

# Съвместен доклад за оценка на приоритетите в политиката по заетостта на България

## Увод

В изпълнение на предвиденото в “Партньорство за присъединяване”, Европейската комисия - Генерална дирекция “Заетост и социални въпроси”, и правителството на Република България извършват преглед на политиката по заетостта. Целта на прегледа е да бъде оценен напредъкът на България в процеса на адаптиране на системата по заетостта в страната и подготовката за изпълнение на Европейската стратегия по заетостта.

Целта на прегледа и на доклада е да осигури информация на правителството на България и на Европейската комисия по следните въпроси:

- Пригодени ли са вече изградените структури на пазара на труда за участие в Общия пазар?
- Дали степента на развитие на институциите, свързани с пазара на труда и политиката по заетостта, позволява на настоящия етап да се прилага стратегията по заетостта, съобразно Глава “Заетост” от Договора за създаване на Европейска общност?
- Реформира ли се цялостната система в България, с оглед пълноценно участие в процеса на координация на заетостта в ЕС?
- Какви са приоритетите на стратегията за развитие на човешките ресурси като основа на подготвителната работа за планиране на действия и изпълнение на програми на Европейския социален фонд (ЕСФ) или програми от типа на ЕСФ?

Отправната точка при осъществяване на прегледа на политиката по заетостта е приемане на съвместен доклад за оценка, фокусиран върху основните предизвикателства в сферата на заетостта. Тези предизвикателства се състоят на първо място в признаване на факта, че пазарите на труда трябва да отразяват нуждите на динамично развиващата се, като част от общ пазар, пазарна икономика, и по-специално по отношение на мобилността, адаптивността и квалификацията на работната сила. Второто предизвикателство се състои във формулиране на политики и изграждане на адекватни институции, които да подпомагат развитието на гъвкав пазар на труда. Това включва необходимостта от възприемане на нов подход към реструктурирането на промишлеността, който се характеризира с поглед в по-далечна перспектива, с оглед адаптиране към икономиките, основани на ноу-хау и високи технологии, и приемане на ефективни мерки за справяне с ефекта на демографските промени.

Основните задачи, които следва да бъдат изпълнени в процеса на изготвяне на прегледа, са обобщени в четири раздела. В раздел 1 е дадено кратко описание на състоянието на икономиката. В раздел 2 се разглеждат общото състояние на пазара на труда и напредъкът, постигнат в процеса на трансформирането му. В раздел 3 са дефинирани основните предизвикателства, а в раздел 4 са обобщени изводите от прегледа.

## Състояние на икономиката

Населението на Република България през 2001 г. е 7.97 млн. души. Стойността на брутния вътрешен продукт (БВП) на човек от населението е 7 110 Евро (PPS), което се равнява на

31% от средната стойност на този показател в петнадесетте държави-членки на ЕС, и е сред най-ниските стойности на показателя между държавите-кандидатки за присъединяване към Съюза.

През първата половина на десетилетието след падането на комунистическия режим процесът на реформите бе бавен и неравномерен. Едва след острата икономическа криза, разразила се в страната през 1997 г. и довела до хиперинфлация, бе възприета систематична икономическа политика, насочена към постигане на макроикономическа стабилност и структурни реформи. В изпълнение на програма на Международния валутен фонд (МВФ) в страната бе въведен валутен борд, с помощта на който за кратко време инфлацията бе овладяна и бе въведена строга фискална политика. Приватизацията и либерализацията на икономиката отбелязват значителен напредък. През февруари 2002 г. МВФ одобри двегодишен стенд-бай кредит в резултат на представения от министъра на финансите и управителя на Българската народна банка "Меморандум за икономическата политика на правителството и Българската народна банка", който очертава амбициозна програма за икономическа политика. Програмата е основана на: запазване на валутния борд поне до присъединяването на страната към Европейския съюз, предпазлива и гъвкава фискална политика, насочена към постигане на балансиран бюджет в средносрочен план, и ускоряване на структурните реформи с цел изграждане на функционираща и конкурентноспособна пазарна икономика.

Тези реформи очевидно дават резултати. Независимо от кризите в съседни държави и неблагоприятните условия в световен мащаб, реалният растеж на брутния вътрешен продукт за 2000 г. възлиза на 5.4%, за 2001 г. - 4.0%, а според очакванията през следващите няколко години стойността на този показател ще се запази между 4 и 5%. През 2001 г. дяловете на трите основни сектора на икономиката в брутната генерирана добавена стойност възлизат съответно на 14% за селското стопанство, 28% за промишлеността и 58% за услугите.

Основният фактор, допринасящ за растежа на БВП, все още остава търсенето на вътрешния пазар. През 2001 г. инвестициите отбелязват ръст от 20 % в реално изражение и, тъй като началното съотношение между обема на инвестициите и БВП е много ниско, може да се очаква, че те ще продължат да нарастват с висок темп, макар и по-нисък от цитирания. Продължаването на структурните реформи и облекчаването на данъчното бреме, обещани от правителството, създават привлекателен климат за инвеститорите и провокират значителен приток от преки чуждестранни инвестиции. В допълнение, финансовият сектор в страната е в процес на консолидация и подобрява условията за инвестиции, като постепенно намалява лихвените проценти и активизира предлагането на кредитен ресурс. Като резултат от намаляването на данъчните задължения и от ръста на реалните доходи се очаква крайното потребление да продължи да нараства. Обществените разходи би следвало да нарастват с по-бавен темп от БВП, във връзка с плановете на правителството да ограничи дела си в БВП.

Инфлацията (индексът на потребителските цени) е спаднала от ниво над 10% през 2000 г., дължащо се основно на увеличените цени на стоките (в частност на енергоносителите) на световния пазар, до средно ниво от 7.4% и 4.8% в края на 2001 г. Не се предвижда обаче през 2002 г. инфлацията да спадне под средно ниво от 7.5%, главно поради еднократния ефект на корекциите на контролираните цени и косвените данъци. През следващите години увеличаващата се конкуренция на пазарите и строгата фискална и доходна политика следва да доведат до намаляване на инфлацията.

Финансовото състояние на страната през 2001 г. продължава да се подобрява, надхвърляйки предварителните очаквания. При приемане на бюджета за 2001 г. бе предвиден бюджетен дефицит от 1.5% от БВП, но той бе сведен до ниво под 1 % от БВП поради по-високи от предвидените данъчни приходи и силно ограничените (във връзка с усложнената международна обстановка) обществени разходи през четвъртото тримесечие. В бюджета за 2002 г. е заложено намаление с 1% на БВП както по отношение на приходите, така и на разходите, и дефицит от 0.8% от БВП. Правителството се ръководи от стремежа към постигане на балансиран бюджет в средносрочен период и към постепенно намаляване на бюджетния дефицит, в резултат на което националният дълг ще падне до ниво под 70% от БВП. Средносрочната стратегия за развитие на фискалната политика предвижда ефектът от намаляването на данъците да бъде компенсиран чрез разширяване на данъчната основа, както и да бъдат ограничени нелихвените разходи до ниво под 35 % от БВП чрез рационализиране на разходите, съпроводено с увеличаване на социалните разходи и обществените инвестиции.

Нетният износ има отрицателен принос за икономическия растеж през 2001 г. Забавянето на икономическия растеж в страните-членки от ЕС, към които е ориентиран повече от половината от българския износ, както и кризите в Турция и Македония, доведоха до влошаване на външните условия. Това бе компенсирано само частично от гъвкавата икономика на съседна Гърция и от продължаващата нормализация на икономическата обстановка в останалите съседни на България страни. Съчетанието между намаляващото търсене на български стоки на външните пазари, от една страна, и постоянно високото търсене на вносни стоки на вътрешния пазар, от друга, доведе през 2001 г. до увеличен дефицит на търговския баланс – 11.6% от БВП, и текущ бюджетен дефицит от 6.5% от БВП, като разликата между двете стойности се дължи на големия нетен износ на услуги, преди всичко в сферата на туризма. За разлика от предходните години, текущият бюджетен дефицит през 2001 г. бе по-висок от притока на преки чуждестранни инвестиции с около 5% от БВП. С подобряването на външните икономически условия и с повишаването на конкурентноспособността в резултат на проведените икономически реформи може да се очаква, че търговският дефицит и текущият бюджетен дефицит ще намаляват постепенно през следващите няколко години.

Главното постижение на българското правителство през последните няколко години бе макроикономическата стабилизация. Приватизацията, с изключение на държавните монополи и регулативната реформа, отбелязва задоволителен напредък. Въпреки постигнатите успехи, българската икономика се нуждае от по-нататъшни реформи. По-конкретно банковата система се нуждае от допълнително развитие. Съдебната система трябва да бъде съществено реформирана и бизнес-климатът да бъде подобрен. Независимо от напредъка в процеса на консолидация на финансовия сектор, финансовите услуги в България все още са на твърде ниско равнище, което ограничава основната функция на банките във всяка пазарна икономика - трансформирането на спестяванията в инвестиции. Съдебната система все още не е пригодена да обслужва пазарната икономика. Мерките за принудително изпълнение на договорите са бавни и спорадични. Особено дълго време отнема приключването на производствата по несъстоятелност, което води до блокиране на производствени средства и принуждава банките и други потенциални кредитори да отпускат с неохота кредити на икономическите субекти. Огромните бюрократични спънки, които трябва да бъдат преодолявани във връзка с откриване и управление на предприятия, бяха съществено ограничени през последните няколко години, но остават значителни.

Продължаващият процес на икономическо реструктуриране, насочен към подобряване на производителността и конкурентноспособността, неизбежно води до закриване на голям

брой работни места, което все още не е компенсирано в достатъчна степен чрез разкриване на нови работни места.

## 2. Състояние на пазара на труда

### 2.1. Население и работна сила

След 1989 г. населението на България намалява постоянно, като общото намаление за периода между 1989 и 2000 г. възлиза на 8% (изчислено на базата на средните годишни стойности). Съгласно данните от последното преброяване<sup>1</sup>, общият брой на населението е намалял с нови 2.2% и през 2001 г. достига до 7.97 млн. души. След 1989 г. броят на хората в трудоспособна възраст (между 15 и 64 год.) е намалял с почти 350 000 (или 6%), като през 2000 г. те възлизат на 5.56 млн. души. Броят на децата на възраст до 15 год. е намалял с 561 000 (или 30%). Предвижда се демографският срив да продължи и през следващото десетилетие, като към 2012 г. общото население на страната ще намалее с нови 7.6%, населението в трудоспособна възраст с 5%, докато броят на децата до 15 год. ще намалее наполовина.

Демографският срив се дължи до голяма степен на отрицателния естествен прираст на населението, но също така и на миграционните процеси. Наличните данни<sup>2</sup> все пак сочат, че броят на лицата, емигрирали в чужбина, бързо намалява след първите няколко години на прехода, през които в България са отчетени значителни изселнически потоци към съседните страни и по-специално към Турция. От 1989 г. до средата на деветдесетте години миграционният поток възлиза общо на 650 000 души, като от 215 000 души през 1989 г. е намалял на 54 000 души през 1995г. Освен това в страната са налице значителни вътрешни миграции (през деветдесетте години Северният Централен и Североизточният райони на страната са засегнати в най-голяма степен от миграционни движения към други райони). В резултат на тази тенденция 52 % от трудоспособното население на страната се концентрира в два района - Югозападния, включващ столицата София и прилежащата ѝ територия, и в Южния Централен район.

Според данните от преброяването през 2001 г., приблизително 70% от цялото население на България живее в градовете.

Коефициентът на икономическа активност на лицата на възраст между 15 и 64 години е 66.5% през 1993 г., когато е проведено първото Наблюдение на работната сила. След непрекъснат спад, продължил до 2000 г., при който коефициентът на икономическа активност достига стойност от 60.1%, този показател започва да се покачва отново през 2001 г. Стойността му - 61.9%, отчетена през същата година, все още е твърде ниска в сравнение със средната за държавите-членки на ЕС, която възлиза средно на 69.2%. Числеността на работната сила в страната е намаляла - от 3.76 млн. през 1993 г. на 3.35 млн. през 2001 г.

До 2000 г. спадът на икономическата активност на населението (равнището на участие в работната сила) е от еднакъв порядък за мъжете и жените (за мъжете този показател е намалял от 71.2% през 1993 г. на 64.8% през 2000 г., а за жените – от 61.9% на 55.5%)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Данните за броя на населението са към 1 март 2001 г.

<sup>2</sup> Предварително проучване

<sup>3</sup> Наличните данни показват, че в първите години на прехода е налице масово оттегляне на жените от пазара на труда

През 2001 г. обаче участието на жените бележи значителен ръст (до ниво от 58.0%), докато активността на мъжете продължава да намалява (достига до 64.0%). Стойностите и на двата показателя (това се отнася особено до равнището на участие на мъжете) са под средните за ЕС (78.1% за мъжете и 60.2% за жените). Намаляването на икономическата активност се отнася за всички възрастови групи, с изключение на лицата на възраст между 55 и 64 год., чийто коефициент на икономическа активност е почти 29% през 2001 г., с 3.8 процентни пункта по-високо от същия показател, отчетен през 1993 г. Спадът е особено рязък за възрастовата група от 15 до 24 год. (от 43.0% през 1993 г. на 31.3% през 2001 г.), което се отнася най-вече за младите жени (от 43.2% през 1993 г. на 30.4% през 2001 г.). Във възрастовата група между 25 и 54 години равнището на участие в работната сила е намаляло от почти 88% през 1993 г. на 82% през 2001 г. (84.2% за мъжете и 79.2% за жените). Наличните данни<sup>4</sup> показват, че в средата на деветдесетте години тази тенденция отразява не толкова повишеното участие в образованието, колкото значимото явление на обезкуражените лица (40% от безработните на възраст между 15 и 24 години са се оттеглили от участие в работната сила, в сравнение с 20% за основната възрастова група). През декември 2000 г. младите хора представляват 26% от общия брой на обезкуражените работници.

Наличните данни сочат, че средните равнища на образование за работната сила са относително ниски: съгласно данните от Наблюдението на работната сила през 2001 г. само 23.5% от активните лица имат образование над средно<sup>5</sup>, 55.4% имат средно образование и 21.3% имат основно и по-ниско ниво на образование. От лицата със средно образование 70% имат средно професионално и техническо образование. Същевременно е налице тенденция за несъответствие между квалификацията на лицата с професионално образование в основните възрастови групи, от една страна, и уменията, които се търсят на пазара на труда, от друга. Данните относно участието в началното образование не показват подобрение в това отношение, а и равнищата на постъпване за обучение във висши и полувисши училища остават изключително ниски по международните стандарти. Значителна част от младите хора не завършват средно образование, а много от тях не завършват дори основното си образование.

## **2.2 Развитие на заетостта**

### *Обща тенденция*

В началото на прехода е отчетен значителен спад в равнището на заетост (между 1990 и 1993 г. общата заетост е намаляла с 875 000 души, или с 21.4%). След кратък период на стабилизация между 1993 и 1996 г., заетостта в периода между 1996 и 2001 г. отново започва да намалява (с нови 345 600 души, или 10.5%). От 1990 г. заетите лица в страната намаляват с 28.2% , което представлява над 1.2 млн. души.

Развитието на заетостта е адекватно на динамиката на производството в началото на деветдесетте години (1990 - 1993 г.), когато общата заетост намалява с 9.6%, а реалният брутен вътрешен продукт спада с 8.6%. По време на кризата от средата на деветдесетте години (1995 и 1997 г.) заетостта намалява само с 2.6%, докато БВП намалява с 16.5%. Последвалото икономическо възстановяване е недостатъчно, за да окаже положителен ефект върху общата заетост в страната. Въпреки нарастването на БВП от 2.3% до 5.4% между 1998 г. и 2001 г., заетостта продължава да намалява с нови 9%.

---

<sup>4</sup> От преход към присъединяване към ЕС, WBTP 494/май 2001 г.

<sup>5</sup> Това включва висше и полувисше (колежи) образование

### *Равнище на заетост*

След значителен спад, регистриран в началото на прехода (от равнище 87.3% през 1989 г.<sup>6</sup> до 52% през 1993 г.), и слаб ръст до 54%, отчетен в средата на деветдесетте години, равнището на заетост (във възрастовата група между 15 и 64 год.) отново започва да намалява след 1998 г. През 2001 г. то е оценено на 47.7%, като стойността му е по-ниска от отчетената през 1993 г., и е с около 16 процентни пункта по-ниска от средната за Европейския съюз, където тя възлиза на 64%. Равнището на заетост сред мъжете през 2001 г. възлиза на 52.4% , което е значително под средната стойност за ЕС (73%). След особено рязък спад в равнището на заетост сред жените, главно през първите години на прехода (от 87.6% през 1989 г. до 48.2% през 1993 г.), тенденцията към спад е обърната през 2001 г., когато това равнище възлиза на 47.1% (в сравнение с 46.3% през 2000 г.). Въпреки това този показател остава нисък в сравнение с равнището на заетост сред мъжете и със средната стойност за заетост на жените в държавите-членки на ЕС (където той възлиза средно на 54.9%).

Спадът в равнището на заетост, отчетен между 1993 и 2001 г., се отнася за всички възрастови групи с изключение на групата между 55 и 64 год., за която заетостта остава сравнително стабилна през целия период. През 2001 г. равнището на заетост за тази възрастова група възлиза на 23.9%., като остава доста ниско в сравнение със средната за ЕС стойност от 38.6%, особено що се отнася до жените (14.7% в България срещу 28.9% за ЕС). Равнището на заетост е значително по-ниско в сравнение със средното за ЕС и по отношение на групата на мъжете на възраст между 25 и 54 год. (68.4% за България спрямо 87.3% за ЕС), докато сред жените от същата възрастова група то е малко под средното за ЕС (65% за България при 66.9% за ЕС).

