

**МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА
ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ „ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“ВАРНА
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ“
КАТЕДРА „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И ПОЛИТИКА“**

ВЕНЕЛИН КРЪСТЕВ ТЕРЗИЕВ

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА АКТИВНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ВЪРХУ ПАЗАРА НА ТРУДА

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ в професионално
направление 3.8. „Икономика“,
докторска програма „Политическа икономия“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

ПРОФ. Д.ИК.Н. ДИМИТЪР КАНЕВ

ВАРНА'2014г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Ускорените икономически реформи в края на 90-те години дадоха основание на повечето икономисти и политици да приемат, че преходния период е приключил и има функционираща пазарна икономика. Придобивайки чертите на една развита пазарна икономика, националното стопанство получи възможности за по-пълна от досегашната интеграция в глобалните икономически и социални процеси. Едновременно с това се разшириха възможностите за участие в общи европейски и глобални мрежи, схеми, различни инициативи, чрез които се обединяват усилията за преодоляване на икономическите проблеми. Също така беше получен достъп до нови алтернативи за иновативно развитие на социалните системи в посока социално включване, интеграция и кохезия.

Досега в българската научна литература трансформациите в пазара на труда, доходите и социалното осигуряване, социалното подпомагане и формирането и развитието на човешките ресурси, както и връзките между тези системи не са били обект на цялостно научно изследване. Развитието на тези системи не е проучено и във връзка с прилагането на различни политики и програми по отношение на безработицата и заетостта.

Проблемите на съвременния пазар на труда са обект на нарастващ интерес в научните изследвания, политическите дискусии и управленската практика. Особена актуалност те придобиват в годините на преход и с членството на България в Европейския съюз, както и възникналите нови предизвикателствата пред България в новите демографски, икономически и социални условия.

Една от ключовите и в същото време най-сложни задачи на пазарните преобразувания в съвременната преходна икономика е формирането на ефективно функциониращ, динамичен и цивилизован пазар на труда. В условията на икономически спад и структурна криза преминаването на трудовите отношения на пазарна основа протича болезнено и с много усилия.

Извън зависимостта от това, доколко последователен в един или друг случай е процесът на реформите, преходните икономики се характеризират с ръст на нестабилност в сферата на трудовите отношения. Рязко намалява заетостта, запазването на работните места е проблем, получаването на стабилен доход е под условие, расте делът на хората, които имат временна заетост.

Пазарът на труда е важна и многопланова сфера на икономическия и социално-политически живот на обществото. На пазара на труда получава „оценка“ работната сила, определят се условията на наемането, в т.ч. размерът на работната заплата, условията на труд, възможностите за получаване на образование и професионална квалификация, и т.н. Пазарът на труда отразява основните тенденции в динамиката на заетостта, основните и структури (отраслова, професионално-квалификационна, демографска), с други думи в общественото разделение на труда, мобилността на работната сила, мащабите и динамиката на безработицата, което е изключително актуално.

Актуалността на изследваната тема за въздействието на различни политики, програми и мерки върху националния пазар на труда е обусловена от това, че в последните години, прилагането на определени програми и мерки има все по-нарастваща роля и значение в България и се използва като

основен инструмент за въздействието върху пазара на труда, както на регионално, така и на национално ниво.

Състояние на изучаването на проблема. Световната икономическа мисъл има богат опит в изучаването на пазара на труда и социалната защита на населението. Достатъчно обстойно е изследвана същността на такива икономически категории като работна сила, трудови ресурси, трудов потенциал, труд, пазар на труда, заетост на населението, безработица, социална защита, социална политика.

Анализът на проблемите за отношенията на заетостта и функционирането на пазара на труда заема важно място в произведенията на класиците на икономическата наука У.Пети, Д.Рикардо, А.Смит, а също К.Маркс, Дж.М.Кейнс, А.Маршал, П.Самуелсън, М.Фридмън и много други.^{5,11}

Основни аспекти на заетостта и безработицата са обект на анализи и публикации и на редица български автори, като Катя Владимирова, Димитър Шопово, Йордан Христосков, Васил Цанов, Победа Луканова, Искра Белева, Марияна Атанасова, и др.

Заедно с това нито в една от тези разработки не си поставя за цел теоретико-методическото обосноваване и комплексната оценка на въздействието на активните политики, програми и мерки и тяхната оценка на регионалните и националния пазар на труда.

Многогранността, сложността и противоречивостта на процесите на формиране на пазара на труда се определят от решаването на икономическите задачи по осигуряване на производството с ресурсите на труда. Показателите на пазара на труда и характеристиките на заетостта също представляват много важни индикатори, по които може да се съди за общественото благосъстояние, социалната стабилност и икономическата ефективност на провежданите трансформации.

В България след 1989г. единствената с относително голям по обхват програма, която се реализира на пазара на труда е Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“, която териториално се прилага на територията на всички общини и е с най-голям брой бенефициенти, които са включени в нея.

Предмет, обект и емпирична база на изследването:

Обект на изследването представлява националния пазар на труда в България.

Предмет на дисертационния труд е изследване на въздействието на активните политики и програми върху пазара на труда.

Емпирична база на изследването са различните статистически данни на Министерство на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, Националния статистически институт, НПО, резултатите от няколко проучвания, анализите и бюлетините на АЗ.

Информационните източници, използвани в научно-изследователския проект, включват в себе си и архивни документи от Министерство на труда и социалната политика, Националната служба по заетостта, (по-късно Агенция по заетостта), Националната служба за социално подпомагане, (по-късно Агенция за социално подпомагане), Националния статистически институт, Националния осигурителен институт; документални източници и статистически материали на органите за социална защита и

заетост; програми за социална подкрепа и заетост на населението в Република България; информационни материали от Министерството на труда и социална политика, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Националния статистически институт; социално-демографски данни за състава на населението, учащите се и студентите, професионално-квалификационната структура на заети и безработни лица в страната; материали от социологически изследвания на основните категории трудово незаето население в трудоспособна възраст; резултати от експертни изследвания на ръководители и специалисти от органите за социална защита и службите по заетост; специална литература по темата за изследване; материали от средствата за масова информация, от конференции, работни срещи, семинари и „кръгли маси“ по проблемите, анализирани в изследването. Значително място сред информационните източници заемат локалните наблюдения и впечатления, които в съчетание със статистическите материали и експертни оценки позволяват да се състави обективна картина на анализирания процес и да се изработи оптимален модел за измерване социалната ефективност от дейността на държавните служби по заетостта /Агенция по заетостта, дирекции „Регионални служби по заетостта“, дирекции „Бюра по труда“ и филиалите към тях/.

Теоретико-методическа основа и методическа база на изследването.

За такава служат произведенията на класиците на икономическата теория- А.Смит, Д. Рикардо, Дж.М.Кейнс, А.Маршал, съвременните работи на наши и чужди икономисти по въпросите за функциониране и развитие на пазара на труда, отношения на заетост, социалната защита на населението, дългогодишни постижения на икономическата наука, програмни и прогнозни разработки на наши държавните институции, законодателни и нормативни документи.

При работата върху дисертацията се прилагат системния подход и общо научните методи на изследване: методът на научна абстракция, анализ и синтез, единството на историческия и логически подходи, методът на преминаване от простото към сложното, единството на качествения и количествен анализ. Основни методи на анализ на фактическите и статистическите данни стават методите на аналитичните групировки, сравнителният анализ на динамични редове.

Основната цел е да се установи какво въздействие и дали представляват достатъчно ефективен инструмент прилаганите активни политики, програми и мерки, както по отношение на националния, така и на регионалните пазари на труда.

Основни задачи:

1. Да се направи анализ на състоянието и трансформациите в основните обществени системи за социално включване и социална сигурност на населението и по конкретно пазара на труда в периода на преход от 1990г. до 2013г. Теоретичен анализ на основните характеристики, профил и параметри на системата на пазара на труда с икономическото развитие; емпиричен анализ на промените в параметрите в разглеждания етап на икономическо развитие, както и оценка на адекватността или неадекватността на провежданата социална политика в променящите се икономически условия, по отношение на безработицата и заетостта. Извеждане на добри практики.

2. Да се установят основните предпочитания на безработните лица в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи, към трансформирането на социалните помощи в доходи от труд.

3. Да се определи отношението на основните институционални звена, провеждащи държавната социална политика по отношение на заетостта и безработицата, а също така отношението на НПО към програмата и тяхната готовност за разпределението на функциите между държавата, общините и НПО при осъществяването и финансирането на програмата, възможните проблеми и конфликтни точки.

4. Да се събере информация за действащи програми за трудова заетост и анализирани съществуващите добри практики, както и тяхното въздействие на регионалните и националния пазар на труда.

Формулираните цели и задачи съответстват на социалната потребност от задълбочени анализи на въздействието на прилаганите политики по отношение на безработицата и заетостта, които са обект на интензивна дискусия в обществото. Същевременно те са постижими с оглед теоретичния фундамент натрупан през последните години в областта на икономическата теория свързана с пазара на труда, както и натрупаните статистически данни. Изследването се очаква да систематизира, предложи и приложи икономически подходи и методи, които да оценят адекватно ефектите от въздействието на прилаганите политики, програми и мерки на пазара на труда /къде биха били полезни?/. В дисертационния труд се застъпва тезата, че икономическият подход и инструментариум са подходящи за изследване на пазара на труда, като дават възможност за точно количествено установяване на съответните тенденции и равнище.

Научната новост на представената работа се заключава в комплексната оценка на ефективността на програмите по социална подкрепа и програмите по заетост на населението като конкретни продукти от дейността на държавните социални служби в България. Във връзка с това са разгледани следните основни тези:

- разгледан е генезисът на основните концепции на пазара на труда и заетостта като икономически категории;
- уточнена е категорията пазар на труда, а също такива тясно свързани с нея понятия като работна сила, заетост, безработица;
- показани са основните принципи, фактори и особености на формиране и развитие на пазара на труда, разгледани са различни модели на функциониране на пазара на труда;
- разкрити са проблемите на функциониране на националния пазар на труда;
- дадена е оценка на социално-икономическите последици от безработицата и политиката на пазара на труда;
- определени са основните направления за усъвършенстване на държавното регулиране на пазара на труда чрез реализираната активна и пасивна политика;
- разгледани са национални програми за заетост, като е направен опит за комплексен анализ и оценка на тяхната ефективност и степента на въздействие на националния пазар на труда.

Основните положения в изследването се заключават в следното:

1. В обществената институционализация ролята на програмирането /създаването на национални и регионални програми за заетост/ се явява нормообразуваща, произлизаща от процеса на вземане на решения, задаваща приоритетите за решение, постановката на проблемите и произтичащите от тях задачи.

2. Употребата на специално разработена система от показатели и индикатори позволява да се определи степента за ефективност от дейността на държавните социални служби в тяхното интегрално значение при отчитане динамичните взаимозависимости в измененията между „вътрешната“ и „външната“ среда сред управленията на тези сфери, да се формира система от критерии и оценки за социална ефективност по нейните отделни функционални съставляващи.

3. Анализът от ефективността на регионалните и местните държавни служби по заетост и целевите социални програми като продукти от тяхната дейност позволява да се приемат в качеството на критерии за ефективността следващите принципни моменти: съотносимостта на целите на програмата с целите на общественото развитие и с потребностите на реципиентите, наличието на прогноза за социално-икономическите последици от мероприятията на програмата, употребата на съвременни методи за анализ на организацията и управлението на програмите при отчитане ресурсното, правното и информационното обезпечаване на тези мероприятия, достигане на поставените цели от програмата по най-оптимален начин, определяни като степен за решаване на социалните проблеми с минимални срокове и минимално ниво на материални загуби за обществото.

