот; повишаване на производителността на труда на работната сила) и да се очертаят по-активни политики за балансирано развитие на пазара на труда в България.

Направеният анализ и оценка на провежданите активни политики на пазара на труда в България показва, че тяхната приоритетност е в унисон с начертаните стратегически цели за развитие до 2020 г. Съществуващите дисбаланси на пазара на труда в резултат на емиграцията на работната сила, ниската раждаемост и респ. заменяемост на работната сила, застаряването на населението и други демографски въздействия, както и недостатъчно гъвкавото адаптиране на работната сила към динамичните технологични и структурни промени намират проявление в перманентен недостиг на работна сила дори в периоди на висока безработица, трайно оттегляне от пазара на труда на част от работната сила, недостатъчна трудова активност на младежите и често пъти труден преход от училище към заетост.



Затова и активните политики на пазара на труда са идентифицирали уязвимите групи на трудовия пазар и са насочили различни пакети от политики за тяхното активиране, включване в заетост, обучение. В този смисъл политиката за дългосрочно развитие е правилно насочена и структурирана, целите и очакванията се разпределят равномерно във времето и се реализират чрез годишните национални планове за действие по заетостта, инициативи за младежка заетост и програми за развитие на човешките ресурси на регионално и национално ниво.

Като позитивна страна в развитието на активната политика на пазара на труда трябва да се отбележи и все по-ясно изразения планов процес на оценяване на провежданата политика, вкл. предварителни, междинни и крайни оценки на получените резултати и въздействия върху икономическото развитие и развитието на човешкия капитал.

Наред с тези позитиви са налице и редица пожелания, насочени към подобряване на обхвата на участниците в пазара на труда; подготовката на бъдещата работна сила в съответствие с развитието на пазара на труда; по-равномерния обхват на всички уязвими групи в активни политики, напр. на хората с увреждания; търсене на по-висока ефективност при активирането на част от безработните, напр. ромската работна сила; по-нататъшно развитие на действащите политики чрез тяхното обогатяване като съдържание и обхват; по-активно включване на работодателските структури в процеса на развитие на човешкия капитал.

В по-детайлен план развитието на активната политика на пазара на труда трябва да се усъвършенства в следните насоки:

- подобряване на обхвата на неучастващите в пазара на труда чрез по-тясно сътрудничество и координация между институциите, работещи с младите хора (бюра по труда, училища, агенция за детето, неправителствени организации на национално и най-вече на регионално ниво);
- подобряване на информираността за потребностите на пазара на труда чрез по-активно коопериране на усилията на националните и регионални структури на пазара на труда и на работодателите и инвеститорите;
- ниската степен на обхват на хората с увреждания от активни политики на пазара на труда изисква повече усилия в тази област и по-тясно взаимодействие между институциите на пазара на труда и организациите на хората с увреждания за разработване на подходящи програми за тяхното активизиране и за трудовата им интеграция;
- преразглеждане на условията за социално подпомагане с акцент на трудовата активност и участие в пазара на труда на хората, които са в риск от бедност и са бенефициенти на системата за социално подпомагане и особено на ромското население;
- постигането на целите за трудова активност и участие в заетост на хората на възраст над 50 години е реална с помощта на програмите на субсидирана заетост и обучение с активното участие на социалните партньори. С оглед на това действащите програми трябва да продължат да действат и да се развиват в посока на подобряване на производителността на труда на тези хора, респ. и на заплащането на техния труд чрез обучение и повишаване на качеството на техния труд;
- постигането на набелязаните стратегически цели с хоризонт 2020 изисква по-нататъшно развитие на активната политика на пазара на труда чрез подобряване

на организацията на работата на институциите, иновиране на действащите програми с оглед повишаване на тяхната ефективност. Затова са необходими повече средства от досега финансираните от държавния бюджет, неизменни в последните години, въпреки промените в състоянието на пазара на труда. Доколкото периодът на оперативните програми приключва до 2020 г., то още от сега трябва да се работи за създаване на нови схеми за участие във финансирането на активната политика на пазара на труда. В тази насока споделената финансова отговорност на държавата, работодателите и профсъюзните организации следва да повиши. Заинтересоваността на всеки член от трудоспособното население от участие в пазара на труда и заетостта също може да бъде обект на стимулиране чрез адекватни инструменти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изследването на пазара на труда с поглед към 2020 година показва, че поставените ориентири в развитие са подложени на сериозни предизвикателства, произтичащи от повече или по-малко предвидими факторни въздействия. Оценката на посоката и силата на тези въздействия е полезна, доколкото тя може да подпомогне промени в провежданите политики, които – доколкото това е възможно, да коригират отрицателните и да подпомогнат положителните последици. Именно в тази насока се вижда полезността на резултатите от научното търсене, представено в това изследване.