## **2.3 Структурни промени в заетостта**

### *Разпределение на заетостта по сектори*

От началото на прехода заетостта в промишлеността намалява постоянно, като темпът на спад след средата на деветдесетте години е забавен. Между 1990 и 1996 г. общият спад на заетостта в индустрията възлиза на 42%, като между 1996 и 2001 г. броят на работещите в този сектор е намалял с нови 24%. Броят на работещите в индустрията през 2001 г. възлиза на 812 963 души и е наполовина по-малък от броя на заетите в сектора през 1990 г.

След рязък спад в началото на прехода, който може да бъде отдаден на неяснотата в приватизационния процес, заетостта в селското стопанство започва отново да нараства, като тази тенденция продължава до края на деветдесетте години. В резултат на това броят на заетите в селското стопанство нараства (с 9% между 1990 и 1998 г.), след което отново се наблюдава тенденция на спад (-6% между 1998 и 2001 г.). Общият резултат от тази динамика се изразява в нетно увеличение на заетостта в сектора на селското стопанство с 3.5% между 1990 и 2001 г.

Заетостта в сектора на услугите отбелязва спад от 6% между 1990 и 1996 г. Независимо от краткия период на растеж, отбелязан в края на деветдесетте години (4% между 1997 и 1999 г.), през 1999 г. общата заетост в сектора на услугите остава под равнището от 1990 г. (съответно 1.35 млн. заети спрямо 1.5 млн.). След което спада с нови 3.3%. Като краен резултат от тези промени през разглежданото десетилетие заетостта в сектора на услугите е спаднала с 10%.

---

<sup>6</sup> Предварително проучване – табл. 3.2

Преструктурирането на икономиката, в частност в полза на сектора на услугите, все още не е довело до значително преразпределение на работни места между трите основни сектора. В общата съвкупност на заетите делът на заетите в индустрията е спаднал от почти 45% през 1990 г. на 27.6% през 2001 г. Същевременно делът на селското стопанство се е увеличил от 18% на 28%, а този на услугите - от около 37% на 44.6%. Делът на заетите в селското стопанство в общата съвкупност на заетите лица в трудоспособна възраст остава относително стабилен от средата на деветдесетте години с равнище от около 14%, докато този на заетите в промишлеността спада от 19% на 15% през 2000 г. За същия период общият дял на услугите спада от 25% на 24%, а този на услугите без публичната администрация - от 24% на 23%.

Сравнението с аналогичните показатели за Европейския съюз дава два основни повода за загриженост. Първият се отнася до значението на селското стопанство, чиито дял в общата заетост е 6.5 пъти по-висок, отколкото в ЕС (около 4% в ЕС). Вторият е свързан с ниския дял на услугите в заетостта (делът им в общата заетост е само 2/3 от този в ЕС (69%). България, за разлика от повечето европейски страни, все още не е постигнала значително развитие на сектора на услугите и броят на разкритите в този сектор работни места все още не е достигнал съответната стойност, която ще бъде в състояние да компенсира драматичните съкращения на работни места в индустрията.

#### *Заетост по сектори (обществен и частен)*

Свиването на заетостта в обществения сектор през разглеждания период е непрекъснато, но доста неравномерно. След значителен спад през първите години на прехода (с 40% между 1990 г. и 1993 г.), темпът на спад намалява в средата на деветдесетте години (заетостта в обществения сектор намалява с 25% между 1993 и 1996 г.), след което отново нараства (-54.7% между 1996 и 2001 г.). Съкращаването на броя на работните места в обществения сектор е особено изразено през 1997 г. (-18%), когато стартира приватизационният процес, и през 2000 г. (когато бе отчетен спад с 20% в сравнение с нивото от 1999 г., най-значителният годишен спад през цялото разглеждано десетилетие), в резултат на мерките за ускоряване на процеса на реструктуриране, предприети през 1999 г. През 2001 г. заетостта в обществения сектор в България се равнява на една пета от нивото, отчетено през 1990 г.

Въпреки че общата заетост отбелязва постоянен спад, заетостта в частния сектор отбелязва рязък ръст в началото на периода на прехода, макар и от ниско начално ниво – в реално изражение броят на работните места в този сектор се увеличава от 241 600 през 1990 г. на 912 200 през 1993 г. (почти 4 пъти). След това ръстът на заетостта в частния сектор се запазва, макар и с доста по-ниски темпове.

В резултат от развитието на нов частен сектор и от ускорения приватизационен процес през последните няколко години, делът на заетите в частните предприятия като цяло се повишава от 6% през 1990 на 68% през 2001 г. Докато заетостта в селското стопанство е изцяло в частни предприятия (97.5% през 2000 г.), делът на работещите в частния сектор в строителството е 78%, а в останалата част от промишлеността не надминава 77%. С изключение на няколко отрасли (като финансови дейности, търговия и услуги, хотелиерство и ресторантьорство), приватизацията напредва много по-бавно в сектора на услугите, където делът на работещите за частни работодатели възлиза съответно на 54%<sup>7</sup> от общата заетост през 2001 г.

<sup>7</sup> Секторът на услугите с изкл. на публичната администрация (NACEL)

След незадоволителното си начало приватизационният процес през последните години набира скорост и очевидно върви в правилна посока. Банковата криза от 1996-1997 г. несъмнено оказва неблагоприятно въздействие върху възникващия частен сектор. След това състоянието е стабилизирано и, както сочат най-новите проучвания<sup>8</sup>, новият частен сектор в страната е много динамичен, при което постига високо равнище на създаване на нови предприятия (83 138 през 2000 г., което е с 30% повече отколкото през 1997 г.) и на бизнес оборот (около 21%). Въпреки това новите фирми все още имат скромен дял от общата заетост (38%). Това се дължи основно на недостатъчното равнище на създаване на нови малки предприятия (техният брой се е увеличил от 173 000 през 1996 г. на 219 000 през 2000 г.), като този процес има много съществена роля за икономическото развитие на България. Тези предприятия са движещата сила в процеса на разкриване на нови работни места (през 2000 г. равнището на разкриване на нови работни места е 27% за микропредприятията и 10% за малките предприятия, като за големите предприятия този показател е едва 2%)<sup>9</sup>. Всичко това говори за сериозни проблеми в бизнес-средата, един от които са големите бюрократични спънки пред стопанската дейност, както е посочено в проучването, финансирано от Световната банка: "Законодателната уредба е непоследователна и несъгласувана, което създава възможности за необосновани решения и злоупотреба с власт. Регистрационните и лицензионните процедури са по-сложни и отнемат повече време, отколкото в други страни. Например за разкриване на ново предприятие в България са необходими седем различни разрешения, докато в Обединеното кралство броят на тези документи е ограничен до 2, а в Естония или Полша до 3. В допълнение броят на стопанските дейности, за които се изисква административно разрешение, се е увеличил от 42 през 1995 г. на 100 през 2000 г.". Различни документи акцентират и върху липсата на възможности за кредитиране на икономическата дейност като пречка за откриване на нови предприятия<sup>10</sup>.

#### *Разпределение на заетостта по професии*

През 2001 г. около 8.5% от всички заети лица са работили на управленски длъжности, а около 26.5% са заемали работни места, изискващи професионално или техническо образование (включително в армията). Около 28% от заетите са полагали квалифициран или нискоквалифициран ръчен труд, около 6% от всички работни места са били за квалифициран труд в селското стопанство. Около 9.6% от всички работещи лица са заемали работни места за неквалифициран труд, а една пета са били в търговията и услугите.

#### *Самостоятелна заетост*

От общия брой на заетите лица в трудоспособна възраст (между 15 и 64 год.) през 2001 г. 85 % са работници и служители, 13% са самостоятелно заети<sup>11</sup>, а 1.5% работят за семейни предприятия без трудово възнаграждение. Около 27% от самостоятелно заетите лица са и работодатели. Основната част от самостоятелно заетите лица и работодателите (съответно 47.6% и 69.4%) са заети в сектора на услугите.

---

<sup>8</sup> Ян Рутковски, "Why is unemployment so high in Bulgaria", Нови данни за бедността в България, Световна банка, проекто-доклад, май 2002г.

<sup>9</sup> Ян Рутковски, пак там

<sup>10</sup> SCR, Оценка на програмите, финансирани от ФАР, България, заключителен доклад - 2000 г., цитиран от консорциума Екодес в предварителната им оценка на българската Национална програма за икономическо развитие, април 2001 г.

<sup>11</sup> В тази цифра се включват самостоятелно заетите лица и работодателите

### *Заетост на пълно и на непълно работно време*

Едва 3% от заетите лица в трудоспособна възраст са работили на непълно работно време през 2001 г. Несъответствието по този показател с данните за ЕС е особено изразено за жените (3.5% в България срещу 33.4% в ЕС).

### *Регионални различия*

Повече от половината от населението в трудоспособна възраст (52.7%) и от всички заети лица на възраст между 15 и 64 год. (55.0%) са концентрирани в два района в страната<sup>12</sup> - в Югозападния и в Южния централен район (по данни за 2001 г.). Югозападният район, чието развитие и икономическа дейност са концентрирани в столицата София и прилежащата ѝ територия (71% от общата заетост в района и 21% от общата заетост) също така се характеризира с най-висок дял на заетост в сектора на услугите (57% от общата заетост през 1998 г.). Други райони, в които заетостта в сектора на услугите е от съществено значение (43% от общата заетост през 2000 г.) са Североизточният и Югоизточният (където заетостта е основно концентрирана в туризма по черноморското крайбрежие). В останалите райони между 35% и 40% от заетите на възраст 15-64 год. работят в сектор услуги. Единствено в Северозападния район селското стопанство остава основен източник на заетост.

Доминиращото положение на Югозападния район е отразено в регионалните различия между равнищата на заетост. През 2001 г. равнището на заетост в този район възлиза на 54.8% и е чувствително по-високо от средното за страната – 49.7%. В Южния Централен, както и в Северния Централен район стойността на този показател е близка до средната за страната или съвпада с нея. В останалите три района равнището на заетост е по-ниско от средното за страната, като най-ниското равнище е отчетено за Северозападния район (42.4%).

### *Скрита заетост*

В България все още е значителен секторът на “сивата” икономика, който според оценките през 2000 г. е генерирал около 20% от БВП и е осигурявал заетост за значителна част от работната сила. Същевременно предлаганите работни места са несигурни, ниско производителни и без съответната закрила<sup>13</sup>.

## **2.4 Безработица**

Разполагаме с два допълващи се източника на данни по отношение на безработицата: първият е свързан с административните данни за броя на безработните лица, регистрирани в Агенцията по заетостта, а вторият е основан на Наблюдението на работната сила, което се провежда от 1993 г. и използва международната дефиниция за безработица, приета от Международната организация на труда (МОТ).

### *Общи тенденции*

Безработицата в България достига връх през 1993 г., когато по данни от Наблюдението на работната сила в страната има 814 600 безработни лица. Това съответства на равнище на

<sup>12</sup> Цитираните райони съответстват на шестте района за планиране

<sup>13</sup> Вж. J. Rutkowsky, оценките на Неновски и Христов. Според други оценки този дял възлиза на 35%. Оценките, цитирани в предварителните проучвания, варират между 20% и 36% от БВП към средата на деветдесетте години

безработица от 21.4%<sup>14</sup>. След тази година равнището на безработица започва да намалява, като в периода 1996-1998 г. достига 14%. След това намаляването на числеността на работната сила се забавя и е напълно преустановено през 2001 г., докато безработицата отново бележи ръст (увеличение с 34% между 1998 и 2001 г., когато броят на безработните възлиза на 664 000). През 2001 г. равнището на безработица достига 19.6%, като нараства значително в сравнение с предходната година (почти 3 пункта).

#### *Структурни характеристики на безработицата*

С изключение на 1993 и 1995 г., равнището на безработица сред жените е аналогично или малко по-ниско от това на мъжете. Данните за 2001 г. сочат по-висок ръст на безработицата сред мъжете (с 3 пункта) в сравнение с тази при жените (където показателят бележи ръст от 2 пункта), което се дължи основно на рязкото повишение на участието на жените в работната сила. В резултат на това равнището на безработица сред жените (19.8%) е значително по-ниско, отколкото сред мъжете (20.9%). През 2001 г. равнището на безработица и за мъжете, и за жените (но преди всичко за мъжете) е значително по-високо от средното за Европейския съюз (съответно 6.6% за мъжете и 8.9% за жените). След 1993 г. равнището на безработица сред лицата от възрастовата група между 15 и 24 год. остава постоянно около два пъти по-високо в сравнение със същия показател за възрастовата група между 25 и 54 год. През 2001 г. равнището на безработица за тази група е 39.5%. Разликите между равнищата при младите мъжете и жените е сравнима с тази за възрастовата група 15 - 64 години.

Равнището на безработица сред лицата от възрастовата група между 55 и 64 год. отбелязва устойчив ръст от края на деветдесетте години и през 2001 г. достига стойност от 17.2%, сравнима с тази през 1993 г.

През последните години продължителната безработица отбелязва устойчив ръст.

Според данните от Наблюдението на работната сила през 2001 г. 62.7% от безработните лица на възраст между 15 и 64 год. (или 12.4% от работната сила в тази възрастова група), са безработни в продължение на една или повече години. Продължително безработните лица за повече от две години са над две трети от всички продължително безработни. Делът на продължително безработните от общия брой на безработните лица е аналогичен сред мъжете и жените. През 2001 г. равнището на продължителна безработица възлиза на 12.9% за мъжете и 11.7% за жените. Голям е броят и на продължително безработните младежи (50% от безработните младежи са продължително безработни през декември 2001 г.).

Безработицата засяга в много по-голяма степен лицата с ниско равнище на образование и квалификация. През 2001 г. равнището на безработица сред лицата с висше образование възлиза на 8.8% и е далеч по-ниско от общото равнище на безработица за възрастовата група 15-64 год. (19.2%), спрямо 18.8% и 32% респективно за тези със средно образование и с основно и по-ниско. Почти 50% от продължително безработните лица и 70% от продължително безработните младежи са с основно или по-ниско образование. Равнището

---

<sup>14</sup> Не разполагаме с данни от Наблюдения на работната сила за периода преди 1993 г., но на базата на данните за регистрираните безработни лица може да се направи изводът, че 1993 г. е пикова година по отношение на безработицата.

на излизане от безработицата възлиза на 17% за работниците с основно образование, срещу 26-28% за тези със средно образование.<sup>15</sup>

#### *Регионални характеристики*

В България се наблюдават значителни регионални различия в равнищата на безработица. През 2001 г. единствено в Югозападния район равнището на безработица за възрастовата група 15 - 64 е значително по-ниско от средното за страната (14.6% спрямо 20%). Този показател е малко под или около средната стойност за страната в Южния централен (18.7%) и в Централния северен район (20.0%), докато в Югоизточния, Североизточния и особено в Северозападния район равнището на безработица е между 23.8% и 29.7%. Данните сочат, че различията в равнището на безработица между отделните райони се задълбочават през последните няколко години.

#### *Мобилност на работната сила*

Географската мобилност на работната сила е ниска. Според проведените проучвания<sup>16</sup> миграциите с цел постъпване на нова работа намаляват през деветдесетте години. През 1999 г. те са 29% от общия брой на миграциите и показват тенденция към спад (32% през 1994 г.).

### **2.5. Етнически малцинства**

Две са важните етнически малцинства в България - българските турци, които са около 8% от населението, а делът на ромите варира от 4 до 10%.<sup>17</sup>

Според данните от преброяването от 1992 г. и при двете групи, но преди всичко при ромите образователното равнище на населението на възраст между 18-60 год. е значително по-ниско спрямо това на българите. От населението в трудоспособна възраст делът на българите с основно образование е 8%, на етническите турци - 16% и на ромите – 37%. Само 8% от ромите имат средно образование, от българските турци 25% са със средно образование, а делът на българите, завършили средно образование е 54%. Само 1 до 2 % от етническите турци и ромите в активна работоспособна възраст имат висше образование. Не съществуват систематични данни за тези групи и тяхното положение на пазара на труда. Въпреки това от различни материали става ясно, че и двете групи, и особено ромите са в неравнопоставено положение на пазара на труда. Според цитираното проучване безработицата и по-специално продължителната безработица е широко разпространена сред ромското население и българските мюсюлмани. В началото на деветдесетте години голям брой роми са съкратени и в ромските общности равнището на безработица достига около 80% от населението в трудоспособна възраст. Само 10% от ромите са заети в традиционните за тях занаяти и 8.5% притежават селскостопанска (обработваема) земя.

### **2.6. Заплати**

Значителен е спадът на реалните заплати през първите години на преход. Те започват да нарастват отново през 1992 г., но след това отново бележат спад. По време на икономическата криза и хиперинфлацията в периода 1996-1997 г. стойността на реалните

---

<sup>15</sup> J. Rutkowsky, цит. съч.

<sup>16</sup> И. Белева, В. Цанов, цит. съч.

<sup>17</sup> "Проучване на образователното положение на етническите малцинства в България" цитирано в Тематичен преглед на националните политики по образованието – България, 2002 г., ОИСР

заплати намалява с около 1/3. През 1997 г. реалните заплати достигат около 40% от своето ниво през 1989 г. Спад в реалните заплати се наблюдава във всички сектори на икономиката, но той е особено голям в сектора на строителството и услугите. В секторите на комуникациите и транспорта, както и в индустрията, реалните заплати през 1997 г. достигат 60% от нивото си през 1991 г. От тогава реалните заплати нарастват плавно, но през 2001 г. тяхното ниво е все още 10% под нивото от периода преди кризата. В края на 2001 г. средната брутна заплата е 316 лв. в общественния сектор и 245 лв. в частния сектор<sup>18</sup>.

На макро ниво през последните години заплатите нарастват успоредно с нарастването на продуктивността, която през 2001 г. възстановява своето равнище от периода на кризата през 1997 г.

