



Европейски съюз

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА



Европейски социален фонд

ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ПРИНОСА НА АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ИЗБРАНИ ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗИРАЩИ ИКОНОМИЧЕСКОТО И СОЦИАЛНО РАЗВИТИЕ НА СТРАНАТА ЗА ПЕРИОДА 2000–2011 Г.

ПО ПРОЕКТ BG051PO001–6.1.11 „ИЗВЪРШВАНЕ НА ОЦЕНКА НА
ЕФЕКТА НА АКТИВНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ПАЗАРА НА ТРУДА,
ФИНАНСИРАНИ СЪС СРЕДСТВА ОТ ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ“ ПО ОП РЧР



София, 2015 г.

Настоящият доклад е разработен в изпълнение на проект „Извършване на последваща оценка на приноса на активната политика на пазара на труда за изменение на избрани показатели, характеризиращи икономическото и социално развитие на страната за периода 2000–2011 г.“, финансиран по ос 6 на ОП РЧР със средства от ЕСФ, от МТСП и реализиран в периода 2014–2015 г.

Активните политики представляват специфичен механизъм за регулиране на пазара на труда. Те са неизменен елемент във всеки *Национален план за действие по заетостта*, където се разглеждат като адекватен инструмент за въздействие срещу безработицата. Ефективното разпределяне и изразходване на средствата за провеждане на активна политика на пазара на труда, осигурени от държавния бюджет, е от особена важност за постигането на оптимални резултати както за безработните лица, които участват в програмите и мерките, така и за работодателите и обществото като цяло. Програмите и мерките, използвани в активната политика на пазара на труда, са съобразени с дългосрочните приоритети, заложи в Стратегията „Европа 2020“ и националните стратегически документи, с необходимостта от поддържане на финансова стабилност, както и с възможностите за подобряване на бизнес средата в България.

Финансирането на активните политики на пазара на труда през периода 2000–2014 г. възлиза на приблизително 2 млрд. лв. Същевременно тези средства представляват и около 5% от инвестициите в човешки капитал (разходи за образование и обучение) в страната. Въпреки несъмнената си роля за подобряване ситуацията на пазара на труда, размерът на този дял в общите инвестиции в човешки капитал в страната предполага ограничени възможности на активната политика по отношение на постигане на значителни положителни ефекти на макроикономическо ниво.

Основният въпрос, с който се занимава настоящият анализ, е *„Какво е нетното въздействие от активната политика на пазара на труда през периода 2000–2011 г.“* За да бъде даден отговор на този въпрос на първо място е направен обстоен преглед и обработка на информационните масиви на АЗ, Евростат, МТСП, НСИ, МФ и ИСУН, касаещи параметрите на провежданите активни политики (в т.ч. конкретни мерки, програми и проекти) и оценените нетни ефекти на индивидуално (микроикономическо) ниво в направените до момента външни оценки. На следващо място е разработен макроикономически модел, изведен от микроикономически основи, с помощта на който е извършена оценка на нетното въздействието на тази политика върху пазара на труда и основни социално-икономически показатели.

Обединението, разработило модела и изготвило оценката, е ДЗЗД „ЕКОРИС И ПАРТНЬОРИ“, включващо ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД и Сигма Хет ООД. Екипът, участвал в реализацията на изследването и изготвянето на доклада е, както следва:

- **Редактори:** доц. д-р Ралица Симеонова-Ганева, гл. ас. д-р Калоян Ганев
- **Основен изследователски екип:** доц. д-р Ралица Симеонова-Ганева [ръководител екип], д-р Андрей Василев [ключов експерт], д-р Калоян Ганев [ключов експерт], Любомир Димитров [ключов експерт], Иглика Василева [ключов експерт]
- **Подкрепящ екип от неключови експерти:** Цветелина Димитрова, Даниел Нигохосян, Радостина Ангелова, Катина Панчева, Габриела Калибацева, Емилия Узунова, Глория Христова, Тереза Дурева, Ася Павлова

Настоящият документ е изготвен с финансовата помощ на Европейския социален фонд. Министерство на труда и социалната политика носи цялата отговорност за съдържанието на документа и при никакви обстоятелства то не може да се приеме като официална позиция на Европейския съюз или Договарящия орган.

Съдържание

РЕЗЮМЕ	5
1. Увод	13
1.1 Роля на настоящия анализ	13
1.2 Цели и задачи на изследването	13
1.3 Обхват и методология на оценката	14
1.4 Структура на доклада	16
2. ИКОНОМИЧЕСКО И СОЦИАЛНО РАЗВИТИЕ	17
2.1 Макроикономическа динамика	17
2.2 Пазар на труда	24
2.3 Социално развитие	42
Основни акценти	57
3. ИНВЕСТИЦИИ В ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ И ПАЗАР НА ТРУДА В БЪЛГАРИЯ	58
3.1 Обвързаност на цялостния процес на инвестиране в човешки капитал с оценката на активната политика и въздействието върху пазара на труда	58
3.2 Инвестиции в образование и обучение	61
3.3 Преглед на програмите, проектите и насърчителните мерки, финансирани със средства от държавния бюджет	75
Основни акценти	93
4. МЕТОДОЛОГИЯ НА МОДЕЛА ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА	95
4.1 Общи методологични бележки	95
4.2 Структура и основни характеристики на модела	98
4.3 Техническа спецификация на модела: уравнения, параметри, допускания и ограничения	99
Основни акценти	115
5. НЕТНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА АКТИВНАТА ПОЛИТИКА НА ПАЗАРА НА ТРУДА	116
5.1 Оценени нетни ефекти на база на разработения модел	116
5.2 Анализ на резултатите и причинно-следствени връзки	126
5.3 Идентифицирани активни политики, които имат значим ефект върху изследваните показатели	129
Основни акценти	133
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	134
6.1 Макроикономическа среда и пазар на труда	134
6.2 Инвестиции в човешки капитал и активната политика на пазара на труда	134
6.3 Въздействието на активната политика на пазара на труда	136
6.4 Изводи и препоръки относно активната политика на пазара на труда	139
7. БИБЛИОГРАФИЯ	144

Списък на използваните съкращения

ISCED'97	Международна класификация на образователните степени	НАП	Национална агенция за приходите
АЗ	Агенция по заетостта	НГФ	Национален гаранционен фонд
АППТ	Активна политика на пазара на труда	НИРД	Разходи за научноизследователска и развойна дейност
ББР	Българска банка за развитие	НКИД	Национална класификация на икономическите дейности
БВП	Брутен вътрешен продукт	НОИ	Национален осигурителен институт
БДС	Брутна добавена стойност	НП „ОСПОЗ”	Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост”
БНБ	Българска народна банка	НПДЗ	Национален план за действие по заетостта
БТ	Бюра по труда	НСИ	Национален статистически институт
БФП	Безвъзмездна финансова помощ	НСТС	Националния съвет за тристранно сътрудничество
ГФМК	Гаранционен фонд за микрокредитиране	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ДБ	Държавен бюджет	ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ЕК	Европейска комисия	ПКБ	Фонд „Професионална квалификация и безработица”
ЕС	Европейски съюз	ПМС	Постановление на Министерския съвет
ЕСИЮ	Екорис Саут Ийст Юроп	ППС	Паритет на покупателната способност
ЕСФ	Европейски социален фонд	ППТ	Политика(и) на пазара на труда
ЗБДОО	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване	ПРООН	Програма за развитие на ООН
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта	пр. п.	Процентни пункта
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии	ПТ	Производителност на труда
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България	СИБИЛА	Симулационен модел на българските инвестиции в дългосрочен растеж (S imulation (model) of B ulgaria's I nterest in L ong-term A dvance)
КСО	Кодекс за социално осигуряване	NEET	Лица, които не са нито в образование, нито в заетост или обучение
КТ	Кодекс на труда		
КФП	Консолидирана фискална програма		
МВР	Министерство на вътрешните работи		
МВФ	Международен валутен фонд		
МДА	Материални дълготрайни активи		
МО	Министерство на отбраната		
МРЗ	Минимална работна заплата		
МС	Министерски съвет		
МСП	Малки и средни предприятия		
МТСП	Министерство на труда и социалната политика		
МФ	Министерство на финансите		

Резюме

► *Макроикономическа динамика, пазар на труда и социално развитие*

Развитието на българската икономика през 2000–2014 г. може условно да се раздели на два подпериода – до 2008 г. включително и от 2009 до 2014 г. Първият подпериод се характеризира с икономическа експанзия – бързо нарастване на БВП, заетостта и доходите, но същевременно и с натрупване на значителни неравновесия (ускоряваща се инфлация, задълбочаващ се дефицит по текущата сметка, прекомерни инвестиции в някои отрасли и др.). Вторият съответства на настъпването на икономическата рецесия в страната, която продължава до 2014 г. – годината, в която е достигнато равнището на реален БВП от 2008 г.

Пазарът на труда в България в годините от 2000 до 2014 г. също претърпява развитие, което може отчетливо да бъдат обособени в две части. Първата се простира от 2000 до 2008 г., когато заетостта в страната като цяло нараства, а безработицата намалява. Втората е от 2009 до 2014 г., когато се наблюдават противоположни тенденции – спад на заетостта и нарастване на броя и нивото на безработните.

В периода 2000–2001 г. броят на заетите в страната намалява, отразявайки влиянието на мащабното икономическо реструктуриране от 1998–2000 г. След 2002 г. негативното отражение на приватизационния процес върху динамиката на заетостта започва да отшумява и в периода до 2008 г. броят на заетите се характеризира с повишение, подкрепено от бързото развитие на икономиката. С настъпването на икономическата криза през 2009 г. започва период на спад в броя на заетите, който продължава до 2013 г. и едва през 2014 г. се наблюдават първи признаци на възстановяване на пазара на труда.

Повишеното търсене на труд в периода 2002–2008 г. и особено в годините непосредствено преди икономическата криза през 2009 г. е най-силно изразено в строителството и свързаните с него икономически дейности, като този отрасъл е и най-силно засегнат от свиването на капиталовите потоци и ограниченото кредитиране на банките след началото на кризата. През 2014 г. строителството остава един от малкото отрасли, където броят на заетите продължава да отбелязва понижение. След период на продължителен спад, през 2014 г. броят на заетите в промишлеността и услугите постепенно се стабилизира.

В периода 2000–2014 г. реалната производителност на труда в българската икономика се характеризира с постоянно повишение. Различия се наблюдават при факторите, които обуславят растежа на показателя в периода на икономически подем до 2008 г. и на криза и стабилизация след 2009 г. През първия период повишението на производителността е свързано преди всичко с увеличението на произведената добавена стойност в икономиката, докато през втория то се дължи по-скоро на понижението на броя на заетите лица. За целия разглеждан период темпът на нарастване на производителността на труда изпреварва средния за ЕС.

След като нивото на безработица достига едни от исторически най-високите си нива през 2001 г., в периода до 2008 г. се установява тенденция на намаление на показателя. През 2002–2005 г. развитието на безработицата е повлияно в голяма степен от реализацията на активната политика по заетостта и най-вече от стартирането на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ в края на 2002 и началото на 2003 г. Търсенето на труд на първичния трудов пазар е основният фактор, който обуславя положителното развитие между 2006 и 2008 г., а понижението на заетостта след 2009 г. обуславя ръста на показателя в посткризисните години. Едва през 2014 г. коефициентът на безработица отбелязва намаление, определено основно от повишението на заетостта в страната.

В годините след настъпването на икономическата криза са налице индикации за влошена ефективност във функционирането на пазара на труда и наличие на структурни проблеми.

С най-висока стойност на нивото на безработица се характеризират младежите, които са едни от най-засегнатите от кризата групи на пазара на труда. Стойността на младежката безработица в България надхвърля значително средната стойност за страните от ЕС. Нивото на безработица остава високо и при възрастните мъже и жени в групата 55–64 г.

В периода след 2009 г. коефициентът на безработица при мъжете нараства по-бързо в сравнение с този при жените, тъй като в най-силно засегнатите от кризата отрасли преобладават заетите мъже.

От 2009 г. коефициентът на безработица при хората с начално и по-ниско и основно образование започва да се увеличава, при това със значително по-бърз темп в сравнение с групите лица, притежаващи средно и висше образование. Освобождаването на предимно нискоквалифицирани работници и протичащите структурни промени в икономиката са основната причина за нарастването на броя, дела и коефициента на продължително безработните в периода 2010–2013 г.

➤ *Политики, насочени към човешкия капитал и пазара на труда в България*

Човешкият капитал се изменя както в резултат на полагане на специфични усилия за повишаване на образованието и квалификацията, така и вследствие на натрупване на опит и умения в процеса на работа. Измененията на човешкия капитал са резултат от личните решения на отделните икономически агенти, но също и от мерки и изисквания, свързани с провежданата държавна политика, съществуващата нормативна уредба и др.

Разходите за образование по години за периода 2000–2012 г. варират между 4.09 и 4.8% от БВП. Най-високи са разходите през първата година от настъпването на икономическата криза – 2009 г., а най-ниски те са през 2012 г., когато ефектите от кризата и необходимостта от бюджетни съкращения са най-големи. Високото ниво на разходите през 2009 г. е следствие на нарастване на средствата, отделени основно за висше образование и в по-малка степен за начално образование. Средно за разглеждания период общите публични и частни разходи за образование представляват 4.48% от произведения БВП.

Наблюдава се диспропорция във финансирането на образованието – публичният сектор финансира предимно началното и предучилищното образование, докато изразходваните средства от частния сектор са съсредоточени основно в сектора на висшето образование. В България за периода 2000–2012 г. разходите за НИРД за висше образование се финансират предимно с публични средства (т. е. от държавата). На второ място са отделените средства от предприятията, а на трето са средствата от чужбина.

За периода 2000–2014 г. разходите за образование, финансирани със средства от държавния бюджет, възлизат средно на 10.4% от общите бюджетни разходи. През целия разглеждан период те представляват около 10% от общите разходи, като показателят достига своята най-висока стойност през 2009 г. От 2012 г. започва ново увеличение на разходите за сектора, което основно се дължи на нарасналия брой деца, записани в началното и основното образование. Като дял от БВП, средно за разглеждания период публичните разходи за образование възлизат на 3.88%. Най-високият им дял е отчетен през 2002–2003 г. (4.16% от БВП), а най-ниският – през 2012 г. (3.38%). За функция „Образование“ от КФП за периода 2000–2014 г. основно се разходват средства за заплати и възнаграждения; издръжка (основно за материали, горива и енергия) и капиталови разходи (основно за придобиване и ремонт на МДА). През разглеждания период над половината от разходите за заплати и издръжка се правят през общинските бюджети.

За периода 2000–2012 г. разходите на частния сектор за образование средно възлизат на 0.61% от БВП. Данните от периодичното извадково структурно изследване на разходите на труд на НСИ показват, че през 2004 г. общо 0.33% от разходите за труд на фирмите по НКИД 2003 се отделят за обучение на персонала. През 2008 г. фирмите от обществените и частния сектор отделят средно 0.17% от общите си разходи за труд за повишаване квалификацията на служителите си. През 2012 г. фирмите намаляват отделените средства за обучение до 0.13% от общите разходи за труд.

В условия на криза, строга финансова дисциплина, намалени ресурси от държавния бюджет и новите предизвикателства на пазара на труда, основните приоритети на националната политика по заетостта са насочени към:

- Запазване на съществуващите и създаване на нови работни места;
- Повишаване на квалификацията и уменията на работната сила с цел постигане на по-добро съответствие с потребностите на пазара на труда;
- Разширяване на достъпа до пазара на труда;
- Развитие на социалния диалог при разработването и изпълнението на политиката по заетостта.

В периода 2000–2001 г. акцентът в провежданата политика на пазара на труда, финансирана с бюджетни средства, е поставен върху пасивните мерки. Основната част от изразходваните средства са за парични обезщетения и помощи за безработица, което е свързано с високата безработица през този период.

Броят на хората, участвали в пасивни мерки на пазара на труда (получавали обезщетения или помощи за безработица), е 203 494 души през 2000 г. и 184 854 души през 2001 г. Основната част от тях са лицата с право на обезщетения за безработица (185 580 души през 2000 г. и 161 864 души през 2001 г.). Тези години съвпадат с връхната точка на приватизационния процес в страната, поради което съществено се повишава броят на безработните в страната, включително и тези с право на обезщетение. Лицата, получавали помощи за продължителна безработица, са 17 524 през 2000 г. и 22 501 души през 2001 г. Много малка част от лицата, включени в пасивни мерки през тези две години (около 0.2% от тях) получават доплащане към заплатата си, когато започват работа на непълно работно време, докато тече периодът, през който имат право на обезщетение за безработица, като получаваното от тях възнаграждение за труд е по-малко от минималната работна заплата за страната.

Активната политика в годините между 2000 и 2002 г. постоянно разширява своя обхват, като с най-голямо приложение са програмите за общественополлезни дейности и програмите, свързани с приоритетите на национални стратегически документи. Сред интервенциите с пряка насоченост към конкретни уязвими групи на пазара на труда най-голям е обхватът на програмите и мерките в подкрепа на младежите. С относително висок дял в активната политика през този период се характеризират и програмите за повишаване на професионалната квалификация на безработните лица, както и част от насърчителните режими, насочени към работодателите да наемат определени групи безработни лица. През 2002 г. започва приложението на проекти като „Красива България” и „Заетост чрез подкрепа на бизнеса – JOBS”, които включват значителен брой участници.

Броят на лицата, участвали в активни мерки на пазара на труда, постоянно се увеличава през периода 2000–2002 г. През 2000 г. те са 140 701, а през 2002 г. броят им нараства до 252 737 души. Основната част от тях са лицата, устроени на работа на първичния трудов пазар чрез посредничеството на БТ (77.2% от участвалите в активни мерки през 2000 г. и 40.9% през 2002 г.), но като абсолютен брой те са почти постоянни през целия период (между 100 и 110 хил. души годишно). Основният фактор, довел до увеличаването на участниците в активните мерки на пазара на труда, е увеличаването на броя, разнообразието и обхвата на мерките и програмите за насърчаване на заетостта на безработните лица и за повишаване на тяхната професионална квалификация.

За периода 2000–2014 г. са изразходвани общо около 1.8 млрд. лв. за реализацията на активната политика на пазара на труда. Финансирането е основно от държавния бюджет, като значимостта на приноса на европейските средства нараства значително през последните години.

Активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, включва следните направления¹:

- Направление „Обучение” – обхваща интервенциите, насочени към повишаване на пригодността за заетост на целевите групи на активната политика на пазара на труда чрез различни форми на обучение. Обхватът на направлението е най-голям в периода 2004–2008 г., като най-голяма тежест има обучението за придобиване на професионална квалификация по чл. 63 от ЗНЗ. В периода до началото на икономическата криза (2009 г.) с най-широка реализация се отличават програмите и мерките за обучение на младежите, както и насърчителните режими за стажуване и чиракуване, а в годините след 2009 г. с разширение на обхвата се характеризират интервенциите, насочени и към други уязвими групи на пазара на труда, както и към обучение на безработните съобразно нуждите на работодателите от определени квалификации.²

¹ Класификацията на направленията е съгласно методологията на Евростат за отчитане на интервенциите на активната политика на пазара на труда в ЕС.

² В периода 2003–2014 г. обхватът на направление „Обучение”, измерен чрез изразходвания за обучение ресурс в рамките на общите средства за програми и мерки за насърчаване на заетостта, е най-голям в периода 2004–

- Направление „Насърчаване на заетостта” – включва предимно насърчителни мерки, насочени към работодателите, съгласно ЗНЗ. Обхватът на направлението, измерен чрез дела му в общите разходи за активна политика, се повишава почти през целия разглеждан период. През различните години тежестта на обхвата е поставена върху различни уязвими групи на пазара на труда. През периода 2003–2008 г. акцентът е поставен върху мерките за наемане на младежи и възрастни, както и за насърчаване на предприемаческата дейност. В годините след 2009 г. приоритетите на направлението са свързани с наемането на хора с трайни увреждания, както и отново с младежите и възрастните работници. С най-висока ефективност се отличават мерките за насърчаване заетостта на младежите и за насърчаване на предприемачеството, а с най-ниска – тези, насочени към възрастните работници и хората с трайни увреждания.³
- Направление „Субсидирана заетост и рехабилитация” – включва интервенции, насочени към лица с трайни увреждания, които се характеризират с нисък дял в общата активна политика на пазара на труда, както и с ниска ефективност, т.е. с висок дял на върналите се към услугите на бюрата по труда след участие в тях.⁴
- Направление „Пряко създаване на заетост” – включва програми и проекти за директно устройване на безработните в субсидирана заетост. За целия период с най-голяма тежест в направлението са програмите и проектите, насочени към създаване на заетост в общополезни дейности, следвани от програмите в подкрепа на хората с трайни увреждания. В годините след началото на икономическата криза се повишава тежестта на регионалните и общинските програми за заетост в дейности с обществен интерес, на програмите за заетост на младежите и на други уязвими групи на пазара на труда, както и на програмите и проектите за заетост според нуждите на работодателите. Програмите за заетост в дейности с общополезен характер се отличават с най-ниска ефективност, а с най-висока са интервенциите към младежите и други уязвими групи на пазара на труда.⁵
- Направление „Инициативи за подпомагане на предприемачеството” – включва програми за насърчаване на безработните лица да започнат самостоятелна стопанска дейност; има много малък обхват през наблюдавания период.⁶

2008 г. Най-голямата стойност от 25.8 млн. лв. е отчетена през 2005 г., като делът в общия бюджетен ресурс възлиза на 15.5%. През този период най-голяма тежест в разходите по направлението има обучението за придобиване на професионална квалификация по чл. 63 от ЗНЗ, които възлизат на 11.5 млн. лв. средно на година. Следвайки общата тенденция на понижение на обхвата на активните програми и мерки в годините след 2009 г., бюджетните средства за обучение също значително намаляват и достигат най-ниската си стойност от 1.4 млн. лв. през 2010 г. От 2011 г. насам разходите за обучение отбелязват тенденция на постоянно нарастване до 12.3 млн. лв. през 2014 г., което в условията на относително задържане на общия ресурс за активни програми и мерки допринася за повишение на дела на средствата за обучение до 15.1%. Този дял е съпоставим с предкризисните години, когато обхватът на политиката е значително по-голям. Повишаването на средствата за обучение през последните години е свързано преди всичко с реализацията на различни програми и проекти за обучение на уязвимите групи на пазара на труда, с цел повишаване на тяхната адаптивност към новите изисквания на икономиката и по-добро съответствие с нуждите на работодателите от работна сила с определени умения и квалификация.

³ Направление „Насърчаване на заетостта” е насочено предимно към работодателите. Разходите за направлението постоянно увеличават дела си в общите разходи за АППТ през периода 2003–2008 г., като в последната година от този период този дял достига 19.1%. През 2009-2010 г. техният дял в общите разходи за АППТ се задържа около 19%. През следващите три години делът на направлението в разходите по АППТ, финансирани от ДБ, се повишава и е в диапазона 21-24%. През този период разходите за финансиране на активната политика от държавния бюджет рязко намаляват, поради икономическата криза от 2009 г., която наложи съкращаване на всички бюджетни разходи. Точно в този момент ОП РЧР е включена във финансирането на активната политика на пазара на труда.

⁴ В това направление са включени единствено двете програми за насърчаване на заетостта на лица с трайни увреждания, вкл. военноинвалиди, както и за насърчаване на заетостта на лица с трайни увреждания, наети на временна, сезонна или почасова работа.

⁵ Направлението има водещо значение за активната политика на пазара на труда през целия период между 2003 и 2014 г. Обхватът е най-голям през 2003 г., което е свързано със стартирането на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” и постепенно намалява през годините.

⁶ Това е едно от най-слабо застъпените направления в активните мерки на пазара на труда, като обичайно разходите по него представляват под 2% от общите разходи по всички направления.

Сравненията на разходите за активна политика на пазара на труда в България със средните нива в ЕС 28 показват, че у нас основата тежест е поставена върху субсидираната заетост, докато в останалите страни членки приоритетът е по-скоро върху обучението и квалификацията.

Освен публичните и частните разходи за образование, както и освен активната политика, финансирана със средства от ДБ, все по-значим дял от инвестициите в човешки капитал са по линия на европейските структурни фондове. Европейските програми се използват за повишаване квалификацията и придобиване на нови умения от работната сила, така че да допринесат за минимизиране на разликите между търсените и предлаганите на пазара на труда знания и умения, както и за генериране на заетост. Основно средствата по ОП РЧР са предназначени за “да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през целия живот и засилване на социалното включване.” Средствата от ЕС, предназначени за развитие на човешкия капитал по линия на структурните фондове, се изразходват основно по ОП РЧР за реалния сектор и по линия на ОПАК и ОПТП за повишаване знанията, уменията и квалификацията на администрацията и съдебната власт. В допълнение към тези програми, и по останалите има предвидени и разходени средства за обучения, които, макар и в по-малка степен, също допринасят за повишаване нивото на знания и умения в икономиката.

Съотношението в разпределението на изразходваните средства за различните инициативи на активната политика на пазара на труда през последните няколко години показва тенденция на трайно нарастване на финансирането чрез Европейския социален фонд (ЕСФ).

➤ **Моделиране и оценка на нетното въздействие на активната политика, финансирана със средства от държавния бюджет**

Подходите за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда са основно два – теоретичен и емпиричен. Теоретичният се основава на връзки и механизми, които са подробно изведени, изследвани и описани в икономическата литература. Емпиричният подход се основава в голяма степен на информацията, съдържаща се в статистическите данни, но при него биха могли да възникнат два вида проблеми: да се получи изкривяване на получените резултати, дължащо се на особеностите на извадката от данни, или да липсват достатъчно подробни или надеждни данни, които да позволят да се извърши качествена оценка на въздействието. Иконометричните модели представляват комбинация и от двата подхода.

Изготвянето на анализи на алтернативни икономически политики поставя специфични изисквания към използвания за целта инструментариум за моделиране. Тези изисквания се налагат от факта, че когато вземат решения и предприемат съответните действия, икономическите агенти вземат под внимание промените, настъпили в средата, вследствие на провеждането на алтернативни политики. Поради това, да се правят заключения за бъдещето въз основа на модели, които са ориентирани основно към адекватно описание на наблюдаваните данни, може да доведе до неточни резултати. Въвеждането на подходящи микроикономически основи в моделите позволява да се запази състоятелността на резултатите им при изследване на исторически ненаблюдавани промени в средата, в която действат икономическите агенти.

Разработеният за целите на настоящия анализ модел позволява измерване на ефектите от провежданата активна политика на пазара на труда (АППТ) върху социално-икономическото развитие на страната. Съгласно параметрите на анализа, моделът е конструиран за периода 2000 – 2011 г., но при определени ограничения, позволява приложение и за целите на формулирането на активни политики в средносрочен план.

Моделът се състои от четири взаимно свързани модула:

- Микроикономически модул, в който се реализират базовите за модела пресмятания по отношение въздействието на активната политика върху пазара на труда. Тук са моделирани динамичните решения както на домакинствата, които предлагат труд и натрупват човешки капитал, така и на производствения сектор, в който се определя търсенето на труд в икономиката.
- Макроикономически модул, който на база на получените отклонения в заетостта, работната сила и заплатите в рамките на микроикономическия модул позволява оценка на нетното въздействие от АППТ върху основни показатели, характеризиращи

икономическото развитие на страната, като БВП, крайно потребление, инвестиции, износ и внос, инфлация, бюджетен дефицит, текуща сметка и други.

- Модул за отраслова декомпозиция на ефектите, който на база получените ефекти върху заетостта от микроикономическия модул и на база ефектите върху основните икономически показатели от макроикономическия модул позволява измерването на нетното въздействие от АППТ на отраслово ниво (11 обобщени за целите на анализа икономически дейности).
- Модул за проследяване на ефектите върху основни целеви групи на активните мерки, който на база на анализ на профила на участниците в мерките и програмите, регистъра на АЗ, както и на база на получените резултати от микроикономическия модул позволява измерването на нетните ефекти от АППТ върху успешната реализация на пазара на труда на участващите лица от *уязвими групи*.

➤ **Нетно въздействие на активната политика**

Оценените нетни ефекти посредством модела показват, че през изследвания период АППТ е имала умерено положително влияние върху основните икономически и социални показатели в страната, като работната сила, общата заетост и реалната работна заплата.

Влиянието на активните политики е породено от наличието на допълнителна заетост и възможности за обучения. Това от своя страна стимулира предлагането на труд и извън сегмента, директно попадащ в обхвата на активните политики. Човешкият капитал – квалификацията, опитът, навиците за работа и мотивацията за труд на работната сила, е основен фактор на социално-икономическото развитие. Активните политики въздействат на човешкия капитал по две линии: първо, посредством обучения и повишаване на квалификацията на работната сила; второ, заетостта по линия на програми и мерки поддържа навиците за работа и осигурява възможности за трупане на опит. Общият ефект от АППТ не представлява механично сумиране на отделните ефекти. Причината за това е, че оптималното поведение предполага по-сложна реакция на икономическите агенти, при която те разпределят усилията си, за да реагират едновременно на измененията в заетостта и на възможностите за повишаване на квалификацията им. Тази по-сложна реакция създава възможност за проява на синергийни ефекти или на взаимно неутрализиране на отделните влияния, в зависимост от конкретните параметри на средата (например цикличната позиция на икономиката).

Най-общо, АППТ е успяла да индуцира стимули у лицата извън работната сила да участват на пазара на труда и е помогнала в процеса на ограничаване обезкуражаването на част от безработните лица. Наличието на този активиращ ефект може да се отчете като един от най-успешните резултати от политиката. Най-голям е размерът на ефектите в периода 2002–2007 г. – периодът на икономическата експанзия. В съответствие с логиката на модела, големината на ефектите пряко зависи от размера на изразходваните средства, съответно обхвата на политиките. Съчетаването на ефектите върху предлагането и търсенето на труд води до изводи и по отношение на броя на безработните лица, както и по отношение на коефициента на безработица в страната. За целия разглеждан период от 2000 до 2011 г. броят на безработните лица неизменно намалява, като процентът на намаление, с изключение на началото и края на периода, когато приема сравнително малки стойности, той е около и над 4%. Намалението на този показател е най-голямо в годините на икономическа експанзия и бум, докато в годините на рецесия, поради силно редуцираните бюджетни средства, ефектите са значително по-скромни. Измерените по отношение на средната годишна номинална работна заплата ефекти са много малки в процентно изражение, но положителни като знак.

Ефектите на АППТ върху реалния БВП са относително малки, но положителни в рамките на целия анализиран период. Този ефект е най-силен в годините от 2002 до 2005 г. – тогава ресурсът за финансиране на активни политики и броят на участниците в тях са най-големи. Изцяло в съответствие с очакванията, ефектът е най-слаб в края на периода (2010 и 2011 г.), тъй като обхватът и финансирането на мерките и програмите със средства от държавния бюджет са най-силно ограничени. Реакцията на инвестициите спрямо АППТ също е положителна за всички години през периода 2000–2011 г. Част от новосъздадения доход в резултат на приложението на политиките се спестява, от което произтичат възможности за инвестиране в ново оборудване, за ремонт на старо, за закупуване на допълнителен оборотен капитал и пр. Освен това, увеличението на заетостта само по себе си създава оптимистична нагласа у предприе-

мачите за положително икономическо развитие и предизвиква допълнителен стимул за увеличаване на инвестиционните разходи.

Отрасловите ефекти показват, че АППТ е имала положителен ефект върху всички икономически сектори, като той е бил особено значим при строителството и свързаните с него услуги. Ефектът върху преработващата промишленост които оказват производството на строителни материали, държавния сектор и социалните услуги също е голям, но тъй като тези отрасли създават голяма заетост, приносът на АППТ към заетостта и брутната добавена стойност в тях не е съществен.

Уязвимите групи на пазара на труда в България, които са сред целевите групи на провежданата АППТ, включват безработни лица на възраст до 29 години, безработни лица на възраст над 50 години, продължително безработни лица, безработни лица без квалификация и лица с трайни увреждания. Нетното въздействие върху уязвимите групи е резултат както от специфичните характеристики на уязвимите групи, които определят големината на нетните ефекти на индивидуално ниво, така и от фокуса на АППТ. Делът на обхванатите от мерките и програмите лица в общия брой регистрирани лица от съответните уязвими групи варира в различните години през изследвания период: обхванатите продължително безработни лица възлизат на 52% от регистрираните безработни в тази уязвима група средно за периода 2003–2011 г.; обхванатите безработни младежи средно за периода са 34% от регистрираните лица от тази уязвима група; обхванатите безработни лица с увреждания – 22%; обхванатите безработни лица над 50-годишна възраст възлизат средно за периода на 17% от регистрираните такива; и обхванатите безработни лица без квалификация и специалност – 2%.

Най-значимите ефекти се наблюдават при групата на продължително безработните лица. Броят на заетите на пазара на труда лица една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 18.5 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2007 г., когато успешно интервенираните лица представляват близо 19.9% от регистрираните продължително безработни лица. На следващо място по големина на нетните ефекти е групата на безработните лица над 50-годишна възраст - броят на заетите лица на пазара на труда една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.6 хил. д. средногодишно. Делът на успешно интервенираните безработни младежи в заетостта е относително по-малък, а броят на заетите на пазара на труда младежи една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.0 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Най-нисък нетен ефект от последваща заетост е отчетен при лицата без или с много ниско образование и лицата с увреждания – от една страна, включването в обучение или в субсидирана заетост на тези лица е единствената им възможност за участие на пазара на труда и отчитането на значителни нетни ефекти при тях би било неправдоподобно; а от друга страна, фокусът на мерките и програмите през анализирания период е поставен върху останалите уязвими групи на пазара на труда.

► Изводи и препоръки относно активната политика на пазара на труда

Формулирането и осъществяването на АППТ изисква придържането към определен баланс между социалните и чисто икономическите ползи. Основната цел на АППТ не е постигане на икономическа ефективност, т.е. търсене на максимален икономически резултат (напр. върху растежа на БВП или заетостта) при зададено ниво на разходи. В определени случаи участниците, обект на интервенции, насочени към специфични целеви групи (например, лица с трайни увреждания или възрастни безработни лица преди пенсиониране), се характеризират с относително ниска вероятност за самостоятелна реализация на първичния пазар на труда. Ето защо, изключването на тези лица от обхвата на АППТ практически води до тяхното социално изключване.

Ефектите от интервенциите на АППТ трябва да се търсят преди всичко в насърчаването и създаването на заетост, намаляването на нивото на безработица в страната и обратното приобщаване на част от лицата, напуснали работната сила, към пазара на труда. С постигането на тези основни цели, АППТ има потенциал да повлияе вторично и върху динамиката на други макроикономически показатели като ръст на БВП, средна работна заплата, бюджетно салдо и др.

Като се има предвид фактът, че бюджетните средства като цяло представляват силно ограничен ресурс, както и това, че в контекста на адресирането на проблемите на пазара на труда

този ресурс се сблъсква с допълнителни ограничения, произтичащи от потребността публичната политика да обхване възможно най-широк кръг обществени сфери, това налага изключително прецизно формулиране и насочване на АППТ. Прецизирането на целевите групи може да бъде извършено единствено в условията на високо качество и обхват на статистическата информация, отнасяща се до потенциалните бенефициенти от интервенциите. Също така, за да се извършва непрекъснато проследяване на ефективността и адекватността на прилаганите интервенции, е необходимо изграждането на система за ефективен контрол и отчетност по отношение на детайлите, касаещи профила на лицата от уязвимите групи, които са обхванати от политиките. Последните биха позволили „фина настройка“ дори в случаите, когато ефективността е на и над минимално изискуемите равнища.

Макроикономическото управление изисква макроикономическата политика (и в частност АППТ) да бъде съобразена с фазата на бизнес цикъла. Възможен подход в този контекст е АППТ да бъде структурирана така, че при високо търсене на труд и ниска безработица усилията да бъдат насочени приоритетно към уязвимите групи, като останалите интервенции бъдат оставени на по-заден план. Също така, АППТ трябва да отделя по-голямо внимание на интервенции, от които се очаква дълготраен, макар и не незабавен, ефект. Обратно, в години на висока безработица и повишена обществена чувствителност към динамиката на безработицата в страната, е подходящо да се даде приоритет на мерки и програми, които имат незабавен ефект, макар и той вероятно да е краткотраен, в не малко случаи ограничаващ се до края на интервенцията. В такива условия не само уязвимите групи на пазара на труда имат необходимост от подпомагане, но и лица, които са останали без работа вследствие на реструктуриране на икономическата дейност. ▼

1. Увод

1.1 Роля на настоящия анализ

Настоящият анализ е разработен в рамките на проект „Извършване на оценка на ефекта на активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет”. Възложител на обществената поръчка е дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност” в Министерство на труда и социалната политика.

Целите на активната политика на пазара на труда, финансирана със средства от държавния бюджет, са създаване на условия за повишаване на заетостта и ограничаване на безработицата. Развитието на активната политика през периода 2000–2011 г. е свързано с предоставяне на стимули за насърчаване на предприемачеството, повишаване на квалификацията на работната сила и производителността на труда, увеличаване на възможностите за пълноценна социално-икономическа интеграция на лица от рисковите групи на пазара на труда. Тя обхваща широк спектър от програми, проекти и насърчителни мерки за обучение и заетост, информиране и консултиране, стажуване и чиракуване, които са съобразени с потребностите на лицата от целевите групи и работодателите.

Програмите и насърчителните мерки за обучение и заетост, финансирани със средства от държавния бюджет, са обект на системен мониторинг и анализ. Ролята на разработения за целите на оценката макроикономически модел е да анализира и симулира сложните взаимовръзки между икономическите променливи на макроикономическо равнище за оценка на въздействието. Прилагането на модела дава възможност за анализ на активната политика на пазара на труда, постигнатите резултати и взаимодействието с други политики и други възможни ефекти.

1.2 Цели и задачи на изследването

Основната цел на настоящото изследване е да бъде разработен, тестван и приложен модел за оценка на приноса от провежданата активна политика на пазара на труда, финансирана с национални средства в периода 2000–2011 г. върху избрани макроикономически и социални показатели.

За да бъде постигната тази цел, са формулирани и изпълнени следните изследователски задачи:

- Анализ на макроикономическата динамика, пазара на труда и социалното развитие в периода 2000–2014 г.;
- Анализ на инвестирането в човешки капитал след 2000 г., включващ публичните и частните инвестиции в образование и обучение, разходваните средства за обучение по оперативните програми, в т.ч. ОП РЧР, и пълен преглед на активната политика на пазара на труда, финансирана с национални средства;
- Преглед на теорията и практиката в изготвянето на нетни оценки на въздействието на политиката на пазара на труда на микро- и макроикономическо ниво, в т.ч. извършените до момента нетни оценки в България;
- Разработване на методология и спецификация на модел за оценка на нетното въздействие на активната политика върху пазара на труда и ключови макроикономически и социални индикатори;
- Анализ на предимствата и ограниченията на специализираните софтуерни приложения, избор на софтуерни продукти и програмни езици и софтуерна реализация на модела, в т.ч. обработка на входящите данни за модела, валидация, верификация и подлагане на модела на стрес-тестове;
- Оценяване на нетното въздействие върху икономическото и социалното развитие, в т.ч. проследяване на причинно-следствените връзки между различните показатели, идентифициране на значими програми, мерки и проекти и формулиране на препоръки към провежданата активна политика на пазара на труда.

1.3 Обхват и методология на оценката

Настоящата нетна оценка на въздействието обхваща всички програми и насърчителни мерки за обучение и заетост, финансирани със средства от държавния бюджет в периода 2000–2011 г.

Нетната оценка е реализирана в съответствие с установените стандарти в европейската и международната практика при извършването на подобни оценки. За целта е разработен макроикономически модел с микроикономически основи и с негова помощ е извършена оценка на нетното въздействие на активната политика върху пазара на труда и основни социално-икономически показатели.

Моделът е разработен и калибриран въз основа на обработка и статистически анализ на следните източници:

- Информационен масив с документи, отчети, анализи, статистически данни, доклади и справки на АЗ по отношение на провежданите политики на пазара на труда в периода 2000–2014 г.:
 - статистически данни и доклади, публикувани от Евростат по отношение изпълнението на активни политики на пазара на труда в страните-членки на ЕС;
 - закон за ДБ и доклади за изпълнението на бюджета за съответните години от МФ;
 - доклади по извършените към м. март 2015 г. нетни оценки на АППТ на индивидуално (микроикономическо) ниво;
 - заети и обучени лица от отчетите на изпълнението на НПДЗ за съответните години.
- Информационни масиви по отношение на провежданите активни политики:
 - информационен масив с документи, отчети, доклади и справки на АЗ по отношение на провежданите политики на пазара на труда в периода 2000–2011–2014 г.;
 - статистически данни, публикувани от Евростат по отношение изпълнението на активни политики на пазара на труда в страните членки;
 - закон за ДБ и отчети за изпълнението на бюджета от МФ;
 - докладите по извършените към м. март 2015 г. нетни оценки на АППТ на индивидуално (микроикономическо).
- Информационен масив от данни на НСИ, АЗ и ИСУН за инвестициите в човешки капитал в периода 2000–2014 г., включващ статистически данни за:
 - публичните разходи за образование;
 - частните разходи за образование;
 - публичните разходи за обучение;
 - частните разходи за обучение;
 - разходи за обучение по оперативните програми на ЕС, в т.ч. по ОП РЧР.
- Статистически данни за социално-икономическото развитие на България:
 - данни от националните сметки, публикувани от НСИ;
 - данни от статистическите изследвания на пазара на труда, осъществявани от НСИ, в т.ч. наблюдението на работната сила, структурното наблюдение на заплатите и т.н.;
 - данни от платежния баланс и паричната статистика, публикувани от БНБ;
 - информационен масив с документи, отчети, анализи и справки, и статистически данни от Регистъра на АЗ по отношение на регистрираните безработни лица.

Моделът включва четири модула: микроикономически модул, макроикономически модул, модул за отраслова декомпозиция на ефектите и модул за проследяване на ефектите върху основни целеви групи на политиката.

В микроикономическия модул е изградена рамка за анализ на реакцията на основните участници на пазара на труд – домакинствата и фирмите – при промени в параметрите на провежданата активна политика на пазара на труда. Рамката се основава на формализиране на мотивацията и ограниченията на икономическите агенти с помощта на конкретно формулирани

микроикономически задачи, чиито решения се комбинират с механизми за определяне на реалната работна заплата, за да се получат окончателните стойности на променливите, описващи трудовия пазар. Според спецификацията на микроикономическия модул домакинствата решават динамична оптимизационна задача за максимизиране на дисконтирана полезност при зададени фазови уравнения, описващи динамиката на реалните активи и на човешкия капитал, като избират потребление, усилия за работа и усилия за повишаване на квалификацията. Фирмите решават задача за максимизиране на печалба при зададена производствена технология с два производствени фактора – труд и капитал. Провеждането на активни политики на пазара на труда се отчита във вид на екзогенни променливи във фазовите уравнения на съответната задача, както и в уравнението, описващо динамиката на технологичния напредък. С цел по-голям реализъм на постановката в конструирания модел не се предполага пълна информираност на икономическите агенти, в резултат на което има възможност техните предварителни планове да не съвпадат с окончателната реализация, дори в детерминистичен контекст. Също така, в модела се предполага, че агентите планират за краен брой периоди, което го отличава от типичните теоретични постановки на планиране в безкраен времеви хоризонт. За разлика от стандартните модели, в разработената рамка за анализ се допуска наличието на неравновесия на пазара на труд, което позволява ендегенно да се получава безработица. Неравновесията възникват чрез механизма за формиране на работната заплата, който представлява модифицирана за конкретния случай схема на договаряне по Неш. За изхода от този механизъм се предполага, че не е напълно известен на участниците, което води до ревизия на първоначално формираните от тях планове след научаване на стойността на работната заплата за съответния период. Микроикономическият модул е калибриран с данни за избрани икономически показатели за България, както и с данни за провежданите активни политики на пазара на труда, за периода 2000–2011 г.

Макроикономическият модул на модела обхваща четири институционални сектора – реален, бюджетен, външен и паричен. Всеки от тези сектори е описан посредством зависимости, включващи ендегенни (определяни като решения на модула) и екзогенни (получени като резултат от решаването на микроикономическия модул или описващи външни за икономиката на България процеси) променливи. Модулът включва набор от оценени макроикономически поведенчески уравнения и основни твърдения на финансовото програмиране. В модула се оценява въздействието от активните политики върху БВП, потреблението, инвестициите, износа и вноса, заетостта и заплатите по сектори, инфлацията, бюджетния дефицит, текущата сметка и други показатели.

Модулът за отраслова декомпозиция на ефектите е базиран на междутрасловата рамка и таблиците *Ресурс – Използване*. След извършен преглед на дизайна и обхвата на програмите и мерките, финансирани по линия на АППТ, са определени дяловете на икономическите сектори в създадената чрез АППТ заетост, които от своя страна са използвани за отрасловата декомпозиция на оценените ефекти върху заетостта.

Модулът за проследяване на ефектите върху основни целеви групи позволява резултатите, получени от микроикономическия модул, да бъдат условно съпоставени с въздействието на ниво целева група. Анализираните целеви групи в модула са: безработни младежи до 29-годишна възраст, безработни лица на възраст над 50 години, безработни лица без квалификация и специалност (лицата, включени в програми по огромяване и лица с ниско образование), продължително безработни лица и безработни лица с трайни увреждания. Основните компоненти на модула се отнасят до определяне на нетни ефекти на индивидуално ниво по целеви групи въз основа на извършените до момента микроикономически оценки на въздействието и оценка на броя на участващите лица от изследваните целеви групи в програмите и мерките, финансирани по линия на АППТ, и оценка на броя на успешно интервенираните участници (лицата, които една година след приключване участието си в дадена мярка или програма са заети на пазара на труда).

Моделът е реализиран с помощта на софтуерни приложения, които са или стандартно налични в държавната администрация (електронни таблици), или безплатни и/или с отворен код софтуерни продукти. Приложенията за целите на разработването на модела математически техники и направените иконометрични оценки са реализирани в следните програмни продукти: R, Gekko, Python и Excel.

1.4 Структура на доклада

Основните резултати от оценката са структурирани в пет глави и заключение в настоящия доклад. В допълнение е изготвен документ с приложения към отделните глави, съдържащ данни за разгледаните в доклада индикатори, детайлизирани анализи, техническа информация за разработения модел и получени резултати от оценката.

В глава 2 е представен анализ на икономическото и социалното развитие през периода на оценката и след това (2000–2014 г.). Фокусът е поставен върху основни за оценката социално-икономически процеси: макроикономическата динамика (по отношение на реален, бюджетен, паричен и външен сектор, и инфлация), развитието на пазара на труда (по отношение на заетостта, производителността на труда и безработицата) и социалното развитие (по отношение на бедността и социалното включване и уязвимите групи на пазара на труда).

Глава 3 е посветена на политиките, насочени към формиране на човешкия капитал в България в периода 2000–2014 г. Разгледани са публичните и частните инвестиции в образование и обучение, направен е преглед на разходите за обучение на оперативните програми. Тук е включен и обстоен преглед и анализ на активните политики, провеждани в страната през разглеждания период.

Глава 4 съдържа методологията на разработения модел за оценка на нетното въздействие. На първо място са представени общи методологични бележки, структурата и основните характеристики на модела. На второ място е представена подробна техническа спецификация на всеки един от четирите модула на модела. На края е включена информация за софтуерната реализация на модела и направената валидация на резултатите и анализ на чувствителността.

Глава 5 включва основните резултати от приложението на модела. Представени са оценените нетни ефекти върху макроикономическите индикатори, въздействието на ниво икономически отрасли и върху основните целеви групи на политиката. Резултатите са анализирани като са проследени основните причинно-следствени връзки, заложили в механизмите на модела. Идентифицирани са активни политики, които имат значим ефект върху изследваните показатели.

В заключението са синтезирани ключовите моменти от извършения анализ и резултатите от нетната оценка на въздействието. На тази база са формулирани основни изводи и препоръки относно активната политика на пазара на труда. ▼

2. Икономическо и социално развитие

2.1 Макроикономическа динамика

2.1.1 Реален сектор

Развитието на българската икономика през периода 2000–2014 г. може да се раздели условно на два подпериода. Първият обхваща годините до 2008 г., когато стопанските процеси в страната носят белезите на икономика, намираща се във фазата на експанзия. Тази експанзия в последната част от подпериода приема формата на силен икономически бум. Вторият подпериод започва през 2009 г., когато световната финансова и икономическа криза намира отражение и в България, и икономиката на страната изпада в състояние на рецесия. Макар и от 2010 г. да се наблюдават положителни темпове на изменение на БВП, равнището от 2008 г. е достигнато едва през 2014 г.

Особеностите на развитието през първия период са обусловени основно от две групи причини. Едната от тях произтича от вътрешни фактори – икономиката на страната започва да се стабилизира и оживява след преживяната през 1996–1997 г. локална валутно-финансова и икономическа криза, довела до отказ от независима парична политика и въвеждането на система на паричен съвет. Стабилизацията и последвалите процеси на експанзия се дължат също така в значителна степен и на провежданите правителствени политики на реформи – приватизация, либерализация и възприемане на твърд курс към интеграция на страната в структурите на ЕС. Втората група причини има екзогенен, външен за страната характер. Растежът на световната икономика се ускорява през 2000 г. до 4.8%, в сравнение с 2.5% през 1998 г. и 3.6% през 1999 г.,⁷ когато развитията са доминирани от несигурността, появила се вследствие на Азиатската криза от 1997 г., мини-срива на борсите в САЩ от октомври същата година, разрастването на дотком балона и увеличаването на общата неустойчивост на световните финансови пазари. Докато по отношение на нарастването на икономиката на САЩ през 2000 г. в размер на 4.1% може да се приеме, че има само косвен ефект върху развитията в България, то развитията в ЕС имат повече от непосредствено влияние. Към този момент най-големият дял от българската външна търговия вече е към страните от ЕС – 56.3% от износа и 53.0% от вноса.⁸

Ускорението на растежа на икономиката на ЕС през 2000 г. до 3.8%⁹ (от 3.0% през предходната година) може да се разглежда като сигнал, който има пряко влияние и за растежа на българската икономика, въпреки че от гледна точка на външния сектор, приносът на нетния износ към нарастването на БВП на страната е отрицателен.¹⁰ Нарастването на БВП на България през 2000 г. е в размер на 6.0%, като положителен принос има само от страна на вътрешното търсене. През следващата 2001 г. общият икономически резултат е по-слаб, забавянето се дължи предимно на динамиката на показателите от външния сектор. От 2002 до 2008 г. включително икономиката на България отбелязва неизменно високи темпове на растеж (средно 6.0% годишно), като вътрешното търсене през целия този период остава главната движеща сила, докато приносът на външния сектор е отрицателен. Това се дължи на факта, че нарастването на вноса изпреварва това на износа, въпреки че външната среда може да се разглежда като силно благоприятна (растеж на основните търговски партньори, експанзионистична парична политика на големите централни банки като ЕЦБ и Федералния резерв и пр.). Прави впечатление най-вече нарастването на инвестициите в основен капитал, което за тези седем години е средно 15.6% на година. Това е и факторът, който е отговорен за превръщането на експанзията след 2000 г. в икономически бум, докато нарастването на потреблението, макар и в някои години също да надхвърля общия растеж на БВП, остава значително по-умерено. Основните причини за възникването на бума се свързват с високата рентабилност на инвестициите, поради относително ниските разходи (в т.ч. за труд) в страната, силния приток на чужди капитали, обусловен от сравнително „меката“ парична политика в световен и европейски план и перспек-

⁷ Източник: IMF WEO, Oct. 2014.

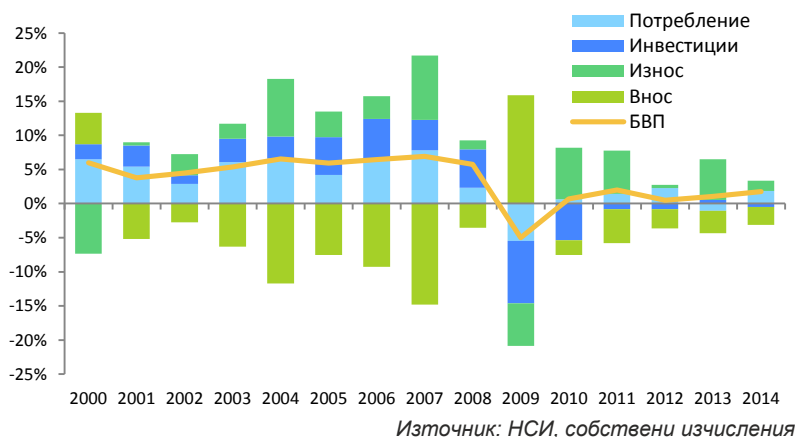
⁸ Източник: БНБ.

⁹ До 2004 г. ЕС се състои от 15 държави членки. Цитираните числа са съгласно данните на Евростат за ЕС-15.

¹⁰ Налице са известни елементи на неконсистентност в статистиката от националните сметки след последните ревизии съгласно методологията на ЕСС-2010, които налагат данните да се интерпретират по-внимателно.

тивата за членство на страната в ЕС. Особено след 2005 г. българската икономика започва да показва явни признаци на прегряване – ускоряваща се инфлация, разрастващ се дефицит по текущата сметка на платежния баланс, бързо нарастване на номиналните заплати, спад на безработицата до рекордно ниски равнища без да е налице индикация за рязка промяна на образователно-квалификационните характеристики на работната сила и т. н.

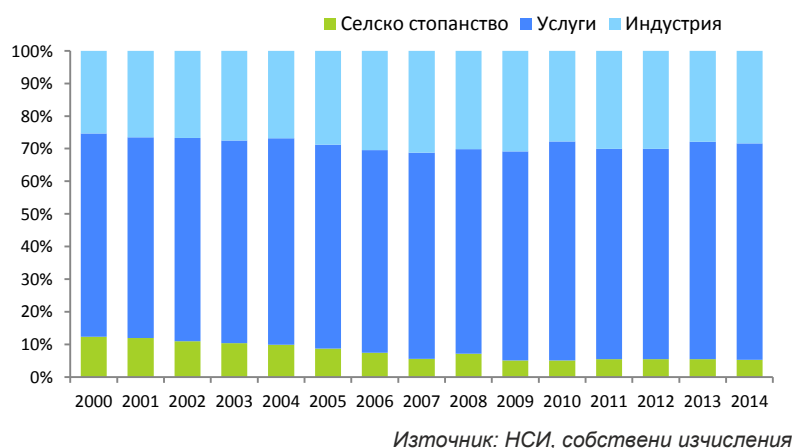
Фиг. 2-1: Растеж на БВП (%) и приноси по компоненти на крайното търсене (пр. п.)



Източник: НСИ, собствени изчисления

така и от липсата на адекватен производствен потенциал и стопанска структура, които да реагират гъвкаво на промените в международната и местната конюнктура. Тенденцията на слабо възстановяване се запазва и през 2012, 2013 и 2014 г., когато БВП на страната нараства съответно с 0.5, 1.1 и 1.7%. Все още липсват фактори и процеси, които да осигурят реалната конвергенция на българската икономика към средноевропейските равнища на доходи и производство.

Фиг. 2-2: Структура на БДС по икономически сектори (%)



Източник: НСИ, собствени изчисления

за икономиката, на услугите и индустрията. По-конкретно, при услугите добавената стойност по постоянни цени от 2010 г. се увеличава със 70.4%, а тази в индустрията – със 79.4%. Съответно, номиналните дялове на услугите и индустрията нарастват от 62.3 до 66.4% и от 24.4 до 28.4%.

От гледна точка на разпределението на дохода по източници на формиране, в контекста на ситуацията на пазара на труда, най-вече интерес представлява фактът, че за разглеждания период делът на компенсацията на наетите лица в БДС остава относително устойчив около средната си стойност от 40%, която е значително по-ниска от наблюдаваните съотношения в

Първите отражения на световната финансова и икономическа криза върху икономиката на България са налице още в края на 2008 г. по линия на износа, но рецесията в страната настъпва през 2009 г. БВП спада с 5.0%, като при потреблението намалението е с 6.6%, а при инвестициите – с 24.3%. Тежестта на рецесията, която въпреки реализирания през 2010 и 2011 г. икономически растеж от съответно 0.7 и 2.0%, продължава да бъде значителна и следва както от натрупаните в периода на бум сериозни неравновесия в икономиката,

От страна на предлагането, за периода 2000–2014 г. следва да се отбележи същественият спад на дела на селското, горското и рибното стопанство в brutната добавена стойност (БДС) – от 12.4% до 5.3%. Той се дължи, от една страна, на относително слабото изменение в номинално изражение, съответно спад на реалния обем, на добавената стойност, произведена от сектора¹¹. От друга, той произтича от нетното нарастване (както номинално, така и реално) за целия период на добавената стойност, съответно на дела в БДС общо

¹¹ Измерена по постоянни цени от 2010 г., тя намалява от 4.0 млрд. лв. през 2000 г. до 3.1 млрд. лв. през 2011 г., или процентният спад възлиза на 21.1%.

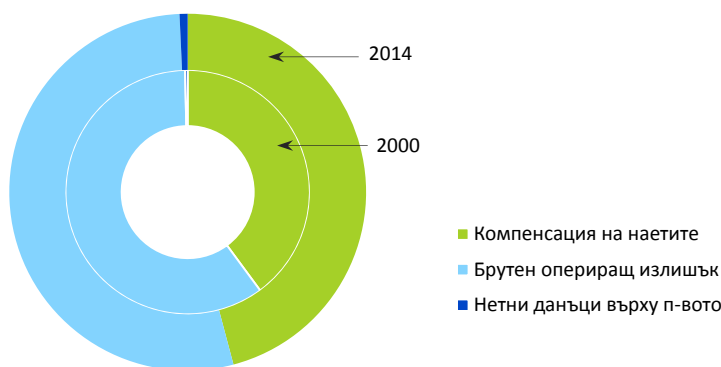
развитите икономики.¹² Въпреки че интерпретацията на този показател е твърде комплексна, това, което несъмнено може да се отбележи, е, че като цяло заплащането на труда в страната е ниско, докато високият дял на brutния опериращ излишък (средно 58.9% за периода) предполага висока (значително над тази в развитите държави) рентабилност за собствениците на основните производствени фондове в икономиката.

2.1.2 Инфлация

Общата ценова динамика в страната през периода 2000–2014 г. е изцяло в съответствие с развитието в реалния сектор на икономиката. На високия икономически растеж (6.0%) през 2000 г. съответства и много висок темп на инфлация (измерена посредством националния индекс на потребителските цени) – 11.3% в края на годината и 10.3% средногодишно. Освен силния растеж на вътрешното търсене, обаче, значителен принос за реализирането на тези стойности имат и нарастването на цените на суровия петрол на международните пазари (с 59.9% спрямо 1999 г.), както и значителната обезценка (с 15.4%)¹³ на единната европейска валута спрямо щатския долар. Годишите от 2001 до 2006 се характеризират със сравнително умерени (но в никакъв случай ниски) темпове на инфлация, което съответства на възходящата фаза в развитието на съвкупната икономика. В този подпериод донякъде може да се приеме, че инфлационните процеси са под контрол, а относително високите стойности в сравнение с развитието в големите европейски икономики се дължат в съществена степен на процеса на наваксване българското ценово равнище към средните за ЕС стойности. През 2007 и 2008 г., обаче, когато икономиката на страната показва явни признаци на прегряване, темповете на инфлация дори достигат двуцифрени стойности: през 2007 г. инфлацията в края на годината е 12.5%, а средногодишната е 8.4%; през 2008 г. инфлацията в края на годината е 7.8%, а средногодишната ѝ стойност е 12.3%. Като основна първопричина за ценовите развития през тези години може да се приеме значителният приток на чуждестранни капитали в страната, което води до съществено нарастване на паричното предлагане, а оттам и на съвкупното търсене. Съпътстващи индикатори за това са и нарастванията на цените на недвижимите имоти в страната, както и изключително високите темпове на нарастване на работните заплати в страната.

Настъпването на икономическата рецесия през 2009 г. води и до типична реакция в ценовата динамика – рязък спад в темпа на инфлация, измерен в края на годината: 0.6%, като е налице и кореспондиращо намаление на средногодишната стойност на показателя – до 2.8%.¹⁴ Следващите две години – 2010 и 2011 – се характеризират с умерени до ниски инфлационни стой-

Фиг. 2-3: Структура на БДС по компоненти на дохода



Източник: НСИ, собствени изчисления

Фиг. 2-4: Инфлация (%)



Източник: НСИ

¹² Например, за Германия този показател средно за периода е около 56%, за Франция – 57%, за Обединеното кралство – 58%, за Дания е 60% и т. н.

¹³ Изчислението е на база средногодишните стойности на валутния курс.

¹⁴ Все пак, следва да се има предвид, че дефлационна корекция (т. е. спад на общото ценово равнище), каквато се очаква съгласно някои икономически теории, не се наблюдава.

ности, които отразяват, както процесите на (макар и бавно) възстановяване, така и влиянието на международните ценови развития (предимно развитията на пазарите на суров петрол и храни, в частност зърнени). Не трябва да се пропуска и фактът, че процесът на ценова конвергенция към средноевропейските стойности далеч не е приключил и също има своето влияние за получените стойности. Макар че през 2012 г. е налице известно ускорение на инфлацията, слабото вътрешно търсене, както и спадовете на цените на ключови суровини (в частност на суровия петрол) на международните пазари води до дефлационни процеси през 2013 и 2014 г.

2.1.3 Бюджетен сектор

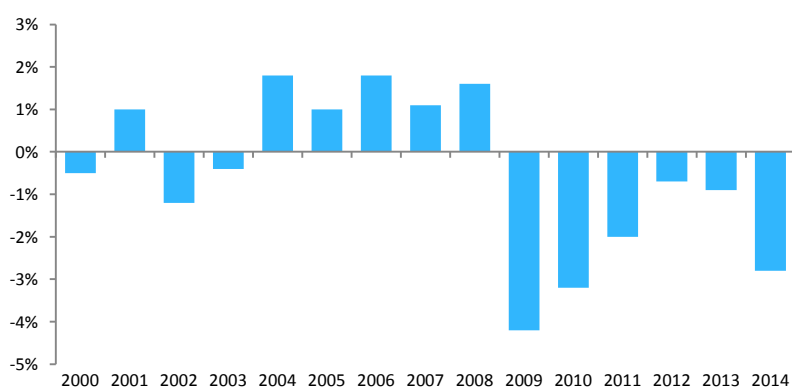
Въвеждането на системата на паричен съвет в България през 1997 г. поставя и определени изисквания по отношение на провеждането на фискалната политика в страната. Най-общо казано, от гледна точка осигуряване на високо доверие към държавата и в частност към нейния паричния режим, изискването е да не се генерират значителни дефицити, а по възможност да се поддържа балансиран бюджет или да се акумулират спестявания под формата на бюджетни излишъци.

Фактическите развития по отношение на бюджетния баланс в страната показват най-общо съответствие на провежданата фискална политика с това изискване. От 2000 до 2003 г. бюджетният баланс¹⁵ като дял от БВП приема много малки стойности. С изключение на 2001 г., когато е реализиран излишък от 1.0% от БВП, през останалите три години са отчетени малки дефицити – съответно -0.5%, -1.2% и -0.4% от БВП. От 2004 до 2008 г. включително, държавният бюджет генерира неизменно излишъци, които обаче не надвишават 2.0% от БВП. Може да се каже, че посоката на фискалните действия е правилна, с оглед на фазата на икономическия цикъл и особено с оглед на бума, характеризиращ последните няколко години от подпериода. Същевременно, размерът на тези излишъци е недостатъчен, за да противодейства ефективно на прекомерното нарастване на вътрешното търсене, съответно не спомага съществено за ограничаване на инфлационните процеси и генерирането на неравновесия в икономиката като цяло.

Погрешното икономическо планиране и пренебрегването на настъпващата криза са основната причина за генерирането на съществен бюджетен дефицит (-4.2% от БВП) през 2009 г. През 2010 и 2011 г. все пак усилията за бюджетна консолидация дават резултат и отчетените бюджетни баланси, макар и отрицателни, са намалени чувствително (съответно до -3.2% и -2.0%). Следващата 2012 г. се характеризира с допълнително подобряване на резултата, след като бюджетната консолидация води до дефицит от -0.7% от БВП. Смяната на правителството през 2013 г. и предприемането на курс към отказ от консервативно фискално управление под пре-

текста за реализирането на фискални стимули води до вторично влошаване на бюджетната позиция до -0.9% от БВП. През 2014 г. кризата във финансовия сектор, свързана с прекратяването на дейността на Корпоративна търговска банка и съответната намеса на държавата за покриване на задълженията към депозиторите, води до рязко увеличение на бюджетния дефицит до -2.8% от БВП – стойност, която е на границата от 3.0%, отвъд която държавата би попаднала евентуално в процедура по прекомерен дефицит.

Фиг. 2-5: Бюджетен баланс на начислена основа (% от БВП)



Източник: Евростат

Що се касае до развитието на държавния дълг, то неговата динамика може да се счита за един от най-сериозните успехи на провежданата фискална политика. През 2000 г. размерът на консолидирания държавен дълг възлиза на 10.2 млрд. евро, което се равнява на 70.1% от БВП. В

¹⁵ На начислена основа, по данни на Евростат.

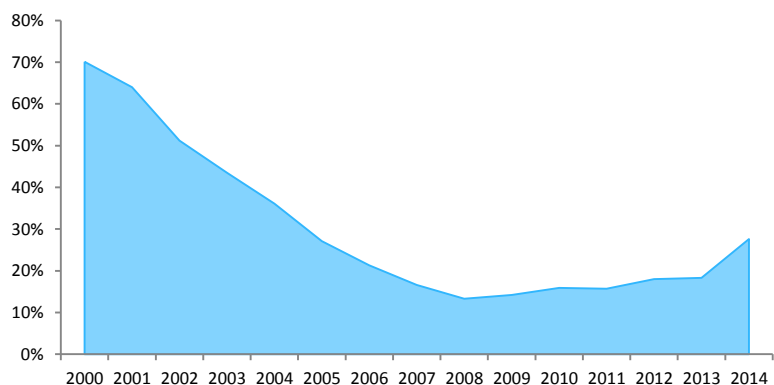
края на 2011 г. неговият размер е с 3.9 млрд. евро (38.2%) по-нисък, а като съотношение към БВП достига 15.7%, което е втората най-ниска стойност в целия ЕС. Резултатът се дължи на извършените реструктурирания и изплащания, в т.ч. предсрочни плащания, към съответните кредитори на страната, а също така и на номиналното нарастване на БВП през годините. Естествено, основна предпоставка е и липсата на нови емисии на дълг в размер, по-голям от изплатения, което се благоприятства от наличието на фискални излишъци по консолидираната фискална програма. През 2012–2014 г. изчерпването на възможностите на фискалния резерв за финансиране на бюджетните дефицити, съответно наличието на разрастващите отрицателни салда вследствие на гореописаните факти, води и до по-значително повишение на държавния дълг. В края на 2014 г. съотношението „държавен дълг/БВП“ възлиза на 27.6%, при 15.7% в края на 2011 г.

За целия период 2000–2011 г. прави впечатление наблюдаваната тенденция към намаляване на дела на публичния сектор в икономиката, като стойностите му се приближават към едни от най-ниските в ЕС. Отново по данни на Евростат, за тези години делът на бюджетните разходи в БВП се свива от 40.3% до 34.7%, а този на приходите – 39.8% до 32.6%. Към края на периода (2014 г.) делът на бюджетните разходи отново се доближава до нивото от 40% (39.2%), като известното повишаване на дела на приходите в БВП е причината бюджетните дефицити през тези години да не бъдат още по-високи.

2.1.4 Паричен сектор

През периода 2000–2007 г. годишният темп на нарастване на широките пари (паричният агрегат М3) е изключително висок, като средната му стойност възлиза на 24.1%. Специфично в първите години от този период значителен принос има намалението на минималните задължителни резерви, които търговските банки поддържат в централната банка, от 11% на 8% от юли 2000 г. Докато този фактор показва отражението на мерките на икономическата (в случая паричната) политика, то в по-общ план нарастването на количеството пари в икономиката се свързва с цялостното развитие на страната през тези години. На първо място, нарастването на М3 отразява непрекъснатия икономически растеж в България – повишените стойности обеми на инвестиционната дейност, потреблението, вноса и износа предполагат по-голям паричен ресурс, за да бъдат реализирани. Съответно, паричният растеж е пряко следствие от развитието на финансовото посредничество в страната. Тъй като централната банка на България не е в състояние да генерира автономно нарастване на паричната база (най-грубо казано, да „печата пари“), то нарастването на паричното предлагане е немислимо без приток на външни капитали и/или положителна текуща сметка по платежния баланс. Последната е отрицателна през целия цитиран период (вж. частта за външния сектор), поради което принос за увеличението на паричната маса имат притоците по финансовата сметка (ПЧИ, депозити и пр.). Следва да се отбележи също, че тъй като растежът на паричното предлагане значително надвишава размера на икономическия растеж, то динамиката на паричната маса може да се приеме и като един от преките причинители на относително ви-

Фиг. 2-6: Консолидиран държавен дълг (% от БВП)



Източник: Евростат

Фиг. 2-7: Годишно изменение на М3 (%)



Източник: БНБ, собствени изчисления

соката инфлация през разглеждания период (особено през 2007 г. това влияние не буди никакво съмнение).

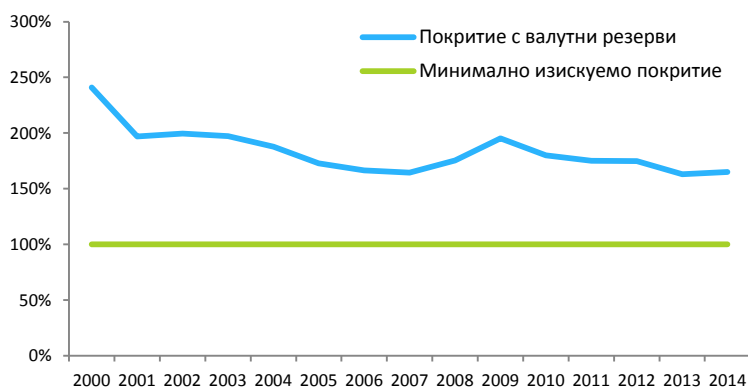
Фиг. 2-8: Изменение на кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата (%)



Източник: БНБ, собствени изчисления

Забавянето на нарастването на паричното предлагане е видно още през 2008 г. (до 8.8%, при 31.2% през предходната година), когато се усещат и първите признаци на настъпващата криза. Най-ниският процент на нарастване е отчетен именно в годината на рецесия (2009), когато той достига 4.2%. През 2010 и 2011 г. е налице известно ускорение, съответно до 6.4% и 12.2% – темпове, които съответстват най-общо и на реализирания икономически растеж. През 2009 г. кредитът към нефинансовите предприятия и домакинствата забавя съществено своя темп – съответно до 2.3% и 5.8%, което е в унисон и с общата тенденция в паричния сектор. При депозитите на домакинствата забавянето е минимално спрямо 2008 г., но при тези на нефинансовите предприятия е отчетен спад в размер на 10.6%. През следващите две години динамиката на депозитите на домакинствата като цяло остава устойчива, докато при депозитите на нефинансовите предприятия се забелязва плавен процес на възстановяване, следващ цялостното оживление в икономиката. Посоката на този процес се обръща през 2013 и 2014 г., като през последната година дори е налице значително намаление на кредитите за нефинансовите предприятия (-11.6%).

