

Политики на пазара на труда

АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ ЗА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

НПО Линкс

[HTTP://WWW.NGOLINKS.EU/](http://www.ngolinks.eu/) |

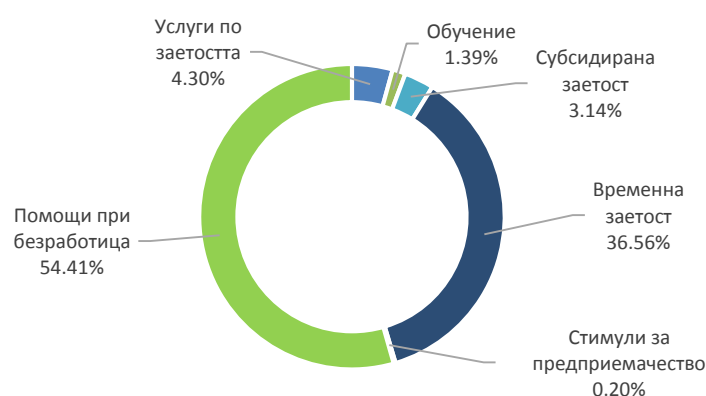
Съдържание

ОСНОВНИ ИЗВОДИ	2
1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА	4
2. ПРЕГЛЕД НА ДИНАМИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ.....	6
3. ПОЛИТИКИ ПО ЗАЕТОСТТА	9
4. ВЛИЯНИЕ НА СПЕЦИФИЧНИ МЕРКИ ВЪРХУ БЕЗРАБОТИЦАТА	11
5. КЛЮЧОВИ ПРОМЕНЛИВИ НА ПОЛИТИКАТА	16
6. МЕТРИКИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ	17
7. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ	20

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Преглед на статистическите данни за страните от Европейския съюз и тяхното иконометрично моделиране, както и по-детайлния анализ на данните за нашата страна очерта следните основни стилизирани факти:

- Пазарът на труда е един от най-регулираните и политически чувствителни пазари в икономиката. Политиките по заетостта целят намаление на безработицата, но невинаги успяват да го постигнат. Разходната им част е доминирана предимно от помощите за безработица и създаване на субсидирана заетост.



Разпределение на средствата по тип политика на пазара на труда в България

- Сред множество разгледани променливи само 4 влияят директно върху равнището на безработица – растежа, процента на дългосрочно безработните, стимулите за заетост и трансферите за поддържане на дохода (помощи за безработни).
- Особено силен е ефектът на бизнес цикъла върху заетостта – растежът оказва силен положителен ефект върху пазара на труда и безработицата намалява. В ЕС, икономически ръст от 4% намалява безработицата с около 1% в текущия период.
- Дългосрочната безработица е структурен фактор на пазара на труда и оказва негативен ефект върху текущата такава. Елиминирането ѝ предполага програма от реформи насочени към либерализация на пазарите и увеличаване на квалификацията и мобилността на работната сила.
- Помощите за безработни и формите на създаване на субсидирана заетост са негативно свързани с нивото на безработицата, като доминиращата посока е от тях към пазара на труда, т.е. високото ниво на подпомагане намалява стимулите за намиране на работа. Въпреки техния широк обхват, те са неефективна политика.
- Формите на квалификация и преквалификация, както и услугите за намиране на работа се отразяват положително на пазара на труда, като намаляват безработицата. Те са една от ефективните форми на политиката.

- Общите разходи за политики на пазара на труда имат дългосрочен позитивен ефект чрез влиянието им върху коефициента на икономическа активност и оттам – върху продължителността на трудовия живот.

На база на проведеня анализ могат да бъдат отправени следните конкретни препоръки към политиката по заетостта в нашата страна:

- Намаляване на разходите при помощите за безработица и стесняване на обхвата на програмите за временна заетост, тъй като тези интервенции не изпълняват пълноценно ролята си за намаление на безработицата.
- Пренасочване на ресурси към програмите с по-висока доказана ефективност като услугите по заетостта и обученията и квалификациите. Мерките за квалификация и преквалификация следва в по-голяма степен да отразяват потребностите на пазара и да се контролират по-стриктно.
- Политиката следва да се насочи към намаляване на дългосрочно безработните лица с цел постигане на положителен ефект върху текущата безработица, фискалната позиция и намаляване на риска от увеличен брой обезкуражени работници.
- Мерките за ускоряване на реалния икономически ръст неизменно ще дадат чувствителен позитивен резултат върху пазара на труда и следва да бъдат проведени като неразривна част от политиката по заетостта.
- Следва да се върви в посока цялостно преосмисляне на системата на финансиране на политиките по заетостта, което да обвърже равнището на финансиране с обективно постигнатите резултати от индивидуалните интервенции. По този начин ще се насочат ресурси към мерките с най-висока ефективност.

1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Пазарът на труда е един от ключовите икономически пазари, на който по силата на търсенето на работна сила и предлагането на труд се определя равнището на заетост в дадената икономика предвид нейните структурни и институционални характеристики. На определеното по този начин равнище на заетост съответства и определена цена на труда – работната заплата. Безработицата – наличието на желаещи да започнат работа, които не могат да намерят такава – е основен проблем както от гледна точка на производството, така и от гледна точка на политическата и социална среда.

Безработицата има преки ефекти върху икономиката, които се изразяват в намеление на производството и подтиснато икономическо развитие. Увеличението на безработицата с 1% води до около 2% по-нисък икономически растеж. От гледна точка на държавният бюджет проблемът също е значителен – безработните не внасят данъци и осигуровки, което намалява приходите в бюджета, а по линия на помощите за безработни носят отрицателен нетен ефект върху фискалната позиция на правителството. Не бива да забравяме и индивидуалните последици – безработните губят от нереализирани доход и често страдат от понижен жизнен стандарт. Нещо повече, продължителният период извън работа може да доведе до загуба на познания и умения и деквалификация, която да затрудни допълнително намирането на работа.

С цел формулиране на адекватни политики на пазара на труда следва да използваме пълния набор от национални и европейски данни за безработицата, както и за мерките на пазара на труда. Съществува възможност за количествена оценка на ефективността на политиката на база на тези данни, която да насочи бъдещите интервенции в по-ефективна посока. Статистиката за безработица включва хората в трудоспособна възраст (15-65 г.), които нямат работа, но активно търсят и са готови да заемат предложено работно място в най-кратки срокове. Това е сравнително ограничаваща дефиниция, която изключва всички, които нямат желание да работят или са се отчаяли и вече не търсят работа. Тук не се включват и хората, които в момента нямат работно място, но имат уговорка за започване на работа, нито пък тези, които се трудят много по-малко (например 1 час седмично) отколкото биха желали.

В този смисъл трябва да се има предвид, че статистиката за безработните в известен смисъл подценява доколко този феномен е разпространен. Като абсолютен минимум трябва да включим и числата за обезкуражените работници – това са хората, които нямат работа и може би искат да имат, но са загубили надежда, че ще намерят и затова не са активно търсещи на пазара. Коефициента на безработица в нашата се страна се измерва по два начина. Единият е чрез използването на социологически изследвания, наречени „наблюдение на работната сила“ от Националния статистически институт, а другия чрез както и данните от регистрираните в бюрата по труда от Агенцията по заетостта.

- **Измерване на НСИ** – чрез извадково наблюдение се отчита тримесечно нивата на заетост и безработица в икономиката. Интервюиращи експерти от националната статистика проучват представителни извадки от българското население за техни основни характеристики. Безработните трябва да отговорят на следните критерии: да нямат работа в момента на въпроса и референтния период преди това, активно да търсят и да имат готовност да започнат работа непосредствено след получаване на предложение за такава.

- **Измерване на Агенцията по заетостта** – чрез броя регистрирани безработни в Бюрата по труда. Възможно е тази мярка да не е винаги коректна, тъй като често се регистрират като безработни хора, чиято цел е получаване на помощи при безработица, като фактическото им състояние не отговаря на изискванията за класифициране (например имат работа в сивия сектор или въобще нямат желание да започнат). Допълнително, след преминаване на срока за получаване на помощи дори истински безработните нямат стимул да поддържат регистрацията си, което води до изкривяване на статистиката.