Във всички отрасли на сектор услуги заплатите в частния сектор остават по-ниски в сравнение с тези в общественния сектор. През декември 2001 г. единствените изключения в услугите са образованието (с 34% повече в частния сектор), финанси, кредит и застраховки (с 4%) и здравеопазване и социално дело (1.7%). Най-големите различия са в отрасъл транспорт-телекомуникации (заплатите в частния сектор са 37% по-ниски, отколкото в общественния сектор), търговия и ремонт (с около 34% по-ниско в частния спрямо общественния сектор) и в операции с недвижимо имущество (с 8.4% по-ниско в частния спрямо общественния сектор). В частния сектор на отрасъл хотелиерство и ресторантьорство заплатите са по-ниски в сравнение с тези в общественния сектор с 13.5%. В отраслите на индустрията, заплатите в частния сектор са с 34% по-ниски, с 18% са по-ниски в енергетиката, с 25% в строителството, а в минно-добивната промишленост с 20%. Спадът в реалните заплати през деветдесетте години съвпада с нарастващи различия между средните заплати от частния и от общественния сектор. През този период също така се наблюдават и значителни различия в заплащането по региони и професии. Наличните изследвания показват, че в общественния сектор се наблюдава известно увеличение на броя на хората, които продължават своето професионално обучение. Различията между отраслите на индустрията формират друга картина: “наличието на твърде високи ренти в индустрията води до намаляване на интереса към непрекъснато обучение, тъй като доходите в по-голяма степен зависят от отрасъла, в който е заето лицето, а не от професионалната квалификация”<sup>19</sup>.

Съществуват доказателства за наличие на дискриминация в системата на заплащане. Според това проучване през 1997 г. жените печелят средно с 28% по-малко от мъжете. При равни качествени характеристики на работната сила заплащането на ромите е с над 20% по-малко от това на българите.

## 2.7. Институции на пазара на труда

Държавната политика по заетостта се определя от Министерския съвет. Министерството на труда и социалната политика разработва, провежда и координира държавната политика в областта на заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети. В развитието и прилагането на политиката по заетостта важен принцип е партньорството между институциите и неправителствените организации.

<sup>18</sup> Статистически справочник, РБ, февруари 2002г.

<sup>19</sup> “България – бедност по време на прехода”, доклад на Световната банка №18411, юни 1999г.

В Закона за насърчаване на заетостта от 01.01.2002 г. се предвижда създаване на Национален консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила към министъра на труда и социалната политика. Съветът ще се председателства от министерство на труда и социалната политика, съвместно с министерство на образованието и науката и съгласува потребностите от обучение за придобиване на професионална квалификация, съгласува разработването на национална политика и стратегии за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица, взаимодействието между представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище с сферата на обучението на възрастни.

Агенцията по заетостта изпълнява държавната политика на пазара на труда. Националната служба по заетостта (Агенция по заетостта) е създадена през 1989 г. и непрекъснато се развива с техническата помощ на страните членки на ЕС. До 2002 г. в нейните функции се включва и управлението на Фонд професионална квалификация и безработица, в който се набират средства за осигуряване на риска от безработица, както и средства за финансиране на пасивните и активни мерки на пазара на труда. От януари 2002 г. със Закона за насърчаване на заетостта активната политика на пазара на труда се финансира от държавния бюджет, а НСЗ се трансформира в изпълнителна агенция – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика.

### **3. Идентифициране на предизвикателствата на пазара на труда**

#### **3.1 Стратегически въпроси**

Процесът на икономически преход е неравномерен и се характеризира с остра икономическа криза и хиперинфлация през 1996-1997 г. Въвеждането на валутен борд през 1997 г. позволи на България да постигне макроикономическа стабилност и в тези условия да възобнови ръста на производството.

Икономическата стабилност все още не е довела до значително нарастване на заетостта. След отчетената максимална стойност от 21% през 1993 г., равнището на безработица започна да намалява и се стабилизира на около 14% до края на деветдесетте години. След това се наблюдава обратната тенденция на ръст, като равнището на безработица достигна 17% през 2000 и почти 20.0% през септември 2001 г.

Някои от основните проблеми на политиката по заетостта, формулирани на основата на анализа от предходните раздели, са:

- От началото на прехода икономическата активност на населението намалява. В съчетание с негативните демографски тенденции този процес вече е довел до намаляване на работната сила (с 11.4% спрямо 1993 г. и достига 3.33 млн. през 2000 г.). Демографските прогнози сочат по-нататъшно намаляване на броя на трудоспособното население, което при сегашното равнище на участие в работната сила ще доведе до допълнителното ѝ свиване с нови 4.5% към 2010 г. Населението на България застарява прогресивно (понастоящем делът на лицата на възраст над 55 г. е почти 28% от общия брой на населението).
- Независимо от спада в сравнение с върховете в това отношение 1993 г., равнището на безработица остава високо и отчита ръст след края на деветдесетте години, достигайки 17% през 2000 г. и почти 20.0% през 2001 г. Някои от основните структурни характеристики на безработицата са: значителен дял на продължително безработните

лица (възлизащ на около 13% от работната сила през 2001 г.); особено висока безработица и продължителна безработица сред ниско образованите слоеве на населението; висока младежка безработица и значителни различия в равнището на безработицата между отделните райони.

- Равнището на заетост бележи тенденция на спад и през 2000 г. възлиза на 47.7%, което е по-ниско от нивото през 1993 г. и по-ниско от средното за Европейския съюз с 16 пункта. Равнището на заетост сред жените е значително по-ниско от равнището сред мъжете (47.0% срещу 52.4%). Стойностите и на двата показателя са под средните за ЕС (с 20 пункта при мъжете и почти 8 пункта при жените).
- Преструктурирането на икономиката е причина за сериозния спад на заетостта в индустрията. Този спад не е придружен от адекватно паралелно развитие на сектора на услугите (създаване на работни места), докато заетостта в селското стопанство нараства. От заетите лица в трудоспособна възраст 15% са в индустрията, 14% в селското стопанство и 24% са в отраслите на сектор услуги.
- През последните години ръстът на заетостта в частния сектор е забавен. Новият частен сектор все още не достигнал достатъчен обем и ниво на развитие, позволяващи генериране на устойчив ръст на заетостта, който може да компенсира съкращенията на работни места в общественния сектор. Недостатъчен е темпът на създаване на малки предприятия, които са основният генератор за разкриване на нови работни места. Това говори за сериозни недостатъци на бизнес-средата в страната.
- Нивото на квалификация и структурата на работната сила са повод за загриженост за развитието на пазара на труда в непосредствена и средносрочна перспектива. Съгласно проучванията, средното равнище на образование на работната сила е относително ниско; квалификацията на много работници не отговаря на изискванията на разкриваните нови работни места; равнището на участие на младите хора в образователната система е много ниско на ниво висше образование, значителна част от младежите не продължават обучението си след завършване на средно образование.
- Промените в работната заплата са свързани основно с политиката по доходите (стрежеят да се съчетава нарастването на доходите за големи групи от населението и да се контролира инфлацията). През последните години на макро ниво трудовите възнаграждения нарастват успоредно с нарастването на производителността, но все още няма диференциация на трудовите възнаграждения според квалификацията, професията на работниците или в отделните райони. В подобна ситуация липсват положителни и ясни сигнали за търсенето и предлагането на работна сила.

В този раздел се разглеждат принципните области на политиката, които оказват влияние върху развитието на пазара на труда. Политиката по заетостта се разглежда в широк аспект – включваща политиката за развитие на човешките ресурси, политиката по доходите, системата за данъчно облагане и социални помощи, и Агенцията по заетостта и прилаганите от нея активни мерки и програми на пазара на труда. Също така са разгледани редица “хоризонтални” аспекти на политиката – регионални въпроси, равни възможности и подготвителни дейности от страна на България за ползването на помощта на Европейския социален фонд в областта на политиката по заетостта.

## 3.2 Развитие на човешките ресурси

### 3.2.1 Начално образование и обучение

#### *Настоящо състояние*

Училищното образование е задължително до навършване на 16 години. Основното образование се осъществява в два етапа: начален, с продължителност четири години (I-IV клас) и прогимназиален, с продължителност четири години (V-VIII клас). Средното образование включва общо, профилирано и професионално образование. Общото средно образование се осъществява в един етап с продължителност четири години от IX до XII клас. При завършване на XII клас се полагат държавни зрелостни изпити. Успешното завършване дава право за продължаване на образованието в следваща степен - висше образование.

Общото средно образование се осъществява в общообразователни училища или профилирани училища, като продължителността му е четири или пет години. Средното професионално образование се предоставя от технически училища и включва интензивно чуждоезиково обучение, когато периодът на обучение е 6 години (след 7-ми клас). Съществуват и професионално-технически училища със срок на обучение три години, предоставящи професионална подготовка основно по прости професионални дейности, включващи ръчен труд. Професионално образование се предоставя и в професионални колежи, след завършване на средно образование. Обучението е с продължителност до две години.

След успешно завършване на средно образование и полагане на държавни зрелостни изпити обучаващите се могат да продължат образованието си без ограничения в избора на учебни заведения. Приемането във висшите училища става чрез полагане на приемни изпити, определени по брой и вид от съответното висше училище. Системата на висшето образование се състои от университети (33), специализирани висши учебни заведения (8) и колежи (9 независими колежи, съществуващи във всички висши образователни институции).

През първата половина на деветдесетте години броят на студентите се удвоява (от 127 000 през 1988/89 г. до 248 570 души през 1995/96г.)<sup>20</sup>, след което не се наблюдават значителни промени.

Реформата във висшето образование, започната в началото на периода на прехода (по силата на Закона за академичната автономия, приет през 1990 г.), води до безконтролно разрастване на системата на висшето образование (разкрити са 100 нови факултета и 5 университета, броят на учебните програми нараства от 150 на 490). Предприети са мерки за регулиране на този процес (Законът за академичната автономия е заменен със Закона за висшето образование, приет през 1995 г., който от своя страна претърпява изменения през 1999 г.) с оглед възстановяването на контрола върху развитието на системата на висшето образование при запазване в определени граници на автономията на висшите училища. Законът подробно регламентира по-специално създаването на висши училища или филиали, както и утвърждаването на учебните програми. Предприети са мерки и за осигуряване на качествен учебен процес във висшето образование. Националната агенция за оценяване и акредитация е отговорна за качеството и акредитацията на университетите. Създадена е през 1996 г., а започва своята дейност през 1997 г. Акредитацията е

<sup>20</sup> "Тематичен преглед на националните политики по образованието – България", 2002 г., ОИСР

необходимо условие за държавно признаване и финансова подкрепа. Към момента всички 50 институции за висше образование, с изключение на една, са акредитирани.

През 1999 г. бюджетът за образованието е в размер на 3.6% от БВП, спрямо 5.5% в ЕС. Бюджетът за професионалното образование и обучение е 1.25% от БВП.

#### *Политики и проблеми*

Докато процентът на децата, постъпващи в първия етап на основното образование, е много висок (96% от децата между 6 до 10 годишна възраст), за втория етап на основното образование той пада на 81% (10-14 годишна възраст) и на 63% за постъпващите в средното образование (14-16 годишна възраст)<sup>21</sup>. Броят на постъпващите във висши учебни заведения е нисък. Делът на продължаващите образованието си във висши училища е 60%, но студентите в университетите и еквивалентните висши училища представляват 23,2% от съответната възрастова група<sup>22</sup>, а тези от професионалните колежи са само 2.3% от тази възрастова група. Данните за относителния дял на отпадналите от училище (около 6-7% за задължителния етап от образованието)<sup>23</sup> не дават точните измерения на проблема. Процентите на постъпващите в системата на образованието показват, че около 20% от децата не завършват основното си образование и почти 40% не продължават обучението си в средния курс.

Големият брой деца в училищна възраст, които не постъпват в училище или не посещават учебни занятия, до голяма степен се обяснява с тежкото социално и материално положение на семействата. Това е проблем, който засяга преди всичко децата от ромската общност (по данни от средата на деветдесетте години повече от половината деца на възраст до 16 г. не са посещавали никога училище). От 100 деца от ромската общност, постъпили за обучение в първи клас на основното образование, едва 5 имат малък шанс да завършат средно образование.

Наличните данни сочат, че дисбалансите в училищната мрежа обясняват до известна степен ниското ниво на участие в средното образование. В голяма част от селата няма училища за средно образование: липсата на удобен транспорт и свързаните с това разходи са сериозен проблем за много деца. Друг фактор е закриването на общообразователните училища в полза на гимназии или професионално ориентирани училища, в които обаче селективният подход спрямо постъпващите деца е много висок. Рационализацията на общата училищна мрежа, насочена към намаляване броя на училищата съобразно намаляващия брой на децата, също може да доведе до увеличаване процента на децата, които не постъпват в училище или не посещават учебните занятия.

Професионалното обучение трябва да отговаря на потребностите на пазара на труда. Младежката безработица е висока, но тя е по-висока при младите хора с професионално образование, отколкото при тези със средно общо образование. В резултат на реструктуриране и финансови проблеми са прекъснати традиционните връзки между професионалните училища и предприятията. Вече не съществува директен преход от училище към работа, а предприятията не осигуряват практическо обучение. Също така учебните програми не са съобразени с нуждите на предприятията.

За разрешаване на тези проблеми са предприети редица мерки.

<sup>21</sup> Данни за учебната година 1999-2000г.

<sup>22</sup> Данни от МОН и ОИСР

<sup>23</sup> ОИСР

Направени са стъпки за подобряване на образователното обслужване и за предотвратяване на възможността от училище да отпаднат деца от етническите малцинства, и особено ромски деца. Специализиран екип в МОН разработва стратегия, основана най-вече на положителния опит, придобит от неправителствените организации (НПО). В състава на този екип са включени представители на етническите малцинства. Обучението се осъществява на български език, но със Закона за народната просвета, в сила от 1999 г., се предвижда възможността учащите се да бъдат обучавани на майчиния си език в училище. На практика обаче тази възможност се прилага само за децата, чийто майчин език е турският, поради липса на учители, владеещи ромски език.

Продължават да действат около 100 ромски училища, създадени през петдесетте години. Училищната инфраструктура е в особено лошо състояние и класовете често са твърде многобройни. Въпреки съобразяването на учебните планове с националните образователни изисквания (извършено през 1992 г.), образованието, предоставяно в ромските училища продължава да е с по-ниско качество и ниво. По-голямата част от децата не владеят български език. В резултат на това образователните постижения и шансове на децата от ромската общност остават изключително ниски. Формално по силата на Закона за народната просвета изборът на училище не зависи от местоживеенето. Въпреки това молбите за постъпване на деца от ромската общност в масовите училища не се удовлетворяват лесно<sup>24</sup>, като шансовете им за постъпване се намаляват допълнително от недостатъчната им подготовка. Понастоящем в процес на реализация са пилотни проекти за интегриране на ромските деца в общите училища.

В училищата, където процентът на децата от ромската общност е висок, преподават учители от ромски произход, чиято основна цел е да подпомогнат учениците при изучаването на български език и да развият техните комуникативни умения. Необходими са обаче много усилия за информиране и разясняване, за да бъдат преобърнати негативните нагласи в обществото.

Реформата на професионалните училища също поражда очаквания за подобряване на баланса между етническите групи, представени в професионалното образование, но като цяло получаването на професионално образование и обучение от представителите на ромското малцинство остава проблематично.

Осигуряването на образование за всички деца е приоритет на политиката, който е заложен в националната програма за децата на България, приета през април 2002 г. Независимо от тези мерки за превенция на отпадането от училище и нередовното посещаване на учебните занятия от децата от етническите малцинства, в частност от децата от ромското малцинство, тези проблеми все още не са разрешени. Съществуват превантивни схеми, подкрепяни от НПО, както и пилотни проекти, финансирани от ЕС по програма "Училище за всеки". Въпреки това тези проекти имат случаен характер и продължителността им е несигурна. Учащите се с голям брой отсъствия от учебни занятия, или учениците, непосещаващи училище за определен период, се изключват от училището, което посещават и понякога биват премествани в друго училище, което в повечето случаи води до окончателното им отпадане от образователната система. Тази процедура трябва да се преразгледа.

---

<sup>24</sup> О. Марушиакова, В. Попов, "Проучване на образователното положение на етническите малцинства в България" цитирано в Тематичен преглед на националните политики по образованието – България, 2002 г., ОИСР

Системата за професионалното образование и обучение се децентрализира (Законът за професионалното образование и обучение от юли 1999г.) чрез прехвърляне на правомощия от МОН на общините и училищата. Целта е да се постигне максимална гъвкавост между професионалното образование и обучение, от една страна, и нуждите на пазара на труда, от друга.

Мрежата от общообразователни училища вече е рационализирана във връзка с намаляващия брой на децата от младите възрастови групи. Подобен процес се изпълнява понастоящем по отношение на мрежата от професионални училища. Оптимизацията е насочена към адаптиране на училищната мрежа към демографските промени (намаляването на числеността на младите възрастови групи), но този процес е ръководен и от стремежа за по-рационално предоставяне на професионално образование и обучение в съответствие с потребностите на пазара на труда. Това включва: закриване на професионалните училища, които предоставят професионална подготовка по професии, чието търсене намалява, обединяване на училища с цел осигуряване на достатъчен брой учачи се. Този процес започна през февруари 2002 г. с изготвяне на процедури на общинско равнище, и по план следва да приключи до началото на учебната 2003/2004 г. През последните години започна процес на преразглеждане на учебните планове в професионалните училища. Целта е да бъдат заменени преподаваните сега специалности, наследени от миналото и неотговарящи на нуждите на икономиката, с по широки “професионални области”, които дават обща рамка за обучение по различни професии с прилагане на модулния принцип на обучение.

Стратегията за висшето образование е приета през 1999 г. Някои от нейните елементи вече са изпълнени, като напр. въвеждането на такси за обучение (с различен размер в зависимост от избраната специалност и степента на обучение)<sup>25</sup>. Тази стратегия предвижда и ангажиране на социалните партньори в образователните програми и стандарти, финансиране на приоритети, съобразени с търсенето, унифицирани приемни изпити, реорганизиране на съществуващите 194 специалности в 20 по-широки области, отпускане на студентски заеми и преразглеждане на системата за отпускане на студентски стипендии с цел разширяване на критериите за това (основани понастоящем на академичния успех).