**В областта на пазара на труда** направеното изследване показва, че през периода 2008-2015 г. очертаните стратегически намерения като визия, цели, задачи, конкретни стъпки са работили в добър синхрон и са били неизменно насочени към постигане на стратегическите равнища по отношение на икономическата активност на населението, заетостта, безработицата и образованието. Независимо от това обаче под влиянието на други, извън пазара на труда фактори, и най-вече на влиянието на икономическата криза след 2009 г. конкретните параметри на пазара на труда имат противоречиви тенденции. Като цяло тези въздействия водят до драстично намаляване на заетостта, на икономическата активност и нарастване на безработицата. Въпреки че от средата на 2014 г. насам е налице тенденция на възстановяване на търсенето и предлагането на труд, оживителните импулси са твърде слаби и предкризисното равнище на заетостта и безработицата се възстановява бавно до края на 2015 г. В този смисъл пътят към целите България 2020 е забавен значително, но това не прави тяхното постигане недостижимо.

Количествените показатели като цели с хоризонт 2020 могат да бъдат постигнати поради намаляване на трудоспособното население в почти всички възрастови групи, което методологически се отразява на равнището на оценяваните показатели. Тези методологически специфики обаче не отменят съществените проблеми пред развитието на пазара на труда, свързани с безалтернативното изискване за нарастваща производителност на труда на базата на повишаване на качеството на работната сила при неизбежното ѝ количествено намаляване в бъдеще. Само чрез по-качествена и производителна заетост пазарът на труда ще може да подкрепя икономическото развитие и растежа в бъдеще.

Основните рискове пред дългосрочното развитие на пазара на труда произтичат предимно от външни за системата фактори – дълбоката демографска криза и активните миграционни движения, нарастващите неравенства в обществото, както и готовността на образователната система да отговори на динамичните технологични промени чрез своевременна подготовка на качествена работна сила.

За неутрализиране на деструктивното въздействие на тези външни рискове е необходимо цялостно преразглеждане на действащите политики в областта на участието в заетост, заплащането на труда, социалното подпомагане и социалната защита. За намирането на ефективни нови решения би допринесло *първо*, идентифицирането на възловите проблеми в контекста на дългосрочното развитие; *второ*, идентифицирането на факторите, които ги пораждат; *трето*, оценка на рисковете на променящата се среда върху тенденциите в търсенето и предлагането на труд и *четвърто*, очертаване на дългосрочните проекции на развитие на икономиката в условията на обществен консенсус за мобилизация на вътрешните ресурси.

Вътрешните предизвикателства пред пазара на труда също не следва да бъдат пренебрегвани, те са свързани с функционирането на самия трудов пазар и преди всичко с динамиката на неговата адаптивност и гъвкавост, както и с развитието на неговия институционален капацитет. Най-същественният въпрос е този за стимулиране на инвестирането в качествени работни места за осигуряване на по-висока производителност на труда и по-висока гъвкавост при своевременното подсигуряване на адекватно подготвена работна сила спрямо търсенето на труд.

Може за се обобщи, че развитието на пазара на труда акумулира съществени проблеми и дисбаланси, произтичащи от външни въздействия и вътрешни институционални причини, които имат дългосрочни негативни въздействия. В този контекст е необходимо да се преосмислят “тесните места” в провежданата политика (професионалната подготовка на работната сила; прехода от училище в заетостта; участието в обучението през целия трудов живот; нарастването на производителността на труда) и да се очертаят по-активни политики за балансирано развитие на пазара на труда в България.

Направеният анализ и оценка на провежданите активни политики на пазара на труда в страната ни показва, че тяхната приоритетност е в унисон с начертаните стратегически цели за развитие до 2020 г. Съществуващите дисбаланси на пазара на труда в резултат на емиграцията на работната сила, ниската раждаемост и респ. заменяемост на работната сила, застаряването на населението и други демографски въздействия, както и недостатъчно гъвкавото адаптиране на работната сила към динамичните технологични и структурни промени намират проявление в перманентен недостиг на работна сила дори в периоди на висока безработица, трайно оттегляне от пазара на труда на част от работната сила, недостатъчна трудова активност на младежите и често пъти труден преход от училище към заетост.

Затова и активните политики на пазара на труда са идентифицирали уязвимите групи на трудовия пазар и са насочили различни пакети от политики за тяхното активиране, включване в заетост, обучение. В този смисъл политиката за дългосрочно развитие е правилно насочена и структурирана, целите и очакванията се разпределят равномерно във времето и се реализират чрез годишните национални планове за действие по заетостта, инициативи за младежка заетост и програми за развитие на човешките ресурси на регионално и национално ниво.

Като позитивна страна в развитието на активната политика на пазара на труда трябва да се отбележи и все по-ясно изразения планов процес на оценяване на провежданата политика, вкл. предварителни, междинни и крайни оценки на получените резултати и въздействия върху икономическото развитие и развитието на човешкия капитал.

Наред с тези позитиви са налице и редица пожелания, насочени към подобряване на обхвата на участниците в пазара на труда; подготовката на бъдещата работна сила в съответствие с развитието на пазара на труда; по-равномерния обхват на всички

уязвими групи в активни политики, напр. на хората с увреждания; търсене на по-висока ефективност при активирането на част от безработните, напр. ромската работна сила; по-нататъшно развитие на действащите политики чрез тяхното обогатяване като съдържание и обхват; по-активно включване на работодателските структури в процеса на развитие на човешкия капитал.