4. Разкритите недостатъци в програмите за социална защита на населението в страната и в съответните региони говорят за отсъствие на ефективен програмно-целеви подход при решаване на социалните проблеми. Сред тях са недостатъчно финансиране, отсъствие на необходимото правно и информационно обезпечаване при планирането им и реализацията им, липса на проектно управление, реален контрол при изпълнение на програмите и оценка на тяхната икономическа ефективност.

5. Като резултат от проведения анализ на комплексната програма за създаване на заетост на населението в страната за 2000-2013г. /Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“/ като нейни основни недостатъци се определят: При стадия на разработка на проекта за програма: липсата на законодателно установени механизми за разработка и реализация на целевите програми /не са разработени точни критерии и показатели за оценка ефективността от програмните мероприятия/. При стадия на реализация: липсата на точни механизми за контрол при използването на бюджетните средства, отделени за реализацията на програмата и за съответствие на получените резултати с целите на програмата. При стадия на обобщаване резултатите, както междинни, така и основни: не са провеждани разчети за крайната оценка на икономическата ефективност на резултатите от програмните мероприятия и оценка за удовлетвореността на реципиентите от програмата.

6. Функционирането на единен механизъм за социална защита и обезпечаване на трудова заетост в страната предполага мониторинг на социалната сфера, разработка на система от програмни

мероприятия, организация на ресурсното, правното и информационното обезпечаване на тези мероприятия.

Ограничения:

Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ се реализира на територията на Република България в периода от 2000г. до момента. При изследванията са взети периодите с най-големи количествени изражения /при параметри, които са утвърдени в НПДЗ/, като резултатите са съпоставими за съответния период от време. Това според нас неомаловажава степента на значимост на изследването поради това, че това е първата по рода си национална програма, която се реализира на територията на цялата страна и оценката на нейното въздействие на пазара на труда е от особено важно значение за бъзещито реализиране на подобни програми и мерки от подобен характер и с такъв обхват на действие. Направените изводи, препоръки, заключения биха могли да бъдат основа за успешен модел за разработване на социални програми, както на национално, така и на регионално ниво.

Научно-практическата значимост на работата се изразява в това, че концепцията за използването на програмите за заетост като основен инструмент за въздействие на пазара на труда има непосредствено отношение към реализирането на социални политики и осъществяване на добра управленска практика в страната и в съответните административни области и общини, и позволява да се уточнят цял ред положения в нормативно-правната основа за регулиране на обществените отношения.

Резултатите от проведенения анализ позволяват да се определи съдържанието на принципа за икономическа и социална ефективност в програмната част от дейността на регионалните и местните държавни социални служби за заетост, да се предложи комплексна методика за икономически анализ и измервания на социалната и икономическа ефективност от тези видове дейности, да се определят най-важните детерминанти при реализацията на дадения принцип, да се оценят и определят главните направления за повишаване на ефективността от работата на анализирани служби.

Резултатите от изследването могат да се използват при съставянето на учебни и работни програми, на курсове, свързани с основите на социалното програмиране, икономическата социология, икономиката и социологията на труда, при разработка на специализирани курсове, четени пред студентите във висшите училища, за допълнителна подготовка на ръководители и специалисти от регионалните и местните органи по заетост /дирекции „Регионални служби по заетостта“, дирекции „Бюра по труда“ и филиалите към тях/, службите по социална защита на населението /дирекции „Социално подпомагане“/, при работата със студенти и ученици от професионални гимназии, колежи и висши училища, и други, при разработването на регионални, областни и общински социални програми за заетост.

Апробация на резултатите от изследването. Резултатите от изследване намериха отражение:

- в практиката на държавните органи за социална защита, подпомагане и заетост на населението /бяха проведени комплекс от социологически изследвания на тема

„Изследване търсените на пазара на труда професии и специалности и програми за професионално обучение на безработни лица“ и „Социологически мониторинг на социалните служби, свързани с подбор и набиране на персонал по социалните програми“. Авторът взе участие в разработка на инструментариума и реализирането на „Комплексен мониторинг за съответствие професионално-квалификационната структура на свободната работна сила и работни места във вторичния пазар на труда“, в резултатите от дисертационното изследване бяха използвани в практиката на Министерството на труда и социалната политика и при изработването на система за програмно-целево управление на разходите за реализирането на социалните програми.

- в програмата на десетки национални и международни конференции научно-практически конференции и семинари.
- Най съществените положения и резултати от дисертационното изследване намериха отражение в повече от 50 публикации с общ обем над 400 печатни листа.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационния труд се състои от въведение, три глави, заключение, списък на използваната литература от 238 източника, 131 приложения. Общ обем 346 страници.

Всяка една от главите решава определен проблем от теоретичната и приложната част на дисертацията и търси решение на поставените задачи и изследователски цели.

Структурата на дисертацията е следната:

ВЪВЕДЕНИЕ

Глава I ТЕОРИИ И АНАЛИЗ НА ТРУДОВИЯ ПАЗАР

- 1.1. Пазар на труда. Видове пазари на труда. Структура и основни потоци на пазара на труда
- 1.2. Същност и особености на пазара на труда
- 1.3. Видове пазари на труда
- 1.4. Пространствен или географски аспект
- 1.5. Професионален критерий
- 1.6. Структура и основни потоци на трудовия пазар
- 1.7. Институционалната структура
- 1.8. Институции на пазара на труда
- 1.9. Развитие и реструктуриране на заетостта в България
- 1.10. Структурните промени в заетостта
- 1.11. Политика на изграждане на функциониращ пазар на труда и на политики за заетост в контекста на европейската интеграция
- 1.12. Концепция за състоянието на трудовия пазар

1.13. Методологически подход за изследване на и оценки на основните състояния и преходи на трудовият пазар

Глава II ПОЛИТИКИ И МЕТОДИ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА.

2.1. Теоретични основи за регулиране на пазара на труда: причини, цели, типове и субекти на регулиращо въздействие

2.2. Целите и задачите на социалната политика

2.3. Активна политика на пазара на труда

2.4. Активен модел за социална програма и неговото стратегическо преимущество

2.5. Разработване на активна целева социална програма

2.6. Критерии за ефективността на социалната дейност

2.7. Конкретните цели на политиката на труда

2.8. Традиционни и алтернативни мерки и програми в областта на заетостта и безработицата

2.9. Развитие на активните политики на пазара на труда

Глава III ОЦЕНКА И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА АКТИВНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНИЯ ПАЗАР НА ТРУДА

3.1. Практически проблеми при оценка на активната политика в България

3.2. Обща характеристика на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

3.3. Активност на трудовият пазар и ефективност на програмите за осигуряване на временна заетост

3.4. Социална оценка на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

3.5. Анализ на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

3.6. Анализ и оценка на създадените условия за изпълнение на програмата

ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВОДИ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

ПРИЛОЖЕНИЕ

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ГЛАВА I. ТЕОРИИ И АНАЛИЗ НА ТРУДОВИЯ ПАЗАР.

В първата глава на работата са представени различните теории и е направен анализ на пазара на труда. Разгледани са различните видове пазари, структура и основни потоци, институциите на пазара на труда, както и развитие и реструктуриране на заетостта в България, структурни промени в заетостта. Подробно са разгледани редица концепции, които отразяват специфичните тенденции и обяснения на състоянието на трудовия пазар- неокласическа концепция, концепция за естественото равнище на

безработицата, концепция на Кейнс за агрегираното търсене, концепция за структурната безработица и концепция за двойствения пазар на труда. Разгледан е методологическият подход за изследване и оценки на основните състояния и преходи на трудовия пазар. Специално внимание е обърнато на моделите на функциониране на пазара на труда, специфичните фактори на безработицата и растежа в България.

В тази връзка са направени следните изводи:

1. Отчитането на особеностите на икономическото развитие и на възможните въздействия върху пазара на труда постепенно се превръща в неотделим елемент от процеса на създаване на политики на пазара на труда. В началните периоди от развитието на пазара на труда неговите политики са насочени предимно към преодоляване на последиците от икономическите реформи върху заетостта, то сега политиката на пазара на труда има ясно изразен активен характер и е насочена към въздействие върху процеси или формиране на поведение сред целеви групи съобразно предварително планирани цели. Функциониращият пазар на труда в страната е адекватен механизъм на пазарната среда, а провежданата политика все повече се съобразява със съществуващите зависимости и взаимодействия между периодите на развитие на икономиката и пазара на труда.

2. В развитието на пазара на труда през изминалите години на преход политиката се концентрира в по-активни действия, насочени към подкрепа на реструктурирането на работната сила и повишаване на нейната мобилност. Предвидимостта на икономическите процеси и ефектите върху заетостта не е висока и продължава да остава в рамките на краткосрочните събития, а не е с по-продължителен характер. Разработването на модели за прогнозиране потребностите от работна сила е наложително за по-тясното обвързване на политиката на пазара на труда с периодичността в динамиката на икономиката.

3. Адекватността и навременността на провежданата политика имат определящо значение за ефективната подкрепа на промените в параметрите на трудовия пазар и за икономическото развитие. Отчитането на времето забавяне на ефектите и промените в неговата продължителност не следва да се пренебрегва, за да могат да се разработват превантивни действия за своевременно реагиране.

4. Скъсяването на периода, в който ефектите на съвременната криза се трансферират върху пазара на труда, респ. върху търсенето на труда, отразява не само степента на еластичност на търсенето на труд спрямо първичните пазари, но и гъвкавостта на провежданите политики. Този факт фокусира вниманието върху гъвкавостта на трудовите пазари и възможностите чрез нейното повишаване да се засилят мобилността и адаптивността на работната сила към динамично изменящото се търсене на труд.

5. Нормативните режими имат определено влияние върху развитието на основните параметри на трудовия пазар, но като цяло тяхното въздействие, както и това на специфичните политики на пазара на труда за активизиране на трудовите ресурси, за осигуряване на заетост и за по-добра трудова адаптация на работната сила имат ефекти с ограничени възможности спрямо балансираността на търсенето и предлагането на труд.

6. Политиката на пазара на труда в България в периода на преход и до сега е отразявала в различна степен потребностите на икономиката. През 1990- 2000г. тази политика се изгражда заедно с развитието на самия трудов пазар и затова нейният характер е предимно превантивен. След 2000г. политиката на пазара на труда включва повече активни програми и дейности, които да отразяват адекватно промените в макроикономическата среда и периодите в икономическото развитие. Като цяло обаче активната политика има второстепенна и временна роля в подкрепа на заетостта и не може да замести инвестиционната активност за създаване на работни места. Икономическото развитие е определящо за търсенето и предлагането на пазара на труда и за неговата балансираност през различните периоди от развитието.

7. Антикризисната политика в България в периода от 2008г. до сега е насочена предимно към финансова стабилност и консолидация и силно ограничава подкрепата на заетостта. Проведената специфична краткосрочна политика за защита на пазара на труда чрез програми за намалено работно време и за подкрепа на бизнеса има временен ефект и не е подкрепена от други ефективни мерки за създаване на заетост и за устойчив обрат в нарастването на безработицата.

