

ЕВРОПЕЙСКАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ЗАЕТОСТ И БЪЛГАРСКИЯТ ТРУДОВ ПАЗАР (СРЕДНОСРОЧНИ И ДЪЛГОСРОЧНИ ХОРИЗОНТИ)

Анализирани са състоянието и политиката на пазара на труда в България през призмата на основните цели на Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ).¹ Постигането на ключовите цели на тази стратегия обаче за пълна заетост, повишаване качеството и производителността на труда, социално включване и социална кохезия остава проблем за България не само в средно-, но и в дългосрочен хоризонт поради неблагоприятни икономически, демографски и социално фактори. Направени са препоръки за по-активно въздействие върху пазара на труда чрез обогатяване на механизмите и инструментите на политиката, както и за подобряване на организационните и институционалните взаимодействия.

JEL: E24; J48

Основни критерии на Европейската стратегия за заетост и възможни политики за тяхното реализиране

Изпълнението на целите ЕСЗ е трасирано в дългосрочен план до 2010 г., а средносрочните и краткосрочните перспектива са стъпки към тяхното реализиране. Чрез ежегоден мониторинг на националните планове в областта на пазара на труда се проследява провежданата национална политика на всяка страна - членка, с последващи препоръки за подобрения (при необходимост). Без да имат императивен характер, тези препоръки се отчитат от националните правителства и като правило намират отражение в провежданата от тях политика по заетостта.

Основна цел за пълна заетост е достигане равнище на заетост от 67% през 2005 г. и 70% през 2010 г. за ЕС. В рамките на тези конкретни параметри заетостта сред жените трябва да достигне съответно 57 и 60%, а желаното равнище сред хората от 55 до 64 години е 50% през 2010 г.

Специфичните цели на стратегията са развити в 9 направления, като за някои от тях има конкретни показатели за достигане, а за други параметрите се представят в по-широки граници или показват желани тенденции в развитието:

1. Активност и превенция - трудова реинтеграция на дългосрочно безработни чрез осигуряване на възможност за нов старт до 6 месеца за младежите и 12 месеца за другите възрастови групи, както и включване в активни мерки за трудова реинтеграция на 25% от тях.

¹ Стратегията се формира и развива на поредица от форуми на високо равнище, като началото е поставено в Лисабон и Стокхолм (2000 г.), както и на последвалите форуми в Ница (декември 2000 г.), Лаакен (декември 2001 г.), Барселона (2002 г.) и Солун (2003 г.).

2. Повишаване на адаптивността - включва действия, насочени към трудова и професионална защитеност, като всяка страна посочва свои приоритетни мерки, например намаляване на трудовите злополуки.

3. Развитие на човешкия капитал - през 2010 г. най-малко 85% от хората на възраст до 22 години да имат завършено средно образование и най-малко 12.5% от възрастните трудови ресурси да участват в продължителни форми на обучение.

4. Активно остаряване - всяка страна-членка формулира конкретни цифри за намаляване на различията между половете; повишаване на възрастта за пенсиониране с пет години, стартирайки от 59.9 г. през 2001 г.

5. Равенство между половете - без да се посочват точни цифри, целта е съществено намаляване на разликата между двата пола по отношение на равнището на заетост и безработица и равнището на заплащане на труда.

6. Цели, насочени към по-активно включване на жените в пазара на труда чрез създаване на условия за подпомагане отглеждането на деца - най-малко за 33% от тях на възраст до 3 години и най-малко за 90% между 3 години и постъпването в училище.

7. Цели, насочени към неравностойни групи (отпадащи от училище; хора с увреждания; етнически аспекти). Предвидените параметри до 2010 г. включват относителен дял на отпадащи от училище, не по-висок от 10%; за хората с увреждания - съществено намаляване на равнището на безработица съобразно с националните цели; по отношение на етническите аспекти - съкращаване на разликата в равнището на безработицата до 10% между хората от страните, членуващи и нечленуващите в ЕС.

8. Намаляване на данъците върху труд в зависимост от националните особености.

9. Съкращаване на регионалните различия в зависимост от националните особености.

В рамките на поставените стратегически цели всяка страна-членка на ЕС формира своя политика за тяхното приближаване, като залага на такива механизми и инструменти, които най-добре отговарят на специфичните национални особености.

Отделните страни от ЕС се намират на различно разстояние от целевите показатели. Например по отношение на водещия показател за равнище на заетост през 2002 г. четири държави са на и над стратегическите 70% - Дания, Холандия, Швеция и Великобритания; други са доста близо до това равнище - Австрия, Финландия, Португалия, а все още сравнително далеч от него са Белгия, Италия, Гърция, Испания. Приблизително същата е картината и по отношение на другите показатели като равнище на заетост сред жените, сред възрастните и т.н.

Идеите и целите от Лисабон се детайлизират и допълват в новата стратегия по заетостта на страните-членки (2003-2006 г.) със "специфични" подцели за развитието на трудовите пазари като: превенция и активация;

самозаетост и развитие на бизнес-инициативността; повишаване на адаптивността; развитие на човешкия капитал; увеличаване на предлагането на труд чрез насърчаване на активното стареене; равенство между двата пола в трудовия пазар; интеграция на хората с увреждания; намаляване на данъчните тежести върху труда и трансформиране на "скритата" заетост; съкращаване на регионалните различия; добро управление и партньорство при прилагане на препоръките на Европейската стратегия.