Независимо че завършването на висше образование е предимство (равнището на заетост при висококвалифицираните индивиди е два пъти по-високо в сравнение с това при нискоквалифицираните), някои от завършилите висше образование срещат трудности при намирането на работа. Това се дължи до известна степен на факта, че много от работодателите не признават висшето неуниверситетско образование, но трябва също така да бъдат изследвани и осъвременени адекватността на програмите за висше образование, тяхната атрактивност и качество, с оглед по-доброто им адаптиране към структурните промени.

#### **Оценка**

***България следва да изготви задълбочен анализ с оглед установяване на факторите за отпадането и нередовното посещаване на училищата, които са свързани с образователната система в България, за да бъдат набелязани адекватни мерки за решаване на проблема.***

---

<sup>25</sup> Напр. студентите, обучаващи се за степен бакалавър, плащат по 150 лв. на семестър, а следващите в докторските програми плащат по 400 лв. на семестър

*Необходимо е да се осигури равен достъп до образователната система. България трябва да положи повече усилия, за да подобри значително достъпа до образование на групите от етническите малцинства, както и да разработи в тази насока подходяща стратегия. Вероятно ще има нужда от анализ на възможните несъответствия при териториалното разпределение на общообразователните училища.*

*Наред с необходимостта от рационализиране и подобряване на мрежата от професионални училища не бива да се забравя, че новата система трябва да покрива адекватно територията на страната, за да не бъдат създавани допълнителни трудности, свързани с достъпа до образование. Процесът на преразглеждане на учебните планове за професионалните училища трябва да бъде завършен и резултатите от него да се въведат в практиката във възможно най-кратък срок. При изготвянето на новите учебни планове е необходимо да се има предвид, че те трябва да бъдат ориентирани към постигането на дългосрочни цели и да се характеризират в достатъчна степен с адаптивност към променящите се потребности от професионални умения.*

*Необходимо е съобразяване на предоставяното обучение с местните потребности, не бива да се игнорира и рискът от прекомерно стесняване на подхода. Процесът на децентрализация включва ясно дефинирани и разпределени отговорности между всички заинтересовани участници по отношение на управлението и финансирането, а също и изискването да бъдат приети адекватни механизми за предоставяне на правомощия, вкл. за обучение на персонала на общините и училищата във връзка с изпълнение на новите им задължения.*

*България следва да направи оценка на това дали системата за висше образование в страната е адаптирана към актуалните нужди. Това включва преразглеждане на ползваната в момента инфраструктура, която може да се окаже излишно развита предвид намаляването на броя на младите възрастови групи от населението, преразглеждане на съотношенията между отделните специалности в светлината на очакваните бъдещи процеси в икономиката, и съответно на пазара на труда.*

### **3.2.2. Продължаващо обучение**

#### *Текущо състояние*

Широк кръг от учебни заведения, вкл. училищата, и по-специално професионалните училища, предлагат образование и обучение за възрастни. Няма налични официални данни относно броя на институциите за обучение. Агенцията по заетостта организира обучение както за безработни, така и за заети лица.

По данни на CVTS<sup>26</sup> през 1999 г. около 13% от всички заети лица и 46% от целия персонал на организациите, предлагащи обучение, са участвали в курсове за ППО (продължаващо професионално обучение). Нивото на участие при мъжете е било по-високо от това при жените (съответно 33% и 20%). Като цяло едва 28% от предприятията са организирани продължаващо обучение. Броят на часовете за обучение е бил 35 часа на участник и 4 на служител. В сравнение със страните на ЕС тази цифра е ниска, особено като се има предвид, че България се намира в продължаващ и глобален процес на реструктуриране.

---

<sup>26</sup>Обзор на продължаващото професионално обучение, Евростат

От своето създаване Агенцията по заетостта организира курсове за обучение на безработни лица. През 2001 г. тя е организираща 741 курса за обучение на безработни, като по-голямата част от тези курсове (58%) са с продължителност между един и три месеца. Освен това няколко от действащите програми включват образователен компонент (например - Програма "Ограмотяване, квалификация, заетост", Проект "Красива България", програмите за създаване на заетост чрез подкрепа на бизнеса) и др.

Обучението се възлага на организации, предоставящи обучение, които се избират в рамките на тръжна процедура. Обучението следва да се извършва по някои от професиите, за които има търсене на местния пазар на труда, като списъкът на тези професии се утвърждава от Управителния съвет на Агенцията по заетостта. Агенцията поема разходите за обучението в размер до 200 лв. на човек. На тази основа се изготвят тръжните предложения, внасяни от обучаващите организации

За да имат право на участие в търга, организациите, предоставящи обучение, трябва да са лицензирани от Националната агенция за професионално образование (НАПОО). НАПОО, функционираща от 2000 г., е разработила акредитационна система, която се прилага към всички институции за професионално обучение. Тя отговаря също за създаване на стандартни критерии, според които се лицензират различните видове професионални обучения и за националните изпити, за координацията на стратегиите за професионално образование и обучение, както и за развойно-проучвателната дейност в тази област.

Безработните лица, които участват в обучение за придобиване на професионална квалификация получават определени суми (стипендии), чийто размер се залага ежегодно в Националния план за действия по заетостта.

До сега обучението, организирано от АЗ (за безработни и заети лица) бе финансирано от Фонд "Професионална квалификация и безработица". От 2002 г. това обучение, както и останалите активни мерки за насърчаване на заетостта, се финансират от държавния бюджет.

#### *Политика и проблеми*

Обучението на заети лица е недостатъчно развито. Въпреки че 70% от колективните трудови договори съдържат клауза за обучение, предприятията не смятат за свой приоритет обучението на персонала. Този факт се обяснява със съчетанието от няколко фактора: цялостно затруднено финансово състояние на предприятията и липса на средства за обучение; липса на стимулиращи работодателите механизми; фактът, че работодателите не разглеждат професионалното обучение като инвестиция и реална предпоставка за конкурентноспособност, както и неумението им да определят потребностите от обучение; наличие на висококвалифицирана свободна работна сила на пазара на труда (съгласно данните на проекта "Обзор на продължаващото професионално обучение" (CVTS2), 71% от предприятията, които не са организирали курсове за професионално обучение, са мотивирали решението си с възможността да намерят работници с необходимите им професионални умения на пазара на труда).

В България започна разработването на национална стратегия за продължаващото професионално обучение. Изготвен е концептуален Документ за продължаващото професионално обучение в България и е сформирана междуведомствена работна група.

Правителството очаква, че след анализ на статистическата информация за резултатите от 2001 г., предвиденото в бюджет 2001 г. намаление на данъците и социалните вноски ще окаже непряко положително влияние върху инвестициите на фирмите, в частност тези за обучение. Не са предвидени мерки, които да осигуряват по-преки стимули.

Съгласно изложеното в раздел 3.4.2., периферното положение на обучението се обяснява главно чрез приоритета, който се отдава на мерките по заетостта в активните програми, на фона на ограничените общи средства за активна политика. В средата на деветдесетте години достъпът до обучение е сведен до лицата с “гаранция за работа”, т.е. писмена заявка от работодатели, които са готови да ги наемат за минимум 9 месеца след края на обучението. ЗНЗ утвърди премахването на това ограничение, което всъщност още през 1999 г. не се прилагаше. В рамките на активните мерки обучението на безработни заема периферно място.

Безработните с най-ниско ниво на образование се възползват най-малко от обучение. През 1999 г.<sup>27</sup> относителният дял на лицата с основно и по-ниско образование е 14% от общия брой на безработните лица, завършили курсове за професионално обучение (в сравнение с 21% за лицата с висше образование и 48% за тези със средно професионално образование). Така се очертава тенденцията да бъдат потвърдени заключенията от няколко проучвания, че се наблюдава явлението “обиране на каймака”, което говори за слабости както в идентифицирането и подбора от страна на АЗ, така и в предлаганото обучение. Това също допринася за изключително високо ниво на безработица сред лицата с ниска степен на образование в България (почти 35% през 2001 г.).

Полагат се усилия да бъде осигурено добро качество на обучаващите институции, които организират обучението чрез финансиране от АЗ. Досега съществуваше система за регистрация в АЗ. Организацията, предлагащи обучение, (като институция, предлагаща професионално ориентиране) трябва да получат лиценз от Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО).

#### **Оценка**

*В момента както интензивността, така и участието в обучение са изключително ниски както при безработните, така и при заетите лица. Необходимо е спешно предприятията да бъдат наказани да осъзнаят значението на обучението и да създадат подходящи стимули. Решаването на проблема с неравностойния достъп на безработните лица до обучение трябва да заеме приоритетно място.*

*Намерението да се създаде стратегия за продължаващо обучение трябва да бъде приветствана, тъй като тя представлява задача от изключителна спешност за страна в процес на бързо реструктуриране. За да има смисъл, подобна стратегия трябва да бъде създадена в тясно сътрудничество със социалните партньори. Тази стратегия трябва да се насочи към фундаментални въпроси като отношението на работодателите към обучението, липсата на средства и стимули за работодатели и работници.*

### **3.3. Работна заплата, данъци и социално осигуряване**

Динамиката на работната заплата следва да бъде съобразена с икономическата ситуация в страната и да способства за увеличаване на заетостта и ограничаване на безработицата.

<sup>27</sup>“Национален доклад , България 2000”, европейска фондация за обучение

Този въпрос има два основни аспекта. На макроикономическо равнище е необходимо промените в работната заплата да отразяват развитието на производителността в икономиката, като по този начин насърчават общия ръст на заетостта. На структурно равнище е необходимо разходите за труд за нискоквалифицирани работници да не обезсърчават наемането на работна сила на работни места с умерено заплащане, като в същото време нетните трудови възнаграждения, предлагани на такива работници, следва да служат като стимул на безработните или неактивните лица да търсят и да постъпват на работа.

Три параметъра на пазара на труда оказват влияние върху това дали динамиката на работната заплата насърчава ръста на заетостта: цялостният процес на формиране на трудовите възнаграждения, ефектът на данъчното облагане върху доходите от трудова дейност и характерът на системите за заместване на доходите на безработните лица.

### **3.3.1 Формиране на трудовото възнаграждение**

Както в държавния, така и в частния сектор договарянето на трудовите възнаграждения се извършва в рамките на тристранното сътрудничество. Съветите за тристранно сътрудничество са учредени на национално, браншово и местно (общинско) равнище. С последните изменения на Кодекса на труда, направени през 2001 г., се предвижда и договаряне на равнище административна област.

Определянето на размера на трудовите възнаграждения в бюджетния сектор се извършва с постановления на Министерския съвет. Корекции в размера се правят най-малко веднъж годишно, но могат да се предприемат и по-често. През 2001 г. бяха планирани две увеличения, но наличните средства в държавния бюджет не позволиха да се осъществи планираното за октомври второ увеличение. Последното увеличение на бюджетните заплати е осъществено през юли 2002 г. (в размер на 5%), което е второто увеличение за тази година. Част от трудовите възнаграждения на държавните служители се формира индивидуално. Увеличението се отнася само до основния компонент на трудовото възнаграждение и се определя съобразно длъжността, степента и категорията администрация. Малко по-различен е механизмът за определяне размера на трудовите възнаграждения за служителите в публичната администрация, които не са държавни служители<sup>28</sup>.

Наличните данни показват, че определянето на размера на трудовите възнаграждения в държавните предприятия остава до голяма степен извън контрол, въпреки усилията на правителството след 1996-1997 г. за обвързване увеличенията на работната заплата с финансовото състояние на фирмите. Доскоро формирането на трудовото възнаграждение се ръководеше в по-голяма степен от очакванията за ръста на инфлацията, отколкото въз основа на тенденциите в развитието на производителността. През 2002 г. намерението е като критерий да бъде въведена производителността. Понастоящем в рамките на споразумението с Международния валутен фонд се прилагат специални условия към оставащите монополи (около 60 на брой). Размерът на трудовото възнаграждение там може да се увеличава само ако са изпълнени точно определени условия (печалба през предшестващата година, да не се получават субсидии от държавния бюджет, редовно изплатени задължения).

---

<sup>28</sup> Статуса на държавните служители е регламентиран през 2000г.

Системата за определяне размера на трудовото възнаграждение все още има редица характеристики, наследени от миналото. Пример за това е практиката за изплащане на премии (които достигат от 25% до 30% от основната заплата) или дефинирането на отрасли и групирането по професии<sup>29</sup>.

Размерът на минималната работна заплата се определя с постановление на Министерския съвет след консултации със социалните партньори, представени в Националния съвет за тристранно сътрудничество. Според споразумението с МВФ от 2002 г. минималната работна заплата следва да се коригира с процента на нарастването на средната заплата в публичния сектор за последното отчетно шестмесечие спрямо предходното. Съотношението между минималната и средната работна заплата е спаднало от 54% през 1991 г. на 27% през 1997 г. Оттогава то се повишава непрекъснато и достига 35% след последната корекция на минималната заплата през 2001 г. (със 17.6% от 85 на 100 лв.).

### *Проблеми*

На фона на слаб социален диалог в частния сектор, и по-специално в сектора МСП, по отношение на работните заплати частните работодатели се стремят да копират поведението на големите държавни предприятия, които самите са ограничени от централизираните правила за корекция на заплатите. Тъй че и развитието на заплатите в частния сектор едва ли е свързано с производителността и стопанските резултати. Като цяло това също е затруднило и договарянето на работните заплати, с оглед подобряване пазара на труда, и е оказало влияние върху трудовата заетост. И наистина, един функциониращ пазар на труда би изисквал по-децентрализирано договаряне на работните заплати в публичния сектор и развитието на независим социален диалог както на браншово, така и на равнище предприятия. Това положение се признава като незадоволително и двустранното договаряне на работните заплати трябва да се въвежда постепенно (вж. раздел 3.7).

Правителството е разглеждало минималната работна заплата главно във връзка с политиката на доходите. От друга страна, за работодателите тя се е превърнала в инструмент за облекчаване на плащанията по данъци и социални осигуровки. Официалната статистика относно средното ниво на работните заплати в частния сектор не отразява реалното състояние и действителното развитие на работните заплати в България остава неизяснено. Правителството смята, че неотдавнашното значително увеличение на минималната работна заплата е стимул, който създава възможност за намаляване на тази практика, но това вероятно няма да окаже силен ефект, ако развитието на работните заплати продължава да бъде така непостоянно.

### *Оценка*

***Тристранното договаряне на работните заплати трябва постепенно да бъде заместено от двустранно, като се прави необходимото договаряне да се извършва на съответното ниво.***

***Социалните партньори и правителството трябва да преразгледат механизмите за формиране на работната заплата, така че те адекватно да отразяват производителността, професионалните умения и регионалните различия. Реформата на системата за работни заплати трябва да осигури развитието на работните***

---

<sup>29</sup> “Реални заплати: Ограничения и монетарния режим”, Н. Неновски, Д. Колева, Българска национална банка, DP/18/2001

*заплати да бъде положително по отношение на работещите, като същевременно допринася за макроикономическата стабилност.*

### 3.3.2 Данъци и социално-осигурителни вноски

Високото равнище на облагане върху труда (включително и отражението на осигурителните вноски) се отразява негативно върху създаването на работни места и може да намали търсенето на работна сила от формалната икономика, като в същото време насърчава прираста на черната икономика. Общото отражение на данъците и социално-осигурителните вноски може да бъде обобщено като данъчно бреме<sup>30</sup>.

Данъчните ставки върху личните доходи са 18%, 24%, 28% и 29% съответно за етажите от данъчната скала за облагане. През 2002 г. месечният необлагаем минимум нараства от 100 лв. на 110 лв., което е с 10 лв. повече от минималната работна заплата.

Държавното обществено осигуряване (ДОО) предоставя обезщетения, помощи и пенсии при временна неработоспособност, временна намалена работоспособност, инвалидност, майчинство, безработица, старост и смърт. Общият размер на осигурителните вноски 42.7% съответства на трета категория труд<sup>31</sup>, от които 32.2% се заплащат от работодателите и 10.5% от работниците; 4% от вноската е за осигуряване при безработица и 6% за здравно осигуряване. Този основен размер се прилага до максимален размер на брутно трудово възнаграждение от 850 лв. По този начин размерът на плащанията за осигурителни вноски, дължими от работодателя и осигуреното лице, намалява прогресивно. За самоосигуряващите се лица общите размери на осигурителните вноски за ДОО са 29% или 32% от общия доход, в зависимост от осигурените рискове, като в тях не се включва размерът на вноската за здравно осигуряване.

Данъчната стъпка е 47% за високите заплати и 43% за средните. Тя остава висока за ниските трудови възнаграждения (според направени изследвания<sup>32</sup> 41% за работниците, получаващи минималната работна заплата).

#### *Политики и проблеми*

Размерът на осигурителните вноски е твърде висок в резултат от високия коефициент на зависимост. Това се дължи на увеличената във финансово отношение тежест на социалното осигуряване, тъй като приходите във фонд ДОО намаляват поради намалената заетост, чийто ефект се усилва от несъгласуваността с данъчните плащания<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Изчислено отношение на сбора на данък общ доход, събран със социалните осигуровки от страна на работниците и работодателите от общите разходи за труд (брутна заплата, събрано със социално-осигурителните вноски на работодателя)

<sup>31</sup> Съществуват три категории труд, съответстващи на различни режими на пенсиониране. Условието за пенсиониране са променени с новия закон за пенсионно осигуряване, приет през 2000 г. Работниците в първите две категории (напр. миньорите) имат право на пенсиониране преди достигане на нормалната пенсионна възраст. Трета категория е основна (94% от работещите по трудов договор според данни от НСИ). Общият размер на осигурителната вношка за втора категория е 52.7% и 57.7% за първа (като вноските на работодателите са съответно 42.2% и 47.2%)

<sup>32</sup> Рутковски, цит.