Отчитането на всички тези особености на развитието на пазара на труда в зависимост от периодите на икономическо развитие и мястото и ролята на политиката на пазара на труда в общата икономическа политика позволява да се направят няколко *основни изводи за бъдещото развитие*:

1. Чувствителността на пазара на труда и на неговите основни параметри ще се засилва в бъдеще и ще изпитва както позитивите, така и негативите от цикличността в икономическото развитие. Отвореният характер на българската икономика предопределя влиянията на външните въздействия, а продължаващите процеси на реформи вътре в страната предпоставят и допълнителни вътрешни въздействия върху пазара на труда. Затова усилията на политиката да се повиши гъвкавостта на пазара на труда следва да продължават, доколкото са основен инструмент за омекотяване на въздействията и за своевременно приспособяване. Колкото по-гъвкав е този пазар, толкова по-висока ще бъде неговата адаптивност към вътрешни и външни въздействия и толкова по-малки ще бъдат негативните последици.

2. Гъвкавостта на българския трудов пазар се развива чрез разнообразяване на формите на трудови отношения и на организация на работното време, чрез въвеждане на нови регламенти на трудови отношения, като надомна работата и работа от разстояние, чрез създаване на агенция за „временна заетост“, но все още традиционните модели на трудови отношения и стереотипи на поведение на работодатели и работници преобладават.

3. „Сивият сектор“ на пазара на труда допълва традиционни модели на трудови отношения чрез по-гъвкави, но нелегитимни форми на заетост и организация на работното време. Наличието на този сектор деформира съществено не само представата за реалната заетост в страната, но и за нейните форми и равнище на заплащане. Затова и политиката за ограничаване на този сектор следва да остане един от основните акценти не само на политиката по пазара на труда, но и на икономическата политика като цяло.

4. Съществен проблем при развитието на трудовите отношения е съчетаването на гъвкавост и сигурност. Досега гъвкавостта на българския трудов пазар се развива по-активно в сравнение със сигурността в трудовите отношения по отношение на трудови договори, заплащане на труда и условия на труд. В този смисъл по-нататъшно развитие следва да получи както организацията на работата на инспекторатите по труда, така и нейната ефективност, но също така и действията за повишаване на отговорността на работодатели, работници и на обществеността като цяло.

5. Основополагащ момент в развитието на пазара на труда и на заетостта в България обаче остава този за формирането на последователна и устойчива стратегия за икономическо развитие с ясна визия за структурирането на икономиката и за търсенето на труд в средносрочен аспект. Деиндустриализираната българска икономика предопределя настъпилата промяна в структурата на търсене на труд в България и в сегментирането на заетостта. На единия полюс е намаляващата висококвалифицирана работна сила, а на другия - нарастваща маса нискоквалифициран труд. Подобна структура на работната сила трудно би захранила „интелигентен“ икономически растеж и съществен растеж на икономическо развитие въобще. България изпитва сериозни трудности с осигуряването на качествена работна сила от специалисти със средно образование, добре подготвени професионалисти с необходимите комуникативни способности и умения за работа със съвременни технологии. Изтичането на специалисти от „среден клас“ от страната в допълнение към продължаващата емиграция на младежите очертава не само количествени, но и качествени проблеми с работната сила в следващите години. Продължаващата вече няколко години стагнация в икономиката ще приключи в следващите години и тогава оживяването на търсенето на труд ще срещне ограничението на предлаганата нискоквалифицирана работна сила. Ето защо страната има да реши в кратки срокове два много съществени въпроса, които са извън пазара на труда, но пряко го засягат: първият е за това, как да се стимулира създаването на работни места, а вторият - в какви сектори на икономиката ще се създават тези работни места: в сектори, осигуряващи висока производителност и конкурентоспособност, или в традиционни и нископроизводителни сектори. Решението на тези два въпроса ще предопредели и бъдещото развитие в по-далечни хоризонти - промяна към по-висок икономически растеж, подкрепен от производителен и конкурентоспособен труд, или развитие в рамките на съществуващата нискоэффективна и технологично остаряваща икономическа структура, търсеща евтина работна сила.

ГЛАВА II

ПОЛИТИКИ И МЕТОДИ ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Във **втората глава** на работата са разгледани политиките и методите за регулиране на пазара на труда. Анализирани са активния модел за социална програма и неговото преимущество. Особено внимание е обърнато на активните политики, програми и мерки, които се прилагат в България.

В тази връзка са направени следните изводи:

За да може оценката да е ефективна, тя не трябва да зависи само от мнението на ръководителите, управляващи програмите и мерките, които въздействат върху пазара на труда. С

други думи, решението за провеждане или поръчката за оценка трябва да се намират в компетенцията на хора, стоящи над ръководството на конкретната програма. Важно средство за съхраняване на обективността се явява привличането на независими специалисти, нямащи лична или професионална заинтересованост от резултатите от оценката. За да може оценката да има практическа ориентация и полезни резултати, тя трябва да отчита мнението на специалистите-практици /например социалните работници или служители в социалните служби, приемащи население по дадени въпроси/, а също така и задължително изискване- клиенти /бенефициентите/ на програмата. Сътрудниците и клиентите предоставят значима информация относно различни аспекти в реализацията на програмата, възникващи трудности и пътищата за преодоляването им.

За да бъде оценката надеждна, тя трябва да се провежда от специалисти, да се използват съответстващи съвременни стандарти за методология: при това информацията за резултатите от оценката трябва да бъде достъпна до основните заинтересовани страни и трябва да се обсъжда от колкото се може по-широк кръг специалисти, така или иначе съпричастни към реализацията, финансирането или разработката на социалната политика, конкретна програма или групи от мерки. По такъв начин основен метод, използващ се в настоящото изследване за определяне ефективността от държавните програми за социална поддръжка на населението, се явяват оценъчните изследвания на различните **показатели за ефективност на всички стадии** при осъществяване на програмата.

1. На етапа на разработка: проектът за програма се оценява по качествени показатели на фиксираните в него основни ценностни ориентири /степени за съответствие на целите на създателите на програмата с целите на социално-икономическото развитие на страната, декларираните законодателни норми и принципи, а също така и с очакванията на субектите на програмата/.

2. На етапа на реализация: ефективността от програмата, изразявана в качествените показатели на организационния, правния и управленския съставен компонент при осъществяването на програмата /условие за ефективно в социално отношение държавно управление се явява наличието на ефективен механизъм за координация на социалните въздействия във държавната социална служба-изпълнител на програмата/.

3. На завършващия /оценъчен/ етап: програмата се оценява по количествени показатели на икономическия съставен компонент на ефективността /съотнасяне обема на услуги и тяхната стойност в условията на ограничени човешки и материални ресурси/ и по качествените показатели /степен на съответствие на целите на ръководителите и организаторите на програмата с потребностите на субектите на програмата/.

Оценката на политиките се определя от въздействието на активните програми на пазара на труда върху вероятността за последващо намиране на работа. Ефектът, който се очаква е след участието си в една програма/мярка безработният намира заетост. Качествената страна на ефекта се определя с факта дали участието в програмите е довело до нарастване на самоувереността и активността на безработните при търсене на работа, която е свързана с възприемането на програмите от самите участници.

Общата слабост на програмите от субсидираната заетост ограничават възможността на тези хора да преминат от временна към постоянна заетост, тоест от гледна точка на т.нар. „устойчива заетост“ тези програми не са ефективни, тяхната ефективност е главно социална и краткотрайна (за периода на действие и главно определен брой месеци).

В заключение, реструктурирането на икономиката продължава и усилията би трябвало да са насочени към повишаване на нейната ефективност и конкурентоспособност, както и ограничаване на бюджетния сектор и особено повишаване на неговия капацитет. Политиките за заетостта могат да повишат своите възможности, ако станат дългосрочни и по-тясно се обвържат с националните и регионални планове за икономическо развитие.

Необходимо е преориентиране повече към заетост в реалната икономика за сметка на нарастването на заетостта в публичната администрация и програмите за безработните.

Основният извод, който може да се направи е, че реализирането на специални програми за заетост е едно от алтернативните решения за намаляване на напрежението на пазара на труда. Приложението им заедно с местни регионални инициативи и програми съдържа потенциал за увеличаване на заетостта и намаляване на безработицата.

Въз основа на представените процеси на развитие и провежданите политики бихме могли да обобщим и да направим редица изводи за икономическата активност, заетостта и безработицата.

Икономическата активност, заетостта на населението с производителен труд, е най-важният фактор за икономическия растеж и успеха на интеграционните процеси. В периода на преход към пазарна икономика и на присъединяване към ЕС увеличаването на заетостта може да допринесе за преодоляване на социалната несигурност, бедности да съдейства за постигане на социална кохезия в обществото.

Заетостта като фактор за икономически растеж, на този етап е значим за България със своите качествени структури, секторно и отраслово преразпределение, мобилност и цена. Заетостта като равнище и структура, е резултат от икономическото развитие от настъпилите радикални промени в структурата на собствеността и производството. В значителна част обаче тя е и резултат от провежданите икономически, социални и политически реформи.

Спадът през 90-те години на XX в. в икономическата активност на населението и в още по-голяма степен на неговата заетост, високата и продължителна безработица, масовото обедняване имат за резултат свиването на вътрешния пазар, намаляването на възможностите за развитие на производството и за увеличаване на заетостта. Всичко това намалява социалната сигурност (дори само по отношение на осигурителните фондове) и забавя развитие на обществото, което направи прехода към пазарна икономика продължителен и с висока социална и икономическа цена.

Реструктурирането на работната сила и промените в заетостта на населението в България са радикални, мащабни и разнопосочни. Най-общо те се делят на две големи групи: едните са в посока на изграждането на пазарна икономика в страната, като разширяват възможностите на страната за присъединяване; и другите създаващи затруднения, бариери пред успешното присъединяване и

развитие по пътя на пазарната икономика и демокрацията. Последните налагат провеждането на адекватна политика за увеличаването на заетостта и намаляване на безработицата в контекста на съгласуваната политика, стратегии и планове на страните-членки на ЕС.

Към **първата група промени** в заетостта, създаващи добра основа и възможности за включването на страната в ЕС и развитието и пътя на пазарната икономика и демокрацията, са:

- смяната на модела на заетост- от административно към пазарно разпределение на заетите и тяхната мобилност; от пълна заетост на социална основа - към безработица и несигурност по отношение на платения труд, от пасивно към активно поведение и конкуренция на пазара на труда.
- премахване на административните ограничения в движението на работната сила вътре и вън от страната създаване на условия, макар и ограничени засега, за по-голяма мобилност на работната сила;
- преминаване от административни към договорни отношения в сферата на платената заетост, договаряне на цената труда и другите условия по наемането между непосредствените участници в трудовия процес (работници и служителии работодатели);
- създаване на ново и радикално изменение на съществуващото в страната трудово и социално законодателство в контекста на развитието на пазарната икономика и демократичните процеси, и в съответствие с международните конвенции, европейските директиви и др.;
- изграждане и развитие на социалното партньорство на всички равнища и развитие на системата на колективното трудово договаряне;
- създаване и развитие на пазара на труда и неговите институции и политики с изграждането на мрежата от служби по заетостта по цялата територия на страната, тяхното оборудване и квалифициране на заетите в тях;
- създаване и развитие на политика за регулиране на пазара на труда, на активна политика за стимулиране на безработните за връщане към заетост и на работодателите да наемат определени групи безработни;
- реструктуриране на отрасловата и секторната заетост, бързо увеличаване на заетите в услугите и намаляване на тези в индустрията;
- увеличаване на заетите в частния сектор, на предприемачите и самонаетите;
- развитие на формите на заетост, макар и все още ограничено на настоящия етап, бавно увеличаване на работещите на непълно работно време и др.;
- бързо увеличаване на заетите в неправителствените организации като своеобразен гарант за развитието на гражданското общество в страната.