Проследяването на основните цели и възможните политики за тяхното реализиране представя богатата палитра от варианти за действия.

Постигането на пълна заетост е свързано с нарастването на предлагането на труд предимно чрез увеличаване на коефициента на участие в заетостта на жените, младите хора и хората в предпензионна възраст. Същевременно усилията трябва да се насочат не само към количествено нарастване на предлагането на труд, но и към неговото качествено усъвършенстване чрез повече инвестиции в човешкия капитал, повишаване на приспособимостта както на работната сила, така и на фирмите и осигуряване на ефективно управление на провежданите реформи.

За увеличаване на предлагането на труд, за привличане на нова работна сила страните от ЕС залагат на политики, свързани с образование, квалификация, мобилност, активна политика на пазара на труда и политика на адекватно заплащане на труда както чрез системата на формиране на работните заплати, така и чрез релевантна данъчна политика.

От гледна точка на стимулиране създаването на нови работни места пакетът от възможни политики включва намаляване на разходите за труд, дерегулация на трудовите отношения, насърчаване развитието на малките и средните предприятия, умелото съчетаване на политика на икономически растеж и гъвкавост на трудовия пазар и т.н.

Като национални специфики за постигане на основополагащата цел за пълна заетост различните страни включват пакет за въздействие както върху общото равнище на заетост, така и върху това на жените и възрастните хора (Франция, Италия, Португалия); действия за повишаване на общата заетост и тази на жените (Гърция, Великобритания); действия, насочени само към нарастване на общата заетост чрез планирано повишение на новосъздадените работни места (Белгия, Дания, Швеция).

За повишаване на качеството на труда и неговата производителност е необходимо растежът на заетостта, поставен като първа цел, да може да осигури увеличаване на производителността на труда в дългосрочен аспект. Затова се залага главно на добре образована, квалифицирана и адаптивна работна сила. Постигането на такова качество на труда е свързано с повече инвестиции, но и с по-добрата им ефективност. Необходимостта от ускорено диверсифициране на високотехнологичните постижения, особено в сектора на услугите, нарастването на инвестициите в развойна и научна дейност и в инфраструктура, усилените действия за развитие на предприемаческата

култура и на реформите на стоковия пазар и на пазара на услугите, подобрат организация на труда, както и непрекъснатото усъвършенстване на квалификационното равнище на заетите са все възможни сфери за формиране на политики, насочени към по-високо качество на труда и повишаване на производителността му.

Конкретните показатели за идентифициране на промените в качеството на труда и неговата производителност включват образователна и квалификационна структура, намаляване на разликата в заплащането на труда между половете, повишаване на сигурността на работните места.

Като обект на конкретни политики в тази насока страните-членки на ЕС посочват: половата сегрегация по отношение заплащането на труда; равнището на образование и квалификация; някои допълнителни ограничители, свързани с развитостта на услугите за отглеждане на дете и достъпа до тях; мотивацията и персоналната заинтересуваност. За някои държави ключова насока на политиката в областта на качеството и производителността на труда е балансът между гъвкавост и сигурност на трудовия пазар (Италия, Испания, Гърция и Португалия). Други наблягат върху образованието и квалификацията (Дания, Франция, Финландия, Швеция), а за трети страни акцентът е здравословно и защитено работно място и намаляване на трудовите инциденти (Велико-британия, Дания, Франция). Гъвкавостта на работното време е обект на целенасочена политика, целяща качество и производителност в Белгия, Люксембург и Финландия.

Социалното включване и повишаването на социалната кохезия е третият ключов елемент от новата европейска стратегия. Обект на включване са рискови групи като хората с увреждания, мигранти, етнически малцинства, самотни родители, възрастни работници, хора, напуснали рано училище, и т.н.

Намаляването на бедността и на социалното изключване придоби особена актуалност след форума на високо равнище в Барселона, в резултат от което редица страни-членки на ЕС включват в националните си планове конкретни действия в тази област като дългосрочни цели до 2010 г. По-конкретните показатели засягат съкращаването на относителния дял на хората в риск от бедност, повишаването на коефициента на заетост на етническите малцинства, намаляването на дела на получаващите социални помощи, нарастването на заетостта сред самотните родители, сред хората с увреждания и т.н. Страните от ЕС използват различни основните подходи за дизайн на политики. Някои залагат на ограничаване пречките за участие в заетостта - данъчни облекчения на нискодоходни групи, засилване на стимулите за участие, респ. намаляване на причините, пораждащи незаинтересуваност от включване, прилагане на мерки за подкрепа на участие в заетостта като предлагане на грижи за децата и т.н. В други страни политиката за заетост е основен подход към повишаване на социалното включване, като тя е адресирана към специфични групи или се прилага индивидуален подход Трети страни залагат на "съпътстващи" политики като

образование, здравеопазване или подпомагане с жилища. Комбинираният подход също е приложим при ясно дефинирани цели.

Възможности на българския трудов пазар да отговори на изискваните критерии: времеви хоризонти

Основните фактори, определящи времевите хоризонти, в които българският трудов пазар ще може да отговори на посочените изисквания, са свързани със:

- състоянието на трудовия пазар и тенденциите в развитието на основните показатели;
- темповете за синхронизиране на нормативната база;
- степента на развитост на институциите и на техния кадров капацитет да реализират политиката;
- степента на развитост на националните политики за реализиране на целите на ЕС³.