Фиг. 2-9: Коефициент на покритие на паричната база с резервни активи на БНБ (%)



Източник: БНБ, собствени изчисления

цяло както на реалната икономика, така и на външния сектор и на банковата система. Все пак, развития, подобни на това, свързано с Корпоративна търговска банка през 2014 г., не могат да се пренебрегват, тъй като съставляват значителни рискове както за финансовата система на страната, така и за общото състояние и развитие на икономиката.

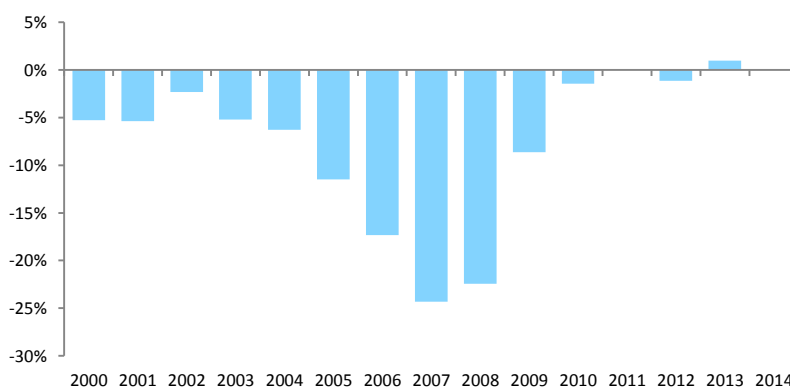
За същия период кредитът към домакинствата нараства с изключително високи темпове – средната стойност на темп на нарастване, измерен в края на всяка от годините в периода, е 51.8%. По отношение на аналогичното число, отнасящо се до кредита към нефинансовите предприятия, полученият резултат е 34.2%. Що се касае до депозитите, то средният годишен процент на нарастване е 25.9% както при домакинствата, така и при нефинансовите предприятия.

Независимо от разнопосочните развития на паричните и кредитните агрегати в отделните подпериоди на периода 2000–2014 г., валутният борд в страната остава стабилен и продължава да играе ролята на една от най-устойчивите институции в държавата. Покритието на паричната база с валутни резерви е през цялото време много над минимално изискуемото от 100%, като дори неизменно надвишава 150%. В голяма степен това се дължи на автоматизма на паричния режим, но също така и на положителните развития като

2.1.5 Външен сектор

С изключение на 2011 г., когато балансът на текущата сметка¹⁶ е приблизително нулев, през 2000–2010 г. салдото на този компонент на платежния баланс е неизменно отрицателно. Преди всичко, тези развития се дължат на реализираните дефицити по търговския баланс (външната търговия със стоки) на страната. Причините за това основно се крият в силната икономическа експанзия, която се наблюдава в страната и която достига мащаба на икономически бум през част от периода. Силното нарастване на вътрешното търсене предполага бързо увеличение и на вноса на стоки, което, съчетано с вътрешния недостиг на ресурси, както и с недо-развития експортен потенциал, води до споменатите резултати. През 2007 и 2008 г. дефицитът по текущата сметка на страната достига до рекордно високи стойности – съответно до -24.3% и -22.4% от БВП, което е пряко свидетелство за процесите на прегряване в съвкупната икономика, като същевременно сигнализира и за неустойчивост в средносрочен план на цялостните развития във външния ѝ сектор. През 2012–2014 г., въпреки че балансът по текущата сметка сменя знака си, стойностите са много близки до нулата, което показва, че като цяло този компонент на външния сектор не е източник на неравновесия в икономиката.

Фиг. 2-10: Баланс по текущата сметка на платежния баланс (% от БВП)

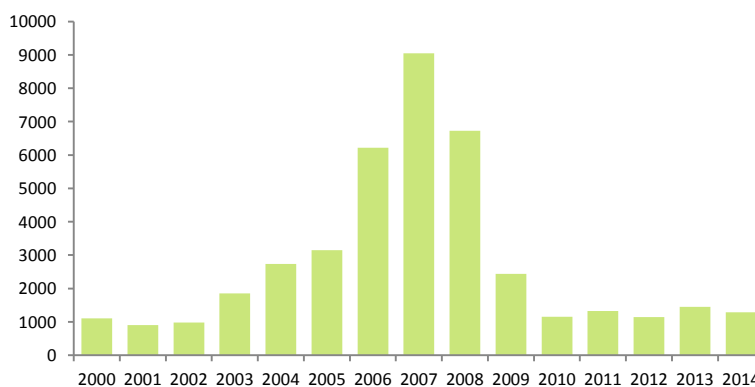


Източник: БНБ, собствени изчисления

Балансът на услугите през целия период е положителен, но той не е достатъчен, за да компенсира дефицитите по търговския баланс. Същото се отнася и за баланса по текущите трансфери. Балансът на дохода е с променлив знак – през 2000 г. той е отрицателен, след което от 2001 до 2005 г. приема положителни стойности. Той става отново отрицателен през 2006 г. и запазва знака си до края на разглеждания период.

Както вече бе отбелязано, развитията по финансовата сметка на страната от една страна водят до положителни резултати що се касае до общия платежен баланс. От друга, те са отговорни и за бързото нарастване на паричната маса през периода, а оттам и на потреблението и инвестициите, характеризиращи цялостния процес на икономически растеж. По-конкретно, преките чуждестранни инвестиции в страната показват тенденция на развитие през периода, която добре съответства на развитията в реалния и паричния сектор на икономиката. През първите три години (2000, 2001 и 2002) техният размер е около 1 млрд. лв. годишно, но с времето показателят демонстрира съществено ускорение, като през годините на икономическия бум размерът им е няколкократно по-голям – съответно 6.2 млрд. евро през 2006 г., 9.1 млрд. евро през 2007 г. и 6.7 млрд. евро през 2008 г. След настъпването на кризата се наблюдава рязък спад (до 2.4 млрд. евро през 2009 г.), а впоследствие, през 2010–2014 г. размерът на ПЧИ се установява на нива, близки до тези, наблюдавани в началото на периода.

Фиг. 2-11: Преки чуждестранни инвестиции в страната (млн. евро)



Източник: БНБ

¹⁶ Всички данни за платежния баланс са съгласно Наръчника за платежния баланс на МВФ, ревизия 5.

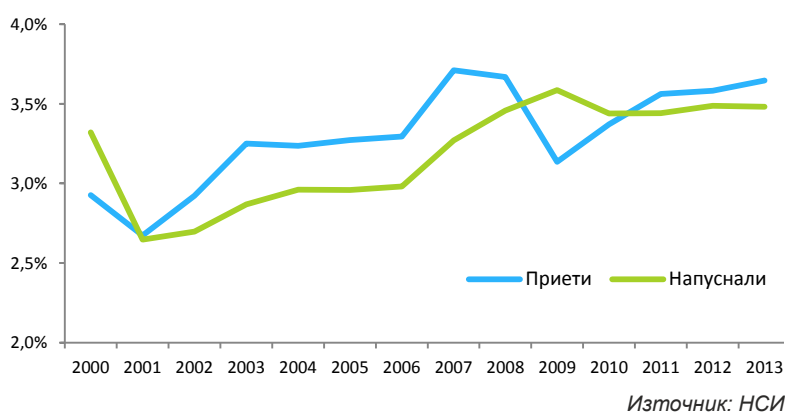
2.2 Пазар на труда

2.2.1 Заетост

През 2000 и 2001 г. заетостта в страната намалява, в резултат от мащабното икономическо реструктуриране от 1998–2000 г. След 2002 г. негативното влияние на протичащия приватизационен процес върху динамиката на заетостта в страната се изчерпва и започва да преобладава влиянието на основните фактори, определяли възстановяването и бързото развитие на икономиката през следващите години. През периода 2002–2008 г. броят на заетите постоянно нараства и достига 3 814.7 хил. души през 2008 г. През този период заетостта се увеличава с относително постоянни годишни темпове (между 2.4 и 3.3%), които достигат своите най-високи стойности през 2006 и 2007 г. Средногодишният темп на нарастване на заетостта през този период е 2.9%.

Още през 2009 г., когато е отбелязан спад на БВП в българската икономика, заетостта в страната започва да намалява. През 2009 г. броят на заетите намалява с 1.7% спрямо 2008 г. През следващите три години, въпреки преустановяването на спада на новосъздадената добавена стойност, броят на заетите продължава да намалява на годишна база – с 3.9% през 2010 г., с 2.2% през 2011 г. и с 2.5% през 2012 г. През 2013 г. заетостта се стабилизира около нивото си от предходната година, а през 2014 г. отбелязва слабо повишение за първи път след началото на икономическата криза.

Фиг. 2-12: Приети на нова работа и напуснали работа лица (% от брой наети)



За разлика от периода 2000–2001 г., когато броят на заетите намалява, в периода 2002–2008 г. увеличението на заетостта е предизвикано преди всичко от нарасналото търсене на труд в икономиката. Броят на приетите на нова работа лица¹⁷ постоянно се увеличава и достига своя максимум за анализирания период през 2008 г. Делът на приетите на работа лица в общия брой наети се увеличава от 3.0–3.5% за 2002–2006 г. до 3.7% за 2007–2008 г. Годишните на най-голямо икономическо оживление се характеризират с повишен оборот

на наетите лица, тъй като се наблюдава увеличение както на приетите на нова работа лица, така и на напусналите работа. През този период техният дял в общия брой наети лица се повишава до 3.5% през 2008 г. и 3.6% през 2009 г., докато през предходните години той се е задържал на ниво около и под 3%. Високото търсене на труд през 2006–2008 г. е стимулирало не само привличането на нови лица в контингента на наетите, но също така е стимулирало и побързата смяна на работните места в рамките на самия контингент, откъдето и повишения оборот на наетите лица.

През 2009 г., когато започва спадът в броя на наетите лица, се наблюдава спад в броя на приетите на нова работа лица. Ако през 2007–2008 г. средномесечно нова работа са започвали около 90 хил. души, то през 2009 г. техният брой намалява до около 75 хил. души. През следващите две години (2010–2011 г.) броят на започналите нова работа наети лица се стабилизира около достигнатото ниво. През 2012–2013 г. броят на започналите нова работа наети лица се увеличава до средно 80 хил. души.

Броят на напусналите работа лица през 2009 г. се запазва на същото ниво както през 2008 г. (около 85 хил. души средномесечно), а през следващите четири години се стабилизира на око-

¹⁷ Става въпрос за наетите и напусналите работа лица на трудово и служебно правоотношение. Данните са от Годишното наблюдение на НСИ на заетите лица, работната заплата и други разходи за труд. Данните са за фирмите на двустранно счетоводство и не обхващат микро и малките фирми, които са на едностранно счетоводство. Към април 2015 г. наличните данни са до 2013 г. включително.

ло 77 хил. души. Напусналите работа лица като дял от общия брой наети остава почти постоянен през 2008–2010 г., в диапазона 3.4–3.6%. Данните от наблюдението показват, че през 2011–2013 г. броят на приетите и напуснали работа лица във фирмите, които са включени в него, са почти равни, което дава основание да се смята, че основният спад на броя на заетите (особено през 2010–2012 г.) се дължи на намалението на броя на наетите лица в малките фирми, както и на самонаетите и неплатени семейни работници, които не са обхванати от него.

Динамиката на заетостта по икономически сектори като цяло повтаря цикличността, наблюдавана при заетостта за цялата икономика, но в различна степен. Най-силно изразено циклично поведение се наблюдава при заетостта в строителството. Темпът на растеж в броя на заетите се ускорява още през 2004 г., но истински бум в търсенето на строителни работници се наблюдава през следващите четири години. През 2005–2008 г. броят на заетите в отрасъла нараства с около 17–18% всяка година, като през 2006 г. стойността на показателя се увеличава с 24.8% само в рамките на една година. През 2008 г. броят на заетите в строителството е повече от два пъти по-висок спрямо броя им през 2003 г. Средногодишно броят им нараства с 14.5% за целия период 2002–2008 г., което е най-високият темп на растеж за всички отрасли в страната.

Табл. 2-1: Заетост по икономически сектори (хил. души)

	Селско стопанство	Промисленост	Строителство	Услуги
2000	780.4	764.8	134.4	1559.7
2001	768.3	746.1	133.3	1567.2
2002	765.0	753.4	134.0	1569.8
2003	759.0	758.9	136.7	1662.8
2004	753.3	772.3	146.6	1731.2
2005	742.2	787.0	171.2	1795.1
2006	732.7	810.0	213.7	1855.4
2007	723.9	835.6	251.1	1916.1
2008	736.6	851.8	297.7	1928.6
2009	736.7	767.8	277.3	1967.6
2010	710.5	720.4	225.0	1948.2
2011	689.5	712.7	198.4	1923.9
2012	648.7	700.2	185.9	1901.8
2013	656.2	680.4	179.4	1905.6
2014	666.5	681.7	177.9	1 908.1

Източник: Евростат

Веднага след като финансовите потоци към страната рязко намаляват, а банките силно ограничават ръста на кредитната си дейност, строителството е един от отраслите, които демонстрират най-висок спад в използвания трудов ресурс. През 2009 г., която е и годината на най-голям икономически спад на българската икономика, броят на заетите в строителството намалява с 6.9%. Макар и темпът на намаление на заетостта да е сред най-високите сред отраслите на българската икономика (само няколко промишлени подотрасъла имаха по-високо свиване на заетостта през 2009 г.), редуцията на заетостта в строителството продължава и през следващите години. През 2010 г. темпът на намаление на заетостта в отрасъла регистрира своята най-голяма стойност (-18.9%), като през следващите три години той се забавя, но въпреки това остава относително висок – за 2011 г. -11.8%; -6.3% за 2012 г. и -3.5% за 2013 г. През 2014 г., когато преобладаващата част от отраслите в икономиката се характеризират с растеж по отношение броя на заетите лица, строителството остава един от малкото отрасли, където динамиката на заетостта продължава да бъде отрицателна (спад от 0.8% на годишна база).

Профилът на изменението на броя на заетите в строителството се характеризира със силно изразена цикличност (която дава отражение и върху цикличността на цялата икономика през разглеждания период), но също така показва и известно забавяне в реакцията на работодателите спрямо измененията в икономическите условия. Това забавяне до известна степен се дължи и на характера на производствения процес в отрасъла, където реализацията на бизнес проектите често изисква период, по-голям от една година. Затова и най-големият спад на БДС в отрасъла се наблюдава не през 2009 г., както бе в случая с цялата икономика, а през 2010 г. През 2009 г. БДС в строителството намалява с 0.3% в реално изражение, докато през 2010 г., след като повечето от започнатите в предкризисния период проекти вече са завършени, а броят на новите про-

екти е ограничен, реалният обем на БДС в строителството намалява с 18.1%. През следващите две години, когато намалението на заетостта продължава с високи темпове, реалният спад на създаваната БДС в отрасъла е относително нисък (2.2% за 2011 г. и 3.5% за 2012 г.), което се дължи и на правителствените проекти в областта на нежилищното строителство. Едва през 2014 г. БДС се повишава с 1.4% в реално изражение, подкрепена най-вече от нарасналата икономическа активност в инженерното строителство.

Промишлеността и услугите също демонстрират цикличност в динамиката на заетите през периода 2000–2014 г., но в далеч по-малка степен от тази в строителството. След като в периода 2000–2001 г. броят на заетите в двата сектора намалява, средногодишният темп на нарастване на заетостта в промишлеността през периода 2002–2008 г. е 2.1%, а в услугите е 3.5%. В периода 2008–2012 г. средногодишният темп на намаление на заетите е съответно 4.3% в промишлеността и 0.2% в услугите. Въпреки сходствата в динамиката, трябва да се отбележи, обаче, че реакцията на работодателите в промишлеността е много по-своевременна от тази в услугите. През 2009–2010 г. намалението на заетостта в промишлеността е съответно 9.9% през 2009 г. и 6.2% през 2010 г., след което темпът на намаление на заетите се забавя до под 3% годишно и през 2014 г. броят на заетите се стабилизира около нивото си от 2013 г. В услугите броят на заетите започва да намалява през 2010 г. (с 1.0% спрямо 2009 г.), след което темпът на намаление се увеличава до 1.3% през 2011 г. и 2012 г. През 2013 г. и 2014 г. заетостта в сектора на услугите също се стабилизира и запазва на относително постоянно равнище.

От големите икономически сектори единствено селското стопанство демонстрира различна динамика на заетостта. Броят на заетите в аграрния сектор намалява практически през целия период 2000–2012 г., като единственото изключение е годината на най-висок икономически растеж (2008 г.). Средногодишният темп на намаление на заетостта в сектора през подпериода 2000–2008 г. е 0.6%, а през подпериода 2009–2012 г. той е 4.1%. Трябва да се изтъкне, че динамиката на БДС в аграрния сектор през 2000–2008 г. е изключително колеблива, като се редуват години с изключително големи спадове (26.9% през 2007 г.) и години с много високи темпове на растеж (31.9% през 2008 г.). Като цяло през периода 2000–2008 г. създадената БДС в аграрния сектор намалява в реално изражение (с близо 6% за 2008 г. спрямо 2000 г.). Това обуславя и намалението на селскостопанската заетост, но следва също да се има предвид, че икономическите дейности в този сектор са силно зависими от климатични и сезонни характеристики, които определят конюнктурния характер на селскостопанското производство. През периода 2009–2012 г. БДС допълнително намалява с 5.1% средногодишно, което обуславя и по-нататъшната редукция на заетостта в сектора. През 2013 и 2014 г. БДС в него нараства за първи път от 2008 г. насам (съответно с 3.3 и 5.2% в реално изражение на годишна база) и това се отразява положително на динамиката на заетостта, която отбелязва ръст от 1.1 и 1.6% през тези две години. Структурата на заетостта в отрасъла е доминирана от самонаетите лица и това обуславя високата интензивност в използването на трудовия ресурс при увеличени обеми на селскостопанската продукция.

Промишлеността и услугите представляват хетерогенен сбор от икономически дейности, които имат различен модел на поведение през анализирания период. На подотраслово равнище и в двата случая се наблюдават различия в динамиката на заетостта както през периода, обхващащ годините на икономически растеж, така и през периода на икономически спад и последващо постепенно и бавно възстановяване.

Повечето икономически дейности на промишлеността (при това тези, които имат най-голяма тежест за динамиката на заетостта в промишлеността, като производство на текстил, облекло и изделия от кожи, производство на хранителни стоки, производство на основни метални изделия без машини) също следват цикличната динамика на заетостта, характерна както за промишлеността, така и за икономиката като цяло.

Не е малък броят на промишлените икономически дейности, обаче, в които броят на заетите намалява както през периода, обхващащ годините на икономически растеж (2000–2008 г.), така и на икономически спад и възстановяване (2009–2012 г.)¹⁸. В тази група са дейностите добивна промишленост; производство на кокс и нефтопреработваща промишленост; производство на химични продукти; производство на машини и оборудване; производство и разпределение на

¹⁸ Детайлните данни за дейностите на промишлеността и услугите са налични за периода 2000–2012 г., съгласно ЕСС 95.

електрическа и топлоенергия, и газ. Единствените дейности, които регистрират увеличаване на заетостта и през двата подпериода, са производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета, и доставяне на води, канализационни услуги и управление на отпадъци, но техният дял в общата промишленост е твърде малък.

Табл. 2-2: Средногодишно изменение на заетостта по икономически дейности (2000–2012 г.)¹⁹

	2008–2000	2012–2008	2012–2000
Икономика – общо	2.1%	-2.6%	0.5%
Селско, горско стопанство, рибарство	-0.7%	-3.1%	-1.5%
Добивна промишленост	-2.7%	-4.9%	-3.4%
Производство на храни и тютюневи изделия	0.5%	-2.5%	-0.5%
Производство на текстил, изделия от текстил, облекло, изделия от кожи	3.2%	-7.6%	-0.4%
Производство на дървесина и изделия от нея, хартия и изделия от хартия, печатарска дейност	2.6%	-4.8%	0.2%
Производство на кокс и рафинирани нефтопродукти	-12.2%	-9.0%	-11.1%
Производство на химични продукти	-3.9%	-4.6%	-4.1%
Производство на лекарствени вещества и продукти	-4.7%	2.2%	-2.4%
Производство на каучук, пластмаса и други неметални минерални продукти	4.4%	-6.6%	0.7%
Производство на основни метали, метални изделия без машини	1.6%	-4.7%	-0.5%
Производство на компютърна техника, електронни и оптични продукти	3.0%	-4.9%	0.4%
Производство на електрически съоръжения	0.1%	-1.7%	-0.5%
Производство на машини и оборудване, с общо и специално предназначение	0.0%	-6.1%	-2.0%
Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета и други транспортни средства	0.6%	5.3%	2.1%
Производство на мебели, други продукти, неклассифицирани другаде. Ремонт и инсталиране на машини и оборудване	3.7%	-3.8%	1.2%
Производство и разпределение на електрическа и топлоенергия и газ	-1.3%	-3.2%	-1.9%
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	2.3%	0.4%	1.7%
Строителство	10.8%	-11.0%	3.6%
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	4.5%	-0.5%	2.8%
Транспорт, складиране и съобщения	1.3%	-1.7%	0.3%
Хотелиерство и ресторантьорство	5.3%	-0.4%	3.4%
Издателска дейност, звукозаписи, радио и телевизионна дейност	4.2%	-10.1%	-0.6%
Далекосъобщения	0.6%	-0.7%	0.2%
Дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности	5.2%	33.2%	14.5%
Финансови и застрахователни дейности	5.1%	4.4%	4.8%
Операции с недвижими имоти	8.5%	4.3%	7.1%
Юридически и счетоводни дейности; централни офиси, консултантски услуги в областта на управлението; архитектурни и инженерни дейности; технически изпитвания и анализи	8.0%	3.3%	6.4%
Научноизследователска и развойна дейност	9.9%	-8.3%	3.8%
Рекламна дейност; други професионални дейности; ветеринарна медицина	8.3%	-4.0%	4.2%
Административни офис дейности и други спомагателни дейности	6.9%	2.7%	5.5%
Държавно управление	0.0%	-2.8%	-0.9%
Образование	-1.9%	-2.2%	-2.0%
Хуманно здравеопазване	0.2%	0.7%	0.4%
Медико-социални грижи и социална работа без настаняване	-0.7%	2.2%	0.3%
Артистична и творческа дейност	6.9%	0.9%	4.9%
Други услуги	7.0%	1.9%	5.3%

Източник: Евростат, собствени изчисления

¹⁹ Детайлните данни на ниво 38 икономически дейности са налични за периода 2000–2012 г., съгласно ЕСС 95.

Табл. 2-3: Структура на заетостта в промишлеността по технологични дейности в ЕС и България²⁰

	България		ЕС 27	
	2000	2011	2000	2011
Високо технологични дейности	3.54%	3.3%	6.29%	6.17%
Средно-високо технологични дейности	16.35%	14.5%	26.12%	27.62%
Средно-ниско технологични дейности	19.73%	19.49%	24.23%	25.07%
Ниско технологични дейности	60.38%	62.62%	43.36%	41.14%

Източник: Евростат, собствени изчисления

Структурата на заетостта в българската промишленост е с основна тежест в нискотехнологичните отрасли. Ако се използва класификацията на отраслите според тяхната технологична интензивност, то малко над 60% (62.6% през 2011 г.) от заетите в българската промишленост работят в нискотехнологични отрасли. В средно-нискотехнологични отрасли работят други около 20% от заетите в българската промишленост (19.5% за 2011 г.). Едва между 18 и 19% са заетите в промишлени отрасли, които са класифицирани като високотехнологични и средно-високотехнологични. През периода 2000–2011 г. се забелязва слаба промяна в структурата на заетостта в промишлеността, която е свързана с намаление на дела на средно-високотехнологичните дейности и повишение на дела на нискотехнологичните дейности.

Съвсем различна е структурата на заетостта в промишлеността в ЕС 27. Там се наблюдава сравнително равномерно разпределение на дела на заетите, като малко над една трета са заети в нискотехнологични отрасли, малко под една трета са в средно-нискотехнологични отрасли и една трета са в двете най-високотехнологични групи. През периода 2000–2011 г. се наблюдава увеличение на дела на заетите в двете междинни групи (средно-ниско- и средно-високотехнологични отрасли) за сметка на намалението на дела на заетите в нискотехнологичните отрасли. При това този процес протича в период, когато общността изживява най-голямото разширение в своята история, като в много от случаите новите държави членки са с по-ниско технологично равнище на своите икономики спрямо старите.

Динамиката на заетостта в икономическите дейности на услугите е по-еднородна в сравнение с тази в промишлените икономически дейности, но все пак се забелязват различия. Отново преобладаващата част от отраслите на услугите демонстрират циклична динамика на броя на заетите, характерна за цялата икономика, като тази цикличност е много по-силно проявена от тази сред промишлените отрасли. В тази група попадат дейности като търговия, транспорт, туризъм, които имат висок дял в заетостта както на услугите, така и на цялата икономика. В същото време е по-голям броят на отраслите на услугите, които демонстрират растеж и преди, и след 2008 г. В тази група са дейностите: информационни и компютърни услуги; финансови и застрахователни услуги; юридически и счетоводни дейности; административни офис дейности и други спомагателни услуги на стопанската дейност; хуманно здравеопазване; артистична и творческа дейност. Търсенето на специалисти в областта на информационните и компютърни услуги остава високо. Това обуславя и динамиката на работната заплата в тази икономическа дейност, която през последните години на анализирания период е с най-високата средна заплата сред всички икономически дейности. Динамиката на заетостта в дейностите, финансирани преимуществено от държавния бюджет, до голяма степен се определя от усилията на правителствата да оптимизират разходите за работна заплата и да осъществят структурни реформи в съответните дейности. През периода 2000–2008 г. заетостта в публичната администрация остава непроменена, поради негативната динамика в периода 2000–2001 г., докато в периода 2002–2008 г. се увеличава със средногодишен темп от 1.3%. През периода 2009–2012 г., подобно на повечето отрасли в икономиката, заетостта в публичната администрация намалява, със средногодишен темп от 2.8%. Отрасъл образование е единственият от сектора на услугите, където заетостта намалява през почти целия анализиран период. Средногодишният темп на намаление през периода 2000–2008 г. е 1.9%, а за периода 2009–2012 г. той се увеличава до 2.2%. Основните причини за това са намалелият брой ученици и продиктуваната от това необходимост от оптимизация на системата от учебни заведения в страната.

²⁰ Данните за разглеждания период са налични за ЕС 27 за годините до 2011 г., поради което и сравнението с България е представено за периода 2000-2011 г.

Табл. 2-4: Средногодишно изменение на заетостта по икономически дейности

	2013	2014
Икономика – общо	-0.4%	0.4%
Селско, горско стопанство, рибарство	1.1%	1.6%
Индустрия (без строителство)	-2.8%	0.2%
Строителство	-3.5%	-0.8%
Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство	-1.1%	0.8%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	2.1%	1.8%
Финансови и застрахователни дейности	-0.7%	-0.8%
Операции с недвижими имоти	-3.1%	1.2%
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	4.8%	-3.1%
Държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа	0.5%	0.2%
Култура, спорт и развлечения; други спомагателни дейности; дейности на домакинствата и на други организации и служби	-0.5%	1.0%

Източник: Евростат, собствени изчисления

През 2013 г.²¹ дейностите от промишлеността все още се характеризират със спад на заетостта, обусловен от забавянето на икономическата активност от втората половина на 2012 и през 2013 г. Въпреки нестабилната външноикономическа среда през 2014 г., промишлеността възстановява положителното си развитие и това спомага за постепенното стабилизиране на заетостта и дори увеличението ѝ с над 1% през втората половина на годината.

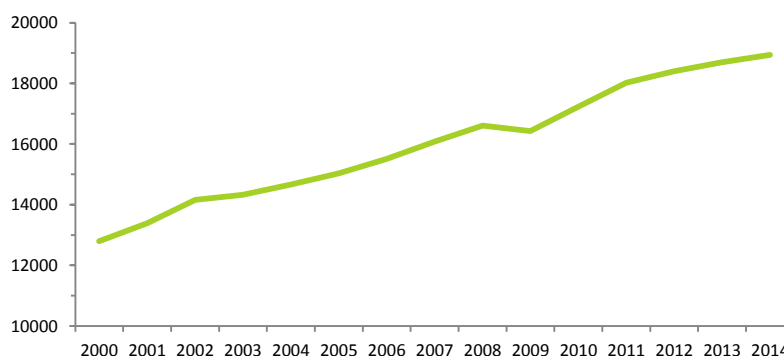
Броят на заетите в услугите се стабилизира още през 2013 г. и запазва нивото си и през 2014 г. За стабилизирането на заетостта през 2013 г. допринася най-вече увеличението на заетите в отрасъл професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности. През 2014 г. в по-голямата част от подотраслите на услугите се възстановява положителното развитие на заетостта. Това е видно най-вече за дейността търговия, транспорт, хотелиерство и ресторантьорство, която има най-голямо тегло в сектора и където спадът от предходните четири години вече е преодолян.

2.2.2 Производителност на труда

През анализирания период 2000–2014 г. реалната производителност на труда²² в страната се повишава почти постоянно. Средногодишният темп на нарастване е 2.9% за целия период, като той е относително близък както до средната стойност, отчетена за периода на икономически подем (3.3%), така и до тази, отнасяща се до периода на икономическа криза (2.2%).

Увеличаването на реалната производителност на труда през 2014 г. с 57% спрямо 2000 г. се дължи почти изцяло на увеличаването на произведената БДС. За същия период броят на заетите в икономиката се повишава с 6.0% (195 хил. души). И през годините на икономически растеж, и през тези на спад и последващо оживление стойностите на средногодишните темпове на нарастване на производителността на труда са близки, но факторите, които ги определят, са различни. През 2000–2008 г.

Фиг. 2-13: Производителност на труда (БДС на зает, в лв., по цени на 2010 г.)



Източник: Евростат, собствени изчисления

²¹ Заетостта по икономически дейности за периода 2013-2014 г. е налична по 10 икономически дейности, съгласно ЕСС 2010.

²² Пресметната като брутна добавена стойност по постоянни цени от 2010 г. на един зает. От БДС не е извадена условно начислената рента. Използвани са данни от Евростат, изготвени съгласно ЕСС 2010.

се наблюдава много бързо нарастване на БДС по постоянни цени (средногодишно с 5.5%), като това е и основният фактор за увеличаването на производителността на труда през този период. В същото време, заетостта също нараства (средногодишно с 2.1%), което забавя ръста на производителността. През периода 2008–2014 г. растежът на производителността на труда се дължи почти изцяло на намалението на броя на заетите (средногодишно с 1.7%), докато произведената БДС нараства в реално изражение (средногодишно с 0.4%).

Икономическите дейности, в които се наблюдава най-висок ръст на реалната производителност на труда в периода 2000–2012 г.²³ са: производство на химични продукти; производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета и други транспортни средства; производство на компютърна техника, електронни и оптични продукти; производство на мебели, други продукти, некласифицирани другаде, ремонт и инсталиране на машини и оборудване; производство на машини и оборудване, с общо и специално предназначение; производство на дървесина и изделия от нея, хартия и изделия от хартия, печатарска дейност; издателска дейност, звукозаписи, радио и телевизионна дейност; дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности; финансови и застрахователни дейности; артистична и творческа дейност. Следва да се отбележи, че повечето от дейностите с най-висок средногодишен темп на нарастване на реалната производителност на труда са много подобни като модел на развитие на това, характерно за цялата икономика – през първата половина на периода (2000–2008 г.) ръстът на производителността на труда е генериран от бързото нарастване на новосъздадената стойност, а през втората – от намалението на заетостта, която компенсирала и дори надхвърля спада или забавянето в икономическата дейност на фирмите в отрасъла. В производството на химични продукти се наблюдава намаление на броя на заетите, въпреки че фирмите от тези икономически дейности регистрират висок ръст на БДС по постоянни цени, което допринася за увеличаване на средногодишния темп на реалната производителност на труда през периода 2008–2012 г. спрямо предходните години.

Няколко дейности отбелязват растеж на заетостта в периода 2008–2012 г., който при това се ускорява спрямо годините до 2008 г. Това се отразява в забавяне и дори спад на производителността на труда спрямо предходния период. Списъкът включва производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета и други транспортни средства; дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности; финансови и застрахователни дейности.

Специално внимание заслужават фирмите от дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности. При тях се наблюдава много висок средногодишен темп на растеж на реалната производителност на труда през периода 2000–2008 г. и намаление на показателя през 2008–2012 г. В същото време, фирмите от тази икономическа дейност регистрират втори най-висок средногодишен темп на растеж на БДС по постоянни цени между 2008–2012 г. (след фирмите в медико-социални грижи и социална работа без настаняване). Причината за намалението на производителността на труда през този период в дейностите, свързани с информационните технологии, е, че при тях ръстът на заетостта се запазва много висок и дори се ускорява. Броят на заетите във фирмите от дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности нараства средногодишно с 5.2% през периода 2000–2008 г. (макар и висок, този темп на растеж не е сред най-високите сред останалите икономически дейности). През периода 2008–2012 г. той се ускорява до 33.2%, което е най-високият средногодишен темп на растеж на броя на заетите през този период – период, когато в повече от три четвърти от икономическите дейности се редуцира броят на заетите лица.

Икономическите дейности, където реалната производителност на труда отбелязва спад през 2012 г. спрямо 2000 г. са: хотелиерство и ресторантьорство; операции с недвижими имоти; административни офис дейности и други спомагателни дейности. В дейностите хотелиерство и ресторантьорство и в административни офис дейности и други спомагателни дейности се наблюдава намаление на реалната производителност на труда и в двата подпериода, което се дължи на неадекватната динамика на заетостта спрямо динамиката на новосъздадената стойност в постоянни цени.

²³ Дезагрегираните данни за БДС и заетостта на ниво 38 икономически дейности са налични за периода 2000–2012 г. по ЕСС 95, като за изчислението на реалната производителност на труда са използвани данни за БДС по цени от 2005 г.

Табл. 2-5: Средногодишен темп на изменение на реалната производителност на труда (ПТ), реалната БДС и заетостта

	2012–2000			2008–2000			2012–2008		
	ПТ	БДС	Заетост	ПТ	БДС	Заетост	ПТ	БДС	Заетост
Икономика – Общо	3.19%	3.73%	0.53%	3.50%	5.63%	2.07%	2.57%	-0.08%	-2.57%
Селско, горско стопанство, рибарство	0.60%	-0.88%	-1.51%	0.95%	0.34%	-0.71%	-0.09%	-3.33%	-3.10%
Добивна промишленост	4.05%	0.30%	-3.43%	4.82%	1.77%	-2.70%	2.50%	-2.64%	-4.90%
Производство на храни и тютюневи изделия	2.76%	2.00%	-0.51%	-0.21%	0.08%	0.49%	8.70%	5.85%	-2.52%
Производство на текстил, изделия от текстил, облекло, изделия от кожи	7.94%	7.05%	-0.41%	5.77%	9.05%	3.20%	12.27%	3.06%	-7.63%
Производство на дървесина и изделия от нея, хартия и изделия от хартия, печатарска дейност	10.02%	10.03%	0.16%	11.93%	14.50%	2.64%	6.18%	1.09%	-4.79%
Производство на кокс и рафинирани нефтопродукти	8.41%	-4.65%	-11.12%	3.82%	-9.99%	-12.18%	17.60%	6.03%	-9.00%
Производство на химични продукти	12.39%	7.86%	-4.10%	9.08%	4.87%	-3.85%	19.02%	13.82%	-4.59%
Производство на лекарствени вещества и продукти	6.45%	3.88%	-2.40%	7.40%	2.34%	-4.68%	4.56%	6.95%	2.16%
Производство на каучук, пластмаса и други неметални минерални продукти	8.44%	9.36%	0.71%	11.10%	15.80%	4.38%	3.12%	-3.52%	-6.63%
Производство на основни метали, метални изделия без машини	6.25%	6.11%	-0.48%	11.30%	13.24%	1.60%	-3.84%	-8.14%	-4.66%
Производство на компютърна техника, електронни и оптични продукти	11.69%	11.52%	0.39%	11.75%	13.74%	3.04%	11.58%	7.10%	-4.93%
Производство на електрически съоръжения	6.99%	6.42%	-0.52%	14.96%	14.83%	0.07%	-8.95%	-10.39%	-1.70%
Производство на машини и оборудване с общо и специално предназначение	10.41%	8.73%	-2.01%	11.76%	11.81%	0.02%	7.71%	2.58%	-6.08%
Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета и други транспортни средства	12.02%	14.39%	2.14%	17.38%	18.15%	0.56%	1.29%	6.87%	5.29%
Производство на мебели, други продукти, неклассифицирани другаде, Ремонт и инсталиране на машини и оборудване	10.41%	11.91%	1.19%	11.24%	15.38%	3.68%	8.75%	4.96%	-3.80%
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газ	3.09%	1.02%	-1.92%	3.80%	2.35%	-1.29%	1.67%	-1.63%	-3.17%
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	7.24%	8.12%	1.68%	6.40%	7.88%	2.31%	8.91%	8.59%	0.41%
Строителство	0.85%	3.90%	3.57%	-1.48%	8.85%	10.83%	5.50%	-6.00%	-10.96%
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	5.24%	8.17%	2.82%	4.67%	9.42%	4.51%	6.40%	5.66%	-0.54%
Транспорт, складиране и съобщения	1.35%	1.65%	0.33%	1.52%	2.87%	1.33%	1.01%	-0.77%	-1.67%
Хотелиерство и ресторантьорство	-1.63%	1.76%	3.38%	-0.07%	5.11%	5.28%	-4.74%	-4.94%	-0.40%
Издателска дейност, звукозаписи, радио и телевизионна дейност	12.71%	10.58%	-0.58%	12.63%	16.25%	4.20%	12.86%	-0.75%	-10.12%
Далекосъобщения	9.69%	9.55%	0.18%	17.03%	17.29%	0.62%	-4.99%	-5.92%	-0.72%
Дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности	14.04%	24.81%	14.55%	24.82%	30.07%	5.24%	-7.52%	14.30%	33.17%
Финансови и застрахователни дейности	12.04%	17.00%	4.84%	18.51%	23.78%	5.08%	-0.88%	3.45%	4.35%
Операции с недвижими имоти	-7.00%	-0.70%	7.11%	-8.54%	-0.85%	8.52%	-3.92%	-0.39%	4.28%
Юридически и счетоводни дейности; централни офиси, консултантски услуги в областта на управлението; архитектурни и инженерни дейности; технически изпитвания и анализи	5.16%	11.92%	6.42%	7.51%	16.02%	7.97%	0.46%	3.73%	3.31%
Научноизследователска и развойна дейност	1.62%	3.02%	3.83%	-9.11%	-0.50%	9.89%	23.09%	10.05%	-8.28%
Рекламна дейност; други професионални дейности; ветеринарна медицина	9.35%	13.36%	4.17%	5.90%	14.61%	8.27%	16.27%	10.85%	-4.03%
Административни офис дейности и други спомагателни дейности	-3.67%	1.57%	5.49%	-1.91%	4.38%	6.88%	-7.20%	-4.06%	2.72%
Държавно управление	0.89%	-0.13%	-0.92%	2.61%	2.57%	0.00%	-2.56%	-5.54%	-2.76%

	2012–2000			2008–2000			2012–2008		
	ПТ	БДС	Заетост	ПТ	БДС	Заетост	ПТ	БДС	Заетост
Образование	1.30%	-0.69%	-2.00%	1.25%	-0.66%	-1.89%	1.40%	-0.74%	-2.20%
Хуманно здравеопазване	4.77%	5.03%	0.38%	2.91%	3.03%	0.23%	8.47%	9.03%	0.69%
Медико-социални грижи и социална работа без настаняване	6.24%	6.67%	0.26%	0.44%	-0.22%	-0.72%	17.85%	20.44%	2.22%
Артистична и творческа дейност	10.53%	13.37%	4.92%	14.88%	18.89%	6.91%	1.85%	2.33%	0.95%
Други услуги	0.60%	5.62%	5.31%	4.39%	10.92%	7.00%	-6.96%	-4.99%	1.93%

Източник: Евростат, собствени изчисления

В операциите с недвижими имоти се наблюдава висок средногодишен темп на намаление на реалната производителност на труда през периода 2000–2012 г., което противоречи на общия модел на изменение на показателя за цялата икономика.

През периода 2000–2008 г. заетостта в тях бързо нараства (средногодишно с 8.5%), което е повлияно от високата активност на строителството, наблюдавана преди всичко в годините между 2005 и 2008 г. В същото време реалната БДС, създадена от фирмите за недвижими имоти, остава почти постоянна дори и в годините на най-високия строителен бум. Бързото навлизане на нови фирми в тази икономическа дейност по-скоро увеличава конкуренцията и преразпределя съществуващия пазар, без да доведе до съществено увеличение на неговия обем. През 2008–2012 г. реалната БДС, създавана от фирмите в тази икономическа дейност, намалява минимално (с 0.4% средно за година), докато заетостта в операции с недвижими имоти продължава да се повишава с 4.3% средногодишно. Всичко това допринася за намаляване на реалната производителност на труда в тази икономическа дейност, за разлика от повечето от останалите икономически дейности.

Табл. 2-6: Средногодишен темп на изменение на реалната производителност на труда (ПТ), реалната БДС и заетостта²⁴

	2013			2014		
	ПТ	БДС	Заетост	ПТ	БДС	Заетост
Икономика – Общо	1.6%	1.2%	-0.4%	1.3%	1.6%	0.4%
Селско, горско стопанство, рибарство	2.1%	3.3%	1.1%	3.6%	5.2%	1.6%
Индустрия (без строителство)	2.9%	0.0%	-2.8%	1.9%	2.1%	0.2%
Строителство	3.0%	-0.6%	-3.5%	2.2%	1.4%	-0.8%
Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство	4.4%	3.2%	-1.1%	0.4%	1.2%	0.8%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	-0.5%	1.7%	2.1%	0.0%	1.8%	1.8%
Финансови и застрахователни дейности	-0.6%	-1.4%	-0.7%	1.7%	0.9%	-0.8%
Операции с недвижими имоти	4.0%	0.8%	-3.1%	-0.1%	1.2%	1.2%
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	-2.9%	1.7%	4.8%	5.1%	1.8%	-3.1%
Държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа	1.1%	1.6%	0.5%	0.9%	1.1%	0.2%
Култура, спорт и развлечения; други спомагателни дейности; дейности на домакинствата и на други организации и служби	1.6%	1.1%	-0.5%	-0.7%	0.3%	1.0%

Източник: Евростат, собствени изчисления

През 2013 г. и 2014 г. се наблюдава забавяне в темпа на растеж на производителността на труда²⁵ спрямо отчетените средни стойности в периода 2000–2012 г. Реалният растеж на разглеждания показател се забавя до 1.6% през 2013 г. и 1.3% през 2014 г. През последните две години брутната добавена стойност се характеризира с реално нарастване, като наблюдаваното развитие се обуславя от благоприятните процеси на пазара на труда. Последните са свър-

²⁴ Показателите са представени съгласно ЕСС 2010, по отраслова класификация на ниво 10 икономически дейности.

²⁵ Показателят е изчислен по ЕСС 2010, като е използвана БДС по цени от 2010 г.

зани със значително забавяне на спада на броя на заетите лица през 2013 г. и възстановяването на заетостта от началото на 2014 г. в голяма част от икономическите дейности. Тази тенденция е най-силно изразена в аграрния отрасъл, търговията, транспорта, хотелиерство и ресторантьорство, а от втората половина на 2014 г. и в промишлеността. Производителността на труда в аграрния сектор също се характеризира със съществени различия спрямо периода 2000–2012 г. От началото на 2013 г. динамиката на разглеждания показател следва положителни темпове на изменение, вследствие на реалното нарастване на добавената стойност. Прави впечатление, че фирмите от дейности в областта на създаване и разпространение на информация и творчески продукти и далекосъобщения продължават да се характеризират с растеж на заетостта и в периода след 2013 г., което обуславя спада на производителността в тях. Също така следва да се отбележи, че дейностите професионални дейности, научни изследвания, административни и спомагателни дейности се характеризира със спад на производителността на труда през 2013 г., когато отрасълът показва най-голям растеж на заетостта сред всички икономически дейности, докато понижението на заетите в отрасъла през 2014 г. води до повишение на новосъздадената добавена стойност на един зает.

Табл. 2-7: Средногодишен темп на изменение на реалната производителност на труда в България и в ЕС 27

	ЕС 27			България		
	2011-2000	2008-2000	2011-2008	2011-2000	2008-2000	2011-2008
Икономика – Общо	0.9%	1.1%	0.4%	3.2%	3.5%	2.5%
Селско, горско стопанство, рибарство	2.8%	3.4%	1.1%	-0.3%	0.9%	-3.5%
Добивна промишленост	-1.9%	-1.0%	-4.0%	4.3%	4.8%	3.1%
Производство на храни и тютюневи изделия	0.9%	0.4%	2.2%	1.5%	-0.2%	6.0%
Производство на текстил, изделия от текстил, облекло, изделия от кожи	2.8%	2.3%	4.2%	9.2%	5.8%	18.4%
Производство на дървесина и изделия от нея, хартия и изделия от хартия, печатарска дейност	2.1%	1.8%	3.2%	10.9%	11.9%	8.1%
Производство на кокс и рафинирани нефтопродукти	3.2%	1.0%	9.0%	10.6%	3.8%	28.6%
Производство на химични продукти	2.5%	2.3%	3.2%	13.6%	9.1%	25.5%
Производство на лекарствени вещества и продукти	4.3%	5.1%	2.1%	5.9%	7.4%	1.8%
Производство на каучук, пластмаса и други неметални минерални продукти	2.6%	2.5%	2.8%	9.0%	11.1%	3.3%
Производство на основни метали, метални изделия без машини	1.3%	1.0%	2.1%	7.0%	11.3%	-4.5%
Производство на компютърна техника, електронни и оптични продукти	8.4%	9.0%	7.1%	10.1%	11.8%	5.8%
Производство на електрически съоръжения	1.9%	1.4%	3.0%	8.1%	15.0%	-10.2%
Производство на машини и оборудване, с общо и специално предназначение	2.6%	2.6%	2.7%	9.7%	11.8%	4.3%
Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета и други транспортни средства	4.1%	3.0%	6.9%	12.1%	17.4%	-2.0%
Производство на мебели, други продукти, неклассифицирани другаде, Ремонт и инсталиране на машини и оборудване	2.0%	2.1%	1.6%	9.4%	11.2%	4.5%
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газ	1.1%	2.2%	-1.8%	4.0%	3.8%	4.6%
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	-0.2%	0.1%	-1.2%	5.1%	6.4%	1.7%
Строителство	-0.2%	-0.3%	0.1%	0.7%	-1.5%	6.3%
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	1.0%	1.4%	-0.1%	5.2%	4.7%	6.7%
Транспорт, складиране и съобщения	0.5%	1.0%	-0.8%	-0.2%	1.5%	-4.8%
Хотелиерство и ресторантьорство	-1.4%	-1.4%	-1.4%	1.2%	-0.1%	4.4%
Издателска дейност, звукозаписи, радио и телевизионна дейност	0.9%	1.2%	0.3%	13.3%	12.6%	14.9%
Далекосъобщения	8.2%	8.9%	6.2%	11.4%	17.0%	-3.5%
Дейности в областта на информационните технологии, информационни и консултантски дейности	2.1%	2.0%	2.2%	15.2%	24.8%	-10.4%
Финансови и застрахователни дейности	2.0%	2.8%	-0.2%	13.0%	18.5%	-1.5%

	ЕС 27			България		
	2011-2000	2008-2000	2011-2008	2011-2000	2008-2000	2011-2008
Операции с недвижими имоти	0.0%	-0.7%	1.8%	-8.2%	-8.5%	-7.4%
Юридически и счетоводни дейности; централни офиси, консултантски услуги в областта на управлението; архитектурни и инженерни дейности; технически изпитвания и анализи	-0.1%	0.5%	-1.6%	6.0%	7.5%	2.0%
Научноизследователска и развойна дейност	0.2%	0.2%	0.3%	1.3%	-9.1%	29.2%
Рекламна дейност; други професионални дейности; ветеринарна медицина	-1.7%	-1.6%	-1.8%	8.3%	5.9%	14.8%
Административни офис дейности и други спомагателни дейности	-0.9%	-0.8%	-1.1%	-2.1%	-1.9%	-2.7%
Държавно управление	0.8%	0.7%	0.9%	2.7%	2.6%	3.0%
Образование	-0.3%	-0.4%	-0.1%	0.5%	1.3%	-1.4%
Хуманно здравеопазване	0.7%	0.8%	0.3%	3.7%	2.9%	5.6%
Медико-социални грижи и социална работа без настаняване	0.1%	0.4%	-0.7%	2.3%	0.4%	7.2%
Артистична и творческа дейност	-0.7%	-0.7%	-0.7%	10.4%	14.9%	-1.6%
Други услуги	-0.2%	-0.1%	-0.7%	1.3%	4.4%	-6.9%

Източник: Евростат, собствени изчисления

В контекста на ЕС 27²⁶ реалната производителност на труда в българската икономика нараства по-бързо спрямо тази в европейската общност, както за целия период 2000–2011 г., така и в двата разглеждани подпериода. През първия подпериод (2000–2008 г.) българската икономика е по-динамична, като показател за това е както по-високият средногодишен ръст на БДС по постоянни цени (5.6% за България срещу 2.1% за ЕС 27), така и по-високият ръст на заетостта (2.1% за България срещу 1.0% за ЕС 27). През следващите три години (2009–2011 г.) и ЕС 27, и България преминават през аналогични спадове на икономическата активност (средногодишният темп на намаление на реалната БДС в ЕС 27 е 0.2%, колкото и в България), но приспособяването на заетостта към новите условия в България е далеч по-драматично от това в ЕС 27. Средногодишният темп на намаление на заетостта в ЕС 27 през този период е 0.6%, докато в България той е 2.6%. В резултат на това и през двата подпериода ръстът на реалната производителност на труда на българската икономика надхвърля този на ЕС 27 като цяло.

В преобладаващата част от икономическите дейности ръстът на реалната производителност на труда на българските фирми надхвърля съществено ръста на реалната производителност на труда в ЕС 27 за периода 2000–2011 г. Малкото на брой изключения са икономически дейности, в които в България е регистрирано намаление на реалната производителност на труда през този период: селско, горско стопанство, рибарство; производство на компютърна техника, електронни и оптични продукти; транспорт, складиране и съобщения; операции с недвижими имоти; административни офис дейности и други спомагателни дейности.

В периода 2012–2014 г. реалният растеж на производителността в българската икономика продължава да се характеризира с изпреварващ темп на растеж спрямо стойността на показателя в страните от ЕС 28²⁷. След като през 2012 г. производителността на труда в страните от ЕС почти не се изменя, през 2013 г. и 2014 г. се наблюдава постепенно ускоряване на темпа на нарастване на показателя. За разлика от тях, в България е отчетено забавяне в растежа, което се дължи на по-голямото намаление на заетостта до 2012 г. и постепенното възстановяване на пазара на труда през последните две години. Със забавен темп на нарастване на производителността на труда се характеризират дейностите промишленост, строителство и агрегирания отрасъл търговия, транспорт, хотелиерство и ресторантьорство, като последната дейност е и единствената, в която реалният растеж на производителността е по-нисък от средния за ЕС 28 към края на разглеждания период. През 2013 и 2014 г. със слабо отрицателна динамика на разглеждания показател се характеризират фирмите от дейностите в областта на създаване и разпространение на информация и творчески продукти и далекосъобщения, както в българската икономика, така и в европейските страни.

²⁶ Данните по дезагрегирани дейности на ниво 38 икономически дейности са налични за ЕС 27 по ЕСС 95, като за изчислението на реалната производителност на труда е използвана БДС по цени от 2005 г.

²⁷ Показателят е изчислен по ЕСС 2010, като БДС е по постоянни цени от 2010 г.

Табл. 2-8: Средногодишен темп на изменение на реалната производителност на труда в България и в ЕС 28²⁸

	ЕС 28			България		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Икономика – Общо	0.1%	0.3%	0.5%	2.1%	1.6%	1.3%
Селско, горско стопанство, рибарство	-2.0%	5.3%	3.6%	-1.5%	2.1%	3.6%
Индустрия (без строителство)	0.2%	0.8%	0.2%	4.4%	2.9%	1.9%
Строителство	-1.6%	1.0%	1.7%	4.6%	3.0%	2.2%
Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство	-0.2%	0.1%	1.1%	5.4%	4.4%	0.4%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	1.0%	-0.8%	-0.2%	-2.9%	-0.5%	0.0%
Финансови и застрахователни дейности	-0.2%	0.1%	1.2%	-3.5%	-0.6%	1.7%
Операции с недвижими имоти	0.8%	0.3%	-0.4%	6.7%	4.0%	-0.1%
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	-0.8%	0.2%	0.3%	-3.8%	-2.9%	5.1%
Държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа	0.5%	-0.3%	-0.2%	-1.6%	1.1%	0.9%
Култура, спорт и развлечения; други спомагателни дейности; дейности на домакинствата и на други организации и служби	-0.3%	-1.4%	0.0%	-4.3%	1.6%	-0.7%

Източник: Евростат, собствени изчисления

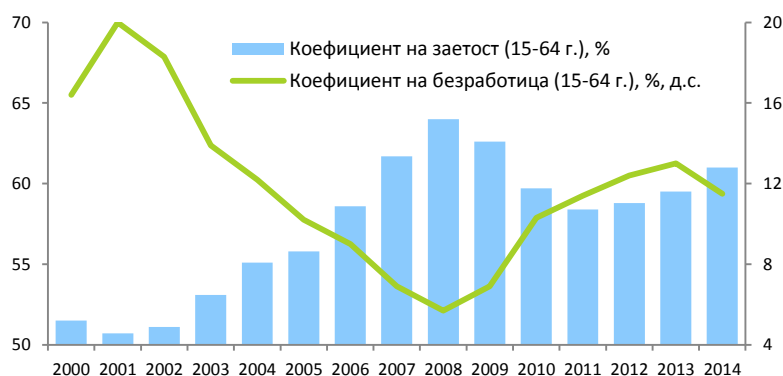
2.2.3 Тенденции в развитието на безработицата

Развитието на предлагането на труд в трудоспособна възраст в периода 2000–2014 г. се характеризира с различни импликации върху динамиката на заетостта и безработицата в страната или върху статуса по икономическа активност.

Докато в периода 2000–2001 г. повишението в нивото на безработица във възрастовата група 15–64 г.²⁹ отразява ефектите от мащабното икономическо реструктуриране от 1998–2000 г., в годините между 2002 г. и 2008 г. се установява тенденция на постоянен спад на показателя, който достига 5.7%, при стойност от около 20% през 2001 г. С настъпването на икономическата криза през 2009 г. започва увеличение на безработицата, която достига 10-годишен връх от 13% през 2013 г., независимо от възстановяването в положителния ръст на икономическата активност в страната.

Едва през 2014 г. коефициентът на безработица започва да се понижава и достига 11.5% средно за годината. Представянето на промяната в нивото на безработица чрез измененията на населението в трудоспособна възраст и коефициента на икономическа активност и заетостта показва, че в годините между 2001³⁰ и 2005 г. не може да се установи наличието на обща тенденция при факторите, които обуславят понижението на безработицата на годишна база. През 2001 г. намалението на населението в трудоспособна възраст е компенсирало от повишението на ико-

Фиг. 2-14: Коефициенти на заетост и безработица във възрастовата група 15–64 г.



Източник: Евростат

²⁸ Показателите са представени съгласно ЕСС 2010, по отраслова класификация на ниво 10 икономически дейности.

²⁹ Съгласно дефиницията на НРС.

³⁰ Началната година на последващия анализ е 2001 г., тъй като в Евростат не са налични данни за периода преди 2000 г. и поради това не могат да се изчислят измененията на показателите през 2000 г.

номическата активност на лицата в същия възрастов диапазон, но основният фактор за увеличението на безработицата е понижението на заетостта. През 2002 г. се наблюдава единственото за целия наблюдаван период увеличение на трудоспособното население, което понижава ефекта от намалението на коефициента на икономическа активност и по този начин негативната динамика на безработицата се обуславя в по-голяма степен от нарастването на заетостта. На практика това е първата година, в която коефициентът на заетост започва да се повишава след мащабното реструктуриране на икономиката в периода 1998–2000 г. През 2003 г. сумарното влияние на намалението на населението и коефициента на участие в работната сила не е компенсирало от отбелязаното увеличение на заетостта и поради това безработицата намалява, основно поради намалението в предлагането на труд. През тази година спадът в безработицата е най-съществен³¹, което до голяма степен е свързано със стартирането на една от най-мащабните програми за субсидирана заетост („От социални помощи към осигуряване на заетост“), насочена към продължително безработните лица, които са на социално подпомагане. През 2003 г. броят на работилите по програмата възлиза на 79.4 хил. души средномесечно или 84% от всички лица, участвали в програми и мерки на пазара на труда, финансирани със средства от Държавния бюджет³². През 2004 г. е регистрирано увеличение в предлагането на труд, което се отразява дори и в по-голямо повишение на заетостта, чиито ръст е в основата на намалението на безработицата през годината. Твърде вероятно е повишаването на икономическата активност, както и на заетостта, да е обусловено в голяма степен от продължаващата реализация на програмите на пазара на труда, като обхватът на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“ е увеличен в сравнение с 2003 г. на 93.6 хил. души средномесечно. През 2005 г. предлагането на труд отново намалява и е основният фактор за понижението в равнището на безработица.

Табл. 2-9: Приноси в изменението на безработицата (15–64 г.)*

Период	Ниво на безработица (15–64 г.), изменение, пр. п.	Население в трудоспособна възраст (15–64 г.), изменение, %	Коефициент на икономическа активност (15–64), изменение, %	Заети (15–64 г.) изменение, %
	≈	+	+	-
2001	3.6	-2.4	2.9	-3.9
2002	-1.7	0.6	-1.4	1.4
2003	-4.4	-1.6	-1.3	2.1
2004	-1.7	-0.2	1.8	3.7
2005	-2	-0.3	-1.1	0.9
2006	-1.2	-0.9	3.9	4.2
2007	-2.1	-0.8	2.8	4.5
2008	-1.2	-0.6	2.3	3
2009	1.2	-0.9	-0.9	-3.1
2010	3.4	-1.5	-1	-6.1
2011	1.1	-0.7	-0.9	-2.8
2012	1	-1.7	1.8	-1.1
2013	0.6	-1.3	1.9	-0.2
2014	-1.5	-1.3	0.9	1.3

* Чрез преобразуване на основни тъждества, логаритмуване и образуване на разлики, изменението на безработицата е представено като приблизително равно на сумата на процентното изменение на населението в трудоспособна възраст и коефициента на икономическа активност минус процентната промяна на заетостта.

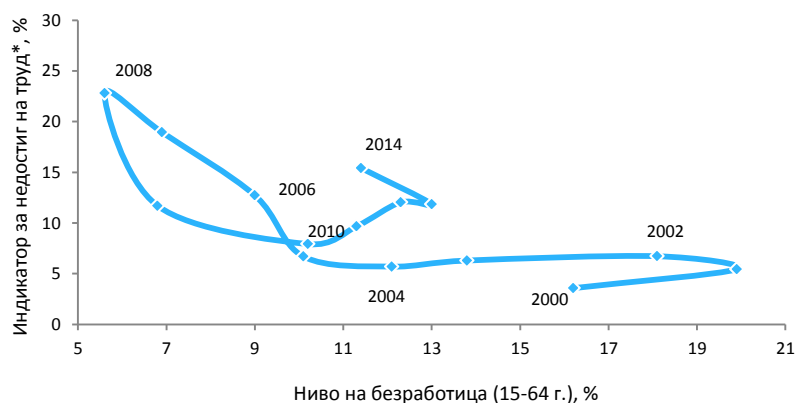
Източник: Евростат, собствени изчисления

³¹ Следва да отбележим, че през 2003 г. се наблюдава и промяна в методологията на изчисление на показателите от НРС, поради което това също има влияние върху нивото и съответно динамиката на безработицата.

³² По данни на Агенцията по заетостта.

Анализът на динамиката на безработицата и факторите, които я обуславят в периода 2000–2005 г. показва, че икономиката все още не генерира достатъчно търсене на труд, а развитието на безработицата е повлияно, както от намалението в предлагането на труд, така и от действието на програмите за субсидирана заетост. Показател за неефективността на пазара на труда през този период е и развитието на кривата на Бевъридж. В годините между 2002 и 2005 г. нивото на безработица намалява, едновременно с намаление на свободните работни места, а едва след 2005 г., в периода до 2008 г., се наблюдава увеличение на търсенето на труд и намаление на безработицата.

Фиг. 2-15: Крива на Бевъридж за България



* Процент на фирмите в преработващата промишленост, които са посочили недостига на труд като фактор, ограничаващ производствения процес

Източник: Евростат, собствени изчисления

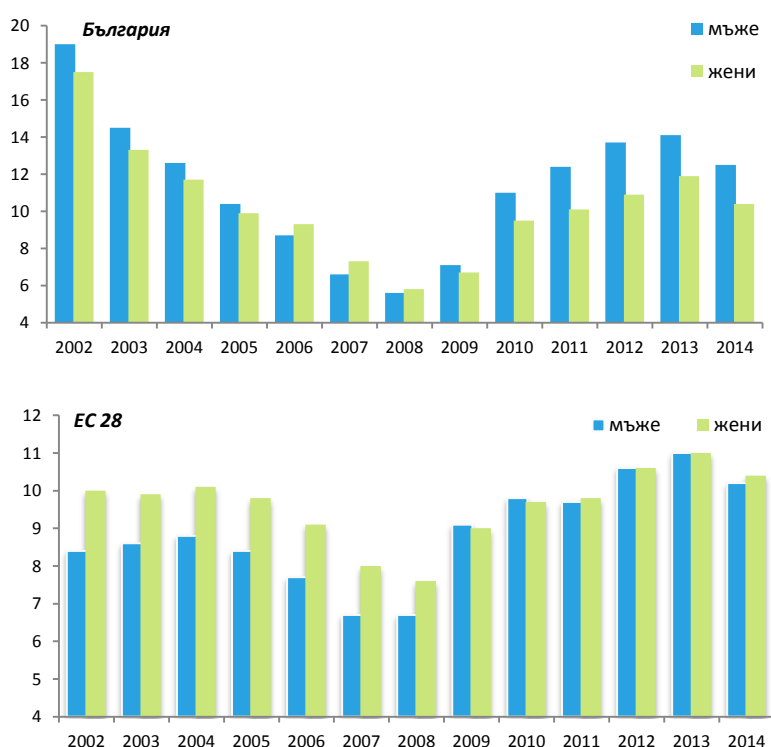
В периода 2006–2008 г. потенциалното предлагане на труд от страна на населението в трудоспособна възраст намалява, но коефициентът на икономическа активност се увеличава. Същевременно, увеличението на заетостта надхвърля повишението в икономическата активност и е основният фактор за намалението на безработицата до исторически най-ниската й стойност от 5.7% за 2008 г. Последното отразява и ефекта на обезкуражените лица, които повишават предлагането си на труд в периода на бърз икономически растеж и създаване на нови работни места.

От 2009 г. предлагането на труд намалява под влияние на икономическата криза. Съвкупният ефект от намаляващото население в трудоспособна възраст и спадът в коефициента на икономическа активност е повече от компенсиран от намалението на заетостта, която обуславя тенденцията на постепенно повишение на безработицата. Най-силен ръст на безработицата е отбелязан през 2010 г. (3.4 пр. п. спрямо 2009 г.), тъй като пазарът на труда реагира на промяната в икономическия цикъл с известен период на закъснение. Намалението в предлагането на труд е свързано с излизане на част от активните лица от работната сила, като едва през 2012 г. се наблюдава повишение в нивото на участие в икономически активното население. Отбелязаното стабилизиране в работната сила през 2012 г. е неутрализирано от намалението на населението и спадът на заетостта продължава да е с основен принос за нарастването на безработицата в страната. Освен това, през 2011 и 2012 г. се забелязва изместване на кривата на Бевъридж надясно, като се наблюдават по-високи нива на безработица и по-високи нива на търсене на труд спрямо предходните две-три години, което е индикатор за влошаване на ефективността на функциониране и наличие на структурни несъответствия на пазара на труда. През 2013 г. спадът на заетостта е почти преустановен, но в условията на ограничени възможности за наемане, повишеното предлагане на труд е в основата на продължаващото нарастване на безработицата. През 2014 г. броят на заетите се увеличава и има основен принос за отбелязаното понижение в равнището на безработица спрямо предходната година. Наред с това, от 2013 г. насам се забелязва известно подобрение във функционирането на пазара на труда, изразено с движение по кривата на Бевъридж, като динамиката на безработицата и свободните работни места е противоположна.

Коефициентът на безработица във възрастовата група 15-64 г. по пол следва сходна посока на изменение в периода 2000–2014 г. При мъжете се наблюдава по-голям магнитуд на промяната, както в периода на намаление на безработицата до 2008 г., така и по време на годините след началото на икономическата криза през 2009 г. В началото на разглеждания период (2000–2001 г.) коефициентът на безработица за мъжете е по-висок с между 1 и 2 пр. п. в сравнение с този на жените, но разликата постепенно се свива в годините до 2005 г., и между 2006 г. и 2008 г. нивото на безработица при мъжете вече е по-ниско от това на жените. В годините непосредствено преди икономическата криза броят на безработните мъже показва склонност към по-бързо намаление в сравнение с отбелязания спад при жените, тъй като секторите, които генерират най-голямо предлагане на работните места като строителство, свързаните с него

операции с недвижими имоти, преработваща промишленост и др., съсредоточават преобладаващ дял на заетите мъже. Именно тези сектори са и най-силно засегнати от влиянието на икономическата криза, в резултат на което в периода след 2009 г. коефициентът на безработица за мъжете нараства по-бързо в сравнение с нивото на безработица при жените, като разликата проявява тенденция към разрастване. През 2013 г. коефициентът на безработица за мъжете достига 14.1%, което представлява увеличение с 8.5 пр. п. спрямо 2008 г., докато нивото на безработица при жените се повишава с 6.1 пр. п. и възлиза на 11.9%. През 2014 г. нивата на безработица при мъжете и жените отбелязват съпоставимо намаление на годишна база, а разликата на показателя по пол се задържа над 2 пр. п. За разлика от наблюдаваните различия в България, средните за ЕС 28 коефициенти на безработица по пол показват, че в годините до 2008 г. нивото на безработица при жените надхвърля стойността при мъжете. Също така, общата тенденция на спад средно за страните членки започва да се проявява след 2005 г., а в годините на повишение на безработицата (2009–2013 г.) коефициентите по пол са идентични като стойности. Последното е валидно и за 2014 г., когато показателят се характеризира с намаление на годишна база.

Фиг. 2-16: Коефициенти на безработицата (15–64 г.) по пол в България и ЕС 28, %*



* Данните за нивата на безработица за ЕС-28 са налични от 2002 г. насам, поради което и сравненията с България са представени за периода 2002–2014 г.

Източник: Евростат

рядъка на между 5 и 9.6 пр. п. През 2014 г. безработицата сред младежите се понижава с 4.6 пр. п. на годишна база, при спадове от между 0.7 и 2.4 пр. п. за останалите възрастови групи. Това показва, че в периоди на икономически растеж младите хора бързо биват наемани на работа, вероятно поради причини като наемане на гъвкав тип на работа, по-ниски разходи за работодателя в сравнение с наемането на по-опитни и квалифицирани работници и др., докато в периоди на криза младежите са сред най-засегнатите, тъй като работодателите се освобождават предимно от най-малко опитните си работници. От сравнението със средните за ЕС 28³³ стойности на коефициента на безработните младежи се вижда, че докато през 2002 г. нивото за България е с близо 18 пр. п. по-високо, то разликата постепенно се стопява (което се дължи и на факта, че безработицата в ЕС 28 расте между 2002 и 2005 г.) и в годините между 2007 г. и 2009 г. младежката безработица у нас е по-ниска спрямо средната за ЕС 28. След 2009 г., оба-

Равнището на безработица през десетгодишни възрастови групи между 15 и 64 г. показва най-висока стойност на показателя сред младежите между 15 и 24 г. за целия наблюдаван период между 2000 и 2014 г. Същевременно това е и групата, която се характеризира с най-голяма промяна на коефициента спрямо изменението на средното за икономиката ниво, както и в сравнение с динамиката на безработицата при останалите възрастови групи. След като в периода 2000–2001 г. младежката безработица нараства до 39.2%, през следващите години до 2008 г. показателят се понижава до 12.7% или с 26.5 пр. п. спрямо 2001 г., при спадове между 12 и 13.8 пр. п. за останалите възрастови групи. В годините на икономическата криза коефициентът на безработните между 15 и 24 г. нараства повече от два пъти (с 15.6 пр. п. спрямо 2008 г.) и достига 28.4% през 2013 г., докато повишението за останалите възрасти е от по-

³³ Данните за ЕС 28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002–2014 г.

че, показателят в ЕС 28 нараства по-умерено и през 2013 г. коефициентът на безработица в групата 15–24 г. за България надхвърля с 4.9 пр. п. средната стойност за страните членки. Съществено подобрение е отбелязано през 2014 г., когато нивото на безработните младежи у нас намалява до 23.8% и е само с 1.8 пр. п. по-ниско от средната за ЕС 28 стойност на показателя. Тенденциите в младежката безработица у нас се характеризират и със значително по-голямо спрямо средното за ЕС 28 ниво на безработица сред младежите с начално и по-ниско, и основно образование. Докато равнището на безработица сред младежите със средно образование е относително съпоставимо със средното за ЕС, то коефициентът за младежите с най-ниските образователни равнища достига 51.6% през 2013 г., което е индикатор за несъответствие между предлагане и търсене на квалификация и умения. Неблагоприятното статукво се запазва дори и при понижението на младежката безработица от началото на 2014 г. Следващата група с най-висок коефициент на безработица е тази на лицата между 25 и 34 г. За целия наблюдаван период до 2009 г. коефициентът на безработица за тази възрастова група варира около средния за страната, но след началото на икономическата криза се наблюдава отклонение от средното ниво с между 1 и 2.3 пр. п. За останалите три десетгодишни възрастови групи (35–44 г., 45–54 г. и 55–64 г.) е характерна приблизително еднаквата им стойност на равнището на безработица, като през 2013 и 2014 г. по-високи стойности на показателя показва групата 55–64 г.