Към **втората група промени** в заетостта, промени създаващи проблеми и бариери за икономическия растеж и социалната кохезия могат да се отнасят:

Намалява участието на населението в сферата на платения труд, взаетостта и развитието на икономиката. Расте икономическото натоварване на работещите (социални осигурителни вноски, данъци, ограничен за нарастване на работната заплата и др.) В общия спад на заетостта се откроява драстичното намаляване на заетостта на младите хора, етническите групи, жените, селското население.

Стратегическата цел на политиката за заетост е да се достигне пълна и производителна заетост на можещите и желаещите да работят. Подцелите и конкретните задачи за реализиране на тази цел са свързани с развитието както на икономиката, така и на населението, с постигането на по-пълно съответствие между търсенето и предлагането на труд, със създаването на възможности за труд на всички желаещи, а на предприятията – да повишават своята конкурентоспособност и ефективност.

В условията на пазарна икономика и пазар на труда мащабите и равнището на заетост и на незааетост на икономически активното население се определя от пазара на труда, от пазарните механизми, регулиращи търсенето и предлагането на труд.

ГЛАВА III

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АКТИВНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ВЪРХУ НАЦИОНАЛНИЯ ПАЗАРА НА ТРУДА

Третата глава цели да отговори на поставените основни въпроси по емпиричен и статистически път. Събирането на количествени данни, провеждането на проучвания за въздействието на активните политики на пазара на труда.

Неблагоприятните негативни демографски тенденции в нашата страна, водещи до намаляване и застаряване на трудовите й ресурси; устойчиво неравновесния характер на пазара на труда, характеризиращ се с висока безработица и ниско търсене на труд, наличието на групи в неравностойно положение и на значителни регионални различия в развитието на трудовия пазар са сред сериозните предизвикателства за страната през първото десетилетие на новия век. Сред макроикономически политики и средства особено място заемат т.н. **активни програми и мерки на пазара на труда**. Те са обект на засилен интерес и коментар не само поради очакванията за осезаеми ефекти, но и поради сравнително значимите финансови средства, необходими за осъществяването им.

Проблемът за ефективното изразходване на средствата придобива по-голяма острота в текущата ситуация на ограничени социални разходи на страната. Изграждането на капацитет за провеждане на регулярен мониторинг и оценка на ефективността на провежданите активни политики е сред приоритетните задачи и в Европейската стратегия по заетостта.

При практическата оценка на активните програми и мерки изследователят често се сблъска с редица проблеми, произтичащи от техния многоцелеви и многоаспектен характер; липсата на единна и утвърдена методология за оценка, грешки в измерването и липсата на адекватна статистическа информация, обективна невъзможност за проследяване на лицата и установяване на „ползите“ от участие в подобни програми. Проведените над сто изследвания на различни активни програми в света дават нееднозначни и често противоречиви резултати относно тяхната ефективност. Резултатите са силно повлияни от особеностите на страната, периода и начина на осъществяване на програмите.

Въпреки наличието на множество модификации и конкретни варианти за реализация на посочените направления на активната политика, квалификацията е валидна за всички страни, включително и за провежданата в България активна политика на пазара на труда.

Изходна точка при оценка на активните програми и мерки е изясняването на целите, задачите и очакваните резултати за съответната програма. Активните програми имат многоцелево въздействие на пазара на труда. Възникнали като средство за ограничаване на безработицата, днес очакваните ефекти от тяхното приложение са твърде широко. Активните програми могат да се разглеждат най-общо като инструмент за подпомагане на ефективното функциониране на пазара на труда. Те съдействат за отстраняване на пречки и проблеми за функционирането на пазарната икономика.

Активните програми са средство за повишаване на конкурентоспособността на работната сила, за мобилизиране на трудовите ресурси и повишаване на икономическата активност на населението. При липсата на кредитен ресурс схемите за микрокредитиране се превръщат в реална и често единствена възможност за развитието на малкия и среден бизнес в страната. Активната политика изпълнява и много важна социално- разпределителна функция, особено при наличието на групи в неравностойно положение на пазара на труда. За последните участието в активните програми не рядко е единствен шанс за осигуряване на заетост, предотвратяване изпадането в крайна бедност и социална депривация /изолация/. Не на последно място, от правилното дефиниране на целите и очакваните резултати на активните програми и мерки и подходящото им оповестяване в публичното пространство зависят степента, доверието и подкрепата на осъществяваните в страната социално- икономически реформи.

Посоченият широк набор от цели на активните програми показва, че при оценката на тяхната ефективност трябва да се анализират всички възможни аспекти на ефективността, да се измерят и съпоставят всички ефекти - повишаване на шансовете за заетост, повишаване на равнището на заплащане, социален ефект и др. На второ място е важно да се направи анализ на ползите и разходите, който ще даде възможност да се даде ясен отговор на въпроса доколко изразходваните финансови средства са икономически и социално оправдани.

В световната практика се прилагат основно четири вида оценка на активните политики:

- 1) *Текущ мониторинг и контрол на програмите;*
- 2) *Оценка на нетното въздействие на програмите;*
- 3) *Анализ на разходите и ползите;*
- 4) *Оценка на институционалния и организационен капацитет на програмите.*

Пълно изследване означава реализирането на четирите по-горе посочени оценки. *На практика това е изключително скъпо и затова най-често се прилагат оценките на нетното въздействие.* Повечето правителства осъществяват постоянен мониторинг и контрол по изпълнение на програмите. Твърде малко, дори и в световната практика са сравнителните анализи на разходите и ползите, макар че точно този вид оценки доказват икономическата ефективност на изразходваните средства по програмите за заетост.

Резултатността на всяка програма се измерва с реализирането на поставените цели. Една програма е ефикасна, когато при своята реализация покрива значителна част от целевата група.

На следващо място, интерес представлява непосредственото въздействие на активните политики върху заетостта и равнището на доходите. За изчисляване на нетния ефект върху заетостта е необходимо да се установи какъв процент от участниците в програмата са успели да си намерят работа след приключване на участието си в нея и колко не биха успели, ако не бяха включени в нея. Нетният ефект върху заплащането се измерва като относителен дял на участниците в програмата, които след приключването и отчитат по-високи доходи от тези, получавани преди включването в програмата. По този начин увеличаването на доходите се обяснява с включването в програмата.

За окончателното измерване на ефективността е необходимо да се съпоставят получените нетни ефекти върху заетостта и равнището на доходите с направените преки и косвени разходи по програмата. Възможно е да се оценят и немонетарни ефекти, наричани често социални.

За да бъде една активна програма напълно ефективна, на макро ниво е необходимо от получения нетен ефект върху заетостта да се приспадат страничните ефекти. По този начин може да се установи чистия нетен ефект или истинската значимост на програмата, като средство за намаляване на безработицата и увеличаване на новоразкритите работни места.

Странични ефекти са:

❶ **Ефект на мъртвото тегло:** получените резултати от участието в дадена програма биха настъпили и без участие в нея. Например, в случая, когато един безработен е нает по програма за субсидирана заетост, но би получил същото работно място и без наличието на тази програма /на преференция за работодател/, ще се наблюдава ефект на мъртвото тегло.

❷ **Ефект на заместване:** такъв ефект настъпва в случаите, когато едно безработно лице е наето по програма за субсидирана заетост и получава работа, която иначе би била дадена на друго невключено в програмата лице. Нетният ефект в случая е нулев.

❸ **Ефект на изместване:** този страничен ефект се наблюдава по отношение на производствения процес, когато една фирма, ползваща субсидирана заетост, измества от пазара други фирми, които не ползват преференции по програмата за субсидирана заетост.

Практически проблеми при оценка на активната политика в България

В стремежа си за осъществяване на максимално информативна и издържана в методологическо отношение оценка се сблъскваме с редица практически проблеми. На първо място стои проблемът за съдържателния, времеви и териториален обхват на оценките. Комплексният характер на оценката на една активна програма и свързания с нейното провеждане значителен обем финансови средства налагат честата практика да не се правят едновременни оценки на всички или голям брой активни програми. Допълнително съображение за провеждането на отделни и независими оценки на програмите е разликата в моментите на стартиране, особеностите на проявление и продължителността на живот на една програма.

Изборът на критичен момент на изследването, т.е. кога то да се проведе, е важен проблем, тъй като макроикономическите условия и текущото състояние на пазара на труда могат да повлияят съществено върху резултатите на оценката.

Съществуващата практика показва, че резултатите се влияят и от избрания метод на оценка. Първият избор в това отношение е между класическия експеримент и квази-експеримента. Характерни особености на активната политика в повечето случаи предопределят избора в полза на квази-експерименталния подход.

Същността на последния се състои във формирането на извадка от участници в програмата. Двете групи се анкетираат поне една година след приключването на участието в програмата на първите.

Вторият методологичен избор се отнася до метода на изчисляване на нетния ефект върху заетостта. Изборът е между оценка, основана на иконометричен модел и оценка по „метода на двойниците“. В литературата няма еднозначно мнение кой от двата дава по-точни резултати. Много често „методът на двойниците“ се предпочита, поради техническата му простота и по-лесната интерпретация на резултатите.

Съществуват ограничения и трудности, свързани със статистическите данни за провеждане на изследването. Съществено условие за успешното провеждане на една оценка е проследяване на лицата, попаднали в извадката на анкетиране по местоживееене, след участието в определена активна политика. Проблемът тук е свързан с факта, че лицата биват откривани на адреси, посочени от тях по време на регистрацията им в бюрата по труда. След изтичането на известен период от време до момента на анкетиране е обективно възможно част от лицата да не бъдат открити поради смяна на постоянния адрес или поради грешки и неточности в посочената адресна информация в бюрото по труда.

Положителни начални стъпки по оценка на активната политика следва да продължат, като се отчетат по възможност всички по-горе посочени аспекти на изследването. Особено внимание трябва да се отдели на съпоставянето на разходите с реализираните икономически ефекти и немонетарни ползи. По-уместно и икономически оправдано е програмите да бъдат оценяване поотделно, независимо от техния обхват и обем на инвестираните средства.

Обща характеристика на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

В продължение на периода на преход, който се характеризира с относително високи показатели на нивата на безработица, основната тревога е свързана с формираното пасивно социално подпомагане и особено преките ежемесечни социални помощи- изразяващи се в парични обезщетения при безработица и месечни социални помощи. Тези обстоятелства засилват едно привидно състояние на „заучената безпомощност“ сред все по-голяма част от българското население. Тази част от хората се характеризират предимно с ниски образователни и квалификационни характеристики. Без да са в състояние да преодолеят бедността, определени рискови групи на пазара на труда се поставят в социална изолация. Безработните лица от тези рискови групи имат бариера и не могат психологически

да се адаптират към новите социални условия, забавят се личностните промени, насочени към засилване на автономността и личната отговорност на всеки индивид за решаване на собствените му проблеми.

Философията, която се базира на преосмисляне на мястото и обхвата на прякото парично подпомагане и постепенната му замяна с представяне на услуги, създаване възможност безработните хора сами да се справят с проблемите си.

Тази промяна в социалната политика по отношение на безработицата, заетостта и социалното подпомагане налага комплексното изследване на обстоятелствата, програмите и мерките, които ще се прилагат за постигане на глобалната цел.

Основният инструмент, който се използва е прилагането на модел на национална програма, която да обхване голяма част от тези рискови групи. Тази програма е националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“.

Изследването на готовността на безработните лица да се включат в предлаганата програма би помогнало за разработването на нови и за коригирането на съществуващи социални практики, за съобразяване на политиката в сферата на заетостта с условията на живот, със социално-икономическите, образователните, квалификационните и културните особености на населението.

