

## **МЛАДЕЖИТЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА И ТЯХНАТА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА**

Представена е позицията на младежите на пазара на труда в България и свързаните с нея възможности за преход към заетост. Поставен е акцент върху нарасналата уязвимост на заетостта на младежите в периода на сегашната криза и техни специфични проблеми. От тази гледна точка е разгледана социалната им защита в сферата на образованието и чрез активните и пасивни политики на пазара на труда. Поставени са изисквания за промени в тях както от позицията на актуални проблеми на трудовата и социалната реализация на младежите у нас, така и в съответствие с основни стратегически документи на Европейската комисия и на българското правителство. Обоснована е необходимостта от прилагане на интегриран подход към политиките в полза на младежите.

JEL: J21; J64; J68

Намирането на подходящите начини за решаване на проблемите на младежите на пазара на труда е едно от съвременните глобални предизвикателства. Тяхната заетост има стратегическо значение за всяка страна, което се проявява особено силно при икономически кризи и се засилва от тенденциите към застаряване на населението. То се очертава особено добре за България, която трудно преодолява сегашните икономически и финансови проблеми и е с най-неблагоприятната демографска прогноза спрямо другите страни в Европейския съюз.

Именно в такива моменти остро изпъкват пропуските в дейността на системите, които могат да осигурят превенция спрямо загубата на работа на младежите, улесняват техните преходи към заетост и оставането в нея. Това са продължаващото образование, медиацията на трудовия пазар, професионалната квалификация за възрастни и субсидираната заетост. В центъра на нашето внимание са промените в структурите на младежите на пазара на труда; проблемите на качеството на образователната и професионалната им подготовка; активната намеса на посредниците на пазара на труда и ефективността на предлаганите програми и мерки за младежите. Те са сравнени с общите тенденции в ЕС и в България преди започване на кризата от 2008 - 2010 г.<sup>1</sup>

### **Характеристика на позицията на младите на пазара на труда в България**

#### *Възможности за заетост*

Младежите между 15 и 24 години запазват относително ниски коефициенти на заетост спрямо лицата в трудоспособна възраст (вж. табл. 1). Те се

---

<sup>1</sup> По-нататък при споменаване на кризата ще се има предвид именно този период, ако не е посочено друго.

променят в съответствие с общото равнище на заетостта в етапите на бизнес-цикъла, но запазват дистанция от него дори в периода на нарастването ѝ (2000-2008 г.). Главната причина е оставането в образователната система. Успешното завършване на средно образование е основа за по-нататъшното обучение. То е и една от базисните предпоставки за развитие на работна сила, която да бъде в по-висока степен адекватна на изискванията на икономиката на знанието. Както в България, така и общо в ЕС се стимулира успешното завършване на тази образователна степен.

Напълно закономерно е да се очаква, че само някои младежи ще пожелаят да комбинират обучението си с работа. Заедно с това трябва да се има предвид, че силното изоставане на коефициентите на младежка заетост от средните им равнища за страната може да се дължи и на проблеми с трудовите преходи на младите; на други обективни причини като грижи за семейство и деца; или на някакви субективни аргументи за отлагане започването на работа (осигурена издръжка от родители, подготовка за кандидатстване във ВУЗ и др.).

Таблица 1

Коефициенти на заетост (КЗ) по възрастови групи в България\* (%)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1. КЗ/ 15 - 64	51.5	50.7	51.1	53.1	55.1	55.8	58.6	61.7	64.0	62.6	59.7
2. КЗ/ 15 - 24	20.5	21.1	20.5	21.3	22.3	21.6	23.2	24.5	26.3	24.8	22.2
в т.ч.											
- КЗ/ 15 - 19	5.8	4.8	4.9	4.1	3.6	4.8	5.3	5.1	5.7	5.2	3.5
- КЗ/ 20 - 24	33.8	37.3	36.7	39.6	43.1	41.2	44.7	47.1	50.0	46.0	41.0
3. КЗ/ 25 - 64	55.3	54.8	55.8	58.0	60.1	61.9	65.1	68.4	70.7	68.8	65.4

\*Тук и по-нататък източник на информация е Евростат, ако не е посочено друго.

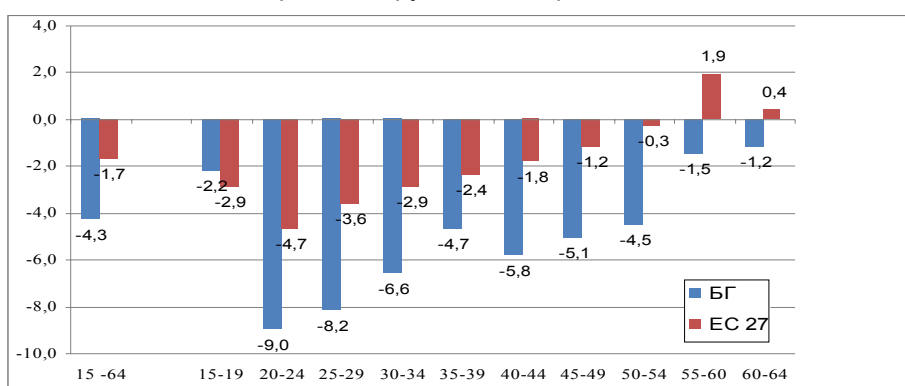
В групата между 15 и 19 години се включват главно юноши, след като са отпаднали от образователната система. Техният преход към заетост по правило е най-труден поради недостатъчното им образование и отсъствието на професионален опит. Това обективно ниско участие в заетостта понижава общия коефициент за младежите между 15 и 24 години. Равнищата на заетост на младите хора между 20 и 24 години се приближават до тези общо за населението в трудоспособна възраст (табл. 1).

Силно ограниченото участие на най-младите в заетостта у нас обаче чувствително се отклонява от това общо за страните в ЕС. Така през 2000, 2008 и 2010 г. техният коефициент на заетост в България е съответно 5.8, 5.7 и 3.5%, докато общо за ЕС той е респ. 20.0, 19.0 и 16.1%. През 2010 г. само Унгария, Словакия и Латвия са отчели по-ниски коефициенти на тази заетост в сравнение с нашата страна. С основание може да се твърди, че у нас има проблеми с легалното наемане на първа работа на най-младите, които са с по-ниско образование от средното или току-що са го завършили. Достъпът им до пазара на труда се оказва най-ограничен в сравнение с този на по-възрастните.