Табл. 2-10: Коефициент на безработица в България и ЕС 28 по пол и възрастови групи, %³⁴

Показател	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
БГ мъже													
15–24 г.	38.9	29.4	25.0	23.4	18.9	14.5	13.7	17.7	24.1	26.0	29.5	30.2	23.8
25–34 г.	19.0	14.7	12.8	9.8	8.6	6.6	5.9	6.7	11.7	14.0	14.5	15.4	13.3
35–44 г.	16.3	12.4	10.7	8.6	7.2	5.4	3.8	5.6	8.3	10.0	11.4	11.5	10.3
45–54 г.	15.2	12.0	10.5	9.0	7.4	5.2	4.5	5.8	9.6	10.5	11.3	10.9	10.7
55–64 г.	14.7	11.4	10.8	8.8	7.5	6.3	5.0	5.8	9.6	9.4	11.4	13.3	12.8
ЕС 28 мъже													
15–24 г.	17.9	18.3	18.7	18.6	17.0	15.2	15.6	21.0	21.7	22.0	23.6	24.1	22.6
25–34 г.	8.7	9.0	9.2	8.7	7.9	6.9	7.0	10.1	11.0	10.9	12.1	12.6	11.7
35–44 г.	6.4	6.4	6.6	6.3	5.7	4.9	5.0	7.0	7.6	7.5	8.3	8.7	8.3
45–54 г.	6.4	6.6	6.9	6.5	5.9	5.0	4.9	6.5	7.1	7.1	7.7	8.1	7.7
55–64 г.	6.5	6.7	7.0	6.6	6.2	5.5	5.1	6.5	7.4	7.3	7.9	8.2	7.9
БГ жени													
15–24 г.	31.5	24.1	23.8	21.0	20.3	16.0	11.3	13.8	21.7	23.7	26.0	25.7	23.8
25–34 г.	18.8	14.9	12.4	10.5	10.0	6.8	5.4	7.2	11.0	12.6	13.0	15.1	12.2
35–44 г.	14.6	10.9	10.1	8.4	7.7	6.1	4.9	5.4	7.8	8.1	8.5	9.1	8.8
45–54 г.	14.8	11.5	10.0	8.3	7.7	6.6	5.3	5.7	7.8	7.9	9.0	9.4	8.2
55–64 г.	15.4	12.0	9.4	8.3	8.3	7.4	6.1	6.8	8.8	8.1	9.3	11.4	10.4
ЕС 28 жени													
15–24 г.	18.3	18.3	18.7	18.9	17.8	15.9	15.6	18.7	20.1	20.9	22.3	22.7	21.2
25–34 г.	11.0	10.9	10.7	10.7	9.7	8.6	8.3	10.1	11.1	11.5	12.5	12.9	12.2
35–44 г.	8.6	8.7	8.8	8.5	7.7	6.7	6.5	7.6	8.4	8.5	9.4	9.8	9.4
45–54 г.	7.5	7.4	7.8	7.6	7.0	6.1	5.6	6.6	7.0	7.1	7.8	8.1	7.8
55–64 г.	6.1	6.3	6.8	6.2	6.1	5.5	5.1	5.9	6.2	6.1	6.7	6.9	6.7

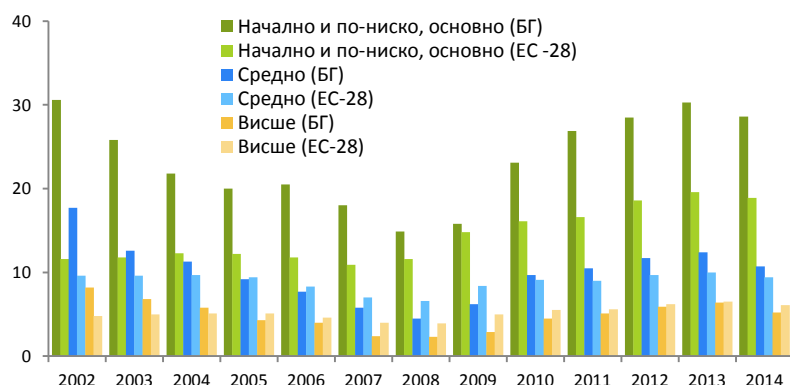
Източник: Евростат, собствени изчисления

Анализът на коефициента на безработица по пол и възрастови групи, спрямо съответните средни за ЕС 28 равнища, показва наличие на най-сериозен проблем у нас при младите жени и мъже на възраст между 15 и 24 г. Все пак, като цяло при мъжете отклоненията са по-съществени в сравнение с тези при жените, с изключение на периода между 2007 г. и 2009 г. След като през 2007 г. младежката безработица при мъжете успя да спадне под средната за страните-членки, а тази при жените се доближи до средното за ЕС 28 ниво, през 2008 г. кое-

³⁴ Данните за ЕС 28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002–2014 г.

коэффициентът на безработица на младите жени намалява по-бързо спрямо този на мъжете и е с над 4 пр. п. по-нисък от съответния показател средно за страните членки. През 2009 г. дистанцията при жените се запазва висока – около 5 пр. п. в полза на по-ниска безработица сред младите жени у нас, като увеличението на коефициента спрямо 2008 г. е по-малко в сравнение с нарастването при мъжете, макар че и тяхното ниво на безработица остава по-ниско от средното за ЕС 28 (с малко над 3 пр. п.). През следващите четири години нивата на младежката безработица по пол у нас отново надхвърлят средните за страните членки коефициенти, като разликата е по-силно изразена при мъжете (с между 2.5 и 6.1 пр. п.), докато при жените е в рамките на 1.6–4 пр. п. През 2014 г. ситуацията се променя, като младежката безработица сред мъжете е само с 1.3 пр. п. по-висока от средната за ЕС 28, докато при жените разликата възлиза на 2.6 пр. п. Във възрастовата група 25–34 г. отклонението на коефициента на безработица от средното за ЕС 28 ниво се обуславя преди всичко от нивото на безработица при мъжете. При жените в тази възрастова група нивото на безработица е достигнало средното за ЕС 28 равнище още през 2005 г. и в периода до 2010 г. поддържа по-ниска от средната за страните членки стойност. В годините между 2011 и 2013 г. стойността на показателя за жените у нас в групата 25–34 г. е по-висока с между 0.5 и 2.2 пр. п., но през 2014 г. нивата в България и ЕС 28 са идентични. Подобно е развитието и при коефициентите на безработица по полов признак в групата 35–44 г. В тази възрастова група общият коефициент на безработица през последните четири години е само с малко над 1 пр. п. по-висок от средния за ЕС 28 (и това е най-несъществено отклонение в сравнение с останалите възрастови групи), което се дължи на безработицата при мъжете, където разликата възлиза на 2.5–3 пр. п. Същевременно, коефициентът на безработица при жените на възраст между 35 и 44 г. достига средното за ЕС 28 равнище още през 2005 г. и за целия период до 2014 г. неговата стойност остава по-ниска. Групата 45–54 г. също се характеризира с тенденция на по-високи коефициенти на безработица от средните за ЕС 28 през последните пет години, което в по-голяма степен се дължи на по-високите нива за мъжете, докато равнищата при жените са с между 0.4 и 1.3 пр. п. по-високи. Сред по-възрастните лица между 55 и 64 г. прави впечатление поддържането на по-високи нива в коефициента на безработните жени у нас спрямо средните равнища в ЕС 28 за целия наблюдаван период между 2002 г. и 2014 г. Докато през 2008 г. и 2009 г. коефициентът на възрастните безработни мъже у нас отбелязва по-ниски нива в сравнение със средния за страните членки, то съответният показател за жените остава с около 1 пр. п. по-висок. В годините между 2010 г. и 2014 г. положителната дистанция от средните за страните членки нива на безработица за възрастните работници между 55 г. и 64 г. се разширява, както за мъжете, така и за жените. В обобщение можем да заключим, че нивата на безработица в България са сериозен проблем сред младите мъже и жени във възрастовата група 15–24 г., при възрастните мъже и жени в групата 55–64 г., както и в по-голяма степен сред мъжете в по-младите и по-зрелите възрастови кохорти.

Фиг. 2-17: Коефициенти на безработица във възрастовата група 15–64 г. по степени на образование в България и ЕС 28, %*



* Данните за ЕС-28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002–2014 г.

Източник: Евростат

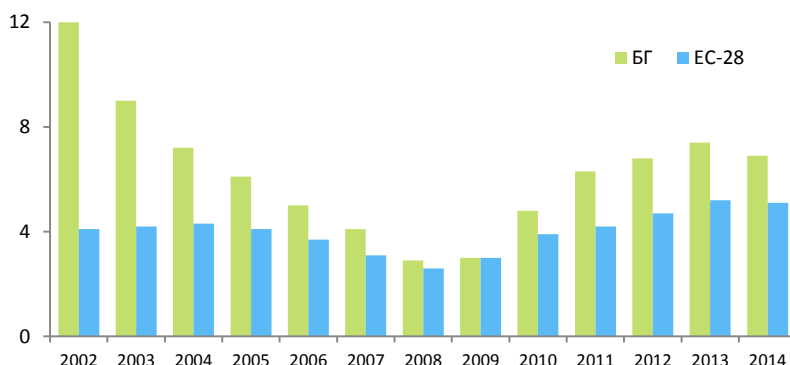
Коефициентът на безработица във възрастовата група 15–64 г. по степени на образование показва най-високо ниво за хората с начално и по-ниско, и основно образование през целия наблюдаван период от 2000 г. до 2014 г. Стойността на показателя се покачва до 33.9% през 2001 г., като през следващите години постепенно намалява до 14.9% за 2008 г., което представлява най-ниската стойност за целия период на наблюдение от 2000 г. насам. В годините непосредствено преди икономическата криза (2007 г. и 2008 г.) коефициентът на безработица за най-ниско об-

разованите хора отбелязва най-бързо намаление, което е свързано както с прегряването на икономиката и създаването на работни места, които не изискват висока квалификация, в сектори като строителството, така и с високия дял на свободния трудов ресурс в лицето на безработните лица с най-ниски степени на образование (около 42–43%). От 2009 г. коефициентът на

безработица на хората с начално и по-ниско и основно образование започва да се увеличава, при това със значително по-бърз темп в сравнение с останалите две степени на образование (средно и висше). Последното е обусловено от протичащото реструктуриране на работни места към запазване на по-производителната заетост, тъй като в условията на икономическа криза работодателите се стремят да повишават своята ефективност. Подобни тенденции се наблюдават и в останалите страни-членки на ЕС, като обръщането в тенденцията на спад на безработицата при най-ниско образование средно за ЕС 28 започва да се наблюдава дори по-рано, а именно през 2008 г., но нарастването е доста по-умерено в сравнение с увеличението в България. Докато през 2009 г. коефициентът на безработица за тази степен на образование у нас е едва с 1.0 пр. п. по-висок от средния за ЕС 28, при разлика от 19 пр. п. през 2002 г.³⁵, то през последните четири години разликата вече възлиза на около 10 пр. п. При хората със средно образование коефициентът на безработица през 2002 г. е с около 8 пр. п. по-висок от средния за страните членки (17.7% срещу 9.6% за ЕС 28), но само в рамките на три години неговата стойност се понижава близо два пъти и спада под средното за ЕС 28 ниво. В периода 2005–2009 г. равнището на безработица за средното образование в България е под средната за страните членки стойност, а между 2010 и 2014 г. показателят у нас отбелязва по-бързо повишение и стойността му вече надхвърля средната за ЕС 28 с около 2 пр. п. за последните четири години. В най-благоприятна позиция спрямо средното за страните членки ниво се намира коефициентът на безработица при хората с най-високите степени на образование. През 2002 г. нивото на безработица при лицата с висше образование в България е 8.2%, с 3.4 пр. п. по-високо спрямо средното за ЕС 28 ниво, но от 2005 г. насам стойността на показателя у нас е по-ниска от средната за страните членки.

Високият коефициент на безработица при лицата, притежаващи ниски образователни степени (основно и по-ниско образование), както и дългата продължителност на престоя без работа са основните фактори за формирането на структурна безработица. Коефициентът на дълготрайна безработица (с продължителност над 12 месеца) в България отбелязва своята най-висока стойност за целия наблюдаван период от 12.1% през 2001 г., след което се характеризира с тенденция на бързо намаление в годините до 2008 г., когато достига 2.9%. През 2009 г. показателят се задържа на ниво от около 3%, колкото е и средната стойност за страните от ЕС 28. Причина за това е, че в първата кризисна 2009 г. се увеличава броят на краткосрочно безработните (с продължителност до 12 месеца), вследствие на което делът на продължително безработните намалява до 43.1%. Освобождаването на предимно нискоквалифицирани работници и протичащите структур-

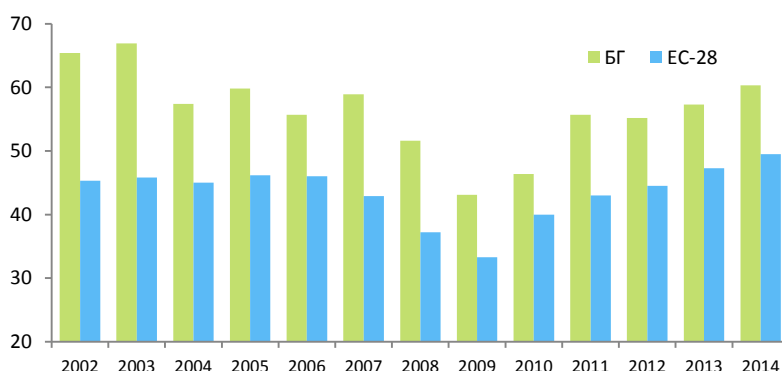
Фиг. 2-18: Коефициент на дълготрайната безработица (с продължителност над 12 месеца) в България и ЕС 28, %*



* Данните за ЕС-28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002-2014 г.

Източник: Евростат

Фиг. 2-19: Дял на продължително безработните в общия брой безработни в България и ЕС 28, %*



* Данните за ЕС-28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002-2014 г.

Източник: Евростат

³⁵ Данните за ЕС 28 са налични от 2002 г. насам и поради това сравненията с България са представени за периода 2002-2014 г.

ни промени в икономиката са основната причина за нарастването на броя, дела и коефициента на продължително безработните в периода 2010–2013 г. Подобна тенденция се наблюдава и в останалите страни от ЕС 28, но темповете на нарастване в България са по-силно изразени. Така през 2013 г. коефициентът на безработица с продължителност над 12 месеца у нас достига 7.4%, като надхвърля средната за ЕС 28 стойност на показателя с над 2 пр. п., а делът на продължително безработните в общия брой безработни възлиза на 57.3% и е с 10.0 пр. п. по-висок в сравнение със средния за страните членки. През 2014 г. коефициентът на дълготрайна безработица се понижава, като макар спадът в България да е по-бърз в сравнение с отбелязаното намаление в ЕС 28, показателят остава с около 2 пр. п. по-висок от средния за страните членки. Независимо че броят на дълготрайно безработните у нас намалява през 2014 г. на годишна база, делът им в общия брой безработни продължава да се повишава до 60.3%, което е свързано с по-бързото намаление при краткосрочно безработните (под 1 г.).

2.3 Социално развитие

Анализът на социалното развитие в България включва преглед на основните показатели в сектора, което има за цел да дефинира уязвимите групи на пазара на труда от гледна точка на риска от изпадане в бедност и социално изключване, като обхватът на наличната статистическа информация³⁶ е ограничен за периода 2005–2012 г. Имайки предвид, че динамиката на показателите, измерващи бедността и социалното включване, са пряко свързани с развитието на пазара на труда в т.ч. достъп до пазара на труда и възможности за заетост, задълбоченото изследване на идентифицираните уязвими групи е представено в контекста на целевите групи съгласно националното законодателство за насърчаване на заетостта. Подробният анализ се базира на информацията за регистрираните в бюрата по труда безработни лица³⁷ за периода 2000–2014 г. с фокус върху безработните лица на възраст до 29 години, безработни лица на възраст над 50 години, продължително безработни, без квалификация и лица с трайни увреждания.

2.3.1 Бедност и социално включване

През 2006–2009 г. относителният дял на лицата, които са изправени пред риск от бедност в България, следва трайна тенденция на намаление, като през 2009 г. той достига най-ниската си стойност от 20.7%. Наблюдаваната благоприятна динамика е свързана с възходящото развитие на българската икономика и вследствие на това значителния растеж на доходите в страната. Въпреки това, през 2005–2009 г. разглежданият показател надхвърля средната стойност за ЕС 28 (16.4%) и остава сред най-високите спрямо останалите държави членки. През разглеждания период броят на лицата, живеещи в бедност, се понижава със 7.5% от 1 632 хил. души през 2006 г. до 1 564 хил. души през 2009 г.

Табл. 2-11: Избрани показатели за бедност и социално включване

Година на провеждане на изследване	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Година, за която се отнасят данните	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Брой лица в риск от бедност (хил. души)	1691	1632	1657	1564	1672	1559	1528
Относителен дял на бедните (%)	22.0	21.4	21.8	20.7	22.2	21.2	21.0
S80/S20 ³⁸	7.0	6.5	5.9	5.9	6.5	6.1	6.6
Коефициент на Джини (%)	35.3	35.9	33.4	33.2	35.0	33.6	35.4

Източник: НСИ, EU-SILC

Структурата на бедността по статус на заетост на лицата и участие на пазара на труда показва, че при т. нар. „работещи бедни“ се наблюдава относително постоянно развитие като рискът от изпадане в бедност на разглежданата група лица се задържа на ниво от средно 7.1% през 2006–2009 г. Традиционно икономически неактивните лица са сред онези групи, за които рискът да живеят в домакинства с доходи под прага на бедността е особено висок. През 2009 г., която може да се определи като най-благоприятна за целия период преди настъпване на кри-

³⁶ Анализът на социалното развитие се базира на данните от EU-SILC.

³⁷ По данни на АЗ

³⁸ Отношение на доходите на най-богатите и най-бедните 20% от домакинствата

зата, рискът от бедност е бил най-висок за безработните лица (48.3%), пенсионерите (30.0%) и други икономически неактивни лица (24.4%).

По отношение на възрастта, делът на хората, чийто доходи се намират под прага на бедност, е най-висок за населението до 18-годишна възраст (26.7%) и над трудоспособна възраст (32.2%). Динамиката на бедността в зависимост от размера на домакинството показва, че тя преобладава сред възрастните едночленни домакинства, самотните родители, и домакинствата с три и повече деца. От гледна точка на професионалния статус, рискът от изпадане в бедност е най-значителен при нискоквалифицираните работници (около 30%). Нивото на образование, което до голяма степен определя достъпа до по-добре платени работни места, също е пряко свързано с равнището на бедност. През 2009 г. близо две трети от работниците с основно и по-ниско образование са бедни, а сред работниците, които имат средно образование, техният дял възлиза на 26.5%. От тази гледна точка е интересно да се отбележи фактът, че разликата между работещите бедни с висше образование и тези без образование е значителна – близо 30 пъти (2.2% срещу 61.5%).

В съответствие с понижаването на риска от бедност в страната през последните години, степента на неравенство и поляризация на доходите от труд също се характеризира с благоприятно развитие. Коефициентът на Джини³⁹ се понижава от 35.3% през 2006 г. до 33.2% през 2009 г., а степента на поляризация на доходите също следва низходяща тенденция, като стойността на отношението на доходите между най-богатите и най-бедните 20% от домакинствата достига до 5.9.

Може да се направи изводът, че повечето показатели, свързани с измерване на бедността и социалното включване, следват тенденция на подобрене за периода 2006–2009 г. Това, с което се характеризира 2010 г., е пречупване на наблюдавания положителен тренд в резултат от задълбочаване на негативното развитие на пазара на труда в България. Показателите, свързани с измерване на бедността и социалното включване, реагират с известен период на закъснение спрямо неблагоприятното развитие на пазара на труда, започнало да се наблюдава от края на 2008 г. По-голямата част от тях се характеризират с благоприятна динамика и през 2009 г. и едва през 2010 г. започва да се отчита влошаване. През 2010 г. относителният дял на бедните лица отново достига ниво от 22.3%, което съответства на 1 672 хил. души, чийто доходи от труд са по-ниски от прага на бедност в страната. Повишение на риска от бедност се наблюдава при всички групи лица, с изключение на тези, които са на възраст над 65 години и пенсионерите. Показателите, свързани с неравенството на доходите, също следват тенденция на нарастване.

Табл. 2-12: Относителен дял на бедните лица по възраст и статус на заетост

Година на провеждане на изследване	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Година, за която се отнасят данните	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0-17 години	29.9	25.5	24.9	26.7	28.4	28.2	28.4
18-64 години	19.4	17.0	16.4	16.0	18.2	17.4	17.1
65 и повече години	23.9	33.8	39.3	32.2	31.2	28.2	27.9
Статус на заетост							
Заети	5.8	7.5	7.4	7.7	8.2	7.4	7.2
Безработни	55.9	55.0	52.2	48.3	52.2	48.5	47.6
Пенсионери	23.6	31.7	36.5	30.0	28.6	26.2	25.9
Други неактивни лица	19.3	23.9	24.0	24.4	27.6	27.4	25.1

Източник: HCU, EU-SILC

През 2010 г. коефициентът на Джини достига 35.1% и се доближава до регистрираната през 2007 г. стойност. Съотношението между доходите на най-богатите и най-бедните домакинства също се повишава до ниво от 6.5. Въпреки че през 2011 и 2012 г. заетостта в страната продължава да се характеризира с низходящ тренд, делът на лицата, изправени пред риск от бедност, се стабилизира съответно на нива от 21.2% и 21.0%. Наблюдаваното развитие се обуславя от процесите на възстановяване на икономическата активност в страната и повишението

³⁹ Коефициентът на Джини е статистически измерител за разсейването на данните, който се използва за представяне на разпределението на доходите в дадена страна.

на средните доходи от труд през разглеждания период. Отчетената стойност на разглеждания показател през 2012 г., последната наблюдавана година, съответства на 1528 хил. души, които живеят под линията на бедност. При почти всички групи лица се наблюдава подобрене, но дефинираните в периода преди настъпване на кризата в България уязвими сегменти, при които рискът от бедност е най-висок (децата, възрастните, безработните лица и тези с основно и по-ниско образование) остават в сила и през 2012 г. Единствено при бедните, които се характеризират с най-нисък образователен статус, има влошаване, като техният дял се повишава до 30.2%. По отношение на диференциацията на доходите, следва да се отбележи, че тя също се характеризира с възходящо развитие. Замразяването на минималната работна заплата през разглеждания период увеличава разстоянието между най-ниско и най-високо платените лица. През 2012 г. коефициентът на Джини възлиза на 35.4%, а отношението S80/S20 (Отношение между доходите на най-богатите и най-бедните 20% от домакинствата) достига до 6.6.

Анализът на основните показатели, измерващи бедността и социалното включване, показва, че в профила на бедните преобладават лицата, разчитащи на социални трансфери – деца, безработни, хора с трайни увреждания, пенсионери, и в по-малка степен хора, активно участващи на пазара на труда и получаващи доходи от труд. В допълнение, следва да се отбележи, че тясно свързано с намаляването на риска от бедност сред децата, които са основна приоритетна група на политиката за социално включване и намаляване на бедността, е стесняването на обхвата на работещите бедни. От гледна точка на дефинирането на най-уязвимите групи на пазара на труда в България, следва да се отбележат и резултатите от изследване на социалното изключване⁴⁰, изготвено съвместно от Световната банка и Европейската комисия през 2014 г. Резултатите от анализа дефинират седем уязвими групи лица в периода след настъпването на кризата, в т.ч. безработни лица на средна възраст, пенсионери (жени), млади майки, лица, които не са нито в образование, нито в заетост или обучение – NEET⁴¹ (мъже), пенсионери и ранно пенсиониращи (мъже), продължително безработни лица с нисък образователен статус и ранно пенсиониращи, лица с трайни увреждания с нисък образователен статус. Водещ дял имат безработните лица на средна възраст и пенсионери (жени) – съответно 23% и 20%. Делът на лицата, влизащи в обхвата млади майки, NEET (мъже), пенсионери и ранно пенсиониращи (мъже), продължително безработни лица с нисък образователен статус варира между 12–15%. Най-нисък е делът на групата на ниско образованите, ранно пенсиониращи лица и хората с трайни увреждания (3%).

Табл. 2-13: Относителен дял на бедните лица по образователен статус

Година на провеждане на изследването	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Година, за която се отнасят данните	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Основно и по-ниско образование	21.3	22.7	26.5	27.8	-	30.2
Средно образование	5.2	5.4	5.8	6.7	-	5.0
Висше образование	1.3	1.6	2.2	1.3	-	1.5

Източник: Евростат, HСИ, EU-SILC

Прави впечатление, че разглежданите лица определят най-уязвимите групи на пазара на труда в България и в периода преди настъпването на кризата с изключение на безработните лица на средна възраст. Значението на тази група се повишава значително вследствие на ограниченото търсене на труд в страната след 2009 г.

Идентифицирането на представените групи е свързано и с извеждане на специфични характеристики, които описват техния статус на пазара на труда, и избрани демографски и социални признаци. Това дава възможност анализът на неравностойните групи да обхваща различни аспекти, както от гледна точка на бедността, така и от страна на потенциала за включване в заетост, като по този начин действията, насочени към насърчаване на заетостта, могат да се приоритизират. С най-висок потенциал се характеризират безработните лица на средна възраст, NEET (мъже) и продължително безработните лица с нисък образователен статус, което се обуславя от няколко важни фактора, в т.ч. широк обхват, висок риск от бедност и наличието на умения. Групите с по-нисък потенциал за включване на пазара на труда обхващат неработещите млади майки, пенсионерите, ниско образованите, ранно пенсиониращи лица и хората с

⁴⁰ Portraits of Labour Market Exclusion (2014). Изследването се базира на данни от EU-SILC.

⁴¹ Not in Education, Employment, or Training

трайни увреждания. В тези сегменти се отчита по-нисък риск от бедност, а ограничаващо влияние при тях оказва преди всичко ниския образователен статус и ограничения капацитет за работа на лицата.

Табл. 2-14: Профил на лицата, включени в уязвимите групи на пазара на труда⁴²

Уязвима група на пазара на труда	Основни характеристики и оценен риск от бедност
Безработни лица на средна възраст (23%)	Продължително безработни (50%)
	Възрастова група 35-54 години (66%)
	Завършено средно образование (67%)
	Висок риск от бедност
Пенсионери, жени (19%)	Възрастова група 35-54 години (86%)
	Нисък риск от бедност
Неработещи млади майки (15%)	Неактивни (67%), безработни (33%)
	Възрастова група 16-34 години (75%)
	Висок риск от бедност
NEET, мъже (15%)	Продължително безработни (43%)
	Възрастова група 16-34 години (96%)
	Без професионален опит (61%)
	Висок риск от бедност
Пенсионери, ранно пенсиониране, мъже (13%)	Възрастова група 55-64 години (73%)
	Нисък риск от бедност
Продължително безработни с нисък образователен статус (12%)	Продължително безработни (61%)
	Възрастова група 25-54 години (69%)
	Незавършено средно образование (82%)
	Много висок риск от бедност
Ниско образовани, ранно пенсионираните лица и хора с трайни увреждания (3%)	Пенсионери (50%), хора с трайни увреждания (40%)
	Възрастова група 25-59 години (89%)
	Незавършено средно образование (40%)
	Умерен риск от бедност

Източник: Световна банка (Portraits of Labour Market Exclusion)

2.3.2 Развитие на уязвимите групи на пазара на труда

В контекста на националното законодателство, свързано с насърчаване на заетостта, основни целеви групи се явяват: безработни лица на възраст до 29 години, безработни лица на възраст над 50 години, продължително безработни, без квалификация и лица с трайни увреждания. През 2014 г. обхватът на дефинираните неравностойни групи, измерен чрез техния дял в общия брой безработни лица, показва, че водещо значение имат безработните без квалификация и специалност (55.6%), следвани от безработни лица на възраст до 50 години (38.1%), продължително безработните лица (37.8%), безработни лица на възраст до 29 години (17.5%) и тези с трайни увреждания (4.7%).

Активната политика на пазара на труда в България е насочена към социално-икономическата интеграция на групите в неравностойно положение на пазара на труда, които са в риск от социално изключване и изпадане в бедност. Основните дейности, включени в нея, са свързани с осигуряване на условия и възможности за продуктивна и качествена заетост на трудоспособните лица, в т.ч. активиране, индивидуални услуги на пазара на труда, подпомагане на преходите на личността между различните състояния на пазара на труда за по-добро съвместяване на професионалния и личния живот, по-голяма гъвкавост и сигурност на заетостта, превенция на отпадането от пазара на труда.

⁴² Информацията се базира на резултатите, представени в изследването Portraits of Labour Market Exclusion (2014).

Табл. 2-15: Обхват на целевите групи (% от общия брой безработни)

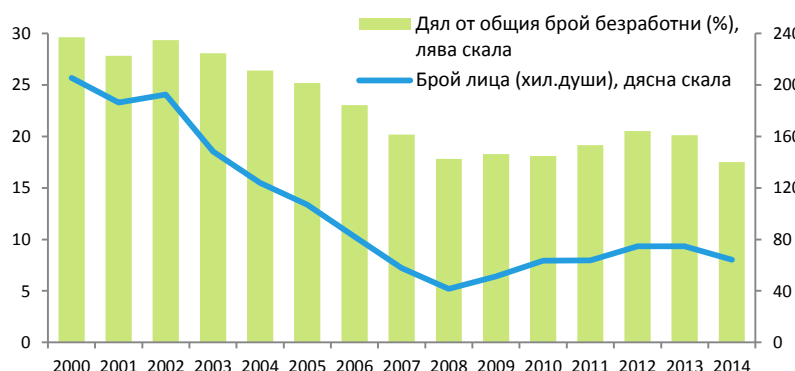
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Безработни младежи до 29 години														
29.6	27.8	29.3	28.1	26.4	25.2	23.0	20.2	17.8	18.3	18.1	19.1	20.5	20.1	17.5
Безработни лица над 50 години														
18.9	21.0	21.3	24.4	26.4	28.2	30.9	35.8	39.6	38.0	37.6	36.1	35.2	35.8	38.1
Безработни лица без квалификация и специалност														
58.4	59.8	60.6	60.9	61.8	64.0	64.8	65.7	62.7	57.9	56.4	57.1	55.6	55.2	55.6
Продължително безработни лица														
37.1	49.3	50.7	53.3	52.9	55.9	57.2	57.8	49.5	28.4	31.6	35.5	32.6	33.0	37.8
Безработни лица с трайни увреждания														
1.2	1.5	1.9	3.0	4.1	5.0	5.9	5.0	5.3	4.5	3.9	4.1	4.1	4.2	4.7

Източник: АЗ

► Безработни лица до 29 години

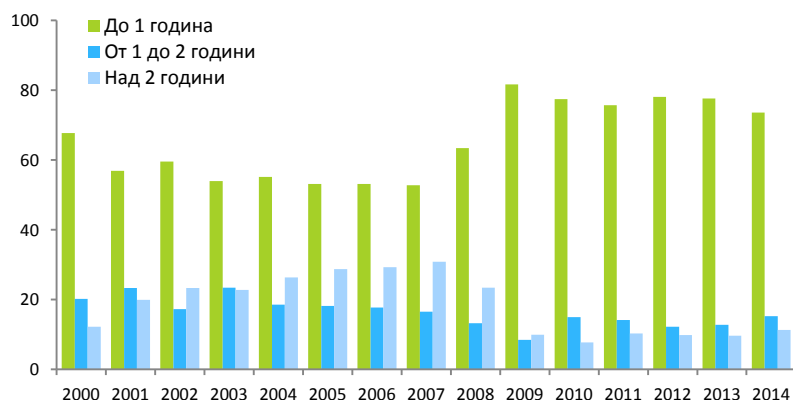
По данни на административната статистика на Агенцията по заетостта (АЗ) броят на безработните лица до 29 години се характеризира със силно низходяща динамика от 2000 до 2008 г. През разглеждания период е отчетен средногодишен темп на намаление от 17.5%, като броят на безработните младежи достига най-ниската си стойност от 42.7 хил. души през 2008 г. Настъпилата необходимост от оптимизиране на разходите на предприемачите след настъпването на кризата, включително и тези за труд, поставя разглежданата група лица сред най-уязвимите, имайки предвид техния нисък образователен и професионален статус. Значително повишение се наблюдава през 2009 и 2010 г., като средногодишният темп на растеж за целия период от 2009–2013 г. възлиза на 12.9%. През 2012 г. броят на безработните младежи нараства до 74.8 хил. души, след което през 2013 г. техният брой остава относително постоянен, а през 2014 г. дори е отчетено намаление от 14.2% на годишна база. В резултат от наблюдаваното подобрене относителният дял на безработните в разглежданата възрастова група отчита понижение до 17.5% от общия брой безработни, което съответства на 64.1 хиляди души през 2014 г. Този дял остава значително по-нисък от стойността на показателя в началото на изследвания период и е съпоставим с 2008 г.

Фиг. 2-20: Безработни младежи до 29 години, регистрирани в бюрата по труда



Източник: АЗ

Фиг. 2-21: Структура на безработните до 29 години по продължителност на регистрацията (%)



Източник: АЗ

Структурата на безработните младежи по продължителност може да се оцени като благоприятна, като се има предвид, че лицата с регистрация до една година имат водещ дял през целия изследван период. За периода 2000–2008 г. е отчетено намаление от 18.0% средногодишно, а дялът на тази група възлиза на 57.3%. През 2009–2013 г. той се повишава до 77.3% или с 18.9% средногодишно, което е за сметка на намалението на дела на продължително безработните в разглежданата възрастова група. Най-значително повишение на

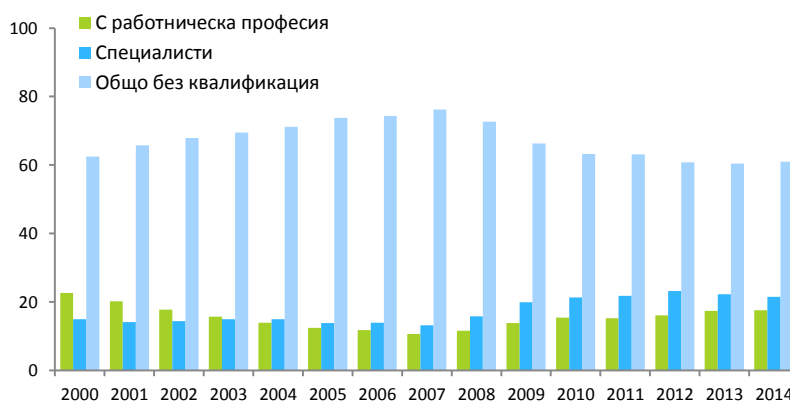
краткосрочно безработните се наблюдава през 2009 и 2010 г., но това не оказва влияние в посока нарастване на обхвата на продължително безработните през следващите две години. Възходяща динамика на лицата с регистрация до една година се наблюдава и през 2012 г., но последвалото възстановяване на пазара на труда през 2013 и 2014 г. успява да акумулира освободения трудов ресурс. В рамките на изследвания период броят на лицата с регистрация над една година следва трайна тенденция на намаление от 42.7% през 2000–2008 г. до 22.7% през 2009–2013 г. Разглежданата група се характеризира с най-съществени спадове в периода 2007–2009 г., а нейният принос в годините след 2009 г. е незначителен.

По-високото търсене на труд през 2014 г. оказва благоприятно влияние върху динамиката на краткосрочно безработните младежи, които намаляват с 18.7%. Отчетеното подобрене се обуславя преди всичко от по-ниския брой безработни младежи с регистрация до 4 месеца. През 2014 г. броят на безработните лица до 29 години с регистрация до 4 месеца се е понижил с 20.4% спрямо преходната година, а при продължително безработните младежи за повече от една година се наблюдава слабо увеличение от 1.5%. От съвкупността на безработните лица до 29 години делът на краткосрочно безработните се понижава до 73.5%, в т.ч. на тези с регистрация до 4 месеца до 28.3%, а на продължително безработните се повишава до 26.5%.

Структурата на безработните младежи до 29 години по професионален статус е разгледана в три групи, в т.ч. специалисти, с работническа професия и без квалификация. Първото ниво обхваща преди всичко лица с висше образование, а второто ниво – със средно специално образование. Третото ниво дефинира лица, които обикновено се характеризират с начално и основно, а в някои случаи и средно общо образование.

Структурата на безработните младежи за целия изследван период според професионалния им статус показва най-висок дял на лицата без квалификация, следвани от специалистите и тези с работническа професия. Настъпилите промени в периода до 2008 г. са свързани с увеличение на дела на лицата без квалификация, намаление на дела на безработните младежи със работническа професия, докато този на специалистите остава относително постоянен. След като през 2008 г. делът на лицата

Фиг. 2-22: Структура на безработните до 29 години по професионален статус (%)



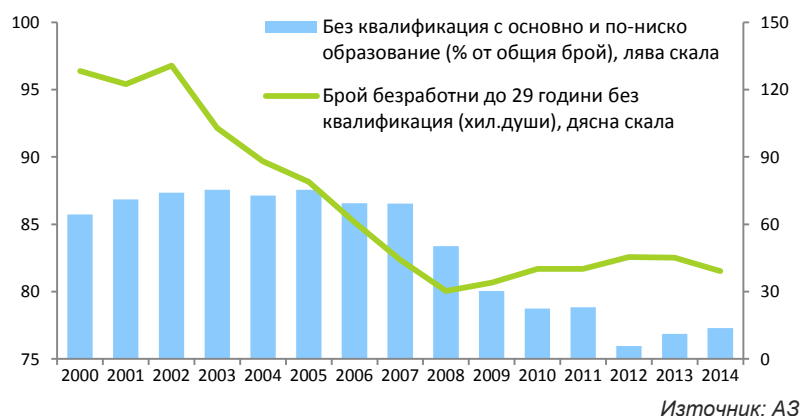
Източник: АЗ

без квалификация достига най-високата си стойност от 76.2%, той започва постепенно да спада и достига 61.0% през 2014 г. За разлика от тях, делът на безработните в останалите две групи се повишава в периода след настъпване на кризата до 17.6% и 21.5% през 2014 г., за работническа професия и специалисти, съответно. Структурата и динамиката на безработните лица до 29 години свидетелства за водещ принос от страна на лицата без квалификация, както преди, така и след настъпване на кризата.

Прави впечатление, че в допълнение към лицата без квалификация, групата на специалистите, която обхваща преди всичко висококвалифицирана работна сила, също има значителен принос към увеличението на безработицата сред младежите през 2009 и 2010 г. И трите групи имат положителен принос, но при лицата с работническа професия той не е толкова висок. Подобно развитие се наблюдава и през 2012 г., което обаче е последвано от стабилизиране през 2013 г. и съществено намаление на безработните младежи до 29 години през 2014 г. и в трите професионални групи. Динамиката на безработните младежи според техния професионален статус свидетелства, че темпът на изменение е най-волатилен при лицата, квалифицирани с работническа професия. През 2000–2008 г. се наблюдава средногодишен спад от 15.7%, 17.0% и 24.2%, съответно за лицата без квалификация, специалисти и тези с работническа професия, а отчетеният растеж през 2009–2013 г. възлиза на 8.6%, 22.3% и 23.2%. През 2014 г. и трите групи отчитат спад от 13.4%, 17.4% и 13.0% като техния брой достига до 39.1, 13.6 и 11.2 хил. души.

Разпределението на безработните младежи без квалификация по образователен статус показва, че делът на тези, които имат средно образование, възлиза на 13.5% средно за периода 2000–2008 г. Прави впечатление, че в периода след настъпването на кризата повишението на лицата с основно и по-ниско образование е значително по-нисък (6.7%), отколкото при тези със средно образование (16.9%). По този начин делът на лицата с най-нисък и професионален и образователен статус се понижава до 77.3% през 2014 г., което следва да се оцени като благоприятно развитие от гледна точка на бъдещо акумулиране на структурна безработица.

Фиг. 2-23: Безработни до 29 години без квалификация с основно и по-ниско образование



Източник: АЗ

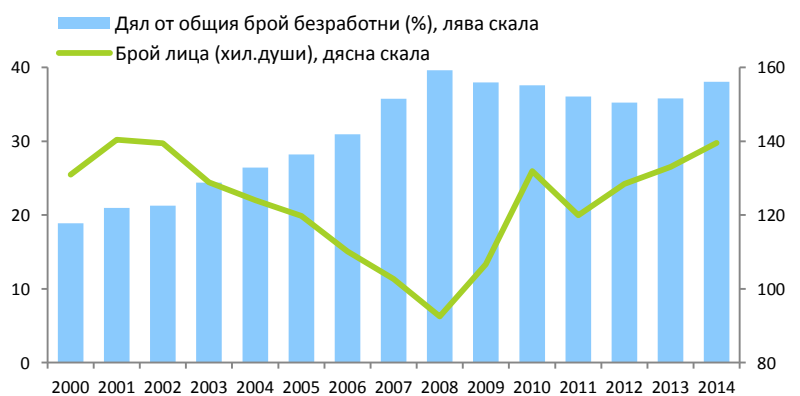
Ниската образователна структура и липсата на квалификация се явяват сред ключовите фактори, определящи високото ниво на младежка безработица в страната. Наблюдаваната неблагоприятна образователна и професионална структура прави младите хора неконкурентоспособни на пазара на труда, имайки предвид, че работодателите освобождават предимно нискоквалифицирана работна сила в условията на несигурна икономическа среда.

Причините за високо ниво на младежката безработица и по-ниска активност на пазара на труда включват също и липсата на професионален и/или трудов опит, липсата на ключови умения и трудови навици, преждевременно напускане на училище. От гледна точка на влиянието на активната политика на пазара на труда, следва да се отбележи, че наблюдаваното подобрене след 2013 г. е преди всичко свързано с изпълнението на Националната инициатива „Работа за младите хора в България“ 2012–2013 г. Програмите и мерките, включени в нея, са свързани със създаване на работни места с перспективи за качествена и устойчива заетост, мерки за повишаване на пригодността за заетост, които отчитат бъдещите тенденции в развитието на пазара на труда, услуги по информиране и консултиране.

► Безработни лица над 50 години

Следващата уязвима група включва безработните лица на възраст над 50 години като нейното значение се повишава в контекста на започналото от 1991 г. увеличение на населението в разглежданата група. В рамките на изследвания период от 2000 до 2014 г. се наблюдава разнопосочна динамика. През 2000–2008 г. броят на лицата в нея отчита спад от около 40 хил. души. Техният дял обаче нараства, достигайки до 40% от всички безработни през 2008 г. Настъпването на икономическата криза се отразява негативно на групите безработни в неравностойно положение, сред които са и безработните над 50 години. През периода 2009–2012 г. техният дял отчита слабо намаление до 2012 г., след което отново започва да се повишава като в края на изследвания период неговата стойност е по-ниска в сравнение с 2008 г. Наблюдаваното развитие се обуславя, както от намалението на безработните над 50 години, така и от отчетената възходяща динамика в по-ниските възрастови групи. В допълнение следва да се отбележи, че благоприятно влияние оказва фактът, че разглежданата група лица е включена сред приоритетите на активната поли-

Фиг. 2-24: Безработни лица над 50 години, регистрирани в бюрата по труда



Източник: АЗ

тика за насърчаване на заетостта⁴³.

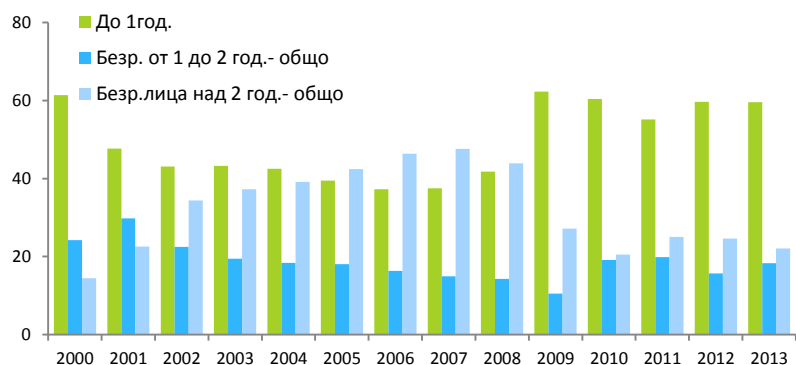
Структурата на безработните лица над 50 години по продължителност на регистрацията в бюрата по труда откроява следните тенденции в периода 2000–2014 г. От 2002 до 2008 г. (включително) делът на безработните над 2 години следва възходящ тренд, което е за сметка на по-нисък дял на краткосрочно безработните лица и тези с регистрация от 1 до 2 години. През 2009 г. година обаче започва по-усилено откриване на места за лицата в тази възрастова група (те са на четвърто място по най-много новооткрити работни места след младежите до 29 години, лицата на непълно работно време и хора с трайни увреждания)⁴⁴.

По този начин в периода 2009–2014 г. делът на безработните възрастни над 50 години за повече от две години намалява до 23.7% в края на изследвания хоризонт, което съответства на 33 хил. души.

За разлика от лицата с регистрация над 2 години, делът на краткосрочно безработните на възраст над 50 години отбелязва съществено повишение в периода след настъпването на кризата, достигайки до 55.2% през 2014 г. Делът на лицата без работа между 1 и 2 години също се повишава и неговата стойност през 2014 г. възлиза на 21.1%, но той се характеризира с по-малки отклонения от средната стойност за целия изследван период (с по-големи отклонения само през 2001, 2002 и 2010 г.).

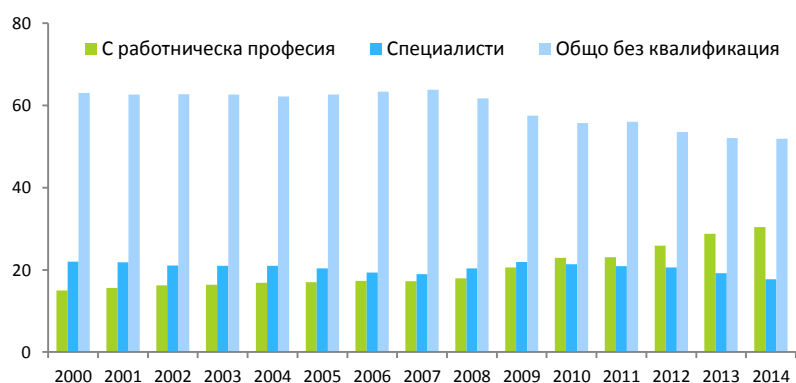
Както и при другите възрастови групи, така и в тази, мнозинство са безработните, които нямат квалификация. До настъпването на икономическата криза техният дял се запазва на около 62-63% от безработните лица над 50 годишна възраст, като броят на възрастните лица без квалификация следва трайна тенденция на намаление, достигайки до 57.1 хил. души през 2008 г. След 2009 г. темпът на изменение в разглеждания сегмент остава по-нисък спрямо средното ниво в групата на безработните над 50 години, което обуславя продължаващото намаление на техния дял до 51.2% през 2014 г. Наб-

Фиг. 2-25: Структура на безработните до 50 години по продължителност на регистрацията (%)



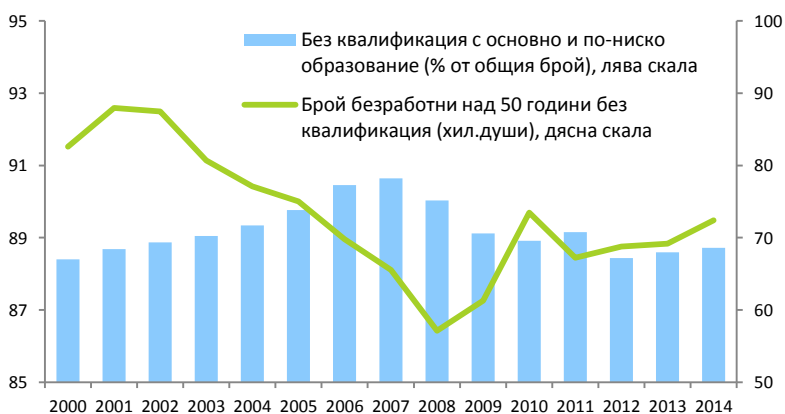
Източник: АЗ

Фиг. 2-26: Структура на безработните над 50 години по професионален статус (%)



Източник: АЗ

Фиг. 2-27: Безработни над 50 години без квалификация с основно и по-ниско образование



Източник: АЗ

⁴³ Годишен обзор на Агенция по заетостта (2009, 2010).

⁴⁴ Годишен обзор на Агенция по заетостта (2009)

людаването подобрене се обуславя от по-ниския темп на растеж на лицата с основно или по-ниско ниво на образование, които обхващат 89% от разглежданата съвкупност през 2014 г.

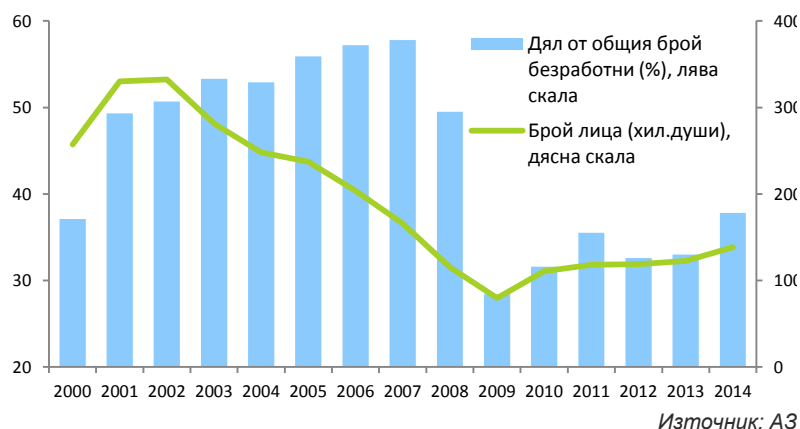
Делът на лицата, които се дефинират като специалисти, остава относително постоянен през 2000–2014 г. на ниво от 20.5% или около 25.3 хил. души средно, а при лицата с работническа професия по-съществени промени се наблюдават след 2009 г. През 2009–2014 г. делът на безработните над 50 годишна възраст, които са с работническа професия, се увеличава с 10 пр. п. до 30.4% през 2014 г., което съответства на 42.4 хил. души.

► Продължително безработни лица

Продължително безработните лица са уязвима група на пазара на труда, която обхваща безработните лица над 1 година, съответно продължително безработни лица от 1 до 2 години и над 2 години. Тяхната реинтеграция на пазара на труда и устойчиво подпомагане за заетост е от съществено значение за успех на прилаганите мерки на пазара на труда⁴⁵. Изложените по-долу характеристики на тази група по възрастови, професионални и образователни признаци демонстрират необходимостта от повишаване на компетентностите и образованието на продължително безработните лица.

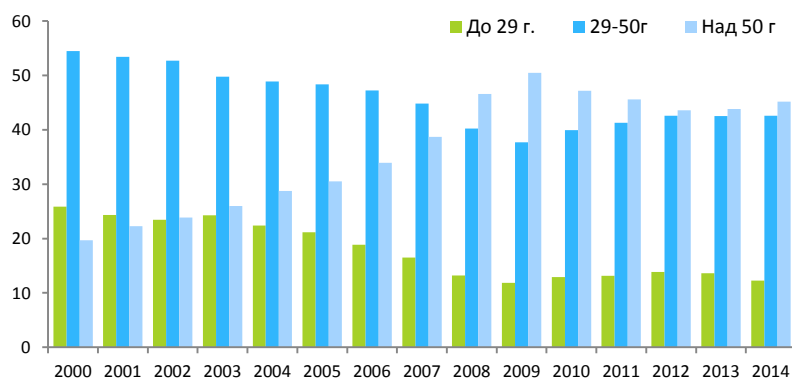
В началото на разглеждания времеви хоризонт 2000–2014 г. броят на продължително безработни лица е в най-високите си числени стойности, като през 2003 г. достига 332.5 хил. души. Следва спад на числеността на продължително безработните лица до 2009 г., след което започва планомерно покачване, като за целия изследван период намалението възлиза на 118.8 хил. души по-малко. В годините с низходящата динамика влияние оказва стартирането на активни мерки за борба с безработицата, а последвалото нарастване на числеността се свързва с началото на икономическата криза през 2009 г.

Фиг. 2-28: Продължително безработни лица, регистрирани в бюрата по труда



Източник: АЗ

Фиг. 2-29: Структура на продължително безработните по възрастови групи (%)



Източник: АЗ

Делът на продължително безработните в общия брой безработни лица надхвърля границата от 50% в периода от 2000–2007 г. (с изключение на 2000 г.), продължително като през 2007 г. неговата стойност възлиза на 57.8%. През 2009 г. се наблюдава рязък спад от 21.1 пр. п. в техния дял, което отразява идентифицирането от страна на АЗ на продължително безработните лица, като изключително значима група и стартирането на активни програми и мерки, насочени към тях⁴⁶. След 2010 г. отново се отбелязва възстановяване на тенденцията на покачване на дела им, но той остава почти непроменен на по-ниски нива от около 30-40%. Възрастовата структура на продължително безработните лица се характеризира с ясно открояваща се водеща възрастова група в първата половина на разглеждания период, а през втората половина две групи, които имат сходен дял. В периода до 2007 г. водещ дял, съставляващ между 54.5 и 47.2% имат безработните

⁴⁵ НПДЗ (2015), МТСП

⁴⁶ Годишен обзор на Агенция по заетостта (2009)

лица на възраст 29-50 години с продължителност на безработица над 1 година, които са и основен дял от общия брой безработни лица за този период. От 2008 г. с дял между 50.5 и 54.2% имат продължително безработните лица над 50 години.

Важно е да се отбележи, че нарастването на дела на безработните лица над 50 години започва постепенно от 2000 г. до достигане на по-голям дял от този на водещата до 2007 г. група на безработни лица от 29 до 50 години. Въпреки това броят на безработните лица на възраст 29-50 и над 50 години след 2011 г. се запазва относително постоянен.

Групата на продължително безработните лица на възраст до 29 години намалява постоянно със средногодишни нива от 14.9% в периода до 2008 г. Следва период на бавно нарастване на дела, но той се запазва много нисък. През 2014 г. намалява с 1.3% в сравнение с предходната година. Тази група е включена в мерки и програми насочени към младежката заетост, които оказват благоприятен ефект и върху дълготрайната безработица на лица до 29 години.

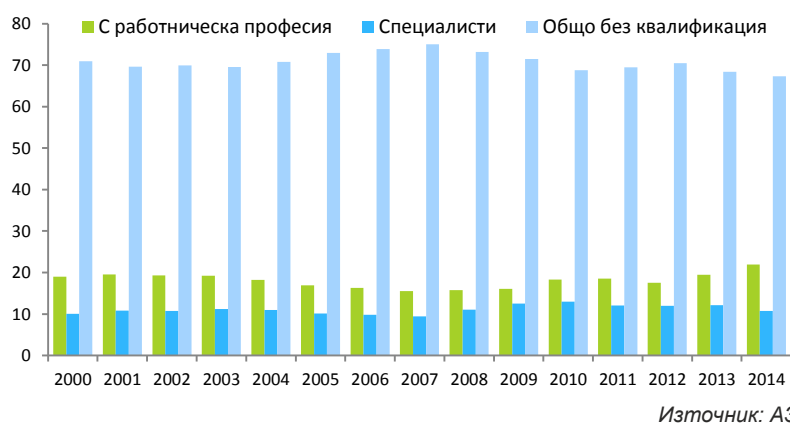
По отношение на професионалния статус, като показател за динамиката на продължително безработните лица, водещ дял с около 70% имат безработните лица без специалност. Това е отчетлива характеристика на тази уязвима група, която АЗ идентифицира и отчита необходимостта от подобряване на квалификацията и образованието на тези лица. Продължително безработните лица с работническа професия от началото на разглеждания период имат относително еднакъв дял от около 19%, като през 2007 г. достигат най-нисък дял от 15.5%. През 2010 г. започва отново покачване с 2.3% (и с около 50% изменение) или от 12.8 на 20.3 хил. души. През 2013 г. достига до дела от 2000 г. и през 2014 г. се покачват с 2.4%.

Продължително безработните лица с професионален статус специалисти запазват еднакъв дял за целия разглеждан период, като след малък спад след кризата през 2008 г. делът им нараства. През 2014 г. вече достига ниво от 21.9% или 14.9 хил. души.

Освен лицата без специалност в групата на продължително безработните лица с голям дял са и безработните лица с основно и по-ниско образование. Те са най-уязвими и с продължителност на безработица над 1 година. Подобряването на професионалния и образователен статус е от ключово значение за успешното намаляване на продължително безработните лица. Техните нива са значително високи и равномерни за целия разглеждан период.

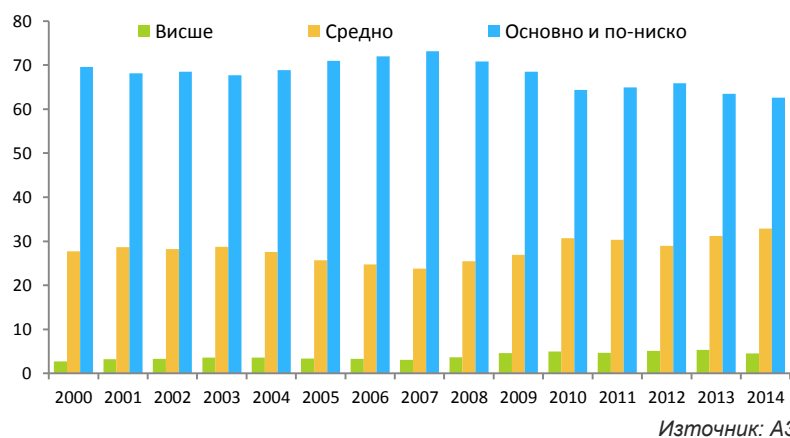
През 2011 г. започва изпълнението на проект „Реализация“, който е насочен към няколко уязвими групи на пазара на труда, сред които и продължително безработните лица. Целите на проекта са свързани с подобряване на адаптивността и пригодността за заетост на безработни лица от уязвими групи. Дейностите обхващат обучения по част от професия и включване в заетост. От 2013 г. стартира мярка, насочена конкретно към продължително безработните лица. Национална програма „От со-

Фиг. 2-30: Структура продължително безработните по професионален статус (%)



Източник: АЗ

Фиг. 2-31: Структура на продължително безработните по образователен статус (%)



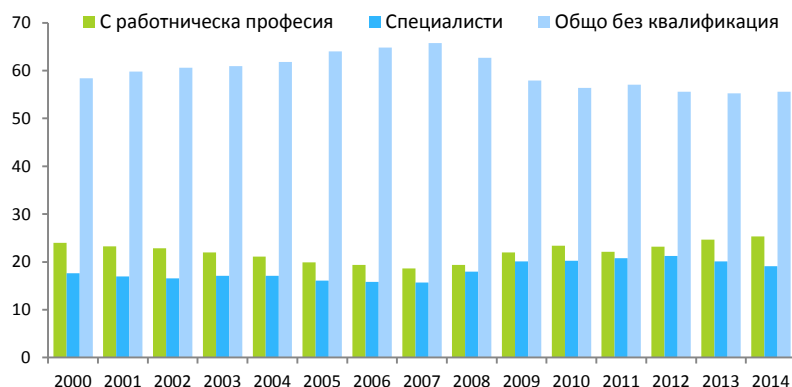
Източник: АЗ

циални помощи към осигуряване на заетост”, която предоставя възможност за включване в обучение за ограмотяване и придобиване на професионална квалификация. През 2015 г. започва Програма за обучение и заетост на продължително безработни лица.

➤ Безработни лица без квалификация

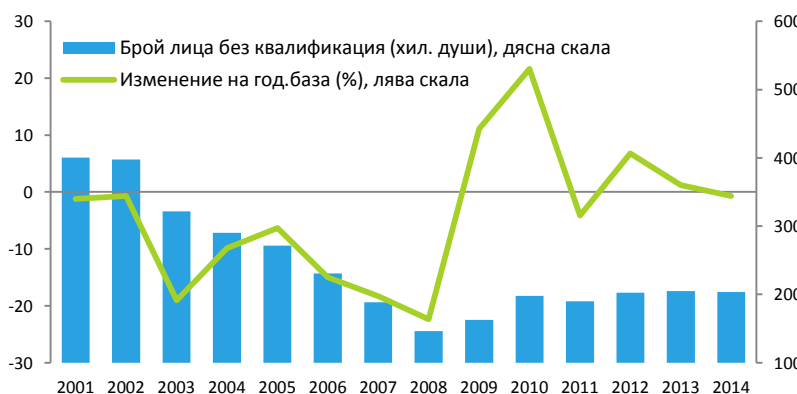
Следващата уязвима група за активната политика на АЗ са безработните лица без квалификация. Разгледани като дял от общия брой безработни в страната, те са с около 20% повече от другите две групи, взети заедно – лицата с работническа професия и специалистите.

Фиг. 2-32: Професионален статус на безработните лица (%)



Източник: АЗ

Фиг. 2-33: Изменения при безработните лица без квалификация (на год. база)



Източник: АЗ

През периода 2000–2007 г. се наблюдава постоянно нарастване на процентния дял на безработните без квалификация от общата картина, но изразено в числови стойности има спад включително и през 2008-ма година – начална стойност за периода 405 хил. души, представляваща 58% от безработните и крайна стойност през 2007 г. 189 хил. души, представляваща 65% и през 2008 г. – 146 хил. души или 66%.

През следващите две години се наблюдава покачване на броя на безработните без квалификация, след което до края на 2014 г. стойността им се запазва почти непроменена – приблизително 200 хил. души. Въпреки тази стабилност, отчетено е увеличаване на броя им веднага след кризата, с изключение единствено на 2011 г., когато е налице спад от 4.1% на годишна база, а през 2014 г. – от 0.7% на годишна база.

Разгледан по образователно ниво, броят на лицата без квалификация със средно образование плавно намалява, докато този на

лицата с основно или по-ниско образование в началото на периода е много по-голям.

На база продължителност на периода на безработица, се наблюдават аналогични тенденции – до началото на кризата е налице намаление в нивата на безработните до 1 година без квалификация, а за продължително безработните лица в тази група има увеличение за първите 3 години (от 2000 до 2002 г.). След повратната точка в икономическия цикъл мнозинството от безработни без квалификация се променя. До този момент повече са продължително безработните, но от 2009 г. до края на периода е налице обратното – повече стават безработните в краткосрочен период (средногодишните разлики са между 17 и 48 хил. души). Причина за това са засилените активни мерки на Агенцията по заетостта и приетите изменения през 2008 г. в Закона за насърчване на заетостта⁴⁷, както и фактът, че през 2009 г. намалява остротата на проблема, свързан с продължително безработните над 2 години (независимо от професионалния статус).

⁴⁷ Годишен обзор на Агенция по заетостта (2009)

Отново спрямо повратната точка през 2008 г. се разграничават два периода – преди нея с най-нисък дял са лицата над 50-годишна възраст, а разпределението между другите две възрастови групи е почти равномерно, с известно превъзходство на младежите до 29 години (средно 36% от всички безработни без квалификация).

След това се наблюдава уеднаквяване в дяловете между различните възрасти, но този път мнозинството се формира от групата между 29 и 50 години (средно 39%). Тази група запазва големината на своя дял сред безработните без квалификация, но като брой има драстичен спад от 194.2 хил. души през 2000 до 92.1 хил. души през 2014 г. Аналогични са развитията и при младежите – при тях безработните лица без квалификация намаляват от 205.5 до 64.1 хил. души.

Във всяка една от възрастовите групи най-многобройни са лицата без квалификация с основно или по-ниско образование, които превъзхождат в пъти лицата с друго образование.

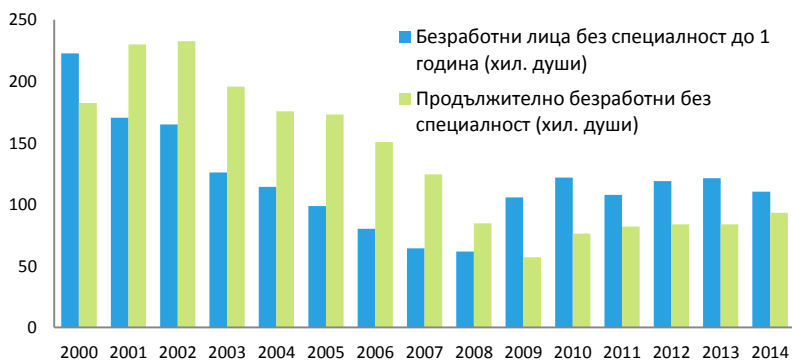
► Безработни лица с трайни увреждания

Броят на безработните лица с трайни увреждания се характеризира със силно възходяща динамика в началото на изследвания период, като през 2006 г. той възлиза на 21 хил. души (5.9% от общата съвкупност на безработните). Отчетено е средногодишно повишение от 17.8%, което обаче е последвано от значителен спад през 2006–2008 г. и стабилизиране през

2008–2011 г. Така през 2010–2011 г. делът на разглежданата група уязвими лица се понижава до 4.1%, а броят им достига 13.7 хил. души. След 2012 г. отново се наблюдава растеж от 9.7% средногодишно и през 2014 г. броят на безработните лица с трайни увреждания достига 17.3 хил. души, или 4.7% от безработните в страната. Този дял остава по-нисък от стойността на показателя през 2008 г. и е относително постоянен за целия период след 2009 г.

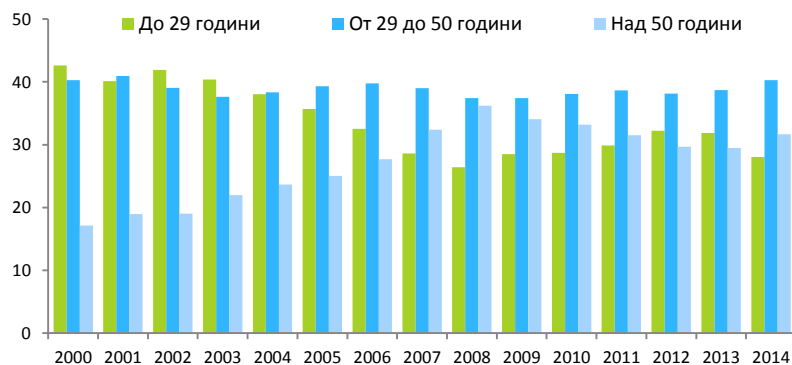
През целия изследван период структурата на безработните с трайни увреждания по професионален статус показва най-висок дял на лицата без квалификация, следвани от тези с работническа професия и специалистите. Настъпилите промени са свързани с постепенно намаление на дела на лицата без квалификация от 56.1% през 2000 г. до 41.0% през 2014 г. В периода 2003–2011 г. техният брой се пони-

Фиг. 2-34: Безработни лица без квалификация по продължителност на регистрацията



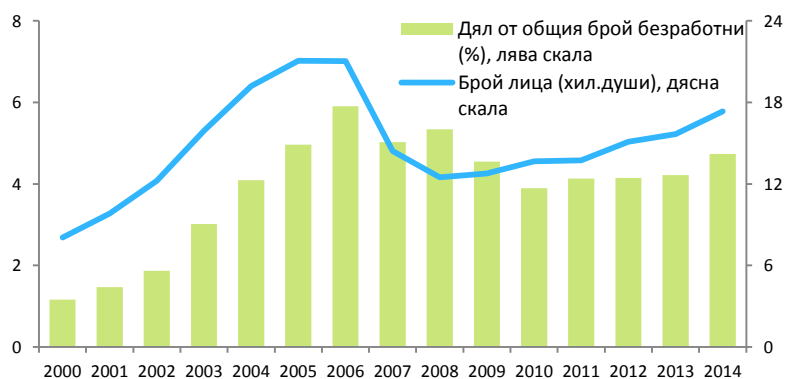
Източник: АЗ

Фиг. 2-35: Безработни лица без квалификация по възрастови групи



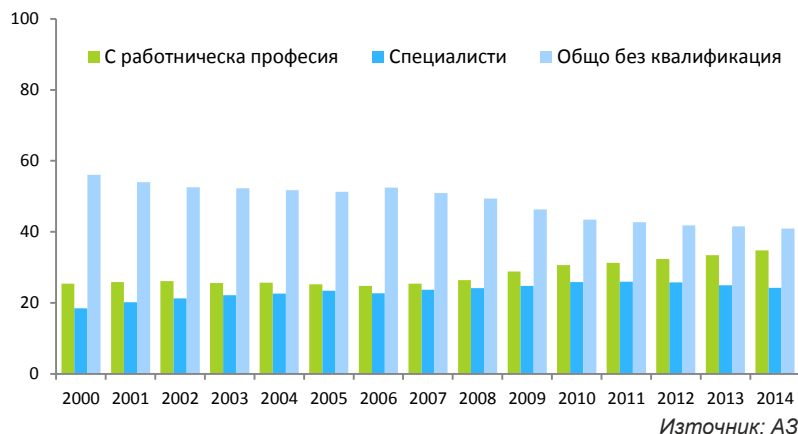
Източник: АЗ

Фиг. 2-36: Безработни лица с увреждания, регистрирани в бюрата по труда

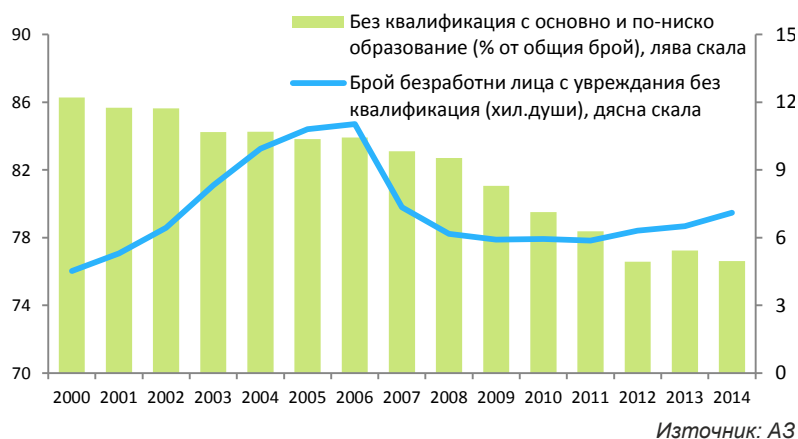


Източник: АЗ

Фиг. 2-37: Структура на безработните лица с увреждания по професионален статус (%)



Фиг. 2-38: Безработни лица с увреждания без квалификация с основно и по-ниско образование

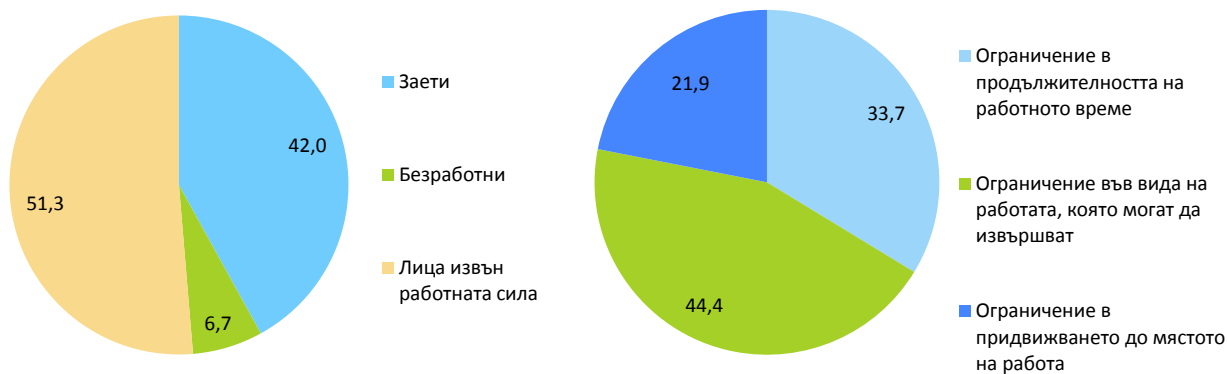


жава със средногодишен темп от 3.0%, достигайки най-ниската си стойност от 5.8 хил. души през 2011 г., след което се наблюдава 6.0% средногодишен растеж на показателя през 2012–2014 г. За разлика от лицата без квалификация, в останалите две групи се наблюдава повишение на разглеждания показател, което е по-осезаемо при лицата с работническа професия. Броят на лицата в разглежданите два сегмента достига най-ниска стойност през 2008 г., а след 2009 г. той нараства със средногодишен темп от съответно 10.7% и 5.8% за лицата с работническа професия и специалистите.