Не на последно място такъв тип изследване и анализ би помогнало при изработването на ефективна информационна PR стратегия и кампания, обслужваща такъв тип социална политика.

Наложително е и проучване и оценката на основните институционални звена, провеждащи държавната политика по отношение на безработицата и заетостта /АЗ, АСП, ДРСЗ, РДСП, ДБТ, ДСП, областни и общински администрации/, а също така и на неправителствените организации за новите елементи в тази политика и системата на социално подпомагане, както и за участие в извършващата се промяна.

Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ е програма, която е иницирана от Министерство на труда и социалната политика и одобрена с правителствено решение, и е в унисон с приоритетите с националната социална политика и политиката на ЕС „Заетост за социална интеграция“. Програмата съфинансира проекти, които разкриват работни места в общополезни дейности и социални услуги, и осигурява заетост на продължително безработни лица, които са обект на месечно социално подпомагане.

Основната цел на програмата е осигуряване на заетост и социална интеграция на продължително безработни лица /тези безработни лица, които имат редовно поддържана регистрация в ДБТ повече от една година/, обект на месечно социално подпомагане, чрез разкриване на работни места в общополезни за общината и държавата дейности, и предоставянето на социални услуги, както и повишаване на пригодността им заетост.

Друга основна цел на програмата е облекчаването на трудната социална ситуация на хора, чиито близки са с трайни увреждания или тежко болни, и се нуждаят от постоянни грижи.

В резултат на проведените изследвания могат да се направят следните изводи и обобщения:

Отношение към Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

Четири са основните моменти в Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“, които са важни при оценката на отношението на безработните лица, потенциални участници в програмата.

Първо, програмата предлага заетост при пълен работен ден и пълна работна седмица.

Второ, програмата предлага заетост в определени дейности.

Трето, предлага заетост в определени дейности при фиксирано заплащане.

Четвърто, предвижда санкции за отказалите участие.

Настоящият изследователски проект прави опит да даде по-разгърната картина и да установи не само общото към програмата като цяло, а и към тези различни нейни страни. Целта е да се отчете доколко всяка от тях може да изиграе ролята на стимул за участие в програмата и доколко може да доведе до негативни реакции.

Изводи

- след целевите групи, изследвани в социалната оценка, има както готовност, така и желание за включване в Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“. Сред тях готовността за работа в подобни програми са по-високи в сравнение със средните за страната. За разлика от обществеността като цяло и от засегнатите групи, социалните работници не са толкова оптимистично настроени за предпочитанията на безработните лица на социално подпомагане, с които се срещат. Впечатленията са, че част от тях по-скоро биха предпочели да продължат да получават социални помощи, а не да работят за минимално заплащане.

- от качествените изследвания проличава, че в някои от общините /предимно в селата и малките градчета/ хората по-лесно се включват в програмата и са по-активни и няма „анти“ настроения. Докато в големите градове, например Видин, е по-трудно, защото там има по-голяма скрита заетост, повече възможности за нерегламентирани и неотчетени доходи. Затова именно тук има неоснователни откази за включване в програмата. Всеобщо е мнението за недостатъчно заплащане по програмата. Социалните работници посочват по-висок размер от минималната работна заплата. В качествените проучвания проличава, че на хората предварително не е било достатъчно ясно казано, че от заплатата ще се правят удържки за осигуровки и те са били убедени, че ще получат чистата „договорена“ сума.

- като цяло общественото мнение одобрява рестриктивните норми при определяне на социално подпомаганите - две трети от интервюираните смятат, че трябва да бъде прекратено получаването на социални помощи на лицата, отказали включване в програмата. Преобладава мнението, че ефектът на програмата няма да е продължителен и влиянието върху конкретната целева група ще бъде отчетено само през периода на нейното действие.

Анализ на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“

Проследяването на няколко основни момента на практическото реализиране на националната програма ще даде отговор на някои от поставените в изследването въпроси, но с по-голяма сила ще поставим нов комплекс от въпроси и проблеми. Последващата оценка дава отговор на това дали

очакванията, нагласите и залаганите задачи са оправдали очакванията, както на съставителите на програмата, така и за изследването като цяло е не само задължително, но и достатъчно интересно.

Предварително известни са величини като обем на програмата, имайки предвид броя на заети безработни лица, които следва да бъдат осигурени чрез разкриване на нови работни места по програмата и максималното възможно финансиране за 2003г., както и през последващите периоди. Тези показатели максимално точно оразмеряват рамката на действие на програмата през съответната годин и достатъчно ясно разпределението на работните места и заетите през съответните месеци. 100 000 са максималният брой на работните места, които биха могли да се разкрият, съобразно държавното финансиране от 217 млн.лв. за 2003г. В тази държавна субсидия се включват освен разходите за осигуряване на трудови възнаграждения и осигуровките на наетите лица, така и разходите за провеждане на мотивационни, ограмотителни и квалификационни курсове.

За следващите години финансирането се определя от Националния план за действие по заетостта в рамките на държавния бюджет определен за тези дейности.

Анализът на разкритите работни места на проведената през м.ноември 2002г. процедура за кандидатстване с проекти показва, че през м.януари 2003г. има готовност за разкриването на едва 66 385. Това показва, че работодателите, кандидатстващи с проекти, могат да удовлетворят при относителна равномерност едва около 65% от предвидените работни места. Необходимо е да отбележим, че общополезните дейности, на които залага програмата, през зимните месеци са по-ограничени и е възможно броят на новоразкритите работни места през пролетните и летните месеци да бъде чувствително увеличен. Това логическо обяснение се доказва и от по-нататъшното наблюдение на броя на новоразкритите работни места и на реално заетите лица в проекти по програмата. Най-много работещи по програмата има през м.август- 90 153 човека. Тази заетост относително се запазва и през следващите месеци, но не достига 100 000 работещи лица. С натрупване, броят на нововключените безработни лица в програмата към края на м.октомври 2003г. е 131 922. Практически това е броят на всички безработни лица, с които е възникнало трудово правоотношение през наблюдавания период.

Проследяването на разпределението по пол и възраст е интересно, което пряко кореспондира с разпределението на видовете дейности по одобрените проекти по програмата. Жените обикновено са по-малко от 50% от заетите през целия наблюдаван период, техният относителен брой в отделни месеци спада и до 40% от заетите по програмата. Броят на младежите до 29г. е различен, но максималният брой на заетите е около 24 500 и то през есенните месеци, когато броят на наетите по програмата е доста висок.

Включването на безработните лица в компонента „Личен асистент“, който се наблюдава отделно, не е обусловен от възрастови характеристики, както и от разпределението по пол. По предварителни оценки на АСП максималният брой на лицата, които биха могли да се възползват от включване по програмата в тази ѝ част е около 14 000. Това разбира се на практика не се реализира в такъв мащаб по обясними причини, които са изложени по нататък. През първите месеци личните асистенти варират между 2500 - 4800 заети. Ниската информираност за тази нова дейност и

трудностите, които поставя закона, изразяващи се в задължителна регистрация на лицето, което ще оказва грижи за болния в ДБТ, представлява пречка за включването на по-голям брой такива безработни лица. През летните месеци личните асистенти са два пъти повече, отколкото в началото на стартиране на програмата. В края на наблюдавания период те са 9125. Чисто технологично регламентът за участие в компонента „Личен асистент“ е въведен няколко месеца след официалното стартиране на националната програма и този факт, макар и незначително, оказва влияние върху броя на заетите лични асистенти.

Разпределението на дейностите по одобрените проекти през наблюдавания период е показателно. Предварителните очаквания, че и в тази национална програма ще се осъществяват дейности, които са добре познати от предишни програми за временна заетост и от общ характер, е факт. Между 55-60% от дейностите са с комунално-битов характер. Около 15-25% са дейностите, които са класифицирани като дейности с траен характер, т.е. такива, които след приключване на конкретния проект продължават и самите наети лица могат да се възползват от възможността да продължат да работят при този работодател или друг по подобен проект на същия обект.

Интересно е да се отбележи, че броят на безработните лица, заети в социални дейности, в края на периода приблизително се доближава до броя на лицата, работещи по проекти с устойчив характер, около три пъти по-голям, отколкото в началото на годината. Това са предимно неправителствени организации и самите ДСП, които по закон имат право да осъществяват такава дейност. Допълнително условие за участие на НПО в програмата е необходимата регистрация в регистъра на АСП. Това изискване е императивно и е поставено от приетия нов ЗСП и правилника за неговото приложение. Това обаче се оказва пречка само в началния период.

Отворената процедура за кандидатстване през целия период дава възможност на НПО да подготвят и участват с проекти на по-късен етап, което се реализира в късните летни и есенни месеци. Обгрижването на групи от хора с определена инвалидност и предлагането на комплекс от социални услуги от НПО дава добри резултати.

Основните затруднения са свързани с намирането на допълнително финансиране, защото осигуряването на някоя от тези дейности изисква и ресурси за закупуване на различна апаратура и техника.

Общият извод е, че по този механизъм на действие на програмата и при ограничителните процедури, максималният брой на работните места е трудно реализируем. На практика това не би могло да се осъществи поради редица причини от обективен и субективен характер. Трябва да се отбележи, че основният потребител на тази програма са общините, общински предприятия, както и структури, които биха могли да извършват общественно-полезни дейности.

На пръв поглед по квотен принцип това би се осъществило доста по-лесно, но не би имало възможност да се постигнат непосредствените цели на самата програма.

Реалните ограничения освен от процедурите, произлизат и от финансовата възможност общините, и другите организации да приемат ангажимент за осигуряване на финансовите и другите

ресурси за осъществяване на конкретните дейности. По приблизителни оценки такъв тип проекти биха могли успешно да се реализират за около 50-60 хил. работни места. Това твърдение може лесно да бъде подкрепено с факта, че на по-късен етап към националната програма се присъединяват проекти от други програми, като програма „Опазване на реколта 2003г.“, както и програма „Възстановяване и опазване на българската гора“. При осъществяването им се прилагат приблизително същите процедури, но тяхната крайна цял е друга и ясно дефинирана. Това, разбира се, не е пречка и не противоречи на общия замисъл на подобен тип програми за осигуряване на ефективна заетост, но измества плана за действието националната програма и игнорира някои компоненти.

Има няколко схеми на действие в подобна ситуация:

Промяна на регламента на програмата и възможност за изпълняване на други специфични дейности;

- осигуряване на държавно или друго финансиране на финансови и други средства за дейностите по програмата;
- достъп на частни работодатели до по-широк кръг от дейности по програмата;
- намаляване на броя на новоразкритите работни места и заетите безработни лица по програмата.

Необходимо е да разгледаме и конкретните пътища за реализиране на подобни схеми.

Промяната на регламента в програмата е относително лесно изпълним, защото се осъществява от Министерство на труда и социалната политика и Агенцията по заетостта. Това теоретично би се реализирало доста лесно, но на практика може да доведе до увеличен обем на дейностите и различни работни позиции. Същите обаче, следва внимателно да бъдат оценени дали биха отговорили на приоритетите и целите, които преследва програмата, и да не се изместят общият замисъл на програмата.

Осигуряването на допълнително финансиране от държавния бюджет е малко вероятно- най-малко поради факта, че в правителственото решение за стартиране на програмата се планира постепенно намаляване на разходите за следващите две години со определен процент, а за по-нататъшен период в по-голям размер. Реализирането на по-голям размер на държавните разходи в това направление ще бъде затруднено, поради съществуването на законови пречки.