Друг проблем за младите е запазването на позиции в заетостта. Сравнението на промените в коефициентите на заетост по възрастови групи за двете години на кризата показва, че най-силно засегнати у нас са младежите между 20 и 29 години, повечето от които имат средно или висше образование (фиг. 1). Това отново е проблем, който е характерен и за младежите в другите страни в ЕС, но не в толкова висока степен.

Фигура 1

Разлики между КЗ през 2010 г. спрямо тези през 2008 г. по възрастови групи в България и в ЕС-27



Може да се обобщи, че у нас е налице ниско равнище на стабилност в заетостта, от което най-силно са засегнати двете крайни възрастови групи на трудоспособното население и преди всичко младежите между 20 и 29 години в началото на професионалната им кариера. При това високата уязвимост на лицата над 45 години има връзка с тази на младите. *Първо*, възрастните са по-многобройна група на пазара на труда, което изисква мобилизиране на по-големи обеми ресурси за субсидиране на заетостта им и съществено прегрупиране на акцентите в политиките в тяхна полза. *Второ*, трудностите или провалите на професионалните им кариери могат да имат силно демотивиращо значение за младежите, както и сериозно да стимулират емиграцията. *Трето*, повечето от проблемите на възрастните са наследени и умножени трудности, които те са започнали да срещат в младежка възраст. За това в случая въпросът не е за противопоставяне на интересите на младите и възрастните на пазара на труда, а за интегрирано обхващане и решаване на широк кръг от проблеми за реализацията в труда и чрез него през целия жизнен цикъл; за балансирано разпределение на отговорностите между лицата, работодателите и държавата и техните финансови отговорности. Работата в тези насоки обаче трябва да започне с облекчаване и решаване на проблемите на младежите, защото нейните резултати имат превантивно значение спрямо загубата на заетост в следващи периоди на живота и са елемент на общата превенция спрямо рисковете на трудовия пазар.

Един от съвременните акценти на моделите на заетостта е гъвкавостта на трудовите отношения, която в повечето случаи се идентифицира с гъвкавост на работното време.<sup>2</sup> Нетипичните форми на заетост могат да включват такива на непълен работен ден и/или със срочен трудов договор, но и работа от разстояние, със срок на изработка на определен продукт и т.н. Според досегашната практика в България тези форми са слабо търсени както от лицата, които биха искали да започнат работа, така и от работодателите. Все пак на национално равнище младежите у нас демонстрират по-висока степен на участие в работа на непълен работен ден и със срочен договор в сравнение общо с другите възрастови групи (табл. 2). Тя обаче е далеч от стойностите в ЕС, където в 7 страни равнището на заетост на младежите (15-24 години) в дейности на непълен работен ден през 2010 г. е по-високо от 30%, а в 9 държави делът на лицата в тази група с временна заетост е над 40%. Това се дължи на широко разпространената практика на комбиниране на трудова дейност с обучение или работа за семейството.

Таблица 2

Относителен дял на наети на непълен работен ден и със срочни договори по възрастови групи

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Относителен дял на наети на непълен работен ден (%)									
<i>15 – 64 години</i>									
ЕС-27	15.7	16.1	16.7	17.3	17.5	17.6	17.6	18.1	18.5
България	2.7	2.1	2.7	1.9	1.8	1.5	2.0	2.1	2.2
<i>15 - 24 години</i>									
ЕС-27	21.5	22.6	24.0	24.7	25.3	25.6	26.2	27.8	29.0
България	4.0	3.9	4.1	3.0	2.9	2.9	3.3	3.9	5.0
Относителен дял на наети със срочни договори (%)									
<i>15 - 64 години</i>									
ЕС-27	12.4	12.6	13.2	14.0	14.5	14.6	14.1	13.6	13.9
България	6.0	6.3	8.0	6.3	6.1	5.1	4.9	4.6	4.4
<i>15 - 24 години</i>									
ЕС-27	35.8	36.4	37.7	40.2	41.0	41.3	40.2	40.5	42.2
България	12.9	11.6	15.3	13.9	12.6	10.3	9.5	9.3	10.2

<sup>2</sup> Тук се засяга само един от аспектите на концепцията за гъвкавост и сигурност на заетостта. Прилагането на гъвкави форми на работното време присъства в нея от самото ѝ зараждане през 60-те и 70-те години на XX век, както и днес. Съвременните аспекти на гъвкавостта обаче включват по-мощен подход към нея като към начин за реструктуриране на заетостта в модерните общества. За повече подробности вж.: Гъвкавост и сигурност на пазара на труда в България: състояние и перспективи. Сборник студии, 2010; Българската пътека за гъвкавост и сигурност в заетостта, [www.mlsp.government.bg/bg/docs/Patekata\\_prieta\\_otMS.doc](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/Patekata_prieta_otMS.doc); Гъвкавата заетост и проблеми на нейната регулация. Сборник материали от научно-практическа конференция. Пловдив, 2003.

Интересни са сравненията между дяловете на принудително наетите на непълен работен ден в ЕС и България. Според наличната информация най-ниската по възраст група, за която могат да се правят такива сравнения е между 15 и 39 години. България е една от страните с най-високи стойности на този показател (табл. 3). При това те са запазили позициите си от годините преди кризата (с изключение на Италия). Това е важно да бъде подчертано, защото работата на непълен работен ден е една от повсеместно приложените антикризисни мерки във всички страни в ЕС и непопулярността ѝ е лесно обяснима.

В допълнение трябва да се отбележи, че в България през 2008 и 2010 г. делът на предпочитащите работа на пълен работен ден от общо търсещите работа в групата 15 - 24 години е 83.5 и 74.8%, докато общо за ЕС 27 той е съответно 30.6 и 25.9%. Сравненията ясно доказват, че у нас тази нетрадиционна форма на заетост се приема от младите главно като наложена от неблагоприятни икономически условия алтернатива, а не като предпочитан избор със значение за преход към стабилна заетост.