Както и при останалите уязвими групи на пазара на труда, и тук се наблюдава по-голям обхват на лицата с основно или по-ниско образование, като в началото на изследвания период те са около 6 пъти повече от тези със средно образование, а в края на периода отношението намалява до 3 към 1. Разпределението на лицата с трайни увреждания без квалификация по образователен статус показва, че делът на тези, които

имат основно и по-ниско образование, следва трайна тенденция на намаление, като достига 76.6% или 7.1 хил. души през 2014 г. Прави впечатление, че в периода след настъпването на кризата броят на лицата с най-нисък образователен статус продължава да се понижава до 2011 г. и едва през 2012–2014 г. е отчетено повишение от 5.8% средногодишно. Отчетеният темп на нарастване остава значително по-нисък в сравнение с лицата, притежаващи средно образование, възлизащ на 7.8% през 2009–2014 г.

Фиг. 2-39: Структура на лицата с увреждания (15-64 г.) по икономическа активност и вид на ограничението за работа, 2011 г.

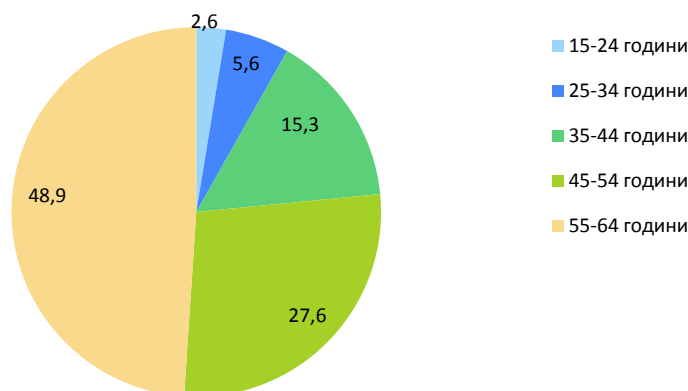


Източник: НРС

Делът на икономически активното население при лицата с трайни увреждания е значително по-нисък спрямо останалите уязвими групи на пазара на труда.⁴⁸ Наред с наблюдаваната неблагоприятна квалификационна и образователна структура на безработните лица в разглежданата група, следва да се отбележи, че основен проблем се явява наличието на огромен брой лица, които остават извън обхвата на работната сила. През 2011 г. от общата съвкупност на лицата с трайни увреждания, делът на икономически активното население възлиза на 48.7%, от които 13.8% са безработни и 86.2% заети. Подробните данни по икономически дейности показват, че най-висока реализация на лицата с трайни увреждания има в сектор услуги, следван от индустрия и селско стопанство. От гледна точка на причините за по-ниската активност и високото ниво на безработица при лицата с трайни увреждания и по-ниска активност на пазара на труда следва да се отбележат следните три групи: ограничение във вида на работата, която могат да извършват; ограничение в продължителността на работното време и ограничение в придвижването до мястото на работа. С ограничение във вида на работата, която могат да извършват, се сблъскват 44.4% в рамките на общата съвкупност от лицата с трайни увреждания, следвани от тези с ограничения по отношение на продължителността на работното време (33.7%) и ограничение в придвижването до мястото на работа (21.9%).

Разпределението на лицата с трайни увреждания по възрастови групи показва, че почти половината от тях са на възраст 55-64 години (48.9%), следвани от лицата на възраст 45-54 години (27.6%) и тези на 35-44 години (15.3%). С нарастване на възрастта се променя и структурата на хората с увреждания в зависимост от степента на увреждане⁴⁹. Сред най-младите на възраст 16-19 години най-голям е делът на лицата с трайно намалена работоспособност над 90% (31.1%). С увеличаване на възрастта делът на лицата с най-висока степен на трайно намалена работоспособност намалява и възлиза на 16.0% във възрастовата група 50-59 години. След тази възраст отново се наблюдава увеличение на дела на лицата с трайно намалена работоспособност.

Фиг. 2-40: Структура на лицата с увреждания (15-64 г.) по възрастови групи, 2011 г.

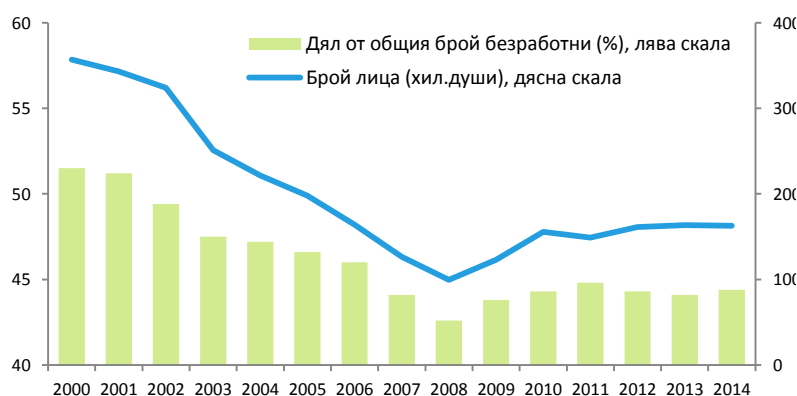


Източник: НРС

► Безработни лица на възраст 29–50 години

Безработните лица на възраст 29–50 години са група, която е показателна за общата динамика на пазара на труда. Броят на безработните лица от тази група като цяло следва постоянна тенденция, като първоначално той намалява, а след това се задържа на относително постоянно равнище. Намалението е отчетливо до 2008 г., когато показателят достига най-ниската си стойност от 99.5 хил. души. Поради негативния ефект на икономическата криза, броят на безработните постепенно нараства, като достига 162.8 хил. души през 2014 г.

Фиг. 2-41: Безработни лица на възраст 29–50 години



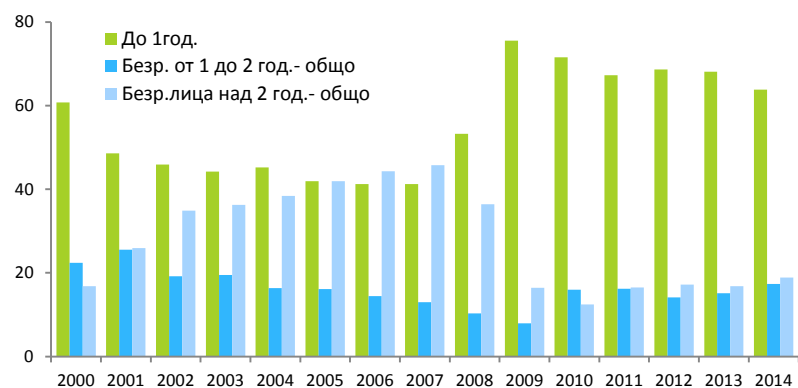
Източник: АЗ

⁴⁸ Заетост на хората с увреждания – Допълнителен модул към наблюдението на работната сила през 2011 г.

⁴⁹ Преброяване 2011 г.

Независимо от намалението на абсолютния брой на безработните лица в тази група през 2000–2014 г., в началото на периода те съставляват близо 50% от общия брой безработни, като спадат с 10.2% средно на година до 2008 г. Делът на безработните през 2009–2014 г. се променя само с до 0.6%, което е резултат и от влиянието на различните мерки и програми, насочени към тази обобщена възрастова група, според спецификите по професионален и образователен профил.

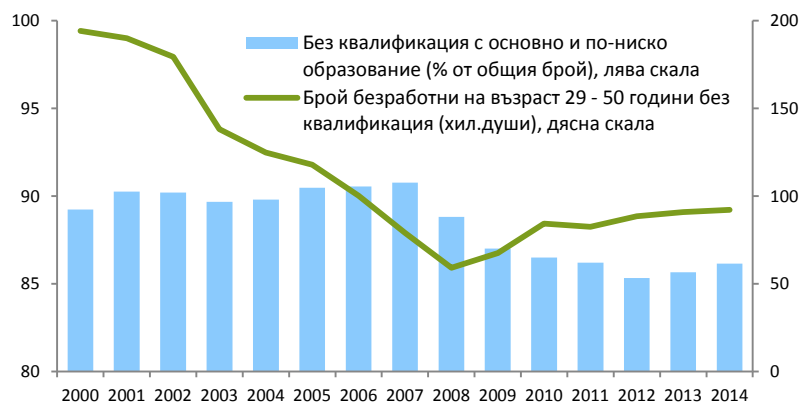
Фиг. 2-42: Структура на безработните на възраст 29–50 години по продължителност на регистрацията (%)



Източник: АЗ

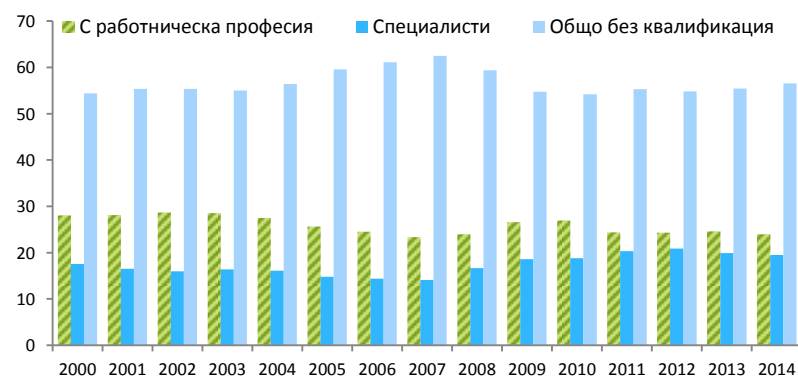
дължително безработните лица. Той плавно намалява със средногодишен темп от 2%, докато достигне дял от 8% през 2009 г. През следващата 2010 г. числеността на лицата, които са безработни между 1 и 2 години, се увеличава 1.5 пъти и достига 24.8 хил. души. Тази стойност се запазва почти непроменена до 2014 г., когато нараства с 3.4 хил. души.

Фиг. 2-43: Безработни на възраст 29-50 години без квалификация с основно и по-ниско образование



Източник: АЗ

Фиг. 2-44: Структура на безработните на възраст 29-50 години по професионален статус (%)



Източник: АЗ

По продължителност на безработица безработните от 29 до 50 години се характеризират с постоянно нарастващ дял на безработните над 2 години, който достига своята най-висока стойност от 45.8% през 2007 г. Този нарастващ дял обаче е съчетан със средногодишно намаление от 2.9% на броя на лицата в разглеждания сегмент за периода преди настъпване на кризата.

Броят на лицата от тази група, които са безработни от 1 до 2 години, през първите години на периода е близък до този на продължително безработните лица.

С най-голям дял през почти целия период са безработните лица до 1 година, което до известна степен отразява общия профил на безработицата през посочения период. Изключение от тази тенденция са 2006 и 2007 г., когато най-голям дял имат продължително безработните лица. След 2009 г. по признака продължителност на безработица най-високите стойности са за дела безработни до 1 година, чийто брой нараства с почти 40 хил. души.

Липсата на квалификация и ниската степен на образование е основен проблем за безработните на възраст 29–50 години, както и за останалите възрастови групи. При тази група това се откроява за целия разглеждан период. Безработните без квалификация с основно и по-ниско образование се запазват с много висок дял от около 90%. В абсолютна стойност те намаляват съществено до 92.1 хил. души, което е два пъти по-ниско от отчетената стойност през 2000 г.

Преобладаващият дял на безработните лица без квалификация са главно безработни лица с основно и по-ниско образование. Равнището на този дял се задържа за целия период на около 80%. Задържане на равнищата се наблюдава и за безработните лица от тази възрастова група с работническа професия.

Що се касае до броя на безработните лица – специалисти на възраст от 29 до 50 години, през 2009 г. той нараства с 2.5%, след като тенденцията на спад на показателя през предходните години се обръща. Това нарастване продължава с относително бавен темп и през следващите години. Едва през 2013 и 2014 г. се наблюдава спад на показателя в размер на 1%. Въпреки че в относително изражение делът им нараства, броят на безработните специалисти намалява в абсолютна стойност.

ОСНОВНИ АКЦЕНТИ

- ☑ Развитието на българската икономика през периода 2000–2014 г. може да се раздели условно на два подпериода: – Първият обхваща годините до 2008 г., когато стопанските процеси в страната носят белезите на икономика, намираща се във фазата на експанзия. Тази експанзия в последната част от подпериода приема формата на силен икономически бум; –Вторият подпериод започва през 2009 г., когато световната финансова и икономическа криза намира отражение и в България и икономиката на страната изпада в състояние на рецесия. Макар и от 2010 г. да се наблюдават положителни темпове на изменение на БВП, равнището от 2008 г. е достигнато едва през 2014 г.
- ☑ В периода 2000–2001 г. броят на заетите в страната намалява, отразявайки влиянието на мащабното икономическо реструктуриране от 1998–2000 г.
- ☑ След 2002 г. негативното отражение на приватизационния процес върху динамиката на заетостта започва да отшумява и в периода до 2008 г. броят на заетите се характеризира с повишение, подкрепено от бързото развитие на икономиката.
- ☑ С настъпването на икономическата криза през 2009 г. започва нов цикъл на спад в броя на заетите, който продължава до 2013 г. и едва през 2014 г. се наблюдават първи признаци на възстановяване на пазара на труда.
- ☑ В периода 2000–2014 г. реалната производителност на труда в българската икономика се характеризира с постоянно повишение.
- ☑ След като нивото на безработица достигна едни от исторически най-високите си нива през 2001 г., в периода до 2008 г. се установява тенденция на намаление на показателя. В периода 2002–2005 г. развитието на безработицата е повлияно в голяма степен от реализацията на активната политика по заетостта и най-вече от стартирането на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ в края на 2002 и началото на 2003 г.
- ☑ В годините след настъпването на икономическата криза се открояват индикации за влошена ефективност във функционирането на пазара на труда и наличие на структурни проблеми.
- ☑ С най-висока стойност на нивото на безработица се характеризират младежите, които са едни от най-засегнатите от кризата групи на пазара на труда.
- ☑ От 2009 г. коефициентът на безработица на хората с начално и по-ниско, и основно образование започва да се увеличава, при това със значително по-бърз темп в сравнение с останалите две степени на образование (средно и висше). ▼

3. Инвестиции в човешкия капитал и пазар на труда в България

3.1 Обвързаност на цялостния процес на инвестиране в човешки капитал с оценката на активната политика и въздействието върху пазара на труда

3.1.1 Процесите на пазара на труда и логическата рамка на модела за оценка

Оценката представлява анализ на най-важните резултати и въздействие от провеждането на активната политика на пазара на труда и цели да подобри процеса на взимане на решения, да осигури видимост и отчетност за изразходените публични средства. При извършването на подобна оценка е от изключително значение да бъде прецизиран нейният обхват, целева група от ползватели, наличието на изходни данни, както и времевата рамка (спрямо периода на изпълнение на анализирания активни мерки и програми на пазара на труда). На встъпителния етап от изпълнението на проекта тези аспекти на изпълнението на поръчката са анализирани и са предприети мерки за уточняване на конкретните параметри на обхвата на поръчката. След уточняването на методологията за извършване на оценката, са идентифицирани и предприети действия за набавянето на необходимата информация.

Предложената методологична рамка е изградена, като са взети предвид следните четири основни вида източници на информация:

- Политически инициативи, доклади и анализи, както и най-добрите практики в моделирането в ЕС⁵⁰.
- Научни изследвания, публикации, бази данни в областта на макроикономическото оценяване на въздействието на социално-икономическите политики.
- Установената практика в България за оценяване въздействието на провежданите социално-икономически политики и моделирането на пазара на труда.
- Официални документи, статистика, информация относно провежданата политика на пазара на труда в България.

Политическите инициативи, доклади и анализи, както и най-добрите практики в ЕС, които третира пазара на труда, включват следните основни компоненти:

- Анализ на предлагането на труд, базирано на натрупването на човешки капитал и демографски прогнози, включително възрастовата структура на населението и миграцията;
- Анализ на търсенето на труд, базирано на икономическото развитие в дадена икономика;
- Анализ на разходите за труд, включително данъците и непреките ефекти от провежданите политики на пазара на труда;
- Анализ на активните мерки на пазара на труда, включително типове мерки (за заетост или обучение), обхват на мерките, времева рамка за изпълнение и постигнати резултати;
- Анализ на въздействието на активните мерки на пазара на труда, отчитайки и други външни фактори и политики, имащи ефект върху постигнатите стойности.

Установената практика в България за оценяване въздействието на провежданите социално-икономически политики и моделирането на пазара на труда може да бъде проследена посредством преглед на следните основни документи:

- Доклади от оценка на въздействието на активните мерки на пазара на труда на микроикономическо ниво, провеждани в периода 2000 – 2011 г. на база индивидуални данни от проучвания, в т.ч. текущи и междинни оценки по ОП РЧР и др.;

⁵⁰ По-важните от разгледаните модели и подходи в оценката на въздействието на активните политики в ЕС са описани в част 6.1 на настоящия доклад.

- Анализи, доклади и техническа документация на разработвани модели за прогнозиране търсенето и предлагането на труд в България, в т.ч. документи, разработени по проекти на МТСП, научни публикации от български икономисти и др.;
- Анализи, доклади и техническа документация на разработени модели за оценка на въздействието от провежданите социално-икономически политики, в т.ч. документацията на т. нар. модел СИБИЛА за оценка на ефектите от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България и др.

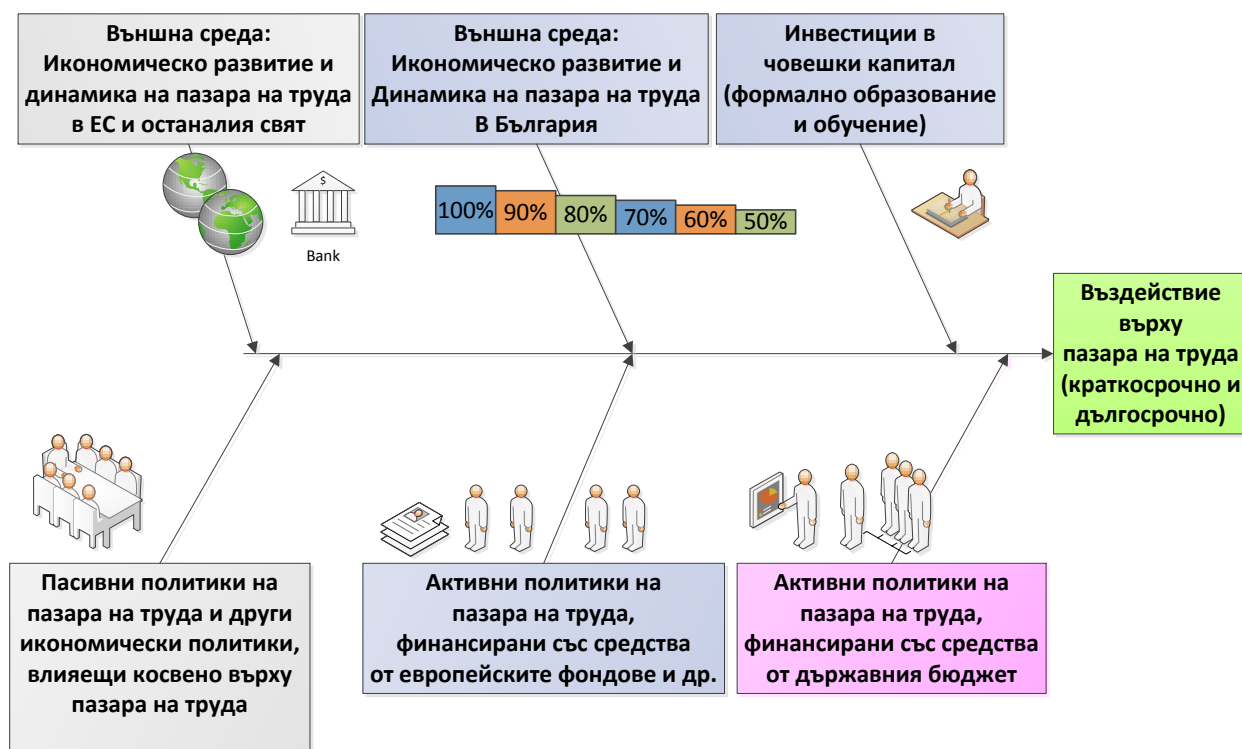
В практиката и теорията могат да бъдат разграничени няколко основни подхода за извършване на последваща оценка на активната политика на пазара на труда. Тъй като техническото задание на настоящата поръчка изисква за целта да бъде изграден макроикономически модел, изследвани са основно формалните подходи за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда – тези, които са базирани на формално изведени зависимости с помощта на икономическа теория и приложения на математически и статистически инструментариум. На база на изводите, оформени в резултат на прегледа на литературата, е избрано разработеният модел да бъде от модулен тип. Моделът интегрира няколко основни по вид компонента:

- Микроикономически компоненти, отразяващи поведенчески аспекти на участниците на пазара на труда, както и оцененото към момента нетно въздействие на микроикономическо ниво в рамките на направените за целите на политиката анализи за периода 2000–2014 г.;
- Макроикономически и секторни компоненти с теоретично издържана и емпирически тествана структура, която отразява спецификите на българската икономика. С него са изследвани взаимовръзките на отделните пазари и сектори в икономиката.

Съгласно изискванията на МТСП, обхватът на оценката включва периода 2000 – 2011 г. Предварителният анализ на пазара на труда показва, че изследваният период се характеризира с голяма динамика на пазара на труда и в икономическото развитие. В същото време, в рамките на периода са реализирани редица активни и пасивни политики на пазара на труда. В резултат на динамиката на външната среда и общата политика са настъпили съществени промени на пазара на труда.

Логическата рамка на въздействието върху пазара на труда в резултат на промените във външната среда и провежданите политики е представена на фигурата по-долу.

Фиг. 3-1: Логическа рамка на въздействието на външната среда и икономическата и социалната политика върху пазара на труда



За да могат да бъдат идентифицирани конкретните ефекти на активните политики, финансирани със средства от държавния бюджет, е необходимо моделът да бъде съобразен със:

- Цялостната динамика във външната среда;
- Обемът инвестиции в човешки капитал чрез формално (училищно и университетско образование) и обучение (учене през целия живот, професионално обучение и т.н.)
- Цялостната динамика в общата политика на пазара на труда;
- Цялостните ефекти от общата политика на пазара на труда, както и оценените частични ефекти от конкретни мерки на пазара на труда;
- Обема на финансиране със средства на държавния бюджет на активни политики на пазара на труда, както и със спецификите на тези политики.

На тази база е възможно отсяване и идентифициране на нетните ефекти върху цялата икономика, постигнати в резултат на провежданите активни политики на пазара на труда, финансирани със средства на държавния бюджет. Самият модел е фокусиран върху активните политики на пазара на труда, финансирани със средства на държавния бюджет и отчита единствено техния ефект.

3.1.2 Процесите на формиране на човешки капитал и обвързаност с модела за оценка

За целите на моделирането формирането на човешки капитал може да бъде разглеждано в поне два взаимно допълващи се аспекта. Първо, човешкият капитал се изменя както в резултат на полагане на специфични усилия за повишаване на образованието и квалификацията (формално обучение в учебни заведения, записване на квалификационни курсове, участие в семинари и пр.), така и в хода на натрупване на опит и умения в процеса на работа („учене чрез практикуване“⁵¹). Второ, измененията на човешкия капитал се проявяват в резултат на лични решения на отделните икономически агенти (обучение в университет, записване на курс по чужд език), но също и в резултат на мерки и изисквания, свързани с провежданата държавна политика, съществуващата нормативна уредба и др. (задължително основно образование, задължително приемане на курсове за повишаване на квалификацията от безработни).

Конкретното приложение в даден модел на първата от изброените по-горе постановки изисква при формирането на променлива, измерваща човешкия капитал, да участват както измерители на усилията за повишаване на квалификацията, така и променливи за полагания труд (заетост, отработени часове). Реализацията на втората постановка изисква върху човешкия капитал да влияят както променливи, свързани с независимия избор на частния сектор, така и променливи, чиито стойности се определят от характеристиките на институционалната уредба и провежданата политика.

С оглед постигане на максимални гъвкавост и обхват на залежалите механизми, в модела за оценка е избран подход, при който едновременно са приложени и двете постановки. Изследването на ефектите от провеждането на активни политики на пазара на труд позволява реализирането на този подход, понеже активните политики съдържат елементи на директно създаване на заетост и на обучение. При това положение комбинираното отчитане на двете постановки в рамките на модела може да бъде обобщено в следната таблица:

	Автономно определени	Зададени от политиката
Усилия за квалификация	Самостоятелно предприети обучения (променлива E^H)	Обучения по активни политики (променлива G^H)
Усилия за работа	Заетост, различна от тази по активни политики (променлива E^W)	Заетост по активни политики (променлива E^π)

От формална гледна точка и четирите възможности, възникващи по-горе, се отчитат при формирането на човешкия капитал, като влизат в съответното уравнение, задаващо динамиката му, с подходящо определени коефициенти.

⁵¹ В превод от английски език – learning by doing.

3.2 Инвестиции в образование и обучение

3.2.1 Публични и частни разходи за образование

Разходите за образование за периода 2000–2012 г. варират между 4.09 и 4.8% от БВП за съответната година. Най-високи са разходите в първата година от настъпването на икономическата криза – 2009 г., а най-ниски през последната година от разглеждания период 2012 г. Високото ниво на разходите през 2009 г. е следствие на нарастване на средствата, отделени основно за висше образование и в по-малка степен за начално образование. Средно за разглеждания период общите публични и частни разходи за образование представляват 4.48% от произведения БВП.

Разходите по образователни степени също следват динамиката на общите разходи. Например разходите за начално и по-ниско образование (ISCED 0-1)⁵² са средно 1.43% от БВП през разглеждания период, като прави впечатление, че те са най-ниски през 2007 г. – първата година от членството на страната в ЕС. А най-високи са през 2009 г. – 1.52% от БВП. Също така, след въвеждането на делегираните бюджети през 2008 г., по които се отпускат средства на общините за образование, се увеличават средствата за това образователно ниво средно 1.46% от БВП. Това става основно за сметка на разходите за средно образование.

Разходите за основно образование (ISCED 2)⁵³ са средно 0.71% от БВП за периода 2000–2012 г. Основното им намаление като процент от БВП за това образователно ниво се наблюдава след въвеждането на единните стандарти за издръжка на един ученик през 2007 г.

Разходите за средното образование (ISCED 3-4)⁵⁴ са средно 0.93% от БВП за разглеждания период. Най-много средства за обучението на учениците в това образователно ниво са били отделени през 2004 г. – 1.03% от БВП, а най-малко през 2012 г. (0.8% от БВП).

Разходите за висше образование (ISCED 5-6)⁵⁵ са средно 1.41% от БВП. Най-много средства за обучението на студентите и докторантите в това образователно ниво са били отделени през 2002 г. – 1.56% от БВП, а най-малко през последната година, за която има налични отчетни данни – 2012 г. (1.24% от БВП).

Табл. 3-1: Общи разходи за образование по образователни степени, % от БВП

Образователни нива	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISCED 0-1	1.41%	1.39%	1.45%	1.44%	1.44%	1.43%	1.40%	1.33%	1.48%	1.52%	1.48%	1.37%	1.36%
ISCED 2	0.74%	0.71%	0.77%	0.79%	0.76%	0.76%	0.71%	0.66%	0.73%	0.71%	0.67%	0.62%	0.59%
ISCED 3-4	0.93%	0.86%	0.99%	1.00%	1.03%	1.00%	0.96%	0.90%	0.98%	0.95%	0.89%	0.83%	0.8%
ISCED 5-6	1.54%	1.51%	1.56%	1.51%	1.44%	1.37%	1.40%	1.29%	1.47%	1.63%	1.28%	1.26%	1.24%
Общо	4.63%	4.47%	4.77%	4.75%	4.66%	4.57%	4.48%	4.18%	4.67%	4.80%	4.32%	4.09%	4%

Източник: НСИ, собствени изчисления

► Публично финансиране на образователната система

Най-високият размер на публичните разходи за образование се отчита през 2002–2003 г. – 4.16% от БВП, а най-ниският през 2012 г. – 3.38%. Средно за разглеждания период разходите за образование възлизат на 3.88% от БВП, като колебанията в разходите са около средната им стойност. Най-високата им стойност е регистрирана през периода 2000–2002 г., а най-ниската през 2012 г., вероятно вследствие на световната финансова и икономическа криза, и съответно отделените по-малко средства от бюджета.

Публичните разходи за образование се разпределят по следния начин: най-много средства се отделят за предучилищна и начална образователна подготовка – около 36% от общите средства; следва висшето образование с дял от около 26% от разходите; средното и основното обра-

⁵² Съгласно международната класификация на образованието (ISCED'97) тази образователна степен включва предучилищното образование и началното образование до IV-ти клас включително.

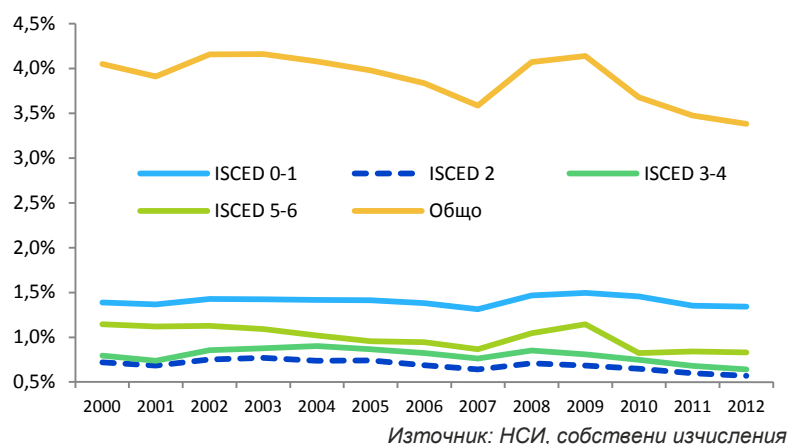
⁵³ Тази образователна степен включва основното образование до VIII-и клас включително.

⁵⁴ Тук са включени средното и професионалното образование след завършване на средно образование.

⁵⁵ Тази образователна степен включва придобиването на висше образование в колежи, университети и специализирани висши училища, включително и докторска степен.

зование имат дял съответно средно от 21.2% и 18.3% от общите публични разходи за изследвания период.

Фиг. 3-2: Публични разходи за образование, % от БВП



По отделни образователни степени в началното и по-ниско образование (ISCED 0-1) средно за разглеждания период се изразходват 1.40% от БВП, като най-ниската им стойност е през 2007 г., когато са въведени единните стандарти за издръжка на едно дете/ученик. Най-високата им стойност е отчетена в периода след началото на световната икономическа криза – 2008–2010 г., което говори че въпреки кризата отделеният за това образователно ниво ресурс не намалява, а основен двигател на раз-

ходите е демографският фактор.

В основното образование (ISCED 2) се отделят средно 0.69% за БВП за периода 2000–2012 г. Най-ниската стойност е през годината на въвеждане на делегираните бюджети в средното образование (2008 г.), а най-високата през 2003 г. След въвеждането на единните стандарти за издръжка на едно дете/ученик, вследствие на демографски фактори и по-ниския брой записани ученици⁵⁶ намаляват средствата, отделени за основно образование.

За средно образование (ISCED 3-4) се отпускат средно 0.8% от БВП през разглеждания период. Най-ниската им стойност се отбелязва през 2012 г., а най-високата през 2004 г. След въвеждането на единния стандарт, средствата, отделени за това ниво, намаляват за сметка на по-ниските нива на образование.

Във висшето образование (ISCED 5-6) средно отделяните публични средства възлизат на 1.0% от БВП. Най-високата им стойност е регистрирана през периода 2000–2002 г., а най-ниската през 2010 г. За периода 2000–2010 г. броят на записаните в това образователно ниво студенти и докторанти нараства само с 4%, докато отделените номинални средства нарастват с 82%.

Общите публични разходи за образование за всички нива на образование средно за периода 2001–2011 г. в страните от ЕС 28 и в България възлизат на 10.8% от общите публични разходи. Въпреки това през по-голямата част от периода в България са изразходвани повече от отделените в страните от ЕС обществени средства за образование. След въвеждането на единния стандарт за обучение на ученик през 2007 г. и делегираните бюджети за общините през 2008 г. разликите в нивата на финансиране на образованието от публични източници в ЕС 28 и в България се свиват.

► Динамика на бюджетните разходи за образование

За периода 2000–2014 г. разходите за образование по държавния бюджет средно възлизат на 10.4% от общите разходи на бюджета. През целия разглеждан период те са около 10% от общите разходи, като достигат своя пик през 2009 г., а след това вероятно вследствие на кризата, средствата, отделени за сектора, намаляват с 1 пр. п. до равновесното си ниво. От 2012 г. започва ново увеличение на разходите за сектора, което основно се дължи на нарастващия брой деца, записани в началното и основното образование.

По функция „Образование“ за периода 2000–2003⁵⁷ г. основно се разходват средства за заплати и възнаграждения; издръжка (основно за материали, горива и енергия) и капиталови разходи (основно за придобиване на МДА). През разглеждания период над половината от разходите за заплати и издръжка се правят през общинските бюджети. През 2004–2007 г. структурата на преразпределение на средствата се запазва непроменена – основните разходи са за заплати и

⁵⁶ Вж. сайта на НСИ

⁵⁷ Вж. сайта на МФ

възнаграждения; издръжка (материали, горива и енергия) и капиталови разходи (по това перо преобладават разходваните средства за основен ремонт). Отново над половината от разходите за заплати и възнаграждения и издръжка се правят през общинските бюджети по делегираните от държавата дейности.

Табл. 3-2: Бюджетни средства за сектор образование за периода 2000–2013 г. (в хил. лева)

Към 31 декември	Общи разходи	КФП	Общо разходи по функция "Образование"	Общо разходи по функция "Образование" като дял от общо разходите по Консолидираната фискална програма
2000	1	11 334 332	1 132 985	10.00%
2001	1	12 096 565	1 192 348	9.90%
2002	1	12 732 533	1 353 367	10.60%
2003	1	14 068 783	1 504 681	10.70%
2004	1	15 198 938	1 652 373	10.90%
2005	1	16 678 483	1 814 829	10.90%
2006	1	18 286 391	1 941 167	10.60%
2007	2	22 103 380	2 179 214	9.90%
2008	3	25 323 388	2 768 393	10.90%
2009	3	25 666 913	2 837 808	11.10%
2010	3	26 755 400	2 678 193	10.00%
2011	3	26 866 563	2 655 266	9.90%
2012	3	27 828 287	2 799 155	10.10%
2013	3	30 417 935	3 087 568	10.20%

1 – Общо разходи (разходи + трансфери)

2 – Общо разходи (разходи + трансфери + временни безплатни разходи)

3 – Общо разходи (разходи и вноска за бюджета на ЕС + трансфери + временни безплатни заеми)

Източник: МФ, отчети по Консолидираната фискална програма

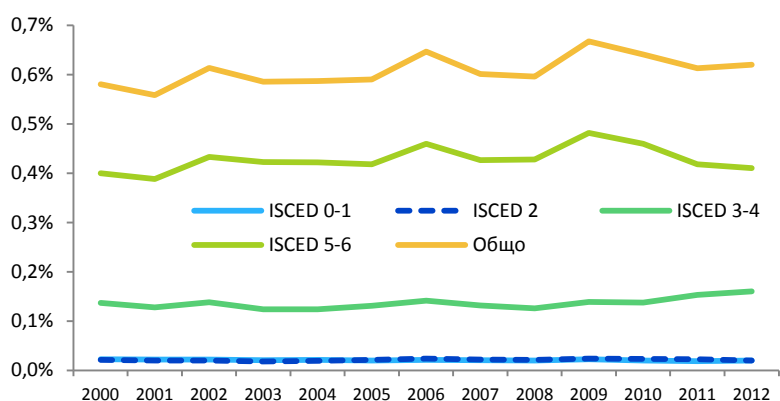
През 2008 г. след промяната в структурата на КФП, по функция „Образование“ като извънбюджетни средства са включени средствата на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. В резултат на средствата от ЕС общините започват да инвестират в основен ремонт и придобиване на МДА за образователните институции, намиращи се на тяхна територия. За периода 2008–2013 г. повече от половината инвестирани средства се използват за основен ремонт на активите, използвани за предоставяне на образователни услуги. През 2014 г. инвестициите в образование са основно за придобиване на материални дълготрайни активи от общините и държавните висши училища.

Същевременно се увеличават и средствата за стипендии на обучаващите се, отделяни от ЕС (само за висшето образование) и от бюджета от 44 023 хил. лв. през 2007 г. те достигат до 119 734 хил. лв. през 2014 г. Наличието на единен стандарт за издръжка на един учащ обуслови плавното нарастване на средствата, отделяни за заплати на персонала през изследвания период 2008–2014 г., като по време на световната икономическа криза намаляват средствата за издръжка на образованието, за периода 2008–2010 г.

► Частни разходи за образование

Средно за периода 2000–2012 г. разходите на частния сектор за образование възлизат на 0.61% от БВП. Най-ниската им стойност е регистрирана през 2001 г. (0.56% от БВП), а най-високата през 2009 г. (0.67% от БВП). По отделни образователни равнища разходите за начално и по-ниско образование (ISCED 0-1) и за основно (ISCED 2) образование остават постоянни за разглеждания период на ниво от 0.02% от БВП. Частните разходи за средно образование (ISCED 3-4) се колебаят около средната им стойност от 0.14% от БВП. Докато частните разходи за висше образование (ISCED 5-6) възлизат средно на 0.43% от БВП, като най-ниската им стойност е регистрирана през 2001 г. 0.39% от БВП, а най-високата през 2009 г. – 0.48% от БВП.

Фиг. 3-3: Частни разходи за образование, % от БВП



Източник: НСИ, собствени изчисления

Структурата на частните разходи за образование може да се представи по следния начин: най-много средства се отделят за висшето образование – около 71% от общите средства; следва средното образование с дял от около 22% от разходите; началното и основното образование имат дял съответно средно по 3.5% от общите частни разходи за изследвания период.

► Разходи на един учащ

Търсенето на висококачествено образование може да се изрази във високи разходи за обучение на дете/студент, което трябва да бъде балансирано с нуждите от финансиране на другите сектори и от общото ниво на преразпределение на данъците по бюджета. От друга страна, трябва да се балансира между повишаването на качеството на предлаганото образование с повишаването на достъпа до образование, това се отнася най-вече за висшето образование. Обикновено разходите за дете/ученик нарастват с увеличаване на степента на образование.

Общите публични и частни разходи на дете/ученик за периода 2000–2012 г. плавно нарастват (с изключение на 2010 г., основно поради спад в разходите за образование спрямо предходния период). Динамиката на този показател се обуславя от една страна от намаляването на записаните ученици от 1.5 млн. в началото на периода до 1.3 млн. към края му. От друга страна, този индикатор се влияе и от значителното увеличение на разходите за образование от 1.3 млрд. лв. през 2000 г. до 3.2 млрд. лв. за 2012 г. след въвеждането на единния стандарт за финансиране на обучението на учениците и студентите разходите през 2008 г. се увеличават с над 700 млн. лв. на годишна база, при намаляване на записаните учащи с над 26 хил.

По отделни образователни степени, годишните разходи за едно дете в началното и по-ниско образование (ISCED 0-1) се увеличават от 697 лв. през 2000 г. до 2 240 лв. през 2011 г. Основно тази динамика се обуславя от нарастването на разходите за обучение (от 400 млн. лв. през 2000 г. до 1 075 млн. лв. през 2011 г.), при постоянен спад на записаните деца за периода 2000–2007 г. и слаб ръст (1.9%) на записаните в градините и училищата през 2008–2011 г.

Общите разходи за основно образование на един ученик следват динамиката на общите за страната разходи за образование – ръст спрямо предходната година през целия период, с изключение на 2010–2012 г. по време на кризата, когато е регистрирано слабо понижение. Разходите нарастват от 210 млн. лв. през 2000 г. до 520 млн. през 2008 г., след което спадат до 474 млн. през 2012 г. През изследвания период броят на записаните в основно образование учащи спада от 366 хил. в началото му на 228 хил. ученици през 2010 г.

Табл. 3-3: Общи годишни (публични и частни) разходи на дете/ученик по образователни степени, в лв.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISCED 0-1	697	790	920	1 025	1 192	1 378	1 552	1 767	2 236	2 241	2 221	2 240	2 234
ISCED 2	574	615	751	871	991	1 172	1 326	1 561	2 161	2 177	2 113	2 095	2 012
ISCED 3-4	789	798	932	972	1 113	1 223	1 375	1 596	2 086	2 094	2 019	2 210	2 238
ISCED 5-6	1 772	2 064	2 295	2 421	2 471	2 605	2 846	3 049	3 830	4 000	3 230	3 469	3 500
Общо	862	947	1 098	1 196	1 341	1 506	1 701	1 934	2 515	2 578	2 374	2 478	2 472

Източник: НСИ, собствени изчисления

Разходите за средно образование на един ученик също следват общата динамика на увеличение спрямо предходния период от началото на 2000 г. до 2009 г., спад е регистриран през 2010 г., като след това разходите запазват нивото си. Тези движения отново са обусловени от

ръста в разходите от 264 млн. лв. през 2000 г. до 697 млн. лв. през 2008 г. и съответно 641 млн. лв. за 2012 г.

Общите разходи за висше образование на един студент/докторант следват динамиката на общите за страната разходи – ръст на годишна база през целия период, с изключение на 2010 г. През изследвания период броят на записаните във висше образование се увеличава от 247 хил. в началото на периода на 287 хил. през 2009 г. В същото време и разходите за тази образователна степен нарастват от 438 млн. лв. през 2000 г. до 1 148 млн. през 2009 г., след което намаляват до 994 млн. през 2012 г., вследствие на свитите разходи поради кризата. Нарастването на тези разходи се дължи и на увеличените разходи за НИРД.

Според статистическото ръководство на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в разходите за висше образование се включват и разходите за НИРД.⁵⁸

В България за периода 2000–2012 г. разходите за НИРД за висше образование се финансират предимно от публични средства – от държавата; следват отделените средства от предприятията и от чужбина. През периода 2000–2006 г. разходите за НИРД плавно нарастват (с изключение на 2002 г., когато са отпуснати по-малко публични средства), основно финансирани от държавата. След влизането на страната в ЕС през 2007 г. освен публичните средства и средствата от чужбина придобиват все по-голямо значение за финансирането на изследванията в сектор висше образование. Вследствие на кризата и отделените по-малко публични средства през 2011 г. се наблюдава спад на средствата, отделени за научна и развойна дейност във висшето образование спрямо предходния период.

Табл. 3-4: Общи годишни разходи за финансиране на научна и развойна дейност във висшето образование, в хил. лв.

Източници на финансиране	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общо	13 719	16 987	15 886	16 735	17 812	21 825	22 675	26 388	31 294	50 676	49 546	43 996	39 866
Предприятия	4 228	4 586	5 278	5 252	5 001	6 183	4 349	5 167	5 472	11 075	8 231	7 018	7 822
Държавен сектор	5 547	8 462	6 901	7 059	7 925	8 026	12 926	10 318	14 652	25 910	28 417	26 343	19 108
Висше образование	697	503	355	425	516	694	1 293	2 350	1 117	..	1 688	292	736
Нетърговски организации	204	144	98	69	92	163	263	181	180	..	176	497	193
Чужбина	3 043	3 292	3 254	3 930	4 278	6 759	3 844	8 372	9 873	10 899	11 034	9 846	12 007

„..“ = конфиденциални данни

Източник: НСИ

– Публични разходи за образование на един учащ

Публичните разходи за образование на едно дете/ученик през периода нарастват основно поради ръста на публичния ресурс, предназначен за финансиране на образованието. В същото време броят на записаните в обществените учебни заведения учащи намалява от 1.5 млн. до 1.2 млн. Основно динамиката на тези разходи се дължи на демографските фактори – намаляват децата в училищна възраст, основно поради ниските темпове на възпроизводство и емиграция на населението в трудоспособна възраст.

Табл. 3-5: Общи годишни публични разходи на дете/ученик по образователни степени в лв.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISCED 0-1	687	780	909	1 014	1 179	1 365	1 536	1 750	2 222	2 225	2 208	2 226	2 221
ISCED 2	559	599	734	853	968	1 157	1 306	1 558	2 158	2 153	2 121	2 128	2 056
ISCED 3-4	683	692	815	866	997	1 098	1 219	1 425	1 913	1 875	1 788	1 899	1 888
ISCED 5-6	1 481	1 754	1 915	2 037	2 090	2 226	2 381	2 579	3 453	3 609	2 594	2 846	2 835
Общо	772	850	983	1 079	1 214	1 374	1 536	1 762	2 345	2 378	2 161	2 251	2 235

Източник: НСИ, собствени изчисления

⁵⁸ http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/kilavuzlar/Frascati.pdf

– Частни разходи за образование на учащ

Общите частни разходи за образование на дете/ученик са доминирани освен от увеличени брой записани учащи и от отделените повече средства за образование от домакинствата през разглеждания период.

Табл. 3-6: Общи годишни частни разходи на дете/ученик по образователни степени в лв.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISCED 0-1	4 373	1 202	1 113	1 113	1 004	859	811	720	566	533	548	540	461
ISCED 2	6 320	6 664	7 544	9 378	9 474	2 010	2 151	1 535	2 161	3 092	1 626	1 241	1 146
ISCED 3-4	7 998	1 167	1 165	1 082	1 168	790	894	890	909	1 129	1 176	1 199	1 283
ISCED 5-6	4 055	1 392	1 514	1 379	1 293	1 337	1 468	1 494	1 541	1 555	1 724	2 281	2 574
Общо	4 673	3 294	3 716	3 720	3 524	2 989	3 329	3 262	3 575	3 906	3 920	3 941	3 967

Източник: НСИ, собствени изчисления

– Годишни разходи за един учащ в образователната система и БВП на глава от населението

Тъй като достъпът до образование е универсален (и обикновено задължителен за по-ниските нива на образование), съотношението между разходите за един ученик в образователните институции на тези нива и БВП на глава от населението може да се разглежда като средства, изразходвани за населението на училищна възраст по отношение на способността на държавата и на частния сектор да плащат за това образование. При по-високите степени на образование тази мярка е по-трудно да се тълкува, защото нивата на прием на студенти варират доста. В сектора на висшето образование, например, разходите в страните от ЕС могат да бъдат сравнително високи, ако голяма част от богатството на нацията отива за обучението на един сравнително малък брой студенти.

С увеличаване на нивото на образование за страните от ЕС 28 и в България нарастват и отделните разходи за образование, измерени през БВП на глава от населението. За началното образователно ниво (ISCED 1) за периода 2001–2011 г. те са 20.6 от произведения БВП на глава от населението в ЕС 28, а за България те са под средното – 18.2. За средното образование (ISCED 2-4 ниво) средните разходи нарастват съответно за България до 19.3 и за страните от ЕС 28 до 26.3 от БВП на глава от населението.

При висшето образование се наблюдава значително нарастване на отделените средства за разходите за образование на един студент – в еквивалент на 37.3 от БВП на глава от населението. Средно за страните от ЕС 28 за периода 2001–2011 г. и за България се наблюдават още по-високи разходи – средно разходите за образование на студент съотнесени към БВП на глава от населението са 45, и в това ниво единствено страната отделя над средните за ЕС средства за обучение на един студент, като записаните студенти са само 18.5% от всички записани учащи на всички образователни нива.

Промените в бюджета за образователните институции до голяма степен отразяват промените в размера на населението в училищна възраст и в заплатите на учителите. Последните се увеличават с течение на времето в реално изражение: учителските заплати - основният компонент на разходите, са се увеличили в повечето страни през последното десетилетие. Размерът на населението на училищна възраст влияе на нивата на записване и количеството ресурси, което отделните страни инвестират в образователната си система. Колкото по-голяма е тази популация, толкова по-голям потенциал за търсене на образователни услуги е наличен. Промяната в разходите на един ученик през годините могат да варират между различните степени на образование в рамките на една страна, като едновременно коефициентите на записване и разходите могат да следват различни тенденции за различните нива на образование.

3.2.2 Разходи на работодателите за обучение на персонал

Данните от периодичното извадково структурно изследване на разходите на труд на НСИ показват, че през 2004 г. общо 0.33% от разходите за труд на фирмите по НКИД 2003 се отделят за обучение на персонала. Повече средства от средно отделените в страната за обучение на наетите лица са отделени във финансовото посредничество; операциите с недвижими имоти; търговията и транспорта; производството на електроенергия и газ и в добивната промишленост. Под средните разходи за обучение и квалификация се отпускат в отраслите: преработ-

ваща промишленост; държавно управление; здравеопазване и социални дейности; строителство; образование и други дейности и хотели и ресторанти.

Табл. 3-7: Разходи на работодателите за обучение наети лица по трудово и служебно правоотношение за 2004–2012 г. по икономически дейности, в %

Икономически дейности , НКИД 2003	2004	
Общо	0.33	
Добивна промишленост	0.36	
Преработваща промишленост	0.25	
Производство и разпределение на електроенергия, газ и вода	0.46	
Строителство	0.07	
Търговия, ремонт на автомобили, лични вещи и стоки за домакинството	0.59	
Хотели и ресторанти	0.04	
Транспорт, складиране и съобщения	0.59	
Финансово посредничество	0.98	
Операции с недвижими имоти и бизнес услуги	0.67	
Държавно управление, задължително обществено осигуряване	0.22	
Образование	0.05	
Здравеопазване и социални дейности	0.09	
Други дейности, обслужващи обществото и личността	0.05	
Икономически дейности НКИД 2008	2008	2012
Общо	0.17	0.13
Добивна промишленост	0.3	0.25
Преработваща промишленост	0.13	0.09
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	0.47	0.24
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	0.21	0.07
Строителство	0.02	0.02
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	0.08	0.08
Транспорт, складиране и съобщения	0.35	0.17
Хотелиерство и ресторантьорство	0.01	0
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	0.3	0.27
Финансови и застрахователни дейности	0.5	0.6
Операции с недвижими имоти	0.1	0.01
Професионални дейности и научни изследвания	0.42	0.13
Административни и спомагателни дейности	0.09	0.02
Държавно управление	0.16	0.1
Образование	0.05	0.12
Хуманно здравеопазване и социална работа	0.02	0.01
Култура, спорт и развлечения	0	0.01
Други дейности	0.01	0

Източник: НСИ

През 2008 г. фирмите от общественя и частния сектор отделят средно 0.17% от общите си разходи за труд за повишаване квалификацията на служителите си. Над средните разходи за обучение на персонала отделят фирмите от следните икономически дейности: финансови и застрахователни услуги; производство и разпределение на енергия; професионални дейности; транспорт и съобщения; добивна промишленост; създаване и разпространение на информация и доставка на води. Под средното ниво на разходите за повишаване квалификацията на служителите си отделят фирмите от отраслите: държавно управление; преработваща промишленост; операции с имоти; търговия и други.

През 2012 г. фирмите намаляват отделените средства за обучение до 0.13% от общите си трудови разходи. В отраслите финансови и застрахователни услуги; създаване и разпространение

на информация; добивна промишленост; производство и разпределение на енергия; професионални дейности, транспорт и съобщения предприемачите продължават да отделят над средното ниво на разходите за страната за обучение на персонала си. . Докато в икономическите дейности: образование; държавно управление; преработваща промишленост; търговия и др. се отделят под средните за страната средства за обучение. В периода 2008–2012 г. средствата, отделяни за обучение на наетите лица във фирмите от всички икономически дейности намаляват с изключение на: строителството и търговията, където фирмите запазват нивото на отделяните средства за квалификация на персонала, а във финансовите и застрахователните дейности дори увеличават средствата за обучение.

– **Разходи на работодателите за продължаващо обучение на персонал в България и в ЕС**

Според извадковото изследване на Евростат, проведено през 2005 и 2010 г., общите разходи за продължаващо допълнително обучение на персонала на един обучен за страните от ЕС 28 остават относително постоянни на ниво от около 1 360 ППС. В същото време в страната разходите за обучение на един участник спадат на 425 единици ППС и страната ни запазва четвъртото си място по най-малко отделени средства за продължаващо обучение на персонала сред страните от ЕС. Директните разходи за обучение на едно обучено лице в страната намаляват по-силно отколкото за страните от ЕС, това е белег, че в годините на криза работодателите в България намаляват първо разходите за обучение.

За периода 2005–2010 г. фирмите и в страната и в ЕС 28 запазват нивото на отделяните от тях разходи за обучение на персонала си непроменени, съответно на ниво от 1.6% от общите разходи за труд в ЕС и съответно ниво от 1.1% в България.

Обучителните дейности за възрастни, финансирани от работодателите, са насочени предимно към неформално обучение като: обучение на работното място; курсове по информационно-комуникационни технологии (ИКТ); по чужди езици и др.

През 2007 г. свързаното с работата неформално обучение в различни икономически дейности в България остава под средното за ЕС 28, с изключение на областите чужди езици и услуги. Във всички области без последните две страната се нарежда след 25-то място сред страните-членки на ЕС. В областта на услугите делът на участвалите в неформално свързано с работата обучение значително надхвърля средното за ЕС 28 (15.1%) ниво – 61.1%, като страната е на първо място в ЕС.

През 2011 г. същото проучване на Евростат показва, че страната ни губи позиции и при обучението по чужди езици, където делът на обучаващите се изравнява със средния за ЕС 28 дял. България запазва лидерското си място при неформалното обучение в сферата на услугите сред страните от ЕС с 64.4% дял на участвалите в неформално обучение, свързано с работата. В останалите области на обучение страната ни остава на последните места сред страните от ЕС 28 по дял на обучаващите се, сред страните за които има налични данни.

3.2.3 Разходи за обучение по оперативните програми на ЕС в първия програмен период

Финансирането на различните политики на пазара на труда се осъществява както чрез средства от държавния бюджет на Р България, така и посредством структурните фондове на ЕС. За програмния период 2007–2013 г. това са: Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Европейски социален фонд. Един от основните инструменти за постигане на целите, които ЕС си поставя както и всяка отделна държава, която е част от него, са оперативните програми, финансирани от структурните фондове на ЕС.

Европейските програми се използват за повишаване квалификацията и придобиване на нови умения от работната сила, така че да допринесат за минимизиране на разликите между търсените и предлаганите на пазара на труда знания и умения, както и за генериране на заетост. Основно средствата по ОП РЧР са предназначени за “да се подобри качеството на живот на хората в България чрез подобряване на човешкия капитал, постигане на високи нива на заетост, повишаване на производителността, достъп до качествено образование и учене през це-

лия живот и засилване на социалното включване.”⁵⁹ Постигането на тази специфична цел би следвало да се осъществи посредством „Повишаване предлагането на труд и качеството на работната сила; увеличено инвестиране в човешкия капитал чрез по-добро и по-достъпно образование; повече социален капитал, партньорства и мрежи и развитие на социалната икономика.”⁶⁰ Средствата от ЕС предназначени за развитие на човешкия капитал по линия на структурните фондове се изразходват основно по ОП РЧР за реалния сектор и по линия на ОПАК и ОПТП за повишаване знанията, уменията и квалификацията на администрацията и съдебната власт. В допълнение към тези програми, и по останалите има предвидени и разходени средства за обучения, които в по-малка степен също допринасят за повишаване нивото на знания и умения в икономиката.

Табл. 3-8: Средства, вложени в обучения по ОП за периода 2007–2014 г., лв.

	ОП “Транспорт”	ОП “Околна среда”	ОП “Административен капацитет”	ОП “Техническа помощ”	ОП “Регионално развитие”	ОП “Конкурентоспособност”
2007	0	0	0	1 022	0	0
2008	0	3 214	81 548	0	0	0
2009	666	215	850 869	7 218	14 377	30 202
2010	0	62	295 181	61 805	120 576	95 040
2011	794	4 494	145 174	70 284	8 100	151 375
2012	117 535	750 018	123 863	30 807	141 287	183 529
2013	5 049	1 988	777 296	59 948	691 243	543 542
2014	47 933	505 747	976 068	305	1 041 092	326 057

Забележка: Използвани са данни от публичния модул в ИСУН, където не за всички проекти е налична необходимата за целите на изследването информация. Поради тази причина са направени допълнителни експертни оценки, на база на които са получени обобщените данни за разходите за професионални обучения. Възможно е съществуването на неточности и известни разминавания с официално публикувани данни, които отчитат всички проведени обучения, в т.ч. различни от професионални.

Източник: ИСУН, собствени изчисления

За целите на настоящия анализ е проведено цялостно изследване на инвестициите в човешки капитал, финансирани с европейски и други външни средства, като необходимите данни са набавени от „Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС” в България (ИСУН)⁶¹. В рамките на изследването са взети предвид всички проекти, чието изпълнение включва провеждането на едно или повече професионални обучения, развиващи ключови компетенции на участващите в обучителния процес. Направен е обстоен преглед и обработка на релевантната информация от отчетите по всички проекти, публикувани в ИСУН⁶². Взети са предвид както бюджетите на проектите, така и броя обучени служители, продължителността на обучението в часове и дни, и средствата⁶³, вложени в обученията.⁶⁴ Представената по-долу информация се отнася до всички проекти, чието изпълнение е включвало провеждането на едно или повече професионални обучения, развиващи ключови компетенции на участващите в обучителния процес⁶⁵.

⁵⁹ <http://ophrd.government.bg/> Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 г. (CCI: 2007BG051PO001)

⁶⁰ Пак там.

⁶¹ Системата ИСУН се състои от два модула – публичен и персонален, предназначен само за служители на държавната администрация, специализирана в управлението на оперативните програми. При провеждане на изследването са използвани данни, предоставени от публичния модул на ИСУН.

⁶² Показателите, отнасящи до изпълнението на политиките, финансирани от ОП РЧР, са базирани и на официалните публикации на Евростат за провежданата активна политика в ЕС.

⁶³ Особено важен индикатор за целите на настоящия проект са средствата, директно инвестирани в обученията, които се осъществяват в рамките на обособени дейности. Тези дейности включват провеждането на специализирани семинари и обучения, пряко свързани с развитието на професионални умения, прогресивно кариерно развитие и увеличаване на възможностите за по-успешна реализация. С цел установяване на стойностите на горепосочения индикатор по проектите, по които има отчетени обучения, но липсва публична информация за разходените средства, е използвана оценка за дела на тези разходи на база докладите от междинните оценки на ОП.

⁶⁴ Трябва да се отбележи, че не за всички проекти в ИСУН тази информация е налична.

⁶⁵ Обучения, които не са свързани пряко с развиването на ключови компетентности и професионални умения на кадрите, не са включени в направеното обобщение.

В рамките на първия програмен период инвестициите в професионални обучения, развиващи ключови компетенции по останалите оперативни програми (без ОП РЧР), възлизат на приблизително 8.3 млн. лв. Разходваните средства следват тенденция на значително нарастване в последните години от програмния период 2012–2014 г.

На база на представените данни по-долу могат да се идентифицират водещи оперативни програми, които в допълнение към ОП РЧР допринасят съществено за реализирането на обучителни дейности в икономиката. С най-голям принос в обучения има ОПАК – приблизително 39% от средствата за обучения са разходени в рамките на проекти по тази програма. Следваща по значение се явява ОПРР – 24% от разходите за обучение по програмите, извън ОП РЧР. На трето място по значимост е ОП „Конкурентоспособност“ – 16% от съответните разходи са по проекти в рамките на тази програма.

ОП „Конкурентоспособност“⁶⁶, ОП „Регионално развитие“⁶⁷, ОП „Околна среда“⁶⁸ и ОП „Транспорт“⁶⁹ имат по-различен фокус и не са насочени пряко към развитието на човешките ресурси, подобряването на компетенции, стимулирането на ученето през целия живот и други сходни дейности, попадащи в тази категория. Въпреки това, данните ясно показват, че тези оперативни програми са имали принос в развитието на човешкия капитал през периода.

По-долу са разгледани трите основни оперативни програми на ЕС, по които се осъществяват инвестиции в човешки капитал главно под формата на провеждането на различни обучения, а именно – ОП РЧР, ОПАК и ОПТП.

➤ ОП „Развитие на човешките ресурси“ (ОП РЧР)

За периода 2007–2014 г. според данните на ИСУН обучените лица/участвалите в обучения по ОП РЧР възлизат на 42 024⁷⁰. Общият размер на средствата, предвидени под формата на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по тези проекти, възлиза на 76 952.5 хил. лв. През изследвания период са одобрени проекти на стойност 42 728.6 хил. лв.

По подприоритети разходването на средствата според броя на обучените или участвалите в обучение е следното:

- По подприоритет „Насърчаване на икономическата активност и развитие на пазара на труда, насърчаващ включването“, която е втора по размер на предвидения ресурс за периода, през 2009–2014 г. са обучени/участвали в обучение 11.72 хил. души, като отпуснатите до момента средства са 5 533.7 хил. лв. БФП, а изразходваните национални средства са 694.3 хил. лв.
- По одобрени проекти по подприоритет „Подобряване производителността и адаптивността на заетите лица“ за периода 2008–2014 г. са обучени 16.65 хил. души. За целия период предвидените средства са в размер на 8 024.2 хил. лв. БФП, а по тази ос

⁶⁶ Проектите, за които има данни за проведени обучения са основно по приоритетна ос „Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване на развитието на благоприятна бизнес среда“, като данните сочат, че за тази цел са изразходени общо 1.097 хил. лв. за периода 2007-2014г. По приоритетна ос „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“ и „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“ инвестирани в обучения са 232 хил. лв. за периода 2007-2014 г. Общо по ОП „Конкурентоспособност“ за разглеждания период в обучения са вложени 1 329.7 хил. лв.

⁶⁷ Обучения по ОП „Регионално развитие“ са провеждани в рамките на проектите, изпълнени главно по приоритетните оси „Местно развитие и сътрудничество“ и „Устойчиво развитие на туризма“. По приоритет „Местно развитие и сътрудничество“ в периода 2007-2014 г. са изразходени 134.4 хил. лв., а по приоритет „Устойчиво развитие на туризма“ – 1 573.7 хил. лв. По приоритети „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ и „Техническа помощ“ в обучения са инвестирани 308.5 хил. лв. Общо по ОП „Регионално развитие“ за периода 2007-2014 г. в обучения са вложени 2 016.6 хил. лв.

⁶⁸ Проектите на ОП „Околна среда“, по които са извършени обучения, са главно по приоритетна ос „Техническа помощ“ – за периода 2007-2014 г. са вложени 21.3 хил. лв. По приоритетните оси „Подобряване и развитие на инфраструктурата за отпадъчни и питейни води в населени места с над 2 000 екв. ж. и в населени места с под 2000 екв. ж. попадащи в градски агломерационни ареали“ и „Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие“ общо за разглеждания период са вложени 1 244.3 хил. лв. Общо по ОП „Околна среда“ за периода 2007-2014 г. в обучения са инвестирани 1 265.7 хил. лв.

⁶⁹ Тази оперативна програма е финансирала обучения само по един от своите приоритети – „Техническа помощ“. Общо по ОП „Транспорт“ за периода 2007-2014 г. в обучения са вложени 171.9 хил. лв.

⁷⁰ Данните се отнасят само за проектите, за които в ИСУН има посочени бройки за обучени лица или участници в обучения

за периода са отпуснати 7 492.9 хил. лв. БФП, от които 1 114.1 хил. лв. са национално съфинансиране.

- По подприоритет „Подобряване на качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието“ за периода 2008–2014 г. според налични данни в ИСУН са обучени 0.13 хил. Души, като предвидената БФП по този подприоритет е 276.1 хил. лв., а са усвоени 233.5 хил. лв., от тях националното финансиране възлиза на 35 хил. лв.

Табл. 3-9: Участвали в обучение, финансирано със средства от ОП РЧР по подприоритет/ приоритетна ос, БФП, 2007–2014 г., хил. лв.

Бр. обучени лица/участници	БФП – общо планирани	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Общо отпуснати
Насърчаване на икономическата активност и развитие пазара на труда, насърчаващ включването										
11 718	22 652.8	0.0	0.0	1 189.7	3 295.8	-195.6	377.7	665.0	201.1	5 533.7
Интегриране на уязвимите групи на пазара на труда										
11 716	22 634.3	0.0	0.0	1 189.7	3 295.8	-195.6	377.7	665.0	197.4	5 530.0
Заетост чрез развитие на предприемачеството										
2	18	0	0	0	0	0	0	0	4	3.7
Подобряване производителността и адаптивността на заетите										
16 651	8 024.2	0	843	2 384	3 033	998	-8	13	231	7 492.9
Подобряване адаптивността на заетите лица										
16 439	7 890	0	843	2 384	3 033	998	-8	13	204	7 466.0
Подобряване на качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието										
130	276.1	0.0	22.7	75.6	0.0	0.0	0.0	35.6	99.6	233.5
Подобряване на качеството на услугите в образованието и обучението										
30	177.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.6	99.6	135.2
Укрепване на връзките между институциите за образование и обучение, научно-изследователския сектор и бизнеса										
100	98.3	0.0	22.7	75.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	98.3
Подобряване на достъпа до образование и обучение										
3 220	1 209.8	0.0	80.0	212.3	384.0	162.3	236.0	100.3	-1.8	1 173.0
Достъп до образование и обучение за групи в неравностойно положение										
523	721.5	0.0	54.0	143.9	80.4	75.3	236.0	100.3	-1.8	688.1
Деца и младежта в образованието и обществото										
2 697	488.3	0.0	25.9	68.4	303.6	87.0	0.0	0.0	0.0	484.9
Социално включване и насърчаване на социалната икономика										
9 055	23 825.1	28.0	403.4	1 559.2	2 191.0	1 457.5	1 640.9	4 698.1	4 108.6	16 086.6
Подкрепа на социалната икономика										
2 146	8 875.3	0.0	0.0	0.0	276.2	399.6	1 141.9	4 698.1	4 108.6	10 624.5
Социални услуги за превенция на социалното изключване и преодоляване на неговите последици										
6 909	14 949.9	28.0	403.4	1 559.2	1 914.7	1 057.8	499.0	0.0	0.0	5 462.2
Повишаване ефикасността на институциите на пазара на труда, социалните и здравни услуги										
1 250	20 964.5	0.0	0.0	0.0	0.0	616.1	1 952.1	4 210.6	5 430.1	12 208.9
Развитие и усъвършенстване на системата на пазара на труда										
250	14 200.0	0.0	0.0	0.0	0.0	616.1	1 952.1	3 710.6	3 773.3	10 052.1
Укрепване на капацитета на институциите за социално включване и за предоставяне на здравни услуги										
1 000	6 764.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	500.0	1 656.8	2 156.8
Общо										
42 024	76 952.5	28.0	1 348.7	5 420.8	8 903.3	3 038.1	4 198.6	9 722.7	10 068.4	42 728.6

Източник: ИСУН, собствени изчисления

- По проекти по подприоритет „Подобряване на достъпа до образование и обучение“ участвалите в обучение лица са 3.22 хил. души, като за периода 2008–2014 г. са използвани 1 173 хил. лв. БФП, а съфинансирането е в размер на 150.5 хил. лв.

- В ос „Социално включване и насърчаване на социалната икономика” за периода 2007–2014 г. по данни от ИСУН са обучени 9.055 хил. души. За тяхното обучение са изразходвани 16 086.6 хил. лв. БФП, от които 4 189.3 хил. лв. са бюджетни средства.
- По подприоритет „Повишаване ефикасността на институциите на пазара на труда, социалните и здравни услуги” в обучения са участвали 1.25 хил. души, като средствата използвани за тяхното обучение, са 12 6208.9 хил. лв. БФП, а националното съфинансиране е в размер на 1 847.3 хил. лв.

Табл. 3-10: Участвали в обучение, финансирано със средства от ОП РЧР, Национални средства, 2007–2014 г., хил. лв.

Бр. обучени лица/участници	БФП – общо планирани	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Общо отпуснати
Насърчаване на икономическата активност и развитие на пазара на труда, насърчаващ включването										
11 718	2 856.8	0.0	0.0	178.5	494.4	-29.3	56.7	99.8	-105.6	694.3
Интегриране на уязвимите групи на пазара на труда										
11 716	2 854.0	0.0	0.0	178.5	494.4	-29.3	56.7	99.8	-106.2	693.7
Заетост чрез развитие на предприемачеството										
2	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.6
Подобряване производителността и адаптивността на заетите										
16 651	1 187.5	0.0	126.4	357.7	444.9	149.7	-1.2	2.0	34.6	1 114.1
Подобряване адаптивността на заетите лица										
16 439	1 183.5	0.0	126.4	357.7	444.9	149.7	-1.2	2.0	30.6	1 110.0
Подобряване на качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда за изграждане на икономика, основана на знанието										
130	41.4	0.0	3.4	11.3	0.0	5.3	14.9	0.0	0.0	35.0
Подобряване на качеството на услугите в образованието и обучението										
30	26.7	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	14.9	0.0	0.0	20.3
Укрепване на връзките между институциите за образование и обучение, научно-изследователския сектор и бизнеса										
100	14.7	0.0	3.4	11.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.7
Подобряване на достъпа до образование и обучение										
3 220	181.5	0.0	14.4	27.7	33.9	24.3	35.4	15.0	-0.3	150.5
Достъп до образование и обучение за групи в неравностойно положение										
523	108.2	0.0	10.5	21.6	12.1	11.3	35.4	15.0	-0.3	105.6
Деца и младежта в образованието и обществото										
2 697	73.2	0.0	3.9	6.1	21.9	13.1	0.0	0.0	0.0	44.9
Социално включване и насърчаване на социалната икономика										
9 055	4 444.8	0.0	72.8	1 899.4	377.3	283.6	246.1	706.7	603.3	4 189.3
Подкрепа на социалната икономика										
2 146	1 772.9	0.0	0.0	0.0	84.2	119.3	171.3	706.7	604.6	1 686.1
Социални услуги за превенция на социалното изключване и преодоляване на неговите последици										
6 909	2 671.9	0.0	72.8	1 899.4	293.1	164.3	74.8	0.0	-1.3	2 503.2
Повишаване ефикасността на институциите на пазара на труда, социалните и здравни услуги										
1 250	3 144.7	0.0	0.0	0.0	0.0	92.4	292.8	631.6	830.5	1 847.3
Развитие и усъвършенстване на системата на пазара на труда										
250	2 130.0	0.0	0.0	0.0	0.0	92.4	292.8	556.6	582.0	1 523.8
Укрепване на капацитета на институциите за социално включване и за предоставяне на здравни услуги										
1 000	1 014.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0	248.5	323.5
Общо										
42 024	11 856.6	0.0	217.0	2 474.6	1 350.6	526.1	644.7	1 455.1	1 362.5	8 030.5

Източник: ИСУН, собствени изчисления

От наличните данни в ИСУН се вижда, че средно 70.8% от средствата предвидени за проекти по подприоритети/приоритетните оси (под формата на БФП), за които има данни за броя на обучените/участвалите в обучения, са били използвани за периода 2007–2014 г., а в рамките на програмния период на ОП РЧР могат да бъдат усвоени и останалите предвидени за целта средства.

➤ Европейски средства за обучения в публичната администрация

– ОП „Административен капацитет“ (ОПАК)

Сред основните цели на ОПАК за програмния период 2007–2013 г. са: „подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество (СГО) и Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система“⁷¹. Основно проектите, за които има данни за обучени лица, се изпълняват по приоритетните оси: „Управление на човешките ресурси“ и „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление“. С помощта на тази програма се повишават уменията и квалификацията на заетите в местната и централната администрация и съдебната власт. За периода 2008–2014 г. 4.756⁷² хил. лица са повишили квалификацията си, като за целта са изразходвани 3 760.8 хил. лв. БФП, а националният ресурс, изразходван по програмата, възлиза на 551 хил. лв. Средно изпълнението на програмата за периода 2008–2014 г. е 95.1%.

По подприоритети/приоритетни оси разходването на средствата според броя на обучените или участвалите в обучение е следното:

По приоритет „Управление на човешките ресурси“ за периода 2008–2014 г. са обучени 4.696 хил. души, като за целта са изразходвани 3 316.5 хил. лв. БФП, от които 484.4 хил. лв. е националното съфинансиране. По отделни приоритетни оси най-много са обучените лица по ос „Компетентна и ефективна държавна администрация“ – 3 754 хил. души, като съответно са вложени и най-много средства – 2 110.5 хил. лв. БФП.