<sup>33</sup> Данни от средата на 1996 г. сочат, че невнесени или частично внесени са били соц-осиг. вноски за 1.17 млн. работници и служители, което се равнява на 40% от общия брой на заетите лица.

Общият размер на осигурителните вноски нараства от 35% през 1990 г. на 47.5% през 1999 г. От средата на деветдесетте години осигурителните вноски за безработица и социално осигуряване намаляват прогресивно, вследствие на което през 2001 г. (след последното намаление) общият осигурителен размер намалява до 42.7%, като в този размер се включват вноските за ДОО, за здравно осигуряване и за безработица. Общият осигурителен размер за самонаетите лица също е намален през 2001 г. с 3 пункта.

Правителството си поставя за цел постепенно намаляване на размера на осигурителните вноски до постигането през 2007 г. на съотношение 50/50 между работодателите и работниците. През 2002 г. съотношението между осигурителната тежест за осигурените и осигуряваните е променено от 80/20 на 75/25, но общият размер на осигурителната вноска не е променен.

Предприети са мерки за намаляване на данъчната тежест за фирмите. През януари 2002 г. размерът на данъка върху печалбата е намален от 20% на 15%. Общият данъчен процент, включващ общинските данъци, също е намален от 28% на 23.5%.

Предприети са мерки за подобряване събираемостта на данъците

#### **Оценка**

*При настоящото икономическо развитие на страната максималният размер на данъчното облагане и данъчната тежест върху трудовите доходи са високи и са съществена бариера за откриване на работни места, а когато се създават такива, голяма част от тях са ниско платени и съответно са непривлекателни за безработните лица.*

*Същевременно високият размер на осигурителните вноски насърчава развитието на заетостта в сенчестата икономика. В допълнение към ефективното осъществяване на мерките за намаляване на корпоративното данъчно облагане, България трябва приоритетно да преразгледа системата за данъчно облагане, включително данъчното облагане на самонаетите лица.*

*Подобряването на съгласуваността (събираемостта) на данъчните плащания е предварително условие за намаляване на данъчното бреме в средносрочен план.*

### **3.3.3 Защита на доходите на безработните лица**

#### *Текущо състояние*

Безработните лица, регистрирани в Дирекциите "Бюра по труда", имат право на парично обезщетение при безработица, ако са подлежали на задължително осигуряване за всички осигурени социални рискове най-малко 9 месеца през последните 15 календарни месеца (или 6 месеца през предходната година за сезонните работници), и са готови да приемат предложените им от Агенцията по заетостта работа или обучение. Паричните обезщетения за безработица се изплащат ежемесечно за период от 4 до 12 месеца в зависимост от продължителността на осигурителния стаж на лицето. Максималният срок за изплащане на обезщетенията от 12 месеца се определя при наличие на 25 години осигурителен стаж.

Основният размер на обезщетението е 60% от получения средномесечен осигурителен доход за последните 9 месеца, през които безработните лица са подлежали на задължително осигуряване за всички осигурени социални рискове, като не може да бъде по-малък от минималния и по-голям от максималния размер на обезщетението за

безработица. За 2002 г. те са съответно 70 и 130 лв. Размерът на обезщетението на безработните лица се определя пропорционално на уговореното работно време. В случаи на непълнен работен ден размерът на обезщетението може да бъде по-малък от определения минимален размер на обезщетението за безработица. Обезщетението за безработица не подлежи на данъчно облагане като доход.

Безработните лица, които са получавали обезщетение за безработица през последните три години, имат право на обезщетение за не повече от четири месеца, при това в минимален размер. Лицата, уволнени на основание дисциплинарни нарушения или са напуснали доброволно работа имат право на обезщетение за безработица също в минимален размер за срок не повече от 4 месеца. Лицата, наети на работа на непълно работно време, в срока за изплащане на парично обезщетение и получаващи възнаграждение по-малко от МРЗ, установена за страната, имат право на обезщетение за безработица в размер на 50 на сто от полагащото им се парично обезщетение за оставащия период за изплащане.

Средният месечен размер на изплащаните парични обезщетения за безработица е около 80 лв. (в края на 2001 г.). През 2001 г. (декември) само 15% от безработните лица са получили обезщетение в максимален размер, 20% са получили обезщетения в размер под максималния, но над минималния, 17% са получили обезщетение в размер над минималния, но под размера на минималната работна заплата и 47,2% са получили обезщетения в минималния размер<sup>34</sup>.

Социалното подпомагане е обвързано с размера на доходите на подпомаганите лица и обхваща месечна парична помощ и помощи в натура (безплатни стоки или услуги, достъп до системата за социални грижи и пр.), еднократни или спешни (еднократно изплащана сума) парични помощи.

Правото на социални помощи се определя на базата на гарантирания минимален доход, коригиран с размера на домакинството и на членовете в него<sup>35</sup>. Понастоящем размерът на гарантирания минимален доход е 40 лв. Конкретният размер на помощта се определя като разлика между диференцирания минимален доход и реалните доходи на семействата от предходния месец, като само 70% от доходите от трудова дейност се вземат предвид. В допълнение към основното социално подпомагане през зимния сезон, домакинствата, които имат право на социално подпомагане, получават помощ за електроенергия (сума с фиксиран размер, понастоящем възлизаща на 37.35 лв.) и помощ за отопление (в зависимост от коригирания ГМД).

Само безработни лица, които са били регистрирани в продължение на шест месеца в бюро по труда, имат право да кандидатстват за социални помощи. В допълнение безработните лица, кандидатстващи за помощ, са задължени да участват, не по-малко от 5 дни месечно, безвъзмездно в програми, организирани от Общинската администрация за оказване на социални услуги, благоустрояване и хигиенизиране на населените места. При

---

<sup>34</sup> По това време минималният и максималният размер са фиксирани като процент от минималната работна заплата (съответно 85% и 140% от МРЗ). Данните за първото тримесечие на 2002 г. показват, обаче, че размерът на изплащаните обезщетения също попада в тези граници. Съотношението е от същия порядък: 17% са получили обезщетения в максимален размер, 15% попадат в двете средни категории и 45% са получили обезщетения в минимален размер.

<sup>35</sup> [Децата до 16 години се вземат предвид при изчисляване на общия коефициент на домакинството; различни коефициенти се прилагат за различен брой деца, посещаващите училище, децата с увреждания и др.](#)

наличие на деца в семейството е възможно отпускането на социална помощ дори когато родителите не отговарят на другите условия за получаването ѝ<sup>36</sup>.

#### *Проблеми и политика*

Процентът на лицата, получаващи обезщетения за безработица, е нисък. През последните години той намалява - от 31% през 1997 г. до 20% през 2001 г. Няма точна информация за припокриването на лицата, получаващи обезщетения при безработица и социални помощи. Домакинствата с едно безработно лице, подпомагани през 2001 г., съставляват приблизително 70% от подпомаганите<sup>37</sup>. Голяма е вероятността преобладаващата част от безработните лица, които нямат право да получават обезщетения за безработица или срокът на получаване е изтекъл, особено за продължително безработните лица, да получават социално подпомагане.

Системата за обезщетения при безработица е подлагана на неколкостепенни изменения от началото на прехода. Няколко последователни реформи са довели до повишаване на изискванията по отношение на предходните осигурителни периоди и минималния гарантиран размер, а максималният период за получаване на помощи е увеличен. Минималните изисквания за трудов стаж за придобиване на право на обезщетение са увеличени от шест на девет месеца. Периодът, в който се вметват периодите на заетост, е увеличен от 12 на 15 месеца, а максималният период за получаване на обезщетение е увеличен от шест месеца на дванадесет месеца. Младежите без трудов стаж нямат право на парично обезщетение за безработица, а от 01.01.2002 г. отпадна възможността лицата, които са останали 6 месеца без работа след изтичане на срока за изплащане на паричното обезщетение за безработица (продължително безработни лица) да получават парична помощ. Тези две групи представляват приблизително половината от регистрираните безработни лица. Рестриктивните условия по отношение на обезщетенията за безработица за лицата, станали повторно безработни, са друг фактор, допринасящ за ниския брой на тази група в общия брой безработни лица.

Едно от опасенията на българските власти е свързано с контрола върху декларираното право за получаване на обезщетения за безработица. Мерки в тази област са предприети в рамките на реформите в социалното осигуряване и активната политика на пазара на труда. В резултат от тях администрирането и осигуряването за безработица, и обезщетенията за безработица е прехвърлено от АЗ на НОИ. Новата система позволява обвързване на административните данни, свързани с положението на отделните лица по отношение на социалното осигуряване (събирани от Националния осигурителен институт), и информацията, свързана със статуса на безработното лице. Въпреки това коректният обмен на информация за новорегистрираните безработни и последващата информация между АЗ и НОИ остава условие от изключителна важност за ефективността на цялата система. Въвеждането на новия подход стартира и се очаква да бъде завършено до края на 2003 г.

Съгласно изследване<sup>38</sup>, проведено в края на деветдесетте години, доходът, получаван от обезщетенията за безработица и от социалните помощи, е бил нисък в сравнение със средната работна заплата, но висок в сравнение с минималната работна заплата.

---

<sup>36</sup> Домакинство с деца, възрастните безработни членове на което не отговарят на изискванията, може да получи социална помощ на основание на броя и положението на децата (в зависимост от това дали посещават училище или не)

<sup>37</sup> [По данни на НССП – 343 430 случаи на подпомагане, от които 166 988 случаи с едно безработно лице.](#)

<sup>38</sup> "Пазара на труда и социалната политика в България", ОИСП, CCNM/DEELSA (98)64

Минималното и средното обезщетение за безработица са били много близко до доходите, получавани от работа при минимална работна заплата за страната. Техните стойности са съответно 85% и 96% от минималната работна заплата за едно лице, и 94.5% за семейство с две деца. Месечното социално подпомагане представлява между 80% и 93% от минималната заплата за семейства с две или три деца. Социалните помощи са били по-високи от минималната работна заплата за самотни родители (108% за социално подпомагане, 101% и 111% за минимално и средно обезщетение за безработица).

След последните реформи от пролетта на 2002 г. минималният и максималният размер на обезщетението за безработица вече не са обвързани с минималната работна заплата, а се определят на годишна основа със закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване. Размерът, определен за 2002 г., представлява намаление със 17.6% за минималното обезщетение и 7% за максималното, в сравнение с равнищата от края на 2001 г., като въпреки това те са с много близки равнища до минималната работна заплата в страната, определена на 100 лв. С последните законодателни промени е отменена допълнителната помощ за продължително безработните лица, необвързана с размера на доходите, която се равнява на 60% от минималната работна заплата. Тя се изплаща за срок от три месеца на лицата, които все още са безработни шест месеца след изтичането на срока на изплащане на обезщетението за безработица. Според данните на публикуваните проучвания<sup>39</sup> тази помощ частично дублира социалната помощ.

Социалното подпомагане (в натура и финансови средства) е финансирано от държавния и общински бюджет. През последните години общините срещат остри финансови проблеми. Като следствие от това те често не могат да посрещнат нуждите на всички нуждаещи се от социално подпомагане, да осигурят изплащането на пълния размер на помощите или да ги изплатят навреме.

Системата за социално подпомагане е комплексна (понастоящем съществуват 43 различни коефициенти за определяне на диференцирания доход), и изисква наличието на информационен и контролен капацитет. Тази система има висока административна цена. Статусът на получателите на социална помощ трябва да бъде контролиран всеки месец от Общинската служба за социално подпомагане. За безработните лица този контрол изисква точен обмен на информация между АЗ и ОССП.

От началото на прехода социалното подпомагане е използвано основно като отговор на нарастващата бедност. При 1.3% от БВП размерът на средствата, преразпределяни чрез социалните помощи, е считан от българските власти за достигнал критичен праг.

Най-неравнопоставените групи безработни лица, особено ромите, не покриват условията за получаване на обезщетения за безработица. Съгласно налични изследвания има също така пречки пред достъпа до подкрепа чрез социални помощи за ромското население.

Тези опасения следва да бъдат отразени в промените на настоящата система за социално подпомагане, подготвяно от междуведомствена работна група. Предвижда се средствата за социални помощи, предназначени за хората в трудоспособна възраст, които са в състояние да извършват трудова дейност, да бъдат трансформирани в “средства за осигуряване на заетост”, както и да бъде подобро качеството, насочеността и предоставянето на социалното подпомагане като цяло.

---

<sup>39</sup> Преглед на пазара на труда и социалната политика в България, ОИСР

### Оценка

Добре разработената система за обезщетения при безработица е важна за подпомагане на икономическото реструктуриране, за осигуряване на доход на безработните и за поддържане на тяхната връзка с пазара на труда. Настоящата система за обезщетения при безработица не осигурява достатъчно покритие на безработните лица, особено на най-неравнопоставените групи. Новата организация на тази система следва да бъде използвана за осъществяване на по-добър контрол и за избягване на нарушенията. Тази система ще трябва да подсигури силна връзка между администрацията, занимаваща се с обезщетения, и АЗ, за насърчаване на активното търсене на работа и обучение.

В същото време системите за обезщетения и подпомагане, особено социалното подпомагане, могат да създадат демотивация за приемане на работа или за работа в формалния сектор. Социалното подпомагане изглежда насърчава пасивния подход вместо активното търсене на работа. Предвижданото реформиране на системата за социално подпомагане следва да обърне особено внимание на този въпрос и на взаимодействието между двете системи. Връзката с активната политика и предлагането на възможности за заетост и обучение следва да бъдат преразгледани.

## 3.4 Агенцията по заетостта и активните програми и мерки на пазара на труда

### 3.4.1 Агенция по заетостта

Deleted: ¶

Ефективната обществена служба по заетостта е важен инструмент за осъществяване на политиката по заетостта в периода на икономически преход и реструктуриране. Обществената служба по заетостта играе решаваща роля за адаптиране на хората към променените условия. Тя подпомага и насърчава мобилността и гъвкавостта, като помага на лицата да определят и придобият необходимите умения, нагласи и други условия, които се изискват в контекста на новите и развиващи се икономически области.

Deleted:

#### Настоящо състояние

Освен централното управление в София, Агенция по заетостта включва девет регионални дирекции с териториален обхват от две до четири области, и 121 Дирекции “Бюра по труда” (една четвърт от които обхващат територията на една община, а останалите обслужват от шест до десет общини) и 145 филиала. В допълнение функционират около 30 изнесени работни места, в населени места извън седалището на Дирекциите “Бюра по труда”, които се създават с оглед изпълнение на специфични функции в райони, засегнати от масови съкращения, свързани с реструктуриране на производства. Към Агенцията по заетостта действат и две специализирани звена: Център за информационно-издателска дейност и Бюро “Студентски труд”.

Централното управление има общи правомощия по отношение изпълнението на политиката по заетостта и е натоварено с цялостното управление, координация и контрол на дейността на териториалните и специализираните звена. Дирекциите “Регионални служби по заетостта” са административни структури, които координират и подпомагат дейността на Дирекциите “Бюра по труда”, Дирекциите “Бюра по труда” осъществяват политиката по заетостта на местно ниво и предлагат следните услуги на лицата, търсещи

Deleted: ¶

Deleted: са

Deleted: и

Deleted: те

Deleted: дирекции

Deleted:

Deleted: бюрата по труда

Deleted: Бюрата по труда

работа<sup>40</sup>: регистрация, посреднически услуги по заетостта, информиране и ориентиране, подпомагане на дейностите по търсене на работа (вкл. клубове “Работа”), организиране на обучение (за безработни и заети лица, вж. раздел 3.2.2), администриране и изплащане на обезщетения за безработица до 31.12.2003 г.

Към месец април 2002 г. общата численост на персонала на Агенцията по заетостта възлиза на 3 400 души, от които 196 работят в общата и специализирана администрация на АЗ 164 - в Дирекциите “Регионални служби по заетостта” и 3 040 (89%) работят в Дирекциите “Бюра по труда”, което прави съотношение от един служител на около 214 безработни лица<sup>41</sup>. От общия брой на служителите, работещи в 115 Дирекции “Бюра по труда”, 56% работят в пряк контакт с безработните, 23% са свързани с администриране на обезщетенията за безработица<sup>42</sup>, а работата на останалите е свързана с обслужването и поддръжката на информационната система. Равнището на квалификация на персонала е високо, като 60% от целия персонал на Агенцията е с висше образование. Общата численост на персонала на Агенцията по заетостта е намалена с 10% от 31.05.2002 г. Това съкращение е свързано с реструктурирането на функциите на системата по заетостта, предвидено с последните реформи в нея. Съкращенията засягат главно персонала, занимаващ се с администрирането на помощите за безработица, който ще бъде прехвърлен в структурата на Националния осигурителен институт. Към октомври 2002 г. персоналят в регионалните служби е сведен до 164 човека, а в бюрата по труда - на 3016 човека.

След 1997 г. всички териториални звена са обхванати от единна информационна система и разполагат с местна информационна мрежа. Информационната система обхваща - регистрацията на лицата, търсещи работа, изчисляване и администриране на обезщетенията за безработица, предлагани услуги и активни мерки, посреднически услуги за намиране на работа, както и информацията за свободните работни места, обявени пред структурите на Агенцията по заетостта. Броят на компютрите, инсталирани в отделните Дирекции “Бюра по труда” варира в зависимост от размера им; понастоящем съотношението е 2 компютъра на трима служители. От 1999 г. всички бюра по труда са свързани с Интернет. Засега обаче общ достъп е осигурен само в най-големите бюра (понастоящем около десет от тях), а в останалите бюра с мрежата е свързан само по един компютър, като достъпът е ограничен за ползване от служителите, които обслужват местната мрежа. От 2000 г. националната служба по заетостта разработи и поддържа собствена Интернет-страница, която предлага информация за дейността на Агенцията по заетостта и свободните работни места, обявени пред Дирекциите “Бюра по труда”. Страницата може да се използва директно от работодателите, които желаят да обявят свободните работни места, които предлагат, както и от лицата, търсещи работа, които желаят да се представят пред работодателите.