Таблица 3

Относителен дял на принудително наети на непълен работен ден във възрастовата група 15 – 34 години

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ЕС-27	25.0	24.5	27.1	27.8	29.6
България	59.5	56.9	37.1	50.5	52.9
Гърция	51.6	51.5	51.2	56.3	62.3
Италия	43.1	44.1	46.3	52.0	56.2
Португалия	50.0	52.1	51.1	50.0	59.0
Румъния	66.3	65.6	66.0	64.1	67.0

Рисковата позиция на младежите на пазара на труда в определена степен може да се обясни и с тяхното по-високо в сравнение с другите възрастови групи участие в сектори, за които е характерна сезонна заетост и висок дял на икономиката в сянка. Това са хотели и ресторантьорство, някои видове услуги, строителство и селско стопанство. В тези отрасли се наблюдават и най-високите дялове на наети с ниски или минимални заплати. Ако се приеме обаче, че в България заетостта на младите в сивия сектор е с близка стойност до тази общо за заетите, то евентуалното ѝ осветляване може да доведе до повишаване на официално отчитаните равнища на заетост на младежите и приближаване до средните равнища за ЕС. По-важен от този формален резултат е прекъсването на порочните форми на организиране на работата за младежите в сивата икономика, които не предполагат социално осигуряване, добри условия на труд и допълнителна професионална квалификация.

Самонаемането засега е популярна възможност за заетост в България, но тя се търси главно от лицата над 40 години.<sup>3</sup> В тази област съществува неоползотворен потенциал за заетост на младежите у нас при организиране на собствен бизнес и като наети в микропредприятия.

#### Безработицата сред младежите

Високата безработица при младежите може да има особено тежки неблагоприятни последици в личен и обществен аспект и да доведе до продължаваща през целия им живот депривация и социална изолация. Във връзка с това, ако превенцията спрямо запазване заетостта на младежите се отразява върху общото равнище на заетост (и икономическа активност) в жизнения цикъл, то ограничаването на безработицата на младите хора има значение по отношение на проблема за борба с бедността и социалното изключване.

Промените в динамиката и структурите на безработните млади хора са водещи спрямо тези общо за безработните, но запазват някои различия (табл. 4). Общите характеристики се отнасят до ниските шансове за намиране на работа на жителите на малките населени места, на лицата с ниски степени на образование и квалификация, както и на продължително безработните. Характерна особеност конкретно за младежите, която се прояви в периода на криза, е по-високата безработица при мъжете във възрастовите групи между 20 и 24 години, а при жените – между 25 и 29 години.

Таблица 4

#### Коефициенти на безработица (КБ) по възрастови групи в България

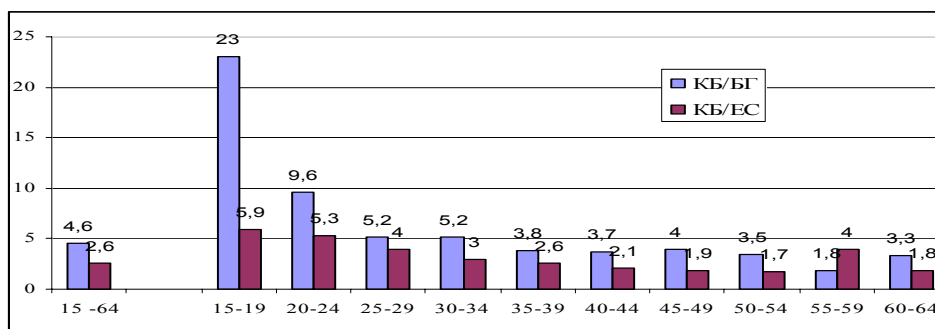
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1. КБ/ 15 - 64	16.4	20.0	18.3	13.9	12.2	10.2	9.0	6.9	5.7	6.9	10.3
2. КБ/ 15 - 24	30.0	35.1	32.2	26.6	26.4	22.8	20.9	17.5	14.9	19.3	26.9
в т.ч.											
- КБ/ 15 -19	48.5	59.9	53.5	43.7	46.4	37.7	36.6	31.4	25.3	33.0	48.3
- КБ/ 20 - 24	30.1	34.9	32.0	24.7	21.4	19.6	16.3	12.5	10.8	13.5	19.8
3. КБ/ 20 - 64	14.4	17.7	16.3	12.6	10.9	9.0	8.0	6.2	5.0	6.0	9.2

Българските младежи се оказват най-силно засегнати от безработицата в годините на криза в сравнение с другите възрастови групи у нас (вж. фиг. 2). В ситуация на висок риск през последните две години са попаднали и лицата от групите между 25 и 29 и между 30 и 34 години.

<sup>3</sup> По данни на Агенцията по заетостта.

Фигура 2

Промени в КБ през 2010 г. спрямо тези през 2008 г.  
по възрастови групи в България и в ЕС (%)



Относителните дялове на продължително безработните младежи у нас намаляват стойностите си в рамките на общата положителна тенденция към ограничаване на безработицата през периода 2000 – 2008 г. Работата с тази силно рискована група беше активизирана след 2004 г., когато се приложи програмата за преход от социално подпомагане към заетост. Въпреки постигнатите резултати България има значимо по-висок дял на продължително безработните във всички възрастови групи в сравнение със средните показатели за ЕС (табл. 5).

Таблица 5

Коефициенти на продължителна безработица (КПБ) по възрастови групи в България и ЕС-27

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1. КПБ*/ 15 - 64											
- България	58.7	63.0	65.4	66.9	57.4	59.8	55.7	58.9	51.6	43.1	46.4
- ЕС 27	45.4	44.0	40.1	41.3	41.0	45.5	45.3	42.7	37.0	33.1	39.9
2. КПБ*/ 15 - 24											
- България	52.1	51.0	54.7	54.4	46.7	48.8	41.4	41.7	39.0	32.1	41.8
- ЕС-27	34.0	34.0	33.5	33.1	31.0	30.8	29.8	26.1	22.8	23.1	28.4

\*КПБ е изчислен като отношение между продължително безработните (над 12 месеца) и общо безработните от съответната възрастова група.

През 2009 г. рязко се увеличава броят на новорегистрираните в резултат от кризата безработни, което води до определено намаление на коефициента на продължителна безработица. Същата промяна се наблюдава и в други страни-членки. През 2010 г. обаче тежестта на загубата на работа повсеместно се увеличава и натрупва. Безработните за повече от 12 месеца младежи в България са почти половината от общия брой безработни в тази група. С по-високи стойности са само тези в Словакия – 54.7%, Италия – 44.4% и Ирландия – 41.3%. Отново се стига до извода за необходимостта от бърза помощ за намиране на подхо-

дяща работа на хората на възраст до 24 години, особено за тези, които не продължават образованието си.