Табл. 3-11: Участвали в обучение, финансирано със средства от ОПАК по подприоритет/приоритетна ос, БФП, 2007–2014 г., хил. лв.

Бр. обучени лица/участници	БФП – хил. лв.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Общо
Управление на човешките ресурси										
4 696	3 316.5	0.0	37.1	426.7	597.6	35.6	108.9	281.5	1 646.2	3 133.7
Компетентна и ефективна държавна администрация										
3 754	2 110.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	281.5	1 646.2	1 927.7
Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество										
270	177.7	0.0	37.1	110.2	0.0	30.4	0.0	0.0	0.0	177.7
Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси										
672	1 028.3	0.0	0.0	316.5	597.6	5.2	108.9	0.0	0.0	1 028.2
Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление										
60	444.3	0.0	0.0	117.5	168.1	170.7	-12.0	0.0	0.0	444.3
Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление										
60	444.3	0.0	0.0	117.5	168.1	170.7	-12.0	0.0	0.0	444.3
Общо										
4 756	3 760.8	0.0	37.1	544.3	765.8	206.3	96.9	281.5	1 646.2	3 578.0

Източник: ИСУН, собствени изчисления

По втората ос на приоритет „Управление на човешките ресурси“, използвана за усъвършенстване на уменията на администрацията и съдебната система – „Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси“ за периода 2009–2014 г. са обучени 0.672 хил. души като за целта са изразходвани 1 028.3 хил. лв. БФП, а националното съфинансиране е в размер на 154.2 хил. лв. По третата ос на този приоритет – „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“ са обучени 0.27 хил. души, като за целта са използвани 177.7 хил. лв. БФП, от които националните средства са 26.7 хил. лв.

⁷¹ http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/programme

⁷² Данните се отнасят само за проектите, за които в ИСУН има посочени бройки за обучени лица или участници в обучения

По другия приоритет на ОПАК, по който се изразходват средства за повишаване на административния капацитет – „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”, през периода 2009–2014 г. са обучени 0.06 хил. души, като за целта са изразходвани 444.3 хил. лв. БФП.

От наличните данни е видно, че по тази програма има изпълнение на проектите по подприоритетите/приоритетните оси в размер на 95.1%, като тези пари са били разплатени и използвани за обучението през първия програмен период.

– **ОП „Техническа помощ“ (ОПТП)**

Основната цел на ОПТП е „да се осигури надеждна единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) на структурните фондове и да се осигури за широката общественост подходящо комуникиране и публичност на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) на България и кохезионната политика на ЕС”. Основните бенефициенти по програмата са звената, пряко участващи в усвояването на средствата от ЕС. Също така, средствата по програмата са предназначени за управляващите органи по програмите; за местните власти, както и за обществеността, която има непосредствен достъп до информацията, съдържаща се в ИСУН.

Табл. 3-12: Участвали в обучение, финансирано със средства от ОПТП по подприоритет/приоритетна ос, БФП, 2007–2014 г., хил. лв.

Бр. обучени лица/участници	БФП – общо планирани	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Общо отпуснати
Подкрепа за изпълнението на дейностите, извършвани от Централното координационно звено, сертифициращия орган, одитиращия орган, Комитета за наблюдение на НСРР и Комитета за наблюдение на ОПТП										
3 470	4 874.2	0.0	0.0	297.3	577.1	1 189.2	597.7	393.5	882.2	3 937.0
Техническа помощ за Централното координационно звено										
49	557.8	0.0	0.0	0.0	0.0	127.1	6.7	298.6	40.7	473.0
Подкрепа на общините за разработване, управление и изпълнение на проекти, финансирани по структурните фондове										
621	2 575.8	0.0	0.0	294.8	36.9	153.0	135.9	261.4	841.6	1 723.4
Техническа помощ за сертифициращия орган										
2 800	1 740.5	0.0	0.0	2.5	540.2	909.1	455.1	-166.5	0.0	1 740.5
По-нататъшно развитие и подпомагане на функционирането на информационна система за управление и наблюдение										
2 340	414.7	0.0	0.0	78.8	61.7	93.9	46.7	-0.6	32.3	312.8
Постоянна подкрепа и обучение за потребителите на ИСУН										
2 340	414.7	0.0	0.0	78.8	61.7	93.9	46.7	-0.6	32.3	312.8
Популяризиране на европейската кохезионна политика в България и осигуряване на обща и статистическа информация										
130	540.0	0.0	0.0	0.0	0.0	80.0	79.5	160.4	71.3	391.1
Функциониране на национална мрежа от областни информационни центрове за кохезионната политика в България										
130	540.0	0.0	0.0	0.0	0.0	80.0	79.5	160.4	71.3	391.1
Общо										
5 940	5 828.8	0.0	0.0	376.1	638.8	1 363.0	723.9	553.3	985.8	4 640.8

Източник: ИСУН, собствени изчисления

През периода 2009–2014 г. с ресурс по програмата са обучени 5.94 хил. души⁷³, като за постигането на тази цел са изразходвани 4 640.8 хил. лв. БФП, а националното съфинансиране е в размер на 697.3 хил. лв. По приоритет „Подкрепа за изпълнението на дейностите, извършвани от Централното координационно звено, сертифициращия орган, одитиращия орган, Комитета за наблюдение на НСРР и Комитета за наблюдение на ОПТП” са обучени 3.47 хил. души, като за целта са използвани 3 937 хил. лв. БФП. Почти по равно са изразходвани средствата по

⁷³ Данните се отнасят само за проектите, за които в ИСУН има посочени бройки за обучени лица или участници в обучения.

приоритетни оси: „Техническа помощ за сертифициращия орган” и „Подкрепа на общините за разработване, управление и изпълнение на проекти, финансирани по структурните фондове”, като с тях са обучени почти всички лица по подприоритета. С 473 хил. лв. БФП са обучени 49 души по приоритетна ос „Техническа помощ за Централното координационно звено”.

По приоритет „Популяризиране на европейската кохезионна политика в България и осигуряване на обща и статистическа информация”, приоритетна ос „Функциониране на национална мрежа от областни информационни центрове за кохезионната политика в България” са използвани 391.1 хил. лв. БФП за обучение на 0.13 хил. души, докато националните средства са 58.7 хил. лв.

По приоритет две „По-нататъшно развитие и подпомагане на функционирането на информационна система за управление и наблюдение”, приоритетна ос „Постоянна подкрепа и обучение за потребителите на ИСУН” за подобряване и популяризиране на ИСУН са използвани 312.8 хил. лв. БФП за обучение на 2.34 хил. души, докато националните средства са 46.9 хил. лв.

На база на данните от ИСУН може да се твърди, че за периода 2009–2014 г. по ОПТП са изразходвани средно 76.2% от предвидените средства под формата на БФП. До края на периода и останалите планирани средства може да бъдат усвоени.

Табл. 3-13: Участвали в обучение, финансирано със средства от ОПТП по подприоритет/приоритетна ос, Национално съфинансиране, 2007–2014 г., хил. лв.

Бр. обучени лица/ участници	БФП – общо планирани	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Общо отпуснати
Подкрепа за изпълнението на дейностите, извършвани от Централното координационно звено, сертифициращия орган, одитиращия орган, Комитета за наблюдение на НСРР и Комитета за наблюдение на ОПТП										
3 470	731.1	0.0	0.0	44.7	86.6	178.4	89.7	60.0	132.3	591.7
Техническа помощ за Централното координационно звено										
49	83.7	0.0	0.0	0.0	0.0	19.1	1.0	44.8	6.1	70.9
Подкрепа на общините за разработване, управление и изпълнение на проекти, финансирани по структурните фондове										
621	386.4	0.0	0.0	44.4	5.5	22.9	20.4	40.2	126.2	259.7
Техническа помощ за сертифициращия орган										
2 800	261.1	0.0	0.0	0.4	81.0	136.4	68.3	-25.0	0.0	261.1
По-нататъшно развитие и подпомагане на функционирането на информационна система за управление и наблюдение										
2 340	62.2	0.0	0.0	11.8	9.2	14.1	7.0	-0.1	4.8	46.9
Постоянна подкрепа и обучение за потребителите на ИСУН										
2 340	62.2	0.0	0.0	11.8	9.2	14.1	7.0	-0.1	4.8	46.9
Популяризиране на европейската кохезионна политика в България и осигуряване на обща и статистическа информация										
130	81.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.0	11.9	24.1	10.7	58.7
Функциониране на национална мрежа от областни информационни центрове за кохезионната политика в България										
130	81.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.0	11.9	24.1	10.7	58.7
Общо										
5 940	874.3	0.0	0.0	56.6	95.8	204.5	108.6	84.0	147.9	697.3

Източник: ИСУН, собствени изчисления

3.3 Преглед на програмите, проектите и насърчителните мерки, финансирани със средства от държавния бюджет

3.3.1 Политики на пазара на труда през периода 2000–2002 г.

Настоящата част се базира на данните от справките за активната политика на пазара на труда, които се изготвят от Агенция по заетостта (преди това Национална служба по заетостта). През всички години на периода 2000–2014 г. справките включват данни за нововключените, за работилите лица и за изразходваните средства. Данните за нововключените лица и тяхната структура по уязвими групи са несистематични и в преобладаващия случай е трудно да се направят непрекъснати времеви редове за отделните интервенции, освен за данните за общо разходваните средства и за общия брой на работилите лица.

Отделянето на периода 2000–2002 г. в анализа от основния период (2003–2014 г.) се налага от факта, че през 2000 и 2001 г. мерките на пазара на труда са провеждани и отчитани съобразно стария Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, който е отменен през август 2003 г. Последната година (2002 г.) се явява преходна, като през нея се дава начало на някои програми и мерки по новия закон. Част от тях продължават да се прилагат и през следващите години, но друга част от интервенциите са с относително кратка продължителност на прилагане и биват преустановени по едно и също време с преустановяването на мерките по стария закон. Освен това, отчитането на мерките все още е насочено по-скоро спрямо целевите групи и дейности и не позволява групирането на данните по направления, какъвто е бил водещият принцип на групиране при анализа на програмите и мерките на пазара на труда през периода 2003–2014 г.

Изразходваните средства за активна политика на пазара на труда постоянно се увеличават през периода 2000–2002 г. – процес, който ще продължи чак до 2004 г., която е и годината с най-много разходи за мерки и програми, насочени към безработните лица. През 2000 г. изразходваните средства за активна политика са 44.3 млн. лв. от фонд ПКБ и още 17.9 млн. лв., финансирани от други източници (отново бюджетни средства, използвани за изплащане на обезщетения по различни постановления на МС и за финансиране на целеви програми). Основната част от изразходваните през 2000 и 2001 г. средства са за парични обезщетения и помощи при безработица (пасивни мерки) и до голяма степен определят бюджета на активната и пасивна политика на пазара на труда на правителството през тези години. В голяма степен това се дължи на високата безработица през периода 2000–2001 г., както и на големия брой на хората, имащи право на обезщетение за безработица.

Табл. 3-14: Изразходвани средства за ППТ и структура

	Изразходвани средства, хил. лв.			Структура			Структура*		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
А. Изразходвани средства за пасивни мерки	230 938	224 738		100%	100%				
1. За обезщетение за безработица	164 564	156 158		71.3%	69%				
2. За парична помощ на продължително безработни	7 266	10 729		3.1%	4.8%				
3. Други разходи за пасивни мерки	59 108	57 851		25.6%	25.7%				
Б. Изразходвани средства за активни мерки	44 288	70 999	83 544	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1. За квалификационни курсове (без включените по програми и мерки)	439	582	2 524	1.0%	0.8%	3.0%	2.4%	1.4%	4.6%
2. За програми и мерки за младежите	1 132	2 074	17 668	2.6%	2.9%	21.1%	6.1%	5.1%	32.2%
3. За програми и мерки за лица с трайно намалена трудоспособност	71	212	327	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%
4. За програми за заетост по чл. 53,56,78,79 [от ЗЗБНЗ]	14 172	35 222	28 283	32.0%	49.6%	33.9%	76.0%	86.4%	51.6%
5. За насърчаване на работодателите	1 021	1 759	5 870	2.3%	2.5%	7.0%	5.5%	4.3%	10.7%
6. За насърчаване на териториалната мобилност	96	110	43	0.2%	0.2%	0.1%	0.5%	0.3%	0.1%
7. За самостоятелна стопанска дейност на безработни	1 713	820	5	3.9%	1.2%	0.0%	9.2%	2.0%	0.0%
8. За мерки и програми, насочени към други уязвими групи			99			0.1%			0.1%
10. Други разходи	25 645	30 220	28 724	57.9%	42.6%	34.4%			
В. Разходи, финансирани от други източници	17 921	1 114		100%	100%				
1. За обезщетения по ПМС100/98 и ПМС141/2000г.	9 669	1 010		54.0%	90.7%				
2. За обезщетения по ПМС 74/97г.	56	103		3%	9.3%				
3. За финансиране на други програми	6	0		0.0%	0.0%				
4. Целеви средства по ПМС206/00г.	8 190	0		45.7%	0.0%				

* Структура на средствата за активни мерки, без други разходи (т. Б 10)

Източник: АЗ, собствени изчисления

Броят на хората, участвали в пасивни мерки на пазара на труда (получавали обезщетения или помощи за безработица), е 203 494 души през 2000 и 184 854 души през 2001 г. Основната част от тях са лицата с право на обезщетения за безработица (185 580 души през 2000 и 161 864 души през 2001 г.). Това е връхната точка на приватизационния процес в страната, поради което съществено се повишава броят на безработните в страната, включително на тези с право на обезщетение. Лицата, получаващи помощи за продължителна безработица, са 17 524 през 2000 и 22 501 души през 2001 г. Много малка част от лицата, включени в пасивни мерки през тези две години (около 0.2% от тях) са получаващи доплащане към заплатата си, когато са започнали работа на непълно работно време, докато тече периодът, през който имат право на обезщетение за безработица, а получаваното от тях възнаграждение за труд е по-малко от минималната работна заплата за страната (доплащането е в размер на 50% от полагащото им се обезщетение за безработица.)

Табл. 3-15: Брой лица, включени в ППТ и структура

	Брой лица			Структура			Структура*		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
А. Лица, включени в пасивни мерки	203 494	184 854		100%	100%				
1. Безработни, получили обезщетение за безработица	185 580	161 864		91.2%	88%				
2. Безработни, получили парична помощ за продължителна безработица	17 524	22 501		8.6%	12.2%				
3. Лица, получили парична помощ по чл.73 ал.5 [от ЗЗБНЗ] /при работа на непълно раб. време/	390	489		0.2%	0.3%				
Б. Лица, включени в активни мерки	140 701	192 045	252 737	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1. Безработни, устроени на работа чрез трудовите посредници	108 604	101 172	103 471	77.2%	52.7%	40.9%			
2. Лица, включени в курсове (без включените по програми и мерки)	6 629	4 626	16 142	4.7%	2.4%	6.4%	20.7%	5.1%	10.8%
3. Безработни, нововключени в програми и мерки за младежите	1 991	3 609	23 068	1.4%	1.9%	9.1%	6.2%	4.0%	15.5%
4. Нововключени лица с трайно намалена трудоспособност	122	444	523	0.1%	0.2%	0.2%	0.4%	0.5%	0.4%
5. Нововключени в програми за заетост по чл. 53,56,78,79 [от ЗЗБНЗ]	16 164	74 013	73 816	11.5%	38.5%	29.2%	50.4%	81.4%	49.5%
6. Нововключени по чл.61,62,63 [от ЗЗБНЗ] за насърчване на работодателите	4 440	6 667	8 689	3.2%	3.5%	3.4%	13.8%	7.3%	5.8%
7. Безработни, нововключени по чл. 55 [от ЗЗБНЗ] /териториална мобилност/	693	694	128	0.5%	0.4%	0.1%	2.2%	0.8%	0.1%
8. Безработни, получили полагащото им се обезщетение за стопанска дейност по чл. 54 [от ЗЗБНЗ]	2 058	820	583	1.5%	0.4%	0.2%	6.4%	0.9%	0.4%
9. Мерки и програми, насочени към други уязвими групи			302			0.1%			0.2%
10. Безработни, включени в други проекти			26 015			10.3%			17.4%
В. Лица, включени в програми и мерки, финансирани от други източници	67 197	14 638		100%	100%				
1.Лица,пол.еднократни обезщетения по ПМС100/98 и ПМС 141/2000г.	9 732	1 333		14.5%	9.1%				
2. Лица, получаващи обезщетение по ПМС 74/97г.	88	114		0.1%	0.8%				
3.Безработни, включени в други програми	3 134	13 191		4.7%	90.1%				
4.Лица, нововключени в програми и мерки, финансирани по ПМС 206/2000г.	54 243	0		80.7%	0.0%				

* Структура на лицата, включени в активни мерки, без устроените на работа чрез трудовите посредници (т. Б 1)

Източник: АЗ, собствени изчисления

Броят на лицата, участвали в активни мерки на пазара на труда, постоянно се увеличава през периода 2000–2002 г. През 2000 г. те са били 140 701, а през 2002 г. броят им е нараснал до 252 737 души. Основната част от тях са лицата, устроени на работа на първичния трудов пазар чрез посредничеството на БТ (77.2% от участвалите в активни мерки през 2000 г. и 40.9% през 2002 г.), но като абсолютен брой те са почти постоянни през целия период (между 100 и 110 хил. души годишно). Основният фактор, довел до увеличаването на участниците в активните мерки на пазара на труда, е увеличаването на броя, разнообразието и обхвата на мерките и програмите за насърчаване на заетостта на безработните лица и за тяхната професионална квалификация.

И през трите години най-много са били участниците в програми за общественополезни дейности, организирани от държавни, общински или частни предприятия, както и програми (национални, регионални или браншови), които са свързани с приоритетите на национални стратегически документи. През 2000 и 2002 г. в подобни програми са участвали около половината от всички участвали в активните мерки (без лицата, устроени на първичния пазар с посредничеството на БТ), а през 2001 г. техният дял е надхвърлил 80%. Сред най-важните програми през този период от този набор са двете програми за временна заетост („Националната програма за временна заетост“ и „Програма за временна заетост – зима“), в които участват над 5 хил. души през 2000 г. и над 30 хил. души през 2001 г. В този набор от програми е и програмата „От социални грижи към заетост“, която доминира активните мерки и програми на МТСП след 2003 г., като в нея участват 5-6 хил. души годишно през 2000 и 2001 г.). През 2002 г. основната част от хората, участвали в тези програми, са включени в националните програми за заетост (около 85%), а останалата част участват в регионални програми за заетост. През тази година няма практическа реализация на браншови програми за заетост.

От програмите и мерките с пряка насоченост към конкретна уязвима група на пазара на труда, относително най-голяма реализация намират тези, насочени към насърчаване на младежката заетост. През 2000 и 2001 г. в тях участват между 4 и 6% от лицата, включени в активни мерки, но през 2002 г. дялът им съществено се увеличава и надхвърля 15%. Основното направление, по което практически се осъществява насърчаването на младежката заетост през 2000 и 2001 г., е било по линия насърчаване на работодателите да наемат младежи, които са завършили средно (до 24 г.) или висше (до 28 г.) образование и след това не са имали трудова заетост, като на работодателите се изплащат суми, покриващи трудовите възнаграждения на наетите безработни лица за срок от 12 месеца в размер на МРЗ и всички осигурителни плащания, свързани с нея. Все пак, трябва да се има предвид, че през 2002 г. в кръга от интервенции за младежка заетост е отчетена и програмата „От социални грижи към заетост“ (41% от всички участвали в интервенции по младежка заетост), която през предходните години е сред програмите за обществено полезна дейност.

Мерките и програмите за насърчаване на заетостта на лицата с трайни увреждания все още не представляват съществена част от общия набор от интервенции на пазара на труда, като и през трите години на периода 2000–2002 г. в тях участват под 0.5% от участниците във всички активни мерки. От 2002 г. се отделят интервенции, които са насочени към други уязвими групи на пазара на труда, като самотни майки и майки с деца до 3 години или безработни, изтърпели наказание „лишаване от свобода“. Мерки за тези уязвими групи има и през 2000–2001 г., но тогава те са компоненти от национални програми за заетост. През 2003 г. се поставя началото на процес, при който тези уязвими групи се поставят във фокуса на специално разработени интервенции.

Програмите, чийто фокус е повишаването на професионалната квалификация на безработните лица, имат относително висок дял сред набора от активни мерки през този период. В тях са включени около 20% от всички участници в активни мерки през 2000 г., но през следващите две години този дял намалява. През 2002 г. стартира и изцяло ново направление от мерки, които са насочени към професионалното обучение на възрастни лица. Основната част от тях (близо 95%) са безработни лица, но тези мерки вече включват и лица, които са наети на работа, но желаят да повишат квалификацията си. Впоследствие курсовете за професионална квалификация и курсовете за мотивационно обучение не се ограничават единствено за безработни лица и допринасят за подобряването на качествата на работната сила като цяло, а не единствено на лицата с регистрация в БТ.

В този контекст става въпрос за чисто квалификационни и образователни курсове, тъй като част от мерките с друга насоченост (за стимулиране на заетостта на младежи, на лица с трай-

ни увреждания, насърчаване на самостоятелна заетост и др.) също имат квалификационен компонент. В повечето от тях, обаче, практическата реализация на квалификационния компонент е твърде слаба, като обикновено под 1% от работилите по програмите лица са преминали и някакъв квалификационен курс. Единствени изключения са две регионални програми за заетост и мярката за насърчаване на самостоятелната заетост сред безработните лица. Програмата „Бърз старт“, част от регионалните програми за заетост, осигурява 100% участие в квалификационни курсове на лицата, които са работили по нея. (През 2000 и 2001 г. по тази програма нововключените лица са общо 477 души.) Друга програма от набора регионални програми за заетост от 2000–2001 г. се нарича „Ограмотяване, квалификация, заетост“ и 50% от нововключените в нея лица през 2000 г. и 87.4% от тези през 2001 г. са преминали курсове за ограмотяване и/или квалификация. (През 2000 и 2001 г. по програма „Бърз старт“ нововключените лица са общо 248 души.)

Друга смесена инициатива, в която квалификационният компонент е бил относително по-силен, е насърчаването на самостоятелната заетост сред безработните лица. През 2002 г. 12% от участвалите в тези програми са преминали квалификационни курсове. Все пак, през предходните две години реализацията на квалификационния компонент е твърде скромно, като под 1% от участвалите в тези програми са участвали и в квалификационни курсове.

По същество програмите за насърчаване на предприемачеството сред безработни лица предвижда изплащането на полагащото се обезщетение за безработица във вид на еднократна парична сума след представяне и одобрение на бизнес проект. Тази програма е относително по-активна през 2000 г., когато в нея са участвали 2 048 лица, но през следващите две години нейният размах намалява и през 2002 г. в нея участват 583 лица.

С относително по-голям обхват през периода 2000–2002 г. са били програмите и мерките за насърчаване на работодателите за наемане на безработни лица на непълно работно време, за наемане на продължително безработни лица или за наемане на първите пет лица, насочени от БТ. През 2000 г. в тези програми са участвали 4 440 лица, като техният брой нараства постоянно и през 2002 г. почти се удвоява (8 689 души). През следващите години тези програми продължават да се изпълняват, но обхватът им намалява съществено.

През разглеждания период се прилага мярката за повишаване на териториалната мобилност на безработните лица, която също се изпълнява и през следващите години. По тази мярка се предвижда изплащане на еднократни суми за пренасяне покъщнината на участниците в мярката и техните семейства или за покриване на транспортни разходи, когато работното място на участника в мярката е в друго населено място, различно от местоживеенето му. През 2000 и 2001 г. участвалите в мярката са малко под 700 души годишно, но през 2002 г. техният брой намалява до 128.

През 2002 г. започва и отчитането в данните на АЗ на още няколко програми, чието действие продължава през следващите години. Става въпрос за проектите „Красива България“, „Заетост чрез подкрепа на бизнеса – JOBS“ и др. Повечето от тези програми и проекти се финансират освен със средства за активна политика на пазара на труда и чрез субсидии от външни донори. През 2003 г. в тези програми са участвали 26 015 души или 17.4% от всички участници в активните мерки през годината. Най-голяма по мащаб е проект „Красива България“, в която участват 8 450 души или около една трета от всички лица, включени в други програми.

През 2000 и 2001 г. са реализирани мерки, финансирани от други източници. Източникът на финансиране в случая е държавният бюджет и мерките са свързани най-вече с протичащото реструктуриране на икономиката и облекчаване на ефектите от съкращаването на заетостта в икономиката и в конкретни сектори и отрасли. По своя характер това са предимно пасивни мерки и представляват изплащане на обезщетения на засегнати от мерките по реструктурирането лица. Тук се включват следните мерки:

- Изплащане на еднократни парични обезщетения на лицата, засегнати от ликвидацията или финансовото оздравяване на търговски дружества с преобладаващо държавно или общинско участие (1 000 лева);
- Изплащане на еднократни парични обезщетения на лицата, освободени от работа от търговски дружества с държавно участие от отрасъл „Въгледобив“ (1 000 лева);
- Изплащане на обезщетения на съпругите (съпрузите) на кадрови военнослужещи, на които са прекратени трудовите правоотношения, защото са ги последвали при

преместването им от едно населено място в друго (обезщетението е равно на минималната работна заплата за месеците, когато правоимащото лице е останало без работа, но за не повече от 12 месеца).

В изброените мерки участват 9 820 души през 2000 и 1 477 души през 2001 г.

Допълнителна мярка осигурява квалификация на лицата, освободени от системата на Министерство на отбраната и на държавното строително предприятие „Главно управление Строителни войски“, както и други програми. По това направление броят на участниците е 3 134 души през 2000 г. и 13 191 души през 2001 г.

През 2000 г. в групата на лицата, участвали в мерки, финансирани от други източници, се вливат допълнително 54 243 души. На практика това са лица, които са участвали в други мерки и програми от активната политика на МТСП. Единствената разлика с останалите лица, участвали в активните мерки на пазара на труда, е, че останалите са финансирани от събраните средства във фонд ПКБ, а в случая финансирането е осигурено чрез допълнителна субсидия от държавния бюджет. Това са лица, включени в мерки и програми, финансирани според ПМС 206/2000 г., което фактически дофинансира програмата за активна политика през 2000 г. Според това ПМС се осигуряват допълнителни 19.5 млн. лв., от които 15.2 млн. лв. са за фонд ПКБ, чрез които се финансират мерки по насърчаване на заетостта и професионалната квалификация, провеждани през месеците октомври, ноември и декември на въпросната година.

3.3.2 Активни политики на пазара на труда през периода 2003–2014 г.

Анализът на АППТ⁷⁴ през периода 2003–2014 г., финансирани от държавния бюджет, са групирани според видове направления, като е следвана класификацията на активната политика по направления, използвана от Евростат. Съответните направления са както следва:

Направление 2	Обучение
Направление 4	Насърчаване на заетостта
Направление 5	Субсидирана заетост и рехабилитация
Направление 6	Пряко създаване на заетост
Направление 7	Инициативи за подпомагане на предприемачеството

► Направление 2 „Обучение“

Направление „Обучение“ обхваща действията, насочени към повишаване на пригодността за заетост на целевите групи на активната политика на пазара на труда, чрез предоставяне на различни форми на обучение.

В периода 2003–2014 г. обхватът на направление „Обучение“, измерен чрез изразходвания за обучение ресурс⁷⁵ в общите средства за програми и мерки за насърчаване на заетостта, е най-голям в периода 2004–2008 г., с пикова стойност от 25.8 млн. лв. през 2005 г. и дял в общия бюджетен ресурс от 15.5%. През този период най-голяма тежест в разходите на направлението има обучението за придобиване на професионална квалификация по чл. 63 от ЗНЗ, които възлизат на 11.5 млн. лв. средно на година. Следвайки общата тенденция на понижаване на обхвата на активните програми и мерки в годините след 2009 г., бюджетните средства за обучение

⁷⁴ Програмите и проектите, финансирани със средства от държавния бюджет, предлагат на безработни лица, предимно от неравнопоставените групи на пазара на труда, по принцип временна заетост, като по този начин се цели да се запазят или повишат техните трудови навици и способности. Участието им в програмите е преход към последваща заетост на първичния пазар. Насърчителните мерки, регламентирани в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), стимулират работодателите, чрез предоставяне на субсидии, да разкриват нови работни места, да прилагат гъвкаво работно време, да наемат на работа за определен срок безработни лица от неравнопоставените групи на пазара на труда. По този начин, от една страна, се разкриват нови работни места на първичния пазар, а от друга страна, се субсидира заетостта на хора в неравностойно положение на пазара на труда.

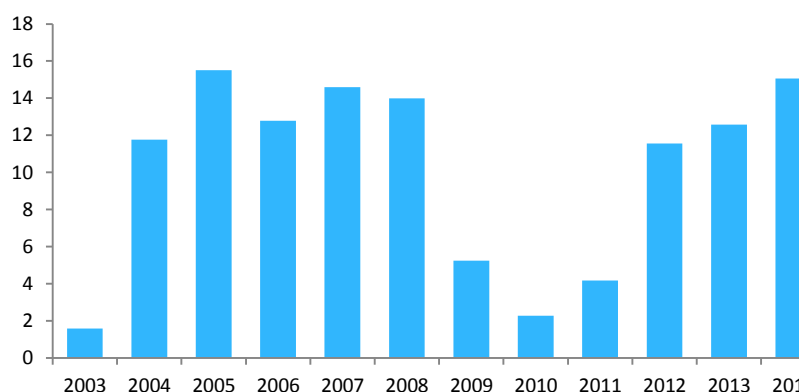
⁷⁵ Ресурсът за обучение е изчислен въз основа на данните на АЗ за изразходваните средства от държавния бюджет. Тъй като наличната информация на АЗ не съдържа данни за изразходваните средства за професионална квалификация на възрастни по чл. 63 от ЗНЗ, за периода 2004–2011 г. последните са взети от Евростат и добавени към агрегацията на програмите, проектите и насърчителните режими, които попадат в направление „Обучение“, направена въз основа на данните на АЗ. Съгласно публикуваните в Евростат доклади, описващи интервенциите на пазара на труда за България, източник на разходите за професионална квалификация на възрастни е държавният бюджет.

също значително намаляват и достигат най-ниската си стойност от 1.4 млн. лв. през 2010 г. От 2011 г. насам разходите за обучение отбелязват тенденция на повишение до 12.3 млн. лв. през 2014 г., което, в условията на относително задържане на общия ресурс за активни програми и мерки допринася за повишението на дела на средствата за обучение до 15.1%, който дял е съпоставим с предкризисните години, когато обхватът на политиката е значително по-голям. Повишаването на средствата за обучение през последните години е свързано преди всичко с реализацията на различни програми и проекти за обучение на уязвимите групи на пазара на труда, с цел повишаване на тяхната адаптивност към новите изисквания на икономиката и по-добро съответствие с нуждите на работодателите от работна сила с определени умения и квалификация.

По-високата тежест в общия обхват на направлението „Обучение“ от страна на обучението за придобиване на професионална квалификация и мотивационното обучение, съгласно чл. 63 от ЗНЗ, в периода 2003–2008 г. спрямо следкризисния период, се потвърждава и от данните на АЗ за броя на безработните, започнали и завършили обучение за професионална квалификация, както и за преминалите мотивационно обучение. Средният брой на започналите обучение за професионална квалификация в периода 2003 и 2008 г. възлиза на 19.8 хил. души, като на практика почти всички започнали са го завършили (19.5 хил. души). Образователната структура на лицата, преминали обучение за професионална квалификация, показва, че преобладаващо са включени лица със средно образование, съответно 61.9% за периода 2003–2008 г. и 67.4% за периода 2009–2014 г., следвани от безработните с висше образование, с дялове от 18.1% и 24.6% за двата периода. Със значително по-малки и същевременно намаляващи дялове в годините след началото на кризата са лицата с основно и тези с начално и по-ниско образование – съответно 6.3% и 1.7% средни стойности за периода след 2009 г. След 2009 г. започналите и завършили обучение за професионална квалификация са с над 20 пъти по-нисък обхват в сравнение с периода до 2008 г.

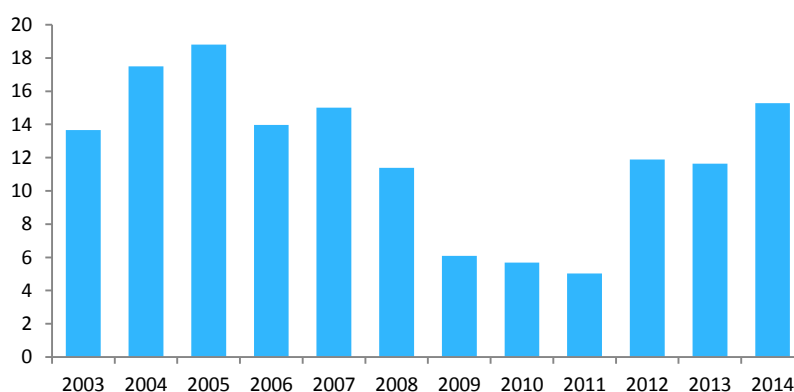
Безработните, преминали мотивационно обучение в периода 2003–2008 г., са със значително по-малък обхват в сравнение с тези, завършили обучение за професионална квалификация, като броят им възлиза средно на 5.3 хил. души. Образователната структура на безработните с мотивационно обучение в годините преди кризата е подобна на тази на лицата с професионална квалификация, като в периода след 2009 г. делът на участвалите в мотивационно обучение на лицата с висше и средно образование продължава да се увеличава съответно до 20.3% и 55.6%, за сметка на понижение в дела на лицата с основно и начално и по-ниско образование, съответно до 11.9% и 12.2%⁷⁶. Следва да се отбележи, че в годините след

Фиг. 3-4: Дял на изразходваните средства за направление „Обучение“ от всички изразходвани средства за програми и мерки на пазара на труда, %



Източник: АЗ, Евростат, собствени изчисления

Фиг. 3-5: Дял на включените в направление „Обучение“ от общия брой на включените в програми и мерки за обучение и заетост, %



Източник: АЗ, собствени изчисления

⁷⁶ Периодът след 2009 г. включва налични данни до 2012 г.

началото на кризата понижението в обхвата на мотивационното обучение е по-плавно в сравнение с намалението при професионалната квалификация и на практика средният брой на лицата с мотивационно обучение за периода 2009–2012 г. от 1 763 души е почти два пъти по-висок от средния брой на безработните, завършили обучение за професионална квалификация, който възлиза на 878 души за периода 2009–2014 г.

Сред причините за по-голямата тежест на обучението на възрастни, съобразно потребностите на пазара на труда в периода до началото на икономическата криза, е постепенното ускоряване в темповете на растеж на икономиката и акумулирането на недостиг на труд в определени дейности и квалификации. След 2009 г. този проблем значително отслабва, но влиянието на кризата се изразява в освобождаване на заетост предимно при по-ниско квалифицираните работници и перспективите за формиране на структурна безработица и новите изисквания от знания и умения на работната сила обуславят поставянето на акцент върху обучението по програми и мерки.

След като през 2004 и 2005 г. броят на включените в обучение по програми и мерки за насърчаване на заетостта достига най-голям дял от всички включени в програми и мерки за обучение и заетост за целия период между 2003 и 2014 г., в размер на 17.5% и 18.8%, през следващите години включените в обучение намаляват и достигат най-ниската си стойност през 2011 г., съответстваща на дял от 5% в общия обхват на активната политика по заетостта. От 2012 г. броят на нововключените в обучение отново започва да нараства и през 2014 г. вече възлиза на 15.3% от общо включените в програми и мерки за обучение и заетост.⁷⁷

В периода 2003–2014 г. се реализират значителен брой програми, проекти и мерки, насочени към обучение на целевите групи за подкрепа на пазара на труда. Тъй като значителна част от тях осигуряват и субсидирана заетост, реализираните интервенции са окрупнени според насочеността на програмите, проектите и мерките за насърчаване на заетостта към определен тип дейности или отрасли, както и към определени групи безработни, както следва:

Група 1	Национални програми и проекти, които включват компонент обучение за повишаване на пригодността за заетост и чиято реализация е свързана и с осигуряване на заетост в дейности с предимно общополезен характер.
Група 2	Програми, проекти и насърчителни режими за обучение, стажуване и чиракуване на младежи.
Група 3	Програми и проекти за обучение на други уязвими групи на пазара на труда (жени, майки, безработни в неравностойно положение, лица, лишени от свобода, роми).
Група 4	Насърчителни режими за работодателите да наемат безработни лица за стажуване или чиракуване.
Група 5	Програми и проекти за обучение на безработни лица според нуждите на работодателите.
Група 6	Регионални и общински програми, които включват компонент обучение и осигуряват заетост в дейности с обществен интерес, програми и проекти за обучение на безработни от дейности на бюджетна издръжка и други регионални проекти за обучение.
Група 7	Национални програми в подкрепа на хората с увреждания.
Група 8	Други програми, проекти и насърчителни режими за обучение на безработни.

Структурата на направление „Обучение“, представена чрез дела на включените в обучение безработни и изразходвания бюджетен ресурс в съответните показатели за цялото направление „Обучение“ показва, че в периода до началото на икономическата криза с най-широка реализация се характеризират програмите и мерките за обучение на младежи, насърчителните режими за стажуване и чиракуване на безработните, както и други програми и проекти за обучение на безработни лица (Групи 2, 4 и 8⁷⁸). След 2009 г. Групи 2 и 4 запазват относително висок дял в реализацията на активната политика за обучение, като отчетливо повишение на обхвата се наблюдава при интервенциите, насочени към уязвими групи на пазара на труда, като жени, майки, лица в неравностойно положение, лишени от свобода, роми (Група 3), както и при програмите и проектите, насочени към обучение на безработните, съобразно нуждите на работодателите от определени квалификации (Група 5).

⁷⁷ Изчисленията на броя на включените в направление „Обучение“ се основават на данните на АЗ, въз основа на програмите, проектите и насърчителните режими, които по дефиниция се включват в това направление.

⁷⁸ Делът на изразходваните средства за Група 8 за някои години преди 2008 г., както и за периода след 2008 г. е 0%, тъй като справките на АЗ не предоставят информация за изразходвания бюджетен ресурс за програмите, които попадат в Група 8.

Табл. 3-16: Структура на направление „Обучение” според включените лица и изразходваните средства по групи програми, проекти и мерки за обучение, %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Включени лица, %												
Група 1	24.5	16.9	8.4	3.9	5.2	6.3	30.7	1.7	10.5	0.0	2.0	1.5
Група 2	15.6	36.9	31.6	25.0	15.4	22.4	3.4	67.7	40.6	6.3	11.9	1.5
Група 3	0.5	0.8	0.5	13.5	10.6	11.3	17.1	27.4	29.3	77.2	24.2	23.3
Група 4	8.8	27.5	40.1	28.9	32.3	33.6	6.2	0.0	14.3	4.5	4.7	0.8
Група 5	0.3	0.0	0.0	0.0	0.7	0.1	1.8	0.0	0.0	10.8	43.4	70.5
Група 6	0.3	0.1	0.6	1.5	4.2	4.3	13.1	0.4	0.0	0.4	0.0	0.0
Група 7	0.6	0.1	5.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Група 8	49.5	17.7	13.8	27.1	31.6	22.0	27.7	2.8	5.2	0.8	13.8	2.4
Изразходвани средства, %												
Група 1	33.7	17.1	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Група 2	31.0	61.8	45.1	39.0	30.5	25.9	15.8	49.1	67.4	15.6	12.2	10.3
Група 3	0.8	0.8	0.6	12.5	11.3	10.2	15.7	24.3	19.5	56.0	30.6	22.7
Група 4	27.8	19.9	50.9	41.6	51.5	60.4	54.7	26.2	13.1	8.5	6.6	4.8
Група 5	1.1	0.0	0.0	0.0	1.1	0.1	1.9	0.0	0.0	19.7	50.7	62.3
Група 6	0.6	0.3	1.2	1.7	0.7	3.2	11.7	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0
Група 7	0.9	0.1	0.6	0.1	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Група 8	4.2	0.0	0.0	5.2	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Източник: АЗ, собствени изчисления

През 2003 и 2004 г. Група 1 също има относително висок дял в реализацията на направлението, който се характеризира с постепенно намаление през следващите години, независимо от отбелязаното повишение в дела на включените лица през 2009 г. През последните три години Група 1 е сред групите с най-малък обхват от всички програми, проекти и насърчителни режими за обучение⁷⁹.

Макар и отличаваща се като една от най-широкообхватните групи в активната политика на пазара на труда, а именно тази на младежите, в реализацията на Група 2 се наблюдава тенденция на намаление през периода 2004–2009 г., като през 2009 г. групата регистрира най-нисък дял сред нововключените и изразходваните средства в направление „Обучение”, съответно от 3.4% и 15.8%. През 2010 г. интервенциите от групата отбелязват най-висок дял в направление „Обучение” през целия период. Увеличаването на изразходваните средства по програмите от групата е повлияно от необходимостта от повишаване пригодността за заетост на младежите съобразно изискванията на пазара на труда в периода след началото на икономическата криза. От 2012 г. обаче отново се наблюдава съществено свиване на обхвата на мерките в групата.

В реализацията на програмите и проектите за обучение от Група 3 ясно се забелязва тенденция на повишение на обхвата през целия период от 2003 г. до 2014 г. През първите три години от разглеждания период делът на включените в обучение и на изразходваните средства е пренебрежимо малък (около 0.6-0.7%). Между 2006 и 2009 г. обхватът на групата е значително разширен в сравнение с предходния период, и делът им в общото направление „Обучение” се повишава до 17.1% на включените в обучение и до 15.7% на изразходваните средства през 2009 г. През 2010 г. и 2011 г. обхватът на Група 3 намалява, подобно на обхвата на цялото направление „Обучение”, но през следващите три години обхватът на групата отново се разраства и средният брой на включените в обучение е с над 30% по-висок спрямо периода 2006–2009 г., а изразходваните средства са над 3 пъти повече. Следва да се отбележи, че в периода 2012–2014 г. обхватът на Група 3 е вторият най-висок измежду всички групи програми, проекти и мерки за обучение, изпреварван единствено от този на Група 5. Уязвимите групи на пазара на труда са обект на различни интервенции през годините и като цяло са широко застъпени в

⁷⁹ Делът на изразходваните средства за Група 1 в периода 2006-2014 г. е 0%, тъй като справките на АЗ не предоставят данни за този показател за програмите и проектите, попадащи в тази група, при наличие на данни за реализацията, представена чрез броя на включените в обучение безработни лица.

активната политика по заетостта, но повишаването на тежестта на действията в тази област в посткризисните години намира обяснение в нуждата от засилване на подкрепата към тях, поради реструктурирането на икономиката и формирането на структурна безработица, и в резултат от това влошени шансове за тях за устройване на пазара на труда.

В обхвата и реализацията на мерките за стажуване и чиракуване могат ясно да се разграничат два периода. Първият обхваща годините между 2003 и 2008 г., когато тежестта на Група 4 в общия обхват на програмите, проектите и мерките за обучение нараства. На практика за всички години между 2005 и 2008 г. тази група е с най-голям дял на нововключените и изразходваните средства за обучение сред всички програми, проекти и мерки за обучение в направление „Обучение“. Влияние за това вероятно оказва и открояването на проблемите с недостига на труд в определени дейности и квалификации в периода на икономическо прегряване преди настъпването на кризата през 2009 г. През 2009 г. обхватът на Група 4 значително намалява, а през 2010 г. няма нововключени лица. В периода 2011–2014 г. включените в обучение по мерките се задържа на относително постоянно ниво около това от 2009 г., а ресурсът за изпълнение на насърчителните режими е значително по-нисък дори и от този през първата година на икономическата криза. Така, през последните три години от разглеждания период статуквото на преимуществен обхват на тази група в общата реализация на направление преди 2008 г. е значително променено в обратна посока, и тази група вече е с една от най-слабите реализации измежду всички останали групи в направление.

Тежестта на Група 5 е най-голяма в периода 2012–2014 г. В годините след 2012 г. стартират много нови проекти, насочени към обучение и заетост на безработните съобразно нуждите на работодателите. Последното е обусловено от променящите се изисквания към квалификацията на работната сила в годините след началото на икономическата криза през 2009 г., и отразява стремежът на активната политика да подкрепи все още крехкото възстановяване на търсенето на труд в частния сектор на икономиката.

Реализацията на регионалните и общинските програми за заетост и обучение (Група 6) включва интервенции от смесен тип, подобно на Група 1, които могат да бъдат както предоставяне на различни форми на обучение, така и осигуряване на заетост. Компонентът обучение в програмите с осигуряване на последваща заетост има относително нисък дял в сравнение с този на заетостта, а програмите, насочени само към предоставяне на обучение са с относително малък обхват в сравнение с останалите групи. Поради това и обхватът на цялата Група 6 в общата реализация на всички програми, проекти и мерки за обучение е сред най-ниските измежду всички групи в направление за целия наблюдаван период от 2003 до 2014 г. Все пак, в дела на нововключените в обучение и на изразходваните средства се забелязва тенденция на повишение в периода 2005–2009 г., като през 2009 г. е достигната и най-широката реализация на тази група, с дял от 13.1% на включените в обучение и 11.7% на изразходваните средства.

Поради спецификата на Група 7, която включва програми, насочени към осигуряване на подкрепа на хората с увреждания, в нея са включени само две програми, които съдържат компонент обучение. Наличната статистика за реализацията на този компонент на програмите, обаче, за разлика от компонента заетост, който има преимуществена тежест в тях, е откъслечна и неизчерпателна. Поради това, тежестта на обучението в двете програми в общия обхват на включените и изразходваните средства от всички програми, проекти и мерки за обучение в направление е пренебрежимо малък и е оценен на под 1%.

В Група 8 са включени програми, проекти и мерки за обучение, които не могат да се квалифицират в никоя от останалите групи. Поради непълнотата или липсата на информация за средствата по интервенциите, тежестта на тази група в общия обхват на програмите и мерките за обучение може да бъде представен по-скоро с дела на включените лица. Последният варира значително през годините и като цяло следва тенденция на намаление за целия разглеждан период, като в периода 2003–2008 г. делът на включените в Група 8 от общо включените в обучение по програми, проекти и мерки за обучение е на едно от челните места измежду всички разглеждани групи в направление.

➤ **Направление 4: Насърчаване на заетостта**

Направление „Насърчаване на заетостта“ е преимуществено насочено към работодателите. В него са включени повечето мерки за насърчаване на заетостта, предвидени в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), както и няколко програми с подобна насоченост. Над 99% от разходваните по направление средства са преки плащания към работодателите, които пок-

риват направените от тях разходи за работна заплата, за свързаните с нея плащания според Кодекса на труда (КТ) и за всички осигурителни рискове (социално, здравно осигуряване и за безработица) за лицата, насочени от бюрата по труда (БТ) и започнали работа. Единствените програми, по които има плащания към лицата, включени в тях (под 0.5% от всички плащания по направлението) са „Насърчаване на териториалната мобилност на безработните лица“ (чл. 42 от ЗНЗ) и „Наемане на безработни лица, получаващи обезщетения за безработица не повече от 5 месеца, за 4 часа“ (чл. 43 от ЗНЗ).

Разходите за направление „Насърчаване на заетостта“ постоянно увеличават дела си в общите разходи за АППТ през периода 2003–2008 г., като в последната година от този период този дял достига 19.1%. През 2009–2010 г. техният дял в общите разходи за АППТ се задържа малко под 19%. През следващите три години делът на направлението в разходите по АППТ, финансирани от ДБ, се повишава и е в диапазона 21–24%. През този период разходите за финансиране на активната политика от държавния бюджет рязко намаляват, както поради включването на ОПРЧР във финансирането на активната политика на правителството на пазара на труда, така и поради икономическата криза от 2009 г., която наложи съкращаване на всички бюджетни разходи, но разходите по направление 4 намаляха по-бавно от общите разходи за АППТ.

Фиг. 3-6: Дял на разходите и на работилите по направлението в общите разходи



Източник: АЗ, собствени изчисления

Делът на направлението в АППТ, измерен посредством броя работили по мерките и програмите лица, е по-висок в сравнение със случая, в който той е измерен на база изразходваните средства. През периода 2003–2006 г. (с изключение на 2004 г.) работилите по направлението лица са между 20–25% от работилите по всички мерки и програми. През периода 2007–2009 г. техният дял се увеличава и се колебае между 30 и 35%. След 2010 г., с намаляването на бюджетното финансиране на АППТ бяха намалени всички мерки и програми по направлението и особено по-големите от тях, поради което делът на работилите лица по направлението намалява и през последните две години от анализирания период се стабилизира над 23%.

По-високият дял на работилите и участвалите в мерките и програмите лица спрямо относителния дял на направените разходи от общите по АППТ е индикатор, че действията по това направление са относително „евтини“ в сравнение с действията по други направления.

Част от мерките и програмите, включени в направление „Насърчаване на заетостта“ са от смесен тип, като освен основната си насоченост (да насърчават работодателите да наемат лица с определени характеристики), включват и квалификационно-образователен компонент. В списъка на смесените мерки и програми са: „За продължително безработни младежи до 29 год. възраст на непълно работно време“ (чл. 36а от ЗНЗ); „Насърчаване на работодателите да наемат на работа лица от 50- до 64-годишна възраст, придобили право на професионална пенсия за ранно пенсиониране (чл. 55б от ЗНЗ); Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания; Наемане на безработни лица, получаващи обезщетения за безработица не повече от 5 месеца, за 4 часа (чл. 43 от ЗНЗ); „За майки (осиновителки) с деца от 3- до 5-годишна възраст“ (чл. 53а от ЗНЗ); „За запазване на заетостта при намаляване обема на работата или спиране на работа за повече от 15 дни“ (чл. 57 от ЗНЗ); „За лица, изтърпели наказание „лишаване от свобода“ (чл. 55 от ЗНЗ). Програми, които имат преобладаващо квалификационна насоченост са „Поддържане и повишаване на квалификация на наетите работници и служители (чл. 44 от ЗНЗ) и „Заместване по време на обучение (чл. 45 от ЗНЗ).

За разлика от програмите по направление „Субсидирана заетост“, където смесеният елемент е по-широко застъпен, а придобиването на квалификация е относително важно условие за последващото заемане на субсидираното работно място, в мерките и програмите от направление „Насърчаване на заетостта“ (изключваме директните мерки с пряка квалификационна насоче-

ност) квалификационният компонент е относително слабо развит. Разходите за квалификация-образование в общите разходи по програмите и мерките по направлението са под 0.3%, а след 2010 г. практически подобни разходи не са извършвани. Общото впечатление е, че по мерките и програмите за насърчаване на работодателите да наемат работна сила с определени характеристики, са предвидени възможности за предварителна или успоредна квалификация, но този, предвиден в дизайна на мерките и програмите потенциал, практически не се използва.

Табл. 3-17: Структура на направление „Насърчаване на заетостта” според разходите по групи мерки и програми

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Младежи	31.22%	15.61%	9.14%	6.86%	4.79%	4.52%	3.07%	2.49%	21.85%	22.35%	29.61%	23.57%
Продължително безработни лица	5.30%	5.46%	2.70%	1.59%	1.12%	0.66%	0.53%	1.78%	18.85%	6.74%	0.52%	3.86%
Лица с трайни увреждания	2.26%	8.61%	4.62%	5.14%	9.39%	20.30%	31.20%	61.11%	51.52%	52.68%	41.56%	54.78%
Възрастни	6.12%	32.06%	60.59%	68.92%	69.47%	59.73%	42.30%	30.75%	10.93%	9.17%	16.12%	9.48%
Родители	4.47%	8.88%	6.51%	6.30%	4.99%	5.84%	9.16%	2.83%	8.73%	7.51%	5.89%	5.51%
За предприемаческа дейност	29.59%	21.39%	15.46%	11.07%	9.10%	8.12%	5.58%	0.90%	2.80%	2.61%	3.05%	4.10%
За квалификация	22.24%	10.80%	2.11%	1.57%	1.72%	1.46%	0.33%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Други	0.44%	1.06%	0.80%	0.80%	0.95%	1.02%	8.79%	2.19%	5.38%	7.37%	4.36%	3.12%

Източник: АЗ, собствени изчисления

Мерките и програмите, включени в направление „Насърчаване на заетостта”, условно могат да бъдат разделени на няколко основни групи: насърчаване на младежка заетост; насърчаване наемаването на работа на продължително безработни лица; насърчаване заетостта на лица с трайни увреждания; насърчаване заетостта на възрастни лица; насърчаване на наемаването на работа на родители и осиновители; насърчаване на предприемачеството; насърчаване на квалификацията; и други. Проследяването на дела на разходите по мерките и програмите по тези групи дава представа за промяната на приоритетите в рамките на направлението през разглеждания период 2003–2014 г.

- През 2003 г. има относително висока диверсификация на разходите по различни приоритети в направлението. Все пак, през тази година най-големи разходи са направени за насърчаване на младежката заетост и за повишаване на квалификацията на наетите лица.
- Приоритетът върху младежката заетост се запазва и през 2004 г., но постепенно неговият дял в общите разходи по направлението намаляват и все по-голяма тежест имат разходите за насърчаване на заетостта на възрастни лица. През периода 2005–2008 г. разходите за мерки и програми по последния приоритет представляват повече от половината от всички разходи на направление „Насърчаване на заетостта”.
- През първите две години относително висок дял имат и разходите за насърчаване на предприемаческата дейност на безработните лица, но през следващите години тежестта на мерките и програмите в тази насока намаляват в общото направление.
- Насърчаването на заетостта на възрастни лица се запазва като един от основните приоритети в направлението чак до 2010 г., но постепенно неговото значение намалява.
- От 2008 г. като един от основните приоритети на направлението се явява насърчаване на заетостта на хора с трайни увреждания, като този приоритет остава основен до края на разглеждания период (2014 г.) През периода 2010–2014 г. (с единствено изключение на 2013 г.) разходите по мерки и програми за насърчаване на заетостта на хора с увреждания представляват повече от половината от разходите по направление „Насърчаване на заетостта”. Трябва да се отбележи, че мерките и програмите за хора с трайни увреждания са разгледани в частта за направление 5 „Субсидирана заетост и рехабилитация”.

- През последните години на анализирания период (2011-2014 г.) като един от основните приоритети на направление „Насърчаване на заетостта” отново се явява насърчаването на младежката заетост.
- Относително висока тежест имат мерките за насърчаване на заетостта на продължително безработните лица през 2011 г. (и 2012 г., но с намаляващо значение). Това вероятно е свързано с усилията на правителството да намали ефекта от икономическата криза от 2010 г. върху пазара на труда и формираната съвкупност от продължително безработни. През следващите години част от мерките и програмите в направлението са насочени и към продължително безработните лица, но освен това са и допълнително насочени към уязвимите групи на пазара на труда, откъдето са класифицирани към останалите приоритети (лица с трайни увреждания, възрастни или младежи с ниска степен на квалификация).

Ефективността на мерките и програмите от направлението е относително висока. Около 16.5% от участвалите в тях се регистрират повторно в бюрата по труда след приключването им. С най-висока ефективност са мерките и програмите от направлението за насърчаване на заетостта на младежи и за насърчаване на предприемачеството, като едва около 10.5% от участвалите в тях се връщат в бюрата по труда след приключването им. С относително най-ниска ефективност са мерките и програмите за насърчаване на заетостта на възрастни безработни (29.0%) и на безработни с трайни увреждания (24.4%) според избора за измерване на ефективността им показател.

Фиг. 3-7: Дял на повторно регистрираните в БТ участници в програмите и мерките на Направление 4 (по групи интервенции – за периода 2003-2014 г., %)



Източник: АЗ, собствени изчисления

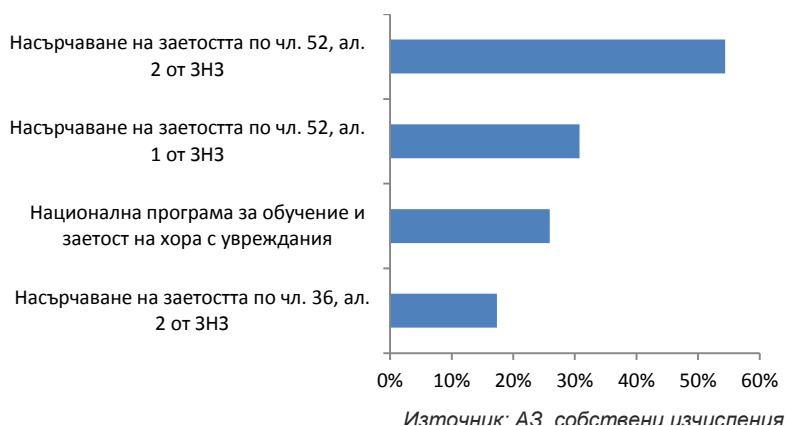
► **Направление 5: Субсидирана заетост и рехабилитация**

В това направление са включени единствено двете мерки за насърчаване на заетостта на лица с трайни увреждания, вкл. военноинвалиди (чл. 52, ал. 1 от ЗНЗ), и за насърчаване на заетостта на лица с трайни увреждания, наети на временна, сезонна или почасова работа (чл. 52, ал. 2 от ЗНЗ). Въпреки това, тук са представени и останалите мерки и програми, насочени към безработните лица с трайни увреждания, които според методологията на Евростат са включени в направление 4 „Насърчаване на заетостта”. Така се дава по-ясна и изчерпателна представа относно мерките, адресиращи лицата с трайни увреждания.

Подобно на направление „Насърчаване на заетостта”, и тук разходите са под формата на субсидия за работодателите, които откриват работни места за безработни лица с трайни увреждания. Тъй като в това направление са включени мерки, адресиращи само една уязвима група на пазара на труда, тя не представлява съществена част от активните мерки, финансирани от правителството. Обичайно разходите по мерките по чл. 52, ал. 1 и чл. 52, ал. 2 от ЗНЗ представляват около 2% от разходите по активната политика на правителството.

Най-голям размах имат двете мерки през периода 2005–2008 г., когато разходите по тях са между 3.5-4 млн. лв. годишно, а средногодишно по тях работят около и над 2 хил. души. През следващите години общият размах на двете мерки намалява, като през периода 2012–2014 г. годишните разходи по тях са в интервала 1.3–2.3 млн. лв., а работилите лица са между 440 и 830 души. През първите години на разглеждания период водещо значение има мярката по чл. 52, ал. 1 от ЗНЗ. През 2003 г. по нея са направени около 85% от всички разходи по направлението и участват около 85% от работилите по направлението лица. Постепенно нейната тежест в направлението намалява за сметка на мярката по чл. 52, ал. 2 от ЗНЗ. През 2013 и 2014 г. разходите по мярката по чл. 52, ал. 2 от ЗНЗ вече надвишават тези по мярката по чл. 52, ал. 1

Фиг. 3-8: Дял на повторно регистрираните в БТ участници в програмите и мерките на Направление 5 (по групи интервенции – %)



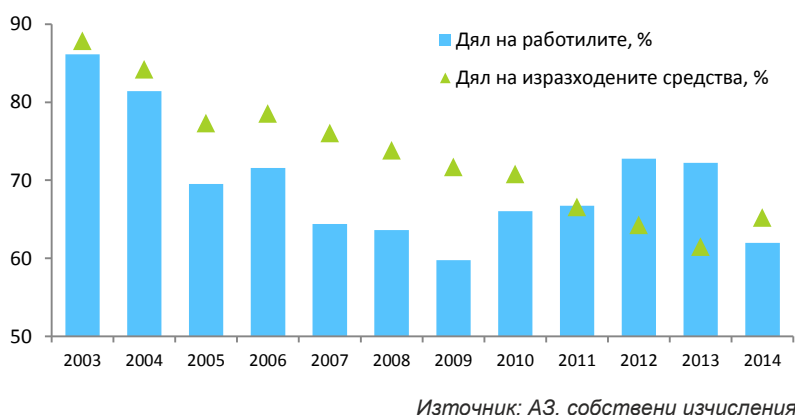
Ниска е ефективността и на другите две интервенции в направление – мярката по чл. 52, ал. 1 от ЗНЗ (30.7%) и Националната програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания (25.9%). Най-висока е ефективността на мярката за насърчаване на заетостта по чл. 36, ал. 2 от ЗНЗ, при която 17.4% от участниците в нея подновяват отново регистрацията си.

➤ **Направление 6 „Пряко създаване на заетост”**

Направлението „Пряко създаване на заетост” обхваща програмите и проектите, които са свързани с директно устройване на работа на безработните на пазара на труда, под формата на субсидирана заетост за определен период от време. Това е направление, което има водещо значение сред всички направления на активната политика на пазара на труда в страната. Тази съвкупност от програми и проекти заема най-голям дял от всички реализирани интервенции на пазара на труда като разходи, финансирани от държавния бюджет, в т. ч. и като брой на работилите лица за целия разглеждан период.

През периода 2003–2014 г. обхватът на всички интервенции, включени в това направление, възлиза на около 70% средногодишно, както по отношение на броя работили лица, така и по отношение на изразходваните средства. През годините обаче се наблюдава постепенно ограничаване в обхвата на направление. Делът на работилите в субсидирана заетост в общия брой на работилите по програми и мерки по ЗНЗ е най-висок през 2003 г. (86.1%), когато стартират и най-мащабните инициативи на пазара на труда (като националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост”, ОСПОЗ). Той достига най-ниската си стойност от 59.8% през 2009 г. В периода 2010–2013 г. този дял отбелязва известно повишение, което обаче не е свързано с увеличение в броя на работилите в субсидирана заетост, а е резултат от значителното свиване в общия брой на работилите в рамките на активните програми и мерки в годините на икономическата криза. Единственото изключение от тази тенденция е отбелязано през 2013 г., когато броят на участниците в субсидирана заетост се увеличава с над 44% спрямо предходната година, в резултат от решението на служебното правителство да отдели допълнителни 30.6 млн. лв. за активни програми и мерки.

Фиг. 3-9: Дял на работилите и изразходваните средства в направление „Пряко създаване на заетост” от общия брой на работилите и изразходваните средства за активни програми и мерки на пазара на труда



Изразходваните средства за субсидирана заетост като дял от общия бюджетен ресурс за активна политика на пазара на труда като цяло също се характеризира с тенденция на намаление. Едва след 2012 г. средствата за субсидирана заетост се увеличават на годишна база, като една от основните причини за това са повишенията на минималната работна заплата след 2011 г. и на други

трудови възнаграждения за участие в програмите.

В периода 2003–2014 г. се реализират значителен брой програми и проекти за субсидирана заетост с различна насоченост, обхват и продължителност на изпълнението. За целите на настоящия анализ прилаганите интервенции са окрупнени в 7 групи, дефинирани въз основа на идентифициран подходящ общ признак между отделните програми и проекти, вземащ предвид тяхната насоченост към определен тип дейности или отрасли, както и към определени групи безработни, както следва:

Група 1	Национални програми и проекти, насочени към създаване на заетост предимно в дейности с общополезен характер.
Група 2	Национални програми, насочени към подкрепа на хората с увреждания и предоставяне на социални услуги в семейна среда.
Група 3	Програми и проекти, насочени към осигуряване на заетост на младежите.
Група 4	Програми и проекти в подкрепа на други уязвими групи на пазара на труда (майки, неактивни лица, вкл. ромски медиатори, бежанци).
Група 5	Регионални и общински програми за заетост в дейности с обществен интерес, и програми и проекти в подкрепа на безработните от дейности на бюджетна издръжка.
Група 6	Програми и проекти с отраслова насоченост.
Група 7	Други програми и проекти, които се реализират с посредничеството на бюрата по труда (БТ).

За целия период от 2003 г. до 2014 г. изпълняваните програми и проекти, насочени към създаване на заетост в дейности с общополезен характер (Група 1), представляват най-мощната инициатива на пазара на труда, представена с най-голям дял на работилите лица и на изразходваните средства. Същевременно те се характеризират и с най-голям дял на върналите се в БТ след участие в програмите и проектите от всички интервенции, попадащи в направлението „Пряко създаване на заетост”. Най-голям обхват на програмите за субсидирана заетост се наблюдава през 2003 г. и 2004 г., когато стартира и се разгръща националната програма „ОСПОЗ”, след което в реализацията на последните се установява тенденция на постоянно намаляване, като единственото изключение е отбелязано през 2013 г. На практика тази група програми и проекти обуславя в основна степен както обхвата, така и тенденцията в реализацията през годините на цялото направление „Пряко създаване на заетост”. Следва да се отбележи, че с най-голяма тежест в Група 1 е националната програма „ОСПОЗ”, което е валидно както за началния момент на нейното приложение, когато безработицата отбелязва едни от най-високите си нива след икономическото реструктуриране през 1998–2000 г. от около 18–20%, така и в годините на икономическо прегряване през 2007–2008 г., когато нивото на безработицата достигна едни от най-ниските си исторически стойности от около 6–7%.

Реализацията на програмите, насочени към осигуряване на подкрепа за хората с увреждания, както и към предоставяне на социални услуги в семейна среда (Група 2) започва от 2005 г. След програмите и проектите за субсидирана заетост в дейности с общополезен характер, тази група е втората по обхват и реализация в рамките на направлението „Пряко създаване на заетост” за целия период до 2014 г. Прави впечатление, че обхватът на включените в програми е значително по-голям в периода 2005–2009 г. в сравнение с годините между 2010 и 2014 г. Макар устроените на работа лица, както и изразходваният бюджетен ресурс за реализацията на програмите, да се характеризират с постепенно намаляване, делът на работилите и изразходваните средства от цялото направление показва повишение в годините след 2005 г. (максимумът е достигнат през 2009 г.), за разлика от Група 1, където тези дялове достигат минимум през първата кризисна година. Вероятната причина за това е силният социален елемент на изпълняваните програми и стремежът към предотвратяване на риска от изпадането в бедност на семействата, полагащи грижи за хората с трайни увреждания. През следващите години обхватът на Група 2 е свит, но в периода 2011–2013 г. се наблюдава известно разрастване, както в броя на работилите по програмите, така и в размера на средствата за тяхното изпълнение.

Безработните младежи до 29 г. са една от основните целеви групи на активната политика на пазара на труда. Същевременно изпълняваните програми и проекти за субсидирана заетост към младежите (Група 3) в периода 2003–2014 г. имат относително малък обхват в общото направление „Пряко създаване на заетост”. За разлика от Група 1 и Група 2, където реализацията на интервенциите се характеризира с постепенно намаляване в годините след започването на тяхната реализация, при тази група е характерно повишаване на обхвата на програмите след началото на икономическата криза през 2009 г. Причината за това е, че младежите са една от най-силно засегнатите групи на пазара на труда вследствие развитието на икономика-

та след 2009 г. Броят на работилите в Група 3 в периода 2003–2009 г. възлиза на под 1% от общия брой на работилите в цялото направление, но през следващите години постепенно се увеличава и достига 5.9% през 2014 г. Съответно, делът на изразходваните за изпълнението на програмите и проектите средства от общия ресурс за създаване на субсидирана заетост за цялото направление се повишава от около 1% средно за периода 2003–2009 г. на около 7% средно за периода 2010–2014 г., като през 2012 и 2014 г. достига между 9 и 10%.

Табл. 3-18: Структура на Направление „Пряко създаване на заетост” според работилите лица, изразходваните средства и върналите се в БТ по групи програми и проекти, %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Работили лица, %												
Група 1	97.5	97.9	79.7	75.6	73.4	64.6	55.3	71.1	60.7	55.2	64.1	37.0
Група 2	0.0	0.0	14.7	20.1	22.3	24.3	27.0	11.9	15.8	22.3	16.2	21.4
Група 3	0.3	0.7	0.6	0.6	0.8	0.9	0.7	1.6	3.5	5.3	3.2	5.9
Група 4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	3.2	9.9	4.8	0.2	0.0	0.0	0.2
Група 5	0.0	0.4	1.9	2.2	1.5	1.9	2.4	5.3	7.7	7.9	6.3	25.8
Група 6	2.0	0.5	0.6	0.0	0.0	3.9	2.6	1.0	6.3	5.8	7.0	4.9
Група 7	0.2	0.5	2.5	1.5	1.4	1.1	2.1	4.3	5.9	3.5	3.2	4.8
Изразходвани средства, %												
Група 1	97.5	97.9	77.2	71.0	68.5	61.4	47.1	61.2	55.3	46.4	58.2	39.6
Група 2	0.0	0.0	18.7	23.8	25.8	28.4	30.6	18.8	16.8	25.2	17.4	16.9
Група 3	0.5	1.2	1.1	0.9	1.0	1.5	1.3	2.8	7.2	10.0	6.0	9.4
Група 4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	2.7	13.2	8.1	1.1	0.8	0.8	1.1
Група 5	0.0	0.4	2.4	2.4	1.7	2.4	3.5	8.0	11.6	11.3	10.7	29.1
Група 6	2.0	0.6	0.5	0.0	0.0	2.5	4.3	1.1	8.0	6.2	6.8	3.9
Група 7	0.0	0.0	0.0	1.9	2.5	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Обратно регистрирали се в БТ, %												
Група 1	94.1	96.9	96.9	91.1	84.6	82.1	84.0	75.5	88.1	81.7	71.7	81.7
Група 2	0.0	0.0	1.2	6.9	13.4	12.5	8.8	20.5	2.1	4.0	13.1	8.6
Група 3	0.0	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.6	1.8	0.3	1.4
Група 4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.9	0.0	0.9	0.0	0.0	0.1
Група 5	0.0	0.0	0.1	1.1	1.3	1.0	1.6	2.5	6.0	7.1	8.8	5.0
Група 6	5.8	1.6	0.6	0.0	0.0	3.2	3.7	0.8	1.4	3.1	5.5	2.6
Група 7	0.1	0.9	1.0	0.7	0.5	0.6	0.8	0.5	0.9	2.4	0.6	0.6

Източник: АЗ, собствени изчисления

Програмите и проектите, попадащи в Група 4, се реализират в периода 2007–2014 г. През първите три години обхватът на тази група се повишава и делът на работилите от общия брой на работилите, както и на изразходваните средства от общия ресурс за цялото направление „Пряко създаване на заетост” достигат най-високите си стойности през 2009 г., като на практика са и третата по обхват група след тези за субсидирана заетост в общополезни дейности (Група 1) и в подкрепа на хората с увреждания и предоставяне на социални услуги в семейна среда (Група 2). От 2010 г. обаче реализацията на програмите започва да се понижава, като в годините между 2011 и 2014 г. Група 4 е с най-малък обхват измежду всички групи програми и проекти в цялото направление за създаване на субсидирана заетост.

В обхвата и реализацията на програмите и проектите, попадащи в Група 5, се наблюдава устойчива тенденция към нарастване на тежестта на тази група през годините. В периода 2003–2009 г. делът на работилите и на изразходваните средства е под 2% средногодишно. Свиването на реализацията на група 5 през 2010 г. се осъществява при значително понижение на общия обхват на субсидираната заетост, поради което и делът на работилите от общия брой заети нараства чувствително спрямо предходните години. В условията на продължаващо ограничаване на общата субсидирана заетост през следващите години, с изключение на 2013 г., обхватът на групата се разширява, което е свързано и със значително увеличение на общия бюджетен ресурс за финансиране на изпълняваните програми и проекти. Като се има предвид насочеността на програмите и проектите, попадащи в Група 5, може да се предположи, че раз-

растването на тежестта им в следкризисните години е свързано с усилията за преодоляване на регионалните различия на пазара на труда, както и с подкрепата на безработните от бюджетните сектори на икономиката, които са обект на консолидация на разходите.