<sup>40</sup> Освен Агенцията по заетостта в страната действат между 60 и 70 частни посреднически агенции по заетостта, лицензирани от Министерството на труда и социалната политика, които предлагат посреднически услуги по заетостта, информиране и ориентиране

<sup>41</sup> Изчислено на базата на общия брой на персонала на АЗ и броя на регистрираните безработни към 01. 10. 2002 г.

<sup>42</sup> Тези данни са изчислени на базата на следното разпределение на длъжностите: 35 счетоводители, 35 юридически консултанти, 145 специалисти по информатика, 890 служители, натоварени с администриране на обезщетенията за безработица (общо 1420 служители) от общо 3 257, работещи в АЗ.

<sup>43</sup> В т.ч. Дружествата за заетост и структурно развитие се считат за субсидирана заетост

Deleted:	з
Deleted:	XX
Deleted:	¶
Deleted:	...86...94... [1]
Deleted:	бюрата по труда
Deleted:	286
Deleted:	-
Deleted:	- в Дирекциите “Регионални служби по заетостта”
Deleted:	регионалните служби
Deleted:	, 162 в централното управление и 51 – в специализираните звена, ...175 те [2]
Deleted:	бюрата по труда
Deleted:	1 837 души (или ...6,4...)... [3]
Deleted:	...т [4]
Deleted:	Трудовите задължения на 890 души (или 23,4% от общия брой на персонала) ...145 души са натоварени ..., а работата на останалите е свързана с администрирането на активните програми на пазара на тр... [5]
Deleted:	досег
Deleted:	контакт с [6]
Deleted:	Нивото
Deleted:	Персоналят на [7]
Deleted:	бюра
Deleted:	
Deleted:	по труда
Deleted:	варира от 80 [8]
Deleted:	;
Deleted:	
Deleted:	ч
Deleted:	Числеността н [9]
Deleted:	бюра по труда
Deleted:	надхвърля 50 души. ¶
Deleted:	¶
Deleted:	...разработе [10]
Deleted:	бюра по труда
Deleted:	варира в зави [11]
Deleted:	¶
Deleted:	На следващ е [12]
Deleted:	все...относно [13]

### Проблеми и политика

Системата на Агенцията по заетостта постоянно се усъвършенства и развива с техническата помощ на държавите-членки на Европейския съюз. Реорганизирането на системата за социално осигуряване (вж. раздел 3.3) и новата рамка за осъществяване на политиката на пазара на труда (Законът за насърчаване на заетостта, който е в сила от януари 2002 г.), означават промени, свързани с функциите и организацията на Агенцията по заетостта.

Последните законодателни изменения осигуряват рамката, която ще даде възможност на Агенцията по заетостта и особено на бюрата по труда за повече усилия и ресурси на мерки за активизиране на безработните. Изпълнението на тези дейности предполага наличие на достатъчни ресурси, персонал и капацитет, и към настоящия момент не е ясно дали тези условия са налице. Още веднъж трябва да се подчертае, че само около половината от персонала на системата по заетостта е в директен контакт с безработните лица. Няма налични сравними данни за персонала, който е във връзка с предприятията. Изпълнението на ефективни мерки изисква ранен контакт с търсещите работа лица и осигуряване на услуги, подкрепа и активни мерки, адаптирани към индивидуалните нужди, както и последващо наблюдение на положението им през целия период на безработицата им. За да бъде активен и ефективен участник на местния пазара на труда, системата по заетостта се нуждае също така от осъществяване и поддържане на редовни контакти с работодателите.

Реформите се фокусират повече върху административната реорганизация и по-малко върху подхода към търсещите работа и към работодателите. Необходима е промяна в културата на Агенцията по заетостта в смисъл на пренастройване от доминиращия административен подход към подход, ориентиран към клиентите, предполагащ нови отношения и връзки както с безработните, така и с работодателите, особено на местно равнище, но няма ясни виждания, в частност обучителни действия, относно изпълнението на тази амбиция.

Следващата стъпка в разработването на информационната система е създаването на национална база данни на АЗ. Това е задължително условие за осигуряване на връзка и координация с други административни източници на информация, в частност с оглед осъществяването на контрол върху изплащаните обезщетения за безработица, за подобряване на цялостния мониторинг върху изпълнението на политиката по заетостта и подпомагане на процеса на вземане на решения, както и с оглед осигуряване на бъдещата връзка с EURES. Към момента, поради липса на средства, работата по изграждането на базата данни не е започнала.

### Оценка

*Последната реформа в механизмите на финансиране и статута на Агенцията по заетостта представлява първа стъпка към осигуряване на модерна обществена служба по заетостта, разполагаща с капацитет да допринесе за провеждането на по-активната политика по заетостта. Изграждането и функционирането на новата Агенция по заетостта следва да се наблюдава внимателно. Необходимо е да се осигурят достатъчни финансови ресурси и персонал, особено за дирекции “Бюра по труда” по места, частично посредством преразпределяне на персонал, занимаващи се с административни дейности, към обслужване на клиенти – търсещи работа и работодатели.*

*Необходимо е да се разработи и приведе в действие подход, даващ възможност за най-ранно адресиране към безработните чрез подкрепа и активни мерки, адаптирани към тяхното индивидуално положение и нужди.*

Deleted: ¶	... [14]
Deleted: ¶	... [15]
Deleted: Първоначалн	... [16]
Deleted: –	
Deleted: - регистрация	... [17]
Deleted:	
Deleted: ,	
Deleted: –	
Deleted: са разширен	... [18]
Deleted: ¶	
Deleted: В резултат на	... [19]
Deleted: службата	
Deleted: АЗ за	
Deleted: влезе ... през	... [20]
Deleted: управлението	... [21]
Deleted: са извадени	
Deleted: отпадат от	... [22]
Deleted: и	
Deleted: но дотогава	... [23]
Deleted: Освен това	
Deleted: Същевремен	... [24]
Deleted: о	
Deleted: а издръжка	
Deleted: звено	
Deleted: в структурат	... [25]
Deleted: то	
Deleted: на труда и	... [26]
Deleted: ,	
Deleted:	
Deleted: натоварено с	
Deleted: за изпълнени	... [27]
Deleted: ъв	
Deleted: тази връзка	
Deleted: с това	
Deleted: понастоящем	... [28]
Deleted: –	
Deleted: - София-град	... [29]
Deleted: ¶	
Deleted: Премества с	... [30]
Deleted: рационализацията	
Deleted: оптимизиран	... [31]
Deleted: да се	
Deleted: съчетаването	
Deleted: е	
Deleted: с преразглеж	... [32]
Deleted: ¶	
Deleted: Предвид пост	... [33]
Deleted: да се	
Deleted: за включаване	
Deleted: т	
Deleted: в работната	... [34]
Deleted: да посветят	
	... [35]
	... [36]

Общото признаване на нуждата от промени във фундаменталната култура към подпомагане нуждите на динамичния пазар на труда трябва да бъде последвано от конкретни действия, включващи обучение на персонала, особено на местно равнище.

### 3.4.2 Активни програми и мерки на пазара на труда

#### Текущо състояние

Нормативната основа за осъществяване на активните програми е влезлият в сила от 01.01.2002г. Закон за насърчаване на заетостта и основният оперативен документ, годишният Национален план за действия по заетостта, който служи като основа за разпределение на бюджета за активни програми на пазара на труда.

Разходите за активни програми и мерки на пазара на труда възлизат на 100.7 млн. лв. за 2001 г., или 0.35% от БВП по текущи цени. Реално направените разходи обаче са с 15% по-ниски от сумата, необходима за програмите, включени в Националния план за действие по заетостта за 2001 г. Съгласно приетия бюджет за 2002 г., разходите за изпълнение на активни програми на пазара на труда ще нарастват с 5.6% до 106.3 млн. лв., т. е. дялът на тези средства от БВП ще се запази непроменен на ниво от 0.35%.

Смяната на разходите от такива за пасивни мерки към активни мерки се наблюдава от началото на преходния период, като за миналата година се наблюдава застой. След значителното увеличение - от 7% през 1991 г. на 31.2% през 1998 г., - дялът на разходите за активна политика през 2001 г. спада на 23.6%.

В България се изпълняват голям брой активни програми с различен обхват, целеви контингенти и значение. Основните видове мерки, включени в активните програми, са субсидии за наемане на работа<sup>43</sup>, схеми за временна заетост<sup>44</sup>, подпомагане на самостоятелната заетост и програми за обучение за придобиване на професионална квалификация, оказване на помощ при търсене на работа (вкл. 37 клубове "Работа") и за насърчаване на мобилността.

Средно за периода 1998-2001 г. схемите за временна заетост представляват почти половината от разходите за активни мерки, субсидираната заетост – 36%, подпомагането на самостоятелната заетост – 14% и обучението – по-малко от 1%. По отношение на включените участници, схемите за временна заетост и субсидираната заетост отново са основните мерки (съответно около 46% и 40% от общия брой участници в активни програми), докато самонаемането представлява 11%, а обучението – 3% от участниците. Общият брой на участниците през 2001г. (без клубовете "Работа") е около 107 000 човека, което се оценява на 16% от регистрираните безработни лица.

Схемите за временна заетост позволяват на общините или предприятията да назначават за не повече от пет месеца безработни лица. Агенцията по заетостта изплаща възнаграждение

<sup>44</sup> В т.ч. Национална програма за временна заетост, Програма за временна заетост през зимните месеци, Проект "Красива България", специална схема за временна заетост за регионите, засегнати от особено висока безработица, Национална програма за преодоляване последиците от горски пожари

Deleted: Настоящо

Deleted: ¶

С оглед постигането на пълна хармонизация с правото и достиженията на Европейския съюз, и създаването на условия за пълноценно приложение на Европейската стратегия по заетостта,

Deleted: б

Deleted: е приет и

Deleted: на

Deleted: от 1 януари 2002 г.

Deleted: влезе в

Deleted: е в сила Закон

Deleted: ът

Deleted: за насърчаване на заетостта. Законът регулира обществените отношения, свързани с подпомагането и насърчаването на заетостта, професионалното информиране и консултиране, обучението за придобиване на професионална квалификация на безработни и на заети лица; посредничеството по информиране и наемане на работа на български гра... [39]

Deleted: С влезлия в с... [40]

Deleted: Законът за ... [41]

Deleted: и

Deleted: йто се осигур... [42]

Deleted:

Deleted: е даден прио... [43]

Deleted: наскоро

Deleted: на

Deleted: ¶

Deleted: ¶

Deleted: Осн

Deleted: типове

Deleted: активни

Deleted: на пазара на труда

Deleted: (разделени н... [44]

Deleted: -

Deleted: програми, ... [45]

Deleted: ,

Deleted: (национална ... [46]

Deleted: . Други актив... [47]

Deleted:

до максимален размер, определян всяка година (100 лв.<sup>45</sup> за 2002 г.), допълнителни възнаграждения по КТ и задължителните осигурителни вноски, дължими от работодателя. Субсидии за назначаване на работа се предоставят, в частност, за няколко целеви групи<sup>46</sup> продължително безработни лица, безработни лица, наети по трудов договор на непълно работно време, безработни младежи на възраст до 29 г. и особено групи в неравностойно положение. Агенцията по заетостта субсидира трудовите възнаграждения в размер като на схемите за временна заетост. Субсидията се изплаща за определен период, с максимална продължителност в повечето случаи 12 месеца<sup>47</sup>. Допълнителна субсидия, свързана единствено с осигурителните вноски<sup>48</sup>, се изплаща за срок до 9 месеца, ако трудовото правоотношение продължи след края на първоначално субсидирания период.

Сдруженията за заетост и структурно развитие<sup>49</sup> започват дейността си през 1997 г. основно с цел създаване на алтернативна временна заетост (за срок до 24 месеца) за работници, съкратени в резултат на реструктуриране на фирми, и за преквалификацията им по нови професии. Сдруженията се създават за пет години и в тях участват общинските администрации, общински и частни предприятия, финансови институции и социални партньори. Седемдесет процента от финансирането им е от държавния бюджет за активни мерки на пазара на труда. Сдружението развива дейности с нестопанска цел, определени в каталог от задачи - основно дейности, присъщи на общината (като строителство и поддръжка на пътища, сметоизвозване, поддръжка на съоръжения за обществено ползване и пр.), възложени от общините. Средствата за трудови възнаграждения, допълнителните възнаграждения по КТ и вноските за социално осигуряване за наетите безработни лица се изплащат на сдруженията от Агенцията по заетостта. Понастоящем функционират 37 сдружения за заетост. Всички те са създадени в общини, засегнати от реструктурирането, довело до високи равнища на безработица.

Насърчаването на безработните към самостоятелна стопанска заетост се състои главно във финансова подкрепа. Съобразно нуждите на лицето се осигурява ориентиране и обучение. След одобрен бизнес-план от дирекциите “Бюра по труда”, безработните получават обезщетенията си за безработица наведнъж. Повечето от подкрепените инициативи са в областта на земеделието (45%) и търговията (21%).

Изплащането на средства, свързани с мобилността, има ограничено приложение (708 бенефициенти за 2001г.). Мярката се отнася за лица, живеещи извън мястото, в което работят и за безработни лица, назначени в друго населено място за поне 6 месеца, и покрива разходите за транспорт и преместване (включително разходите, свързани с интервюто за назначаване).

Deleted: маргинално

<sup>45</sup> Въпреки, че тази сума е равна на минималната работна заплата, тя не е обвързана формално с размера на МРЗ.

<sup>46</sup> Субсидии за наемане на работа се предоставят и на микропредприятия за първите пет безработни лица, наети на работа, но в този случай само осигурителните вноски, дължими по трудовите правоотношения (на базата на максималния размер на субсидираното трудово възнаграждение) се възстановяват за срок до 12 месеца, като трудовият договор трябва да е сключен за срок от минимум 24 месеца

<sup>47</sup> продължителността може да бъде разширена до 18 или 24 месеца при някои специфични случаи

<sup>48</sup> Вноските за социално осигуряване се възстановяват на базата на максималното трудово възнаграждение, изплащано от Агенцията по заетостта

<sup>49</sup> Въдъхновени от германските “фондации за заетост”

### Проблеми и политика

Във връзка с настоящите активни програми могат да бъдат дефинирани значителен брой проблеми.

Както нивото на разходите за активни програми, така и нивото на участие остават скромни в решаването на проблема с безработицата и бъдещите предизвикателства, свързани с реструктурирането.

Активните мерки са насочени основно към осигуряване на временна заетост. Българските власти са наясно, че схемите за временна заетост не допринасят за трайното устройване на работа на участниците в тях и че след изтичане на договора им по-голямата част от тези хора отново остават безработни.

Мерките, свързани с обучение, имат ограничено въздействие, въпреки че по-голямата част от безработните и продължително безработните лица са с ниска степен на квалификация. Нещо повече, по-голямата част от изпадналите в безработица лица поради реструктуриране на предприятия са с квалификация, неадекватна на търсената на пазара на труда. Налични данни от проведено проучване предполагат, че в програмите за обучение за придобиване на професионална квалификация<sup>50</sup> съществуват ефекти “обиране на каймак” (“подбор”), които предполагат включването в посочените програми на хората с най-добра квалификация сред целевата група.

Съгласно проведено проучване<sup>51</sup> през последните години намалява броят на безработните младежи, участващи в активни програми, в частност в програмите за обучение.

Тези проблеми ще бъдат частично адресирани посредством реформите в активната политика, продиктувани от новия Закон за насърчаване на заетостта.

Финансовият механизъм, действал до сега, не можеше да осигури достатъчно ресурси за активната политика. До 2001 г. основен източник на финансиране на активните програми е фонд “Професионална квалификация и безработица”, със средства от който са финансирани и пасивните мерки (вж. раздел 3.3). В съчетание с нарастващата безработица, ограничената и неравномерна събираемост на осигурителните вноски оказва пряко въздействие върху ресурсите на фонда, така че приоритет се отдава на изплащането на обезщетения за безработица. През 2001 г. това доведе до недостиг на средства за финансиране изпълнението на Националния план за действия по заетостта. Съгласно Закона за насърчаване на заетостта от 2002г. активната политика е напълно финансирана от държавния бюджет, което ще осигури по-устойчива финансова основа.

Deleted: въздействие

Deleted: доведе

Въпреки това общите бюджетни ограничения са сериозно препятствие за адекватното финансиране на активната политика на пазара на труда в България, макар предвидените в бюджета средства за активни програми през 2002 г. да се увеличават и да стигат за цялостно изпълнение на Националния план за действия по заетостта. Това означава 108,4 хиляди участника, което е значително повече от участниците през 2001г.

В рамките на активната политика България е отдавала приоритет на програми за заетост, в частност на схеми за временна заетост. В условията на стагнация на икономиката и на

Deleted: стагнирани

<sup>50</sup> ОИСР, цит.

<sup>51</sup> “Оценка на нетното въздействие на активните програми и мерки на пазара на труда в България”, Уолш, НСЗ и МТСП, януари 2001г.

пазара на труда, които преобладават от началото на периода на прехода, тези мерки бяха най-краткият път за безработните до връщането им на работа. В този контекст се обяснява положителната оценка на субсидираната заетост в България<sup>52</sup> докато общата оценка на активните програми на пазара на труда е с доста по-неблагоприятни заключения. Мерките за заетост остават приоритет в политиката през 2002 г., но са направени усилия за разполагането на ресурсите с оглед постигане на по-добър баланс между програмите, осигуряващи временна заетост и стимулирането на отворен пазар на труда. Средствата, предвидени за временна заетост през 2002 г., са намалени до 26% от общия бюджет за активни програми, тези за субсидирана заетост и подкрепа за самонаемане са увеличени съответно на 44% и на 25%. Броят на участниците в схеми за временна заетост ще бъде намален и ще представлява само 23% от безработните лица, които ще бъдат включени в активни програми.