Тук ще се спрем на два от изброените фактора, доколкото имат много пряко отношение към целите на Европейската стратегия за заетост.

Състояние на трудовия пазар и тенденции в развитието на основните показатели

Икономическите реформи в България и в частност, реформата на пазара на труда, навлизат в нова фаза от своето развитие предвид присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. През изминалите години промяната на социалния модел не протичаше безпроблемно и възходящо. Неравният път към пазарни регулатори на трудовия пазар доведе до срив в заетостта, изключително висока безработица, отлив на работна сила от страната, влошаване на качеството на трудовите ресурси. Всичко това направи промените “изключително скъпи” от социално-икономическа гледна точка.²

В средата на 2004 г. беше направен нов преглед на състоянието и развитието на трудовия пазар в контекста на ЕС³, в който се отбелязват постигнатите успехи, но са посочени също и проблемите и предизвикателствата.³ Едно от тях е ниската икономическа активност.

² През октомври 2002 г. в рамките на “Партньорство за присъединяване” Министерството на труда и социалната политика на Р България и генералната дирекция “Заетост и социално дело” към Европейската комисия прие документ за “Съвместна оценка на приоритетите в сферата на заетостта в Р България”. В него са формулирани редица препоръки, имащи за задача доближаването на трудовия пазар като параметри, институции, законови рамки и политики към очертаните в програмните документи на ЕС цели за развитие на единен европейски трудов пазар. По-конкретно се търси отговор на следните въпроси: а) степен на готовност на създадените структури на пазара на труда за участие в единен европейски трудов пазар; б) степен на развитост на политиките на пазара на труда и на съответните управляващи институции и на тяхната готовност за реализация на стратегиите за заетост на ЕС; в) степен на готовност на цялостната система на трудовия пазар за участие в европейския координационен процес на заетостта; г) идентификация на националните приоритети за развитие на човешкия капитал в светлината на европейския социален фонд.

³ Те са свързани със спадащата икономическа активност, съчетана с негативни

Анализите показват, че в значителна степен тя е предопределена от намаляващата динамика на населението в трудоспособна възраст, ниското равнище на доходите и значителните емиграционни процеси.

Коефициентът на икономическа активност (отношение на работната сила към населението на 15 и повече години) се понижава от 55.4% през 1993 г. до 49.2% през 2003 г., като в отделни периоди е и значително по-нисък (47.5% за декември 2000 г.) Когато работната сила се вземе в отношение само към населението в трудоспособна възраст, този коефициент се променя от 66.4% (септември 1993 г.) на 60.9% (2003 г.). Вариациите в годините са значителни, но тенденцията към намаление е ясно изразена.

Международните сравнения показват, че коефициента на икономическа активност (отношение на работната сила към населението в трудоспособна възраст) в Европейския съюз е 69.2%, в Чехия – 70.7%, в Полша – 66.1%, Словакия – 70.1%, в Унгария – 59.7%.⁴ В сравнение с всички останали страни в преход България заема предпоследно място по този показател.

Характерна особеност на преходния период у нас е драстичното намаление на заетостта. През последните петнадесет години тя спада с близо 1.2 млн. човека, като динамиката ѝ е била крайно неустойчива. Коефициентът на заетост през 2003 г. е около 40%, значително под равнището на този в страните в ЕС (64%) и е един от най-ниските сред останалите СЦИЕ (Унгария – 56.7%, Полша – 53.8, Румъния – 63.8, Словения – 63.6, Чехия – 65% и т.н.).

Коефициентите на заетостта сред мъжете и жените в края на 2002 г. са съответно 43.9% за мъжете и 37.0% за жените. През 2001 г. в ЕС те са почти един и половина пъти по-високи - съответно 73.0 и 54.9%.⁵

Върху равнището и динамиката на заетостта влияние оказват два основни фактора – икономическата активност (бизнес-активността) и структурните фактори в икономиката. Ако приемем, че в най-агрегиран вид икономическата активност намира проявление в ръста на БВП, то за последните три години например този фактор би трябвало да има положително въздействие върху нарастването на заетостта. Тази тенденция се проявява в нашата страна едва след 2003 г. и основната трудност сега е

демографски тенденции, намаляване на работната сила и застаряване на населението; ниските коефициенти на заетост както сред мъжете, така и сред жените; относително бавното нарастване на заетостта в частния сектор; силното въздействие на структурните фактори върху равнището на заетостта; качествените дисбаланси между търсене и предлагане на работна сила; високата безработица с неблагоприятни структурни съставки, например дългосрочна безработица и наличие на особено уязвими групи като младежите, нискообразованите трудови ресурси и др.; съществените регионални различия в равнището на безработица и т.н.

⁴ Employment in Europe 2002. ЕС, 2002, p.138.

⁵ Пак там.

свързана с постигането на нейната устойчивост, като икономическият растеж продължи да генерира заетост.