Има три основни типа безработица по причините на нейното възникване. Първият вид е **фрикционната безработица** (наричана още „текуща“) – тя е нормален резултат от функционирането на пазара на труда. Когато някой напусне работа в търсене на нов работодател или нова кариера обикновено на него му е необходимо известно време докато намери новата си работа – в процес на търсене, на информиране, на подаване на документи, преминаването през подбор и самото назначени. Доколкото смяната на работа не може винаги да бъде моментална е вероятно фрикционната безработица да остане факт, като тя може да се намали с помощта на информационни системи и подобрени данни за търсенето и предлагането на пазара на труда.

Вторият вид е **структурната безработица** – тя се дължи на фундаменталното разминаване между търсенето и предлагането на труд. Възможно е работодателите да търсят един определен профил труд, но настоящите безработни да нямат такава квалификация. В този смисъл едно от потенциалните решения е преквалификация на безработните, така че те да придобият ценни и търсени от пазара на труда умения. Съвременната икономика на познанието се характеризира с много интензивна динамика – иновациите водят до постоянно закриване на някои работни места и разкриване на нови такива, изискващи специфични умения. Постоянното подобряване на уменията е от все по-голяма важност за трудещите се днес – това ражда и концепцията за учене през целия живот.

Третият вид безработица е **цикличната** – тя се дължи на цялостната икономическа динамика. Когато икономиката е в подем, цикличната безработица спада, а когато има спад – тя расте прогресивно. Именно цикличната безработица е отговорна в най-голяма степен за отрицателното въздействие върху икономиката и върху отделните работещи. При стопански кризи тя е и количествено най-голяма като размер и се свива само при възстановяване, но с много по-бавни темпове отколкото производството.

Структурната и фрикционната безработица заедно формират т. нар. **естествена норма на безработица** – или неизбежната безработица при относително пълно натоварване на капацитета в икономиката. Това се смята за относително нормалното ниво на безработни, което не налага намеса в пазара на труда и е различно в различните държави. Смята се, че в по-регулирани пазари като страните от западна Европа то може да достигне до 8-10%, а в по-свободни пазари на труда като САЩ то е доста по-ниско – 4-5%. В нашата страна естествената норма на безработица е около 5-6%.

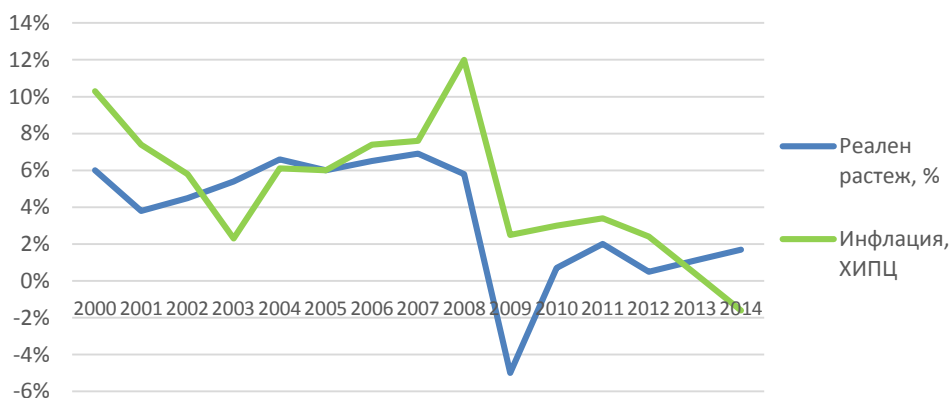
Безработицата намалява най-бързо когато икономиката расте с бързи темпове. Времената на подем се характеризират не само с висока заетост, но често и с ръст на доходите. Затова и един подход за справяне с безработицата са мерки за **стимулиране на растежа** като стимулиране на спестяването и инвестициите, подобряване на бизнес климата, увеличаване на квалификацията

на работната сила и подпомагане на иновациите. Като алтернатива правителството може да проведе и **целенасочени (или активни) политики** на пазара на труда, за да създаде или запълни работни места. Тези политики често включват създаване на работни места за временна заетост, заплатени от бюджета, провеждане на обучения за безработните или дори стимулиране или субсидиране за фирмите, които наемат безработни. Понякога такива политика са насочени към повече към симптома и по-малко към причината и резултатите от тях не винаги са ефективни.

2. ПРЕГЛЕД НА ДИНАМИКАТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ

През последните петнадесет години нашата страна се характеризира с **активна и преобладаващо положителна икономическа динамика** (фиг. 1). Икономиката е в подем и отбелязва значителен растеж в периода 2000-2008 г., като средното годишно нарастване е с 5.7%. При навлизането в икономическа криза през 2009 г. се забелязва ясно изразен цикличен спад, при който има свиване на производството с близо 5%, а след това наблюдаваме леко възстановяване. За периода 2010-2014 г. стопанската динамика е положителна, но икономиката нараства с бавни темпове, като средната за периода е едва 1.2%. В последните години се наблюдава ускоряване на ръста. Подчертаваме, че подобни бавни темпове на растеж не предполагат значително възстановяване на пазара на труда. В този смисъл през последните години наблюдаваната тенденция на ускоряване на растежа е положителна и средносрочните прогнози са за запазването и през следващите години.

Фигура 1: Динамика на растежа и инфлацията в България за периода 2000-2014 г.

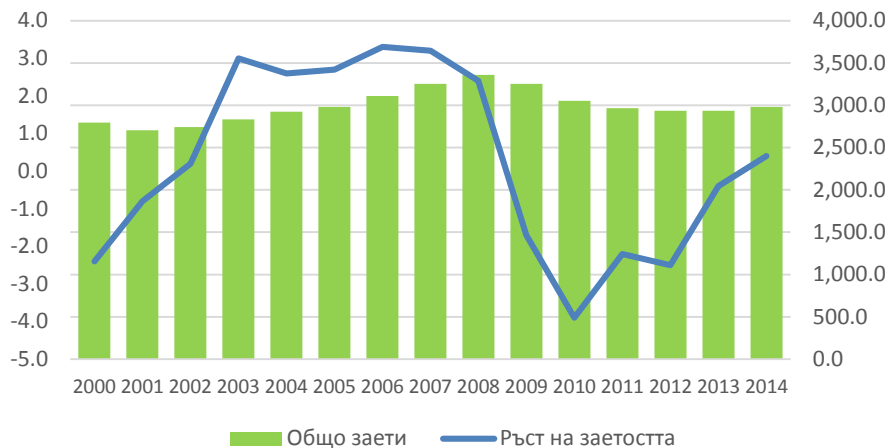


Източник: НСИ, Евростат

Инфлацията в разглеждания период близо следва цикличната динамика на растежа. Тя е ясно изразена в периода до 2008 г. със средна стойност от 7.2%, но при настъпването на кризата намалява рязко и дори достига дефлационни стойности от -1.6% през 2014 г. Инфлацията е важен индикатор и за пазара на труда тъй като тя показва натиска върху заетостта идващ по линия на производството. При ниска безработица производителите се конкурират за оскъдната работна ръка чрез по-високи заплати, изразяващи се в по-високи цени, а при висока безработица няма инфлационен натиск по тази линия. В този смисъл наблюдаваме отрицателна връзка между инфлационните нива и безработицата¹. В действителност ниската инфлация в последните години в България е съпроводена и от по-високо ниво на безработица.

¹ В икономиката този феномен е известен като крива на Филипс.

Фигура 2: Ръст на заетостта (лява ос) и обща заетост (дясна ос) в България за периода 2000-2014 г.



Източник: НСИ, Евростат

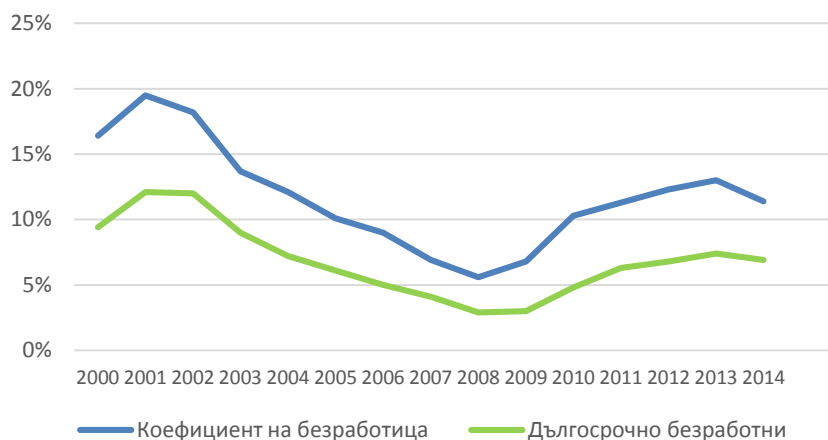
В съзвучие с наблюдавания растеж **пазарът на труда също отбелязва значително положително развитие** (фиг. 2). През 2000 и 2001 г. все още наблюдаваме последствията от трудното възстановяване от икономическата криза през 1996-1997 г., като официалната заетост в страната намалява. Тенденцията се обръща през 2002 г., която бележи ръст на заетостта с 0.2%. През следващите шест години общият брой заети в страната расте със среден темп от 2.5%. Настъпилата икономическа криза през 2009 г. обръща тази тенденция и започва петгодишен период на спад на официалната заетост в страната. В процентно изражение той е най-голям през 2010 г., като достига -3.9%, а средно за този период е -2.1%.