#### *Икономическа активност на младежите*

Голямото увеличаване на броя на безработните младежи, неустойчивата им позиция в заетостта и тесните канали за достъп до нея са основните причини за влошаващите се показатели за икономическа активност на младежите в България. За последните две години тя намалява от 30.1% през 2008 на 28.9% през 2010 г., докато за ЕС е съответно 44.4 и 43.1%. Традиционно най-висока активност на младежите се отчита в Холандия, Дания, Исландия, Швейцария и Германия, където се прилага дуалната система на професионално обучение. Както е добре известно, тя позволява разпределение на времето между общо образование, професионална квалификация и работа в реални условия. В България младежите имат една от най-ниските активности, като само Италия, Люксембург и Унгария са отбелязали по-лоши стойности.

Както беше посочено, за младежите е от голямо значение постигането на заетост и съответно – на икономическа активност, но не с цената на отпадане от системата на образование или квалификация. Затова особено важна характеристика на техния потенциал за развитие според изискванията на стратегия “Европа 2020” е намаляването на дела на тези, които не са ангажирани нито с работа, нито с обучение или образование (табл. 6). Стойността на този показател за България е най-високата спрямо всички други страни в ЕС. Особено обезпокоителна е ниската обща активност на младежите със средно и по-високо образование, както и отново най-ниските дялове на участниците в продължаващо през целия живот обучение. Може да се предположи, че мащабите на безработицата, ниският капацитет на професионалната квалификация и непопулярните форми на неформално обучение допринасят за неблагоприятните стойности на разглеждания коефициент у нас.

Таблица 6

Коефициент на лицата във възрастова група 15 – 24 години, които не са в заетост, образование или курс за квалификация

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Коефициент общо за младежите 15 - 24 години*										
България	30.4	28.1	29.0	26.4	25.1	22.2	19.1	17.4	19.5	21.8
ЕС-27	12.1	12.2	12.3	12.1	12.1	11.3	10.6	10.7	12.2	12.4
Коефициент за младежите със средно и по-високо равнище на образование (МСКО (3 - 6). МСКО 1997*)										
България	15.6	13.7	13.4	11.8	10.8	10.3	9.5	8.0	9.4	12.4
ЕС-27	6.0	6.1	6.2	6.3	6.1	5.6	5.2	5.1	6.1	6.3

\* Според прилаганата от Евростат методика коефициентът е изчислен като отношение между броя на младежите, които са завършили съответната степен на образование, към общия им брой в същата възрастова група, които не са включени в заетост, образование или квалификация.



Отговорът на въпросите защо младежите могат да си позволят да отложат както работата, така и образованието/обучението си, кой ги издържа през тези периоди, до каква степен сивата икономика изкривява характеристиките на трудовата им реализация, каква е силата на стимулите за миграция с цел заетост и т.н. заслужават специално внимание и проучване. От разгледаните структури на младежите на пазара на труда обаче може да се обобщи, че те имат ограничен достъп до заетост и нестабилни позиции в нея. В годините на криза еднозначно беше доказано, че работодателите най-лесно и бързо са се разделили с младите работници. За тях очевидно основно значение има натрупаният практически опит в комбинация с високото образователно равнище. Във връзка с това нараства значението на качеството на подготовката на новопостъпилите; на разширяването на възможностите за предварително натрупване на опит по линия на стажуване или работа при нетрадиционни форми на заетост, която е съвместима с обучение или отглеждане на дете, но и категоричното противопоставяне на всички форми на скрита (неотчетена) младежка заетост в сивата икономика.

#### **Стратегически насоки за развитие на младежите и промени в националното законодателство**

Един от постулатите в документите на Европейската комисия и други институции на ЕС е този, че бъдещето на Съюза зависи от младежите. През 2010 г. те са над 100 млн. на възраст между 15 и 30 години, което представлява към една пета от населението на страните-членки. Друг постулат, отново свързан с младежите, е, че независимо от големите възможности, които им се предоставят, те все още срещат сериозни трудности в образованието и професионалната си квалификация и при започване на първа работа. Текущата статистика през 2008, 2009 и 2010 г., както и специални публикации по темата<sup>4</sup> водят до извода, че за да се повиши равнището на участие на младите на пазара на труда и качеството на тяхната интеграция, е необходимо по-решително обръщане към структурните промени в периода на кризата, предизвикали изключване на нискоквалифицираните младежи и на мигрантите. Заслужават внимание и проблемите, стимулирали тяхната продължителна безработица, преминаването им в групата на обезкуражените и обедняването им, продължаването на практиката на предоставяне на неподходяща или недостатъчна професионална квалификация и нейното несъответствие на работодателското търсене, увеличаването на трудностите при прехода към пазара на труда след приключване на образование и квалификация поради бариери при наемането. Това са добре познати, но и традиционни трудности за младежите, които се наблюдават в ЕС при определени комбинации на тежестта им според националните особености.

<sup>4</sup> Youth in Europe. A Statistical Portrait. Eurostat, 2009; Five million young people unemployed in the EU-27 in the first quarter 2009. Eurostat, 07.2010; *Goll, M.* Ageing in the European Union: where exactly? - Statistics in Focus. Eurostat, Issue N 26, 2010.

Признаването на проблема за младежката безработица на високо политическо равнище и включването му в стратегия "Европа 2020" е важна крачка към преодоляване на социалното изключване в обединена Европа. Стратегията не предвижда конкретна целева стойност за равнището на заетост на младежите. Общата задача е нейното подобряване от 69 до 75% за лицата между 20 и 64 години. Тя обаче няма да може да бъде решена през 2020 г. без осигуряване на заетост за младежите. Тази необходимост придоби още по-голяма актуалност в годините на кризата, която изтласка младежите от заетостта, а в определена степен – и от пазара на труда. Това наложи през 2009 г. да се проведе специализирано изследване за тяхната икономическа активност в страните-членки.<sup>5</sup> Въз основа на резултатите от него и от други изследвания бяха оформени приоритетните задачи за работа с младежите за следващите 10 години. Те намериха място в рамковата програма на ЕС за периода 2010 - 2020 г. "Младежта в движение". Това е водеща инициатива, чрез която се цели да се отговори на предизвикателствата и да се подпомогне реализацията на младите в икономиката на знанието.<sup>6</sup> Тя ще ползва финансова подкрепа по съответните програми на ЕС в областта на образованието, младежта и учебната мобилност, както и по линия на структурните фондове.