Таблица 1

Динамика на БВП и заетостта в България и други страни в преход

Страни	БВП			Заети		
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
България	4.3	4.0	5.0	-2.0	0.0	0.5
Чехия	3.3	3.4	3.9	0.4	0.0	0.1
Естония	5.4	4.0	5.3	1.0	0.3	0.8
Унгария	3.8	3.5	4.5	0.3	-0.2	-0.3
Латвия	7.6	5.0	6.0	-0.1	0.5	1.5
Литва	5.9	4.0	5.0	-4.0	0.4	0.7
Полша	1.1	1.4	3.2	-2.3	-1.3	0.5
Румъния	5.3	4.2	4.9	0.6	-0.2	0.1
Словакия	3.3	3.6	4.2	1.0	0.5	0.6
Словения	3.0	3.1	4.0	0.6	0.4	0.6

Източник. Employment in Europe. ЕС, 2004.

Периодът на преход в България се характеризира с интензивни процеси на реструктуриране. Спадът на индустриалния продукт след 1989 г. е с 55.5% (през 2001 г. равнището му спрямо базовата 1989 г. е 44.5%) и е най-висок между 14 СЦИЕ (без Босна и Херцеговина). Средно за тези страни намалението в резултат от реструктуриране на икономиката е 79.2% през 2002 спрямо базова 1989 г.⁶

Сравнителният анализ показва, че в ЕС през 2001 г. заетостта в индустрията е около 26%, в селското стопанство - 4%, а останалата част е в сектора на услугите. България е на второ място след Румъния по висок дял на заети в селското стопанство, заетостта в индустрията е почти на равнището на тази в ЕС, а в услугите е доста под средното равнище за Съюза.

Количественото преразпределение на работна сила се съпътства от поредица качествени диспропорции, отразяващи образователните, професионалните и квалификационните несъответствия в пазара на труда.

В сравнение с другите държави в преход (Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения) образователната структура на населението в трудоспособна възраст (36.4% с ниско, 48.4% със средно и 15.2% с висше образование) поставя България на едно от последните места по качество на трудоспособното население в зависимост от образованието. Страната ни има най-висок дял от населението в трудоспособна възраст с ниско образование, заема предпоследно място по дял на това

⁶ Economic Survey of Europe, 2003, N 1, p. 226.

население със средно образование (например в Чехия 70.9% от населението в трудоспособна възраст са със средно образование) и е на трето място по хора с висше образование (след Латвия – 35.1% и Естония – 23.3%).

По отношение на квалификацията на работната сила България има най-висок дял нискоквалифицирани работници (14.5%). За сравнение в Чехия той е 5.7%, Унгария – 6.8, Словения – 3.7, Румъния – 7.8%. У нас делът на заетите ръководни служители с ниско образование е 4.7% при 2.0% за Чехия, 2.5 - за Естония, 2.4% - за Унгария, а в някои от страните въобще няма ръководни служители с ниско образование.

Делът на помощния персонал с висше образование в България е 3-4 пъти по-висок в сравнение с Чехия, Унгария, Полша. Производителите с ниско образование в селското, горското и рибното стопанство у нас са в "пъти" повече от тези в Чехия, Естония и др. Тези сравнения показват проблеми, свързани, от една страна, с качеството на работната сила, а от друга, с неефективното използване на висококвалифицираната работна сила.

Една от най-характерните особености на трудовия пазар е високата безработица с неблагоприятни структурни съставки - дългосрочна безработица, особено уязвими на безработицата групи като младежите, нискообразованите трудови ресурси; съществени регионални различия в равнището на безработица.

Таблица 2

Равнище на безработица в ЕС и в страните в преход

Страни	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
България	11.1	16.4	12.8	11.1	12.5	13.7	12.2	16.0	17.9	17.9	16.3	13.5
Чехия	4.1	3.5	3.2	2.9	3.5	5.2	7.5	9.4	8.8	8.9	9.8	10.3
Естония	-	5.0	5.1	5.0	5.6	4.6	5.1	6.7	7.7	7.7	6.8	-
Унгария	7.4	12.1	10.9	10.4	10.5	10.4	9.1	9.6	8.9	8.0	-	-
Латвия	-	5.8	6.5	6.6	7.2	7.0	9.2	9.1	7.8	7.7	7.6	-
Литва	-	3.4	4.5	7.3	6.2	6.7	6.9	10.0	12.6	12.9	10.9	-
Полша	12.2	16.4	16.0	14.9	13.2	10.3	10.4	13.1	15.1	17.5	18.1	-
Румъния	3.0	10.4	10.9	9.5	6.6	8.8	10.3	11.5	10.5	8.8	8.1	18.0
Словакия	11.8	14.4	14.8	13.1	12.8	12.5	15.6	19.2	17.9	18.6	17.5	15.6
Словения	10.1	15.5	14.2	14.5	14.4	14.8	14.6	13.0	12.0	11.8	-	-
ЕС	-	10.2	10.5	10.2	10.3	10.1	9.5	8.7	7.9	7.4	7.6	8.0

Източник. Economic Survey of Europe, 2005, N 1, p. 133, регистрирани безработни в края на периода.

През 2003 г. започна съществено намаляване на безработицата, като тази тенденция се запазва и през 2004 г. Равнището на безработица спада от 17.4% (януари 2003 г.) до 11.8% (октомври 2004 г.). До голяма степен

причината за този спад е отражение на промените в политиката и прехода към активни стимули. Независимо от това проблем остава дългосрочната безработица (56% от общата безработица в края на 2003 г.) с висок дял нискообразовани, хора без професии и квалификация, младежката безработица (28% от общата безработица в края на 2003 г.), сред която преобладават младежи с основно и по-ниско образование (61.3%) и без квалификация (70% от всички безработни младежи). Нарастващият брой на напускащите пазара на труда (434 хил.човека в края на 2003 г.) е също силно негативна характеристика на пазара на труда, доколкото това са потенциално маргинализиращи се чрез социално изключване трудови ресурси.