Забелязваме типичната траектория на пазара на труда – динамиката му следва икономическия растеж с известно забавяне, като то може да достигне до няколко тримесечия. Това поведение е обусловено от поведението на фирмите, които изчакват преди да осъществят съкращение, за да могат да преценят доколко намаленото търсене на техните стоки е временен или постоянен феномен. През 2014 г. за първи път от започването на кризата се наблюдава ръст на заетостта, макар малък по размер – едва 0.2%. Като основен факт подчертаваме, че **заетостта в икономиката все още не е достигнала нивата си от преди кризата**, което подчертаваме наличието на значим неизползван трудов ресурс.

Тази динамика на заетостта се отразява директно и върху коефициента на безработица в нашата страна (фиг. 3). В началото на периода официалната безработица е на много високо ниво, като достига близо 20% през 2001 г. Под влиянието на **благоприятната икономическа конюнктура безработицата спада рязко** до най-ниското си ниво от 5.6% през 2008 г. С настъпването на кризата тя се увеличава постепенно и през 2013 г. отбелязва своеобразен връх от 13.0%. След това положителното стопанско развитие позволява тя да бъде овладяна и през 2014 г. коефициента спада до 11.4%.

Значителен **проблем се явява процентът на дългосрочно безработните** лица. Те също се влияят силно от колебанията в производството и са ясно обвързани с общия коефициент на безработица. Дългосрочно безработните намаляват през времена на икономически подем, но се увеличават отново при спад. В този смисъл тази група представлява важен структурен проблем на пазара на труда, който предполага целенасочена намеса на политиката.

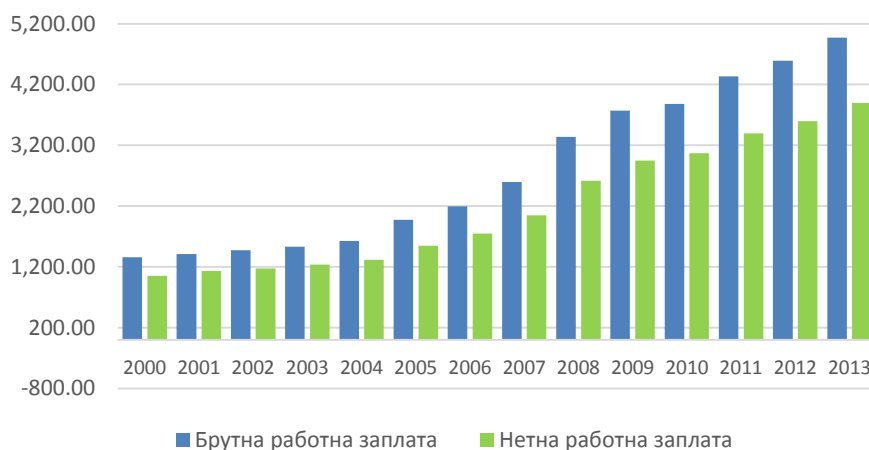
Фигура 3: Коефициент на безработица и дългосрочно безработни в България за периода 2000-2014 г.



Източник: НСИ, Евростат

Като положителна тенденция в нашата икономика можем да отчетем **нарастването на доходите дори по време на криза** и в след-кризисните години (фиг. 4). Брутните и нетните доходи растат в еднаква пропорция през целия разглеждан период от 2000 до 2013 г., като през последната разгледана година брутните доходи достигат близо 5,000 евро на човек.

Фигура 4: Динамика на доходите в България за периода 2000-2013 г.



Източник: НСИ, Евростат

Ръстът на доходите по време на криза и в условие на безработица е донякъде неочакван от икономическа гледна точка. В такъв момент би следвало да наблюдаваме устойчивост на заплатите и дори намаления предвид влошената стопанска конюнктура и затрудненото финансово състояние на фирмите. В емпиричните данни наблюдаваме обратната динамика, която се дължи на два основни фактора. Първият е, че заплащането расте значително в няколко конкурентоспособни сектора (пр. информационните технологии), изискващи специфични умения и квалификации, чието предлагане е по-ниско от ефективното търсене. Вторият фактор е, че част от съкращенията са такива на нискоквалифицирана работна ръка, които имат и по-

ниски нива на заплащане. Намаляването на броя лица с най-ниските нива на доход води чисто аритметично до ръст на средната заплата.

Фигура 5: Средна продължителност на трудовия живот в България за периода 2000-2013 г.



Източник: НСИ, Евростат

Като допълнителен важен индикатор на пазара на труда следва на отчетем и **продължителността на трудовия живот** (фиг. 5). В началото на периода тя е 29 години, като бележи темп на устойчиво нарастване до 2008 г., когато тя вече достига 32.5 години. При наличието на достатъчно работа има множество индивиди, които имат желание да увеличат продължителността на своя трудов живот. Тенденцията се обръща през 2009 г. и до 2011 г. остава в низходящ тренда, като продължителността спада до 30 години. С подобряването на икономическите условия и този индикатор бележи ръст, като достига до 32 г. през 2013 г.

В условия на неблагоприятно демографско развитие и застаряване на населението продължителността на трудовия живот има важни измерения не само на индивидуално ниво, но и на социално. Отложеното пенсиониране и увеличената продължителност на трудовия живот водят до по-голяма устойчивост на публичните финанси от гледна точка на увеличени приходи от социални осигуровки и намалени разходи за пенсия, както и помагат на работещите по-дълго време да разполагат с доходи от трудова дейност, които често са по-високи от пенсионните такива. В този смисъл тенденцията за увеличена продължителност на работата е силно позитивна, като се движи както от индивидуални избори, така и от нормативната регламентация за пенсионната възраст.

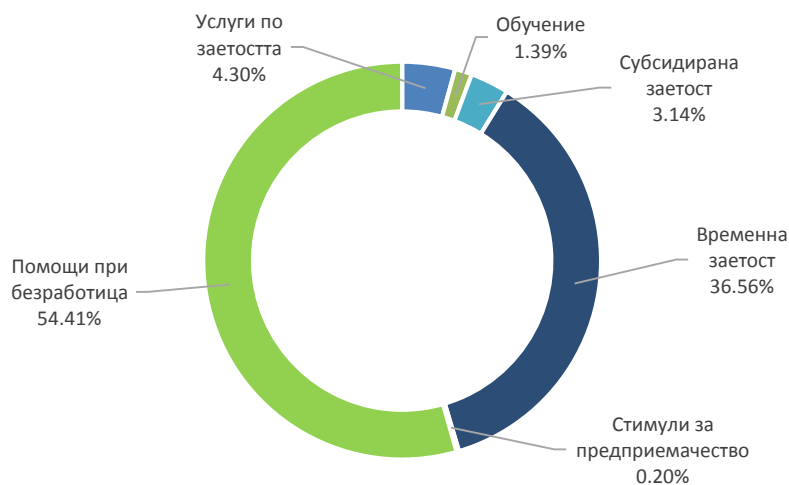
3. ПОЛИТИКИ ПО ЗАЕТОСТТА

Пазарите на **труда са един от най-силно регулираните** пазари в икономическата система. Поради специфичността на труда, който е неотделим от предлагания го и основен производствен фактор, както и поради високата политизация на трудовите отношения, съществува значителна нормативна регламентация на този пазар. Тя включва правила за минималните допустими нива на заплащане, на време на работа, на трудовите условия, на условията за сключване и прекратяване на трудовите договори, както и редица други норми. Подобен широк спектър на регулация предполага много по-малко гъвкавост на пазара, което и създава известно количество структурна безработица. Различните законови действия могат да разширят обхвата на регулацията или съответно да я стеснят, като първата група политики обикновено увеличава безработицата, а втората я намалява.

Извън законовите инициативи, органите на изпълнителната власт разполагат и със значителен бюджет за провеждане на политики на пазара на труда. Тези политики могат да са както активни (способстващи за намиране на работа), така и пасивни (подпомагащи безработните да се справят с това състояние). В България общите разходи за пазара на труда са значителни, като през 2013 г. по данни на Евростат те достигат до над 336 млн. евро. В тази сума се включват както разходите за политики на ресорното Министерство на труда и социалната политика и Агенцията по заетостта, така и помощите за безработица, администрирани от Националния осигурителен институт.

Разпределението на **разходите е нееднозначно доминирано от две основни разходни пера** (фиг. 6). Помощите при безработица са отговорни за 54.4% от разходите за пазара на труда, плътно следвани от разходите за директно създаване на работни места по линия на временната заетост (36.6%). Най-малко средства се насочват към обучението на безработните, както и към стимулите за предприемачество – общо по тези две пера отиват едва 1.6% от целия наличен бюджет. Подобен дисбаланс на политиките показва прекомерен фокус върху краткосрочни решения като поддържане на нивото на доход в случай на безработица или изкуствено създаване на заетост, която не се предполага от пазара на труда. Впечатление прави, че дългосрочните мерки, които адресират структурни проблеми на пазара като неподходяща квалификация или ниска мотивация за започване на собствен бизнес, не са изведени като приоритет в политиките на пазара на труда.

Фигура 6: Разпределение на средствата по тип политика на пазара на труда в България за през 2013г.

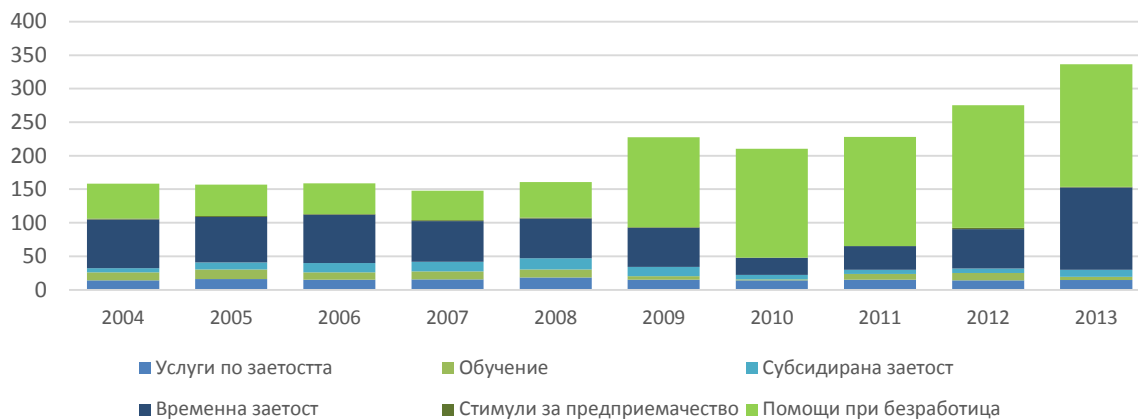


Източник: Евростат

Тези **тенденции се запазват и в динамика** като трайни характеристики на политиката на пазара за десетилетието от 2004 до 2013 г. (фиг. 7). В началото на този период разходите за временна заетост доминират политиките на пазара на труда, но с влошаване на икономическата конюнктура помощите за безработица се превръщат в основният разход на фиска по линия на пазара на труда. Сумата нараства за целия период до 2013, което е и в пълен унисон с тенденцията на растяща безработица. Директното създаване на нови работни места чрез временна заетост неизменно е втората по размер на разходите намеса на държавата на пазара на труда, като през 2013 устойчивото ниво на безработица, както и промяната в състава и

политиката на българското правителство води до разширение на програмите за временна заетост.

Фигура 7: Разпределение на средствата по тип политика на пазара на труда в България за периода 2004-2013 г. в млн. евро



Източник: Евростат

Останалите интервенции се ползват със значително по-малък отделен ресурс. Услугите по заетостта, предоставяни от Агенцията по заетостта заемат относително постоянен дял в разходите, както и мерките за субсидирана заетост. Първите са важни от гледна точка на увеличената информираност при търсене на работа, което адресира структурен проблем на пазара на труда – сравнителното бавното напасване между търсене и предлагане на труд. Вторите донякъде намаляват ефективната цена на труда, наложена от друга регулация и в този смисъл не са най-доброто възможно решение. Ако целта на политиката е намалена цена на труда, то тя може да я постигне с универсално намаление, като по този начин не променя относителните цени, способстващи за постигане на икономическа ефективност.

От гледна точка на структурните характеристики на пазара на труда **забелязваме недостатъчно използване на два основни инструмента – обучението и стимулиране на предприемачеството.** Курсовете за квалификация и преквалификация позволяват безработните да се обучат на умения, търсене от работодателите и по този начин да се елиминира част от структурната безработица. Това е и дългосрочно решение, което способства за увеличаване на адаптивността на работната сила и при правилен подбор на уменията в обучителните курсове води до посрещане на потребностите на растящи браншове и до ускорено икономическо развитие. Стимулите за предприемачество също са важна компонента от инструментариума на политиката на пазара на труда. Редица изследвания показват скептично отношение към предприемачеството в България, което и предполага целенасочени усилия и средства за неговото стимулиране. Недостатъчното използване на тези инструменти очертава възможности за бъдещо продуктивно развитие на палитрата от политики по труда.

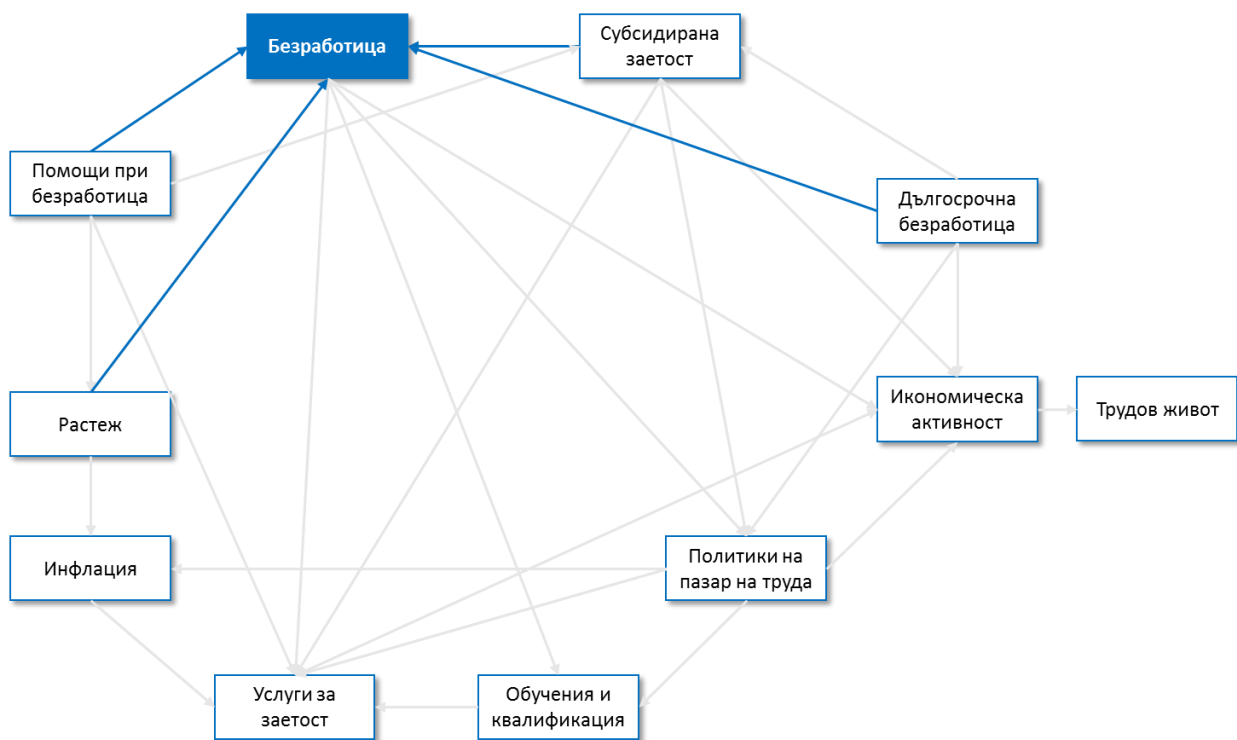
4. ВЛИЯНИЕ НА СПЕЦИФИЧНИ МЕРКИ ВЪРХУ БЕЗРАБОТИЦАТА

Основен въпрос при провеждането на политиките на пазара на труда е тяхното влияние върху ключови икономически агрегати. Провеждането на дадена политика се очаква да произведе благоприятен ефект върху нивото на безработица, като способства за увеличаване на заетостта. На практика **не всички политики действат благотворно**, а емпиричният преглед на данните

показва, че някои от тях имат негативен ефект чрез влиянието си върху стимулите и по този начин увеличават броя на безработните вместо да го намалят.

Проследяването на ефекта на политиката може да стане чрез статистическо моделиране на данните за трудовия пазар, безработицата, икономическата активност и инфлацията като индикатор за натиска към пазара на труда по линия на продуктите пазари. Избраният метод на моделиране е с помощта на бейсова мрежа за продължителни данни, като за целта са използвани данни за страните от ЕС-28 и Ирландия за периода 2000-2014 г. Използваната бейсова мрежа е конструирана с помощта на алгоритъм за научаване на структурата от типа hill-climbing/tabu². По този начин статистически се определя влиянието на всяка променлива върху другите такива и може да се проследи причинно-следственият ефект от провеждане на определени политики. Бейсовата мрежа може да бъде разгледана и графично за по-голяма прегледност (фиг. 8).

Фигура 8: Мрежа на влиянието на политиките на пазара на труда в страните от ЕС



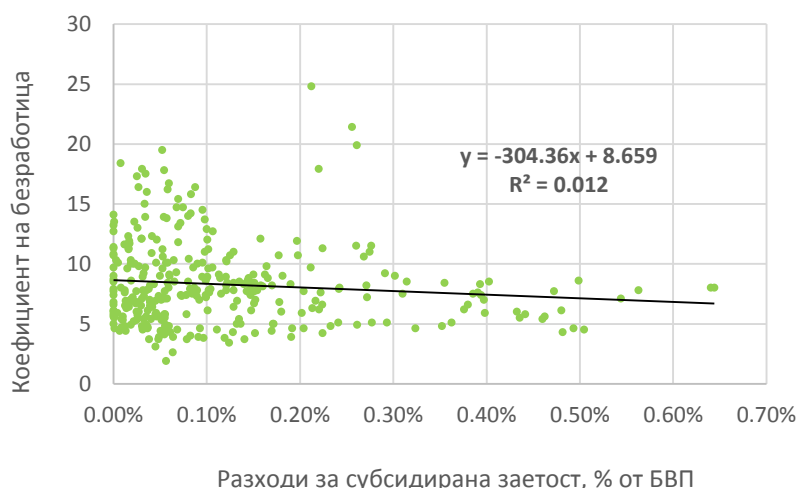
Източник: собствени изчисления

В рамките на мрежата наблюдаваме стандартното влияние на икономическото развитие върху нивото на безработица и инфлацията, което можем да проследим и при графичен преглед на данните. Ясно виждаме отчетливото влияние и на процента дългосрочно безработни върху крайния коефициент на безработица. Сред **политиките на пазара на труда има едва две, които влияят пряко върху нивото на безработица** в текущия период – това са преките помощи при безработица, както и стимулите за субсидирана заетост. Останалите имат ефект върху междинни агрегати, някои от които са свързани с пазара на труда. Някои от политиките, като обученията, имат потенциален ефект върху по-дългосрочното ниво на заетост.

² За повече детайли виж Scutari, M. (2010). Learning Bayesian Networks with the bnlearn R package. *Journal of Statistical Software*, 35(3), 1-22.

Интересното е, че **огромната част от политиките имат положителен или отрицателен ефект върху коефициента на икономическа активност** и оттам влияят върху продължителността на трудовия живот. Наблюдаваме отрицателна връзка между безработица и коефициент на икономическа активност – колкото е по-висока активността толкова е по-ниска безработицата. Има ясно изразена положителна връзка между разходите за политики на пазара на труда и коефициента на икономическа активност, като тук подчертаваме влиянието на обучението и квалификацията, както и стимулите за заетост. Данните позволяват да разгледаме взаимовръзката между коефициента на безработица и разходите за субсидирана заетост (фиг. 9). Наблюдаваме много слаба връзка между двете, като трудно можем да изведем конкретни изводи за нея без да отчетем икономическата динамика. Иконометричното моделиране на връзката е представено в повече детайли в раздел 5.

Фигура 9: Зависимост между коефициента на безработица и разходите за субсидирана заетост в страните от ЕС за периода 2002-2014 г.

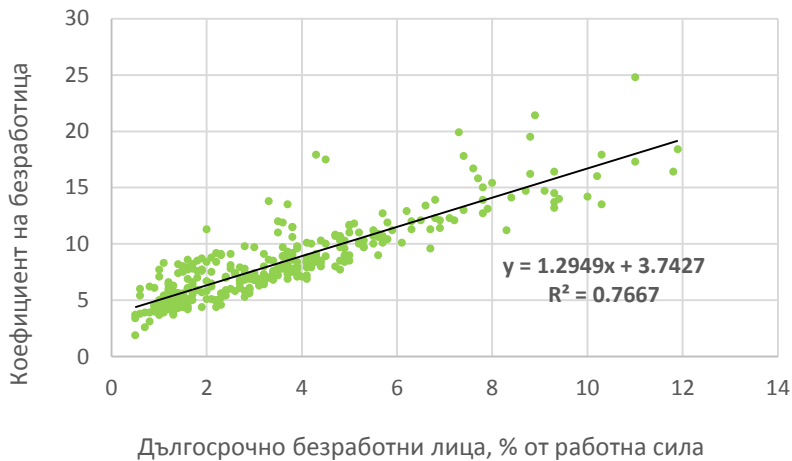


Източник: Евростат, собствени изчисления

Зависимостта между **безработицата и процента дългосрочно безработни е много по-ясно изразена**. Графично наблюдаваме силна връзка между двете променливи (фиг. 10), като ефектът се дължи на две основни причини – едната е чисто аритметичната, а другата е свързана с поведението на агентите. Преди всичко отбелязваме, че дългосрочно безработните са част от общия агрегат на безработицата. Втората причина е, че дългосрочната безработица индикира структурен проблем на пазара на труда и отчасти отразява продължителен икономически спад.

Поради тези два ефекта общото влияние върху коефициента на безработица е повече от едно към едно, като в данните за България то достига до 1.3, което означава, че с всеки процент ръст на дългосрочно безработните, общия коефициент се повишава с 1.3%. Провеждането на целенасочена политика за намаляване на продължителността на безработицата за отделните индивиди адресира както структурен проблем, който ще повлияе положително на общата заетост в икономиката, така и има важни последствия за индивидуалните бенефициенти. **Дългосрочно безработните са изправени пред повишен риск** след определен момент да загубят както доходите по линията на помощите за безработица, така и все още да нямат осигурени трудови доходи. Затова и при тях е голям рискът да попаднат в друга група – тази на обезкуражените работници, които нито имат работа, нито търсят такава.

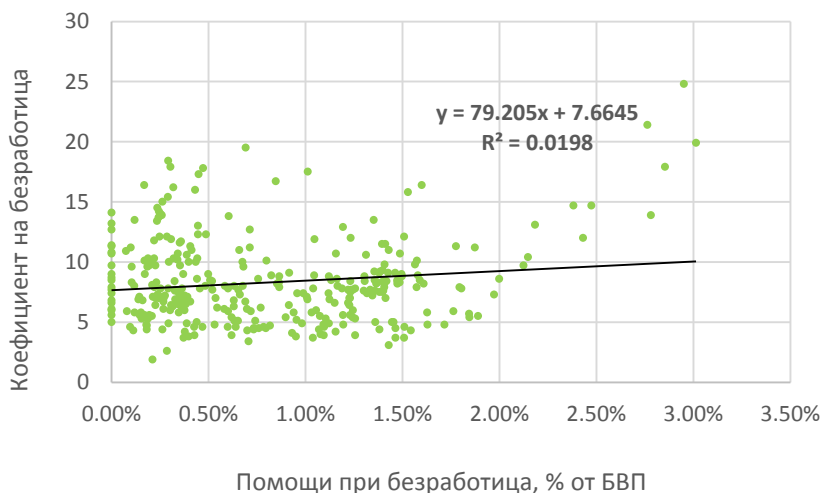
Фигура 10: Зависимост между коефициента на безработица и дългосрочно безработните лица в страните от ЕС за периода 2002-2014 г.