Съгласно резултатите от оценката на [нетното въздействие на активните програми и мерки на пазара на труда в България](#)<sup>53</sup>, извършена за България от Холандския икономически институт през 2001 г., са направени усилия за адресиране схемите за временна заетост към безработните лица в най-неблагоприятно положение и особено към ромите, за които те са почти единственият достъпен източник на заетост. Тези схеми са оценени като добре адаптирани към сезонните дейности, изискващи ниско квалифициран ръчен труд, които все още имат икономическо значение в България. Наличните данни от проведени проучвания<sup>54</sup> показват, обаче, че вместо като активна мярка, програмата за временна заетост с общественополезен труд функционира по-скоро като източник на доходи, особено за продължително безработните лица, и обезсърчава участниците да търсят работа. Продължителността на заетост не дава право за получаване на обезщетения за безработица, ако участникът е останал без работа в края на действие на схемата.

Deleted: то

Deleted: в последно време

Новият Закон за насърчаване на заетостта прави две изменения по отношение на стимулите за търсене на работа. Първото е свързано с премахване на ограничението до размера на минималната работна заплата, установена с предишната реформа (Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1998 г.) като максимален размер на възстановяваните средства. Втората промяна се изразява в увеличаване на периода на отпускане на субсидията (от 3 на 12 месеца при наемане на работа на продължително безработни лица, и от 6 на 12 месеца при наемане на работа на безработни младежи).

Делът на мерките за обучение в активните програми на пазара на труда в България продължава да намалява - от 8% през 1993 г., до по-малко от 1% за периода 1998-2001 г. Имайки предвид това ниско ниво, сумата, предвидена за 2002 г., представлява значително увеличение (от 652,3 на 5177,0 хиляди лева). Броят на лицата, които ще получат обучение е приблизително 8 пъти по-висок в сравнение с последните години. Посредством официалното премахване на условието за "гарантирано работно място" като условие за провеждане на обучение, Законът за насърчаване на заетостта осигурява по гъвкави условия за обучение на безработни лица.

Рамковата програма за интеграция на ромите, одобрена през 1999 г., включва мерки за подобряване на тяхната квалификация. Съгласно наличната информация поради недостиг на ресурси нейното прилагане остава нерегулярно.

<sup>52</sup>Цитирано по-горе

<sup>53</sup> "Оценка на нетното въздействие на [активните програми и мерки на пазара на труда в България](#) "

<sup>54</sup> Преглед на пазара на труда и социалната политика, ОИСП

## Оценка

*Предвид силно ограничените ресурси и общото състояние на заетостта в страната, в настоящия момент е трудно да се предприеме значителна реорганизация на дейностите по осъществяване на активни програми на пазара на труда.*

*За да се гарантира, че при наличните условия в страната съществуващите програми допринасят за една по-активна стратегия по заетостта, е необходимо те да са точно адресирани.*

*Използването на схемите за временна заетост трябва да бъде наблюдавано внимателно, така че да е сигурно, че те остават насочени към групите безработни лица, за които са ефективни (предназначени). Необходимо е бързо да се направи оценка за идентифициране на възможния ефект на заместване при субсидираната заетост.*

*Необходимо е да се организират допълнителни програми за обучение с оглед увеличаване на шансовете на безработните за намиране на работа. Това предполага осигуряване на допълнителни ресурси. Може да се наложи и преразглеждане на програмите, включващи компонент за обучение, за да се гарантира, че този компонент се изпълнява ефективно и постига поставените цели.*

*Необходимо е да се отдели по-голямо внимание на нуждите на рисковите групи на пазара на труда и особено на ромското население.*

*България следва да продължи да контролира ефективността на осъществяваните активни програми на пазара на труда, анализирайки данните от вече проведените оценки. Мониторингът на прилагането и оценката на активните програми трябва да стане практика в рамките на наличната администрация на всички нива, особено в дирекции “Бюра по труда”. Условиата за това включват усилия за обучение, насочени към персонала.*

Deleted: ската страна

*Всички тези мерки са в интерес на най-ефективното разпределение на наличните средства, отпуснати от бюджета, и на въвеждане на нова рамка за финансиране.*

### 3.5 Регионални аспекти на политиката по заетостта

Deleted: ¶

Както видяхме в раздел 2, налице са съществени регионални различия в състоянието на заетостта. Отделните региони се различават също така и по отрасловата структура на заетостта, и по степента на риск от бъдещи сътресения на трудовия пазар, дължащи се на продължаващия процес на реструктуриране на икономиката.

Deleted: несъответствия

Deleted: промишлеността

След 1995 г. (когато е приет Законът за административно-териториалното устройство на Република България), територията на страната е разделена на 28 административни области<sup>55</sup>. В допълнение, на основание на Закона за регионално развитие от 1999 г., през 2000 г. са създадени шест района за планиране<sup>56</sup>, които са основата за дейностите по планиране, осъществяване и мониторинг на политиката за регионално развитие.

Deleted: ЪГ

<sup>55</sup> Които заменят съществуващите дотогава девет административни области

<sup>56</sup> С Постановление на Министерския съвет №145 от 27 юли 2000 г. за определяне на условията и реда за изпълнение на стратегии и програми, съфинансирани от програмите на Европейския съюз в областта на регионалното развитие и икономическото и социалното сближаване

Регионалната политика е сравнително нова в България. Законът за регионално развитие от 1999 г. е първият нормативен акт, създаващ цялостна правна рамка за регионално развитие. През 1998г. е създадена правна рамка за разработване на регионални програми за заетост. След това МТСП утвърди Методическо ръководство за разработване (структура и обхват) на регионални програми за заетост, което бе предоставено на териториалните администрации и регионалните служби по заетостта. През 1999 г. със Закона за регионално развитие са създадени Областни съвети за регионално развитие, които са включени в развитието и прилагането на програмите за заетост. Съветите включват представители от местни партньори, особено на социалните партньори. Между 1999 и 2001 г. са създадени Съвети във всичките 28 области и са изготвени 22 регионални програми за заетост, които са внесени в МТСП.

Deleted: и

Deleted: указания

Deleted: и

Deleted: яха

Deleted: и

Deleted: Съвети за регионално развитие

Законът за насърчаване на заетостта доразвива положителния опит на Регионалните съвети по заетостта и ги преобразува в постоянни или временни Комисии по заетостта към Областните съвети за регионално развитие. Териториалните структури на Агенцията по заетостта и организациите на социалните партньори продължават да бъдат представени в Комисиите, както и местните власти (областни или общински) и организации с нестопанска цел, работещи в сферата на заетостта и професионалното обучение. Комисията по заетостта си остава отговорна за подготовката на регионални програми за заетост и за организиране прилагането на кратко- и средносрочни програми за развитие на заетостта. Посредством подсигуриването на междуинституционалните връзки в хоризонтален разрез, тази структура се счита за по-подходяща да осигури последователност между активната политика и цялостната политика за регионално развитие. Намерението е да се използват регионалните програми за заетост като основа за подготовка на компонента Развитие на човешките ресурси от регионалните планове за развитие и регионалната оперативна програма.

Deleted: приетия

### Оценка

*Установяването на регионални и общински структури за развитие и прилагане на политиката по заетостта е основа за балансиране на регионалния пазар на труда. България трябва да проучи подходящи инструменти, включително стратегии за регионално развитие, насърчаващи трудовата мобилност и развитието на човешките ресурси с цел осигуряване на по-добро териториално балансиране на активните програми в страната.*

### 3.6 Политика на равни възможности на мъжете и жените

Deleted: за

Ръстът на заетост сред жените е малък и е по-нисък от този за мъжете. Тази разлика е много по-висока в селските райони (46,7% за мъжете сравнено с 34,2% за жените през 2001 г.), отколкото в градските райони (коэффициентът на икономическа активност е съответно 58,4% и 51,1%), което показва, че жените в селските райони се оттеглят по-често от пазара на труда. Наличните данни показват, че този риск е особено висок сред жените с ниска степен на образование, които са безработни за втори път или над два пъти.<sup>57</sup>

Deleted: прекарвали един период на безработица

На отраслово равнище жените са представени в по-голяма степен в образованието и здравеопазването (в които сфери са съсредоточени 22% от общата заетост сред жените и само 6% от заетостта сред мъжете). Що се отнася до избор на професии, жените работят по-често в професионални и технически специалности (32% от всички заети жени в

<sup>57</sup> Рутковски

сравнение с 19% за мъжете), но са представени незадоволително на висшите управленски длъжности (6% за жените и 11% за мъжете). Както ясно личи в част 2 (Състояние на пазара на труда), има доказателства за разлика в заплащането на мъжете и жените.

#### *Проблеми и политика*

Както Семейният кодекс, така и Кодексът на труда гарантират равни възможности за мъжете и жените. Приетият през март 2001 г. Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда за първи път регламентира понятието “непряка дискриминация”, което обаче не се отнася до самостоятелно заетите лица. Въвежда се и принципът за равно заплащане на жените и мъжете за равен или равностоен труд; премахната е възможността за уволнение на работничка по време на отпуск поради бременност или майчинство.

Разработват се мерки за обучение и заетост с цел активизиране на участието на жените на пазара на труда. Безработните майки с деца до тригодишна възраст са една от целевите групи на програмите за субсидирана заетост, посочени от новия Закон за насърчаване на заетостта. Делът на жените от общия брой на участниците в активните мерки и програми на пазара на труда, организирани от Агенцията по заетостта през 2000 г., е 42% при 37% през 1999 г. и 39% през 1998 г. Все още обаче тяхното участие е по-ниско в сравнение с дела им при регистрираните безработни (между 52% и 54%).

С Постановление на МС през 2000 г.<sup>58</sup> Министерство на труда и социалната политика беше натоварено с отговорностите по разработване, координиране и провеждане на политиката за равни възможности за мъжете и жените. МТСП включи в Националния план за действия по заетостта през 2001 и 2002 г. поредица от програми и проекти в рамките на Стълб IV Равни възможности за мъжете и жените. За съжаление, поради отхвърлянето на Закона за равните възможности от Народното събрание, все още не е стартирала нито една от тези програми.

Deleted: за

Deleted: с

Deleted: а

Равенството между мъжете и жените ще стане част от нов Закон за предотвратяване на дискриминацията, който ще бъде подготвен до края на месец юли 2002 г. Някои от механизмите, предвидени в предишния Закон за равните възможности, ще бъдат включени отново в новия закон. Засега обаче няма прецизна информация относно съдържанието на проектозакона и начина, по който ще въздейства върху заетостта и пазара на труда. Ако законът бъде приет през 2002 г., прилагането му следва да започне през 2003 г.

Предприети са дейности за повишаване на информираността по въпросите на равните възможности за мъжете и жените, които включват провеждането на програма "Джендър обучение", организирана в 43 училища и в Пловдивския университет. Досега по програмата са обучени 70 учители и педагогически съветници. Подготвена е интердисциплинарна магистърска програма за обучение "Джендър изследвания". Обучението по нея ще започне в Нов български университет през септември 2002 г.

Deleted: (не разполагаме с повече информация)

Deleted: тази годиан

#### **Оценка**

***България трябва да продължи да проучва несъответствията по пол на пазара на труда и особено тези, свързани с разликите в заплащането на мъжете и жените така, че да може по-добре да определи как мъжете и жените могат да бъдат окуражени да участват в заетостта и по този начин да сътрудничат за икономическото и социално развитие на страната.***

<sup>58</sup> Постановление на Министерския съвет, януари, 1999г.

*Необходимо е да се направят усилия от гледна точка на активизиране, както и да се развие политика, даваща възможност за съвместяване на работа и семеен живот. Необходима е и сигурност относно това, че мерките се прилагат по цялата територия на страната.*

### **3.7 Участие на социалните партньори в политиката по заетостта**

Нормативното регулиране на дейността на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите е въведено за пръв път с измененията на Кодекса на труда, приети през 1993 г. На основата на тези нормативни документи през 1993-1997 г. Министерският съвет прие постановления за признаване на 7 представителни организации на работниците и служителите, и 4 организации на работодателите. От 1999 г. за представителни на национално равнище са признати само две синдикални организации<sup>59</sup>.

Основен национален форум за социален диалог е Националният съвет за тристранно сътрудничество. Социалният диалог на това ниво е свързан с регулирането на трудовите правоотношения, въпросите, отнасящи се до социалното осигуряване и стандарта на живот.

Основополагащият принцип на политиката по заетостта и политиката за професионалното образование и обучение е принципът на трипартизма. Различни тристранни съвети на национално равнище са създавани, изменени и премахвани с последователните закони през последните години (Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта през 1998 г., Закон за професионалното образование и обучение през 1999 г., Закон за насърчаване на заетостта през 2002 г.). Последната нормативна реформа (ЗНЗ) регламентира създаването на няколко тристранни органа на национално и регионално равнище. Националният съвет за насърчаване на заетостта към министъра на труда и социалната политика функционира от месец януари 2002 г. Правомощията на съвета включват консултации относно разработването и изпълнението на политиката по заетостта - вкл. във връзка с Националния план за действие по заетостта, редовно обсъждане на състоянието на пазара на труда и ефективността на активните програми, внасяне на предложения пред МТСП относно активни мерки на пазара на труда и нормативни актове, и даване на становища по всички нормативни актове или договори в областта на политиката по заетостта. МТСП осигурява организационните и техническите аспекти на дейността на Съвета. На регионално равнище социалните партньори участват в новите Комисии по заетостта, които се създават към Съветите за регионално развитие (вж. раздел 3.5).

Законът за насърчаване на заетостта запази трипартитното представителство в борда към Директора на Агенцията по заетостта. Законът предвижда създаването и на Съвети за сътрудничество с участието на социалните партньори на регионално равнище към АЗ - натоварени с осъществяване на мониторинг и надзор върху процеса на изпълнение на политиката по заетостта. Съставът на тези съвети включва представители на национално представителните организации на работниците и служителите, на Агенцията по заетостта (регионалните дирекции), местните власти и регионалната структура на МОН.

Социалните партньори са представени в управителния съвет на Националната агенция за професионално образование и обучение. Те ще бъдат представени и в Национален

<sup>59</sup> КНСБ и КТ "Подкрепа", съгласно РМС от м. януари 1999г.

консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила към министъра на труда и социалната политика, предвиден да бъде създаден съгласно ЗНЗ.

Трипартитни съвети съществуват на секторно/браншово равнище. Правителството предвижда да въведе възможността действието на колективен трудов договор на отраслово/браншово равнище, подписан от всички представителни организации на работниците и служителите и на работодателите, да бъде разпространено върху всички предприятия в съответния отрасъл/бранш. Това се оценява като важна стъпка към развитие на автономния социален диалог, позволяващ на държавата да се оттегли от детайлното регулиране на трудовите отношения.

#### **Оценка**

*Двустранния социален диалог е слаб и правителството признава необходимостта от заздравяването му чрез подобряване на рамката за колективно договаряне.*

*Въвличането на социалните партньори в политиката по заетостта е подобро чрез създаването на трипартитни структури за надзор на Агенцията по заетостта и на системата за професионално обучение. Този процес следва да допринесе за качеството и ефективността на политиката по заетостта като цяло.*

*Двустранният социален диалог следва да допринесе за подобряване на адаптивността на фирмите и на тяхната работна сила при бързите структурни промени в икономиката.*

### **3.8 Подготовка за прилагане на Европейския социален фонд**

Предвижда се от 2003 г. МТСП да започне да функционира като Изпълнителна агенция за предприемаческите фондове по Програма ФАР в областта на развитието на човешките ресурси. Оценка на капацитета на МТСП в тази връзка започна в рамките на туининг проект за подготовка за изпълнение на програми и проекти от типа на ЕСФ.

През април 2001 г. към Министерство на труда и социалната политика бе създадена Дирекция “Предприемачески фондове, международни програми и проекти” (ПФМПП). Предприети са необходимите стъпки за обучение на персонала на Дирекцията както и на другите партньори, участващи в проектите от типа на ЕСФ. Съгласно Плана за институционално изграждане по Проекта “Програма за заетост в районите с минна и стоманодобивна промишленост” (ПЗРМСП, финансиран от Програма ФАР) вече са изготвени оценките за нуждите от обучение и се подготвя стратегията за обучение. По проект “Подготовка за бъдещи проекти и програми от типа на ЕСФ” се предвижда да бъде изготвена оценка на капацитета на предвидените по проекта бенефициенти - МТСП, МОН и АЗ да управляват и изпълняват проекти и програми, финансирани от ЕС. Проектът стартира през септември 2002 г. и ще е продължителност от 18 месеца при бюджет от 1 413 000 Евро. Процесът на институционално изграждане включва създаване на подходяща организационна и процедурна структура за мерки от типа на ЕСФ, както и обучение в техники за улесняване въвеждането на ЕСФ.

В процес на изпълнение са няколко проекта на МТСП за обучение, насочени основно към местната администрация, Агенцията по заетостта и социалните партньори. Повече от 300 души са участвали в обученията по управление на проектния цикъл с практически упражнения по подготовка на реални проекти по ЕСОКТА – “Единна система за обучение и квалификация на трудовата администрация”. По проект ПЗРМСП са обучени 390

представители на централната и местната администрация, социалните партньори и ключови местни органи. Създаден е Институт за обучение по Европейски структурни фондове към Нов български университет в рамките на специална подготвителна програма, финансирана по Програма ФАР. Институтът е в процес на изграждане и набиране на необходимите средства за финансиране на дейността си.

Проектът "Програма за заетост в районите с минна и стоманодобивна промишленост" (SMAEP), финансиран по Програма ФАР, служи като пилотен проект за изпълнение на схеми за безвъзмездна помощ (грантови схеми). Реализацията на още 2 проекта е предвидена за 2003 г.