Основните направления на тази инициатива включват: *първо*, развитие на ключови компетенции и постигане на определено качество на резултатите от обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда в рамките на системата за учене през целия живот; *второ*, увеличаване дела на младите хора, участващи във висшето или равностойно на него образование за подобряване на конкурентоспособността на икономиката, основана на знанието и новаторството; *трето*, подкрепа на учебната мобилност; *четвърто*, спешно подобряване на състоянието на заетостта на младите хора, намаляване на безработицата чрез улесняване на прехода от училище към заетост и ограничаване сегментацията на пазара на труда.

Документът изисква поемане на ясни и честни ангажименти от страна на държавите в посока гарантиране на това, че повече учаци ще имат възможност да постъпят във висше учебно заведение, а предлаганите там курсове ще подобрят качеството си и ще станат по-привлекателни за тях. Освен това до 2020 г. всички млади европейци трябва да имат възможност да учат в чужбина за известно време. Важна насока на бъдещи действия е намаляването броя на напускащите преждевременно училище и осигуряването на повече възможности, за да продължат своето образование. Отдава

---

<sup>5</sup> Recent developments in the EU-27 labour market for young people aged 15-29 (A statistical overview prepared by DG EMPL as a background document for the Youth on the Move). Communication EUROPEAN COMMISSION DG EMPL Directorate D: Employment, Lisbon Strategy, International Affairs Unit D-1: Employment Analysis; European Employment Observatory Review: Youth employment measures, 2010, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EEORReview-YEM2010.pdf>.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/education/yom/com\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/education/yom/com_bg.pdf)

се значение и на действията срещу младежката безработица и за насърчаване на ученето на работното място, на стажовете и на предприемаческото обучение.

Представените два рамкови документа задават водещите линии и структурни приоритети при разработването на национална Стратегия за младежта в България (2010 – 2020 г.).<sup>7</sup> Тя е категорична заявка за начало на съществени комплексни действия и може да даде тласък за дългоочаквани положителни промени. Нейната първа цел е стимулиране на икономическата активност и кариерно развитие на младите чрез създаване на подкрепяща образователна среда и такава на пазара на труда. Главните групи действия, чрез които ще се реализира, включват разкриването на нови работни места и стимулиране на кариерното развитие на младежите; подобряване на качеството на средното и висшето образование и неговото съответствие на търсенето на работна сила. Другите цели са насочени към разширяване на достъпа до информация и качествени услуги, превенция на социалното изключване, стимулиране воденето на здравословен начин на живот и спорт, развитие на доброволчеството и участието на младежите в гражданското общество.

Това е втора приета у нас стратегия след тази за национална младежка политика (2003-2007 г.), която за съжаление остана без особени последствия. Уроците от неподходящите подходи при прилагането ѝ, слабата координация на усилията на заинтересуваните лица и преди всичко - на министерства и други държавни ведомства, както и неосигуреното финансиране на изпълнението ѝ трябва да се имат предвид, за да не бъдат допускани същите грешки при прилагането на новата стратегическа рамка.

Отношение към младежката активност има и новата Програма за реформи (НПР, 2011 – 2015 г.). Тази програма е документ с ново качество, който е съобразен със стратегията “Европа 2020”. В нея е предвидено през 2020 г. България да реализира 7% равнище на безработица за младежите между 20 и 29 години, 76% заетост на населението между 20 и 64 години и 53% заетост на възрастните между 55-64 години. Въпреки високата степен на подробност на програмата в нея слабо се коментира необходимостта от: отделяне на повече внимание и специализирана грижа на младите роми, ограничаване и решаване на проблемите на младите мъже на пазара на труда, стимулиране на работодателите да търсят труда на младите хора, но и тяхното социалноотговорно поведение.

Предвидено е подобряването на качеството на висшето образование да играе основна роля при постигането на 36-процентен дял на завършилите го във възрастта 30-34 години. В същото време от значение за младите хора е и възможността да получат реализация на знанията си в заетостта, професионално развитие при добри (близки до средните) стандарти на живот. При

---

<sup>7</sup> Стратегията е приета с решение на Министерския съвет (09.10.2010), [www.minedu.government.bg/.../10-10-08\\_strategy\\_mladezh.html](http://www.minedu.government.bg/.../10-10-08_strategy_mladezh.html)

това тези изисквания трябва да могат да се реализират сега в България, с което в някаква степен да се противодейства на миграционните нагласи на младежите и да се отговори на техните по правило високи очаквания на старта на самостоятелния им живот.

Осъществяването на стратегически цели в сферата на младежката социална и икономическа реализация изисква предварителна подготовка на някои промени в законодателството. Подготвя се проект за нов закон за училищното образование. Той ще позволи провеждане на политики за интензифициране на обучението, подобряване на качеството му и осигуряване на еднакъв достъп до обучение по ключови компетенции. Друг нов елемент в закона е намаляване на ранното отпадане от училище в началния курс (I – IV клас) с въвеждане на задължителен обхват на децата между 5 и 7 години в предучилищна подготовка. Също в посока ограничаване на това отпадане при основното образование е предвиденото изискване то да приключва със завършване на VII, а не на VIII клас, както беше досега. От значение са и поставените по-високи отговорности за родителите и за учащите се в случаите на неоправдани и продължителни отсъствия от училище.

Все още българското законодателство не регламентира възможността за предоставяне на ваучери за наемане на работа. Тази практика може да бъде особено полезна за по правило по-мобилната младежка работна сила. Освен това при предоставянето на ваучери на търсещите работа те ще могат да реализират свободния си избор на кого да платят за предоставена трудова медиация. Това могат да бъдат както държавните, така и частните бюра по труда, които ще се конкурират помежду си и съответно ще подобряват качеството на своята работа. Така, при равни други условия, може да се очаква ограничаване на монополната позиция на държавния сектор в тази област и стимулиране динамиката на трудовите преходи на по-широка основа. Всичко това дава основание да се предположи, че подобна практика ще бъде предпочитана от младите, което може да е един от аргументите за въвеждането ѝ.

### **Стимулиране на качествено образование**

За подобряване на качеството на подготовката на учениците се провежда външно оценяване на знанията им и обучения на учители и директори. Реализира се и програма за обновяване на материалната база на училищата при съвместно финансиране с общините и за повсеместно въвеждане на ИКТ в училищата. За първи път националната програма “С грижа за всеки ученик” предлага модул за допълнителни услуги и подготовка на талантиливи ученици за участие в ученическите олимпиади.<sup>8</sup> През периода 2008 – 2010 г. се актуа-

<sup>8</sup> Вторият модул е за допълнително обучение на учениците от V, VI и VII клас, показали ниски резултати от външното оценяване, което също ще има непосредствено значение за по-доброто качество на обучението.