Източник: Евростат, собствени изчисления

Основната част от бюджетните разходи за политики на пазара на труда са свързани с предоставянето на помощи при безработица с цел осигуряване на допълващ или заместващ доход на лицата, които са загубили работата си. От една страна това има своята важна социална функция, но от друга **оказва отрицателен ефект върху стимулите за започване на нова работа**. При липса на подобни помощи индивидът избира между удовлетворението, което му носи свободното време и ползата от потенциалната заплата. При наличие на заместващ доход безработният губи не само свободното си време, но и помощите, което води и до по-малко желание за започване на работа и заетост на агрегирано ниво. Именно това е тенденцията, която наблюдаваме в емпиричните данни за европейските икономики (фиг. 11).

Фигура 11: Зависимост между коефициента на безработица и разходите за помощи при безработица в страните от ЕС за периода 2002-2014 г.



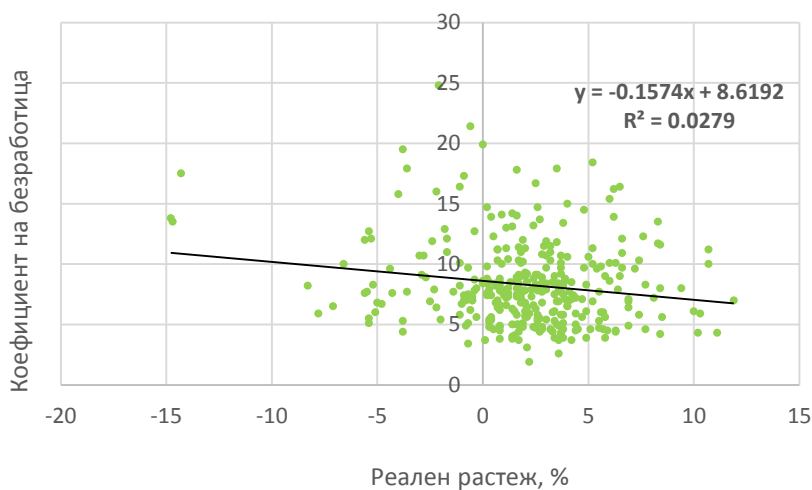
Източник: Евростат, собствени изчисления

Помощите при безработица са свързани и с по-високи нива на коефициента на безработица, като връзката е силна и статистически значима. В този случай причинно-следствената връзка е двупосочна, тъй като ръст на безработицата води и до автоматичен ръст на тези помощи поради тяхната структура, а повечето помощи оказват отрицателен натиск върху заетостта.

Подчертаваме, че **въпреки тази двупосочност в изчисления модел доминира отрицателния ефект на помощите** върху стимулите за работа, който е директно видим и в статистическите данни за страните от ЕС.

Като **ключов определител на заетостта следва да подчертаем динамиката на икономическо развитие**. Реалният растеж на производството на стоки и услуги е пряко свързан с нарастване на заетостта, тъй като разширението на производството предполага привличане на повече работна сила. Връзката между двете, известна като закон на Оукън, е силна и ясно видима в разглежданите емпирични данни (фиг. 12). Нарастването на БВП през дадена година е вероятно да доведе до спад на безработицата през настоящата година, както и до допълнителен спад през следващата.

Фигура 12: Зависимост между коефициента на безработица и реалния растеж в страните от ЕС за периода 2002-2014 г.



Източник: Евростат, собствени изчисления

Въпреки еднозначния ефект, при който нарастването на икономиката води до чувствително и ясно изразено намаление на безработицата, от емпирична гледна точка **растежът често действа с известно забавяне**. Политиката следва да вземе под внимание тези забавяния (лагове) на действието при осъществяването и планирането. Те са особено важни от две гледни точки. Едната е синхронизация между бизнес цикъла и политиките на пазара на труда, така че политиките по заетостта да са стимулиращи по време на низходящата част на тренда, а не при началото на възстановяването. Втората е свързана с бюджетното планиране, което трябва да отчете, че дори при ръст на производството, безработицата ще реагира на положителното развитие след няколко тримесечия, като междувременно няма намаление на разходите за пасивни политики.

Сред останалите изводи от анализа на данните на европейския пазара на труда отбелязваме, че **има ясно изразена положителна връзка между разходите за политики на пазара на труда и коефициента на икономическа активност**, като тук подчертаваме влиянието на обучението и квалификацията, както и стимулите за заетост. Затова е и важно какви са крайните цели, които политиката на пазара на труда преследва – краткосрочното влияние върху безработицата или средносрочния положителен ефект върху икономиката и трудещите се. Тези две цели не са взаимноизключващи се, но предполагат различен микс от прилаганите политики.

Допълнителен преглед на данните налага изводът, че разгледаните тенденции са в сила не само на агрегирано европейско ниво, но и **продължават да са валидни на нивото на огромното мнозинство от индивидуалните държави-членки** на ЕС. Целият ЕС е разгледан от гледна точка на информационното осигуряване на анализа, тъй като повечето данни позволяват по прецизно изчисляване на трансмисионните механизми в настоящия раздел и по-коректно иконометрично моделиране на относителната ефективност на политиките в следващия.

5. Ключови променливи на политиката

Статистическото моделиране на данните позволява да измерим количествено ефекта на специфичните политики на пазара на труда и да се определи относителната ефективност на всяка от тях. Преди всичко следва да подчертаем силното влияние на растежа върху динамиката на пазара на труда, подробно разгледана в предходния раздел. С помощта на наличните данни се изчислява законът на Оукън, като е използван модел на панелна регресия с фиксирани ефекти³. Подобен модел се предполага както от данните, така и проведените иконометрични тестове⁴. Резултатите са представени в Таблица 1.

Таблица 1: Резултати от панелна регресия на коефициента на безработица върху растежа

	Коефициент	Стандартна грешка	T-статистика	Точно ниво на значимост	
Константа	8.97	0.51	17.58	< 0.0005	***
Растеж	-0.23	0.04	-6.22	< 0.0005	***

Прави впечатление високата статистическа значимост на коефициента пред растежа, което показва на практика очакваната силна връзка между двете променливи. От гледна точка на политиката подчертаваме, че **икономически ръст от 4% води до средно 1% намаление на безработицата** през настоящата година, а вероятно има и допълнителен благоприятен ефект през следващата година. В този смисъл основен инструмент за намаляване на безработицата е икономическото развитие и политиките, които го подпомагат ефективно са политики в помощи на пазара на труда.

Таблица 2: Резултати от панелна регресия на коефициента на безработица върху растежа и основни индикатори за политиките на пазара на труда

	Коефициент	Стандартна грешка	T-статистика	Точно ниво на значимост	
Растеж	-0.09	0.03	-2.74	0.007	**
Услуги по заетостта	-400.94	91.26	-4.39	> 0.0005	***
Обучения и квалификация	-161.20	69.68	-2.31	0.02	*
Субсидирана заетост	313.26	69.73	4.49	> 0.005	***
Помощи при безработица	130.61	19.94	6.55	> 0.005	***
Дългосрочна безработица	1.28	0.04	32.01	> 0.005	***

³ Baltagi, B.H. (2001). *Econometric Analysis of Panel Data*. 2nd ed. US: John Wiley and Sons, Ltd.

⁴ Hausman, J.A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica*, 46, pp.1251–1271.

Настоящият анализ разглежда в повече детайли и конкретният ефект на всяка от отделните политики на пазара на труда като отново използва панелен регресионен модел. Резултатите от изчисления модел са представени в Таблица 2. Извън растежа, **положително влияние върху пазара на труда в посока понижение на коефициента на безработица оказват услугите по заетостта, както и обучението и квалификацията**. Тези интервенции адресират структурни проблеми на пазара и доказват своята ефективност в постигането на целта за намалена безработица и повишена заетост. В рамките на модела и двата фактора достигат статистическа значимост на конвенционални нива⁵, а големината на техните коефициент подчертава и тяхната практическа значимост.