В обхвата и реализацията на програмите в Група 6 отчетливо се разграничават три периода с по-висока активност – 2003 г., 2008–2009 г. и 2013 г. Това е свързано със стартирането на различни програми с отраслова насоченост, чиято необходимост се обуславя от нуждите на икономиката в съответния период във времето. В началото на разглеждания период най-голямо влияние върху реализацията на групата оказват програмите в подкрепа на селското стопанство, чието приложение е насочено към продължително безработните лица, които са характерен проблем за икономиката през първите години на миналото десетилетие. Нарастването на обхвата на групата през 2009 г. е в резултат от изпълнението на програми, чиято цел е да спомогнат за облекчаване на негативните последствия от икономическата криза, а разширяването на обхвата в следкризисните години е свързано с проекти, насочени към осигуряване на подкрепа за заетост на първичния трудов пазар, когато търсенето на труд в частния сектор, най-вече през последните две години, започна да показва признаци на възстановяване.

В Група 7 са включени всички останали програми за субсидирана заетост, които се изпълняват на пазара на труда през разглеждания период. В периода 2003–2009 г. дялът на работилите възлиза на 1.3% средногодишно, а в годините 2010–2014 г. нараства до 4.4%. Последното обаче е резултат по-скоро от по-бързото намаление на общия обхват на програмите и мерките за субсидирана заетост⁸⁰.

Тъй като основната цел на програмите за субсидирана заетост е да повишат пригодността за заетост на безработните, като спомогнат за последващото им трайно устройване на пазара на труда, е важно каква част от участвалите се връщат отново в БТ. За анализ на ефективността на програмите и проектите е използван показателят брой на върналите се в БТ спрямо брой на постъпилите на работа в програми и проекти за субсидирана заетост, изчислен въз основа на данните на АЗ.

Табл. 3-19: Дял на върналите се в бюрата по труда спрямо постъпилите на работа по групи програми и проекти средно за периода 2003–2014 г., %

Група 1	Група 2	Група 3	Група 4	Група 5	Група 6	Група 7
70.6	37.8	21.1	10.0	37.7	40.1	н. д*.

*н. д. – не са налични данни за върналите се в бюрата по труда

Източник: АЗ, собствени изчисления

С отчетливо най-висок дял на показателя върнали се в БТ спрямо постъпили на работа лица и съответно най-ниска ефективност се характеризира Група 1, чиято динамика се обуславя от най-мощната интервенция на пазара на труда, а именно програмата „ОСПОЗ“. Това показва, че нейното приложение има количествено отражение върху показателите на пазара на труда, но в краткосрочен план, а изпълняваните дейности по програмата, които са предимно с общо-полезен характер, не допринасят съществено за трайното устройване на безработните на пазара на труда. Със значително по-нисък спрямо Група 1, но относително висок дял на показателя от около 40% се отличават и Групи 2, 5 и 6. Относително слабата ефективност на програмите от Група 2 отразява ограничените възможности на хората с ангажимент към близки с трайни увреждания да имат пълноценна трудова реализация. Като се има предвид, че програмите и проектите от Група 5 са насочени към дейности с обществен интерес, както и че осигуряват краткосрочна субсидирана заетост, най-често за 6 месеца, то подобно на Група 1, макар и не в толкова голяма степен, относително голяма част от участвалите се регистрират отново в БТ след приключване на трудовия договор. Ефективността на Група 6 се обуславя преди всичко от реализацията на програмите в селското стопанство, докато при тези, насочени към преодоляване на последствията от кризата и устройване на първичния трудов пазар съобразно потребностите на работодателите, дялът на върналите се в БТ спрямо постъпилите на работа е значително по-нисък (между 10 и 20%). Най-висока ефективност показват програмите и проектите в подкрепа на младежите (Група 3), където върналите се в БТ са малко над 20% от

⁸⁰ За голяма част от програмите и проектите, които попадат в тази група, справките на АЗ не предоставят информация за изразходвания бюджетен ресурс и поради тази причина дялът на разходите за групата в общите разходи за направлението през повечето години е 0%.

участвалите, както и интервенциите в подкрепа на уязвимите групи от Група 4, където само 10% от постъпилите на работа се връщат отново като безработни.

➤ **Направление 7: „Инициативи за подпомагане на предприемачеството”**

Интервенциите от направление 7 „Инициативи за подпомагане на предприемачеството” са насочени преди всичко за насърчаване на безработните лица да започнат самостоятелна бизнес дейност. Част от програмите имат специфична насоченост към конкретен отрасъл или икономическа дейност. Това е едно от най-малките направления в активните мерки на пазара на труда, като обичайно разходите по него представляват под 2% от общите разходи по направления 2-7.

Основната част от разходите са насочени към лицата, участващи в програмите. В първите години на наблюдавания период (2004-2005 г.), разходите по програмите в направление са били относително по равно поделени между участниците в програмите и фирмите, които са осигурявали услуги по програмите, но през следващите години разходите, насочени към участниците в програмите, постепенно се увеличават и през 2010–2012 г. те практически изчерпват почти изцяло разходите, направени по програмите.

През периода 2003–2014 г. условно може да бъде разделен на две части според това кои програми са били активни. През първите години активни са били следните програми: "Стимулиране на самостоятелна стопанска дейност на жени за оказване на услуги при отглеждане на деца"(2003–2005 г.); Национална програма за земеделски производители (2003–2005 г.); "Заетост чрез подкрепа на бизнеса" (JOBS) (2003–2005 г.); Програма за насърчаване на заетостта и професионално обучение в областта на пчеларството (2003–2006 г.); Проект "Гаранционен фонд за микрокредитиране" (2003–2008 г.). От 2006–2008 влизат в сила нови програми за насърчаване на самостоятелната стопанска дейност, а старите програми постепенно се прекратяват или трансформират. Новите програми са: Проект "Превърни потенциала в енергия" (2006–2007 г.); Проект "Фамилни центрове за деца" (2006–2009 г.); Програма "Кредит без лихва за хора с увреждания" (2006–2014 г.). През целия период е активна мярката за насърчаване на предприемачеството по чл. 47, 48 и 49 от ЗНЗ, която има смесен характер и вече е разглеждана в направление 4 „Насърчаване на заетостта”.

Всички програми (с изключение на мерките за подпомагане на предприемачеството, разглеждани в направление 4), включени в направление 7, са малки по обхват и направените за тях разходи, финансирани от бюджета на МТСП за активни мерки, през целия период на действието им обикновено не надхвърлят 1 млн. лв.

– **Сравнителен анализ на разходите за политики на пазара на труда по страни**

Тази част от анализа се основава на данните, публикувани от Евростат за политиката на пазара на труда по страни.

Разходите за провежданите политики на пазара на труда (по всички направления от 1 до 9) в България са относително ниски, ако се сравнят с останалите страни от ЕС 28. През периода 2005–2011 г. средногодишният дял на разходите спрямо БВП е около 0.58%, докато стойността на същия показател в ЕС 28 е 1.88%. България е сред четирите страни от ЕС 28 с най-ниска стойност на този дял заедно с Малта, Литва и Чешка Република.

В началото на анализирания период делът на разходите за ППТ в България е бил в между 0.6 и 0.7% от БВП и през следващите години постепенно намалява. Вследствие на мащабната приватизация в страната нивото на безработица в България достигна върхови стойности през 2001 г., което налага и увеличаване на обхвата на активните мерки като един от инструментите за справяне с проблема. През 2004–2008 г. икономическата активност и търсенето на труд бързо се повишават, което обуславя и намаляването на стойността на това отношение. Еднократно му повишение през 2009 г. се дължи не толкова на увеличаване на обхвата на активната политика, колкото на спада на икономиката през същата година.

В България делът на „вътрешните разходи” на системата (или делът на разходите по направление 1 „Услуги на пазара на труда”) са под средните за ЕС 28. През периода 2004–2008 г. те са били между 9 и 11%, а през следващите години този дял намалява до около 6.5% и 5.2% през 2012 г. Страните от ЕС 28, в които този дял е най-малък (между 2 и 4.5%), са Гърция (няма данни след 2010 г., когато страната навлезе в остра икономическа криза), Италия, Испания,

Кипър и Люксембург. Държавите, където делът на разходите по направление 1 в общите разходи са относително високи, са Великобритания, Малта и Чешка Република.

Може да се приеме, че делът на разходите по направления 8 „Обезщетения и помощи за безработица“ и 9 „Ранно пенсиониране“ (по това направление България няма никакви мерки и разходи) в общите разходи по направления от 1 до 9 характеризира дела на „пасивните“ мерки в правителствената политика на пазара на труда. Делът на тези две направления в общите разходи за България отново е по-нисък отколкото средната стойност за ЕС 28. Ако за ЕС 28 средногодишната стойност на дела на направления 8 и 9 в общите разходи за периода е 62.6%, то в България той е 50.3%.

Трябва да се отбележи, обаче, динамиката на този дял през наблюдавания период. През 2004–2008 г. неговата стойност се колебае около 30% от разходите по направления от 1 до 9, което е съществено под средното ниво за ЕС. Причини за това са, от една страна, ниската безработица и малкият брой лица, които са имали право на обезщетения или помощи за безработица, а от друга страна, и на относително ниските суми, изплащани по това направление. През 2009 г. делът на тези две мерки в общите разходи за политиката на пазара на труда у нас се повишава до 59%, а през 2010 и 2011 г. надхвърли 70%, като през тези две години делът на направления 8 и 9 у нас е по-висок от средния за ЕС. Това развитие е обусловено от повишаването на нивото на безработица у нас и на броя на лицата, които имаха право на обезщетение за безработица вследствие съкращение на работните места, така и от повишаването на максималния размер на дължимите обезщетения. През 2010 г. бе приета поправка в КСО, според която максималният размер на паричното обезщетение за безработица е определен на 60% от изплащаната работна заплата през последните 24 месеца преди започването на периода на безработица.

Страните от ЕС 28, в които делът на направления 8 и 9 са относително ниски, са Великобритания, Литва, Полша, Чешка Република и Швеция. Страните, където този дял е относително висок, са Белгия, Гърция, Естония, Испания, Италия, Кипър и Румъния. Това са страни с по-високо ниво на безработица или такива, в които политиката на пазара на труда е с относително по-малък обхват.

Съществени различия по страни се наблюдава в структурата на „същинските“ активни мерки на пазара на труда, т.е. тези по направления от 2 до 7.

Основен приоритет в „същинските“ направления по активната политика на пазара на труда в ЕС 28 е „Квалификацията“, като това е направлението, по което са похарчени близо 40% от средствата по направления от 2 до 7 в общността. В Направление 2 има най-много страни, които са с приоритет в него. България е заедно със Словения, Ирландия и Унгария, за които основният приоритет в активната политика на пазара на труда е направление 6 „Пряко създаване на заетост“, където е активна основната програма от набора мерки и програми – ОСПОЗ.

ОСНОВНИ АКЦЕНТИ

- ☑ През периода 2000–2014 г. в човешки капитал са инвестирани приблизително 40 млрд. лв., като от тях приблизително:
 - 80.9% представляват публичните разходи за образование (приблизително 32.4 млрд. лв.);
 - 13.3% са частните разходи за образование (приблизително 5.3 млрд. лв.);
 - 5.2% са разходите за активна политика на пазара на труда, финансирана от държавния бюджет (приблизително 2.0 млрд. лв.);
 - 0.2% са разходите за професионално обучение, финансирани с европейски средства по линия на оперативните програми (приблизително 0.9 млрд. лв.).
- ☑ За периода 2000–2014 г. разходите за образование по държавния бюджет средно възлизат на 10.4% от общите разходи на бюджета.
- ☑ Най-високият размер на публичните разходи за образование се отчита през 2002–2003 г. – 4.16% от БВП, а най-ниският през 2012 г. – 3.38%.
- ☑ За периода 2000–2012 г. разходите на частния сектор за образование средно възлизат на 0.61% от БВП.
- ☑ Съотношението в разпределението на изразходваните средства за различните инициативи на активната политика на пазара на труда показва тенденция на трайно нарастване на финансирането чрез Европейския социален фонд (ЕСФ).
- ☑ В периода 2000–2001 г. акцентът в провежданата политика на пазара на труда, финансирана с бюджетни средства, е поставен върху пасивните мерки.

- ☑ Активната политика в годините между 2000 и 2002 г. постоянно разширява своя обхват, като с най-голямо приложение са програмите за обществено полезна дейност и програмите, свързани с приоритетите на национални стратегически документи.
- ☑ Направленията на АППТ, финансирани със средства от Държавния бюджет в периода 2003–2014 г., са следните:
 - Направление „Обучение“ – обхваща интервенциите за повишаване на пригодността за заетост на целевите групи на активната политика на пазара на труда чрез различни форми на обучение. Обхватът на направлението е най-голям в периода 2004–2008 г. В годините след 2009 г. бюджетните средства за обучение намаляват, но през последните години се забелязва известна тенденция на повишение на тези средства.
 - Направление „Насърчаване на заетостта“ – включва предимно насърчителни режими към работодателите, съгласно ЗНЗ. Обхватът, измерен чрез дела на разходите в общите разходи за активна политика, се повишава почти през целия разглеждан период. През различните години тежестта на обхвата е поставен върху различни уязвими групи на пазара на труда.
 - Направление „Субсидирана заетост и рехабилитация“ – включва интервенции към лица с трайни увреждания, които имат нисък дял в общата активна политика на пазара на труда, като се характеризират и с ниска ефективност по отношение на върналите се обратно в бюрата по труда след участие в програмите и мерките.
 - Направление „Пряко създаване на заетост“ – включва програми и проекти за директно устройване на безработните в субсидирана заетост. То има водещо значение за активната политика на пазара на труда през целия период между 2003 и 2014 г. Обхватът е най-голям през 2003 г., което е свързано със стартирането на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ и постепенно намалява през годините.
 - Направление „Инициативи за подпомагане на предприемачеството“ – включва програми за насърчаване на безработните да започнат самостоятелна стопанска дейност и има много малък обхват през наблюдавания период.
- ☑ Сравненията на разходите за активна политика на пазара на труда в България със средните нива в ЕС 28 показват, че у нас основата тежест е поставена върху субсидираната заетост, докато в останалите страни членки приоритетът е по-скоро върху обучението и квалификацията.
- ☑ През последните години все по-значим дял от инвестициите в човешки капитал са по линия на европейските структурни фондове.
 - За периода 2007–2014 г. според данните на ИСУН за обучените лица/участвалите в обучения по ОП РЧР възлизат на 42 024 лица. Общият размер на средствата, предвидени под формата на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по тези проекти, възлиза на 76 952.5 хил. лв.;
 - Сред основните цели на ОПАК са: „подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество (СГО) и Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система“. За периода 2008–2014 г. 4 756 хил. лица са повишили квалификацията си, като за целта са изразходвани 3 578 хил. лв. БФП, а националният ресурс, изразходван по програмата, възлиза на 551 хил. лв.;
 - Основната цел на ОПТП е „да се осигури надеждна единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) на структурните фондове и да се осигури за широката общественост подходящо комуникиране и публичност на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) на България и кохезионната политика на ЕС“. През периода 2009–2014 г. с ресурс по програмата са обучени 5.94 хил. души, за постигането на тази цел са изразходвани 4 640.8 хил. лв. БФП, а националното съфинансиране е в размер на 697.3 хил. лв.
 - От другите оперативни програми най-много средства за обучения са изразходвани по ОП РР, които в известна степен са съпоставими със средствата, използвани за обучения по ОП "Конкурентоспособност" и ОП ОС. Съгласно предмета на дейностите от ОП "Транспорт", средствата изразходвани за обучения, имат най-ниска стойност. Общо в тези четири оперативни програми са вложени 4 784.1 хил. лв. за професионални обучения. ▼

4. Методология на модела за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда

4.1 Общи методологични бележки

4.1.1 Теорията и практиката в оценката на въздействието на АППТ

Най-общо казано, подходите за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда са два – теоретичен и емпиричен. Теоретичният подход се основава на връзки и механизми, които са подробно изследвани и описани в икономическата литература. При този подход, обаче, има риск да не се вземат предвид в достатъчна степен наличните отчетни данни относно изпълнението на програмите и мерките.

Емпиричният подход се основава до голяма степен на данните, но във връзка с него биха могли да възникнат два проблема: да се получи изкривяване, дължащо се на извадката от данни или да няма достатъчно подробни или надеждни данни, които да позволят да се извърши качествена оценка на въздействието.

Иконометричните модели представляват комбинация и от двата подхода, като те са основно базирани на оценени въз основата на налични данни статистически връзки, но също така биха могли да имат и теоретични конструкции. Повечето модели за оценка на въздействието биват наричани иконометрични, но на практика, поради често срещаните ограничения в данните, методите за оценка на коефициентите им включват както иконометрични процедури, така и други методи като експертна оценка и предположения, базирани на икономическата теория и стойностите на тези коефициенти в сходни икономики (калибриране).

Към момента в европейската и международната практика основните използвани макроикономически модели са ЕЗМЕ, HERMIN, QUEST, QUEST II, REMI, ECOMOD и др. Техните приложения обхващат широк кръг от социално-икономически политики, сред които може да бъде включена и АППТ. Поради спецификата на АППТ най-често срещаните подходи за оценка на въздействието в ЕС са микроикономически/индивидуални.

Към момента в България не е осъществявана макроикономическа оценка на активната политика на пазара на труда. Също така, липсва установен единен систематичен подход за оценка на ефектите от АППТ на микроикономическо ниво. Повечето от извършените оценки в България адресират измерването и анализа на брутните ефекти от политиката, а към 2014 г. извършените оценки, които измерват нетни ефекти на индивидуално ниво, са пет. Поради редица причини, тези нетни оценки не следват единна рамка по отношение както на обхвата на политиката, така и на обхванатите целеви групи. Съответно, използваната методология и техническите резултати следват различен формат. Ето защо, няма директен паралел нито по анализирания в отделните оценки програми, нито по анализирания уязвими групи. Поради това техническо ограничение, обобщаването на микроикономическите ефекти за изследвания период е предизвикателно и изисква налагането на някои изследователски допускания.

4.1.2 Моделиране на въздействието и използване на резултатите за бъдещо формулиране на политиката

Изготвянето на анализи на алтернативни икономически политики и на контрафактологични сценарии⁸¹ поставя специфични изисквания към използвания за целта инструментариум за моделиране. Тези изисквания се налагат от факта, че когато вземат решения и предприемат съответните действия, икономическите агенти вземат под внимание промените, настъпили в средата вследствие на провеждането на алтернативни политики. Поради това, да се правят заключения за бъдещето въз основа на модели, които са ориентирани основно към адекватно

⁸¹ Под „контрафактологични“ (counterfactual) сценарии се имат предвид най-общо сценарии, които се различават от основния в следното направление: ако в основния сценарий дадено въздействие присъства, в контрафактологичния се разглежда хипотетична ситуация, при която въздействието отсъства (при запазени други условия) и обратно. Въздействията могат да бъдат както явления, възникнали в икономическата система, така и икономически мерки и политики от страна на държавните институции.

описание на наблюдаваните данни, може да доведе до неточни резултати. Например, зависимости, установени иконометрично за минали периоди, могат да се окажат невалидни в бъдещето, тъй като стойностите на параметрите, описващи тези зависимости, могат да се променят в резултат от провеждането на различни икономически политики.⁸²

Един от добре установените подходи за преодоляване на проблема е контрафактологичният анализ да се прави посредством модели, които в явен вид отчитат мотивацията на различните групи икономически агенти. Последното се постига чрез формализация на преследваните от тях цели, на възможностите за действие, с които те разполагат, и на съответните ограничения, пред които са изправени. От техническа гледна точка, това се реализира с изследване на поведението на агентите на микроикономическо ниво: формулиране на подходящи задачи, решаването им и оттам извеждането на предприеманите от икономическите субекти действия. Въвеждането на подходящи микроикономически основи в моделите позволява да се запази състоятелността на резултатите им при изследване на исторически ненаблюдавани промени в средата, в която действат икономическите агенти. В частност, тази състоятелност се постига и при изследване на ефектите от прилагане на алтернативни икономически политики, каквито не са били провеждани в миналото.

В изследвания с подчертано приложен характер като настоящото, реализацията на модел за анализ на икономическата политика, изцяло базиран на микроикономически основи, е непрактична. Това се дължи на невъзможността в теоретични модели да се обхванат в детайли всички налични обективни емпирични зависимости и данните, които ги описват. Поради това, практиката е да се конструират хибридни модели. В тях важните аспекти, отнасящи се до поведението на икономическите агенти, се обособяват в отделен модул, в който се формулират и решават съответните подходящи микроикономически задачи. Останалата част от връзките в икономиката се моделират с помощта на стандартни техники за позитивен (исторически) анализ, като например иконометрично оценяване. Такъв подход е избран и за нуждите на настоящия анализ.

Изборът на вид на модела от гледна точка на начина на третиране на фактора „време“ се определя като минимум от следните съображения: 1) тип на изследваните въпроси; 2) характер на икономическите процеси, които следва да бъдат обхванати с цел намиране на отговор на тези въпроси; 3) съображения за изчислителна сложност при решаването на модела. Ясно е, че водеща роля при избора на статичен или динамичен модел има типът на изследваната проблематика, а на следващо място е определянето на обхвата на процесите и явленията, които представляват интерес в съответния контекст. Трудностите, свързани с техническата реализация, представляват съображение, което има второстепенно значение. Все пак, последното не може да бъде напълно пренебрегнато, особено при по-сложни постановки, при които е възможно изобщо да не може да бъде намерено решение на модела.

4.1.3 Основни подходи, използвани в моделирането

На първо място, с оглед на коректно отчитане на поведението на икономическите агенти, които са обект на икономическата политика (в случая – активните политики на пазара на труда), са разгледани две базови микроикономически единици – домакинства и фирми. Тези два вида икономически агенти са приети за представителни по отношение на съответните две съвкупности от националната икономика. Подходът, който е избран за моделирането на тяхното поведение, може да бъде определен като „теоретичен“, доколкото се използват зависимости и функционални форми, които са надлежно изведени и установени в съвременната икономическа теория и практиката на нейното приложение към обективно наблюдавани икономически процеси. Числовите стойности на параметрите, които характеризират зависимостите, също са изведени от теоретични съображения и/или са емпирично установени на базата на широкомащабни микроикономически изследвания върху човешкото поведение в много държави, което е наложило и стандартното им използване в емпиричния анализ (накратко, използван е подходът, познат с термина „калибриране“). Съответно, отхвърлено е използването на „емпиричен“ подход за моделирането на тези ефекти, основан върху иконометрична оценка на регресионни уравнения, описващи това поведение. Съображенията за това са, че съществува сериозен

⁸² Става въпрос за т. нар. критика на Лукас. За подробности, вж. Robert Lucas, Jr. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique," in: K. Brunner and A. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Volume 1, pp. 19-46.

риск оценените параметри и зависимости да не съответстват обективно на съществуващите такива. Причината за това се крие както в ограничения обем на извадките (недостатъчно дълги и подробни редове от данни, които предоставят българските статистически служби), така и в самия характер на иконометричните уравнения, които в общия случай се конструират на база на регистрираните за определен минал период аспекти на фактичката икономическа структура и съответно не могат да бъдат коректно описание на реакцията на тази структура в ситуации, които не са били наблюдавани в миналото.

Двете групи икономически агенти следват оптимално поведение, което съответно се изразява в максимизиране на полезност (от своя страна определена от фактори като потребление и усилия, свързани с работа, натрупване на знания и умения и пр.) и максимизиране на печалба от осъществяваната стопанска дейност. В резултат на това поведение се оформят търсенето и предлагането на труд, както и стойностите на реалните заплати. Понеже при вземането на решенията, свързани с оптималното поведение, се отчита информация както за миналото и настоящето, така и за бъдещето, тези решения имат характера на динамични зависимости, от което следва, че и моделът в тази негова част има динамична структура. Прието е, че информацията, която икономическите агенти използват при вземането на техните решения, е както несвършена, така и непълна. В резултат на това, за разлика от стандартните равновесни модели на динамично общо равновесие, се допуска съществуването на неравновесие, в конкретния случай на пазара на труда, което обективно се проявява под формата на недоброволна безработица. То следва именно от невъзможността, обусловена от непълнотата на разполагаемата информация, действията на домакинствата и фирмите да бъдат координирани.

Обективната невъзможност, поради технически съображения за изчислителна сложност на модела, за описание на цялостната икономическа система в динамичен аспект, налага известна хибридность на подхода от момента, в който поведението на икономическите агенти на микроикономическо ниво е описано и бъдат оценени ефектите върху търсенето и предлагането на труд, съответно работните заплати. Тази хибридность се отнася до описанието на останалата част от икономическата система, а именно всички икономически структури извън пазара на труда. В това отношение, използваният подход се базира на структурирането на система от статични и динамични зависимости и твърдения. Частта от уравненията от тази система, които описват поведение на определени макроикономически показатели, са оценени иконометрично, на база на наличната статистическа информация. За голяма част от уравненията оценката е направена с помощта на бейсови методи, които могат до известна степен да противодействат на евентуални проблеми, възникващи поради споменатите ограничения в обема на наличните извадки. Резултатите от моделирането на поведението на микроикономическо ниво се явяват входни данни за тази система. Решението на системата, следвайки описаната логика, води до съответстващи на състоянието на пазара на труда резултати и за останалите макроикономически агрегати. Тъй като измененията на пазара на труда вследствие на приложение или отсъствие на дадена политика могат по конструкция също да бъдат достоверно оценявани, то макроикономическата система също може да бъде решавана в зависимост от наличието или отсъствието на съответните политически ефекти. Сравнението на резултатите от решението на системата в случая, в който ефектите от политиките присъстват, и в случая, в който те липсват, позволява да се оцени и самата големина на тези ефекти.

За да се оцени разпределението на ефектите на макроикономическо ниво по отделни отрасли, моделът използва техники, специално предназначени за отчитане на отрасловата структура на националното стопанство. По-конкретно, тази структура се описва посредством логиката на междуетрасловата рамка, формализирана в т. нар. модел на Леонтиев. Както е очевидно, това изчисление следва логически след получаването на резултатите по макроикономически агрегати. С други думи, резултатите от решаването на макроикономическата система представляват входни данни за отрасловата декомпозиция на ефектите. Подобна логика е реализирана и в изграждането на модела СИБИЛА.

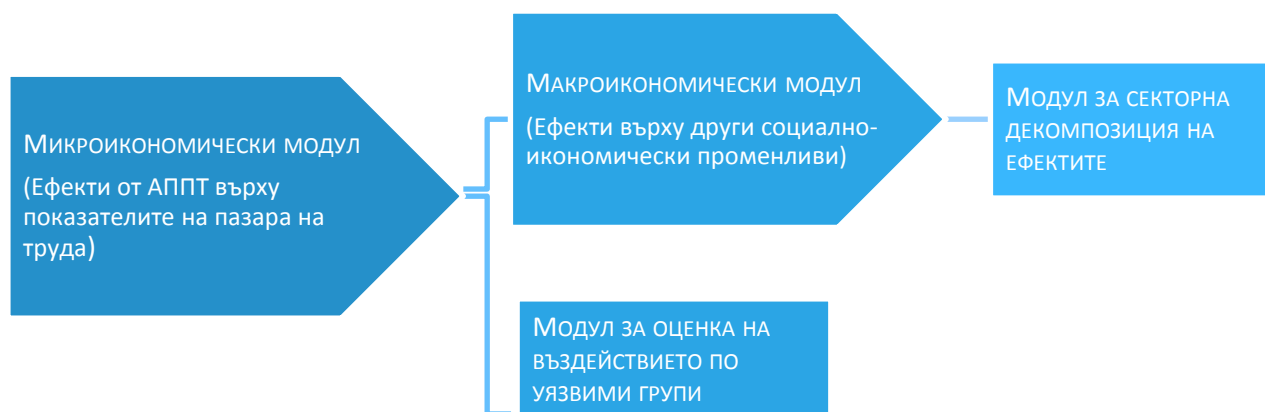
Използването на емпирично установени структурни дялове (на база извършените до момента микроикономически оценки) е и подходът, избран по отношение на дезагрегирането на ефектите на макроикономическо ниво по отделни уязвими групи.

4.2 Структура и основни характеристики на модела

Разработеният в настоящото проектно изпълнение икономически модел, който има за цел измерване на ефектите от провежданите в периода 2000–2011 г. активни политики на пазара на труда (АППТ) върху социално-икономическото развитие на страната, се състои от няколко взаимно свързани модули.

Основните изчисления се извършват в *микроикономическия модул*, в който са моделирани динамичните решения на домакинствата, които предлагат труд и натрупват човешки капитал, и на производствения сектор, в който се определя търсенето на труд в икономиката. Микроикономическият модул използва информацията относно реализираните заетост и обучения и изразходените средства по АППТ. Като входна информация в него също се залагат данни относно някои макроикономически показатели като заетост, заплати, БВП, както и други времеви редове или отделни наблюдения с цел калибриране на параметрите на модела. Основните резултати от решаването на микроикономическия модул представляват числови траектории на процентните отклонения на заетостта, работна сила и заплати в алтернативния сценарий, в който е симулирана липса на активни политики на пазара на труда, спрямо базисния сценарий, който се основава на историческите стойности на макроикономическите променливи, върху които се търси ефект.

Фиг. 4-1: Структура на модела



Получените отклонения в заетостта, работната сила и заплатите в рамките на микроикономическия модул след това се прехвърлят върху останалите макроикономически променливи посредством *макроикономическия компонент*. Този модул се състои от набор от оценени макроикономически поведенчески уравнения, както и от основните твърдения на финансовото програмиране. Използвани са данни за основните променливи от реалния сектор, трудовия пазар, инфлацията и паричния сектор, външния и бюджетния сектор в България, както и данни за променливи, оценяващи външното търсене и международните цени и относно реализацията на АППТ. В макроикономическия модул се оценява въздействието от активните политики върху БВП, потреблението, инвестициите, износа и вноса, заетостта и заплатите по сектори, инфлацията, бюджетния дефицит, текущата сметка и други показатели, характеризиращи икономическото и социалното развитие на страната в периода 2000–2011 г.

Получените ефекти върху основните показатели от националните сметки, както и на заетостта и заплатите, след това се разпределят в *секторния модул*. За целите са използвани таблиците „Ресурс-използване“ на НСИ за годините 2000–2005 г. и 2008–2010 г., както и данни за заетостта и заплатите в страната по отрасли. В този модул ефектите са дезагрегирани на отраслово ниво (11 обобщени икономически дейности).

В последния модул получените въздействия върху заетостта са разпределени и по *уязвими групи* от населението.

Отделните модули на модела са реализирани в различни софтуерни среди, тъй като изчислителните изисквания за всеки един от тях са различни. Микроикономическият модел е написан на езика за програмиране Python, който позволява решаването на динамични оптимизационни задачи. Макроикономическият и отрасловият модули са изградени в програмата Gekko, който представлява симулационна система, предназначена за обработка на времеви редове и симулиране мащабни иконометрични модели. Статистическото оценяване на макроикономическите

поведенчески връзки е извършено с бейсови методи в R. Дезагрегирането по уязвими групи е реализирано в рамките на стандартна електронна таблица.

Използваните софтуерни продукти са или стандартно налични в държавната администрация (електронни таблици), или безплатни, и/или с отворен код, и техните характеристики са описани по-подробно във Встъпителния доклад, където е обоснован изборът от Изпълнителя вариант за софтуерна реализация на модела за оценка на въздействието на активните политики в България.

4.3 Техническа спецификация на модела: уравнения, параметри, допускания и ограничения

4.3.1 Микроикономически модул за отчитане на ефектите от активните политики върху търсенето и предлагането на труд

В тази част е представен микроикономическият модул, който съдържа описание на решенията и реакциите на икономическите агенти по отношение на основни параметри на пазара на труд. Основната цел на модула е да опише начина, по който активните политики на пазара на труда влияят върху поведението на домакинствата и производствения сектор в икономиката.⁸³ Формулировките на съответните задачи са ориентирани към отчитане на ефектите от активните политики върху търсенето и предлагането на труд. В тях се взема предвид, че поради различни причини (негъвкавост на заплатите, непълна информация на икономическите агенти, транзакционни разходи и пр.) процесите на пазара на труд са по същество неравновесни. Това означава, че търсенето не се изравнява с предлагането, вследствие на което възниква безработица.

В съответствие с принципа за построяване на структура, съдържаща елемент на неравновесие, в настоящата постановка домакинствата и фирмите формират плановете си в условия на непълна информация. Тази особеност е формализирана посредством налагането на допускане, че съответните групи икономически субекти нямат информация за цялата структура на модела. Поради това техните планове се реализират само частично, което води и до разминаване между търсените и предлаганите количества.⁸⁴

Освен непълната информация на агентите, фактор за наличието на неравновесие в модела е и механизмът на определяне на номиналните заплати в икономиката. В текущата постановка реалната работна заплата се характеризира с елементи на негъвкавост, които произтичат от институционални особености (например, в законодателството механизмът на определяне на номиналните заплати само частично отчита търсенето и предлагането, налице са ефекти от колективно договаряне в някои сектори и др.), от чисто психологически фактори и пр.

От страна на фирмите, допълнителен фактор за наличието на негъвкавост на търсенето на труд са транзакционните разходи, свързани с усилията за наемане или освобождаване на персонал (в тях се включват паричните разходи и алтернативната цена⁸⁵ на изразходваното време и усилия).

Основните механизми на взаимодействие между икономическите агенти в модула са представени на следната диаграма:

⁸³ В съответствие с установените конвенции за краткост ще използваме термина "фирми" за производствения сектор, който включва както субекти от частния, така и такива от публичния сектор.

⁸⁴ По това структурата се различава от тази на стандартните модели с рационални очаквания, в които икономическите агенти имат пълно знание за модела на икономиката, вследствие на което прогнозите им за бъдещето не се разминават систематично от фактическите реализации. Така търсенето и предлагането се изравняват, а евентуалните грешки в прогнозирането водят само до свръхкраткосрочни неравновесия, които се елиминират много бързо и в частност не водят до недоброволна безработица, а само до фрикционна такава.

⁸⁵ От англ. *opportunity cost*.

Фиг. 4-2: Схема на микроикономическия модул



Съответните микроикономически задачи в тази част са записани в термините на реални величини. Това позволява да се изведат на преден план ефектите от различните активни политики върху количествените променливи и върху измерители на цени, изчистени от номинални ефекти (реални цени). Същевременно, с цел постигането на по-реалистично описание на динамиката на по-богат набор от макроикономически показатели, в другите части на модела са представени и измененията на номинални величини.

В математическата формулировка на модела по-долу са използвани следните конвенции в означенията. С горен индекс p са означени планираните от икономическите агенти стойности на съответните величини. Реализираните стойности на величините са означени с горен индекс a . Горните индекси s и d са използвани за обозначаване съответно на предлагани и търсени количества.

За изготвяне на оценка на ефектите от активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет, се изготвят два сценария. В първия (базисен) сценарий моделът е калибриран с исторически данни за основни икономически величини и за провежданите активни политики за разглеждания период. При така калибрирания модул, алтернативният сценарий (наричан оттук нататък още „симулационен сценарий“) се състои в изключване на активните политики на пазара на труда в частта им, финансирана със средства от държавния бюджет. След решаването и симулирането на модула за всеки от сценариите, се пресмятат отклоненията на резултатите от симулационния сценарий спрямо тези от базисния. Отклоненията за избрани променливи се подават към другите модули с цел оценяване на ефектите от политиките върху по-широк набор от социално-икономически показатели.

➤ Формулировка и решение на модела

– Домакинства

Домакинствата в модела максимизират следния функционал на полезност:

$$\begin{aligned}
 & \sum_{t=0}^{T-1} \beta^t \left(\frac{(C_t^p)^{1-\sigma}}{1-\sigma} - \xi_W \frac{(E_t^{W,p})^{1+\psi_W}}{1+\psi_W} - \xi_H \frac{(E_t^{H,p})^{1+\psi_H}}{1+\psi_H} \right) + \\
 & + \beta^T \eta_\Omega \frac{(\Omega_T^p)^{1-\sigma_\Omega}}{1-\sigma_\Omega} + \beta^T \eta_H \frac{(H_T^p)^{1-\sigma_H}}{1-\sigma_H},
 \end{aligned} \tag{1}$$

където T е хоризонтът на планиране по времето, C е реалното потребление, E^H са усилията, насочени към създаването на човешки капитал, E^W са усилията за работа извън тази по линия на активните политики⁸⁶, а Ω и H са съответно реалните активи на домакинствата и техният човешки капитал. Максимизацията се извършва по отношение на променливите C , E^W и E^H . Параметърът $\beta \in (0,1)$ представлява дисконтов фактор, отчитащ с колко намалява моментната полезност при отдалечаването ѝ с един период във времето. Параметрите σ , σ_Ω и σ_H са положителни; чрез тях може да се контролира скоростта на изменение на пределната полезност за съответната величина. Аналогична роля имат и параметрите $\psi_W > 0$ и $\psi_H > 0$. Параметрите $\xi_W, \xi_H, \eta_\Omega, \eta_H > 0$ са скалиращи коефициенти, които отчитат относителното значение на съответните компоненти за общата полезност.

Активите на домакинствата се променят във времето според уравнението:

$$\Omega_{t+1}^p = (1 + r_t)\Omega_t^p + W_t L_t^s + \bar{W}_t E_t^\pi - C_t^p, \quad (2)$$

където r е реалният лихвен процент, W е заплата на наетите извън активните политики лица, E^π са усилия за работа (заетостта) по линия на активните политики, а $\bar{W}$ е заплата на наетите по програми и мерки. Реалният лихвен процент и заплатите са екзогенни от гледна точка на домакинствата. Предлагаането на ефективен труд L^s е дефинирано като:

$$L_t^s = A^L (H_t^p)^{\kappa_H} (E_t^{W,p})^{\kappa_W}. \quad (3)$$

Последната връзка отразява факта, че ефективно предлагааното количество труд в икономиката зависи както от предлагаения труд като желана заетост (брой часове), така и от качеството на единица труд, измерено с уменията на работещите, т. е. с човешкия капитал.

Динамиката на човешкия капитал в модела се описва с уравнението:

$$H_{t+1}^p = (1 - \delta^H)H_t^p + \zeta^H E_t^{H,p} + \zeta^W E_t^{W,p} + \zeta^\pi E_t^\pi + \zeta^G G_t^H. \quad (4)$$

Променливата G^H отчита ефектите върху човешкия капитал от обучение по линия на провеждани правителствени политики за повишаване на квалификацията на работната сила. Параметърът $\delta^H \in (0,1)$ е аналог на коефициента на амортизация в стандартните уравнения за натрупване на капитал и може да се интерпретира като скорост на деквалификация при отсъствието на усилия за обучение или поддържане на квалификацията и работните навици. Чрез параметрите $\zeta^H, \zeta^W, \zeta^\pi, \zeta^G > 0$ се отчита как единица от съответното усилие се отразява на количеството човешки капитал.

Задачата на домакинствата се решава, като функционалът на полезност (1) се максимизира по съответните променливи при ограничения (2) и (4). За целта се построява съответният хамилтониан:

$$\begin{aligned} \mathcal{H}_t = & \beta^t \left(\frac{(C_t^p)^{1-\sigma}}{1-\sigma} - \xi_W \frac{(E_t^{W,p})^{1+\psi_W}}{1+\psi_W} - \xi_H \frac{(E_t^{H,p})^{1+\psi_H}}{1+\psi_H} \right) + \\ & + \lambda_{1,t+1} \left((1 + r_t)\Omega_t^p + W_t A^L (H_t^p)^{\kappa_H} (E_t^{W,p})^{\kappa_W} + \bar{W}_t E_t^\pi - C_t^p \right) + \\ & + \lambda_{2,t+1} \left((1 - \delta^H)H_t^p + \zeta^H E_t^{H,p} + \zeta^W E_t^{W,p} + \zeta^\pi E_t^\pi + \zeta^G G_t^H \right). \end{aligned}$$

Необходимите условия за оптималност са приведени по-долу. Тези по фазовите променливи в модела (Ω_t^p и H_t^p) са съответно:

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathcal{H}_t}{\partial \Omega_t^p} (\lambda_{1,t+1}(1 + r_t)) &= \lambda_{1,t} \Rightarrow \lambda_{1,t+1} = \frac{\lambda_{1,t}}{1 + r_t}. \\ \frac{\partial \mathcal{H}_t}{\partial H_t^p} (\lambda_{2,t+1}(1 - \delta^H) + \lambda_{1,t+1} W_t A^L (E_t^{W,p})^{\kappa_W} \kappa_H (H_t^p)^{\kappa_H-1}) &= \lambda_{2,t} \Rightarrow \end{aligned}$$

⁸⁶ Това може да се интерпретира и като заетост, различна от тази по линия на активните политики.

$$\Rightarrow \lambda_{2,t+1} = \frac{\lambda_{2,t}}{1 - \delta^H} - \frac{\lambda_{1,t}}{(1 - \delta^H)(1 + r_t)} \kappa_H W_t A^L (E_t^{W,p})^{\kappa_W} (H_t^P)^{\kappa_H - 1}.$$

Необходимите условия по управленията в модела (C_t^p , $E_t^{W,p}$ и $E_t^{H,p}$) са съответно:

$$\frac{\partial \mathcal{H}_t}{\partial C_t^p} (= \beta^t (C_t^p)^{-\sigma} - \lambda_{1,t+1}) = 0 \Rightarrow C_t^p = \left(\frac{\lambda_{1,t}}{\beta^t (1 + r_t)} \right)^{-\frac{1}{\sigma}}.$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathcal{H}_t}{\partial E_t^{W,p}} (= \beta^t (-\xi_W) (E_t^{W,p})^{\psi_W} + \lambda_{1,t+1} W_t A^L (H_t^P)^{\kappa_H} \kappa_W (E_t^{W,p})^{\kappa_W - 1} + \\ \lambda_{2,t+1}) = 0 \Rightarrow -\beta^t \xi_W (E_t^{W,p})^{\psi_W} + \lambda_{1,t+1} W_t A^L (H_t^P)^{\kappa_H} \kappa_W (E_t^{W,p})^{\kappa_W - 1} + \\ + \frac{\zeta_W}{1 - \delta_H} \lambda_{2,t} - \frac{\zeta_W \kappa_H}{(1 - \delta^H)(1 + r_t)} \lambda_{1,t} W_t A^L (H_t^P)^{\kappa_H - 1} (E_t^{W,p})^{\kappa_W} = 0. \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial \mathcal{H}_t}{\partial E_t^{H,p}} (= -\beta^t \xi_H (E_t^{H,p})^{\psi_H} + \lambda_{2,t} \zeta_H) = 0 \Rightarrow \beta^t \xi_H (E_t^{H,p})^{\psi_H} = \\ = \frac{\zeta_H}{1 - \delta_H} \lambda_{2,t} - \frac{\zeta_H \kappa_H \lambda_{1,t}}{(1 - \delta_H)(1 + r_t)} W_t A^L (E_t^{W,p})^{\kappa_W} (H_t^P)^{\kappa_H - 1} \Rightarrow \\ E_t^{H,p} = \left[\frac{1}{\beta^t \xi_H} \left[\frac{\zeta_H}{1 - \delta_H} \lambda_{2,t} - \frac{\zeta_H \kappa_H}{(1 - \delta_H)(1 + r_t)} \lambda_{1,t} W_t A^L (E_t^{W,p})^{\kappa_W} (H_t^P)^{\kappa_H - 1} \right] \right]^{\frac{1}{\psi_H}}. \end{aligned}$$

Решението на модела трябва да удовлетворява и условията за трансверсалност:

$$\lambda_{1,T} = \beta^T \eta_\Omega (\Omega_T^p)^{-\sigma_\Omega}$$

и

$$\lambda_{2,T} = \beta^T \eta_H (H_T^p)^{-\sigma_H}$$

В обобщение, горната формулировка на задачата на домакинствата позволява да се моделират заедно и поотделно ефектите от следните видове активни политики на пазара на труда:

- Ефекти от активни политики, създаващи допълнителна заетост (променлива E^π). Тези ефекти се проявяват пряко във вид на доходи, чрез уравнение (2), и косвено по линия на подкрепяне на човешкия капитал под формата на поддържане на навици за работа и трупане на допълнителен опит, чрез уравнение (4);
- Ефекти от изменения на заплащането при заетост по активни политики (променлива $\bar{W}$). Те имат само въздействие върху доходите на домакинствата и се проявяват чрез уравнение (2);
- Ефекти от обучения, финансирани с активни политики (променлива G^H). Тези ефекти въздействат върху човешкия капитал и се проявяват чрез уравнение (4).

– Фирми

Фирмите в икономиката се стремят да максимизират печалбата си, като разполагат с производствена технология с постоянна еластичност на заместване:

$$Y_t = [\theta^Y (A_t K_t)^{\rho_t} + (1 - \theta^Y) (L_t)^{\rho_t}]^{\frac{1}{\rho_t}}. \quad (5)$$

където с K е означен размерът на наличния капитал в икономиката, променливата L има смисъла на вложен в производството ефективен труд, а с A е означено равнището на технологичен напредък. Параметърът $\theta^Y \in (0,1)$ задава относителното тегло на фактора капитал в производството, а параметърът $\rho_t \leq 1$ контролира степента на заместваемост на производствени фактори и може да се изменя между различните периоди, което позволява по-реалистична калибрация на модела. Капиталът и технологиите се приемат от фирмите за екзогенно зада-

дени, като фирмите ползват под наем наличния капитал, заплащайки за това рентна цена, равна на реалния лихвен процент r . При подобна постановка разходите за наемането на капитал са фиксирани за съответния период от гледна точка на фирмата. Това позволява фокусиране върху решенията, касаещи пазара на труда.

Технологичният напредък може да бъде описан с уравнението:

$$A_{t+1} = (1 + g_t)A_t + \Xi_t, \quad (6)$$

където g_t е изменението на A между периоди t и $t + 1$, а с Ξ са означени ефектите от политики, директно влияещи върху производителността (например политики, стимулиращи предприемачеството). Доколкото технологичният напредък е ненаблюдаема величина, стандартна практика е той да се изчислява като подходящо дефиниран остатък, посредством използването на налични данни за останалите компоненти на (5).

Печалбата на фирмите се дефинира като:

$$\Pi_t = Y_t - r_t K_t - W_t L_t - \frac{\mu_t}{2} (L_t - \tilde{L}_t)^2. \quad (7)$$

Фирмата максимизира печалбата си по количеството ефективен труд L . Планираните от фирмата стойности означаваме с Y_t^p , Y_t^p и L_t^d , а реализираните в действителност – съответно с Π_t^a , Y_t^a и L_t^a . Според горната дефиниция на печалба фирмата има транзакционни разходи при промяна на търсеното количество труд. Тези транзакционни разходи зависят от отклонението на търсеното количество труд от дадено установено ниво $\tilde{L}$, а размерът им се определя от параметъра μ_t и може да се изменя между различните периоди на симулацията.

Решението на задачата на фирмата се задава от:

$$\frac{\partial \Pi_t}{\partial L_t^d} = \frac{1}{\rho_t} (\theta^Y (A_t K_t)^{\rho_t} + (1 - \theta^Y) (L_t^d)^{\rho_t})^{\frac{1-\rho_t}{\rho_t}} (1 - \theta^Y) \rho_t (L_t^d)^{\rho_t-1} - W_t - \mu_t (L_t^d - \tilde{L}_t) = 0,$$

т.е.:

$$(Y_t^p)^{1-\rho_t} (1 - \theta^Y) (L_t^d)^{\rho_t-1} - \mu_t (L_t^d - \tilde{L}_t) = W_t, \quad (8)$$

което представлява модифицирана функция на търсене на труд.

Формулировката на задачата на фирмите позволява да се моделират ефектите от активни политики на пазара на труд, свързани със стимулиране на инициативността и предприемачеството в икономиката (променлива Ξ_t).

► Решаване на микроикономическия модул

Основната последователност на действията на икономическите агенти в рамките на един период на модела е както следва:

- Започвайки от текущите стойности на реалните активи и човешкия капитал, агентите формират предварителни планове за T периода напред във времето, като отчитат очакваното развитие на част от променливите в модела (лихвени проценти, заплати, правителствена политика по отношение на активните политики на пазара на труда). При формирането на тези планове домакинствата не разполагат с информация за решението на фирмите и обратно;
- На базата на предварителните планове се определя работната заплата за съответния период. Работната заплата се определя с използването на модифицирана схема на договаряне по Неш⁸⁷, при която се отчитат евентуални асиметрии в силата на влияние на участващите в преговорите страни;

⁸⁷ На англ. терминът е Nash bargaining. За повече, вж. например Binmore, Rubinstein and Wolinsky (1986).

- Агентите научават определеното ниво на заплатите в предходната стъпка и на тази база ревизират предварителните си планове. Ревизираните планове дават търсенето и предлагането на труд за съответния период;
- Търсенето и предлагането на труд се съпоставят, за да се определи действителното ниво на заетостта за периода (при стандартни условия, за каквито е калибриран моделът, предлагането на труд надвишава търсенето, като по този начин възниква безработица);
- На базата на реализираната заетост домакинствата получават различни от планираните доходи и коригират потреблението си, като действителното им потребление е равно на планирания дял на потреблението от дохода, взет като процент от действителния им доход. Усилията за изграждането на човешки капитал не се променят спрямо планираните;
- При използване на така реализираните променливи се пресмятат стойностите на реалните активи и на човешкия капитал за следващия период.

На всяка стъпка във времето задачата на домакинствата се пререшава, като от решението се реализира само частта за текущия период, и то със съответните корекции, а останалата част представлява планове, които в общия случай не се реализират.

Определянето на работната заплата в стъпка 2) по-горе става с използването на модифицирано договаряне по Неш с целева функция

$$\Phi = (F(K_t, L_t) - W_t L_t)^{\alpha_t} (W_t L_t)^{1-\alpha_t},$$

където $F(K, L)$ е съкратено означение за избраната производствена функция (5), а параметърът α_t измерва силата на влияние на фирмата в преговорния процес⁸⁸. Реалната работна заплата се определя при максимизиране на функцията Φ при допускането за фиксирани капитал и заетост. Имаме (при изпускане на индексиранието по времето с цел облекчаване на означенията)

$$\frac{\partial \Phi}{\partial W} = \alpha(F(K, L) - WL)^{\alpha-1}(-L)(WL)^{1-\alpha} + (F(K, L) - WL)^{\alpha}(1 - \alpha)(WL)^{-\alpha}L = 0,$$

т.е.:

$$-\alpha(F(K, L) - WL)^{\alpha-1}WL + (1 - \alpha)(F(K, L) - WL)^{\alpha} = 0.$$

Нетривиалното решение на последното уравнение се задава от връзката

$$W = (1 - \alpha) \frac{F(K, L)}{L}, \quad (9)$$

което може да бъде интерпретирано като разпределяне на произведеното от един работник между работодател и зает в пропорции, определени от параметъра α . Именно тази връзка се използва за определяне на реалната заплата в модела.

Формално, реализацията на ефективната заетост от стъпка 4) се определя по формулата:

$$L_t^a = \min(L_t^s, L_t^d).$$

Тогава:

$$E_t^{W,a} = \left(\frac{L_t^a}{A^L (H_t^a)^{\kappa_H}} \right)^{\frac{1}{\kappa_W}}$$

⁸⁸ В литературата традиционно се говори за сила на влияние в преговорите (bargaining power) и поради това терминът е запазен и в настоящето изложение. Трябва да се има предвид обаче, че приложимостта на горната схема значително надхвърля рамките на стандартни ситуации на договаряне и параметърът α_t може да се използва за отчитане на влиянието на богат комплекс от фактори, вкл. законодателна рамка, институционални особености, установени неформални практики и традиции, психологически нагласи и пр. В частност, схемата с договаряне по Неш е приложима и за моделиране на ситуации, където изобщо отсъства процес на договаряне на заплатата между работници и работодатели в класическия смисъл на понятието.

и

$$Y_t^a = [\theta^Y (A_t K_t)^{\rho_t} + (1 - \theta^Y) (L_t^a)^{\rho_t}]^{\frac{1}{\rho_t}}.$$

На стъпка 5) се определя действителното потребление, като се използва формулата:

$$C_t^a = \frac{C_t^p}{I_t^p} I_t^a,$$

където с I е означен получаваният доход от труд, за който е в сила:

$$I_t^j = W_t A^L (H_t^j)^{\kappa_H} (E_t^{W,j})^{\kappa_W} + \bar{W}_t E_t^{\pi}, j = p, a.$$

Стъпка 6) е директно приложение на уравнения (2) и (4) с използване на реализираните стойности на съответните променливи.

4.3.2 Макроикономически модул за отчитане на ефектите от активните мерки върху други социално-икономически променливи

Макроикономическият компонент на модела за оценка на въздействието на активната политика на пазара на труда включва четири основни сектора – реален, бюджетен, външен и паричен. Всеки от тези сектори се описва посредством зависимости, включващи ендеогенни (определяни като решения на модула) и екзогенни (външни за модула) променливи. Екзогенните променливи, от своя страна, биват два вида. Първият вид са променливи, получени като резултат от проведените микроикономически симулации. Вторият вид са променливи, описващи външни за икономиката на България процеси. Структурата на четирите сектора, както и допусканията за външната среда, са подробно разгледани по-долу.

► Реален сектор

Реалният сектор в модела е описан посредством тъждества от националните сметки, както и с помощта на оценени макроикономически поведенчески уравнения. Основното тъждество, което е изпълнено както по постоянни, така и по текущи цени, се отнася до равновесието между производство и доход и се реализира посредством дефиницията на БВП по крайни потребителски разходи, а именно:

$$Y_t = C_t + G_t + I_t + Z_t + EX_t - IM_t, \text{ за всяко } t = 2000, \dots, 2011,$$

където с Y_t е означен БВП по постоянни цени в период t , с C_t – частното потребление, с G_t – публичното потребление, I_t – бруто образуването в основен капитал, Z_t – изменението на запасите, EX_t – износа на стоки и услуги и IM_t – вноса на стоки и услуги.

Частното потребление е дефинирано като сума от индивидуалното потребление на домакинствата и на нетърговските организации, обслужващи домакинствата, а публичното – като сбор от индивидуалното и колективното потребление на правителството. Изменението на запасите е изчислено като разлика между БВП по постоянни цени и сумата от останалите компоненти на БВП.

Тъждеството, описващо дефиницията на БВП по крайни потребителски разходи е изпълнено и по текущи цени, където с индекс ‘ $_c$ ’ са означени съответните индикатори по текущи цени:

$$Y_{_c t} = C_{_c t} + G_{_c t} + I_{_c t} + Z_{_c t} + EX_{_c t} - IM_{_c t}, \text{ за всяко } t = 2000, \dots, 2011.$$

Връзката между компонентите на БВП по постоянни и по текущи цени е осигурена чрез дефлаторите на всеки компонент. Показателите по постоянни цени са моделирани посредством поведенческите уравнения, описани по-долу, като преди това те са преобразувани чрез логаритмуване и образуване на първи разлики,⁸⁹ така че да се постигне приближение на техния темп на нарастване.

Изменението на *частното потребление* е оценено като функция от изменението на паричната маса $M3$ и на заетостта EM . Връзката и с двете обясняващи променливи е положителна:

⁸⁹ С $d \log$ е означена първата разлика на натуралните логаритми на променливите.

$$dlog(C_t) = -0.018 + 0.397 * dlog(M3_t) + 0.111 * dlog(EM_t)$$

Динамиката на *инвестициите* в икономиката е моделирана като функция от икономическата активност в страната, измерена чрез БВП и външното търсене, измерено чрез БВП на ЕС, като последното е взето с лаг от една година. Коефициентите и пред двете обясняващи променливи са по-големи от единица, което потвърждава силно волатилния характер на инвестициите.

$$dlog(I_t) = -0.065 + 2.411 * dlog(Y_t) + 2.949 * dlog(eu_GDP_{t-1})$$

Промяната на *износа* на стоки и услуги е обяснена чрез променливи, описващи външното търсене и международната икономическа конюнктура, а именно изменението на международната търговия w_Trade_t , динамиката на международните цени на хранителните и индустриални стоки $w_P_food_ind_t$ и, взета със знак минус, международната цена на петрола $w_P_oil_t$.

В уравнението за износа на стоки и услуги е добавена и една фиктивна (dummy) променлива $dummy2005$, чиято цел е да улови прекъсването във времеви ред за износа, дължащо се на факта, че данните само за 2005 са ревизирани съгласно методологията на таблица "Ресурс-Използване". С последната ревизия на националните сметки, съпътстваща преминаването към ЕСС-2010, тези разлики бяха до известна степен изгладени, но тъй като фиктивната променлива $dummy2005$ все пак показва значим ефект върху изменението на износа, тя е запазена в уравнението.

$$dlog(EX_t) = 0.004 + 0.992 * dlog(w_Trade_t) + 0.853 * dlog(w_P_food_ind_t) - 0.454 * dlog(w_P_oil_t) + 0.115 * dummy2005$$

Оценените параметри на уравнението показват, че динамиката на износа много близко следва международната конюнктура (коефициентите пред промяната на международната търговия и на международните цени на хранителните и индустриални стоки са близки до единица).

Докато износът е моделиран като функция от показатели, измерващи международната конюнктура, за динамиката на *вноса* е намерена значима връзка с всички компоненти на вътрешното търсене и с износа.⁹⁰ Съгласно получените оценки, вносът е най-чувствителен към потреблението в страната, като коефициентът на нарастване на вноса спрямо този на потреблението даже е по-голям от единица.

$$dlog(IM_t) = -0.004 + 1.038 * dlog(C_t + G_t) + 0.230 * dlog(I_t) + 0.524 * dlog(EX_t)$$

Изменението на запасите е екзогенно за модела. *Публичното потребление* е дефинирано като постоянен дял от текущите разходи в консолидирания бюджет $CurrEXP_t$, които са дефлирани със средногодишното изменение на потребителските цени в страната $HICP_avg_t$:

$$G_t = C_G * CurrEXP_t / HICP_avg_t$$

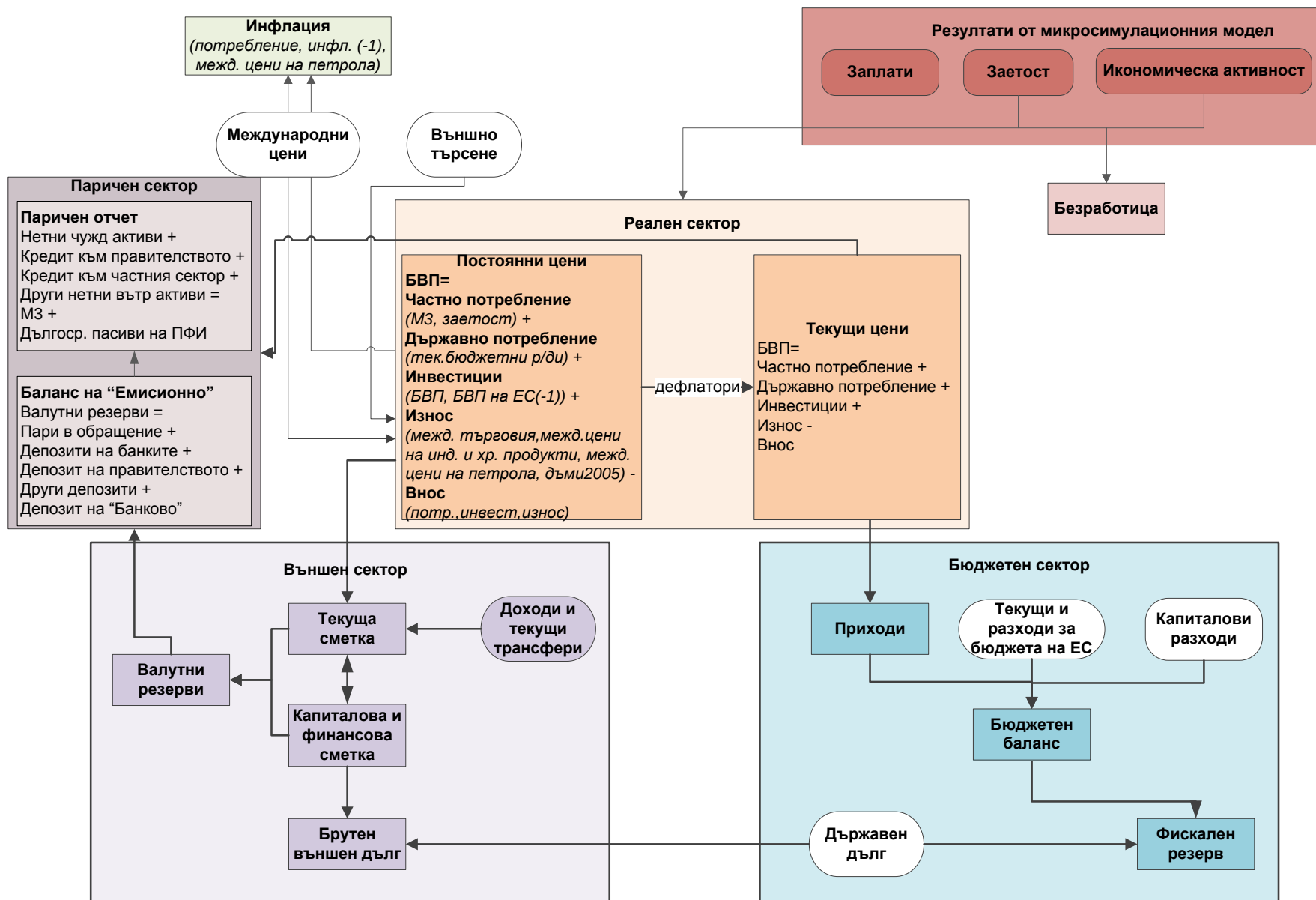
Средногодишната инфлация е оценена като функция на динамиката на потреблението в страната и международната цена на петрола. В уравнението, описващо изменението на потребителските цени е включена и инфлацията с лаг от 1 година. Високата оценена стойност на параметъра пред авторегресионния компонент (близо 0.7) показва, че в България има значителна инерция в цените.

$$dlog(HICP_avg_t) = -0.011 + 0.280 * dlog(C_{t-1} + G_{t-1}) + 0.692 * dlog(HICP_avg_{t-1}) + 0.114 * dlog(w_P_oil_t)$$

Инфлацията в края на годината $HICP_eor_t$ също е ендегенна за модела. Тя се определя от средногодишната инфлация, върху която е приложен коефициент, даващ сезонното тегло на месец декември спрямо средногодишното изменение на цените.

⁹⁰ Присъствието на износа като обясняваща променлива в това уравнение се дължи на факта, че значителна част от вноса е предназначена за износ след преработка, а не за вътрешния пазар.

Фиг. 4-3: Макроикономически модул



► Бюджетен сектор

В структурата на този сектор разходите на правителството са приети за екзогенни, а приходите са моделирани като произведение от изчислени ефективни данъчни ставки и съответните данъчни основи. По отделни приходни пера са използвани следните данъчни основи:

Данъци върху печалбата	Брутен опериращ излишък от сметка „Формиране на дохода“ (изчислен е като разлика между БДС, компенсация на наетите и данъците минус субсидиите върху производството)
Данък върху доходите на физическите лица	Компенсация на наетите лица от сметка „Формиране на дохода“ (изчислена е въз основа на заетостта и работните заплати)
Социално и здравно-осигурителни вноски	
Данък върху добавената стойност	Потребление (изчислено като сума от частното и публичното потребление)
Акцизи и пътна такса	
Мита и митнически такси	
Други данъчни приходи	БВП по текущи цени
Неданъчни приходи	
Неданъчни разходи	

Бюджетният дефицит е изчислен като разлика между оценените приходи и разходите на бюджета. Въз основа на него, при екзогенно зададен размер на публичния дълг, се получава фискалният резерв.

► Външен сектор

Моделирането на външния сектор се осъществява с помощта на информация, която постъпва както от реалния, така и от бюджетния сектор. Текущата сметка се получава въз основа на получените стойности на износа и вноса на стоки и услуги по текущи цени от националните сметки, при екзогенно зададени износ и внос на услуги, доход и текущи трансфери. Капиталовата и финансова сметка са на практика екзогенни, а изменението на международните резерви на БНБ и в брутния външен дълг се получават като резултат от динамиката в текущата, капиталова и финансова сметка.

► Паричен сектор

Паричният сектор е моделиран на база структурата на баланса на Управление „Емисионно“ на БНБ и на паричния отчет по източници. В пасива на баланса на Управление „Емисионно“ изменението на валутните резерви е взето от платежния баланс. Правителственият депозит е оценен като постоянен дял от фискалния резерв. Задълженията към други депозанти и депозитът на управление „Банково“, от своя страна, са оценени като постоянен дял от резерва на БНБ. Задълженията към търговските банки $ComBanksDt_t$, от своя страна, са оценени като функция от международните резерви на БНБ и инфлацията в страната.

$$dlog(ComBanksDt_t) = 0.036 + 1.990 * dlog(BNBres_t) - 2.180 * dlog(HICP_eop_t)$$

По този начин банкнотите и монетите в обращение се получават като резултат от общия размер на валутните резерви на БНБ и сумата от задълженията към търговските банки, задълженията към правителството и бюджетни организации $GvntDt_t$, задълженията към други депозанти $OtherLiab_t$ и депозита на управление „Банково“ $BankDpt_t$.

$$MoneyCirc_t = BNBres_t - ComBanksDt_t - GvntDt_t - OtherLiab_t - BankDpt_t$$

В паричния отчет изменението на паричното предлагане е иконометрично оценено спрямо изменението на БВП по текущи цени. Така през коефициента пред Y_{-c_t} е получена оценка за промяната на скоростта на паричното обращение.

$$dlog(M3_t) = 0.069 + 1.055 * dlog(Y_{c_t})$$

Нетните чуждестранни активи NFA_t са изчислени въз основа на промяната на международните резерви на БНБ и нетните външни активи на търговските банки от платежния баланс. Промяната на вземанията към правителствения сектор $GvntKt_t$ са пресметнати на базата на реализирания бюджетен дефицит. Съответно, другите нетни вътрешни активи $OtherNDA_t$ са взети като фиксиран дял от сумата на вътрешния кредит (правителствен и частен), а дългосрочните пасиви на парично-финансовите институции $LRliab_t$ – като дял от паричното предлагане $M3$. Накрая, кредитът към неправителствения сектор е изчислен въз основа на следното тъждество:

$$M3_t + LRliab_t = PrivKt_t + NFA_t + GvntKt_t + OtherNDA_t$$

4.3.3 Модул за отраслова декомпозиция на ефектите в модела

При дезагрегирането на ефектите от политиките следва да се има предвид, че разпределението на заетостта по икономически дейности е неравномерно, а също така и фактът, че обхватът на АППТ не включва всички отрасли. Ето защо, моделът включва отделен секторен модул, имащ за цел оценените на национално ниво ефекти да бъдат разпределени на ниво отделни отрасли.

Наличните данни не позволят да се конструират производствени функции по отделните отрасли на икономиката, което от своя страна ограничава възможностите за моделиране на предлагането на стоки и услуги на всеки от тях. С оглед преодоляването на тези затруднения, в разработения модул ефектите по отделните отрасли са отчетени посредством междуотраслова (input-output) рамка.⁹¹ Предимствата на този подход са в консистентността на получените разпределения, в неговата опростеност и във възможността с негова помощ да се оценяват сценарии с алтернативни икономически политики.

За нуждите на настоящата оценка на въздействието на АППТ, отраслите и продуктите в икономиката са разпределени в 11 групи, както следва:

B	Добивна промишленост
C	Преработваща промишленост
D_E	Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива; Доставка на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване
F	Строителство
G_I	Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство
J	Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения
K	Финансови и застрахователни дейности
L	Операции с недвижими имоти
M_N	Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности
O_Q	Държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа
A, R_U	Други

На базата на обстоен преглед на дизайна и обхвата на програмите и мерките, финансирани по линия на АППТ, са определени дяловете на икономическите сектори в създадената чрез АППТ заетост, които от своя страна са използвани за отрасловата декомпозиция на оценените ефекти върху заетостта. Така, ако заетостта в период t в отрасъл i е EM_{it} , то:

$$EM_{it} = C_{EM_{it}} * EM_t, \text{ за } i \in [B, C, D_E, F, G_I, J, K, L, M_N, O_Q, Other].$$

където $C_{EM_{it}}$ представляват съответните дялове.

⁹¹ Подходът е създаден от В. Леонтиев, като основната му цел е да се опише чрез система от линейни уравнения междуотрасловият баланс в дадена икономика.

На следващ етап, така пресметнатите ефекти върху търсенето на труд се прехвърлят върху brutната добавена стойност по отрасли GVA_{it} , като се отчита производителността на труда $PDCTY_{it}$ във всеки един от дефинираните икономически отрасли:

$$GVA_{it} = PDCTY_{it} * EM_{it}$$

Тези оценени ефекти след това се разпределят върху всички по-важни макроикономически променливи посредством междуотрасловите таблици на НСИ. По-конкретно, използвани са таблиците „Ресурс“ и „Използване“ по години за периодите 2000–2005 г. и 2008–2010 г. Таблицата „Ресурс“ (или производствена таблица) описва начина, по който се формира общото предлагане в икономиката S_i . При моделирането на *предлагането* се прави изрично разграничаване между икономическите дейности и продуктите (стоки или услуги), произведени чрез тях. За всеки отрасъл една единица икономическа дейност води до произвеждането на определено количество от продукти, преобладаващата част от които пряко съответстват на съответния отрасъл, но е възможно да има и странична продукция, неприсяща по принцип за отрасъла. Например, икономическите дейности в хранителната промишленост произвеждат основно хранителни продукти, но могат да имат и спомагателни селскостопански производства. С други думи, възможно е един отрасъл да произвежда няколко вида стоки или услуги, както и конкретна стока или услуга може да бъде произвеждана от няколко отрасли.

	Производство	Внос	Транспортни и търговски надбавки	Данъци минус субсидии върху продуктите	Предлагане, общо
	Отрасъл j				
Продукт i	Техническа матрица $a_{ij} * GO_j$	IM_i	tm_i	pt_i	S_i
	GO_j по базисни цени				

От таблицата по-горе е видно, че в икономиката общото предлагане S_i на продукт i представлява сума от произведеното във всички отрасли количество от съответния продукт и от вноса, като са отчетени и търговските и транспортни надбавки и нетните данъци върху продуктите.

Производствената таблица също позволява да се оценят техническите коефициенти на производство на продукт i от отрасъл j в икономиката:

$$PROD_{it} = \sum_{j=1}^n C_S_i_by_j_t * GO_{jt} ,$$

както и разпределението на вноса по продукти:

$$IM_{it} = C_IM_{it} * IM_t$$

За да се направи връзката между brutната добавена стойност и brutната продукция, както и с компонентите на крайното търсене, е използвана информацията относно структурата на икономиката и от таблицата „Използване“. Тя описва общото използване на продукт i в икономиката като сума от междинното потребление на продукта при производството на всеки един отрасъл, крайното му потребление FC_i , използването му за реализиране на инвестиции или натрупване на запаси Inv_i и изнесеното количество от него EX_i .