лизираха програмите за обучение по професии. През 2008 г. е приета и стратегията за продължаващо през целия живот учение.

Доколкото основна причина за напускане на училище е бедността на домакинствата, то продължава прилагането на стимулиране в натура (учебници и закуски на децата в началния курс); конкретни помощи в началото на годината за деца от бедни семейства; осигуряване на транспорт до училище; оптимизиране на училищната мрежа.

След 2008 г. със средства по Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” (РЧС) допълнително се финансират проекти за: интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в образователната система; подпомагане на обучението на деца и ученици със специални образователни потребности; превръщането на училището в привлекателна територия за младите хора. Започна изпълнението на проекти за подобрена организация на училищни практики и провеждането им в реална среда. От първоначално планираните средства бяха усвоени 90% на първия етап на прилагане на програмата (2008 – 2009 г.) и интересът към нея беше един от мотивите тя да бъде продължена до края на 2011. Част от средствата за втория ѝ етап вече се ползват през 2010 г. при организиране на професионално ориентиране в средното образование. Планирано е 87% от учащите в степените на МСКО 2А, 2С, 3А и 3С да бъдат включени в него до края на 2012 г.

Акредитацията на висшите учебни заведения (ВУЗ) и на професионални направления е реалност в България. Тя обаче не доведе до създаване на методика за промени във финансирането им, с което да се насърчат качествените резултати и реструктурирането на ВУЗ.

Актуален проблем е слабата обвързаност на преподаването с научните изследвания. Само някои от големите ВУЗ разполагат с кариерни центрове за ориентиране в професионалното развитие, което също е слабост в работата им от гледна точка на реализацията на подготвяните от тях кадри.

Осигуряването на мобилност на българските студенти върху основата на преносимост на получените изпитни кредити е сериозна задача пред висшето образование, по която вече се работи. Необходимо е те да бъдат съобразени с новите изисквания в съответствие с Европейската система за трансфери на кредити, Европейската квалификационна рамка и Европас (Europass). Така с тях ще могат да се стимулират високи (но и единни) параметри на квалификационните степени според изискванията в европейското образователно пространство и при наемане на работа. Реализирането на тези изисквания предстои.

След приключването на пилотен проект в рамките на Министерството на образованието, науката и младежта (МОНМ) бяха разработени методология за валидиране на придобито по неформален начин знание и промени в законодателството. Проектът е насочен към три популярни професии. Засега общият интерес е слаб, а в периода на кризата работата по реалното внедряване на тази инициатива на практика е отложена във времето. В други

европейски страни, в които валидирането е по-популярно, на него се гледа като на възможност за повишаване на теоретичните знания и легализиране на професионалната квалификация, както и като на начин за изваждане на светло на част от заетостта. Това има значение общо за осветляване на младежката заетост и за предоставяне на втори шанс на лицата, които биха искали да повишат образователния си ценз.

Със сериозно закъснение през 2010 г. беше въведено студентското кредитиране (както и на докторанти) за периода на обучението им.<sup>9</sup> Това е полезна стъпка, особено в условията на сегашната криза, която може да улесни достъпа на младежите до висше образование, както отдавна е доказано чрез практиката на други страни. Тук трябва да се отчете моментът с връщането на получените средства и във връзка с това – необходимостта от бърз преход към работа, което отново показва значението на младежката заетост и нейното качество.

Изброяването на вече направени позитивни промени, които подкрепят реформата в образованието, е полезно, ако е придружено с оценка на техните ефекти. За съжаление само някои от приложените мерки са обект на подобен анализ. Въпреки провежданото външно оценяване на знанията на учениците се оказва, че резултатите от редовните международни оценки са различни. Те са доста притеснителни поради регистрираното понижаване на позициите на страната в световни класации по показатели като грамотност на учениците в средния курс, както и общо на населението.

Слабо е развита сферата на мониторинг на качеството на подготовка на преподаватели и учители. Това е предпоставка за кампанийност при организирането на курсове, както и при предприемането на други мерки за нейното подобряване. Същевременно обратната информация от тази оценка би трябвало да се връща във ВУЗ, които подготвят кадрите, и да доведе до промени в учебните програми. Сега прилаганото периодично атестиране на преподавателите и учителите е с други цели, като донякъде компенсира отсъствието на такъв мониторинг. Той обаче е особено необходим за очертаване на съответствието между подготовката на учителите в сферата на професионалното образование и съвременните изисквания към тях.

### **Политики на пазара на труда и други мерки, свързани със заетостта на младежите**

#### *Активни политики*

През 2009 г. младите хора са 18.2% от регистрираните безработни, които са включени в програми и мерки на пазара на труда. Делът им намалява с 4.4% спрямо 2008 г., въпреки че именно тази група е най-силно засегнатата от кризата. В същото време присъствието на възрастните над 50 години

---

<sup>9</sup> Необходимостта от това кредитиране е неколккратно поставяна и обосновавана след 1998 г.

в активни политики нараства от 29.9 през 2008 г. на 33.4%. През 2010 г. обхватът на младежите се изравнява с този на възрастните и той е съответно 22.9 и 23.6%. Важно е да се отбележи, че през 2010 г. година е постигнато разпределение на двете групи по отделните инструменти на активната политика, което съответства на техните потребности. Основната част от участниците в субсидирана заетост са именно възрастните, които правят преход към пенсиониране. Към две трети от младежите обаче са обхванати от схемите по ОП "РЧР", предоставящи възможности за обучение и професионално развитие.<sup>10</sup>

За младежите е предвиден преференциален достъп до програми и мерки на пазара на труда според Закона за насърчване на заетостта и документите за прилагане на програмите за заетост (с малки изключения). Заедно с това за тях се предлагат и специализирани дейности. След 2008 г. те включват субсидиране на заетост на младежи до 29-годишна възраст; програмата за наемане в публичната администрация на младежи с висше и средно професионално образование<sup>11</sup>; проекти за професионална квалификация и/или изучаване на ключови компетентности от младежи, отпаднали от училище или такива без професия и трудов опит; субсидиране на стажуване или на чиракуване за периоди до 12 месеца.

При чиракуването е въведено изискване за достатъчно високо равнище на професионализъм на наставника, максимален брой на обучаваните от един наставник лица и заплащане на неговата работа с чирака. Целта е преодоляване на формалния подход и постигане на ангажираност на наставниците с цел по-високо качество на подготовката на младежите.

Започна да се прилага в практиката дълго отлаганото в България професионално ориентиране на търсещите работа възрастни. Очаква се то да има значение главно за младежите, особено за тези с ниски степени на образование и квалификация.

Агенцията по заетостта стимулира стартирането на самостоятелна стопанска дейност чрез комбиниране на достъп до преференциално кредитиране и предоставяне през първата година на подкрепящи бизнеса услуги. Може да се обсъди възможността за по-продължителен период на консултиране на младите хора предвид ограниченият им опит и знания.

Основно значение за прехода към работа има инициативата "Нов старт". В нейните рамки се разработва индивидуален план за намиране на заетост, който се изпълнява с помощта на служителите на бюрата по труда. При младежите до 29 години е необходимо да се подготви такъв план в рамките на първите 4 месеца от регистрацията им в бюрата по труда, докато за останалите възрастови групи срокът е до 12 месеца. През 2010 г. нов старт на паза-

<sup>10</sup> Годишник 2010. Издание на Агенцията по заетостта, с. 47 - 48.

<sup>11</sup> През 2008 г. програмата е допълнена с възможността за участие в нея и на специалисти със средно образование.

ра на труда е предложен на 39.4% от всички регистрирани младежи до 29 години, докато през 2009 и 2008 г. те са съответно 46.6 и 65.8%. Това е намаляващ дял въпреки слабото увеличение на броя на включените в тази инициатива младежи - от 23.9 хил. през 2009 на 25.0 хил. през 2010 г. В тази сфера е необходимо разширяване на работа в бюрата по труда, особено като се вземат предвид проблемите с младежката продължителна безработица през последните две години.

Наличието на специализирани програми и мерки за младежите все пак трябва да се приема като една от положителните насоки на развитие на прилаганите досега политики на пазара на труда у нас. Според една от най-широко разпространените дефиниции за обхвата им те трябва да включват отделни специализирани действия.<sup>12</sup> Това обаче не е задължително изискване - например в Чехия, Естония, Латвия, Литва, Словения, бившата Югославска Република Македония и Норвегия не се предлагат такива действия за младежите.<sup>13</sup> Основен въпрос за България е доколко кръгът от прилаганите инициативи отговаря на търсенето и каква е тяхната ефикасност.

През 2010 г. бяха публикувани резултати от нетната оценка на публичните услуги за заетост.<sup>14</sup> Според нея те имат общо положително въздействие върху шансовете за намиране на работа за рисковите групи на пазара на труда, но най-значителен е ефектът им за младите хора (и жените). Ползването на която и да е посредническа услуга на бюрата по труда е увеличило шанса за намиране на работа на 13.7% от регистрираните млади безработни. За тях най-голямо значение е имало информирането и насочването към работни места, а най-малко - предоставянето на съвети за смяна на професията или за професионално развитие и включването в курс за квалификация или преквалификация. Очевидно сега предоставяната информация за възможности за заетост чрез електронна борса (e-labour exchange), достъпът до мрежата EURES и до други информационни източници чрез сайта на Агенцията по заетостта имат значение за подрастващите и подобни инициативи трябва да се разширяват в полза на трудовата им мобилност.

Нетната оценка завършва с препоръки, някои от които са от особено значение за младежите. Те включват: необходимостта от активизирането им чрез разработване на индивидуални планове за заетост; предоставяне на актуална информация за броя и качеството на свободните работни места при разширяване и разнообразяване на източниците ѝ; съчетаване на услугите по

<sup>12</sup> Това е определението на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, според което действията на пазара на труда трябва да обхващат предоставяне на услуги по заетостта, професионална квалификация, специфични програми и мерки за младите и специфични такива за хората с намалена трудоспособност (вж. Education at a glance, Paris: OECD, 2007).

<sup>13</sup> Вж. European Employment Observatory Review: Youth Measures, 2010 Executive Summary, p. 26.

<sup>14</sup> Вж. Коцева, М., А. Цветков. Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги по заетостта. МТСП, 2010.



заетостта със социалната и здравната политика в посока към положителни социални ефекти.

В сектора на активните политики средствата от европейските структурни фондове и по-конкретно тези от Европейския социален фонд (ЕСФ) по ОП "РЧР" компенсират в определена степен недостига им при сегашната криза, но и разнообразяват предлаганите алтернативи за намиране на работа. Чрез тях се финансират и конкретни схеми за подобряване на пригодността за заетост на безработни младежи до 29-годишна възраст чрез предоставяне на обучения по информационни и комуникационни технологии и интензивно чуждоезиково обучение. През 2010 г. стартира нова схема за чиракуване на младежи и придобиване на професионална подготовка под ръководството на наставник.<sup>15</sup> Предложена е също и процедура за кандидатстване с проекти за назначаване на младежи, завършили средно или висше образование, за работа в бюрата по труда. Продължава успешното изпълнение на програмата, която улеснява съвместяването на отглеждането на дете с работата на родителите, осигурявайки субсидирана заетост за детегледач до навършване на три години от детето. Във всяка от другите общи антикризисни програми, финансирани от ЕСФ, по които се предоставят ваучери и стипендии за обучение на заети и безработни, е включено изискване за предимство на младежите. Както беше посочено, то е успешно реализирано през 2010 г.

Сега при усвояването на средствата от ЕСФ за младежки инициативи у нас се наблюдават общите проблеми при използване на структурните фондове. Все още равнищата на оползотворяването им са ниски, а резултатите остават незадоволителни.<sup>16</sup> Според някои проучвания това се дължи главно на тежките бюрократични процедури при кандидатстването, ниската степен на компетентност на някои звена на администрацията и недостатъчната информираност относно предимствата на схемите. Друга важна причина за изоставането в България е високата степен на централизация на разпределение на ЕСФ главно чрез специализираната администрация в МТСП и МОНМ. Голяма роля за разширяване на работата с младежите може да изиграе делегирането на средства на обединения на НПО, на Сдружението на общините в България или на други подобни организации.

ЕСФ трябва по-активно да се ориентира към младите роми в образованието и на пазара на труда. Според плана за заетостта за 2011 г. е одобрена само една процедура за подпомагане на процеса на интеграция на ромите.

---

<sup>15</sup> Това е схемата "Ново начало – от образование към заетост" по процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за заетост на младежите чрез възможности за трудов стаж (2010 – 2013 г.). Тя допълва съществуващите мерки по Закона за насърчаване на заетостта за чиракуване на младежите.

<sup>16</sup> По линия на ЕСФ до 1 февруари 2010 г. България е усвоила 12.62% от полагащите ѝ се 1.19 млрд. EUR. Само за проектите в социалната област, за проекти за заетост и интеграция на хората в неравностойно положение резултатите са доста по-скромни – 3.62% (по данни на Министерството на финансите и ЕК).

Досега не е започнала работа по откритата вече процедура за ограмотяване на възрастни поради забавяне от страна на МОНМ. Очаква се към това обучение да проявят интерес младите роми, които също са перспективна група за усвояване на ключовите компетенции.

#### *Достъп на младежите до социално осигуряване и подпомагане*

Важна насока за подобряване на ефикасността на действията на пазара на труда е намирането на подходящ баланс между активните и пасивните политики. Това е задача от общ характер, която всяка страна решава според свои критерии и възприети модели на социално осигуряване и подпомагане. В България се цели активизирането на търсещите работа. Поддържат се относително ниски размери на изплащаните обезщетения след загуба на работа спрямо получаваното трудово възнаграждение. Според Кодекса за социално осигуряване<sup>17</sup> право на парично обезщетение за безработица имат лицата, за които се правят осигурителни вноски във фонд "Безработица" най-малко за 9 месеца през последните 15 месеца преди прекратяване на осигуряването. Младежите трудно могат да отговорят на това изискване. За тях трябва да се предвиди възможност за подпомагане на прехода им към заетост, различна от стандартните схеми за подпомагане на бедни.

Подобна на българската ситуация има и в други в европейски страни - Испания, Латвия, Унгария, Словакия, Швеция, Хърватска, Норвегия и Турция, където младежите също не получават парични помощи при престой на пазара на труда. Общата препоръка на ЕК обаче е да се обърне внимание на трудната позиция на новопостъпващите на този пазар и да се гарантира сигурност на доходите им, но при условие, че те активно търсят работа или продължават обучението си.<sup>18</sup>

За България може да се предложи възстановяване в някаква степен на съществуващата до 1998 г. практика на изплащане на социална помощ на младите хора за първите 4 месеца след тяхната първа регистрация в бюрата по труда. Това е приемлив период, доколкото в неговите рамки се изработва техният индивидуален план за заетост.

Идеи за възможни решения могат да се намерят в опита на други страни. Например в Австрия лицата под 25 години могат да получат обезщетение за безработица, ако имат 26 седмици трудов стаж - в общия случай изискването е за една година стаж. В Ирландия също се изплаща помощ на младежите въпреки същественото ѝ редуциране през 2009 г. Интересен пример на прилагане на диференциран подход предлага Финландия. Там лицата до 17 години могат да бъдат подпомогани, ако се включат в активизи-

<sup>17</sup> Обн. Държавен вестник, бр. 110 от 17 декември 1999, в сила от 01.01.2000 г. Последна актуализация Държавен вестник, бр. 100 от 21.12.2010, в сила от 01.01.2011 г.

<sup>18</sup> Вж. European Employment Observatory Review: Youth Measures..., p. 33.

раци програми или мерки на пазара на труда, а тези между 18 и 24 години - само ако докажат, че са кандидатствали за включване в курс за професионална квалификация и не са отказали участието си в него. Търсещите работа на възраст над 25 години могат да продължат да получават помощи за максимум 2 години престой на пазара на труда и при условие, че след навършване на тази възраст продължават обучението си.<sup>19</sup>

Очевидно социалното подпомагане на активните младежи на пазара на труда има значение при преходите им към работа и може да бъде стимулирано по подходящ за тях начин. Ако в България се запази сегашната практика, то ще бъде необходимо да се предвидят други начини за защита на доходите на младите, особено на лицата със семейства. Това е изключително актуално изискване в сегашните години на криза и висока склонност за емиграция на младежите, което донякъде ще подобри тяхната социална сигурност. Реализирането му обаче ще натовари публичните финанси и ще наложи промени в някои пропорции на преразпределението в полза на младите.

#### *Принос на социалните партньори*

Общото усъвършенстване на политиките на пазара на труда до голяма степен е резултат от приносите на участниците в социалния диалог. Поддържането му е една от основните антикризисни мерки, което също доказва неговото значение. В рамките на този диалог обаче трябва по-активно да се включат проблемите на младежката безработица и по-конкретно за превенция на заетостта в сивия сектор. Съществуват и въпроси относно механизмите за определяне на минимално трудово възнаграждение при постъпване на първа работа и неговата защита, както и на договорирането на диференцирани заплати за новопостъпващите младежи, по които социалните партньори също трябва да уточнят позициите си. Възможно е организирането на професионална квалификация на наетите да бъде отчитано по-често в колективните трудови споразумения, като отделно се стимулира участието на младежите. Отделна широка област за бъдещо разгръщане на социалния диалог е по повод корпоративната социална отговорност, и по-конкретно във връзка със запазване на заетостта на младежите и тяхната бърза професионална кариера.

\*

Младежите изпитват както общи, така и съществени специфични проблеми на пазара на труда и в заетостта. Именно спецификата започва да играе все по-важна роля при намиране на подходящи и ефикасни решения.

---

<sup>19</sup> European Employment Observatory Review: Youth Measures..., p. 35.

Особено сериозен проблем при младежите е тяхната ниска обща социална и икономическа активност. Промените в нея изискват широка интегрирана грижа, която трябва да се опира на добре координирани политики в социалната сфера и преди всичко между тези в образованието и на пазара на труда. Те се променят, но все още водят до сравнително скромни резултати. Интересът е главно към краткосрочни ефекти и намаляване на безработицата. В недостатъчна степен се развива превенцията спрямо изпадането на младежите в продължителна безработица или работа в сектора на сивата икономика. Това води както до ограничени перспективи в тяхната реализацията, така и до личната неудовлетвореност от нея.

Разработени са полезни стратегически документи за развитието на младежта и нейната трудова реализация, които добре илюстрират натрупания потенциал при подготовка на планове и програми. Опитът досега доказва, че трудностите започват при изпълнението на проектираните мерки, мониторинга на резултатите, контрола върху отговорностите и действителното понасяне на санкции при нарушаване на законодателството. Очевидна е необходимостта от подобряване на общата организация за работа с младите хора в България.

12.I.2011 г.