Двете най-големи по своя обхват и отделен ресурс политики – **субсидираната заетост и помощите при безработица** – действат за повишение на безработицата, като оказват негативно влияние върху пазара на труда. От статистическа гледна точка резултатите са значими, а коефициентите пред тях отново са големи по размер, което обосновава и тяхната практическа стойност. Този резултат вероятно се дължи до голяма степен на отрицателните ефекти на паричните потоци върху стимулите на безработните, които имат по-малко желание за активно търсене на информация, преквалификация, мобилност, или започване на работа. Реформирането на тези неефективни политики е основна задача на правителствата, които ще трябва да отчетат не само техните отрицателни икономически ефекти, но и значителните политически трудности при тяхната модификация.

Иконометричният модел формализира и вече изведеното **значение на дългосрочната безработица върху общия коефициент**. Политиките за намаляване на дългосрочната безработица биха били ефективни по повече от едно направление. От една страна те намаляват текущата безработица, но от друга увеличават коефициента на икономическа активност чрез намаляване на брой обезкуражени работници и по този начин влияят благотворно върху продължителността на трудовия живот.

Статистическото моделиране на данните подчертава важноста от целенасочено провеждане на политики на пазара на труда, които изрично насочват разходите към разрешаване на някои основни структурни проблеми. Политиките, насочени в тази посока, са ефективни и целесъобразни, докато политиките за субсидирана заетост и помощи при безработица постигат обратен резултат. Подробен анализ на действията на правителствата на пазара на труда създава възможност за прецизиране на мерките и активно пренасочване на публичен ресурс към по-продуктивно използване.

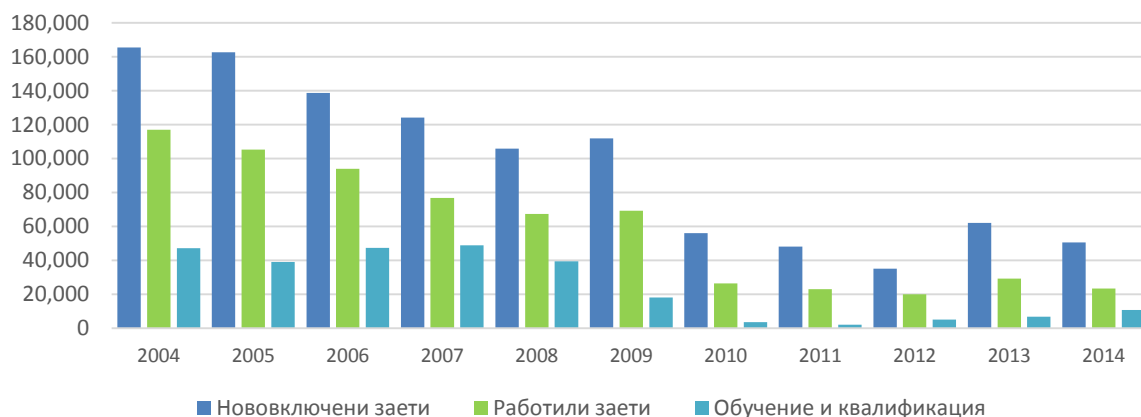
6. МЕТРИКИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ

Един от основните въпроси при провеждане на пасивни или активни политики на пазара на труда и избора на подходящ микс от тях е ефективността на всяка от индивидуалните интервенции. Ефективността на политиката предполага, че те постигат целите си да способстват за намаляване на безработицата. Ефикасността на политиките се транслира в оптималното разходване на публичен ресурс за осъществяване на целите. Националният план за действие по заетостта дава представа за обхвата и бюджета на провежданите политики. В последните години се наблюдава **ясно изразена тенденция на намаляване на броя участващи в активните политики по заетостта** (фиг. 13). В началото на разглеждания период нововключените лица достигат над 160,000, като

⁵ Конвенционалните нива са от поне 5%, като услугите по заетостта достигат ниво от под 1%.

обученията и квалификациите са също на много високо ниво от над 40,000 участващи в провежданите програми. Тази тенденция бележи устойчив спад до 2009 г. и от 2010 г. намалението на участващите е още по-ясно изразено. Към 2014 г. нововключените лица са едва 50,000, а обучените – под 11,000.

Фигура 13: Брой участващи в активните политики на пазара на труда в България за периода 2004-2014 г.



Източник: Национален план за действие по заетостта

Тази тенденция е в **противовес с цикличното развитие на българската икономика**. Периода 2004-2008 г. се характеризира с бурен растеж, който предполага положителен ефект на пазара на труда и именно тогава нуждата от целенасочени политики по заетостта е най-малка. От друга страна годината 2009 бележи началото на цикличен спад на производството, който и увеличава безработицата в страната. Това предполага много по-проактивна намеса на пазарите с цел стимулиране на заетостта и стабилизиране на нейните колебания. В този смисъл **активната политика се проявява като асинхронна** – нейният обхват е най-малък в момента, когато нуждата от нея е най-голяма. Подчертаваме, че това важи в особена степен за структурните политики като обучението и квалификацията.

Фигура 14: Средни разходи на участник в активните политики на пазара на труда в България за периода 2004-2014 г. в лв.

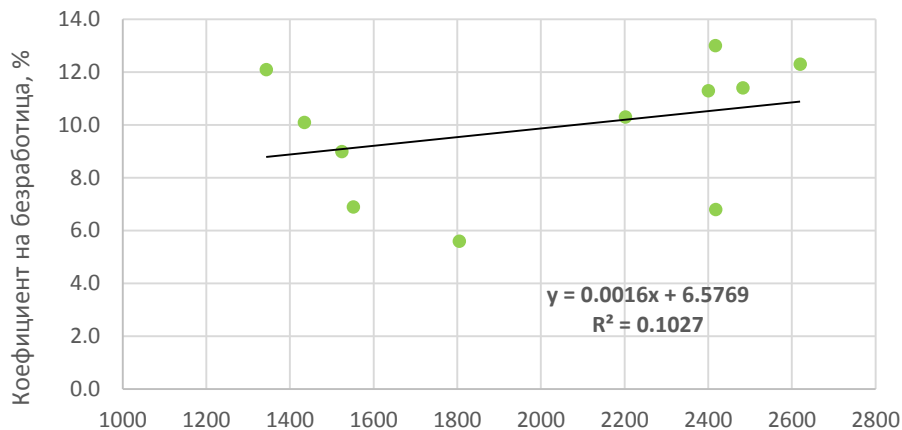


Източник: Национален план за действие по заетостта, собствени изчисления

Въпреки намаленият брой участници следва да подчертаем, че разходите са политики не намаляват пропорционално. Това води до **устойчиво увеличение на разходите на**

индивидуален участник (фиг. 14). Данните показват че този ръст е значителен – през 2014 г. разходите на човек са 1,343 лв., а през 2014 вече достигат до 2,483 лв. Това двойно увеличение чувствително изпреварва натрупаната за периода инфлация, което и означава реален ръст на разходите за всеки участник. По-голямото количество разполагаеми ресурси следва да доведе и до съответното подобрене на резултатите от политиката. Разглеждаме връзката между средните разходи и общия коефициент на безработица в страната (фиг. 15).

Фигура 15: Динамика на средните разходи на участник в активните политики на пазара на труда и на коефициента на безработица в България за периода 2004-2014 г.



Разходи на човек, участващ в активни политики по заетостта, лв.

Източник: Национален план за действие по заетостта, Национален статистически институт, собствени изчисления

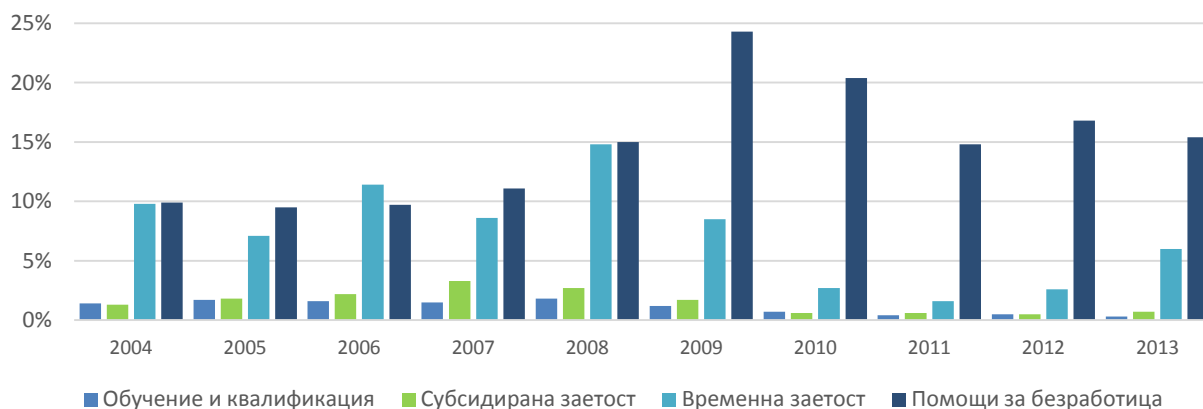
Прави впечатление, че **ръста на средните разходи е свързан с ръст и на коефициента на безработица**, като връзката е ясно изразена и практически значима. Подобна тенденция може да бъде интерпретирана като **намаление на ефикасността на публичните разходи** в тази област. От една страна конюнктурата на пазара на труда е неблагоприятна, но от друга страна наблюдаваме намаление на участващите и увеличение на разходите, което следва да доведе до по-добри резултати. Липсата на такива вероятно се дължи на вече обоснованата неефективност на програмите за временна заетост, които доминират разходите за активната политика по заетостта.

Подобна тенденция може ясно да се проследи в процента на активация на участващите в политиките по заетостта (фиг. 16). Успешната активация означава, че безработните са успели да прекратят зависимостта си от помощите за безработица и социалните помощи и са започнали работа. Общата **ниска активация насочва към идеята за неефективност на активните политики** на пазара на труда. Подчертаваме, че активацията в нашата страна е по-ниска спрямо добрите европейски и световни практики⁶. Програмите за временна заетост има сравнително по-висока активация за началото на периода от порядъка на 10-15%, но тя се свива значително след настъпване на глобалната икономическа криза, като нивата към края на периода са под 5%. Това означава, че по-малко от 5 човека от всеки сто участници извличат реална дългосрочна полза от тези програми.

⁶ Martin, J. (2014). Activation and Active Labor Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. *IZA Policy Paper* No. 84. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Процентът активация е дори още по-нисък при програмите за субсидирана заетост и програмите за обучение и квалификация. При първите това е очакван ефект тъй като те често са насочени към дългосрочни безработни с ниска квалификация и практически не разрешават несъответствието между търсене и предлагане на труд за тази група. При вторите ниската активация означава, че подборът на обученията в нашата страна следва да се прецизира, така че да е в още по-голяма степен адекватен на реалното предлагане на заетост.

Фигура 16: Процент на активация на участващите в политиките на пазара на труда в България за периода 2004-2014 г.



Източник: Евростат

Очаквано най-високата активация е при помощите за безработица. По същество това не е политика насочена към улеснено започване на работа, а към поддържане на определено ниво на доход. Тъй като много от нейните бенефициенти са циклично или фрикционно безработни, то е естествено да очакваме, че голяма част от тях ще се присъединят наново към работната сила. Все пак отбелязваме, че предвид при тези съображения дори процента активация на помощите при безработица е относително нисък. Това предполага **възможност за подобряване и прецизиране на политиките**, така че те в по-голяма степен да обслужват нуждите на пазара на труда.

7. ПРЕПОРЪКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият анализ разглежда трансмисията на политиките и очерта групите ефективни политики на пазара на труда, като в последната си част се фокусира и върху конкретните метрики за ефективност на политиките по заетостта в нашата страна. Статистическите данни и иконометричния анализ позволяват да очертаем няколко основни препоръки за подобряване на провежданите политики и повишаване на ефективността на публичният ресурс, насочен към пазара на труда.

Първо, следва да се обмисли **намаляване на разходите при помощите за безработица и стесняване на обхвата на програмите за временна заетост**. Подобни мерки не доказват своята ефективност за намаляване на безработицата в европейските икономики, а тяхната ефективност или процента активация е изключително нисък за нашата страна. По същество тези политики показват доминиращ отрицателен ефект върху икономическите стимули за започване на работа, отнемат огромна част от наличните ресурси за провеждане на политиките и не разрешават нито един структурен проблем на пазара на труда. В общия случай при тях водеща е социалната

функция, но в този случай социалните цели компрометират икономическите такива. Програми от този род са привлекателни от политическа гледна точка – бенефициентите им получават директна полза, която може да бъде транслирана в разширение на политическата им подкрепа за настоящето правителство. От друга страна, реформирането на тези две пера несъмнено ще бъде посрещнато със значителна съпротива както от потенциалните бенефициенти, така и от някои от социалните партньори. Все пак следва да подчертаем, че огромните ползи от прецизирането на политиките ще бъдат видими дори в средносрочен план, като това ще доведе до повече работни места, намаление на дългосрочната безработица и възможности за икономическо развитие.

Второ, могат да бъдат **разширени програмите с по-висока доказана ефективност като услугите по заетостта и обучението и квалификацията**. И двете групи интервенции адресират структурен проблем на пазара, като първите намаляват асиметричността на информацията между търсене и предлагане, а вторите водят до подобро съответствие между предлаганите умения от страна на безработните и желаните такива от страна на потенциалните работодатели. Тук подчертаваме, че **програмите за обучение и квалификация следва да бъдат значително прецизирани**, така че в по-пълна степен да отговарят на потребностите на пазара. Допълнително, тези обучения следва и да се контролират в по-голяма степен от възложителите, така че да се премахне практиката за формалното им провеждане и потенциалните злоупотреби с публични средства. Квалификацията и преквалификацията е истински ефективна когато е целенасочена и спомага безработните да придобият реални нови умения.

Трето, политиката следва да се насочи към **намаляване на дългосрочно безработните лица**. Техният брой влияе директно върху коефициента на безработица, но по-важното е, че води до траен негативен фискален ефект поради получаване на помощите за безработица в максимално допустимия им размер и до увеличен риск от преминаване към групата на обезкуражените работници. Политиките за стесняване на тази група ще доведат както до разрешаване на структурен проблем на пазара на труда, така и ще се материализират е пряко намаление на метриците за безработица. Интервенциите, свързани с услугите по заетостта и обучението могат да бъдат проактивно насочени в тази посока.

Четвърто, политиките за намаляване на безработица могат да не са свързани само и единствено с политики на пазара на труда. Безработицата е силно свързана с растежа, така че **мерките за ускоряване на реалния икономически ръст неизменно ще дадат чувствителен позитивен резултат върху пазара на труда**, макар и потенциално с известно забавяне. В този смисъл политиките за пазарна дерегулация, намаленото данъчно облагане, насърчаването на инвестициите и иновациите също ще имат своя положителен дългосрочен ефект върху заетостта в икономиката. Може да се каже, че тази група политики адресира директно основната причина за безработицата – подтиснатия растеж – вместо да се опитва да разреши някои от симптомите.

Пето, диспропорциите в провежданата в нашата страна политика са повече от видими. Мерки с ниска ефективност и потенциално отрицателен ефект получават значително финансиране, докато въздействия с потенциал за висока ефикасност не са оптимално финансирани. Това може да бъде променено чрез цялостно преосмисляне на системата на финансиране на политиките по заетостта, което да **обвърже равнището на финансиране с обективно постигнатите резултати от индивидуалните интервенции**. Чрез използване на данните от регистрите на НОИ може да се проследи състоянието на участниците в определена програма по заетостта след например 1 година, като се отчете какъв процент от тези участници са започнали работа, доколкото тя е по

специалността, какви са техните доходи спрямо средните за региона и индустрията и др. Чрез постоянния анализ на информацията правителството може почти в реално време да следи ефективността от провежданите инициативи и да пренасочва бюджет от тези с ниска ефективност към тези с висока ефективност.

Провеждането на политики на пазара на труда е едно от най-значителните предизвикателства в сферата на социалното и икономическото управление, с които се сблъсква всяко правителство. Пазарът на труда е силно регулиран, фрагментиран и доминиран от различни групи с техните специфични интереси. Тънкия баланс между постигането на определени икономически цели на поносима социална и политическа цена е водещ при предприемането на успешни интервенции. Настоящият анализ разглежда икономическите измерения на политиките по заетостта. Разглеждайки европейската и национална перспектива, той очертава кои от провежданите политики отговарят на целта си за намалена безработица и кои – не. Оценката на ефективността на различните интервенции показва възможностите за проактивно пренасочване на средства към най-ефективните мерки. По този начин правителствата гарантират целесъобразното използване на бюджетните средства, но и така желания позитивен ефект върху заетостта и икономическото развитие в страната.