#### **Оценка**

*България е започнала да създава подходяща институционална рамка за прилагане на ЕСФ и следва да продължи да заздравява институционалния и административен капацитет за ефективно управление на предприемаческата подкрепа от страна на ЕСФ.*

*Съответните приоритети, идентифицирани в Съвместния доклад, както и в други документи на политиката, следва да бъдат отразени при разработване и прилагане на политиките за развитие на човешките ресурси в контекста на програмирането по ФАР. Те следва да подкрепят общото трансформиране от програмирането по ФАР към подготовка за Рамка за подкрепа на общността и Оперативните програми за интервенции на национално и регионално ниво на структурните фондове. Този процес ще изисква оперативно координиране между различни министерства, както и наличието на ефективен механизъм за мониторинг.*

#### **Заклучение**

България е постигнала високо ниво на макроикономическа стабилност. Пазарът е достатъчно развит за да позволи по-добро разпределение на ресурсите. Напредъка при осъществяване на структурните реформи, особено по отношение на приватизацията, реструктурирането на финансовия сектор и процедурите за навлизане в пазара създават макроикономическа основа за съществен растеж. Въпреки това, са необходими по-нататъшни усилия за засилване ефективността на административната и съдебната системи, като и за повишаване на гъвкавостта на пазарите.

Най-голямото предизвикателство пред България е подобряването на способността на икономиката да създава работни места в частния сектор, в развиващите се отрасли на производството и особено в услугите. От особена важност са мерките за подобряване на бизнес средата и подкрепа на създаването на предприятия във формалния сектор. Високите данъци възпрепятстват създаването на работни места в частния сектор във формалната икономика, данъчната и осигурителната системи следва да насърчават приемането на работа във формалния сектор. Повишаването и адаптирането на равнищата на образование и обучение на работната сила следва да гарантират, че в момента и в бъдеще работната сила може успешно да се пренасочи от западащи към прогресиращи отрасли, за преодоляване на несъответствието между търсените и предлагани умения и между областите, и да отговори на необходимостта от адаптиране - следствие на продължаващото реструктуриране.

Изключително важна е ролята при тези процеси на активната политика на пазара на труда и на Агенцията по заетостта предвид трайно високо равнище на безработица. Освен това пазарът на труда показва редица структурни проблеми: висока продължителна безработица, висока безработица сред младежите, много висока безработица сред лицата с ниска степен на образование и умения, големи междурегионални различия в безработицата, драматично високи равнища на безработица сред ромското малцинство. Равнищата на заетост са ниски и продължаващото реструктуриране ще доведе до понататъшно пренасочване на работна сила.

Съвместният доклад за оценка на приоритетите в политиката по заетостта в България идентифицира следните приоритетни области, където е необходимо отбелязването на прогрес и продължаващ мониторинг в контекста на Прегледа на политиката по заетостта:

- Идентифициране и адресиране на основните фактори за неуспешно представяне в училище, нередовно посещаване и незаписване; нарастване на усилията за подобряване предоставянето на образование за малцинствата и преглед на възможните пречки за осигуряване на равен достъп до образование. Завършване във възможно най-кратки срокове на реформата в системата на професионалното образование и мониторинг на действието на системата, за да бъде сигурно, че действието ѝ е адаптирано към бъдещите нужди на икономиката, в условия на продължаващо реструктуриране. Оценяване на предоставяното висше образование за съответствие с нуждите в средносрочна перспектива по отношение на стратегия, инфраструктура, учебни планове и участници.
- Спешно разработване на стратегия за продължаващото обучение в тясно сътрудничество със социалните партньори, като и разработване на подходящи насърчителни мерки за обучение на заетите лица. Неравенството при достъпа до обучение на безработни лица следва да бъде приоритет.
- Преглед, съвместно със социалните партньори, на системата за формиране на работните заплати за засилване на способността на системата да насърчава формирането на умения, мобилността и пренасочването на работната сила, и гарантиране развитието на работните заплати като благоприятно за насърчаване на заетостта.
- Оценяване на възможностите за намаляване на данъчната тежест за повишаване насърчаването за разкриване на работни места и приемането на работа. Преглед на системата на подоходните данъци за подобряване на събираемостта им.
- Преглед на системата за обезщетения, особено за социално подпомагане, по отношение тяхното общо действие с цел повишаване на стимулите за безработните и неактивни лица за приемат работа във формалния сектор и за насърчаване на тяхното активно поведение.
- Развитие на по-силен и по-ефективен активиращ подход чрез систематично и активно участие на Агенцията по заетостта, мониторинг на прилагането на новата рамка за активна политика. Това изисква трансформиране на

работната култура и методите на Агенцията по заетостта, както и съответни финансови ресурси и персонал.

- Спешно увеличаване на възможностите, ресурсите и целевото насочване на мерките за обучение. Подобряване на предлагането и насочването на активните програми, продължаване на промяната на съотношението между схемите за временна заетост и устойчива заетост, по-добро адресиране на проблемите на младежката безработица и на неравнопоставените групи. Развитие на култура за мониторинг и оценка.
- Развитие на всеобхватна стратегия за подобряване интегрирането на етническите малцинствени групи и по-специално на ромите на пазара на труда.
- Развитие на политики, насочени към преодоляване на неравнопоставеността между жените и мъжете на пазара на труда, особено по отношение на заплащането и възможността за съвместяване на работата със семейния живот, както и осигуряване на законова рамка, предлагаща подходящи механизми за насърчаване равните възможности между жените и мъжете.
- От голямо значение е ролята на социалните партньори при разработването на политиката по заетостта и за адаптивността на пазара на труда. Докато трипартитното сътрудничество има своята роля, двустранният диалог се нуждае от прогресивно развитие.
- Полагане на усилия за засилване на процеса на изграждане на капацитет и развитие на адекватна /подходяща/ институционална рамка за прилагането на помощта от ЕСФ.

Европейската комисия и българското правителство възнамеряват подготовката на този съвместен преглед да формира първия етап от процеса на мониторинг /преглед/ на политиката по заетостта. По-нататъшното сътрудничество ще се концентрира върху общия мониторинг на прогреса по отношение на посочените по-горе приоритети въз основа на регулярни доклади за изпълнение.

Page 30: [1] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:02:00
Page 30: [1] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:02:00
86		
Page 30: [1] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:02:00
.94		
Page 30: [1] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:03:00
Page 30: [2] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:03:00
, 162 в централното управление и 51 – в специализираните звена,		
Page 30: [2] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:04:00
175		
Page 30: [2] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:09:00
те		
Page 30: [3] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:09:00
1 837 души (или		
Page 30: [3] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:09:00
6,4		
Page 30: [3] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:09:00
)		
Page 30: [3] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:10:00
.		
Page 30: [4] Deleted	Todor Krastev	11.6.2002 г. 17:32:00
,		
Page 30: [4] Deleted	Todor Krastev	11.6.2002 г. 17:32:00
т		
Page 30: [5] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:10:00
Трудовите задължения на 890 души (или 23,4% от общия брой на персонала)		
Page 30: [5] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:12:00
145 души са натоварени		
Page 30: [5] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:14:00
, а работата на останалите е свързана с администрирането на активните програми на пазара на труда, осъществяване на корпоративно управление и правни услуги. Следователно съотношението между персонала, работещ в пряк		
Page 30: [6] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:16:00
контакт с контингента на Агенцията по заетостта и общият брой на безработните в страната възлиза на 1 към 364		
Page 30: [6] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:16:00
<sup>1</sup> , т. е. то е твърде високо.		
Page 30: [7] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:16:00
Персоналът на отделните Дирекции “Бюра по труда”		
Page 30: [8] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:16:00
варира от 80 служители в най-големите до 10 души.		
Page 30: [9] Deleted	User	16.7.2002 г. 15:16:00
Числеността на персонала на около 15 Дирекции “Бюра по труда”		
Page 30: [10] Deleted	User	23.7.2002 г. 08:46:00

<b>Page 30: [10] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:46:00</b>
разработена от централните служби на НСЗ (понастоящем АЗ)		
<b>Page 30: [10] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:46:00</b>
Броят на компютрите, инсталирани в отделните Дирекции “Бюра по труда”		
<b>Page 30: [11] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:46:00</b>
варира в зависимост от размера им; понастоящем съотношението е 2 компютъра на трима служители.		
<b>Page 30: [11] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:51:00</b>
цялата информация, свързана с работата на звената на Агенцията по заетостта с лицата, търсещи работа - регистрация, изчисляване и администриране на обезщетенията за безработица, предлагани услуги и активни мерки, посреднически услуги за намиране на работа, както и информацията за свободните работни места, обявени пред структурите на Агенцията по заетостта		
<b>Page 30: [11] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:52:00</b>
<b>Page 30: [12] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:52:00</b>
На следващ етап (през		
<b>Page 30: [12] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:52:00</b>
<b>Page 30: [12] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:52:00</b>
)		
<b>Page 30: [13] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:33:00</b>
ВСЕ		
<b>Page 30: [13] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:33:00</b>
ОТНОСНО		
<b>Page 30: [13] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>12.6.2002 г. 11:53:00</b>
бюрата по труда		
<b>Page 31: [14] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>12.6.2002 г. 14:34:00</b>
<b>Page 31: [15] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>12.6.2002 г. 14:34:00</b>
<b>Page 31: [15] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:34:00</b>
Националната служба по заетостта		
<b>Page 31: [16] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:00:00</b>
Първоначалните ѝ функции		
<b>Page 31: [17] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:00:00</b>
- регистрация на безработните, ориентиране и оказване на посреднически услуги за намиране на работа		
<b>Page 31: [18] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:00:00</b>
са разширени през 1991 г. с провеждане на политиката за насърчаване на заетостта, организиране на професионално обучение (за безработните и зетите лица, вж. раздел XX), и управление на фонд “Професионална квалификация и безработица”.		
<b>Page 31: [19] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:56:00</b>
В резултат на р		
<b>Page 31: [19] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>

<b>Page 31: [19] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:56:00</b>
на задълженията на		
<b>Page 31: [20] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:34:00</b>
влезе		
<b>Page 31: [20] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:35:00</b>
през		
<b>Page 31: [21] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
управлението на новия фонд “Безработица” и дейностите по администриране на обезщетенията за безработица		
<b>Page 31: [22] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
отпадат от компетенциите на Агенцията по заетостта и са възложени на Националния осигурителен институт. Тази реорганизация ще влезе в сила в края на 2003 г.,		
<b>Page 31: [23] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
но дотогава Агенцията по заетостта ще продължи да отпуска и изплаща обезщетения за безработица.		
<b>Page 31: [24] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
Същевременно, по силата на Закона за насърчаване на заетостта Агенцията по заетостта се трансформира в изпълнителна агенция и е на бюджетн		
<b>Page 31: [25] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
в структурата на Министерство		
<b>Page 31: [26] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
на труда и социалната политика		
<b>Page 31: [27] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:57:00</b>
за изпълнение на правителствената политика по заетостта.		
<p>Персоналът на Агенцията по заетостта, в чиито задължения влизат дейностите по отпускане и изплащане на обезщетенията за безработица на регионално и местно равнище, ще премине на работа в НОИ. Служителите на регионално равнище ще преминат в съответните регионални структури на НОИ. Служителите на местно равнище ще продължат да работят в помещенията на бюрата по труда, но със статут на служители на НОИ. В</p>		
<b>Page 31: [28] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:14:00</b>
понастоящем се провеждат преговори между АЗ и НОИ. Друга промяна е свързана с адаптирането на регионалната структура на Агенцията по заетостта към административната структура: предвижда се създаването на седемнадесет нови регионални дирекции, които, прибавени към съществуващите девет, ще осигурят представителството на Агенцията във всичките 28 административни области (регионалната дирекция в София ще покрива административно три области		
<b>Page 31: [29] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:11:00</b>
- София-град, Софийска област и съседната Пернишка област). Новата структура ще бъде изградена до края на 2002 г. В бъдеще регионалните дирекции трябва да се трансформират в по-малки по обем структури, изпълняващи основно управленски функции и по-конкретно финансово управление и контрол и анализ на информацията, постъпваща от бюрата по труда. Ефективността на новата административна организация на Агенцията ще бъде наблюдавана внимателно и не се изключват промени на приетите планове, като напр. възможността за групиране на бюрата по труда в големите градове и регионалните дирекции в общи структури.		
<b>Page 31: [30] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:38:00</b>
Предвижда се до края на 2002 г. общата численост на персонала на Агенцията по заетостта да бъде съкратена с 10% (от 3 800 на 3 400 души). Съкращаването на персонала е свързано с реструктурирането на функциите, изпълнявани от АЗ, предвидено с последните законодателни промени. Всъщност десетпроцентното съкращение на персонала бе планирано за 2001 г., тъй като в рамките на		

<b>Page 31: [31] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:38:00</b>
оптимизирането на административните структури всички министерства бяха задължени да намалят персонала си в такова съотношение. Съкращението бе отложено с оглед		
<b>Page 31: [32] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 08:38:00</b>
с преразглеждането на организационната структура и функциите на Службата по заетостта. Съкращенията ще засегнат основно служители, в чиито задължения попадат дейностите по администриране на обезщетенията за безработица (вкл. тези, които обслужват информационната система), на регионално равнище, (чиято численост ще бъде намалена с 42.8% от 287 на 164 души), и в бюрата по труда (където числеността на персонала ще бъде намалена с 7,6%, от 3 257 на 3 040 души). Все още не е ясно дали съкращенията ще засегнат само служители, изпълняващи посочените функции.		
<b>Page 31: [33] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:33:00</b>
Предвид постоянно високият относителен дял на продължително безработните лица е необходимо да се възприеме по-енергичен и ефективен подход за мотивиране на тези лица		
<b>Page 31: [34] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:33:00</b>
в работната сила. Последните законодателни изменения осигуряват рамката, която ще даде възможност на Агенцията по заетостта и особено на бюрата по труда		
<b>Page 31: [35] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 09:39:00</b>
за повече усилия и ресурси на мерки за активизиране на безработните		
<b>Page 31: [36] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:33:00</b>
Същевременно практическото изпълнение на тези мерки и подходи трябва да бъде предмет на внимателен мониторинг. Изпълнението на тези дейности предполага наличие на достатъчни ресурси, персонал и капацитет и към настоящия момент не е ясно, дали тези условия са налице. Създава се впечатлението, че персоналът на Агенцията по заетостта не е достатъчен за ефективно обслужване на безработните.		
<b>Page 31: [36] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:18:00</b>
Изпълнението на ефективни мерки за активизиране на безработните предполага възприемане на индивидуален подход при ориентиране, оказване на услуги и изпълнение на активни мерки, проследяване на положението на безработните, както и осъществяване и поддържане на активни контакти с работодателите.		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:30:00</b>
.		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:30:00</b>
Н		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:30:00</b>
е са		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:31:00</b>
представени		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:30:00</b>
ясни виждания		
<b>Page 31: [37] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 10:32:00</b>
средствата за		
<b>Page 31: [38] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:39:00</b>
Засега		
<b>Page 31: [38] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>11.6.2002 г. 17:39:00</b>
обаче,		
<b>Page 32: [39] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:00:00</b>
за насърчаване на заетостта. Законът регулира обществените отношения, свързани с подпомагането и насърчаването на заетостта, професионалното информиране и консултиране, обучението за придобиване на професионална квалификация на безработни и на заети лица;		

посредничеството по информиране и наемане на работа на български граждани в други страни и на български и чуждестранни граждани в Република България. Законът доразвива нормативната база свързана с:

Децентрализация и регионализация на политиката по заетостта, развитие на институциите на пазара на труда;

Развитие на социалното партньорство на регионално и местно равнище;

Развитие на текстовете, изключващи дискриминация по пол, възраст, етнически признак, за осигуряване на пълно синхронизиране с насоките и решенията на ЕС;

Развитие на мерките за насърчаване на заетостта и подпомагане интеграцията на рисковите групи на пазара на труда;

Осигуряване на синхронизация с други нормативни документи.

Страните кандидатки за членство в ЕС нямат задължението да разработват ежегодно Национален план за действие по заетостта (НПДЗ). Независимо от това, Министерство на труда и социалната политика, съвместно с другите министерства, национално представителните организации на работодателите и национално представителните организации на работниците и служителите, разработи Национален план за действие по заетостта през 2001 г.

<b>Page 32: [40] Deleted</b>	<b>Todor Krastev</b>	<b>12.6.2002 г. 11:34:00</b>
С влезлия в сила от 01.01.2002 г.		
<b>Page 32: [41] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:00:00</b>
Законът за насърчаване на заетостта се предвижда Правителството ежегодно да утвърждава Национален план за действия по заетостта, ко		
<b>Page 32: [42] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:00:00</b>
йто се осигурява финансово. Планът се разработва съвместно с участието на министерства, ведомства, синдикатите, организациите на работодателите и други неправителствени организации. НПДЗ 2002 г. е одобрен от Националния съвет за тристранно сътрудничество и е приет от Министерския съвет, като е финансово осигурен. При разработване на Националния план за действие по заетостта 2002 г. са взети предвид изводите и препоръките от изследването "Оценка на нетното въздействие на активните програми на пазара на труда", финансирано от Световната банка и реализирано от Холандския икономически институт. В резултат на това, в НПДЗ-2002г.		
<b>Page 32: [43] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:00:00</b>
е даден приоритет на мерките и програмите, осигуряващи последваща устойчива заетост и на мерките за подобряване на качествените характеристики на работната сила. Редуциран е дялът на програмите, създаващи временна заетост.		
В България се изпълняват голям брой активни програми с различен обхват, целеви контингенти и значение, вкл. национални и регионални програми.		
<b>Page 32: [44] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:11:00</b>
(разделени на няколко под		
<b>Page 32: [45] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:11:00</b>
програми, адресирани към конкретни целеви групи или региони)		
<b>Page 32: [46] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:12:00</b>
(национална програма за временна заетост, програма за временна заетост през зимните месеци и специална схема за временна заетост за регионите, засегнати от особено висока безработица)		
<b>Page 32: [47] Deleted</b>	<b>User</b>	<b>23.7.2002 г. 11:12:00</b>
. Други активни мерки включват		