*Развитост на политиките от гледна точка на
Европейската стратегия по заетостта*

Няколко основни програмни документи очертават целите в развитието на пазара на труда в България в различни времеви хоризонти.⁷ Новото, което тези документи внасят като визия, цел и подходи в социалната политика и в политиката на трудовия пазар в частност, е опитът за интеграция на усилията на вертикалните (управленски) и хоризонталните (изпълнителни) структури на управление, имащи отношение към проблемите на труда, а също и на различните видове политики в социалната сфера (политика на доходи, на трудовия пазар, на социално осигуряване и социално подпомагане и др.) за постигане на основната цел, дефинирана като "повече ред и социална справедливост за хората на страната, които имат право на достойно съществуване и пълноценно участие в обществено-икономическия живот".

В рамките на така определената визия оперативният инструмент за постигане на краткосрочните цели - ежегодният Национален план за действие по заетостта (2002, 2003 и 2004 г.), развива основните направления и специфичните цели в конкретни програми и мерки.

Стратегията по заетостта 2004-2010 г. определя като стратегически цели нейното увеличаване и ограничаването на безработицата; подобряване на качествените характеристики на работната сила и повишаване на производителността на труда; постигане на социална кохезия и реинтегриране на уязвимите социални групи, които са с най-малки шансове за участие и реализиране на трудовия пазар. Приоритетността на така формулираните цели в средносрочен план включва периода до 2007 г. и в дългосрочен - до 2010 г. В този смисъл е необходимо да се отбележи, че формулирането на средно- и дългосрочни цели отразява още един положителен момент в сегашната политика в сферата на пазара на труда - използването на планови инструменти в целеполагането с различна срочност

⁷ Новата стратегия в социалната политика на правителството на Република България (2002 г.); Стратегия по заетостта на Република България в периода 2004-2010 г.; Стратегия за развитие на човешките ресурси (2000-2006); Съвместен доклад за оценка на приоритетите в заетостта на Република България (2002 и 2003 г.).

(кратко-, средно- и дългосрочно планиране) съобразно възможностите (финансови ресурси и кадрови потенциал) за тяхното постигане.

В рамките на очертаните подходи на дългосрочната и средносрочната политика на интегрираност, синхронизираност и реализъм спрямо наличния капацитет най-характерната особеност на краткосрочните цели и политики е тяхното диференциране спрямо целеви групи, прилагани инструменти, системи за оценка на ефективност на реализацията и за контрол. Друга характерна особеност е поставяне на акцента върху превантивния характер на действията.

В синхрон с описаните цели на ЕСЗ дългосрочната визия за 2010 г. е свързана с *повишаване на икономическата активност и трудовия потенциал на населението*. По-конкретните параметри, които трябва да бъдат постигнати, са:

- нарастване на икономическата активност на населението най-малко с 5 пункта;
- трайно намаляване на безработицата на равнище под 10%;
- осигуряване на участие на най-малко 25% от продължително безработните лица в активни мерки и програми.

Стратегията по заетостта определя като *цели на дългосрочната политика* следните основни направления: превръщане на неформалната заетост във формална и повишаване атрактивността на работата; стимулиране на удължаването на трудовия живот и провеждане на политика на активно стареене; ограничаване и преодоляване на регионалните различия в заетостта и пазара на труда; повишаване на адаптивността на предприятията при променящ се пазар на труда. Като дългосрочна цел е дефинирано и насърчаването на предприемачеството и иновациите във високотехнологичните производства, туризма и услугите.

Средносрочната визия (до 2007 г.) за осигуряване на възможности на всяко лице в трудоспособна възраст за свободно избрана и продуктивна заетост и намаляване на безработицата е развита в Националната стратегия за заетост в следните основни направления:

- активни и превантивни мерки за ограничаване на безработицата и повишаване на икономическата активност - ограничаване на безработицата чрез активни политики на пазара на труда, повишаване качеството на посредническите услуги, прилагане на индивидуален подход за всяко безработно лице, трудова реинтеграция на безработните младежи в рамките на 6 месеца от настъпване на безработицата и 12 месеца за всички останали групи безработни и активизиране на контактите с бюрата по труда и работодателите;
- политика на доходите за насърчаване на заетостта - повишаване на минималната работна заплата с по-високи темпове от нарастването на социалните помощи и обезщетенията за безработица; намаляване на данъчните ставки за най-нискодоходните групи от населението;
- насърчаване на предприемачеството и стимулиране на малкия и средния бизнес за разкриване на повече и по-добри работни места - улесняване

стартирането на собствен бизнес и съкращаване на административните разходи за тази цел, разширяване възможностите за финансиране стартирането на самостоятелна стопанска дейност, намаляване на данъчноосигурителната тежест и повишаване гъвкавостта на трудовите правоотношения, насърчаване на самозаетостта сред безработните и повишаване на предприемаческата култура на населението;

- подобряване на качествените показатели на човешкия капитал и активизиране на политиката за учене през целия живот - усъвършенстване на нормативната база и подготовка на институциите за осигуряване на условия за обучение през трудовия живот, развитие на социалния диалог в тази насока и разрастване на национална стратегия и план за действие, усъвършенстване на образователната система и развитие на информационната система за обучение чрез съвременни информационни технологии;

- развитие на политики за равни възможности и свободен и достъпен за всички социални групи до пазара на труда - превенция и ограничаване на младежката и дългосрочната безработица и на безработицата сред хората над 50-годишна възраст;

- интеграция на рисковите групи в пазара на труда чрез активни политики.

Краткосрочните политики, отразени в националните планове за действие по заетостта през 2004 г. бяха концентрирани в програми и мерки за заетост, следвайки десетте основни насоки на Европейската стратегия. През 2005 г. тези политики се доразвиват и задълбочават в същите насоки.

Важно е да се подчертае, че краткосрочната политика не е равностойно развита във всичките десет направления както като покритие на рискови групи, така и като набор от механизми и инструменти, които могат да бъдат прилагани. Други елементи на политиката като мониторинг и оценка на ефективността са сравнително слабо развити.

Характерно за провежданата краткосрочна политика е нейното концентриране като обхват и разнообразие на политики в *активни и превантивни мерки за безработните и икономически неактивните лица*. Тази оценка е резултат както от най-високия относителен дял на програми и мерки спрямо всички програми и мерки в тази насока, така и от относителния дял на разходите за тях в общия бюджет за активна политика на трудовия пазар. Основната форма на реализация на тази част от активната политика е субсидираната заетост, насърчаваща работодателите да наемат младежи и дългосрочно безработни.

Включените в тази група действия трябва да решават няколко задачи. От една страна, намаляване на безработицата чрез стимулиране разкриването на нови работни места и чрез подобряване на възможностите на част от безработните за трудова реинтеграция (повишаване пригодността на част от безработните за заетост) чрез тяхното обучение, преквалификация или ограмотяване. От друга страна, стимулиране на лицата извън работната

сила към включване в пазара на труда. Програмите и мерките имат конкретни параметри за постигане, а именно най-малко 20% от всички безработни младежи да получат нов старт до 6 месеца от настъпване на безработицата под формата на обучение и професионална квалификация, трудов стаж, помощ при търсене на работа (на 18% от дългосрочно безработните трябва да се предложи участие в активни програми за обучение за придобиване или повишаване на грамотността, за професионална квалификация или преквалификация).

Успехите и проблемите на целият пакет програми от този характер са добре известни, доколкото са обект на периодичен критичен обществен коментар. *Първо*, програмите са сравнително малки по обхват и могат да предложат шансове на част от безработните; *второ*, те дават възможност за временна трудова интеграция и не гарантират устойчивост; *трето*, не са обект на постоянен мониторинг, което не позволява да се оцени тяхната ефективност; *четвърто*, чрез програмите трябва да се постига и подобряване на качеството на работната сила, което означава, че те трябва да се стремят да предлагат перспективна трудова дейност, имаща потенциал да се развие като устойчива заетост, да премине в самостоятелна заетост, т.е. да дава добър шанс на трудовия пазар.

Останалите насоки (разкриване на работни места и предприемачество - 0.09% от общия бюджет; промяна и развитие на адаптивността и мобилността на пазара на труда - 0.002% от общия бюджет; насърчаване развитието на човешкия капитал и ученето през целия живот; увеличаване предлагането на труд и насърчаване на активно стареене; равенство между мъжете и жените; насърчаване на интеграцията и борба с дискриминацията на хората с неравносложно положение на пазара на труда; повишаване атрактивността на работата; трансформиране на недеklarираната заетост във формална и действия за намаляване на регионалните различия в заетостта) заемат незначителни дялове в цялостната политика предвид обхвата на програмите и средствата за реализирането им. Тяхното развитие обаче предстои, доколкото тук присъстват направления с ключово значение за качествената заетостта и за нейната производителност, например насърчаване развитието на човешкия капитал.

Общо резултатите досега показват, че краткосрочните програми и мерките в тази част имат предимно краткосрочни ефекти и не водят към реализация на по-дългосрочни цели за намаляване на безработицата и за превенция от нея. Това е така, защото след определен период (след изтичане на програмата) статуквото на безработните се възстановява от същото равнище на проблемност като възможности за конкурентност на пазара на труда.

Направеният преглед на планираната политика, вкл. програми и мерки в десет направления за 2004 г., показва, че в краткосрочен план те биха

могли да бъдат стъпки към целта за пълна заетост и социално приобщаване при редица други допълнителни условия, най-важното от които е устойчивост на работата. Същевременно е необходимо тяхното насочване към постигане не само на заетост, но и на качествена заетост, водеща към нарастване на производителността на труда.

**Политики за доближаване на възможностите до изискванията:
синхронизиране на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни
перспективи**

Критичният преглед на действащите политики, мерки и програми на пазара на труда за насърчаване на заетостта, намаляване на безработицата, повишаване качеството и производителността на труда и засилване на трудовата и социална реинтеграция показва, че въпреки съществените промени в тях през последните години все още са налице сериозни проблеми, предпоставящи трудност в достигането на изискванията на ЕС за заетост.

Запазването на общата насока за стабилно икономическо развитие, по-висока заетост, намаляването на безработицата, повишаването на качеството на човешките ресурси трябва да се разбира като базова предпоставка за по-добро жизнено равнище и необходима среда за съсредоточаване на усилията към най-рисковите на бедност групи.

Динамиката на промените в политиките в посочените области показва, че е налице разбиране и стремеж към повишаване на ефективността на програмите и мерките в областта на пазара на труда. Съществуващите проблеми са сравнително ясно дефинирани, очертани са възможните действия за тяхното преодоляване, създадена е сравнително добра законова база и институционална мрежа, която трябва да работи в тази насока. Натрупани са знания и капацитет и са предприети поредица от действия за синхронизация на политиката в сферата на пазара на труда с европейските стандарти, политики, законови изисквания и институционални гаранции.

Същевременно трябва да се прояви още политическа воля, последователност, по-добра координация, повече системност, регулярност в наблюдението на промените и гъвкави механизми за реакции и приспособяване на политиките към динамичността на процесите. Необходими са още регулярни оценки на ефективността на провежданите действия, повече прагматичност по отношение на изразходваните финансови средства и по-активен социален диалог в обществото за постигане на обществен консенсус за провежданите политики и тяхната ефективност.

Основните насоки на промени за преодоляване на съществуващите проблеми с цел подобряване обхвата и достъпа до възможни програми и мерки спрямо равнището, профилите и регионалното разпределение на безработицата, повишаването на качеството на работните места, нарастването на производителността на труда и активното включване в

системата чрез повишаване на качеството на оказваните услуги трябва да се съсредоточат в няколко направления:

- *По отношение на подходите на политиката и на самите политики* направените промените в последните години са в процес на практическа реализация. Необходимо е време за цялостното им внедряване, сработване и оценка, след което би било правомерно да се постави въпросът за това дали те трябва да се усъвършенстват. Програмният принцип, прилаган в сферата на пазара на труда, дава възможност за по-пълноценна реализация на основните цели на формираните политики.

- *По отношение на механизмите на политиката.* Независимо че те търпят промени и развитие във връзка с новите подходи и прилагането на нови политики, възможностите за доразвиване и усъвършенстване на съществуващите механизми не са изчерпани. Част от програмите се нуждаят от допълнителни елементи. Например най-голямата програма за намаляване на безработицата и за социално включване “От социални помощи към заетост” би била много по-ефективна, ако се прилага в координация и синхрон с инвестиционни програми по места. Това означава, че използването на труда на безработните, включени в нея, ще бъде много по-ефективно, ще има повече възможност за професионална квалификация и преквалификация и повече социално-икономически ефекти с по-устойчива перспективност. Замяната на лицензионните с регистрационни режими като механизъм за участие в системата за оказване на услуги е сравнително нова мярка, чиито предимства и недостатъци предстои да се оценяват. Същото се отнася и до индивидуалния подход, прилаган в работата на бюрата по труда.

Необходими са и нови механизми за прецизиране на обхвата на бенефициентите на системата, достъпа до нея, контрол и оценка на ефективността и гъвкавостта ѝ.

Освен това трябва да се въведат нови механизми за повишаване на ефективността на социалния диалог в областта на доходите и пазара на труда, активното включване на гражданското общество в процеса на дизайна и реализацията на политиките чрез многобройните професионални или целеви структури като съюзи, организации, неформални структури и т.н., както и за активна комуникация между всички институционални структури, пряко и косвено ангажирани с проблемите на заетостта. Необходимо е също доразвиване на информационните системи като база данни и информационни пакети.

- *По отношение на инструментите на политиката.* Те са в процес на развитие и усъвършенстване. Стратегията за заетостта и Националният план за действие трябва да се превърнат в основни инструменти на политиката, дефиниращи и ранжиращи дълго-, средно- и краткосрочни приоритети, политики, механизми, със съответстващото ресурсно осигуряване. Тези основни документи се допълват от стратегии и планове за конкретни действия по отношение на рисковите групи, безработните, икономически неактивните, хората с увреждания и други рискови групи.

Необходими са инструменти за оценка на кадровата осигуреност на системата и развитието на кадровия потенциал предвид допълването и усъвършенстването на програмите и услугите; за по-гъвкав диалог между държавните и местните структури с цел повишаване ефективността на регионалната политика в областта на социалното развитие.

В отделните области, които бяха обект на анализ, наред с тези общи и принципни промени трябва да се извършат редица специфични промени с цел повишаване обхвата, ефективността и ефикасността на провежданата политика.

Новото в подходите на активната политика на пазара на труда е свързано със:

- засилването на превенцията от изпадане в безработица чрез *повишаване на качеството на работната сила и пригодността за заетост*. В този контекст трябва да се преоцени двойният разход на обществото за обучение, произвеждащо значителни контингенти безработни младежи, и тяхното квалифициране или преквалифициране непосредствено след завършване на училище. Обществото трябва да има ясна представа от каква работна сила има (и ще има) потребност икономиката ни. Очевидно е, че нейната отраслова насоченост ще изисква значителен брой добри специалисти със средно образование. Затова то трябва да може да произвежда качествени специалисти на това равнище с добро заплащане. Необходимо е придобиването на висше образование да бъде наточено с повече личен ангажимент (съответно и с личен финансов ресурс), а младежите с такова образование трябва да заемат значително по-високо равнище в структурата на икономиката, с възможности за реализация и просперитет, но и с отговорности и със заплащане на труда, отговарящо на високото качество на труда. Тезата за по-добрата конкурентност на българската икономика на база евтин човешки труд не води страната към равностойно участие в европейския трудов пазар;

- защитата на заетостта чрез *по-високо качество на работното място и на работната сила* трябва да се гарантира и с по-високи доходи и по-добър жизнен стандарт, т.е. феноменът "работещи бедни" трябва да бъде преодолян от по-адекватна политика на доходи, свързана много по-тясно с производителността на труда. По-доброто качество на работната сила трябва да се разбира и като гаранция за по-високата ѝ гъвкавост и превенция срещу изпадане в дългосрочна безработица.

Активната политика сред рисковите групи трябва да се съчетае по-добре с образователната и квалификационната подготовка с цел повишаване на възможностите на хората от тези групи за равноправно участие и конкуренция на трудовия пазар.

Разширяването на политиките по предоставяне на възможности за "обучение през целия трудов живот" като превенция срещу изпадане в продължителна безработица и в бедност подлежи на развитие като важен

елемент от политиката и трябва бъде подкрепено от съответната законова и институционална база.

Намаляването на рисковете от изпадане в безработица и бедност на младежите и на хората с по-високо образование и квалификация чрез обогатяване на действащите програми и усъвършенстване на механизмите и инструментите, чрез които тези програми се реализират в практиката, също трябва да бъде важен елемент от политиката, насочена към отделни групи от работната сила.

Наред с най-общите и специфични насоки за възможни действия за по-ефективна политика на пазар на труда има и други проблеми, които трябва да са обект на внимание при формиране на политики и мерки:

- преодоляване на пречките за прилагането на законодателните мерки. Законодателството в анализиранията област може да бъде характеризирано като сравнително модерно, синхронизирано в голяма степен с европейските законодателства и съответстващо на целите на политиката в социалното развитие и пазара на труда. Реализацията на възможностите, които законовата база предлага, обаче трябва да се развива. Необходима е по-добра синхронизация в действията между законодателното решение и реалната възможност за неговото реализиране, така че да се получава взаимозаменяемост, а не вакуум по отношение потребностите на населението. Наличието на сравнителна изолираност на добрите практики и ограничен финансов капацитет за развитието им изисква повече внимание към тяхното популяризиране (не само на чуждестранните, но най-вече на българските) и активно подпомагане и развитие;

- преодоляване на финансовите и материалните ограничители чрез по-добро планиране и прогнозиране на потребностите и възможностите за тяхното удовлетворяване;

- премахване на информационни ограничители, дължащи се на отсъствието на систематична и съдържателна методология за оценка на потребностите във всяка община по отношение на трудовите ресурси с определени качества, образователните и социалните услуги, както и на ограниченото използване на прогнозирането на потребностите на съответните групи от населението от услуги и помощи за трудова реинтеграция;

- преодоляване на проблемите, свързани с координацията. По-добрата координация между институциите, имащи пряко отношение към проблемите на ефективността на пазара на труда, е наложителна като форма за синхронизация на усилия и средства;

- преодоляване на други ограничители чрез повишаване капацитета на персонала, пряко ангажиран в реализацията на програми и мерки за намаляване на безработицата и повишаване на заетостта; развитие на информационни системи за законодателните промени и възможностите за финансиране и управление на програмите и мерките за намаляване на

безработицата. Формирането на ясни приоритетни цели за социално-икономическо развитие на общините е необходимо както за оценка на наличните ресурси и на потребностите за тяхното развитие, така и за търсенето на алтернативни източници на финансиране. Развитието на капацитета на неправителствения сектор е важна предпоставка за успешна дейност за намаляване на безработицата, бедността, за социално интегриране и трудова активност. От голямо значение е също и повишаването на ролята на обществеността и на медиите като активна страна на гражданското общество. Проблемите на безработицата са проблеми на индивида, на домакинството, но и на обществото. Затова е необходимо то да разполага с повече информация за проблемите и потребностите на пазара на труда, за трудностите на хората в неравностойно положение за трудова и социална интеграция, да се осъществи по-активен дебат и търсене на обществен консенсус за политиките и действията.

*

Прегледът на целите на Европейската стратегия по заетостта и политиките, които отделните страни-членки на ЕС използват за тяхното постигане, откроява широк диапазон от варианти. Анализът на достигнатото от България равнище по отношение на планирането и реализирането на цели откроява сравнително начален етап в развитието на политиката като подходи, механизми и инструменти. Тяхното бъдещо доразвитие и усъвършенстване трябва да бъде в центъра на вниманието на управляващите, така че в годината на присъединяване към ЕС страната ни да разполага с достатъчно отработен инструментариум за равностойно участие в единния европейски трудов пазар.

Що се отнася до възможностите за доближаване до параметрите, визирани в ЕСЗ, България ще има значително по-ниски основни показатели - равнище на икономическа активност и заетост, качествено на работната сила, дори и спрямо дългосрочните цели на Съюза по заетост. Това е така, защото изходното равнище е твърде обременяващо, а темповете на компенсиране не са достатъчно високи, особено по отношение на качеството на заетостта и производителността на труда.

4.1.2005 г.