	Потребление	Крайно потребление	Бруто капиталобразуване	Износ	Използване, общо
	Отрасъл j				
Продукт i	Междинно потребление j $ic_{ij} * GO_j$	FC_i	Inv_i	EX_i	U_i
GVA	Брутна добавена стойност j				
	GO_j по базисни цени				

Използвайки таблицата „Използване“, се получава структурата на междинното потребление, както следва:

$$IC_{jt} = \sum_{i=1}^n C_IC_j_from_i_t * GVA_{jt}$$

От същата таблица се получава и брутната продукция по отрасли j като сума от брутната добавена стойност и междинното потребление:

$$GO_{jt} = IC_{jt} + GVA_{jt}$$

Чрез таблицата „Използване“ се пресмятат и коефициенти, които задават разпределението на елементите на крайното търсене – за крайно потребление $FC_{it} = C_{it} + G_{it}$, за бруто капиталобразуване $Inv_{it} = I_{it} + Z_{it}$ и за износ EX_{it} по продукти и години:

$$FC_i = C_{FC_{it}} * (C_{ct} + G_{ct}) * (1 - C_{coll_{ct}})$$

$$Inv_{it} = C_{Inv_{it}} * (I_{ct} + Z_{ct})$$

$$EX_{it} = C_{EX_{it}} * EX_{ct}$$

Като се има предвид, че общото предлагане в икономиката е равно на общото използване, се получава, че:

$$PROD_{it} + IM_{it} + tm_{it} + pt_{it} = IC_{it} + FC_{it} + Inv_{it} + EX_{it}$$

В последното уравнение с tm_i са изразени транспортните и търговски надбавки, а с pt_i – нетните данъци (данъците минус субсидиите) върху продуктите (pt_i), които е необходимо да се добавят към предлагането по базисни цени, за да се получи предлагане по цени на купувач и то да може да бъде точно равно на крайното търсене.

4.3.4 Модул за проследяване на ефектите върху основни целеви групи на активните мерки

► Възможности за симулиране на ефектите от отделни програми с микроикономическия модул

От техническа гледна точка е възможно моделът да бъде използван за симулиране на влиянието на отделните програми върху икономическите показатели. Подобна употреба обаче води до резултати, които са слабо информативни или подвеждащи. Това от своя страна крие сериозни рискове от заблуждаваща интерпретация и некоректни изводи за ролята на различните програми. Причината за ограничената приложимост на влиянието на отделни програми е, че за да бъдат проследени макроикономическите ефекти, в микроикономическия модул измененията в заетостта и броя обучени лица по линия на активни политики са включени в агрегиран вид – увеличението на заетостта или на обучението с определен брой лица влияе еднотипно. Избраният в микроикономическия модул подход е удачен за целите на захранването на макроикономически модул, където съгласно установената практика по дефиниция се използват агрегирани величини. Ето защо, не може да се направи практически значима диференциация между ефектите от различните политики, всяка от които е с по-голям или по-малък бюджет и със специфично предназначение. Например, използването на микроикономическия модул за случая на програма със сравнително малък брой заети по нея лица механично би довело до малки ефекти върху величините в модула, независимо от това, че програмата може да е насочена към важна уязвима група и значението ѝ да не е измеримо само с броя на заетите. Формалното моделиране на ефектите от такъв набор програми би могло да се осъществи с използването на специализиран модул, ориентиран към отчитане на специфични аспекти на въздействието на програмите върху избрани индикатори на социално-икономическото развитие и/или целеви групи. При това положение е препоръчително и/или наложително изследването на ефектите да включва допълнителен аналитичен апарат, който не е базиран на формални математически методи и икономическа теория.

► Проследяването на въздействието върху основните уязвими групи на пазара на труда на база микроикономически нетни ефекти

В настоящия допълнителен модул е конструирана логическа рамка за приблизително проследяване на въздействието на АППТ върху уязвимите групи на пазара на труда. Основните уязвими групи разгледани в случая са:

- Безработни младежи до 29 годишна възраст;
- Безработни лица на възраст над 50 години;
- Безработни лица без квалификация и специалност (лицата, включени в програми по ограмотяване и лица с ниско образование);
- Продължително безработни лица;

- Безработни лица с трайни увреждания.

➤ **Входящи данни и метод на пресмятане**

Входящите данни в модула са както следва:

- Обработена първична информация на АЗ и МТСП за обхвата и съдържанието на реализираните в периода мерки и програми, финансирани със средства от ДБ;
- Обработена първична информация на АЗ за участниците по основните уязвими групи на пазара на труда в отделните програми за изследвания период;
- Обработена информация от докладите с извършените до момента нетни оценки на въздействието на АППТ на микроикономическо ниво;
- Резултатите за микроикономическия модул на модела;
- Данните за профила на регистрираните безработни лица, публикувани в месечните бюлетини на АЗ.

Що се касае до ефектите от нетното въздействие съгласно приложените АППТ, то за периодите, за които са налице микроикономически изчисления, получени в резултат на оценки, извършени в миналото, те са взети наготово и директно са приложени към входните данни за пресмятането на търсените резултати. За съжаление, тези микроикономически оценки не покриват изцяло всички години от периода 2000–2011 г. Нещо повече, за две от уязвимите групи (продължително безработни лица и лица с трайни увреждания) са налице нетни оценки едва за по две години от посочения период.

По принцип, в случай на сравнителна еднородност на динамиката на изчислените нетни ефекти по отделни уязвими групи, липсващите наблюдения е възможно да се оценят посредством налагане на апроксимация чрез използване на динамиката за променливите, за които има налични наблюдения. В случая, обаче, такава еднородност не е налице. Например, при безработните младежи до 29 годишна възраст спадът на стойността на нетния ефект през 2008 и следващите години спрямо този от 2007 г. е сравнително плавен, докато при безработните лица на възраст над 50 г. той е много рязък. Ето защо, в настоящия случай, с оглед намиране на приблизителни стойности за липсващите наблюдения, е използвана проста линейна интерполация, която се опосредства с формулата:

$$\hat{x}_t = x_{t-1} + \frac{1}{k+1} x_{t+k}$$

където $\hat{x}_t$ е липсващото наблюдение за периода t , x_{t-1} и x_{t+k} са налични наблюдения съответно за периодите $t-1$ и $t+k$, а k е броят на периодите помежду им, за които липсват наблюдения. Изчисленията се извършват рекурсивно, като се започне от първото хронологически липсващо наблюдение.

Този подход обаче е приложим единствено за случаите, в които и в лявата, и в дясната част на интервала от липсващи наблюдения е налице поне едно съществуващо наблюдение. В случаите, в които това условие не е изпълнено (отнася се за всички групи за периода 2003–2004 г., а за безработните лица с трайни увреждания този период включва и годините 2005 и 2006; същото е положението и по отношение на продължително безработните лица за периода 2008–2011 г.), се налага да се използват изцяло *ad hoc* техники. Проблемът за периода 2003–2006 г. е адресиран за съответните променливи, като са наложени т. нар. наивни проекции назад във времето,⁹² при което по рекурсивен път, стартирайки от най-последното хронологически липсващо наблюдение, се прилага формулата:

$$\hat{x}_{t-1} = x_t$$

Относно периода 2008–2011 г. липсващите наблюдения за продължително безработните лица, са запълнени посредством усредняване на ефектите за останалите четири програми.

За пресмятането на броя на лицата, за които е постигната трайна заетост след приключването на съответната интервенция (PE_{it}), изчислението, което е извършено, е както следва:

⁹² Вж. например http://en.wikipedia.org/wiki/Forecasting#Na.C3.AFve_approach и посочените там референции.

$$PE_{it} = x_{it} * TP_{it}$$

където x_{it} е изчисленият нетен ефект в процентно изражение, TP_{it} е общият брой на лицата, обект на съответната интервенция, а i е индекс, обозначаващ отделните уязвими групи.

Последните изчисления са приложени и за пресмятането на въздействието върху уязвимите групи от изпълнението на идентифицираните значими мерки и програми.

4.3.5 Софтуерна реализация на модела

Проучванията на екипа показаха, че няма възможност всички изчисления да бъдат извършени под един единствен софтуерен продукт и ще трябва да се използват няколко продукта – един за статистическите изчисления, един за математическите оптимизации и един за изграждането на макроикономическия модел за оценка на въздействието. При избор на софтуерна среда за реализация на модела са взети предвид следните фактори:

- Цена;
- Скорост на разработване на кодовата база на модела;
- Скорост на изпълнение на готовия модел;
- Достъпност на готовия код на модела (необходими усилия за разчитане и модифициране на кода);
- Наличие на разработена функционалност за обработка на данни, математически методи и статистически процедури.

Едновременно съчетаване на добри характеристики по всички от изброените по-горе направления е практически невъзможно. Езици като C++ предлагат много голяма бързина на изпълнение, но разработването на програми на тях е времеемко, а разчитането и модифицирането на създадените кодове често пъти е трудно и бавно. От друга страна, платени продукти като Matlab предлагат богата функционалност и относително достъпни възможности за разработка, но цената на платформата заедно с цената на допълнителните модули за изпълнение на специализирани задачи може да създаде съществени пречки пред достъпа до и разпространението на един вече изграден модел.

Използваните софтуерни продукти са или стандартно налични в държавната администрация (електронни таблици), или безплатни и/или с отворен код. Математическите техники и иконометричните оценки, които са реализирани в рамките на разработването на модела, включват следните програмни продукти: R, Gekko и Python.



От гледна точка на горните изисквания Python предлага балансирано съчетание меж- между скорост на изпълнение, скорост на разработка и налични функционалности, което е налично безплатно и с отворен код. Той е популярен избор за научни изчисления и реализация на приложения, изискващи изчислително-интензивна обработка на данни. Езикът за програмиране се характеризира с компактен и лесен за научаване синтаксис, много висока скорост на разработване и богат набор от библиотеки (модули), реализиращи различни типове функционалност (матрично смятане, оптимизация, статистически и иконометрични функции, обработка на данни, символни пресмятания). Python е интерпретиран⁹³ език, което от практическа гледна точка означава, че процесът на разработка и тестване на програми е интерактивен, за сметка на известна загуба на скорост на изпълнение. Последната характеристика при определени обстоятелства може да бъде и недостатък на езика. Този недостатък при нужда може да бъде частично компенсиран с използването на варианти за компилация или паралелизиране на част от операциите при наличие на подходящ хардуер.



Другият използван софтуерен продукт е Gekko, който също е с отворен код за реализиране. Той представлява симулационна система с отворен код, предназначена за обработка на времеви редове и симулиране на мащабни иконометрични или енергийни модели⁹⁴. Gekko се използва за решаване на мащабни макроикономически модели, като например модела ADAM, който се използва от датската държавна агенция за макроикономическо прогнозиране и планиране (ADAM има около 3600 уравнения). Gekko се

⁹³ Другият основен тип езици са т. нар. компилирани езици, като например C++, при който кодът еднократно се превежда от компилатора на машинен език, след което готовата програма се изпълнява много по-бързо.

⁹⁴ Вж. www.t-t.dk/gekko.

използва и от Копенхагенския университет в рамките на курс по макроикономическо планиране. Наред с всичко останало, в Gekko са включени солвъри, използващи числени методи тип „Гаус-Зайдел“ и „Нютон“, възможности за генериране на графики, интеграция с Microsoft Excel, система за помощ и т. н.

Gekko се отличава с редица удобни за макроикономическо моделиране характеристики – в него са дефинирани обекти като бази от данни (databanks), времеви редове и други, които улесняват моделирането. Има възможност за задаване на различна честота за времевите редове (месечна, тримесечна, годишна или без дата). По подразбиране при създаването на нов файл за модел, в него се задават два вида бази от данни – базисна и работна. Първата най-често се използва като отправна точка за сравнение при извършване на различни сценарии. Променените стойности на индикаторите, които се получават в резултат на променените допускания в модела, се записват в работната база от данни.

В Gekko моделите се записват като набор от уравнения, като ендегенните за модела променливи са в лявата страна на уравненията. Софтуерът позволява да се извършват и редица ръчни настройки, като например това някоя ендегенна променлива да се дефинира като екзогенна и да се фиксира нейната стойност, да се използват т. нар. „добавени фактори“ (add factors) и т. н. Освен импортиране на данни от редица файлови формати, софтуерът позволява и експортиране на резултатите към електронни таблици или текстови формат (Excel, Word и т.н.).



Третият основен софтуерен продукт, използван в моделирането, е R. Той представлява безплатен език за програмиране и софтуерна среда за статистически изчисления и графики. R е един от най-предпочитаните в световен план при статистическия анализ на данни, като неговата популярност се е увеличила значително през последните години. Софтуерът е свободно достъпен под GNU General Public License, като предварително компилирани двоични версии се предлагат за различни операционни системи. R използва команден ред като интерфейс, но вече съществуват и няколко графични потребителски интерфейси.

R предлага голямо разнообразие на статистически и графични техники, включително за линейно и нелинейно моделиране, статистически тестове, анализ на времеви редове, клъстерен анализ и други. R може лесно да се допълва от функции или пакети, като R общността е много активна в разработването и споделянето на пакети за изпълняване на различни статистически и други изследвания.

4.3.6 Валидация на модела и анализ на чувствителността

Валидация на модела и съответният анализ на чувствителността на резултатите са извършвани непрекъснато в хода на работата по конструиране, калибриране и оценяване на различните модули. Основните стъпки, предприемани за валидация на модела, са както следва:

- 1) Проверка за съответствие на параметрите на микроикономическия модул с възприетите в литературата.
- 2) Проверка за удовлетворяване на условията за оптималност в микроикономическия модул с помощта на отделно разработена процедура.
- 3) Изследване на вариант на модела с безкраен хоризонт с цел установяване на влиянието на предположението за краен хоризонт на планиране в микроикономическия модул.
- 4) Проверка на резултатите от използваните процедури за калибриране на параметри в микроикономическия модул.
- 5) Иконометрично тестване и изследване на обяснителната сила на уравненията в макроикономическия модул, оценени с класически методи.
- 6) Проверка за теоретична издържаност на априорните разпределения на параметрите от уравненията в макроикономическия модул, оценени с бейсови методи.
- 7) Проверка за удовлетворяване на основните макроикономически твърдения от резултатите в макроикономическия модул.
- 8) Анализ на чувствителността на резултатите от модела по отношение на параметрите и коригиране на параметри при прекомерни реакции в някои променливи.

- ☑ Разработеният за целите на настоящата оценка модел е хибриден, включващ както връзки и механизми съответстващи на икономическата теория, така и иконометрично оценени зависимости въз основа на наблюдавани за България тенденции и зависимости.
- ☑ Моделът включва четири взаимнообвързани модула:
 - 1) Микроикономически модул
 - Оптимизационен модел, отчитащ мотивацията на икономическите агенти в явен вид;
 - Оценява ефектите от АППТ върху променливите на пазара на труда.
 - 2) Макроикономически модул
 - Макроиконометричен модел, основан на макроикономически зависимости (оценени с бейсови методи) и тъждества;
 - Разпределя оценените ефекти за пазара на труда върху останалите сектори на икономиката.
 - 3) Модул за отраслова декомпозиция на ефектите от АППТ
 - Основан на междутрасловите таблици „Ресурс” - „Използване”;
 - Разпределя оценените макроикономически ефекти по икономически дейности/отрасли.
 - 4) Модул за оценка на въздействието на АППТ върху уязвимите групи
 - Разработен въз основа на оценените нетни ефекти на индивидуално ниво в рамките на реализираните към момента микроикономически оценки на въздействието;
 - Оценява нетните ефекти от АППТ върху отделните уязвими групи на пазара на труда. ▼

5. Нетното въздействие на активната политика на пазара на труда

5.1 Оценени нетни ефекти на база на разработения модел

5.1.1 Ефекти от активната политика на пазара на труда върху макроикономическото развитие на страната за периода 2000–2011 г.

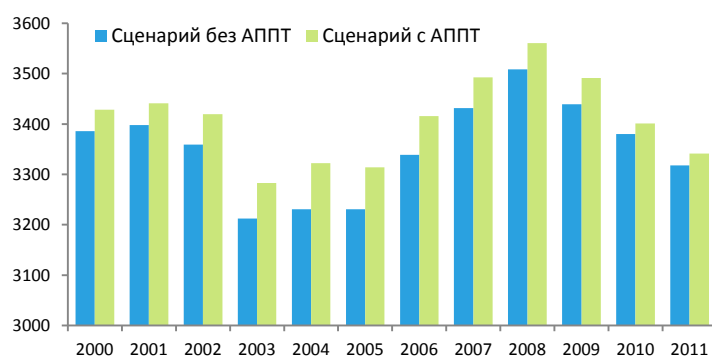
Съгласно избрания подход за моделиране и описаните детайлно структурни зависимости, макроикономическият модул е решен в рамките на два сценария. Логиката на единия от тези сценарии се свежда до отсъствието на активни политики на пазара на труда, а тази на другия – до тяхното наличие. Както бе отбелязано в аргументацията на избора на рамка за моделиране, разликите в стойностите на резултатите в двата сценария могат легитимно да се разглеждат като оценки за големината на ефектите от провежданите политики.

Входните данни за макроикономическия модул са резултатите, получени от решаването на микроикономическия модул, съгласно същите два сценария. След агрегирането им, на първо място се получават резултатите, касаещи пазара на труда в страната. Впоследствие се отчитат и ефектите върху останалите макроикономически величини.

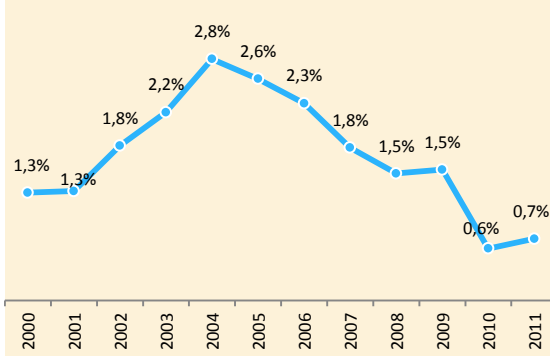
По отношение на работната сила, която се отъждествява с предлагането на труд, изчислените ефекти показват ясно изразено положително влияние на АППТ. Най-общо тези резултати се интерпретират като създаване на стимул у лицата извън работната сила да участват на пазара на труда, т.е. да търсят работа или ефективно да извършват такава. Наличието на този активиращ ефект може да се отчете като един от най-успешните резултати от политиката, доколкото насърчава като вторичен ефект и социалното включване на съответните засегнати лица. Най-голям е размерът на ефектите в периода 2002–2007 г., което се съчетава и с общите тенденции в икономическата експанзия. Също така, тези ефекти засилват допълнително автономните ефекти с аналогичен характер, които се пораждат ендегенно на пазара на труда. Големината на ефектите е и в пряка зависимост от размера на изразходваните средства, съответно обхвата на политиките.

Фиг. 5-1: Ефект от АППТ върху предлагането на труд

Работна сила (хил. души)



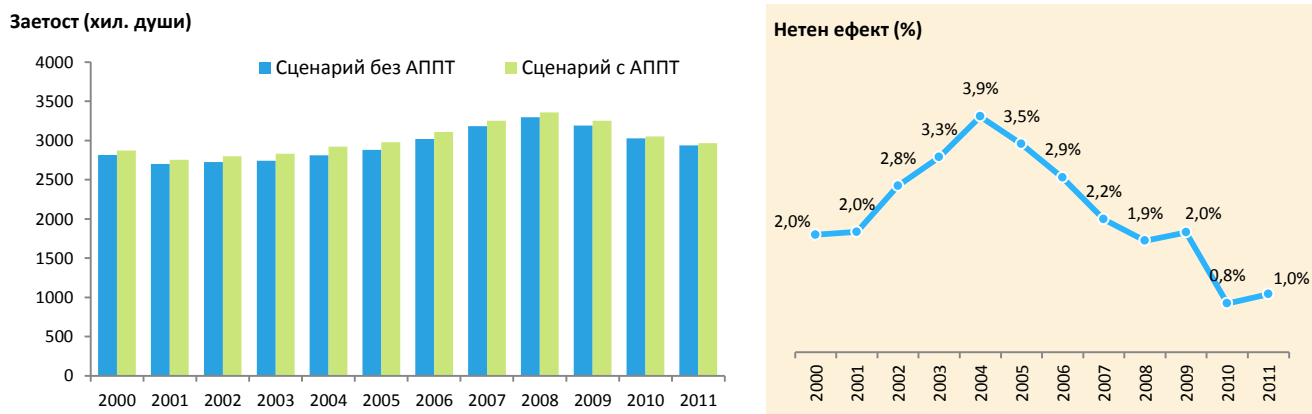
Нетен ефект (%)



Източник: собствени изчисления

Ефектите върху ефективната заетост (търсенето на труд) са още по-силни в процентно изражение, като в относителен аспект техният размер е най-голям през същите години, през които се наблюдават и най-значимите влияния, касаещи предлагането на труд. Субсидирането на заетостта, заедно с останалите АППТ, води до екстензивно наемане на работници, тъй като съответните разходи не се поемат от работодателите. Причината е, че тези разходи не участват по ограничаващ начин в механизма на вземане на решенията им, касаещи обема на инвестиционната дейност и производството. Нещо повече, те имат характера на пропуснати ползи в случай, че производството не бъде разширено при предоставените благоприятни условия за наемане на труд.

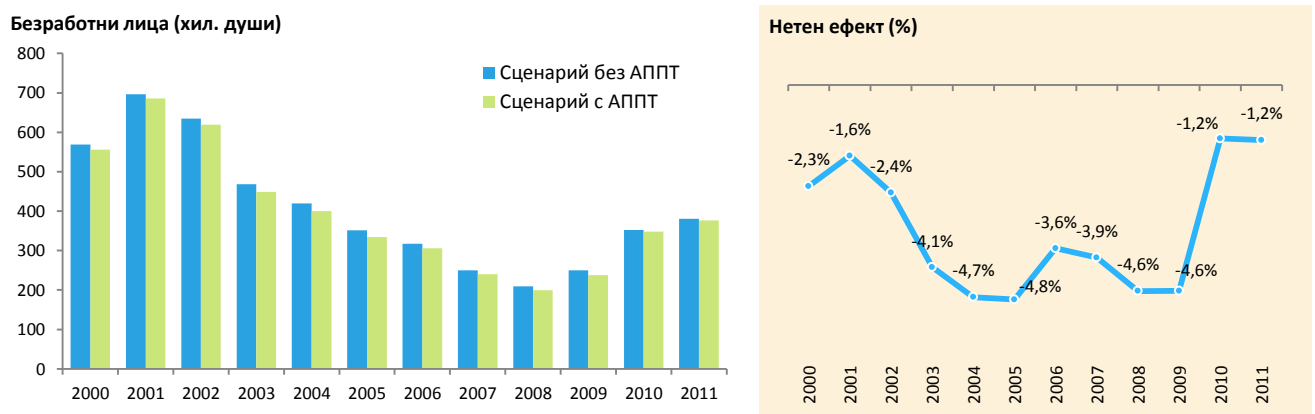
Фиг. 5-2: Ефект от АППТ върху търсенето на труд



Източник: собствени изчисления

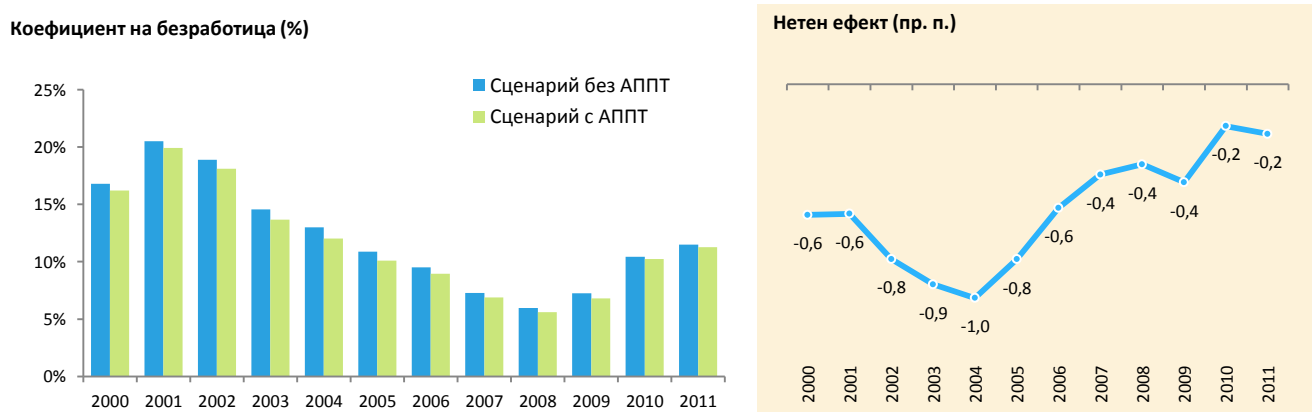
Съчетаването на ефектите върху предлагането и търсенето на труд води до изводи, както по отношение броя на безработните лица, така и по отношение на коефициента на безработица в страната. За целия разглеждан период от 2000 до 2011 г. броят на безработните лица неизменно намалява, като процентът на намаление, с изключение на началото и края на периода, когато приема сравнително малки стойности, той е около и над 4%. Тъй като този резултат предполага известни условности в интерпретацията, по-уместно е да се разглеждат ефектите върху коефициента на безработица. Той също намалява, но както може да се види от графиката, ефектите по-точно съответстват на обхвата и финансирането на АППТ. Намалението на този показател е най-голямо в годините на икономическа експанзия и бум, докато в годините на рецесия, поради силно редуцираните бюджетни средства, ефектите са значително по-скромни. В по-общ план, като се има предвид, че независимо от периода по своя мащаб всички стойности са много малки, то не бива да се надценява и влиянието на политиките в съответните години, в които те са относително по-големи.

Фиг. 5-3: Ефект от АППТ върху броя на безработните лица



Източник: собствени изчисления

Фиг. 5-4: Ефект от АППТ върху коефициента на безработица

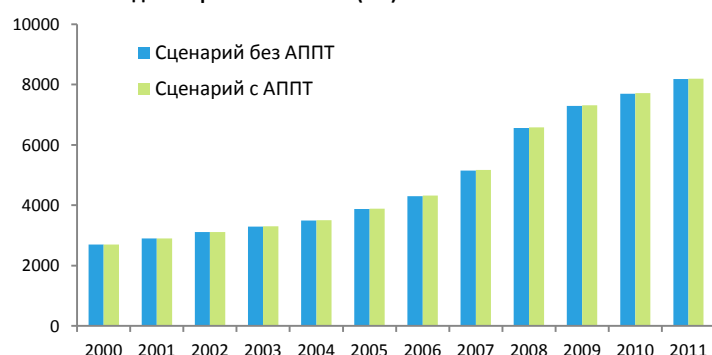


Източник: собствени изчисления

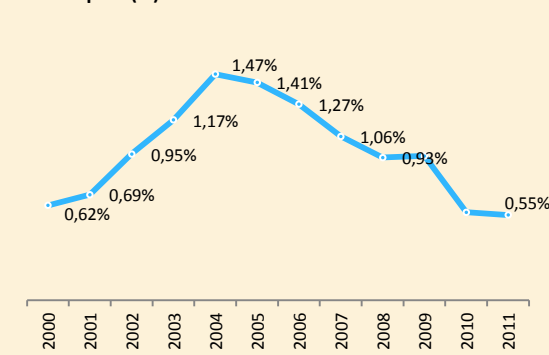
Измерените ефекти по отношение на средната годишна номинална работна заплата са относително малки в процентно изражение, но положителни като знак. Докато малкият размер на ефектите е обясним с малкия дял на заетостта, генерирана с помощта на АППТ, то анализът на положителния знак изисква по-задълбочена интерпретация. Известно е, че работните заплати на лицата, чиято заетост е субсидирана с бюджетни средства, са с размер около този на минималната работна заплата. Като чисто механичен статистически ефект от увеличението на заетостта посредством АППТ би следвало да се очаква понижението на средната работна заплата. Същевременно следва да се има предвид, че лицата, наемани посредством подобни мерки, обикновено се характеризират с много ниска производителност. Това създава стимули за търсене на по-високо възнаграждение у лицата, наети вследствие на нормалните механизми на пазара на труда. В по-общ план следва да се има предвид също така, че увеличаването на заетостта, независимо с какъв способ, предполага нараснало съвкупно търсене на труд, а оттам и увеличение на средното равнище на трудовите възнаграждения. Общият извод е, че втората група ефекти преобладават в конкретния случай, което обяснява и положителния знак на крайните нетни ефекти.

Фиг. 5-5: Ефект от АППТ върху номиналната работна заплата

Номинална годишна работна заплата (лв.)



Нетен ефект (%)

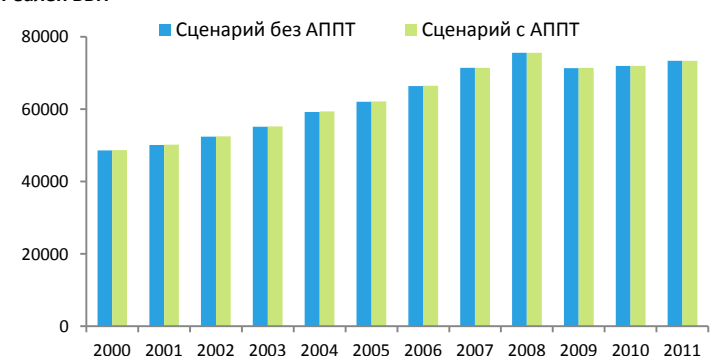


Източник: собствени изчисления

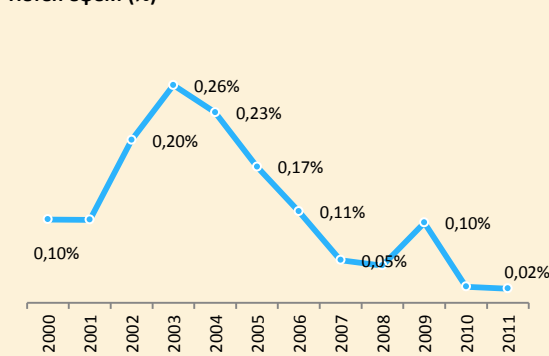
Що се касае до ефектите върху общото развитие на икономиката, измерено посредством динамиката на реалния БВП, може да се направи изводът, че АППТ имат малък, но положителен резултат върху показателя в рамките на целия анализиран период. Най-силен е този ефект в годините 2002–2005. Обяснението на този факт е лесно, тъй като тогава както финансовият ресурс за АППТ, така и броят на работилите по програмите и мерките са най-големи. По аналогия, ефектът е най-слаб в края на периода (2010 и 2011 г.), тъй като обхватът и финансирането на мерките и програмите със средства от държавния бюджет са най-силно ограничени.

Фиг. 5-6: Ефект от АППТ върху реалния БВП

Реален БВП



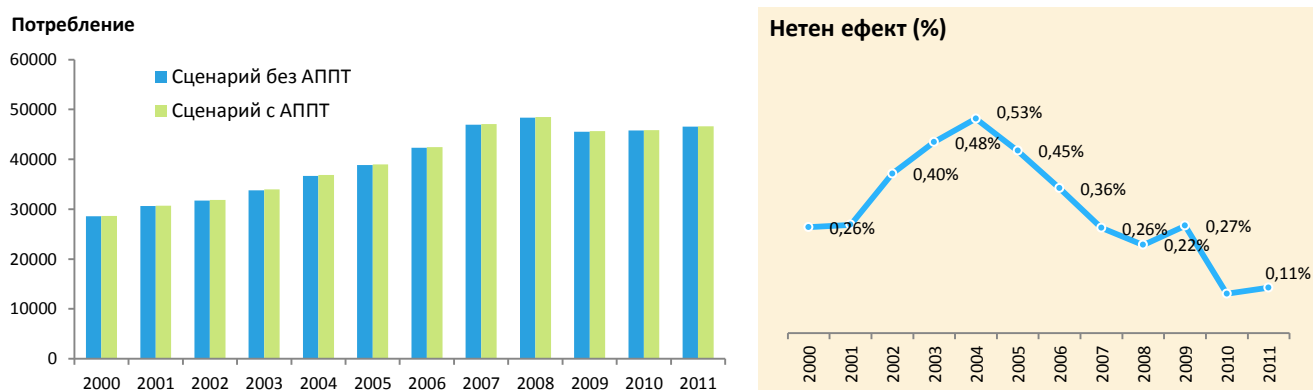
Нетен ефект (%)



Източник: собствени изчисления

Съвкупното потребление също реагира само положително през целия период от 2000 до 2011 г., като естествено, ефектите отново са най-високи в рамките на подпериода 2002–2005 г. Това се обяснява с факта, че след като увеличената заетост създава по-голям доход (БВП), това позволява и по-голяма сума (в реално изражение) да бъде насочена към потребление. Следва да се отбележи, че все пак този ефект, както и ефектите върху останалите компоненти на съвкупното търсене, имат единствено краткосрочен характер и не се отразяват пряко върху производствения потенциал, т.е. върху дългосрочната динамика на икономиката.

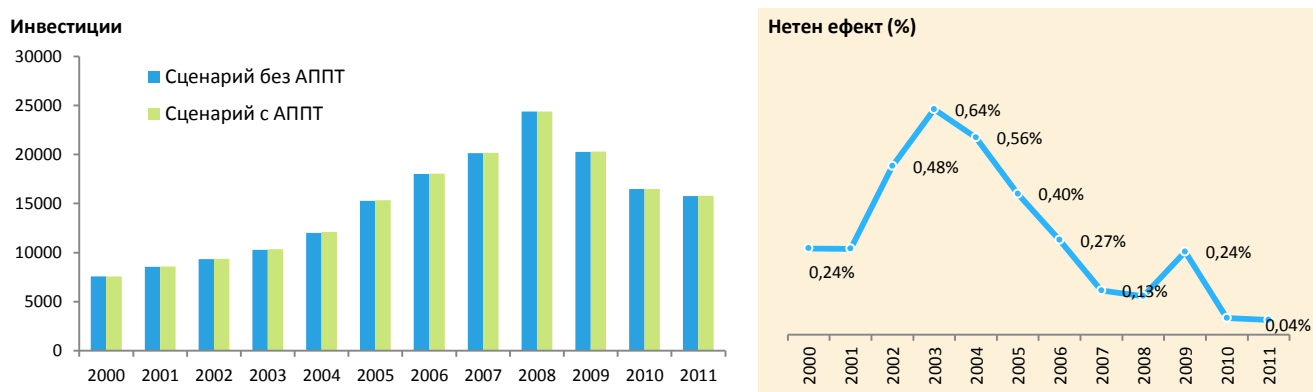
Фиг. 5-7: Ефект от АППТ върху съвкупното потребление



Източник: собствени изчисления

Реакцията на инвестициите спрямо АППТ също е положителна за всички години през периода 2010–2011 г. Тъй като част от новосъздадения доход в резултат на приложението на политиките се спестява, то тези спестявания дават възможност да се изразходват за ново оборудване и ремонт на старо, за закупуване на допълнителен оборотен капитал и пр. Също така, наличието на увеличение на заетостта създава оптимистична нагласа у предприемачите за по-нататъшната посока на икономическо развитие и предизвиква допълнителен стимул за увеличаване на инвестиционните разходи.

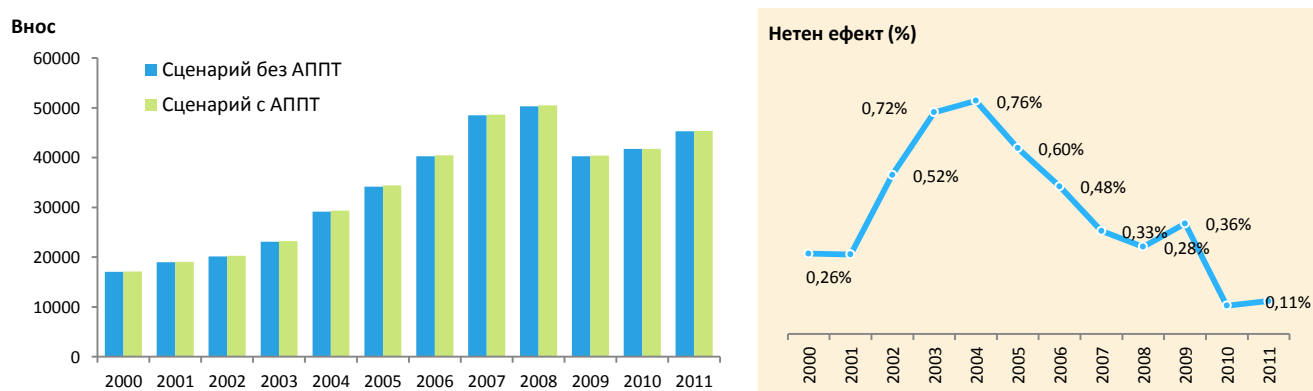
Фиг. 5-8: Ефект от АППТ върху съвкупните инвестиции



Източник: собствени изчисления

Положителната реакция на потреблението и инвестициите в страната предполага и нарастване на съвкупния внос на стоки и услуги. От една страна, част от потреблението се осъществява със стоки и услуги от внос, а от друга – инвестициите също предполагат вносна компонента в своята структура. Това се дължи основно на факта, че българската икономика не произвежда целия набор от стоки и услуги, които се търсят от потребителите и инвеститорите, като в т.ч. се включват и производствата на основни енергийни ресурси, каквито на територията на страната не са налични или са в крайно недостатъчни количества (например петрол, газ, уран и пр.).

Фиг. 5-9: Ефект от АППТ върху съвкупния внос

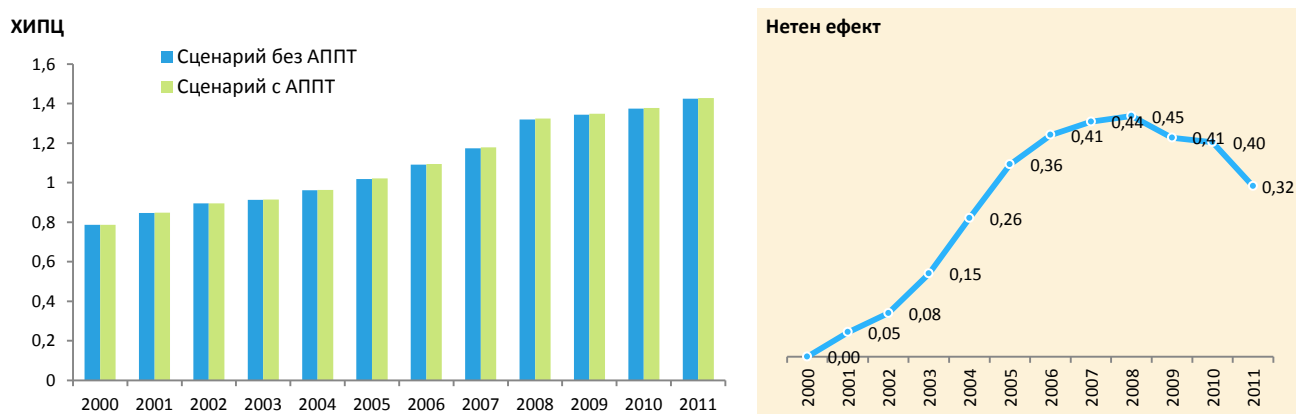


Източник: собствени изчисления

Що се касае до износа, в модела не са отчетени ефектите от провеждането на АППТ. Това се дължи основно на факта, че износът се явява екзогенна променлива за българската икономика, която се определя от търсенето в икономиките на търговските партньори на страната. Дори и този факт да бъде пренебрегнат по някаква причина, следва да се има предвид, че подобен тип политики не могат да имат сериозно отражение върху експортния потенциал на една страна, тъй като последният се основава предимно на производството на сектори и отрасли, в които са налице конкурентни предимства. Последните, както е известно от теорията и практиката, са свързани както с високо качество на използвания трудов ресурс (частта от труда, която се характеризира с високо равнище на квалификация и практически опит далеч не е обект на АППТ), така и на използваното технологично знание в производствения процес.

Като цяло по-високото търсене (изразяващо се в по-голямо съвкупно потребление и съвкупни инвестиции) вследствие на приложението на АППТ води и до стойности на ХИПЦ, които превишават тези от сценария, в който политиките липсват. Този резултат е очакван, доколкото стимулирането на търсенето при равни други условия е проинфлационен фактор.

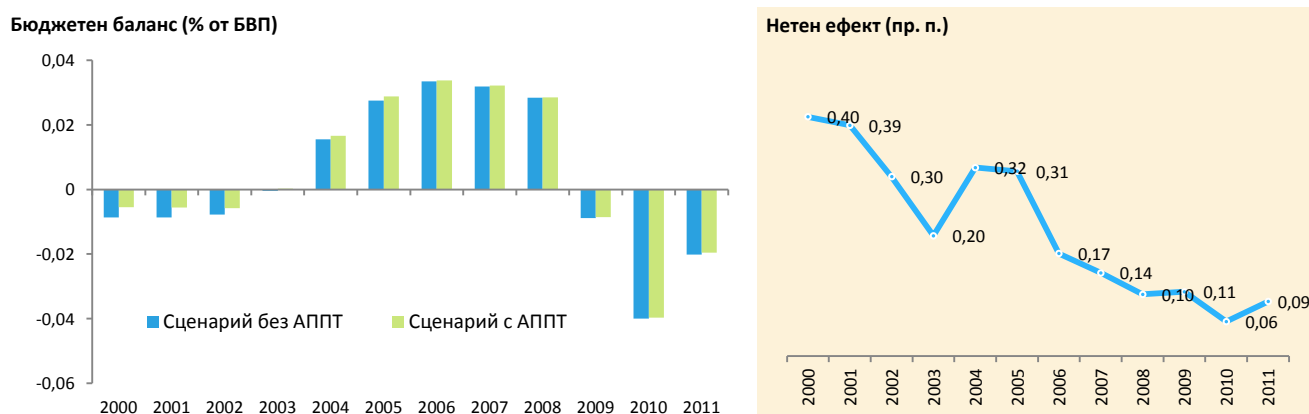
Фиг. 5-10: Ефект от АППТ върху инфлацията



Източник: собствени изчисления

Ефектите върху бюджетния баланс на правителството също като цяло се оценяват като положителни. Техният размер е най-голям в началото на периода, когато икономиката се намира едва в началото на експанзията, съответно производството е под потенциалната си стойност. По-значителни ефекти се наблюдават и в средата на периода, когато обхватът на АППТ и размерът на финансирането са най-големи. Съответно, в края на периода влиянието на АППТ е най-малко. Положителният характер на ефектите се обяснява с нарастването на съвкупния доход и в частност на компонентите на крайното търсене, които сами по себе си представляват бази за приложение на съответните видове данъци (подходни, косвени върху потреблението и пр.). Казано по друг начин, стимулирането на търсенето води до номинално разширяване на приходната база на бюджета, съответно на увеличаване на приходите, което надвишава размера на извършените разходи за финансиране на политиките. От техническа гледна точка, може да се говори за наличието на един вид мултипликатори, трансформиращи единица разход в повече от единица бюджетен приход.

Фиг. 5-11: Ефект от АППТ върху бюджетния баланс



Източник: собствени изчисления

5.1.2 Секторно въздействие

Резултатите от направените изчисления показват, че АППТ има положителен ефект върху всичките 11 агрегирани икономически сектори. Този ефект е особено значим при строителството и свързаните с него услуги. Като абсолютни стойности ефектите върху заетостта в преработващата промишленост през производството на строителни материали, държавния сектор и социалните услуги, са също големи, но като се има предвид, че тези отрасли се характеризират с голяма численост на заетостта, то приносът на АППТ може да се счита за незначителен.

Фиг. 5-12:Промяна в структурата на заетостта по икономически отрасли в резултат на прилагането на АППТ (отклонение на сценария с АППТ спрямо сценария без АППТ) в пр. п.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Добивна промишленост	-0.03%	-0.03%	-0.04%	-0.04%	-0.05%	-0.04%	-0.04%	-0.02%	-0.02%	-0.02%	-0.01%	-0.01%
Преработваща промишленост	0.19%	0.18%	0.25%	0.31%	0.40%	0.12%	0.07%	0.05%	0.03%	0.04%	0.03%	0.05%
Производство и разпоределение на електро- и топлинна енергия и на газ. Горива; Водоснабдяване и канализация	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.00%	0.05%	0.05%	0.05%	0.04%	0.07%	0.04%	0.02%
Строителство	0.43%	0.46%	0.63%	0.74%	0.86%	0.56%	0.39%	0.25%	0.16%	0.14%	0.06%	0.11%
Търговия, транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство	-0.13%	-0.15%	-0.22%	-0.24%	-0.26%	-0.33%	-0.32%	-0.24%	-0.22%	-0.25%	-0.10%	-0.14%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	0.03%	0.03%	0.04%	0.05%	0.06%	0.05%	0.04%	0.03%	0.03%	0.04%	0.02%	0.01%
Финанси и застраховане	-0.02%	-0.03%	-0.04%	-0.03%	-0.05%	-0.04%	-0.04%	-0.03%	-0.03%	-0.04%	-0.01%	-0.02%
Операции с недвижими имоти	-0.06%	-0.08%	-0.10%	-0.13%	-0.18%	-0.17%	-0.14%	-0.11%	-0.01%	-0.01%	0.00%	0.00%
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	0.05%	0.05%	0.07%	0.08%	0.09%	0.08%	0.06%	0.05%	0.05%	0.06%	0.03%	0.02%
Държавно управление; образование; здравеопазване и социална работа	-0.28%	-0.32%	-0.42%	-0.51%	-0.56%	-0.11%	0.04%	0.04%	0.08%	0.06%	-0.04%	0.01%
Други	-0.19%	-0.12%	-0.18%	-0.25%	-0.32%	-0.17%	-0.11%	-0.06%	-0.11%	-0.09%	-0.02%	-0.05%

Източник: НСИ, собствени изчисления

Върховите стойности на ефектите по сектори се наблюдават през 2003 и 2004 г. основно в строителството. В тези години делът на националната програма "От социални помощи към осигуряване на заетост", както и общият размер на заделения ресурс за провеждане на АППТ, са най-високи. Нарастването на дела на преработващата промишленост също е съществено в годините до 2005 г., когато обхватът на АППТ е най-голям. След това обаче, със стартирането на Националната програма "Асистенти на хора с увреждания" през 2005 г., нараства делът на отраслите, свързани с предоставяне на социалните услуги (финансирането е в размер на средно 12% от финансирането по АППТ).

Динамиката на brutната добавена стойност по отрасли приблизително следва тази на заетостта, като отново най-голяма добавена стойност вследствие на провеждането на АППТ се създава в строителството и свързаните с него услуги и производства. По-силно въздействие се наблюдава и в преработващата промишленост и някои спомагателни услуги, но, както може да се очаква, и трите сектора се характеризират с относително ниска производителност на труда. Поради това ефектът върху brutната добавена стойност е по-слаб, отколкото върху заетостта.

Фиг.5-13: Промяна в структурата на брутната добавена стойност по икономически отрасли в резултат на прилагането на АППТ (отклонение на сценария с АППТ спрямо сценария без АППТ) в пр.п.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Добивна промишленост	-0.03%	-0.03%	-0.04%	-0.04%	-0.06%	-0.06%	-0.07%	-0.05%	-0.04%	-0.04%	-0.02%	-0.02%
Преработваща промишленост	0.15%	0.13%	0.20%	0.26%	0.32%	0.13%	0.09%	0.07%	0.05%	0.05%	0.03%	0.06%
Производство и разпореждане на електро- и топлинна енергия и на газ. Горива; Водоснабдяване и канализация	0.05%	0.02%	0.04%	0.06%	0.02%	0.12%	0.15%	0.13%	0.08%	0.14%	0.09%	0.04%
Строителство	0.39%	0.50%	0.61%	0.68%	0.79%	0.56%	0.39%	0.24%	0.16%	0.14%	0.05%	0.10%
Търговия, транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство	-0.05%	-0.09%	-0.12%	-0.14%	-0.13%	-0.21%	-0.23%	-0.16%	-0.14%	-0.16%	-0.06%	-0.08%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	0.05%	0.06%	0.09%	0.11%	0.14%	0.10%	0.08%	0.06%	0.09%	0.10%	0.05%	0.04%
Финанси и застраховане	-0.04%	-0.06%	-0.08%	-0.12%	-0.16%	-0.19%	-0.15%	-0.15%	-0.11%	-0.13%	-0.06%	-0.07%
Операции с недвижими имоти	-0.22%	-0.23%	-0.31%	-0.34%	-0.38%	-0.32%	-0.27%	-0.19%	-0.15%	-0.18%	-0.08%	-0.08%
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	0.05%	0.06%	0.08%	0.08%	0.10%	0.08%	0.07%	0.06%	0.05%	0.07%	0.04%	0.02%
Държавно управление; образование; здравеопазване и социална работа	-0.18%	-0.19%	-0.26%	-0.30%	-0.34%	-0.03%	0.06%	0.05%	0.08%	0.06%	-0.02%	0.02%
Други	-0.18%	-0.17%	-0.21%	-0.25%	-0.30%	-0.17%	-0.11%	-0.05%	-0.08%	-0.06%	-0.01%	-0.03%

Източник: НСИ, собствени изчисления

5.1.3 Въздействие върху основни целеви групи на АППТ⁹⁵

Нетното въздействие върху основни целеви групи на политиката, които в случая обхващат ключови уязвими групи на пазара на труда, се характеризира с големи колебания през разглеждания период, а нивото му е определено и от спецификите на отделните целеви групи. Все пак би могла да бъде идентифицирана известна конвергенция на нетните ефекти по целеви групи, като в края на разглеждания период те са в относително тесни граници.

В периода 2003–2008 г. най-значимите нетни ефекти са регистрирани при продължително безработните лица и безработните лица над 50 години. След 2006 г. нетният ефект върху безработните младежи до 29 години се характеризира с най-висока стойност спрямо всички останали целеви групи. Нетният ефект при безработните лица без квалификация постоянно нараства и в края на периода се доближава по стойност до ефектите при останалите целеви групи. Най-неблагоприятна е ситуацията при безработните лица с трайни увреждания – при тях нетният ефект почти през целия период е в пъти по-нисък от този при останалите целеви групи, но в края на периода е регистрирано значително подобрене в нивото му.

Съпоставката между нетни ефекти от мерките и програмите и темпа на изменение на регистрираните безработни лица дава индикация за общото влияние на политиките върху динамиката на безработицата при отделните целеви групи. Периодът 2006–2007 г. се характеризира с най-значителни темпове на намаление на безработните лица. Наблюдаваното подобрене е свързано с възходящото развитие на българската икономика и високото търсене на труд, но оценените относително високи стойности на нетните ефекти са индикатор за положително въздействие на проведените програми и мерки при почти всички целеви групи (с изключение на лицата с трайни увреждания). През разглеждания период най-висок ефект е отчетен при безработните лица над 50 години (39.1%), продължително безработните (37.1%), и при безработните младежи до 29 години (19.3%). В края на периода е отчетено повишение на влиянието

⁹⁵ Въздействието върху основните целеви групи на политиката е оценено за периода 2003–2011 г., поради ограничения в наличната информация за 2000–2002 г.

от провежданата активна политика, като през 2011 г. се наблюдава подобрене в динамиката на безработните лица в основните целеви групи. Нетният ефект през 2011 г. е значително по-нисък спрямо предкризисния период, но следва да се вземе предвид, че програмите и мерките са реализирани в неблагоприятна социално-икономическа среда. Ограниченото производство и растящата безработица в страната оказват силно негативен ефект върху реализация на пазара на труда на лицата, участвали в програмите и мерките за насърчаване на заетостта. Най-висок нетен ефект през 2011 г. е отчетен при лицата във възрастова група до 29 години (16.3%), следвани от безработните лица без квалификация (14.6%), продължително безработните (14.4%), възрастните безработни над 50 години (13.6%) и лицата с трайни увреждания (13.1%).

Табл. 5-1: Нетен ефект на индивидуално ниво по уязвими групи и динамика на безработните лица в тях, 2003–2011 г.

Години	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Безработни лица до 29 години									
Нетен ефект	6.0%	6.0%	6.0%	19.3%	19.3%	13.7%	13.7%	13.7%	16.3%
Динамика		-16.4%	-13.7%	-23.3%	-29.4%	-28.0%	23.2%	23.7%	0.3%
Безработни лица над 50 години									
Нетен ефект	17.0%	17.0%	17.0%	28.1%	39.1%	8.4%	8.4%	8.4%	13.6%
Динамика		-3.8%	-3.4%	-8.0%	-6.8%	-9.9%	15.2%	23.7%	-9.1%
Безработни лица без квалификация									
Нетен ефект	8.0%	8.0%	8.0%	8.2%	8.4%	8.6%	8.6%	8.6%	14.6%
Динамика		-9.9%	-6.3%	-15.0%	-18.3%	-22.4%	11.1%	21.7%	-4.1%
Продължително безработни лица									
Нетен ефект	21.0%	21.0%	21.0%	29.1%	37.1%	9.5%	10.0%	10.5%	14.4%
Динамика		-11.8%	-4.3%	-14.1%	-18.6%	-30.3%	-31.1%	39.0%	6.6%
Безработни лица с трайни увреждания									
Нетен ефект	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	7.1%	9.1%	11.1%	13.1%
Динамика		20.7%	9.7%	-0.2%	-31.5%	-13.4%	2.3%	6.9%	0.5%

Източник: АЗ, Собствени изчисления

На макроикономическо ниво големината на нетния ефект върху уязвимите групи е определена от фокуса на провежданата политика през отделните години и от специфичните им особености, в т.ч. оценените нетни ефекти на индивидуално ниво. Фокусът на провежданата политика е проследен по отношение на основните уязвими групи въз основа на приблизителна оценка на профила на лицата, участвали в мерките и програмите. За целта са използвани едновременно отчетите на АЗ и административните формуляри (фишовите) на отделните мерки и програми. Основна особеност на обобщената информация е, че нетните ефекти на макроикономическо ниво могат да бъдат проследявани единствено и само в рамките на отделните уязвими групи и не могат да бъдат разглеждани като взаимно допълващи се.

► Нетно въздействие върху безработните младежи до 29-годишна възраст

Делът на обхванатите безработни младежи от АППТ в общия брой регистрирани лица от тази уязвима група варира между 17% и 47% в различните години. Броят на заетите на пазара на труда младежи една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.0 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Делът на успешно интервенираните безработни младежи в заетостта е относително малък. Приносът на нетния ефект върху тази уязвима група в общо генерираната заетост на пазара на труда в резултат на активната политика е оценен приблизително на 3% в периода 2003–2005 г., достига пиковите си стойности през 2006–2007 г. – приблизително 7% и възлиза на 6.3% през 2011 г. Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2007 г., когато успешно интервенираните лица представляват 8.7% от регистрираните безработни младежи.

Табл. 5-2: Нетно въздействие на АППТ върху безработните младежи до 29-годишна възраст

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Участници в програмите от съответната уязвима група (хил.д.)	43.4	48.8	43.5	33.8	26.2	19.7	12.9	10.8	11.1
% на участниците в програмите в общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	29.3%	39.4%	40.7%	41.3%	45.2%	47.2%	25.2%	17.1%	17.4%
Нетно въздействие върху съответната уязвима група - брой заети в резултат на АППТ една година след приключване на участието в програмите (хил. д.)	2.6	2.9	2.6	6.5	5.0	2.7	1.8	1.5	1.8
% на успешно интервенираните лица от съответната уязвима група									
В общата заетост	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%
В заетостта, дължаща се на нетния ефект от АППТ	2.9%	2.6%	2.6%	7.4%	7.1%	4.4%	2.8%	6.0%	6.3%
В общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	1.8%	2.4%	2.4%	8.0%	8.7%	6.5%	3.5%	2.3%	2.8%

Източник: Собствени изчисления

► Нетно въздействие върху безработните лица над 50-годишна възраст

Делът на обхванатите безработни лица над 50-годишна възраст от АППТ в общия брой регистрирани лица от тази уязвима група варира между 1% и 31% в различните години. Броят заетите на пазара на труда лица над 50-годишна възраст една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.6 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Делът на успешно интервенираните безработни над 50-годишна възраст в заетостта е относително малък. Приносът на нетния ефект върху тази уязвима група в общо генерираната заетост на пазара на труда в резултат на активната политика е оценен приблизително на 0.6% средно за периода 2003–2005 г., достига пиковите си стойности през 2006–2007 г. – съответно 10.6% и 17.6% и възлиза на 7.7% през 2011 г. Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2007 г., когато успешно интервенираните лица представляват близо 12.1% от регистрираните безработни лица над 50-годишна възраст.

Табл. 5-3: Нетно въздействие на АППТ върху безработните лица над 50-годишна възраст

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Участници в програмите от съответната уязвима група (хил.д.)	1.5	5.0	4.1	33.5	31.9	27.9	31.6	17.0	16.2
% на участниците в програмите в общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	1.2%	4.0%	3.4%	30.5%	31.0%	30.2%	29.6%	12.9%	13.6%
Нетно въздействие върху съответната уязвима група - брой заети в резултат на АППТ една година след приключване на участието в програмите (хил.д.)	0.3	0.9	0.7	9.4	12.5	2.3	2.6	1.4	2.2
% на успешно интервенираните лица от съответната уязвима група									
В общата заетост	0.01%	0.03%	0.02%	0.30%	0.38%	0.07%	0.08%	0.05%	0.07%
В заетостта, дължаща се на нетния ефект от АППТ	0.3%	0.8%	0.7%	10.6%	17.6%	3.8%	4.1%	5.8%	7.7%
В общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	0.2%	0.7%	0.6%	8.5%	12.1%	2.5%	2.5%	1.1%	1.8%

Източник: Собствени изчисления

► Нетно въздействие върху продължително безработните лица

Делът на обхванатите продължително безработни лица от АППТ в общия брой регистрирани лица от тази уязвима група варира между 31% и 78% в различните години. Броят на заетите на пазара на труда лица една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 18.5 хил.д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Делът на успешно интервенираните продължително безработни в заетостта е осезаем. Приносът на нетния ефект върху тази уязвима група в общо генерираната заетост на пазара на труда в

резултат на активната политика е оценен приблизително на 27% средно за периода 2003–2005 г., достига пиковите си стойности през 2006-2007 г. – съответно 34.7% и 46.5% и възлиза на 18.6% през 2011 г. Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2007 г., когато успешно интервенираните лица представляват 19.9% от регистрираните продължително безработни лица.

Табл. 5-4: Нетно въздействие на АППТ върху продължително безработните лица

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Участници в програмите от съответната уязвима група (хил.д.)	130.7	132.0	117.3	105.7	88.8	69.9	62.5	43.6	36.9
% на участниците в програмите в общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	46.4%	53.2%	49.4%	51.8%	53.5%	60.5%	78.4%	39.4%	31.3%
Нетно въздействие върху съответната уязвима група - брой заети в резултат на АППТ една година след приключване на участието в програмите (хил.д.)	27.4	27.7	24.7	30.7	32.9	6.6	6.2	4.6	5.3
% на успешно интервенираните лица от съответната уязвима група									
В общата заетост	1.0%	0.9%	0.8%	1.0%	1.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%
В заетостта, дължаща се на нетния ефект от АППТ	30.6%	25.0%	24.5%	34.7%	46.5%	10.7%	9.7%	18.5%	18.6%
В общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	9.7%	11.2%	10.4%	15.1%	19.9%	5.7%	7.8%	4.1%	4.5%

Източник: Собствени изчисления

► Нетно въздействие върху безработните лица с увреждания

Делът на обхванатите безработни лица с увреждания от АППТ в общия брой регистрирани лица от тази уязвима група варира между 15% и 45% в различните години. Броят на заетите на пазара на труда лица с увреждания една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 0.5 хил.д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Делът на успешно интервенираните безработни лица с увреждания в заетостта е относително малък. Приносът на нетния ефект върху тази уязвима група в общо генерираната заетост на пазара на труда в резултат на активната политика е оценен приблизително на 0.2% средно за периода 2003–2005 г., достига пиковите си стойности в края на периода, когато възлиза на 2.0%. Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2011 г., когато успешно интервенираните лица представляват 4.1% от регистрираните безработни лица с увреждания.

Табл. 5-5: Нетно въздействие на АППТ върху безработните лица с увреждания

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Участници в програмите от съответната уязвима група (хил.д.)	2.3	3.4	3.3	3.4	4.8	5.6	1.7	1.8	4.3
% на участниците в програмите в общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	14.5%	18.0%	15.6%	16.3%	33.6%	44.9%	13.2%	13.4%	31.5%
Нетно въздействие върху съответната уязвима група - брой заети в резултат на АППТ една година след приключване на участието в програмите (хил.д.)	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.6
% на успешно интервенираните лица от съответната уязвима група									
В общата заетост	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%	0.01%	0.02%
В заетостта, дължаща се на нетния ефект от АППТ	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.6%	0.2%	0.8%	2.0%
В общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	0.7%	0.9%	0.8%	0.8%	1.7%	3.2%	1.2%	1.5%	4.1%

Източник: Собствени изчисления

► Нетно въздействие върху безработните лица без квалификация и специалност

Делът на обхванатите безработни лица без квалификация и специалност от АППТ в общия брой регистрирани лица от тази уязвима група варира между 0.6% и 3.9% в различните години. Броят на заетите на пазара на труда лица една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 0.5 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Делът на успешно интервенираните безработни лица без квалификация и специалност в заетостта е относително малък. Приносът на нетния ефект върху тази уязвима група в общо генерираната заетост на пазара на труда в резултат на активната политика е оценен приблизително на 0.5% средно за периода 2003–2008 г. и достига пиковите си стойности през 2011 г. –2.7% Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2009 г. и 2011 г., когато успешно интервенираните лица представляват 0.4% от регистрираните безработни лица без квалификация и специалност.

Табл. 5-6: Нетно въздействие на АППТ върху безработни лица без квалификация и специалност

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Участници в програмите от съответната уязвима група (хил.д.)	3.8	4.5	1.6	6.3	7.4	3.3	8.5	1.2	5.2
% на участниците в програмите в общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	1.2%	1.6%	0.6%	2.7%	3.9%	2.3%	5.2%	0.6%	2.7%
Нетно въздействие върху съответната уязвима група - брой заети в резултат на АППТ една година след приключване на участието в програмите (хил.д.)	0.3	0.4	0.1	0.5	0.6	0.3	0.7	0.1	0.8
% на успешно интервенираните лица от съответната уязвима група									
В общата заетост	0.01%	0.01%	0.00%	0.02%	0.02%	0.01%	0.02%	0.00%	0.03%
В заетостта, дължаща се на нетния ефект от АППТ	0.3%	0.3%	0.1%	0.6%	0.9%	0.5%	1.1%	0.4%	2.7%
В общия брой регистрирани безработни лица от съответната уязвима група	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.3%	0.2%	0.4%	0.1%	0.4%

Източник: Собствени изчисления

5.2 Анализ на резултатите и причинно-следствени връзки

5.2.1 Активната политика и пазара на труда

Разгледаният симулационен (алтернативен) сценарий описва хипотетичната ситуация, в която през периода 2000–2011 г. не са провеждани активни политики, финансирани със средства от държавния бюджет. В симулационния сценарий са включени и трите канала на въздействие на активните политики – заетост, обучения и влияние върху технологичния напредък (напр. мерки за стимулиране на предприемачеството). Поради слабото влияние на последния канал обаче няма да отделяме голямо внимание на функционирането му.

Основното влияние на активните политики, което се откроява при сравнение на базисния и алтернативния сценарий, е поради наличието на допълнителна заетост и възможности за обучения при провеждането на АППТ. Наличието на алтернатива за заетост по линия на АППТ позволява реалната работна заплата в икономиката да бъде по-висока в сравнение със ситуация на отсъствие на АППТ. Това от своя страна, стимулира предлагането на труд и извън сегмента, директно попадащ в обхвата на активните политики. В този сегмент е възможно повишените заплати да доведат до известно намаление на търсенето на труд и заетост, но този ефект е пренебрежим в сравнение с директните ефекти от създадената по линия на АППТ заетост. По порядък на значимост, за размера на ефектите най-голяма роля има създадената от провеждането на АППТ заетост, следвана от мерките за обучение и квалификация. Ефектите върху технологиите са пренебрежими. Поради водещата роля на мерките за заетост описание на механизмите на тяхното въздействие съвпада с описаните дотук общи ефекти. По-долу са пояснени накратко механизмите на влияние на провежданите обучения по линия на АППТ и по линия на мерки, влияещи на технологичния напредък в икономиката, без да се отделя повече внимание на относителното им значение за формирането на общите резултати.

Квалификацията, опитът и навиците за работа на работната сила (отразени в модела чрез човешкия капитал) са другият основен канал, през който в симулацията се проявяват ефектите от провеждането на активни политики, финансирани от държавния бюджет. Тези политики въздействат на човешкия капитал по две линии. Първо, при провеждането на обучения нараства квалификацията на работната сила. Второ, заетостта по линия на програми и мерки поддържа навиците за работа и осигурява възможности за трупане на опит.⁹⁶ По-високият човешки капитал подобрява качеството на ефективния предлаган труд, което има ограничаващо влияние върху търсените и предлаганите количества труд и реалната работна заплата в икономиката.

Накратко, ефектът от мерки, отразяващи се положително върху технологичния напредък в икономиката, се състои в повишение на реалната заплата в резултат на по-високата производителност. Това от своя страна стимулира предлагането на труд, докато търсенето на труд и съответно заетостта се изменят много слабо.

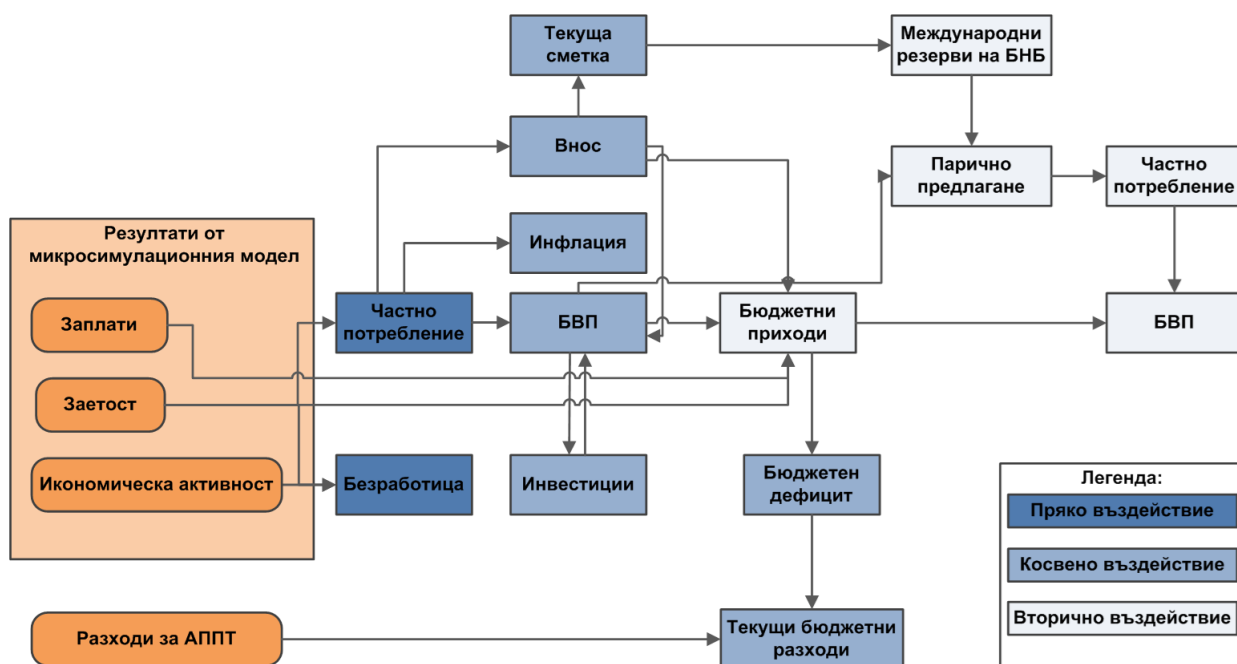
Важно е да се отбележи, че общият резултат от провеждането на мерки и политики за създаване на заетост и за обучение не е механично натрупване на отделните ефекти. Причината за това е, че оптималното поведение според микроикономическите задачи, залегнали в модела, предполага по-сложна реакция на икономическите агенти, при която те разпределят усилията си, за да реагират едновременно на измененията в заетостта и на възможностите за повишаване на квалификацията им. При нелинеен модел, какъвто е избраният в настоящия случай, подобна постановка създава възможност за проява на синергийни ефекти или на взаимно неутрализиране на отделните влияния, в зависимост от конкретните параметри на средата, в която се вземат съответните решения (например цикличната позиция на икономиката).

В обобщение, провеждането на активни политики на пазара на труда, финансирани от държавния бюджет, в рамките на микроикономическия модел се проявява през увеличение на предлаганата заетост и обучения. Като цяло това води до нарастване на работната сила, общата заетост и реалната работна заплата за периода 2000–2011 г.

5.2.2 Активната политика и макроикономическата динамика

Макроикономическият модул използва като входна информация получените от микроикономическите симулации ефекти от провеждането на АППТ върху заетостта, работната сила и заплатите на национално ниво. След решаването на модула се пресмята тяхното отражение върху останалите социално-икономически променливи посредством следния механизъм на въздействие.

Фиг. 5-14: Макроикономическият модул



⁹⁶ Формално тези въздействия се проявяват в модела през уравнението за натрупване на човешки капитал, като първото е чрез променливата G^H , а второто – чрез E^T .

В този механизъм промяната в нивото на безработица се получава като директна разлика между оценените изменения в работната сила и заетостта.

Най-непосредствено въздействие оценените промени в заетостта оказват върху частното потребление в икономиката, тъй като в макро модула заетостта е включена като обясняваща променлива в оцененото уравнение за потреблението. Според получените оценки 1% изменение в заетостта генерира 0.37% изменение в частното потребление.

Измененията в частното потребление, от своя страна, имат пряко отражение върху БВП, инфлацията и вноса. През вноса ефектът от АППТ се прехвърля във външния сектор – основно върху текущата сметка и изменението на международните резерви на БНБ. Там обаче ефектът е вече по-индиректен и не е значим. Ефект върху износа на стоки и услуги на практика няма, тъй като динамиката на последния зависи основно от външното търсене.

През външния сектор и БВП, макар и много слабо, се наблюдава известно въздействие и върху паричното предлагане, а то от своя страна, генерира вторичен ефект върху частното потребление.

По-значим ефект от реализираните АППТ има върху бюджетния сектор. От една страна, той се проявява по отношение на бюджетните приходи (данъчните основи са компоненти на БВП). От друга страна, ефекти има и върху текущите бюджетни разходи. Ефектът върху бюджетното салдо представлява обобщение на ефектите върху приходите и разходите.

Обобщеният анализ на резултатите показва относително най-силни ефекти в периода от 2002 до 2006 г. Това, както нееднократно бе отбелязано, пряко кореспондира и на размера на средствата, които са били отделени по линия на държавния бюджет за финансиране на мерките.

Като се има предвид, че през този период икономиката на страната се намира във възходящата фаза на своя бизнес цикъл, то осъществяването на подобен тип мерки в този период не почива върху логиката на антицикличната икономическа политика, тъй като така или иначе икономиката сама генерира работни места в достатъчна степен, за да отговори на предлагането. Приложението им може да се обясни единствено с наличието на по-слаби бюджетни ограничения, вследствие на доброто изпълнение на фискалните показатели. В такава ситуация разумният подход би бил по-скоро въздържане от подобен тип мерки и спестяване на съответните средства. Това се потвърждава и от факта, че в рамките на същия период икономиката на страната показва признаци на „прегриване“ (висок темп на нарастване на БВП, съчетан с висока инфлация, неравновесия във външния сектор и др.) – т. е. икономиката работи над своя потенциал, а безработицата спада под своето т. нар. естествено равнище.