Регламентът, който предвижда ЗНЗ, точно дефинира разходите, които държавата може да осигурява за финансирането на програми и мерки за заетост. Тук възможните изходи могат да бъдат най-малко два.

- ❶ Промяна на самия закон и допускане на регламентирани разходи за подобни дейности. Това би усложнило механизма на действие и на други програми за временна заетост. Въпроси възникват и в какви размери би могла да бъде тази субсидия и дали законодателят би следвало да предложи някакъв регламент- например до 20% от общите разходи по проекта/програмата. Необходимо е да се отбележи, че подобни законови промени обикновено се извършват времево от шест месеца до една година и няма да бъде ефективно

решение за самата програма в настоящия момент. Имайки предвид, че този показател е относително изменим за всяка година, то този подход следва внимателно да бъде преценен и да бъде реализиран на базата на обща оценка на национално ниво.

- ② Увеличаване на държавното финансиране на разходите за работна заплата. Това е възможно, защото то се регламентира с НПДЗ, който се приема за всяка календарна година от правителството. Тук обаче възниква логичният въпрос дали не би следвало да се създаде ясен и точен регламент в системата на заплащане на труда в зависимост от упражняваните дейности, дали работата е квалифицирана или неквалифицирана и т.н. Такава практика в изпълнението на програмите за осигуряване на временна заетост не съществува у нас досега. Реализирането на подобен подход е относително лесно осъществимо, но приложението му чевствително ще утежни тежката процедура на отчетност и контрол.

Най-вероятният модел на последващо действие е да се коригира една от крайните цели броят на заетите безработни лица по различни проекти да бъде намален с около 30-40 хил. работни места. Този подход на практика се потвърждава през следващите периоди на действие на програмата до 2013г.

ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИЗВОДИ

В настоящата дисертационна работа е разгледана комплексно Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетостта“ и нейното влияние на пазара на труда в България.

Основните принципи и конкретни цели на тази най-мощна програма за осигуряване на заетост в България могат да бъдат обобщени по следния начин:

- осигуряване на заетост на пълно или непълно работно време до целогодишна заетост в рамките на календарната година и до 36 месеца за всички наети трудоспособни безработни лица.
- социално мотивиране на лицата, обект на програмата, за трудова реализация и за зарабатване на доходите.
- преход от пасивен към активен подход при работа с най-уязвимите групи безработни лица.
- разкриване на работни места в общополезни дейности и социални услуги.
- осигуряване на качествена грижа в семейна среда за тежко болни и лица с увреждания и постигане на социална адаптивност в рамките на съществуващата инвалидност.
- настаняване на броя на настанените в институционален тип заведения за тежко болни и хора с увреждания.
- социална сигурност в краткосрочен план /осигуряване- социално и за НЗОК/ и в дългосрочен план /пенсионно осигуряване/.
- повишаване конкурентоспособността на лицата от целевата група по програмата чрез включването им в обучение за ограмотяване, мотивация и професионална квалификация и формиране на трудови навици.

- подобряване на условията на живот и жизнената среда на населението, чрез решаването на проблеми от техническата и социалната инфраструктура в региона.
- намаляване на разходите на държавния бюджет за социално подпомагане.
- подобряване на сътрудничеството между териториалните поделения на Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.
- развитие на партньорството на всички нива при реализация на програмата.

Допустимите работодатели са дефинирани в няколко основни групи, но на практика това са всички физически и юридически лица, регистрирани съгласно българското законодателство и могат да бъдат:

- общински администрации и общински предприятия;
- държавни предприятия и институции, извършващи общополезни дейности;
- частни предприятия;
- юридически лица с нестопанска цел;
- агенция за социално подпомагане чрез териториалните си поделения.

Дейностите, които са допустими, могат да бъдат обобщени в две основни групи:

- общественополезни дейности- дейности, присъщи на общината, като: комунално-битово обслужване; благоустройство на населеното място и производствени зони; поддържане и опазване на общинската собственост; опазване на околната среда; поддържане и опазване на исторически паметници и обекти и др.
- социални услуги- дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лицата да водят самостоятелен начин на живот. Извършват се в специализирани институции и в общността- семейна среда, или в среда близка до семейната. Дейността „Личен асистент“ е ориентирана към безработните лица в трудоспособна възраст, които отговарят на условията на месечно социално подпомагане и полагат постоянни грижи за хора с увреждания и тежко болни лица.

Бенефициенти по програмата са трудоспособни продължително безработни лица, които са регистрирани в ДБТ /над дванадесет месеца/ и са обект на месечно социално подпомагане. Квалифицирани безработни лица, които не са обект на месечно социално подпомагане, ако техният брой е до 20% от броя на наетите по програмата, с изключение на дейността „Личен асистент“. Бенефициенти по дейността „Личен асистент“ могат да бъдат безработни лица, подпомагане по реда на чл.9 от ППЗСП или отговарящи на условията за отпускане на този вид помощ, и полагащи постоянни грижи за хора с увреждания или тежко болни лица. Тези лица могат да бъдат включени в дейността „Личен асистент“, ако отговарят на следните условия:

- a) да са в трудоспособна възраст;
- b) да са членове на семейството или роднини по възходяща или низходяща линия до втора степен, както и по сребрена линия до втора степен на обслужваните лица;

с) да имат постоянен адрес, идентичен с този на лицето, за което полагат грижи;

d) да не получават пенсия.

Лицата, нуждаещи се от постоянни грижи, трябва да отговарят на някои от следните изисквания: лица с 90 и над 90 на сто намалена работоспособност, с право на чужда помощ или деца с 50 и над 50 на сто намалена възможност за социална адаптация, с право на чужда помощ.

Структурата и управлението на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ са от изключително важно значение за нейното функционално реализиране.

Административното управление на програмата се осъществява на три нива: национално, регионално и общинско. На практика се копира организационната структура на Агенцията по заетостта, като на общинско ниво това са дирекциите „Бюра по труда“, на регионално ниво са дирекциите „Регионални служби по заетостта“ /администрират от 2 до 4 административни области/ и на национално ниво- централната администрация на Агенцията по заетостта.

Схемата на организация и управление е осъществена, като са доразвити възможностите на съществуващата на агенцията по заетостта организационна структура.

Обект на проведените изследвания са три категории лица:

- безработни лица от рисковите групи в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи.
- представители на общинските администрации, ДБТ и ДСП.
- представители на НПО, работещи по проблемите на рисковите групи, и разработващи програми за заетост.

Анализът на досега съществуващите и реализирани програми за осигуряване на временна заетост показва относително ниска ефективност, която много лесно се доказва със запазеното равнище на безработицата по време и след приключване на съответната програма.

Организираните и проведените програми за осигуряване на временна заетост се характеризират със следните по-важни особености:

- осигурява се заетост само за определен период от време, след което наетите безработни лица отново остават без работа и се регистрират в бюрата по труда;
- предлага се относително еднакъв набор от непривлекателни и неквалифицирани дейности, които са свързани с почистване, озеленяване и залесяване, поддържане на комуналната инфраструктура. Същите не спомагат за овладяването на нови и специфични професионални умения;
- не се предлага придобиването на професионална квалификация нито чрез практикуване на квалифицирани дейности, нито чрез участие в курсове за придобиване на професионална квалификация;
- негативни нагласи на участващите работодатели, които изолират тази рискова група при осъществяване на подбор из между безработните лица.

Общият анализ на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ дефинира положително отношение към в две посоки:

- създава се заетост, която е временна, но е относително по-продължителна, отколкото предишните програми за осигуряване на временна заетост;
- връща безработните лица в системата на организирания труд, създавайки добри условия за възстановяване на трудовите навици.

Дефинираните слабости са доста повече и могат да се систематизират в следните направления:

- програмата създава само временна заетост;
- програмата не променя равнището на квалификация на ангажираните в нея;
- в практическата си реализация свежда заетостта до еднотипни нискоквалифицирани дейности;
- програмата е стартирала без предварителна подготовка, прибързано и при недобра организация;
- съществуват непълноти при нейното финансиране и недоизяснени обстоятелства с финансовото участие на работодателите;
- предвижда се относително ниско заплащане;
- подборът на участниците следва изцяло формални критерии;
- информираността на различните страни, участващи в програмата, е ниска;
- няма осъществена добра връзка между НПО и участващите безработни лица в програмата.

Най-малко два проблема се очертават като основни по отношение възможностите за подобряване на позициите на представителите на рисковите групи на пазара на труда:

- проблемите на грамотността и възможността чрез ограмотяващи програми да се подобри качеството на работната сила;
- проблемите на ранното отпадане от образователната система на децата и директното попадане впоследствие в рисковата група.

Критичните бележки към принципите и начина на организация на досега организирани програми за заетост могат да бъдат обобщени в следните направления:

- a) осигурява се само временна заетост, като след приключване на финансирането или на работата по съответния обект, наетите се връщат към битието си на безработни.
- b) предлага се един постоянен набор от неквалифицирани дейности, почистване, озеленяване и залесяване, поддържане на комуналната инфраструктура и др., които от една страна произтичат от липсата на квалификация у преобладаващата част от наетите, но от друга страна са непривлекателни, отблъскват безработните и в никаква степен не спомагат за овладяването на конкретни професионални умения, както и за реализацията им на трудовия пазар.

- c) не се предлага квалификация нито чрез практикуване на квалифицирани дейности, нито чрез квалификационни и обучаващи курсове.
- d) съществуват негативни и дискриминационни нагласи на частните работодатели, когато участващите безработни лица са от ромски произход.

В общи линии тези критики се повтарят и по отношение на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“.

Няколко най-важните причини за наблюдаваната ситуация при безработните са:

- ниското образователно равнище на мнозинството продължително безработни лица на месечно социално подпомагане, което силно ограничава възможностите за професионално обучение, преквалификация, насочване към друга професионална сфера и успешна трудова адаптация;
- хронична бедност, която прави различните обучителни и квалификационни форми, по правило платени, практически недостъпни за безработните лица;
- липсата на обучителни форми, които да са насочени към професионални дейности, изискващи преди всичко сръчност и умения, а не образователно равнище;
- дискриминационни практики, независимо дали са чести или редки, лесно обезсърчават безработните лица и създават удобни модели за изолацията им от трудовия пазар;
- обща ситуация на икономическа стагнация, ограничаваща броя на работните места, включително и в неквалифицираните дейности. Съчетана със силната конкуренция на трудовия пазар, прави успешната професионална мобилност изключително трудна.

Изброяваните *слабости* са доста повече. Преди всичко става дума за следните неща:

- програмата създава само временна заетост и на практика не променя равнището на квалификация на заетите;
- практическата реализация се свежда до еднотипни нискоквалифицирани дейности;
- програмата е започнала без подготовка, прибързано и при недобра организация;
- непълноти във финансирането, които затрудняват реализацията, предвижда ниско заплащане;
- подборът на участниците следва изцяло формални критерии;
- информираността за различните страни на програмата е ниска;
- не се осъществява добра връзка с партньорите по програмата.

ИЗВОДИ:

- сред целевите групи, изследвани в социалната оценка, има както готовност, така и желание за включване в Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“. Сред тях готовността за работа в подобни програми са по-високи в сравнение със средните за страната. За разлика от обществеността като цяло, и от засегнатите групи, социалните работници не са толкова оптимистично настроени за предпочитанията на безработните лица на социално

подпомагане, с които се срещат. Според техните впечатления част от тях по-скоро биха предпочели да продължат да получават социални помощи, а не да работят за минимално заплащане.

- от качествените изследвания проличава, че в някои от общините /предимно в селата и малките градчета/ хората по-лесно се включват в програмата и са по-активни и няма „анти“ настроения. Докато в големите градове, например Видин, е по-трудно, защото там има по-голяма скрита заетост, повече възможности за нерегламентирани и неотчетени доходи. Затова именно тук има неоснователни откази за включване в програмата. Всеобщо е мнението за недостатъчно заплащане по програмата, като дори социалните работници посочват по-висок размер от минималната работна заплата. В качествените проучвания проличава, че на хората предварително не е било достатъчно ясно казано, че от заплата ще се правят удържки за осигуровки и те са били убедени, че ще получат чистата „договорена“ сума.

- като цяло общественото мнение одобрява рестриктивните норми при определяне на социално подпомаганите- две трети от интервюираните смятат, че трябва да бъде прекратено получаването на социални помощи на лицата, отказали включване в програмата. Преобладава мнението, че ефектът на програмата няма да е продължителен и влиянието върху конкретната целева група ще бъде отчетено само през периода на нейното действие.

- невъзможност за реализиране на националната програма в предварително предвидения обем по отношение на новоразкрити работни места и осигуряване на заетост на 100 000 безработни лица, поради следните основни причини:

- реалните ограничения, освен от процедурите, произлизат и от финансовата възможност общините и другите организации да приемат ангажимент за осигуряване на финансовите и другите ресурси за осъществяване на конкретните дейности. По приблизителни оценки такъв тип проекти биха могли успешно да се реализират за около 50-60 хил. работни места.
- на по-късен етап към националната програма се присъединяват проекти от други програми, като програма „Опазване на реколта 2003г.“, както и програма „Възстановяване и опазване на българската гора“. При осъществяването им се прилагат приблизително същите процедури, но тяхната крайна цел е друга и ясно дефинирана. Това, разбира се, не е пречка и не противоречи на общия замисъл на подобен тип програми за осигуряване на ефективна заетост, но измества плана на националната програма и игнорира някои от компонентите ѝ.

- изведени са няколко схеми на действие за осъществяване на планирания обем на действие на Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“, както следва:

- промяна на регламента на програмата и възможност за изпълняване на други специфични дейности;
- осигуряване на държавно или друго финансиране, на други средства за дейностите по програмата;

- достъп на частни работодатели до по-широк кръг от дейности по програмата;
- намаляване на броя на новоразкритите работни места и зетите безработни лица по програмата.
 - конкретните пътища за реализиране на схемите на действие за реализиране на пълния обем на програмата може да се конкретизират по следния начин:
- промяната на регламента в програмата- лесно осъществим, защото се осъществява от Министерство на труда и социалната политика и Агенцията по заетостта. Това теоретично би се реализирало доста лесно, но на практика може да доведе до увеличен обем на дейностите и различни работни позиции. Същите обаче, следва внимателно да бъдат оценени дали биха отговорили на приоритетите и целите, които преследва програмата, и да не се осъществи изместване в една или друга посока от приоритетите на програмата.
- осигуряването на допълнително финансиране от държавния бюджет - малко вероятно-най-малко поради факта, че в правителственото решение за стартиране на програмата се планира постепенно намаляване на разходите за 2004г. и 2005г. Реализирането на по-голям размер на държавните разходи в това направление ще бъде затруднено, поради съществуването на законови пречки. Регламентът, който предвижда ЗНЗ точно дефинира разходите, които държавата може да осигурява за финансирането на програми и мерки за заетост. Тука възможните изходи могат да бъдат най-малко два.
- промяна на самия закон и допускане на регламентирани разходи за подобни дейности- това би усложнило механизма на действие и на други програми за временна заетост. Въпроси възникват и в какви размери би могла да бъде тази субсидия и дали законодателят би следвало да предложи някакъв регламент- например до 20% от общите разходи по проекта/програмата. Необходимо е да се отбележи, че подобни законови промени обикновено се извършват времево от шест месеца до една година и няма да бъде ефективно решение за самата програма в настоящия момент.
- увеличаване на държавното финансиране на разходите за работна заплата. Това е възможно, защото то се регламентира с НПДЗ, който се приема за всяка календарна година от правителството. Тук обаче възниква логичният въпрос дали не би следвало да се създаде ясен и точен регламент в системата на заплащане на труда, в зависимост от упражняваните дейности, дали работата е квалифицирана или неквалифицирана и т.н. Такава практика в изпълнението на програмите за осигуряване на временна заетост не съществува у нас досега.
- ефективно участие на сдруженията за заетост- в програмата по-добре отработена практика са включени дружествата за заетост и структурно развитие. На практика те реализират около 10 000 работни места от нея. Същите до 2002г. работят по условията на чл.40 от ЗНЗ по собствени програми и каталог от дейности, утвърдени от МТСП и АЗ. В действителност те имат специално изградена организация и структура да обслужват подобен род дейности и

по предварителни оценки най-ефективно и ефикасно организират постигане на конкретните цели на местните проекти. Доколкото обаче това тяхно „използване“ е най-удачно за националната социална политика, е малко съмнително. Изгражданият с години потенциал и установен регламент на действие естествено би бил полезен и чрез участието им по тази програма, но трябва да се направи прецизен анализ на досегашната им работа и възможностите паралелно да осъществяват дейности по досегашния регламент, който съществува и в коригирания ЗНЗ.

Най-вероятният модел на последващо действие е да се коригира една от крайните цели на броя на заетите безработни лица по различни проекти и той да бъде намален с около 30-40 хил. работни места

- икономическата ефективност от гледна точка на „спестените“ средства за месечно социално подпомагане може по относително точен начин да бъде установена от намаления общ брой безработни лица на месечно социално подпомагане, регистрирани в ДСП и ДБТ. В началото на периода лицата на месечно социално подпомагане са 137 028, като намалява и достига приблизително 84 000. Директното пресмятане води до намаляване приблизително с 50 000.

Правеки сравнение приблизително заетите 90 000, би следвало намалението да е почувствително. В тази ситуация влияят два фактора:

- по условията на програмата до 20% от наетите /по всеки от проектите/ могат да са квалифицирани работници, които да не са продължително безработни и на месечно социално подпомагане. В общ аспект тази цифра като средна величина за страната е около 15%.
- от 01.01.2003г. действа нова нормативна база /нов ЗСП и правилник за неговото приложение/ по отношение на безработните лица, които имат право на месечно социално подпомагане, която предоставя по-големи възможности и от там увеличен брой на лицата, получаващи месечни социални помощи.

- финансовото обезпечаване от страна на държавния бюджет за 2003г е максимум 217 млн.лв. Тези средства напълно удовлетворяват настоящото развитие на програмата, като в общи линии ще остане ефективно неусвоен около една трета от предвидения финансов ресурс.

Основните „потребители“ на финансов ресурс могат да бъдат групирани по следния начин:

- най-малко средства са изразходвани за обучение по андрагогика на ангажираните преподаватели в курсове по огромяване. Това е разход, който пряко се влияе от броя на организиранияте огромотителни курсове и на практика той не е голям, имайки предвид общите разходи по програмата.
- организиранияте и проведените курсове за професионална подготовка е твърде малък, като имаме предвид квалификационните характеристики на включените в програмата безработни лица.
- държавният финансов ресурс основно се изразходва за формиране на трудовото възнаграждение и осигуровките върху него.

Причините за неусвояването на предвидения размер на държавните финансови средства:

- ниска информираност на крайните потребители на програмата при стартирането й- потенциалните кандидати-работодатели;
- сложността на процедурата при кандидатстване и големият брой на документите за отчетност на проектите;
- нефункциониране на централно управленско звено по програмата на национално и регионално ниво;
- липса на планиране на конкретните действие и известна доза хаотичност при включване на допълнителни дейности, подпрограми и компоненти;
- чести промени в регламента на програмата;
- липсата на обосновка за реалните потребности на новоразкрити работни места по програмата;
- ползването на голям обем неплатен отпуск или отпуск поради временна нетрудоспособност от бенефициентите по програмата.

▪ общата икономическа оценка на действието на националната програма може да бъде отчетена най-реално с намаляване на равнището на безработица в страната. В наблюдавания период то се реализира с 1 до 3%.

ИЗВОДИ И НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА

1. Отчитането на особеностите на икономическото развитие и на възможните въздействия върху пазара на труда постепенно се превръща в неотделим елемент от процеса на създаване на политики на пазара на труда. В началните периоди от развитието на пазара на труда неговите политики са насочени предимно към преодоляване на последиците от икономическите реформи върху заетостта, то сега политиката на пазара на труда има ясно изразен активен характер и е насочена към въздействие върху процеси или формиране на поведение сред целеви групи съобразно предварително планирани цели. Функциониращият пазар на труда в страната е адекватен механизъм на пазарната среда, а провежданата политика все повече се съобразява със съществуващите зависимости и взаимодействия между периодите на развитие на икономиката и пазара на труда.

2. В развитието на пазара на труда през изминалите години на преход политиката се концентрира в по-активни действия, насочени към подкрепа на реструктурирането на работната сила и повишаване на нейната мобилност. Предвидимостта на икономическите процеси и ефектите върху заетостта не е висока и продължава да остава в рамките на краткосрочните събития, а не е с по-продължителен характер. Разработването на модели за прогнозиране потребностите от работна сила е наложително за по-тясното обвързване на политиката на пазара на труда с периодичността в динамиката на икономиката.

3. Адекватността и навременността на провежданата политика имат определящо значение за ефективната подкрепа на промените в параметрите на трудовия пазар и за икономическото развитие.

Отчитането на времето забавяне на ефектите и промените в неговата продължителност не следва да се пренебрегва, за да могат да се разработват превантивни действия за своевременно реагиране.

4.Скъсяването на периода, в който ефектите на съвременната криза се трансферират върху пазара на труда, респ. върху търсенето на труда, отразява не само степента на еластичност на търсенето на труд спрямо първичните пазари, но и гъвкавостта на провежданите политики. Този факт фокусира вниманието върху гъвкавостта на трудовите пазари и възможностите чрез нейното повишаване да се засилят мобилността и адаптивността на работната сила към динамично изменящото се търсене на труд.

5.Нормативните режими имат определено влияние върху развитието на основните параметри на трудовия пазар, но като цяло тяхното въздействие, както и това на специфичните политики на пазара на труда за активизиране на трудовите ресурси, за осигуряване на заетост и за по-добра трудова адаптация на работната сила имат ефекти с ограничени възможности спрямо балансираността на търсенето и предлагането на труд.

6.Политиката на пазара на труда в България в периода на преход и досега е отразявала в различна степен потребностите на икономиката. През 1990-2000г. тази политика се изгражда заедно с развитието на самия трудов пазар и затова нейният характер е предимно превантивен. След 2000г. политиката на пазара на труда включва повече активни програми и дейности, които да отразяват по-адекватно промените в макроикономическата среда и периодите в икономическото развитие. Като цяло обаче активната политика има второстепенна и временна роля в подкрепа на заетостта и не може да замести инвестиционната активност за създаване на работни места. Икономическото развитие е определящо за търсенето и предлагането на пазара на труда и за неговата балансираност през различните периоди от развитието.

7.Антикризисната политика в България в периода от 2008г. досега е насочена предимно към финансова стабилност и консолидация и силно ограничава подкрепата на заетостта. Проведената специфична краткосрочна политика за защита на пазара на труда чрез програми за намалено работно време и за подкрепа на бизнеса има временен ефект и не е подкрепена от други ефективни мерки за създаване на заетост и за устойчив обрат в нарастването на безработицата.

Отчитането на всички тези особености на развитието на пазара на труда в зависимост от периодите на икономическо развитие и мястото и ролята на политиката на пазара на труда в общата икономическа политика позволява да се направят няколко *основни изводи за бъдещото развитие*:

1.Чувствителността на пазара на труда и на неговите основни параметри ще се засилва в бъдеще и ще изпитва както позитивите, така и негативите от цикличността в икономическото развитие. Отвореният характер на българската икономика предопределя влиянията на външните въздействия, а продължаващите процеси на реформи вътре в страната предпоставят и допълнителни вътрешни въздействия върху пазара на труда. Затова усилията на политиката да се повиши гъвкавостта на пазара на труда следва да продължават, доколкото са основен инструмент за омекотяване на въздействията и за своевременно приспособяване. Колкото по-гъвкав е този пазар, толкова по-висока ще бъде неговата

адаптивност към вътрешни и външни въздействия и толкова по-малки ще бъдат негативните последици.

2. Гъвкавостта на българския трудов пазар се развива чрез разнообразяване на формите на трудови отношения и на организация на работното време, чрез въвеждане на нови регламенти на трудови отношения, като надомна работата и работа от разстояние, чрез създаване на агенция за „временна заетост“, но все още традиционните модели на трудови отношения и стереотипи на поведение на работодатели и работници преобладават.

3. „Сивият сектор“ на пазара на труда допълва традиционни модели на трудови отношения чрез по-гъвкави, но нелегитимни форми на заетост и организация на работното време. Наличието на този сектор деформира съществено не само представата за реалната заетост в страната, но и за нейните форми и равнище на заплащане. Затова и политиката за ограничаване на този сектор следва да остане един от основните акценти не само на политиката по пазара на труда, но и на икономическата политика като цяло.

4. Съществен проблем при развитието на трудовите отношения е съчетаването на гъвкавост и сигурност. Досега гъвкавостта на българския трудов пазар се развива по-активно в сравнение със сигурността в трудовите отношения по отношение на трудови договори, заплащане на труда и условия на труд. В този смисъл по-нататъшно развитие следва да получи както организацията на работата на инспекторатите по труда, така и нейната ефективност, но също така и действията за повишаване на отговорността на работодатели, работници и на обществеността като цяло.

5. Основополагащ момент в развитието на пазара на труда и на заетостта в България обаче остава този за формирането на последователна и устойчива стратегия за икономическо развитие с ясна визия за структурирането на икономиката и за търсенето на труд в средносрочен аспект. Деиндустриализираната българска икономика предопределя настъпилата промяна в структурата на търсене на труд в България и в сегментирането на заетостта. На единия полюс е намаляващата висококвалифицирана работна сила, а на другия – нарастваща маса нискоквалифициран труд. Подобна структура на работната сила трудно би захранила „интелигентен“ икономически растеж и съществен растеж на икономическо развитие въобще. България изпитва сериозни трудности с осигуряването на качествена работна сила от специалисти със средно образование, добре подготвени професионалисти с необходимите комуникативни способности и умения за работа със съвременни технологии. Изтичането на специалисти от „среден клас“ от страната в допълнение към продължаващата емиграция на младежите очертава не само количествени, но и качествени проблеми с работната сила в следващите години. Продължаващата вече няколко години стагнация в икономиката ще приключи в следващите години и тогава оживяването на търсенето на труд ще срещне ограничението на предлаганата нискоквалифицирана работна сила. Ето защо страната има да реши в кратки срокове два много съществени въпроса, които са извън пазара на труда, но пряко го засягат: първият е за това, как да се стимулира създаването на работни места, а вторият – в какви сектори на икономиката ще се създават тези работни места: в сектори, осигуряващи висока производителност и

конкурентоспособност, или в традиционни и ниско производителни сектори. Решението на тези два въпроса ще предопредели и бъдещото развитие в по-далечни хоризонти- промяна към по-висок икономически растеж, подкрепен от производителен и конкурентоспособен труд, или развитие в рамките на съществуващата нискоэффективна и технологично остаряваща икономическа структура, търсеща евтина работна сила.

Анализът на теоретико-методическите въпроси на социалното планиране позволява да се предложи цялостна концепция за институционалноуправленските основи на социалното програмиране.

Институционално-управленският подход предполага разкриване ролята на социалното програмиране като функция на обществените институти, властта и управлението. При това, ако в институционален подход социалното програмиране носи характер на нормообразуване, то при управлението приема формата на решение. Взаимодействието на социалните институти и системите за управление много зависи от механизма на тази трансформация.

Като главен възел за трансформация на нормопрограмите в управленческото решение се явява стратегическото програмиране, в което на основа на програмно-целевия принцип /подход/ се изработват перспективни концептуални решения. В зависимост от ситуациите и апарата, който ползва лицето, приемащо решението, стратегическите програми могат да приемат вида на прогнози, проекти, планове в различни съчетания. Различните видове програми прилагат специфични набори от качества. „Твърдото“ използване само към едно от тях води в едни случаи до загуба на управляемост, стихийно „самопрограмиране“ на процесите, а в други прави системата за управление ригидна, лишава я от необходимата гъвкавост и възможности за бързо преустройство на методите за въздействие. Това нагледно се прояви в двете кризи на ХХ век- стихийното развитие на пазарните отношения в края на 20^{те}, началото на 30-те години на Запад /особено в САЩ/, където практически отсъстваше системата за държавно програмиране и стагнацията в социално-икономическото развитие, които доведоха до кризата в края на 80^{те}, началото на 90^{те} години, където системата за управление бе „привързана“ към директивното тотално държавно управление.

Анализът на взаимодействието на институционалното програмиране, в което произтича адекватно нормообразуване /изразяващо се преди всичко чрез законодателството/ и управленско, посредством програмно-целевия механизъм /чрез стратегическо и организационно-разпоредително програмиране/ показва, че от тези основни части може да се създаде достатъчно стройна система за социално програмиране, съчетаваща механизмите на пазарната икономика с държавното регулиране в социалната сфера.

Считаме за необходимо уточняването на множество положения в законодателството. В частност в него е необходимо да се определи понятието за социално програмиране /социални програми/ като перспективен структурен образ и способ за действие, създаван за координирано взаимодействие от субектите на властта, насочен за решаването на социално значими проблеми с помощта на обвързани по ресурси изпълнители и срокове за осъществяване на комплекс мероприятия.

Проектният подход към решаването на социалните проблеми, заложен в даденото определение, ни позволява да съдим за ефективността на социалните програми като за употреба на ефективна методика за управление, концентрирана с оптимално използване на програмните ресурси.

Концепцията за социална ефективност трябва да се разгледа не като самостоятелен вид /клас/, а като органична съставна компонента /главна част/ на всяка социална програма.

Необходимо е също така да се приеме национално законодателство за регионалното социално програмиране, което да обезпечи единство на правните и теоретико-методологическите основи за разработка и съпровождање на държавни стратегически програми на национално и местно ниво.

В тази система особено място заема подсистемата от целеви национални социални програми, финансирани от държавния бюджет /при съответната им координация/, на всички нива от общественото управление. Особена важна е нейната управляваща роля във взаимодействието на различните нива /национално, регионално и местно, а също и в координацията в дейността на различните социални служби с предприятията и обществените организации /обединения/ в рамките на единна методология, образуваща единно поле за социална защита и обезпечаване ефективната заетост на населението.

По-нататъшното изследване на тези въпроси и развитието на прогресивни социални технологии ще даде възможност по-ефективно да се използва социалното програмиране при решаването на актуалните проблеми и действия при кризи.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ВЪРХУ ДИСЕРТАЦИЯТА

1. **Венелин Терзиев**, Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“, „Труд и право“, кн.11, София, 2002г.

2. **Венелин Терзиев**, Общ анализ на въздействието на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“ на националния трудов пазар, УНИТЕХ'05, Габрово, 24 - 25 ноември 2005.

3. **Venelin Terziev**, National program „From social assistance to employment“ as a concrete expression of an effective social programming for solving social problems of heavy transition in Bulgaria, Сборник трудов девятої международной научно-практической конференции „Исследование, разработка и применение высших технологий в промышленности, Санкт-Петербург, Россия, 22 - 23.04.2010.

4. **Venelin Terziev**, (2012), „Social Technology as a Method for Management of the Social Processes“, *Trends in economics and management for the 21st century, International Conference Brno, Czech Republic.*

5. **Venelin Terziev**, (2012), „The active model of a social programme and its strategic advantage“, *Trends in economics and management for the 21st century, International Conference Brno, Czech Republic.*

6. **Венелин Терзиев**, Юлиан Младенов, Активната социална програма и нейното стратегическо преимущество, Научни трудове на Русенски университет „Ангел Кънчев“, Том 51, серия 5.1., Русе, 2012.

7. **Venelin Terziev**, Social Technology as a Method for Management of the Social Processes, VI Международная научная конференция „Инновации в технологиях и образовании“ (КузГТУ), 17-18.05.2013, Belovo, Russia.

8. **Venelin Terziev**, „The active model of a social programme and its strategic advantage”, International Conference on Business and Economy, Constanta 2013, pp 258-265

9. **Venelin Terziev**, The Active Model of a Social Programme and its Strategic Advantage, 12th International Scientific Conference: MANAGEMENT HORIZONS IN CHANGING ECONOMIC ENVIRONMENT: VISIONS AND CHALLENGES, Kaunas, Lithuania on September 26-28, 2013.

10. **Венелин Терзиев**, Политика в областта на заетостта и безработицата в България- цели и задачи, Международна научна конференция, Габрово, УНИТЕХ 2013.

11. **Венелин Терзиев**, Политика в областта на заетостта и безработицата в България в периода на преход към пазарно стопанство, Международна научна конференция, Габрово, УНИТЕХ 2013.

12. **Venelin Terziev**, The Active Model of a Social Programme and its Strategic Advantage сп.Ново знание на ВУАРР, Пловдив, бр.2, 2013.

IV. СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИТЕ ПРИНОСИ

1. Извършено е едно цялостно изследване и анализ на състоянието и трансформациите в основните обществени системи на социално включване и социална сигурност на населението, и по конкретно на пазара на труда в периода на преход от 1990г. до 2013г., като е направен обстоен теоретичен анализ на основните характеристики, профил и параметри на системата на пазара на труда с икономическото развитие, емперичен анализ на промените в параметрите в разглеждания етап на икономическо развитие, както и оценка на адекватността или неадекватността на провежданата социална политика в променящите се икономически условия, по отношение на безработицата и заетостта.

2. На основата на оригиналното научно изследване и анализ са установени основните предпочитания на безработните лица в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи, към трансформирането на социалните помощи в доходи от труд, както и е определено отношението на основните институционални звена, провеждащи държавната социална политика по отношението на заетостта и безработицата, а също така и отношението на НПО към програмите за заетост и тяхната готовност за разпределение на функциите между държавата, общините и НПО при осъществяването на функциониращите програми и мерки на пазара на труда.

3. Извършено е комплексно изследване на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост”, като са определени нейните основни недостатъци при различните стадии: на разработка и на реализация. Разработена е работна система от показатели и индикатори, които позволяват да се определи степента на ефективност от дейността на държавните социални служби в тяхното интегрално значение при отчитане динамичните взаимозависимости в измененията между вътрешната и външната среда. Формирана е система от критерии и оценки за икономическата и социалната ефективност по нейните функционални съставляващи.

4. Дефинирани са факторите, които са пречка за ефектиното въздействие на активните политики, включително програми и мерки на пазара на труда, като са обосновани няколко групи препоръки с практико-приложен аспект при осъществяването на активната политика на пазара на труда.