В условията на икономическа криза, по-специално в годините 2010 и 2011, данните показват значително намаляване на големината на ефектите и ефективността на активната политика (например, що се касае до постигнато увеличение на заетостта на единица изразходвани средства). На пръв поглед редуцията в ефективността и въздействието в края на периода би могла да се интерпретира като ефект на изтласкване⁹⁷ – създаването на субсидирани работни места води като следствие освобождаването на работници, които са наети, използвайки механизмите, налични на пазара на труда. Въпреки предвиденото законово ограничение (работодател да не може да наема лица по програми и мерки, ако през последните три месеца е освобождавал работници и служители, наети на работни места за същите длъжности, на които се наемат безработни лица), ефектът на изтласкване все пак е възможен, тъй като някои работодатели, опериращи в определени икономически дейности, считат за взаимно заменяеми двата вида труд – този, наеман на свободния пазар и този, субсидиран по програмите за заетост. В някои случаи такива работодатели съумяват да идентифицират нормативно-приемливи механизми за участие в мерки и програми и се възползват от възможността да намалят разходите си за труд, без това да е обвързано с каквото и да било нарастване на заетостта.⁹⁸ Ето защо,

⁹⁷ В английската литература ефектът е познат като crowding out или displacement.

⁹⁸ Такъв ефект е добре документиран в емпиричната икономическа литература, посветена на изследването на влиянието на активните мерки на пазара на труда в други европейски страни. Според обобщението, направено в Calmfors, Forslund, and Hemstrom (2004), неговите стойности варират между 1 и 84%, което означава, че в зависимост от състоянието на трудовия пазар наемането на 100 работника по програма за заетост може да доведе в единия краен случай до освобождаването само на един работник, а в другия – до освобождаването на 84 работника, т. е. програмите за заетост могат да имат от силни до слаби положителни ефекти върху пазара на труда.

ефектът на изтласкване може да доведе до намаление на ефективността на изразходените средства в голяма или пренебрежимо малка степен. В случая на България не може да се твърди за наличие на причинно-следствена връзка между подобен ефект и ефективност. Оцененият ефект на изтласкване от проведените към момента микроикономически оценки на въздействието на АППТ, както и индиректните оценки посредством инструментариума на микроикономическия модул не потвърждават наличието на подобен значим ефект. Ето защо, намалението на ефективността на АППТ в края на периода на оценката следва да се търси както в ограниченията във финансирането, така и в спецификите на реализираните мерки и програми и включените в тях целеви групи.

5.3 Идентифицирани активни политики, които имат значим ефект върху изследваните показатели

5.3.1 Нетен ефект от мерките и програмите за обучение и тези за субсидирана заетост

Резултатите от проведените симулации показват различен ефект както върху променливите на трудовия пазар, така и върху някои от останалите макроикономически индикатори от проведените мерки и програми на активната политика на пазара на труда, насочени към създаване на субсидирана заетост в сравнение с тези, свързани с обученията. Като правило, предвид че голямата част от заделените по АППТ средства са били насочени за създаване на субсидирана заетост, динамиката на общите ефекти от АППТ през 2000–2011 г. е била много близка до тази на оцененото въздействие само от програмите и мерките за заетост. Все пак за някои индикатори се наблюдава разнопосочна динамика при политиките за директно създаване на заетост в сравнение с тези за обучение, което е интересно от аналитична гледна точка, въпреки че ефектите от обученията са значително по-слаби. По-долу е направен преглед на ефектите от различните интервенции по АППТ върху основните макроикономически показатели.

Цялостният ефект от АППТ върху заетостта е положителен, като през разглеждания период той идва изцяло по мерките и програмите, които са директно свързани със създаване на субсидирана заетост. Обученията имат незначителен ефект. От една страна, те представляват алтернатива на заетостта за използване на времето на обхванатите по мерките и програмите лица, а от друга – обученията водят до натрупване на човешки капитал в икономиката. По този начин се увеличава производителността на труда която, в случая се изразява в създаването на почти един и същ БВП с по-ниска заетост.

Ефектите от реализираните активни мерки и програми на пазара на труда върху работната сила също са нееднозначни, като програмите, по които са финансирани обученията, са имали положителен ефект върху общата икономическа активност на пазара на труда едва през последните четири години от разглеждания период. В годините на икономическа криза тези обученията вероятно са допринесли за преквалификацията на част от лицата, загубили работата си.

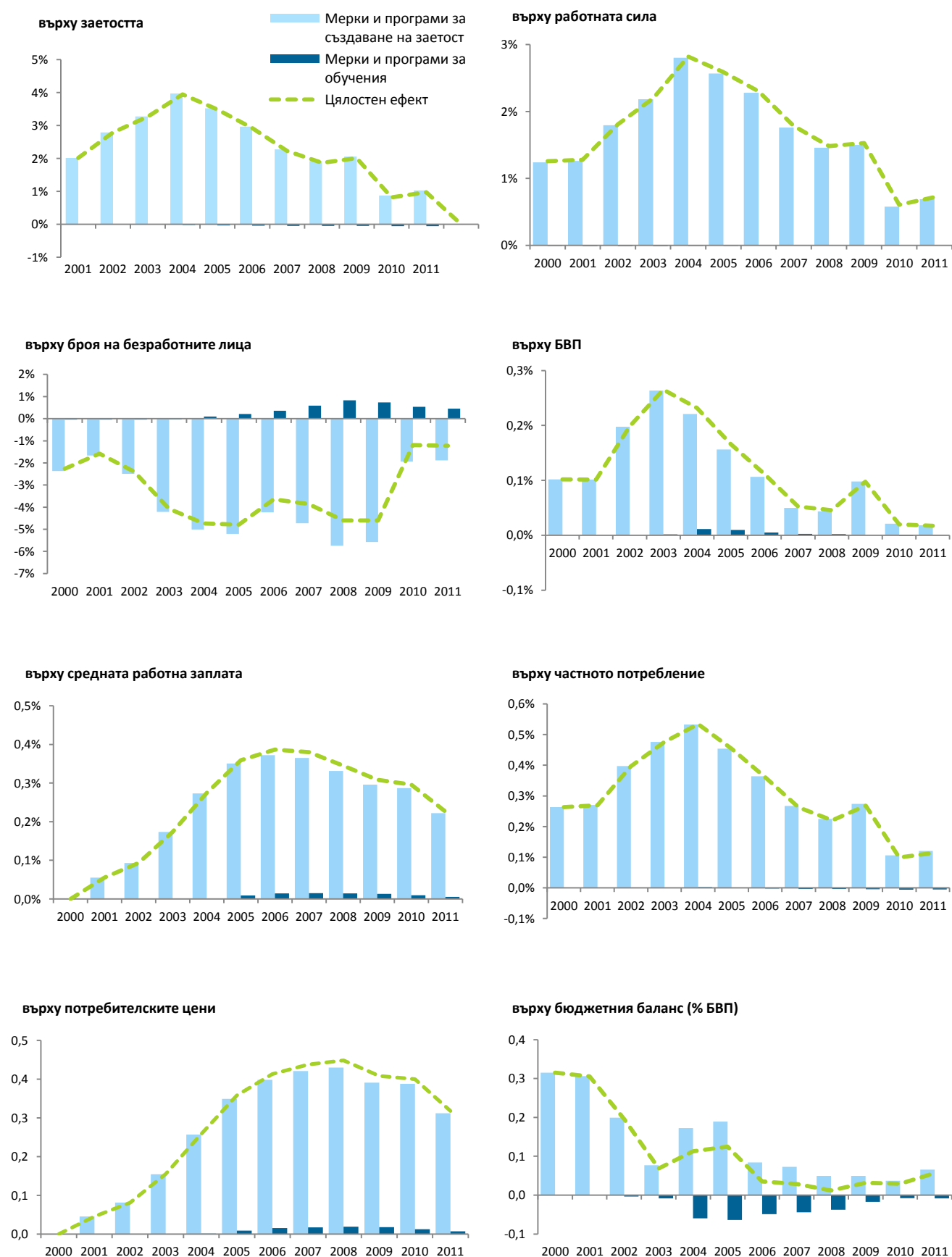
Поддържането на работните навици и квалификация на продължително безработните лица и лица от уязвими групи и включването на повече неактивни лица в работната сила е една от основните цели на АППТ. Видно е, че тя се изпълнява успешно, като ефектът е основно по линия на програмите и мерките, които са свързани с директно създаване на субсидирана заетост. Преминаването на обученията, обаче, също води до разширяване на работната сила в дългосрочен план, като се повишават квалификацията и мотивацията за търсене на работа у обхванатите в обученията лица, но предвид ниските бюджети за обученията по АППТ, те са били пренебрежимо малки през целия разглеждан период.

Направените констатации по отношение на въздействието на различните типове интервенции по АППТ върху заетостта и работната сила се наблюдава огледално и при безработицата. Докато мерките за създаване на заетост са допринесли директно за намаляване на безработицата в страната, тези за обученията са имали обратен ефект, тъй като обученията представляват алтернатива на работата за използването на наличния времеви ресурс на лицата.

По отношение на заплатите, цялостният ефект върху средната работна заплата следва в голяма степен този от програмите и мерките за директно създаване на заетост, тъй като техният обхват е по-голям. Наблюдаваният положителен ефект върху заплатите е свързан основно с повишеното търсене на труд, създадено по линия на АППТ. Наблюдава се обаче и положителен

ефект върху възнагражденията за труд и от проведените обучения, тъй като по-високата квалификация предполага по-висока производителност на труда, а оттам и по-високо заплащане.

Фиг. 5-15: Сравнение на въздействието на отделните мерки и програми, свързани със създаване на субсидирана заетост, в сравнение с тези, насочени към обучения



Източник: Собствени изчисления

Разглеждайки ефекта върху БВП по типове мерки и програми, се вижда, че той също идва изцяло по линия на интервенциите, насочени към създаване на заетост. Обученията, финансирани по АППТ обаче, също са имали слаб, но положителен ефект.

През разглеждания период положителният ефект върху потреблението се проявява основно през мерките и програмите за създаване на субсидирана заетост, докато тези, свързани с обучение, са имали отрицателно въздействие, вероятно поради ефект на отложено потребление при лицата, които са преминали обучения.

Ефектите върху бюджетния баланс за различните типове интервенции по АППТ са разнопосочни. Със създаването на заетост се генерира по-висок доход и потребление в икономиката, които, от своя страна, водят до повишение в приходната част на държавния бюджет. По тази причина и въздействието на този тип интервенции върху бюджета е слабо, но положително. За разлика от тях, обученията, финансирани като част от АППТ, не са довели до съществено увеличение на заетостта и доходите в краткосрочен план и по тази причина, те са имали отрицателен ефект върху държавния бюджет през разходната му част.

Накрая следва да се отбележи и натискът върху потребителските цени, който провеждането на АППТ е оказало. Този натиск е относително малък и проявлението му при различните типове интервенции е в различна степен.

5.3.2 Идентифицирани програми и проекти за обучение и заетост, които имат значим ефект

На ниво отделни програми и мерки логично най-осезаем на макроикономическо равнище е ефектът от по-големите политики – Националната програма "От социални помощи към осигуряване на заетост" и Националната програма "Асистенти на хора с увреждания". Фигурата по-долу илюстрира значението на тези две програми за общия макроикономически ефект от АППТ.

Табл. 5-7: Работили по програми лица (хил. д.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
НП "От социални помощи към осигуряване на заетост"	79.4	93.6	59.1	47.6	36	27.4	23.1	12.8	9.7	8.3	13.9	8.2
НП "Асистенти на хора с увреждания"			10.9	13.6	11	10.4	9.2	2.1	2.5	3.3	3.5	3.2
НП "Помощ за пенсиониране"	0.3	1.3	3.4	4.5	4.5	3.6	2.2	0.8	0.1	0	0	0
Програма за огранотвяване, квалификация и заетост	0	0	0	0	0.1	0.2	0.4	0.7	1.1	1.1	1.3	1.1
Проект "Красива България"	2.8	1.2	1.3	1.1	0.5	0.2	0.7	0	0.1	0.1	0.1	0.1
НП "Индивидуален учител"		0.1	0.1	0.2	0.1	0	0					
Проект "Учители за ваканция"			0	0.2	0.2	0.3	0.2					
НП за обучение и заетост на хора с трайни увреждания	0	0.4	0.5	0.6	1	2	2.7	2.2	1.9	1.7	1.8	1.8
Други програми, които се реализират чрез партньорството на ДБТ	0.2	0.5	1.8	1	0.7	0.5	0.9	0.8	0.9	0.5	0.7	0.7
Програма "Старт на кариерата"		0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.6	0.7	0.7	0.9
НП "Заетост в подкрепа на българския театър"		0.2	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Проект за младежи, напуснали училище							0	0				
НП "Активиране на неактивни лица"						0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
НП "Нова възможност за заетост"							0.9	0.2	1	0.5	1	0.1
Други програми и мерки	8.7	9	1.3	0.6	0.3	3	8.6	1	0.2	0.3	0.5	3.3

Източник: АЗ, собствени изчисления

По националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ през годините са изразходвани по-голямата част от финансовия ресурс за АППТ и тя е имала основно значение за създадената по АППТ заетост. Основната целева група на програмата са продължително безработните лица. Двете основни подгрупи, обхванати от програмата, са безработните младежи до 29 годишна възраст и безработните лица над 50 години. Въпреки че нейното зна-

чение намалява през последните години, през 2011 г. по нея все още са работили близо 10 000 лица.

Табл. 5-8: Участници в Национална програма "От социални помощи към осигуряване на заетост" (хил.д.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Продължително безработни лица /Нововключени/	117.8	125.6	92.5	82.6	69.1	52.6	49.9	39.1	28.9	21.4	37.8	33.4
Работили лица	79.4	93.6	59.1	47.6	36.1	27.5	23.1	12.8	9.7	8.3	13.9	8.2
Безработни младежи до 29 г.	27.6	27.2	16.9	15.4	10.9	7.1	6.5	5.5	4.4	3.4	6.1	4.0
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	22.8	22.1	18.2	19.3	14.8	9.9	6.5	12.8	12.5
Безработни лица без квалификация и специалност*	3.3	4.1	0.9	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Изразходвани средства, хил. лв.	129 166	156 252	99 502	99 278	82 860	72 761	51 817	27 326	27 326	18 162	30 070	

* Липсва отчетена информация относно участието на съответната уязвима група в програмата

Източник: АЗ, собствени изчисления

По другата програма със значим макроикономически принос, Национална програма "Асистенти на хора с увреждания", са обхванати основно продължително безработни лица и безработни младежи до 29 годишна възраст. Тя стартира през 2005 г. и оттогава средно около 12% от целия финансов ресурс за АППТ е заделян за нейната реализация.

Табл. 5-9: Национална програма "Асистенти на хора с увреждания"

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Безработни младежи до 29 г.	*	*	2 915	2 695	2 227	1 724	1 262	640	719	666	692	459
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	4 752	3 981	4 102	3 673	991	875	989	1 064	1 038
Безработни лица без квалификация и специалност*	*	*	1 641	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Продължително безработни лица	*	*	*	3 633	3 519	2 292	1 087	352	891	416	382	154
(Ново)включени в програми/заетост	*	*	18 282	16 793	14 049	13 023	10 944	4 295	3 949	4 253	4 495	3 635
Работили лица	*	*	10 927	13 577	10 954	10 351	9 217	2 146	2 522	3 337	3 504	3 182
Изразходвани средства, хил. лв.	*	*	24 147	33 203	31 240	33 644	28 527	7 329	5 997	9 865	9 014	8 984

* Липсва отчетена информация относно участието на съответната уязвима група в програмата

Източник: АЗ, Собствени изчисления

Табл. 5-10: Участници в избрани програми по уязвими групи

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Програма за ограмотяване, квалификация и заетост / от 2008 г. са регионални и браншови програми												
Безработни младежи до 29 г.	195	261	215	121	93	58	75	158	269	272	304	245
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	3	65	156	239	552	1070	994	1247	1133
Безработни лица без квалификация	525	593	565	333	71	199	264	243	99	234	220	265
Продължително безработни лица	*	*	*	94	192	307	187	307	679	469	596	265
Проект "Красива България"												
Безработни младежи до 29 г.	3005	1294	1336	963	629	335	994	44	101	47	64	76
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	806	557	322	984	84	128	78	109	151
Продължително безработни лица	4039	1398	1364	990	728	384	534	42	108	17	54	88
Национална програма за обучение и заетост на хора с трайни увреждания												
Безработни младежи до 29 г.	54	101	52	72	168	172	56	7	198	52	167	23
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	189	459	677	153	57	634	162	654	70
Продължително безработни лица	105	82	46	135	334	351	69	33	276	82	313	27
Безработни лица с трайни увреждания	*	272	205	480	1071	1396	316	91	1326	360	1316	135
Национална програма "Активиране на неактивни лица"												
Безработни младежи до 29 г.	*	*	*	*	*	813	4313	3969	3297	4011	4758	3043
Безработни лица над 50 г.	*	*	*	*	*	392	1946	1634	1363	1859	4	2412
Продължително безработни лица	*	*	*	*	*	8	11	*	*	*	225	*

* Липсва отчетена информация относно участието на съответната уязвима група в програмата

Източник: АЗ, Собствени изчисления

За останалите програми и мерки на пазара на труда не може да се твърди, че имат значимо макроикономическо въздействие, въпреки че последващата оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво, изготвена през 2014 г., показва съществени ефекти на индивидуално ниво от някои програми, най-вече Национална програма „Помощ за пенсиониране“, Програма „Старт на кариерата“, Проект „Реализация“ и Национална програма „Нова възможност за заетост“, както и мерките за насърчаване на работодателите да наемат безработни лица до 29-годишна възраст, за разкриване на работни места за наемане на майки с деца от 3 до 5-годишна възраст, за наемане на безработни лица на непълно работно време и за насърчаване на предприемачеството. Тези програми и мерки показват значителни положителни ефекти на микроикономическо ниво, но нямат съществено макроикономическо въздействие поради относително по-малкото им финансиране и брой обхванати лица.

ОСНОВНИ АКЦЕНТИ

- ☑ Нетното въздействие на АППТ, финансирана по линия на държавния бюджет, е в пряка зависимост от размера на изразходваните средства.
 - Нетните ефекти са най-големи в периода 2002–2007 г.
- ☑ АППТ има ясно изразено положително влияние върху работната сила (предлагането на труд).
- ☑ Налице е положителен активиращ ефект на политиката – тя успешно стимулира лицата извън работната сила да участват на пазара на труда, т. е. да търсят работа или ефективно да извършват такава, и насърчава като вторичен ефект социалното включване на съответните засегнати лица.
- ☑ Нетните ефекти върху коефициента на безработица следват обхвата и размера на финансирането на АППТ. Намалението на безработицата в резултат на политиката е най-осезаемо в годините на икономическа експанзия и бум. През периода на рецесия, поради силно редуцираните бюджетни средства, ефектите са значително по-скромни.
- ☑ Измерените по отношение на средната годишна номинална работна заплата са относително малки в процентно изражение, но положителни като знак.
- ☑ АППТ има малък, но положителен нетен ефект върху БВП.
 - Въздействието върху БВП е най-съществено в периода 2002–2005 г. (тогава както финансовият ресурс за АППТ, така и броят на работилите по програмите и мерките са най-големи).
 - Ефектът е най-слаб в края на периода (2010 и 2011 г.), тъй като обхватът и финансирането на мерките и програмите със средства от държавния бюджет са ограничени в най-голяма степен.
- ☑ Ефектите върху бюджетния баланс са относително малки, но положителни.
- ☑ АППТ оказва положително въздействие върху ключовите икономически показатели на всички отрасли.
 - Ефектът е най-значим в строителството и свързаните с него услуги – преработващата промишленост, производството на строителни материали и т.н.
 - Пикът на ефектите по сектори се наблюдава през 2003 и 2004 г., основно в строителството.
- ☑ Програмите и мерките с най-съществено положително влияние са тези, насочени към продължително безработните лица, безработните лица над 50 години и безработните младежи до 29 години.
- ☑ Приносът на успешно интервенираните лица от уязвимите групи в общо генерираната заетост на пазара на труда в резултат на активната политика варира в зависимост от спецификите на отделните уязвими групи:
 - При продължително безработните лица този принос възлиза на близо 24% средно за периода 2003–2011 г.;
 - При лицата над 50-годишна възраст – близо 6% средно за периода 2003–2011 г.;
 - При младежите до 29-годишна възраст – близо 5% средно за периода 2003–2011 г.;
 - При лицата без квалификация – близо 1% средно за същия период;
 - При лицата с увреждания – 0.5% средно за периода.▼

6. Заключение

6.1 Макроикономическа среда и пазар на труда

В резултат от мащабното икономическо реструктуриране в периода 1998–2000 г., нивото на безработица се повишава до едни от исторически най-високите си стойности през 2001 г. След 2002 г. започва нов цикъл в развитието на пазара на труда, представен с повишаване на заетите и тенденция на намаление нивото на безработица. В периода 2002–2005 г. развитието на пазара на труда е повлияно в голяма степен от реализацията на активната политика на пазара на труда и по-специално от изпълнението на националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“. Повишеното търсене на труд в периода на бързо икономическо развитие в предкризисните години и особено в сектори, които се характеризират с прегряване в този период като строителството, е основният фактор за нарастването на заетостта и намалението на безработицата до исторически най-ниски нива. Започналата през 2009 г. икономическа криза има продължително отражение върху пазара на труда в страната, като едва през 2014 г. се проявяват първи признаци на оживление, изразени в слабо нарастване на заетите и понижение на равнището на безработица.

В условията на протичащо икономическо реструктуриране от 2009 г. насам ефективността на функциониране на пазара на труда се влошава, а това дава индикации за акумулирането на структурни несъответствия.

Коефициентът на безработицата сред младежите (15-24 г.) показва най-голяма реакция измежду всички останали възрастови групи спрямо промяната в икономическия цикъл, тъй като в периоди на икономически растеж младите хора бързо биват наемани на работа, вероятно поради причини като наемане на гъвкав тип на работа, по-ниски разходи за работодателя в сравнение с наемането на по-опитни и квалифицирани работници и др., докато в периоди на криза младежите са сред най-засегнатите, тъй като работодателите се освобождават предимно от най-малко опитните си работници. Докато равнището на безработица сред младежите със средно образование е съпоставимо със средното за ЕС, то коефициентът за младежите с най-ниските образователни равнища надхвърля 51% през 2013 г., което е индикатор за несъответствие между предлагане и търсене на квалификация и умения на пазара на труда.

Повишението на коефициента на безработица сред хората с начално и по-ниско, и основно образование, при това със значително по-бърз темп в сравнение с останалите две степени на образование (средно и висше), е обусловено от протичащото реструктуриране на работни места към запазване на по-производителната заетост, тъй като в условията на икономическа криза работодателите се стремят да повишават своята ефективност.

Високият коефициент на безработица при лицата с ниски образователни степени (основно и по-ниско образование), както и дългата продължителност на престоя без работа, са основните фактори за формиране на структурна безработица. Освобождаването на предимно нискоквалифицирани работници е основната причина за нарастването на броя, дела и коефициента на продължително безработните в периода 2010–2013 г. Подобна тенденция се наблюдава и в останалите страни от ЕС 28, но темповете на нарастване в България са по-силно изразени.

Новите потребности на икономиката, както и натрупването на структурни дисбаланси на пазара на труда с потенциално негативен ефект върху икономиката, както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, поставят на преден план необходимостта от провеждането на адекватни политики на пазара на труда, които да подкрепят пригодността за заетост на безработните лица и да допринасят за трайното им устройване на пазара на труда.

6.2 Инвестиции в човешки капитал и активната политика на пазара на труда

През периода 2000–2014 г. в човешки капитал са инвестирани приблизително 40 млрд. лв., като от тях приблизително 80.9% представляват публичните разходи за образование, 13.3% са частните разходи за образование, 5.2% са разходите за активна политика на пазара на труда, финансирана от държавния бюджет и 0.2% са разходите за професионално обучение, финансирани с европейски средства по линия на оперативните програми. Въпреки безусловната си роля за подобряване ситуацията на пазара на труда, тази структура на инвестиции-

те в човешки капитал предполага ограничени възможности на АППТ по отношение на постигане на значителни положителни ефекти на макроикономическо ниво. Нещо повече, проблемите на пазара на труда, които определят актуалните сфери на интервенция на АППТ са резултат от ефективността и въздействието на всички други инвестиции в човешки капитал, реализирани през последните десетилетия. На последно място, но не и по важност, обемът на инвестициите по линия на АППТ в България е определен от възможностите на фискалната политика, които в периоди на икономическа рецесия са ограничени, за разлика от периодите на икономически подем.

Активната политика, финансирана с бюджетни средства, е с най-голям размах по отношение на участниците в мерките и програмите през периода 2000–2002 г. През този период броят на нововключените лица в мерки или програми за заетост и обучение са между 200–250 хил. души. Това е периодът с най-висока безработица в страната, което обуславя и необходимостта от мащабна АППТ, която да облекчи и разреши съществуващите по това време проблеми на пазара на труда.

През 2003–2006 г. мащабът на АППТ се запазва относително висок. Нововключените лица в различните интервенции за заетост и обучение са в диапазона между 170–190 хил. души, а бюджетът на АППТ е между 150 и 180 млн. лв.

В периода 2007–2009 г. бюджетът на АППТ се запазва относително близък до този от предходния период. Той е в диапазона 150–160 млн. лв. В същото време се наблюдава намаление на броя на лицата, участвали в различните мерки и програми за заетост и обучение. Още през 2006 г. броят на нововключените лица намалява с повече от 10% спрямо предходната година до 148.7 хил. души, което е постоянна тенденция и през периода 2006–2009 г. През 2008 и 2009 г. броят на нововключените лица е намалял до 110–115 хил. души, или с около 40% спрямо 2004 г. и с около 55% спрямо 2002 г. (годината с най-голям брой нововключени лица). Периодът 2006–2008 г. включва годините с най-висок ръст на българската икономика, когато нивото на безработица в страната намалява до изключително ниско равнище, както за историческия ред от данни за България, така и в сравнение със средното за ЕС ниво на безработица. През този период АППТ има за основна цел да улесни достъпа до пазара на труда на уязвими групи лица с по-малък шанс за трудова реализация, както и да стимулира завръщането на неактивни лица в работната сила.

През 2010 г. се наблюдава рязко свиване на мащаба на АППТ в страната. През 2011 г. разходите за АППТ, финансирани от държавния бюджет, са най-ниски (53.8 млн. лв.), като през следващите години се увеличават и през последните две години (2013–2014) те са в диапазона 80–85 млн. лв. Броят на участвалите в програми и мерки за заетост и обучение лица е най-нисък през 2012 г. През 2013 и 2014 г. броят на нововключените в АППТ лица се увеличава, което адресира усилията на правителството пряко да повлияе върху динамиката на нивото на безработица в страната.

Основно направление в АППТ е направление № 6 „Пряко създаване на заетост“, което включва програми и проекти, които са свързани с директно устройване на работа на безработните на пазара на труда, под формата на субсидирана заетост за определен период от време. Делът на работилите в субсидирана заетост е най-висок през 2003 г. (86.1% от всички участници в АППТ), а най-нисък през 2009 г., когато участвалите в това направление все още са повече от половината (59.8%) от всички участвали в АППТ. В това направление е най-мащабната инициатива в АППТ, финансирана с бюджетни средства, а именно националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“ (ОСПОЗ). Нейната ефективност, измерена чрез дела на върналите се в бюрата по труда от общия брой на участвалите в програмата лица е ниска, тъй като малко над 1/3 от участвалите не се регистрират отново като безработни. Това показва, че нейното приложение има количествено отражение върху показателите на пазара на труда, но в краткосрочен план, а изпълняваните дейности по програмата, които са предимно с общополезен характер, не допринасят съществено за трайното устройване на безработните на пазара на труда.

Направление № 2 „Обучение“ обхваща действията, насочени към повишаване на пригодността за заетост на целевите групи на активната политика на пазара на труда, чрез предоставяне на обучение в институционална среда за придобиване или повишаване на професионалната квалификация, обучение за ограмотяване, обучение за придобиване или повишаване на ключови компетентности или мотивационно обучение. Освен това, част от програмите и мерките за заетост

тост включват и квалификационен (образователен) компонент. Тук се включват също така и насърчителните мерки за стажуване и чиракуване.

Най-висок е дялът на направлението в АППТ в страната през 2005 г., когато разходите за направлението възлизат на около 15% от всички разходи за АППТ. През следващите години разходите за обучение постоянно намаляват до 2010 г., когато достигат минималната си стойност за анализирания период от 1.4 млн. лв. От 2011 г. насам разходите за обучение отбелязват тенденция на постоянно нарастване до 12.3 млн. лв. през 2014 г., което, в условията на относително задържане на общия ресурс за активни програми и мерки допринася за повишение на дела на средствата за обучение до 15.1%

Направление № 4 „Насърчаване на заетостта“ е преимуществено насочено към работодателите. В него са включени повечето мерки за насърчаване на заетостта, включени в Закона за насърчаване на заетостта, както и няколко програми с подобна насоченост. Над 99% от изразходваните по направлението средства са преки плащания към работодателите, които покриват направените от тях разходи за работна заплата, за свързаните с нея плащания според Кодекса на труда (КТ) и за всички осигурителни рискове (социално, здравно осигуряване и за безработица) за лицата, насочени от бюрата по труда (БТ) и започнали работа.

Разходите по направление „Насърчаване на заетостта“ постоянно увеличават дела си в общите разходи за АППТ през периода 2003–2008 г., като в последната година от този период този дял достига 19.1%. През 2009–2010 г. техният дял в общите разходи за АППТ се задържа около 19%. През следващите три години дялът на направлението в разходите по АППТ, финансирани от ДБ, се повишава и е в диапазона 21–24%. Ефективността на мерките и програмите от направлението е относително висока, като около 16.5% от участвалите в тях се регистрират повторно в бюрата по труда след приключването им.

В Направление № 5 „Субсидирана заетост и рехабилитация“ са включени програми за насърчаване на заетостта на лица с трайни увреждания и военноинвалиди. Разходите са насочени изцяло като субсидия за работодателите, които откриват работни места за безработни лица с трайни увреждания. Тъй като в това направление са включени мерки, адресиращи само една уязвима група на пазара на труда, тя не представлява съществена част от активните мерки, финансирани от правителството. Обичайно разходите по мерките по чл. 52, ал. 1 и чл. 52, ал. 2 от ЗНЗ представляват около 2% от разходите по активната политика на правителството.

Интервенциите от направление 7 „Инициативи за подпомагане на предприемачеството“ са насочени преди всичко за насърчаване на безработните лица да започнат самостоятелна бизнес дейност. Част от програмите имат специфична насоченост към конкретен отрасъл или икономическа дейност. Това е едно от най-малките направления в активните мерки на пазара на труда, като обичайно разходите по него представляват под 2% от общите разходи по АППТ.

Основната част от разходите са насочени към лицата, участващи в програмите. В първите години на наблюдавания период (2004–2005 г.), разходите по програмите в направлението са били относително поравно поделени между участниците в програмите и фирмите, които са осигурявали услуги по програмите, но през следващите години разходите, насочени към участниците в програмите постепенно се увеличават и през 2010–2012 г. те практически изчерпват почти изцяло разходите, направени по програмите.

Всички програми (с изключение на мерките за подпомагане на предприемачеството, разглеждани в направление 4), включени в направление 7, са малки по обхват и направените за тях разходи, финансирани от бюджета на МТСП за активни мерки, обикновено не надхвърлят 1 млн. лв. през целия период на действието им.

6.3 Въздействието на активната политика на пазара на труда

6.3.1 Нетно въздействие върху пазара на труда, основни макроикономически показатели и икономически отрасли

Въздействието от активната политика на пазара на труда (АППТ) през разглеждания период до голяма степен е свързано с размера на заделените за целта средства от националния бюджет, като и в по-малка степен с типа на интервенциите, финансирани по АППТ, и техните цели. В тази връзка може да се твърди, че АППТ е изпълнила своята цел за осигуряване на възможности за повишаване на доходите на най-уязвимите социални групи на пазара на труда

и за поддържане на трудовите умения при (продължително) безработните лица. Оценените макроикономически ефекти като цяло са положителни, като те са най-високи между 2003 г. и 2005 г., когато за АППТ е заделен най-голям ресурс.

През анализирания период АППТ оказва най-пряко въздействие върху заетостта и безработицата в страната, като първата се увеличава в резултат на АППТ, а броят на лицата на пазара на труда без работа намалява. Косвено обаче АППТ има положително въздействие и върху икономическата активност на пазара на труда, като разширяването на работната сила има като вторичен ефект и подобро социално включване на уязвимите групи лица.

По отношение на средната работна заплата (СРЗ) могат да се идентифицират два разнопосочни ефекта от прилагането на АППТ. От една страна, ниското заплащане на работилите по АППТ чисто механично намалява СРЗ в страната, тъй като заетите по програми и мерки лица като правило получават ниско заплащане. От друга страна, по-високото търсене на труд, създадено чрез АППТ, оказва положителен натиск върху цената на труда. Направените симулации показват, че в случая на АППТ през 2000–2011 г. вторият механизъм доминира, като оценените ефекти върху заплатите са много ниски, но положителни.

По отношение на въздействието на АППТ по-общо върху икономиката на България, нарасналите доходи, свързани със заетост по АППТ, оказват натиск в посока увеличение върху потреблението. Повишеното търсене в икономиката от своя страна има стимулиращ ефект и върху инвестициите. Тези два положителни ефекта върху съвкупното търсене в икономиката се неутрализират частично от нарасналия внос, но като цяло ефектът върху БВП през целия период 2000–2011 г. е нисък, но все пак положителен.

По икономически отрасли най-висок ефект АППТ оказва върху заетостта и брутната добавена стойност в строителството и свързаните с него услуги и производства, както и при предоставянето на социални услуги. Следва да се отбележи все пак, че описаните ефекти имат единствено краткосрочен характер и не се отразяват пряко върху производствения потенциал, т. е. върху дългосрочната динамика на икономиката.

По-високото търсене оказва натиск върху потребителските цени в страната, които, от своя страна, заедно с повишената икономическа активност допринасят за повишението на приходите в държавния бюджет. По тази причина, въпреки по-високите публични разходи, свързани с провеждането на АППТ, ефектът ѝ върху бюджетния баланс през разглеждания период е положителен.

Ефектите върху останалите институционални сектори в икономиката са вторични и много ниски. По отношение на външния сектор, в резултат на прилагането на АППТ се наблюдава леко влошаване на текущата сметка. Макар и слабо, повишението на икономическата активност в страната води до увеличение на паричното предлагане и увеличение на частния кредит.

6.3.2 Нетно въздействие върху уязвимите групи

Уязвимите групи на пазара на труда в България, които са сред целевите групи на провежданата АППТ, включват безработни лица на възраст до 29 години, безработни лица на възраст над 50 години, продължително безработни лица, безработни лица без квалификация и лица с трайни увреждания.

Нетното въздействие върху уязвимите групи е резултат както от специфичните характеристики на уязвимите групи, които определят големината на нетните ефекти на индивидуално ниво, така и от фокуса на АППТ. Делът на обхванатите от мерките и програмите лица в общия брой регистрирани лица от съответните уязвими групи варира в различните години през изследвания период: обхванатите продължително безработни лица възлизат на 52% от регистрираните безработни в тази уязвима група средно за периода 2003–2011 г.; обхванатите безработни младежи са средно 34% от регистрираните лица от тази уязвима група за периода; обхванатите безработни лица с увреждания – 22%; обхванатите безработни лица над 50-годишна възраст възлизат средно за периода на 17% от регистрираните; и обхванатите безработни лица без квалификация и специалност – 2%.

Най-значимите ефекти се наблюдават при групата на продължително безработните лица. Делът на успешно интервенираните продължително безработни в заетостта е значителен. Броят на заетите на пазара на труда лица една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 18.5 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г.

Най-осезаемо положително въздействие върху тази уязвима група е наблюдавано през 2007 г., когато успешно интервенираните лица представляват близо 19.9% от регистрираните продължително безработни лица. На следващо място по големина на нетните ефекти е групата на безработните лица над 50-годишна възраст. Броят на заетите лица на пазара на труда една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.6 хил. д. средногодишно. Делът на успешно интервенираните безработни младежи в заетостта е относително по-малък. Броят на заетите на пазара на труда младежи една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 3.0 хил. д. средногодишно за периода 2003–2011 г. Броят на заетите на пазара на труда лица с увреждания и лица без квалификация една година след приключване на участието им в мерките и програмите възлиза приблизително на 1.0 хил.д. общо средно за анализирания период.

Оценката на отчетените нетни ефекти от проведената активна политика на пазара на труда в България показва, че тя е допринесла за повишаване на заетостта в страната средно с 2.3% за периода 2003–2011 г. От гледна точка на отделните уязвими групи на пазара на труда, отчетения ефект е по-нисък като приносът в заетостта, дължаща се на нетния ефект на АППТ, варира съобразно спецификите на самите уязвими групи и фокуса на политиката:

- Приносът на въздействието върху продължително безработните лица в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 24.3% средно за периода;
- Приносът на въздействието върху безработните лица над 50-годишна възраст в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 5.7% средно за периода;
- Приносът на въздействието върху безработните младежи в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 4.7% средно за периода;
- Приносът на въздействието върху лицата без квалификация и специалност в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 0.8% средно за периода;
- Приносът на въздействието върху лицата с трайни увреждания в заетостта, генерирана в резултат на провежданата активна политика, възлиза на 0.5% средно за периода.

Най-нисък нетен ефект от последваща заетост е отчетен при лицата без или с много ниско образование и лицата с увреждания.

От една страна, включването в обучение или в субсидирана заетост на тези лица е единствената им възможност за равностойно участие на пазара на труда и отчитането на значителни нетни ефекти при тях би било неправдоподобно.

От друга страна, фокусът на АППТ в периода на осезаем икономически растеж е поставен върху други уязвими групи – безработни младежи до 29 години, безработни лица над 50 години и продължително безработните лица. Наблюдаваните положителни нетни ефекти върху реализацията на тези лица на пазара на труда е обусловено и от повишеното търсене на труд в икономиката. В същото време, делът на регистрираните в бюрата по труда лица без квалификация и специалност е водещ в общия брой на безработните лица през целия изследван период, а усилията на активната политика за преодоляване на този ключов структурен проблем в дългосрочен план имат ограничено влияние⁹⁹.

В периода след настъпването на икономическата криза, обхватът на АППТ е силно редуциран, поради същественото намаление на средствата за програми и мерки, финансирани от държавния бюджет. По този начин, успоредно със съществуващите структурни несъответствия на пазара на труда, пред активната политика се очертава сериозно предизвикателство да подпомогне търсенето на труд в условията на увеличаваща се безработица, което ограничава значително положителното ѝ въздействие. От тази гледна точка, оценяването на АППТ през целия

⁹⁹ Следва да се отчете, че най-висок ефект по отношение на интегрирането на уязвимите групи на пазара на труда се наблюдава при участниците в националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“, но тази програма има ограничен ефект върху причините, които обуславят изключването на продължително безработните лица от пазара на труда, в т. ч. образователния и професионалния им статус.

изследван период показва, че нейният обхват е недостатъчен в периода след настъпването на кризата - мерките и програмите допринасят за повишаване на търсенето на труд, но имат ограничено влияние за повишаване на образователния и професионален статус, характеризиращи уязвимите групи и възпрепятстващи активното им включване на пазара на труда.

6.4 Изводи и препоръки относно активната политика на пазара на труда

► Възможности и ограничения на АППТ за оказване на въздействие върху социално-икономическите процеси

Ефектите от интервенциите на АППТ трябва да се търсят преди всичко в насърчаването и създаването на заетост, намаляването на нивото на безработица в страната и обратното приобщаване на част от лицата, напуснали работната сила, към пазара на труда.

С постигането на тези основни цели, АППТ има потенциал да повлияе вторично и върху динамиката на други макроикономически показатели като ръст на БВП, средна работна заплата, бюджетно салдо и др. Тези показатели обаче не са и не би трябвало да бъдат основен фокус на интервенциите. Ефектите на АППТ върху тях не биха могли да бъдат предварително известни, още повече, че установените в международен план емпирични факти свидетелстват както за положително, така и за отрицателно въздействие. Различията в посоката на ефектите могат да се дължат на макроикономическата среда, на дизайна на конкретните мерки и програми, както и на спецификите на уязвимите групи, обект на активната политика. Този факт в никакъв случай не омаловажава ролята на тези политики. На практика, формулирането и осъществяването на АППТ изисква придържането към определен баланс между социалните и чисто икономическите ползи. Оттук следва и фактът, че определянето на целеви стойности за макроикономическите индикатори в средносрочен и дългосрочен план, също не е еднозначно. Поради тази причина, основните индикатори, които би трябвало да бъдат обвързани с целеви стойности, измерващи ефекта на интервенциите, трябва да са свързани с пазара на труда: брой работни места, респективно намаление на броя безработни лица (ниво на безработица), интегриране на пазара на труда на най-уязвимите групи и т. н.

Оценяването на провежданите АППТ трябва да се извършва, като се взема предвид комплекс от критерии. Макроикономическите ефекти от АППТ са само част от този комплекс и тяхната роля не бива да се надценява. Отдаването на твърде голямо значение на макроикономическите ефекти от АППТ крие риск от пренебрегване на важни структурни и социални ефекти от провеждането на политиките. Прекомерният акцент върху макроикономическите следствия от АППТ механично би довел до фаворизиране на мащабните (особено от гледна точка заетост) политики, за сметка на политики, ориентирани към специфични целеви групи. В допълнение, при оценката на АППТ трябва да се отчитат динамичните ефекти от политиките и съответно да се имат предвид дългосрочните следствия от провеждането им. Например, една мащабна програма за заетост, концентрирана в дадена година, би могла да има голям еднократен ефект върху икономическия растеж за съответния период, но практически да няма ефект върху икономическото развитие след прекратяването ѝ. Същевременно, по-малка по мащаб програма, която подобрява качеството на човешкия капитал, би имала положителен ефект върху характеристиките на работната сила дори след прекратяването ѝ. От тази гледна точка тя може да се окаже по-значима що се касае до кумулативното изменение на БВП за по-дълъг времеви хоризонт.

► Препоръки относно целите на активната политика на пазара на труда

Целите и обхватът на АППТ не предполагат съществени ефекти върху цялостната макроикономическа динамика или върху динамиката на определени икономически сектори. Въздействието на активната политика на пазара на труда е концентрирано основно върху показателите на пазара на труда. Целта е преди всичко да се осигури заетост за някои от най-уязвимите групи на пазара на труда, да се допринесе за запазването на трудовите навици у продължително безработните лица и да се стимулира разкриването на нови работни места чрез първоначално субсидиране на заетост или чрез насърчаване на предприемачеството. Някои активни програми и мерки на пазара на труда имат и съществен социален характер както за заетите, така и за бенефициентите по тях.

По отношение на останалите сектори на икономиката, в случая на България може да се твърди, че АППТ има нисък ефект върху вътрешното търсене и вноса, а оттам и върху инфлацията и държавния бюджет. Предвид високия дял на програми като ОСПОЗ, секторните ефекти от АППТ са фокусирани в няколко сектора, като например строителството, които се характеризират с ниска производителност на труда.

От гледна точка на ефективността, следва да се има предвид, че основната цел на АППТ не е постигане на икономическа ефективност, т.е. търсене на максимален икономически резултат (напр. върху растежа на БВП или заетостта) при зададено ниво на разходи. Ето защо, вместо това е препоръчително ефективността например да се идентифицира с ефективност на интервенциите, която се свежда до използване на отношението между повторно регистрираните безработни в БТ и броя на всички участвали в интервенцията. От особена важност обаче е правилната интерпретация на този показател. В много случаи връщането на лицата, обект на съответните интервенции, към услугите на БТ се отчита като ниска ефективност. Грешката в интерпретацията се състои във факта, че при това положение се подценяват или дори изцяло пропускат важни аспекти на въздействието на АППТ. В определени случаи участниците, обект на интервенции, насочени към специфични целеви групи (например, лица с трайни увреждания или възрастни безработни преди пенсиониране), се характеризират с относително ниска вероятност за самостоятелна реализация на първичния пазар на труда. Ето защо, изключването на тези лица от обхвата на АППТ, практически води до тяхното социално изключване. Нещо повече, интервенции като програмата „Личен асистент“ се характеризират с фактически обхват, функции и въздействие, които далеч надхвърлят преките. В частност те осигуряват заетост на членове на семействата на лицата с трайни увреждания, която не се вписва в тесните дефиниции за икономическа ефективност, но същевременно дава възможност за доходи, социално включване, повишаване на общото качество на живот за цялото семейство, а оттам и общото икономическо благосъстояние на обществото.

Същият подход относно оценката на ефективността следва да се прилага и по отношение на дълготрайни ефекти на интервенциите върху заетостта.

► **Препоръки относно прецизното идентифициране на целевите групи на АППТ**

Като се има предвид фактът, че бюджетните средства като цяло представляват силно ограничен ресурс, както и това, че в контекста на адресирането на проблемите на пазара на труда този ресурс се сблъсква с допълнителни ограничения, произтичащи от потребността публичната политика да обхване възможно най-широк кръг обществени сфери, това налага в частност изключително прецизно формулиране и насочване на АППТ.

С оглед гарантирането на висока ефективност на мерките, която съответства и на целите за трайно повишение на общото икономическо благосъстояние в страната, е необходимо ясно определяне на преките цели на АППТ, съответно прецизно дефиниране на обхвата и състава на целевите групи, които подлежат на интервениране. По-конкретно, това изисква точно и ясно идентифициране на критериите, които определят дадено лице като действително нуждаещо се от попадане в обхвата на АППТ, така че да се избегне рискът от изразходване на средства за лица, които реално не са в относително неблагоприятно положение на пазара на труда. Например, определянето като целева група на лицата на възраст до 29 години би било твърде общо като критерий. На практика това позволява теоретично цел на политиката да се окажат лица, които са в материално положение значително по-добре от средното, притежават висока степен на квалификация и т. н. Необходимо е в целевите групи да се допълват и конкретизират и подгрупи, така че в целевата група да попаднат лица, които например са в риск от бедност, нямат образование и квалификация, и т. н.

Прецизирането на целевите групи може да бъде извършено единствено в условията на високо качество и обхват на статистическата информация, касаеща потенциалните бенефициенти от интервенциите. Също така, за да се извършва непрекъснато проследяване на ефективността и адекватността на прилаганите интервенции, е необходимо изграждането на система за ефективен контрол и отчетност по отношение на детайлите, касаещи профила на лицата от уязви-

мите групи, които са обхванати от политиките¹⁰⁰. Последните биха позволили „фина настройка“ дори в случаите, когато ефективността е на и над минимално изискуемите равнища.

На база казаното дотук, може също така да се направи заключението, че ясно дефинираните цели на политиките предполагат и ясно разграничение между видовете потребност от интервенции, съобразно особеностите на лицата, попадащи в техния обхват. Ето защо, ясно следва да се разграничат лицата, които се нуждаят от еднократна интервенция, след което те могат самостоятелно да се справят с предизвикателствата на пазара на труда, и лицата, които се нуждаят от непрекъсната подкрепа, без която те се оказват в изключително неблагоприятна позиция, независимо от своите действия.

► Принцип на допълняемост на националните и европейските средства

Икономическата криза, настъпила в България след 2009 г., доведе до намалени приходи в държавния бюджет. Необходимостта от фискална консолидация се отрази и върху заделените за АППТ средства. През 2010 г. е налице рязко свиване на обхвата на АППТ в страната. Бюджетът на АППТ, финансирана от държавния бюджет, се свива с 59% спрямо 2009 г., а броят на участвалите лица намалява с 49%. Основните причини за това са основно две:

- Това е първата година, през която ОП РЧР е реален източник за финансиране на АППТ в страната. През следващите години средствата от европейските фондове стават все по-важен източник на средства за АППТ. През 2010 г. средствата от ОП РЧР са около 10% от общия бюджет за АППТ (бюджетни средства и средства от еврофондове), а през 2014 г. средствата от ОП РЧР са вече 87.5% от общия бюджет.
- Влошаването на бюджетното салдо води до наложената политика за съкращаване на всички възможни бюджетни разходи. Поради това, съотношението в разпределението на изразходваните средства за различните инициативи на активната политика на пазара на труда показва тенденция на трайно нарастване на финансирането чрез Европейския социален фонд (ЕСФ).

Като цяло, реакцията на държавата в това отношение може да се определи като недостатъчна степен противодействаща на неблагоприятната ситуация, възникнала в резултат от настъпването на икономическата рецесия. Благоприятно стечение на обстоятелствата е, че това ограничаване на разходите е в известна степен компенсирано от ускоряването на изпълнението на проектите по ОП РЧР 2007–2013 г.

Интервенциите по ОП РЧР и тези, финансирани от държавния бюджет, имат общи цели – създаване на заетост и подобряване на характеристиките на работната сила. Поради това, те могат да се считат безусловно за взаимно допълващи се. Погледнато от различен ъгъл, не е допустимо тези два източника да се разглеждат като взаимно заменяеми, тъй като в общия случай подобен подход води до поставяне под риск на адекватността на цялостното финансиране и поставя под сериозен риск изпълнението на заложените цели.

¹⁰⁰ Публично достъпните справки, откъдето може да се черпи информация за регистрираните безработни лица, тяхната структура и за средствата и участвалите в АППТ лица, се отличават с разпокъсаност и непоследователност на показателите, които се отчитат. Единствените показатели, които присъстват непрекъснато в справките, са за разходваните средства, за работилите лица, за нововключените лица (в различните интервенции последният показател има различни наименования) и в т.ч. жени. Препоръките, които могат да бъдат отправени относно информационното осигуряване са следните:

- Всяко регистрирано лице в БТ следва да има „паспорт“, включващ индикатори по основни уязвими групи (възраст, наличие или липса на трайна увреденост, образователно ниво и наличие на квалификация и др.), които по-късно да бъдат използвани при използването на справки за участвалите в АППТ лица. В същото време подобни „паспорти“ ще са от помощ при подбор на извадки при бъдещи оценки на интервенциите.
- Справките по интервенциите следва да бъдат максимално уеднаквени, което ще позволи и обобщаването на данните на нива, по-високи от отделна интервенция. В момента справките са ориентирани към интервенциите. Поради това, че голям брой интервенции са краткотрайни (понякога се прилагат за период от 1 до 3 години) настоящият вид на справките създава впечатление за известна хаотичност. Добре ще е в бъдеще справките да се правят с идея за известно обобщаване, като това може да стане по направления на АППТ, които така или иначе се използват за нуждите на отчетите на Евростат.

Наличието на „паспорти“ и уеднаквен дизайн на справките ще позволи на бъдещите анализатори на АППТ да извършват и друг тип обобщения, които могат да обслужват техните цели, като например включване на уязвимите групи на пазара на труда в АППТ, като се вземат предвид не само специалните интервенции, предназначени за тях, но също и интервенциите с обща насоченост (например ОСПОЗ, Красива България и др.).

В този контекст е необходимо оценката на АППТ да се извършва интегрирано, без да се разделят механично мерките на базата на източниците на финансиране. Казано по друг начин, отделно разглеждане на АППТ, финансирани от държавния бюджет, и на АППТ, финансирана от европейски фондове, като краен резултат води до липса на синергия и понижаване на общата ефективност.

► **Циклична позиция на икономиката, макроикономическа политика и АППТ**

Макроикономическото управление изисква макроикономическата политика (и в частност АППТ) да бъде - съобразена с фазата на бизнес цикъла. Съгласно установените принципи във формулирането и осъществяването на фискална политика, това означава действията на държавата да не водят до допълнително утежняване на проблемите, а по възможност да допринасят за тяхното смекчаване и преодоляване. Ето защо, казано по друг начин, АППТ следва да бъде ако не антициклична, то поне неутрална спрямо фазата на икономическия цикъл, като същевременно е ориентирана към адресиране на проблеми със структурен характер. По този начин се допринася и за повишаването на гъвкавостта и ефективността на трудовия пазар и се създават предпоставки за балансирано дългосрочно развитие на националната икономика. В периода 2000-2014 г. най-общо АППТ може да бъде определена като проциклична. През 2006–2008 г., когато икономиката на страната се характеризира с ускорена експанзия и са налице ясно изразени признаци на „прегриване“, мащабът и обхватът на мерките и програмите не съответстват на цикличната позиция на българската икономика. Същевременно, през 2010–2012 г., когато икономиката е в процес на бавно и трудно възстановяване от икономическия спад и пазарът на труда се характеризира със сериозни проблеми, те са с ограничено финансиране и приложение, което пречи основната цел на политиката да бъде реализирана.

Препоръчителен подход в този контекст е АППТ да бъде структурирана така, че при високо търсене на труд и ниска безработица усилията да бъдат насочени приоритетно към уязвимите групи, като останалите интервенции бъдат оставени на по-заден план. Също така, АППТ трябва да отделя по-голямо внимание на интервенции, от които се очаква дълготраен, макар и не незабавен ефект. Обратно, в години на висока безработица и повишена обществена чувствителност към динамиката на безработицата в страната, е подходящо да се даде приоритет на мерки и програми, които имат незабавен ефект, макар и той вероятно да е краткотраен, в не малко случаи ограничаващ се до края на интервенцията. В такива условия не само уязвимите групи на пазара на труда имат необходимост от подпомагане, но и лица, които са останали без работа вследствие на реструктуриране на икономическата дейност.

Структурата на активните политики е от съществено значение за целите на постигане на дългосрочно въздействие върху икономическия растеж. Политиките, насочени към пряко създаване на заетост имат по-значимо влияние върху макроикономическите показатели в краткосрочен план, докато тези, насочени към обучение, имат средносрочно и дългосрочно въздействие върху икономиката. Структурата на програмите и мерките през разглеждания период, измерена чрез брой участници и изразходени средства, не показва достатъчна гъвкавост спрямо потребностите на икономиката. През периода 2003–2014 г. водещо място в АППТ има направление „Пряко създаване на заетост“, поради това че основната програма в него е ОСПОЗ. Делът на директното създаване на субсидирани работни места, в частност при ОСПОЗ, в общите разходи за активна политика е най-висок измежду всички типове действия, както в периоди на висок икономически растеж, така и в условия на криза.

Сравненията на структурата на разходите според типа на действието с останалите страни-членки на ЕС показва, че докато у нас приоритетът е поставен изключително върху субсидираната заетост, то в другите страни разходите са насочени по-скоро към обучение и мерки за насърчаване на заетостта. Директното създаване на работни места следва да бъде по-широко застъпено в периоди на криза, докато в периоди, когато нивото на безработицата е относително ниско (под 8-9%) е за предпочитане да се дава приоритет на направление № 4 „Насърчаване на заетостта“, което се характеризира и с по-висока ефективност, измерена чрез по-малкия дял на завърналите се обратно в БТ. Друго преимущество на направление № 4 „Насърчаване на заетостта“ е, че инициативите по него се осъществяват при пряк контакт с работодателите и задоволяват съществуващо търсене на пазара на труда.

Препоръчително е да се увеличи тежестта на направление № 2 „Обучение“ в АППТ, независимо от това че образователни и квалификационни курсове се финансират и по ОП РЧР. За да се повиши ефективността на инициативите в направлението, трябва да се увеличи тежестта на курсовете, които са насочени към придобиване или усъвършенстване на конкретни квалификации, които се търсят на пазара на труда, на курсовете по чиракуване и на стажовете. За целта е необходима по-тясна връзка с работодателите и техните организации, както и извършване на

самостоятелни секторни изследвания, които могат да подсказват за съществуващите нужди от квалифицирана работна сила. За да се постигне синергиен ефект от пакета инициативи на АППТ, трябва да се прилагат по-често смесени програми и мерки, които да съчетават образователен компонент с компонент заетост. ▲

7. Библиография

- Aghion, P., Howitt, P. (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press.
- Aschauer, D. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177–200
- Bachtler, John et al. (2000) "Methodologies Used in the Evaluation of the Effectiveness of European Structural Funds: A Comparative Assessment", Final Report to the Scottish Executive, European Policies Research Centre and Fraser of Allander Institute, University of Strathclyde.
- Barro, R. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1992) "Convergence", *The Journal of Political Economy*, 100 (2), pp. 223–251
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin (2005), *Economic Growth*, 2nd Edition, MIT Press
- Barro, R., "Education and Economic Growth", Research Paper, Harvard University, 2001.
- Barro, R., "Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 6, No.2, pp. 237–277, 1999.
- Barro, R., X. Sala-i-Martin, O. Blanchard and R. Hall (1991), "Convergence Across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1991, No. 1, pp. 107-182.
- Becker, G., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3rd edition, NBER, The University of Chicago Press, 1993.
- Benhabib, J., Spiegel, M., "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country and Regional U.S. Data", Working Paper No. 9224, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University, 1992.
- Betcherman, G., K. Olivas, A. Dar (2004). "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", Washington DC: World Bank.
- Beugelsdijk, M. and S. Eijffinger (2005) "The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001," *Journal of Common Market Studies*, 43(1), pp. 37-51.
- Binmore, K., A. Rubinstein and A. Wolinsky (1986), "The Nash Bargaining Solution in Economic Modelling", *The RAND Journal of Economics*, 17(2), pp. 176-188.
- Bologna indicators on educational systems- UOE data, Eurostat.
- Bom, P. and J. Ligthart (2008), "How Productive is Public Capital? A Meta-Analysis", *Center Discussion Paper*
- Bradley, J. and G. Untiedt (2007) "Do Economic Models Tell Us Anything Useful about Cohesion Policy Impacts?: A Comparison of HERMIN, QUEST and ECOMOD", *GEFRA Working Paper Nr. 3*.
- Bradley, J. et al. (2006) "Quantitative Assessment of the Estimated Impact of the NDP/NSRF using a macroeconomic model for the Czech Republic", *GEFRA Münster*.
- Bradley, J. et al. (2009) „Structure and Properties of The Turkish Hermin Model – HTR5”, *Economic Modeling Department, General Directorate of Economic Modeling and Strategic Research, State Planning Organization, Ankara*.
- Bradley, J., E. Morgenroth and G. Untiedt (2003) "Macro-regional Evaluation of the Structural Funds Using the HERMIN Modelling Framework", Paper for presentation at the 43rd Congress of the European Regional Science Association 27 Aug 2003 – 31 Aug 2003, University of Jyväskylä, Jyväskylä, Finland.
- Brettell, Saxon (2003) "Econometric Modelling in the Evaluation of Regional Sustainable development", A keynote paper to the 3rd workshop of the EU Thematic Network project REGIONET Evaluation methods and tools for regional sustainable development, Manchester University.
- Brodersen K. H., F. Gallusser, J. Koehler, N. Remy, and S. L. Scott (2014), „Inferring Causal Impact Using Bayesian Structural Time-Series Models“, *Annals of Applied Statistics* (in press), 09/2014.
- Bryson A., R. Dorsett and S. Purdon (2002) „The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies.“, Department for Work and Pensions working paper no.4. 2002, Department for Work and Pensions.
- Calmfors, C., A. Forslund and M. Hemström, 2004, *The Effects of Active Labour-Market Policies in Sweden: What is the evidence*, in Agell, J., M. Keen and A.J. Weichenrieder (eds), *Labour Market Institutions and Regulation*, CESifo Seminar Series.
- CEDEFOP (2009) *Future Skill Needed for the Green Economy*
- CEDEFOP (2010) *The Right Skills for Silver Workers*
- CEDEFOP (2011) *Labour Market Polarization and Elementary Occupations in Europe*
- CEDEFOP (2011) *Migrants, Minorities, Mismatch*
- CEDEFOP (2012) *Building on Skills Forecasts – Comparing Methods and Application*
- CEDEFOP (2012) *Future Skills Supply and Demand in Europe*
- CEDEFOP (2012) *Skill Mismatch*
- CEDEFOP (2012) *Skills Supply and Demand in Europe*

- Coe, D. and E. Helpman (1995), "International R&D Spillovers", *European Economic Review*, vol. 39, pp. 859-887
- Corrado, C., Hulten, C., Sichel, D. (2002), "Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework", CRIW/ NBER Conference Measuring Capital in the New Economy, Washington, DC.
- de la Fuente, Angel (2003) "The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish Regions: an Assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF", DOCUMENTO DE TRABAJO 2003-11, FEDEA.
- Deutsche Bundesbank (2000), Macro-econometric Multi-country Model: MEMMOD, Frankfurt am Main
- Dunnewijk, T., H. Meijers and A. van Zon (2007), "Accounting for the Impact of Information and Communication Technologies on Total Factor Productivity: Towards an Endogenous Growth Approach", JRC Scientific and Technical Reports
- Eckey, Hans-Friedrich and Matthias Türk (2006) "Convergence of EU Regions. A Literature Report", Institut für Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge No. 80/06.
- Ederveen, S., H. De Groot and R. Nahuis (2006) "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, 59(1), pp. 17-42
- Education and Training Monitor 2014, Bulgaria, European Commission
- European Commission (2002) Socio-Economic Tools for Sustainability Impact Assessment: The Contribution Of EU Research to Sustainable Development, edited by Marialuisa Tamborra, Directorate-General for Research.
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2004
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2006
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2008
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2009
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2010
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2011
- Eurostat, Labour market policy statistics, Qualitative report, Bulgaria 2012
- Farm, Ante, 2000. "Job Openings, Hirings, and Unmet Demand: A New Approach to the Matching Function and the Beveridge Curve," Working Paper Series 8/2000, Swedish Institute for Social Research.
- FIIAPP – Международна фондация и за Ибероамерика за Публична Администрация и Политики. Окончателен доклад относно оценка на реализирания напредък по 6 схеми от ОП РЧР 2007–2010 г.
- Ganev, K., "Can Educational Attainment Explain Total Factor Productivity? Growth Accounting Evidence from Seven Transition Countries for the Period 1991–2000.", *Journal of World Economic Review*, 2 (1), pp. 11-24, 2007.
- Ganeva, R., Ganev, K., "Quality of Human Capital Investments and Growth in a Solow-Type Model", *Annuaire de L'Universite de Sofia "St. Kliment Ohridski"*, Faculte des Sciences Economiques et de Gestion, Tome 3, pp. 95-104, Sofia, 2004.
- Gemmel, N., "Evaluation the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Economic Growth: Some New Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 58, No. 1, pp. 9–28, 1996.
- Giovanna Aguilar & Silvio Rendon, 2007. "Employment and Deadweight Loss Effects of Observed Non-Wage Labor Costs," IZA Discussion Papers 2856, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Girma, Sourafel & Görg, Holger & Strobl, Eric & Walsh, Frank, 2008. "Creating jobs through public subsidies: An empirical analysis," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 15(6), pages 1179-1199, December.
- Guellec, D. (2001), "R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries", OECD
- Heckman, J. and E. Vytlacil (2005) "Structural Equations, Treatment Effects and Econometric Policy Evaluation", *Econometrica* 73 (3): 669-738
- Holtz-Eakin, D. (1994), "Public Sector Capital and the Productivity Puzzle," *Review of Economics and Statistics*, 76 (1), pp. 12–21
- <http://data.oecd.org/>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/kilavuzlar/Frascati.pdf
- Jorgenson, D., Ho, M., Stiroh, K. (2003), "Growth in U.S. Industries and Investments in Information Technology and Higher Education", *Economic Systems Research*, Taylor and Francis Journals, Vol. 15, No. 3, pp. 279-325.
- Kalisch M. Mächler M, Colombo D, Maathuis MH, Bühlmann P (2012), "Causal Inference Using Graphical Models with the R Package pcalg.", *Journal of Statistical Software*, 47(11), 1–26. ISSN 1548-7660. URL <http://www.jstatsoft.org/v47/i11>.
- Khandker, S.R., G.B. Koolwal and H.A. Samad (2010) Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices, the International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank.
- Kuddo, A. 2009. "Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries." Washington DC: World Bank.

- Kyriacou, G. (1991), "Level and Growth Effects of Human Capital: A Cross-Country Study of the Convergence Hypothesis.", Economic Research Reports 19–26, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.
- La Ferrara, E. and M. Marcellino (2004), "TFP, Costs, and Public Infrastructure: An Equivocal Relationship", Working Paper
- Lau, M., A. Pahlke and T. Rutherford (1997), "Modeling Economic Adjustment: A Primer in Dynamic General Equilibrium Analysis", Working Paper
- Ligthart, J. (2000), "Public Capital and Output Growth in Portugal: An Empirical Analysis", IMF Working Paper WP/00/11.
- Lucas, R. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique," in: K. Brunner and A. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Volume 1, pp. 19-46.
- Mamatzakis, E. (2002), "Public Infrastructure and Private Output: An Application to Greece", *Journal of Economic Development*, 27 (2), pp. 143-160
- Mankiw, G., D. Romer and D. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107 (2), pp. 407-437.
- Matovu, J. (2000), "Composition of Government Expenditure, Human Capital Accumulation, and Welfare", IMF Working Paper, No. WP/00/15, IMF.
- Ministry of Finance, Latvia (2008) "EU funds macroeconomic impact assessment", Second stage report, Contract No. FM 2007/ERAF – 5.2.3. – 2, Baltijas Starptautiskais Ekonomikas Politikas Studiju centrs, Baltijas Konsultācijas, Rīga.
- Mohl, P. and T. Hagen (2008) "Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches", Discussion Paper No. 08-086, ZEW Centre for European Economic Research.
- Morgan, S. L. and Winship, C. (2007) *Counterfactuals and causal inference: Methods and principles for social research*, Cambridge University Press.
- Munnell, A. (1990), "Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment", *New England Economic Review*, January/February
- Park, G., J. Shin and Y. Park (2006), "Measurement of Depreciation Rate of Technological Knowledge: Technology Cycle Time Approach", *Journal of Scientific & Industrial Research*, 65, pp. 121-127
- Pearl J. (2000) *Causality Models, Reasoning and Inference*, Cambridge University Press.
- Percoco, M. (2005) "The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno, 1994-1999", *Region et Development*, No 21/2005.
- Roeger, W. and J. in't Veld (1997) "QUEST II: A Multi Country Business Cycle and Growth Model", European Commission, II/505/97-EN, October 1997.
- Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, pp. S71-S102.
- Solow, R. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", *Review of Economic and Statistics*, 39 (3), pp. 312-320
- Stoilova, R., R. Simeonova-Ganeva and T. Kotzeva (2011) "The Impact of Gender on Mid-Career Labour Income: The Case of Bulgaria", Working Paper No. 32, Social Sciences Research Network TransEurope, University of Bamberg.
- Stoilova, R., R. Simeonova-Ganeva and T. Kotzeva (2012) "Determinants of Gender Disparities in Labour Income: The Case of Bulgaria", *International Journal of Sociology*, vol. 42, no. 3, Fall 2012, pp. 54-78. (Impact factor: currently being calculated)
- Trón, Zsuzsanna (2009) "Evaluation Methods of European Regional Policy and Reasons for Different Outcomes", *the Romanian Economic Journal*, Year XII, no. 32 (2), pp. 149-185.
- Varga, J. and J. in't Veld (2010), "The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis", European Commission, DG ECFIN
- Wostner, P. and S. Slander (2009) "The Effectiveness of EU Cohesion Policy Revisited: Are EU Funds Really Additional?", European Policies Research Centre, University of Strathclyde, European Policy Research Paper No. 69.
- www.minfin.bg
- www.nsi.bg
- WYG International, (2007). *Заключителен доклад относно нетна оценка на влиянието на Активни програми на пазара на труда.*
- Zaleski, J. et. al. (2004) "Revision of the Polish HERMIN Model Using the New National Accounts: 1995 – 2002", WARR.
- Атанасов, А., Обединение „И-Рисърч“ (2014). *Заключителен доклад по проект „Извършване на последваща оценка на всички елементи (програми и мерки за заетост) на активната политика на пазара на труда, в следните направления: насоченост; релевантност към Стратегията на ЕС „Европа*

2020”; икономичност; ефективност; ефикасност по Проект BG051PO001-6.1.11 „Извършване на оценка на ефекта на активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет” по ОП РЧР“

Атанасов, А., Обединение „И-Рисърч“ (2014). Заключителен доклад по проект „Извършване на последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво“ по Проект BG051PO001-6.1.11 „Извършване на оценка на ефекта на активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет” по ОП РЧР

Василев, Д., К. Ганев, Р. Симеонова-Ганева, П. Чобанов и С. Цветков (2011) Модел за оценка на ефектите от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България: Ръководство за работа с модела. Оценка на въздействието на СКФ върху икономиката на България. (Теоретична рамка, спецификация на модела, използвани данни, емпирични оценки, резултати от симулации), Министерски съвет, Р България.

де Кьонинг, Я., М. Коцева, С. Цветков (2005). Основни резултати от междинна оценка на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“

Доброславска, Л., Възпроизводство на квалифицирана работна сила, Център за професионална подготовка на работниците, 1990.

Education at a Glance 2014, OECD Indicators

Икономически и социален съюз (2009). Анализ на програмите, проектите и мерките за активната политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., включително ОП РЧР, проект “Красива България” и Социално-инвестиционния фонд в Република България

Коцева, М., А. Цветков (2010). Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги.

Кьонинг Я. де, М. Коцева, С. Цветков (2005), „Основни резултати от междинната оценка на програмата “От социални помощи към осигуряване на заетост”

Министерски съвет, Стратегически доклад на Р България за 2012 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА, „ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ ЗА ПЕРИОДА 2008–2013 ГОДИНА“, 2012 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО, МЛАДЕЖТА И НАУКАТА, „Анализ на сектора за учене на възрастни в България“, 2013 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО, МЛАДЕЖТА И НАУКАТА, „Анализ на системата за осигуряване на качество на професионалното образование и обучение в България“, 2011 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО, МЛАДЕЖТА И НАУКАТА, „Доклад за състоянието на сектора за учене на възрастни в България“, 2013 г.

НСИ, „Анализ на състоянието на продължаващото професионално обучение в страната“, 2006 г.

Обединение „И-РИСЪРЧ“ (2014), „Заключителен доклад по проект „Извършване на последваща оценка на всички елементи (програми и мерки за заетост) на активната политика на пазара на труда, в следните направления: насоченост; релевантност към Стратегията на ЕС „Европа 2020”; икономичност; ефективност; ефикасност“ по Проект BG051PO001-6.1.11 „Извършване на оценка на ефекта на активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет” по ОП РЧР.

Обединение „Корпорейт енд Пъблик Мениджмънт Кънсалтинг Груп и Партньори” (2013). Резюме на окончателен доклад от оценка на постигането на стратегическата и специфичните цели на ОП РЧР за периода 2007 – 2010 г.

Обединение активни политики на пазара на труда, 2014, Трети (заключителен) доклад по проект „Извършване на последваща оценка на ефекта от активната политика на пазара на труда на индивидуално ниво“ по проект BG051PO001-6.1.11 „Извършване на оценка на ефекта на активните политики на пазара на труда, финансирани със средства от държавния бюджет” по ОП РЧР.

Симеонова-Ганева, Р. и К. Ганев (2013) „Ефекти от политиките, финансирани от европейските фондове: оценяване на въздействието на инвестициите в образование и наука в България“, Институтът за икономически изследвания при БАН, Сборник доклади от конференция на тема: "Посткризисно икономическо развитие на ЕС и България", проведена на 18-19.10.2012 г.

Симеонова-Ганева, Р., Панайотова, Н. и К. Ганев (2013) „Моделиране на възвращаемостта от образование и реализация на притежателите на докторски степени на пазара на труда в България“, сп. Статистика, бр. 3-4/2012, НСИ.

Симеонова-Ганева, Ралица (2012) „Измерване на човешкия капитал в икономиката. Приложения за България“, сп. Статистика, бр. 3-4/2011, НСИ.

Симеонова-Ганева, Ралица (2013) Иконометрично моделиране на възвращаемостта от образование, Авангард Прима, София, ISBN 978-619-160-109-7.

Славова, З., Институт за пазарна икономика (2011). Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда.