достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им (Съкратен вариант)



OECD

достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им (Съкратен вариант)

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

Отговорност за публикацията на този доклад носи генералният секретар на ОИСР. Изразените мнения и аргументи, използвани в него не отразяват непременно официална позиция на страните членки на ОИСР.

Проектът „Реформиране на съществуващите и проектиране на нови мерки за активиране на неактивни лица и тяхното включване на пазара на труда в България“ е съфинансиран от Европейския съюз чрез Програмата за подкрепа на структурните реформи (REFORM/IM2020/004). Настоящата публикация е изготвена с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Изразените в нея възгледи в никакъв случай не могат да се възприемат като отразяващи официалното мнение на Европейския съюз.

Настоящият документ, както и всички включени в него данни и карти, не накърняват статута или суверенитета на която и да е територия,, нито определянето на международните граници или наименованието на дадена територия, град или област.

Моля, цитирайте тази публикация като:
OECD (2022), *достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им (Съкратен вариант)*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/79b4d96b-bg.

ISBN 978-92-64-65304-7 (pdf)

Настоящият превод на български език е възложен и извършен по поръчка на дирекция „Трудова заетост и социални въпроси” и ОИСР не гарантира неговата точност . Официални са единствено версиите на английски и/или френски език.

Снимки: Заглавна страница © Green Color/Shutterstock.com; Cover Illustration: Christophe Brilhault.

Поправките на публикациите на ОИСР могат да бъдат намерени онлайн на адрес: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2022

Използването на този труд, независимо дали в цифров, или в печатен формат, се урежда от Общите условия, които можете да намерите на адрес https://www.oecd.org/termsandconditions.

Съдържание

Резюме 4

1 Оценка и препоръки 6

1.1. Българският пазар на труда отбелязваше напредък преди избухването на COVID-19 7
1.2. България е изправена пред структурни предизвикателства, свързани с трудовата заетост, които изискват подобряване на ефективността на политиките на пазара на труда 7
1.3. Около 900 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст са безработни или неактивни, много от които са част от уязвими групи, които са най-отдалечени от пазара на труда 8
1.4. Необходими са различни решения за активиране с цел удовлетворяване на потребностите на различните групи 9
1.5. Помощите за безработни са щедри, но социалната помощ е ниска, което ограничава ролята ѝ за намаляване на бедността и за подпомагане на участието на пазара на труда 13
1.6. Изискванията за активиране с цел получаване на помощи са сравнително меки 14
1.7. Съществува голям брой неактивни лица, които нямат контакти с Агенцията по заетостта 15
1.8. Трудовите трудови посредници в АЗ имат голямо натоварване и се срещат с клиентите си в неравностойно положение по-рядко, отколкото с другите клиенти 16
1.9. Съществува капацитет за по-широко използване на цифрови инструменти в АЗ 17
1.10. АППТ следва да акцентира повече върху повишаването на квалификацията и преквалифицирането на безработните и подпомагането на трудовата заетост на първичния пазар на труда 18
1.11. Промяната в кошницата на АППТ следва да се основава на доказателства за тяхната ефективност 20
Бележки 23

Follow OECD Publications on:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Резюме

Българският пазар на труда постигна значим напредък през последното десетилетие с по-ниска безработица и по-високо участие на пазара на труда, като се оказа сравнително устойчив на негативните процеси, предизвикани от COVID-19. България обаче е изправена пред големи структурни предизвикателства, свързани с перспективите ѝ за трудова заетост. През следващите три десетилетия се очаква България да загуби една трета от населението си в трудоспособна възраст и това предопределя риск да се сблъска със сериозен недостиг на работна сила в бъдеще.. В допълнение към това българският пазар на труда е твърде неравномерен – с добри перспективи на пазара на труда за хора с добро образование, живеещи в градските региони, но с големи трудности при намирането на заетост за други. Все още в България има общо около 900 000 неактивни и безработни пълнолетни лица в трудоспособна възраст (учащите се изключват), които често се сблъскват с множество пречки при опита си да получат достъп до пазара на труда, които биха имали полза от активни политики за намиране и запазване на заетостта В този контекст, в настоящия обзор се предоставя подробен анализ на безработното население на България, оценяват се политиките за достигане до неактивните лица и за оказване на помощ тези лица да се интегрират на пазара на труда, и се предлагат препоръки за подобрение.

Някои групи от населението са особено уязвими от неактивност и безработица. Тези групи включват неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора (NEETs), етнически малцинства, лица без работа поради грижа за близки или поради семейни ангажименти, безработни поради заболяване и увреждане, и по-възрастни незаети лица в трудоспособна възраст.

Активните политики на пазара на труда биха могли да изиграят по-голяма роля за преодоляване на тези бариери пред трудовата заетост. С 0.16% дял от БВП разходите за активни политики на пазара на труда (АППТ) в България са ниски в сравнение с други страни-членки от Европейския съюз (0,39%) и страните от ОИСР (0,35%). Освен това разходите на България за АППТ се фокусират твърде много върху програми за създаване на пряка трудова заетост, които според международни изследвания са с несигурна ефективност при оказване подкрепа на работещите да си намерят устойчива заетост, особено ако това не е съчетано с допълнителна помощ. Макар разходите за стимулиране на трудова заетост и мерките за осигуряване на обучение да са се увеличили след 2015 г., те все още остават ниски.

За ефективното активиране обаче са необходими не само добре функциониращи АППТ. Необходими са дейности за идентифициране на неактивните, достигане до тях и ангажираност с тях. Въпреки инициативите на Агенцията по заетостта (АЗ) да достигнат до неактивни лица, много от нуждаещите се от подкрепа не са във връзка с АЗ, особено млади хора и хора от етническите малцинства. В допълнение към това, само малка част от неактивните и безработните имат право на помощи за безработица и поради тази причина трудно попадат в полезрението на АЗ. Не особено щедрата социална помощ също ограничава стимулите за лицата да се регистрират в АЗ, за да получат право на такива помощи.

Плавно пътуване на клиентите означава установяване на потребностите им и предоставяне на подходяща подкрепа. В рамките на АЗ трудовите посредници и мениджърите на случаи са

претоварени, поради което е трудно да се гарантира, че ще бъдат установени и удовлетворени потребностите на всички клиенти. По-широкото използване на дигитални средства би могло да бъде полезно за увеличаване на ефикасността и ефективността на услугите на Агенцията по заетостта.

България ще трябва да вземе стратегически решения относно засилването на активните политики на пазара на труда, за да повиши процента на заетост сред всички групи от населението и да реши проблемите с недостига на работна сила. Основните препоръки за политиките, произтичащи от настоящия преглед, включват:

- **Засилване на подкрепата за уязвими групи,** които са по-отдалечени от пазара на труда: включително неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора (NEETs), лица с отговорности за грижа за хора и с отговорности в семейството, лица със здравни проблеми, възрастни хора и хора от етнически малцинства (особено ромското население).
- **Специфични активни политики на пазара на труда (АППТ) във връзка с основните бариери на пазара на труда**, включително бариери, свързани с умения, с грижи и семейни задължения, здравни и географски бариери.
- **Оптимизиране на социалните помощи с цел намаляване на свързани с бедността рискове и подобряване на достъпа до тях:** запазване на регистрацията в АЗ като предпоставка за социални помощи, но смекчаване на други критерии за право на такива помощи.
- **Подобряване на начините за достигане до хора, нуждаещи се от подкрепа**: установяване на автоматизиран обмен на данни между АЗ и други държавни институции с цел по-лесно идентифициране на неактивни и безработни лица. Повече практики на сътрудничество с неправителствени и други организации, които могат да допринесат за установяване на контакт с неактивните лица, които не са в полезрението на АЗ.
- **Адаптиране на пътя на клиента с цел осигуряване на оптимална подкрепа:** осигуряване на интензивни и чести срещи с лицата, търсещи работа, които са най-отдалечени от пазара на труда. Преразглеждане и разширяване на ресурсите на АЗ с цел удовлетворяване на всички потребности на клиентите. Допълнителни ресурси могат да доведат до по-бърз преход към заетост, както и до нетно спестяване на финансови средства за правителството в резултат на намалени разходи за помощи и по-високи приходи от данъци. Разширяването на ресурсите може да се постигне вътре в АЗ или чрез възлагане на услуги по заетостта и публично-частни партньорства.
- **Максимално използване на технологиите за повишаване на ефикасността и ефективността на оказваната от АЗ помощ:** разработване и приемане на нов инструмент за статистическо профилиране или осъвременяване на съществуващия инструмент, който ще е в помощ на трудовите посредници да оценяват разстоянието до пазара на труда и ще ги обучи, за да се гарантира широкото използване на този инструмент. Приемане на „първо цифров" подход по отношение на търсещите работа, които са по-близо до пазара на труда и притежават достатъчни цифрови умения, за да се освободят ресурси за по-трудните за устройване клиенти.
- Настройване на комбинацията АППТ чрез пренасочване на ресурси от прякото създаване на работни места към програми за повишаване на квалификацията и преквалифициране на безработни, с предоставянето на възможности за работа на първичния пазар на труда. Рационализиране на големия брой малки програми.
- **Редовен мониторинг и оценяване на АППТ** и решително прекратяване или преработване на неефикасните политики с паралелно засилване на ефикасните мерки.
- **Инвестиране в свързани административни данни** в подкрепа на използването на политики, основани на доказателства и идентифицирането на икономически изгодни политики.

1 Оценка и препоръки

Независимо от значимия успех на пазара на труда в България, все още остават значителни структурни предизвикателства, включително бързо намаляваща работна сила и големи регионални различия на пазар на труда. Ефективните политики на пазара на труда биха могли да играят по-голяма роля за справяне с предизвикателствата, свързани със заетостта, като се има предвид, че разходите за тези политики и мерки са ниски в сравнение с други страни и се използват предимно за пряко създаване на работни места, а не толкова за повишаване на квалификацията или за преквалификация. Много от установените 900 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст, които нито работят, нито учат, принадлежат на уязвими групи, които са най-отдалечени от пазара на труда, като напр. неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора (NEETs) и хора от етническите малцинства, сблъскващи се със значими бариери за намиране на работа, включително ниско равнище на уменията им или задължения да се грижат за други лица. Освен това, много от лицата, нуждаещи се от подкрепа, не са в контакт с Агенцията по заетостта (АЗ). По-широкото използване на цифрови инструменти, ефективното използване на административни данни и по-малката натовареност на служителите би позволило на АЗ да подобри достъпа си до тези групи и да увеличи подкрепата си.

1.1. Българският пазар на труда отбелязваше напредък преди избухването на COVID-19

Българският пазар на труда работеше сравнително добре преди пандемията от COVID-19. През 2019 г. безработицата в България беше сред най-ниските в ЕС: 4% сред лицата на възраст 15-64 години, в сравнение със средно 7% в ЕС, и със силно увеличение на коефициента на икономическа активност през последните няколко години. От едва 66% през 2011 г. той нарастна на 73% през 2019 г., като се отчете най-голямото увеличение от десетилетия. Ползите от трудовата заетост бяха най-големи в градските райони и сред по-възрастните хора, а в селските райони и при младите хора те бяха по-малки.

Избухването на пандемията рязко прекъсна тези подобрения на пазара на труда, с особено силно въздействие върху младите хора и върху отраслите, които са най-податливи на намаляване и спиране на дейността си поради необходимостта от социална дистанция, като напр. туризмът и други сфери на хотелиерския и ресторантьорския отрасъл. През май 2020 г., само няколко седмици след обявяването на извънредното положение, броят на хората, притежаващи трудов договор, намаля с 5% в сравнение с една година по-рано и до 40% в най-тежко засегнатите сектори. През второто тримесечие на 2020 г. броят на заетите 15-24-годишни лица, се е свил със 17% на годишна база. В резултат от това броят на безработните, регистрирани в Агенцията по заетостта (АЗ), ескалира и се повиши от 205 000 през февруари 2020 г. до 295 000 през май 2020 г.

Българският пазар на труда се стабилизира относително бързо след първоначалния шок през пролетта на 2020 г. и започна да се подобрява, , подкрепен от навременно приложените ответни политики, вкл. новата мярка за субсидиране на заплатите „60/40". Безработицата се стабилизира на около 5% през втората половина на 2020 г. и броят на регистрираните безработни лица спадна до равнището си от 2019 г. през лятото на 2021 г. Въпреки това предизвикателствата пред трудовата заетост продължават. През второто тримесечие на 2021 г. заетостта все още беше три процентни пункта по-ниска в сравнение със същото тримесечие на 2019 г.(68% срещу 71%). Особено в сферата на операциите с недвижими имоти и хранително-вкусовата промишлености броят на служителите остана нисък, като през пролетта на 2021 г. той беше с около една четвърт по-нисък в сравнение с 2019 г. Тези предизвикателства вероятно ще продължават да съществуват до пълното стабилизиране на здравната ситуация и днес дългосрочните ефекти на кризата върху трудовата заетост и дейностите остават неясни.

1.2. България е изправена пред структурни предизвикателства, свързани с трудовата заетост, които изискват подобряване на ефективността на политиките на пазара на труда

България е изправена пред структурни предизвикателства, засягащи дългосрочните перспективи на нейния пазар на труда. Неблагоприятната демографска динамика, съчетаваща бързо застаряване на населението и силно обезлюдяване поради ниска раждаемост и емиграция, са сред най-сериозните предизвикателства, пред които е изправена страната. Според неотдавна направени прогнози, България ще загуби близо една трета от населението си в трудоспособна възраст до 2050 г., което я прави най-бързо смаляващата се страна в света. Дотогава една трета от пълнолетните лица в България ще бъдат на възраст 65 години или повече, което най-вероятно ще доведе до недостиг на пазара на труда и ще предизвика стрес върху системата за социално осигуряване на България. Следователно, усилията да се създаде набор от политики, предназначен да увеличи заетостта до максималната възможна степен, ще бъде от жизненоважно значение за облекчаване на последствията на бързо намаляващата

работна сила. Изискват се солидни и ефективни политики на пазара на труда, които следва да бъдат проектирани на основата на доказателства и да отчитат опита на други страни, за да бъдат ефикасни.

Второ структурно предизвикателство, пред което е изправен българският пазар на труда, е високата степен на неговата неравномерност. Заетостта на високо образованите лица е сред най-високите в ЕС – 89% в популацията 15-64-годишните през 2019 г., докато заетостта сред ниско образованите е значително по-ниска – само 38%. Аналогично, както заетостта, така и равнището на заплатите са значително по-високи в икономически по-богатите райони, отколкото в бедните и отдалечените части на страната, а данните за трудовата заетост варират значително при етническите групи. Например, трудовата заетост на мъже от ромски произход в трудоспособна възраст е 51%, сравнена с 65% при мъжете от турски произход и 76% за етническите българи. При жените разликите са дори по-големи: в заетост, респективно, 31%, 48% и 71% за жени от етнически ромски, турски и български произход.

1.3. Около 900 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст са безработни или неактивни, много от които са част от уязвими групи, които са най-отдалечени от пазара на труда

Независимо от подобренията в пазара на труда, постигнати от България през последните години, има около 900 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст, които са безработни или неактивни (с изключение на учащите се). Сред това незает население 15% са безработни (т.е. налични за заетост и ефективно търсене на работа), а останалите 85% са неактивни (т.е. извън работната сила). Макар неактивността и безработицата да са разпространени сред много различни групи, някои групи от населението са особено засегнати и са изложени на голям риск да станат или да останат неактивни или безработни. Тези групи, които се припокриват,[1] изискват специално внимание от страна на АЗ – не само защото представляват голямата част от безработното население, но и защото много от тях се сблъскват със значителни бариери пред трудовата заетост и не могат да ги преодолеят без подкрепа.

- **Неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора – NEETs (~170 000 през 2019 г.):** България има едни от най-високите проценти такива лица в ЕС – 17%, в сравнение с 13% в ЕС, което откроява необходимостта от допълнителни усилия в тази сфера. Анализът на статистическите данни за доходите и условията на живот (SILC) показва, че около 42% от младите NEETs са роми. Активирането на NEETs е особено важно, защото неспособността да се увеличава човешкият капитал или умения може да доведе до дълготрайни негативни ефекти, достигащи страховити размери.
- **Безработни лица от етнически малцинства[2] (~360 000 през 2019 г.):** ромите са засегнати от много по-масова безработица в сравнение с други етнически групи и те се сблъскват с много бариери и предизвикателства във връзка с участието им на пазара на труда. И турската общност е изправена пред сравнително високи равнища на неактивност, особено сред жените, макар в по-малка степен в сравнение с ромската общност. Общо има около 240 000 роми в трудоспособна възраст, които нито работят, нито учат, а по-малко от една пета от тях са в контакт с АЗ. За турското малцинство изчисленията сочат около 123 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст, които нито работят, нито учат.
- **Безработни лица вследствие полагане на грижи за близки и семейни ангажименти (~290 000 през 2019 г.):** грижи за близки и семейни отговорности са най-честата причина за неактивност в България, освен обучението. Тази бариера засяга особено жените,

които представляват преобладаващата част от лица, обявяващи грижата за близки и семейните ангажименти като главната им пречка за нетърсене на работа.

- **Безработни лица поради заболяване и увреждане (~190 000 през 2019 г.):** увреждания са честа причина за неактивност, а процентите на заетост при лица със здравословни проблеми са сред най-ниските в ЕС.
- **По-възрастни безработни лица в трудоспособна възраст (55-64 г.) (~340 000 през 2019 г.)**: макар процентите на заетостта при по-възрастните хора да са по-високи от средните стойности за ЕС и силно се увеличиха през последните години, те остават много под равнището за основната група пълнолетни лица. Предвид големия брой лица на възраст 55-64 години, които не работят и поради растящия дял на по-възрастните хора сред българското население, активирането на по-възрастни хора би имало потенциала да допринесе за намаляването на ефектите на намаляващото и застаряващото население и ще реши проблеми на недостига на работна ръка.

Повечето неактивни и безработни лица имат много пречки за включване в пазара на труда

Най-честите бариери, свързани с участие в пазара на труда за неактивните и безработни лица в България, са свързани с уменията (напр. ограничено образование или професионален опит), бариери, свързани със семейството (напр. грижа за близки), здравни пречки и географски бариери (напр. живот в отдалечени населени места без превозно средство). Определени пречки пред пазара на труда засягат някои групи неактивни и безработни лица много повече от други групи. Например 42% от безработните роми се сблъскват с географска бариера – в сравнение с 21% от общото неактивно население. Близо половината неактивни или безработни лица на възраст 55-64 години имат значима или дълготрайна здравословна пречка – в сравнение с една трета от всички неактивни и една десета от всички безработни. В много случаи неактивните и безработните лица са изправени едновременно пред няколко бариери за трудовата заетост. Общо 75% от неактивните и 61% от безработните са изправени пред поне две значими бариери пред трудовата заетост – в сравнение с 18% от работещите.

1.4. Необходими са различни решения за активиране с цел удовлетворяване на потребностите на различните групи

За да се помогне на различни групи без работа да преодолеят своите бариери, решенията за активиране следва да бъдат обединени, за да се справят с множество бариери и да удовлетворят индивидуалните потребности. По-специално в някои случаи подкрепата от страна на АЗ следва да е съчетана с допълнителни услуги, предоставени от други институции и насочени напр. към пречките от здравно естество или социалните трудности, за да бъдат ефективни.

АЗ е фокусирана към неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора (NEETs), но следва да засили практиките на сътрудничество и да прецени дали са необходими повече младежки активатори

Продължителните периоди, прекарани от младите хора извън пазара на труда, могат да имат трайни болезнени ефекти, които затрудняват интеграцията им на пазара на труда, колкото по-дълги са тези периоди. В допълнение към това, младите хора бяха най-силно засегнати от последствията на пандемията COVID-19 на пазара на труда. През второто тримесечие на 2020 г. броят на работещите 15-24-годишни намаля рязко със 17% в сравнение с една година по-рано,

докато ефектът върху работещи на възраст 25 и повече години беше много по-малък и намаля само с 5%. Това доведе отново до увеличаване на процентите на NEETs – 18% през 2020 г., при средна европейска стойност 14%.

С цел намаляване на високия процент NEETs, както АЗ, така и общините назначиха активатори/медиатори, които съсредоточават вниманието си върху достигане до NEETs и тяхното активиране. През 2019 г. бяха назначени близо 100 младежки медиатори в цяла България. Освен това АЗ създаде услугата „Семеен трудов консултант" с цел предоставяне на комплексни услуги на всички членове на семейства, изправени пред безработица и неактивност, с потенциал да се предотврати превръщането на тийнейджърите и младите пълнолетни лица от тези семейства в NEETs. Въпреки това, под 15% от NEETs на възраст под 25 години се регистрираха в АЗ, което ограничава подкрепата, която може да им окаже АЗ. Следователно, АЗ следва да засили усилията си да достигне до повече млади хора, които нито работят, нито учат, нито се обучават. Например, допълнителни и по-систематични партньорства между АЗ, училища и неправителствени организации биха могли да допринесат за идентифицирането и подпомагането на NEETs и отпадналите от училище. Такова сътрудничество следва да се прилага както в селски, така и в градски райони, със съчетаване на подходите за предотвратяване превръщането на младите хора в неактивни (напр. информационни кампании в училищата) и повторно ангажиране на млади хора, които са неактивни и не са в контакт с АЗ. Освен това, АЗ следва да извършва солидна оценка и анализ на съотношението разходи-ползи, за да прецени дали увеличаването на броя на активаторите на младежите и на медиаторите би могло да помогне за по-лесното достигане до младежите и тяхната реинтеграция в заетост или образование, или обучение.

Ромските медиатори са обещаваща инициатива, но е необходимо да се направи повече за включването на ромите на пазара на труда

Съществуват големи различия в данните за пазара на труда между различните етнически групи в България. Макар етническата принадлежност да се самоопределя в анкети за работната сила и е трудно да се долови точно етническия състав, наличните данни показват, че ромите страдат от безработица, която е повече от два пъти по-висока в сравнение с етническите българи. Сред населението в трудоспособна възраст около 49% от ромите – мъже и жени – не са били наети на работа през 2019 г., в сравнение с около 24% и 29% за етническите българи и българки. Безработните роми често се сблъскват със сложни и многобройни бариери пред трудовата заетост, които включват умения, здраве, семейни пречки и бариери поради географска отдалеченост. Освен тези бариери, ромите имат и други пречки, които спъват участието им на пазара на труда, вкл. дискриминация по етнически признак, висока степен на бедност и нискокачествени и пренаселени жилища в сегрегирани ромски квартали. Бариерите пред участието на пазара на труда се проявяват още в ранна възраст: ромските деца се възползват в по-малка степен от образованието в ранна детска възраст и имат по-ниска посещаемост на всички образователни равнища, като често посещават сегрегирани училища. Следователно ромските деца изостават значително от децата с български етнически произход в образователните си постижения.

На този труден фон използването от АЗ на ромски медиатори в помощ на достигането до ромите е важно за регистрирането на повече роми в службите по заетостта. Наличните данни обаче подсказват, че едва една пета от безработните роми са регистрирани в АЗ. През 2019 г. 78 ромски медиатори са работили за АЗ, което вероятно е недостатъчно, като се има предвид, че може би има около 200 000 безработни или неактивни роми в трудоспособна възраст, които нямат контакт с АЗ. АЗ следва да направи задълбочена оценка на въздействието от работата на ромските медиатори и да прецени до каква степен трябва да се увеличи броят на ромските медиатори.

Освен достигането до ромите, АППТ може и трябва да се използват, за да се помогне на ромите да преодолеят бариерите, пред които са изправени. Регистрираните безработни от ромски произход обаче се включват по-рядко в АППТ, отколкото безработни с друг етнически произход. Докато 20% от неромите, търсещи работа, а били насочени към програми на пазара на труда през 2020 г., този дял е само 8% сред търсещите работа роми. Нещо повече, ромите почти винаги са насочвани към програми за пряко създаване на работни места, които според международни изследвания са по-малко ефективни, когато се прилагат като самостоятелни мерки, за осигуряване на устойчива заетост на първичния пазар, отколкото други видове АППТ. През 2020 г. 76% от местата за роми чрез АППТ са били в сферата на пряко създаване на работни места, докато само 56% от не-ромите са били насочвани към програми за пряко създаване на работни места. Този висок процент може да се свърже със значителните бариери пред трудовата заетост, пред които са изправени ромите, включително пречки, свързани с умения и със семейството.

Много безработни лица срещат пречки, свързани с грижата за други хора, което откроява необходимостта от политики, насочени към тях

Една от най-големите групи неактивно население в България са лица, които съобщават, че се грижат за други хора, семейството или лични отговорности като основната причина, поради която не търсят работа в момента. Това е най-честата причина за нетърсене на работа сред неучещото неактивно население, представляващо 289 000 души или 37% от неучещото неактивно население в трудоспособна възраст. Хората, които цитират отговорности за грижа за други хора като причина за липса на заетост, са почти изцяло жени, което предполага, че мъжете биха могли да играят по-голяма роля при споделяне на семейното бреме и при отглеждането на децата. България предоставя един от най-дългия отпуск на майките в ЕС (общо повече от две години, включително, както отпуск по майчинство, така и по-малко щедро заплатен родителски отпуск). Както повечето други страни в ЕС, България предоставя много по-кратък отпуск за бащите (около две седмици). За да се насърчат бащите да поемат по-голяма роля в грижата за децата, някои страни, напр. Корея, Швеция, и Исландия, са увеличили отпуска за бащите, понякога на принципа „използваш или губиш". Други политики, които могат да донесат и културни промени, също могат да помогнат и на родителите. Например, по-широк достъп до финансово достъпна грижа и възможността да се работи с намалено работно време може да помогне на родителите да балансират отговорностите си за отглеждане на децата и работата си. Броят на дневните детски заведения обаче е ограничен, особено в селските райони, а България има култура за работа на пълен работен ден, по-малко от 2% от работещите са с намалено работно време – най-ниският процент в ЕС. В допълнение към това заплатите за намалено работно време в България са често твърде ниски, за да осигурят прилично съществуване.

Много неработещи жени, поради свързани със семейството причини, често се сблъскват и с други бариери за участие на пазара на труда – особено бариери, свързани с умения и опит, включително липса на актуален професионален опит (докато отглеждат децата), ниско ниво на образование или предишни нискоквалифицирани занимания.

Като първа стъпка в подкрепата за безработни с деца и други бариери, свързани с грижа за други хора, неотдавна в бюрата по труда бяха въведени *семейни трудови консултанти* с цел предоставяне на комплексна помощ на семействата. Тези съветници са част от редовните служители на АЗ (съветници, медиатори, психолози и социални работници), които отделят част от работното си време за работа с безработни и с техните семейства (630 експерти предоставиха такива услуги през 2019 г.). *Семейните трудови консултанти* не само подпомагат безработни членове на семействата да преодоляват бариерите си, но и оказват подкрепа и съвети на цялото семейство, като отчитат по-широкия контекст на съответното семейство. По този начин *семейните трудови консултанти* могат също да идентифицират и

активират членове на семейството, които още не са регистрирани в АЗ. Тъй като *семейните трудови консултанти* бяха въведени съвсем неотдавна, твърде рано е да се оценява въздействието им. Други инициативи за увеличаване на трудовата заетост сред родители, които се грижат за други хора, включват програмата „Родители в заетост", която предоставя която предоставя посредничество при работа специално за търсещи работа с деца и предоставя достъп до грижи за деца, и проект „Детски кътове", който обучава търсещите работа да придобият умения за грижа за деца.

Други страни използват редица мерки, които могат да подпомогнат в по-широк мащаб участието на пазара на труда на безработни с бариери, свързани с грижи за деца. Постигнати са добри резултати с програми, предлагащи консултантска подкрепа. В допълнение към консултациите АЗ може би трябва да засили работата си с работодателите с цел да се търсят подходящи възможности за семейството и евентуално за работа с намалено работно време. Данните за чуждия опит също открояват значението на по-широкия достъп до грижи за деца, както и на целенасочени инициативи към специфични групи, като например повишена подкрепа на службите за заетост, например за самотни родители.

Трудовата заетост сред по-възрастните лица нарасна силно, но са възможни и допълнителни подобрения с цел удължаване продължителността на трудовия стаж

Процентите на трудовата заетост на по-възрастните лица (55-64 г.) се увеличиха много съществено през последното десетилетие – от 45% през 2011 г. до 64% през 2020 г. Това увеличение е тясно свързано с постепенното нарастване на официалната възраст за пенсиониране, която в момента е малко над 64 години за мъжете и малко под 62 години за жените, увеличение респективно от 63 години и 60 години през 2015 г. Въпреки това се прогнозира бързо намаляване на работната сила в България и необходимост от допълнително увеличение на трудовия стаж на по-възрастните работещи за облекчаване на недостига на работна ръка. Макар заетостта на 55-64-годишните сега да е по-висока в сравнение със средните данни за ЕС, тя е все още с поне 10 процентни пункта по-ниска, отколкото във водещи страни в ЕС,.

Има възможност АЗ да играе по-голяма роля при активирането на по-възрастните лица вместо само да предоставя мост за пенсионирането, както това става чрез някои АППТ. Въпреки че много неактивни на възраст малко над 50 години се регистрират като безработни в АЗ, регистрирането в Агенцията става съществено по-рядко при приближаване до официалната възраст за пенсиониране. Сред мъжете на възраст 60-64 години, които не работят, по-малко от един на шест души се регистрира в АЗ, макар че те още не са достигнали официалната възраст за пенсиониране. Тази практика е частично свързана с финансови демотивиращи фактори за работа в пенсионната система, което намалява желанието на по-възрастните лица да работят. Освен това, премахването на такива демотивиращи фактори, достигането до повече по-възрастни неактивни или безработни лица и въвеждането на АППТ, които са специфично предназначени за по-възрастни безработни, в допълнение към съществуващите мерки за субсидиране на заплатите на по-възрастните работещи, може да бъде част от по-широка стратегия за насърчаване на по-дълъг трудов живот. Например, създаването на мрежа от групи по-възрастни безработни и медийни кампании за подобряване на възприемането на работата на по-голяма възраст може да се окаже успешно, включително за повишаването на мотивацията на по-възрастните лица да започнат работа. Тъй като голяма част от по-възрастните неактивни и безработни лица са изправени пред здравословни бариери за включване в заетост, предоставянето на комплексни услуги, по-специално услуги за заетост в съчетание със здравни услуги, би насърчило повече по-възрастните лица да удължат трудовия си живот или да започнат нова работа. Освен това работодателите са изключително важни за засилването на

ролята на по-възрастните работници и следва да бъдат подпомогнати, например, да вземат на работа по-възрастни безработни и да предоставят известни възможности за преквалификация на по-възрастни служители, което ще им позволи да запазят компетентностите си актуални.

1.5. Помощите за безработни са щедри, но социалната помощ е ниска, което ограничава ролята ѝ за намаляване на бедността и за подпомагане на участието на пазара на труда

Обезщетенията за безработица в България се определят на базата на осигурителни вноски, което подпомага доходите на лица, които са плащали вноски в продължение на поне 12 от последните 18 месеца, като продължителността и размерът на обезщетението са свързани с продължителността на предшестващата трудова заетост. Безработните, които нямат право или са изчерпили обезщетенията си за безработица, могат да кандидатстват за социална помощ на базата на имуществено си състояние.

Обезщетенията за безработни предоставят щедра подкрепа на лицата, които имат право на тях

Процентите, определящи размера на обезщетението за безработица (пълен размер), са сред най-високите в ЕС и осигуряват добра защита срещу внезапна загуба на трудови доходи за онези, които получават обезщетението в пълен размер. Не всички безработни обаче имат право да получават обезщетения в пълен размер. Голяма част от безработните имат право само на минимално обезщетение (например защото са правили осигурителни вноски твърде кратко време, или защото са напуснали работа по своя собствена инициатива). В тези случаи равнището на защитата е много по-ниско. Делът на безработните, които получават обозщетения за безработица, е по-нисък от средните стойности в ЕС и близо 30% от получаващите такива обезщетения получават само минималната сума, която възлиза на около половината от средното побезщетение за безработица. Сред някои групи получатели на обезщетения за безработни процентът на получаващите само минималната сума е по-висок: 39% сред лицата с ниско образование и 47% сред ромите.

1.5.1. Социалната помощ е ниска и за нея са необходими шест месеца регистрация като безработни

Безработни, които нямат право на обезщетения за безработица или са изчерпали правата си, разчитат на социална помощ като последна възможност. В общи линии това са хора без официална заетост в последно време или с епизодична заетост. Социалната помощ обаче е много ниска и критериите за отпускането ѝ са стриктни, което допринася за ниската степен на получаване на социална помощ. Обезщетенията за минимален доход в България са сред най-ни ските в ЕС, по-малко от една пета от средния разполагаем доход. За да отговаря на изискванията, доходите на получателя, оценени на база домакинство, трябва да са много ниски и от бенефициентите се изисква да извършват редовен обществено полезен труд. Освен това, получателите следва да са регистрирани в АЗ като безработни в продължение на поне шест месеца, преди да придобият право да получават социална помощ. Това изискване означава, че лица с нисък доход ще трябва да чакат дълго време, преди да могат да кандидатстват за социална помощ.

Ниските размери на социалната помощ и строгите критерии за отпускането ѝ допринасят за слабото устройстване на работа и рискува да тласне повече хора към неформалната икономика, която представлява около 16% от общата заетост. Освен това, ниското използване на социална

помощ ограничава способността ѝ да предотвратява бедността. През 2019 г. около една трета от българското население е било изложено на риск от бедност или социално изключване – повече в сравнение с която и да е друга страна в ЕС.

По-щедра социална помощ би могла да намали рисковете от бедност, като същевременно улеснява достигането до неактивните

Както обезщетенията за безработица, така и социалната помощ, се изплащат само на лица, които са регистрирани като безработни, като по този начин повишават способността на АЗ да установят контакт с безработните. Тези стимули обаче засягат само хора, които отговарят на условията за обезщетения и избират да ги заявят. Ето защо България трябва да запази регистрацията си в АЗ като предварително условие за получаване на обезщетения за безработица или социално подпомагане, за да благоприятства регистрацията в АЗ, но да намали бариерите за кандидатстване за социално подпомагане за отговарящи на условията групи. Например, 6-месечният период на изчакване преди отпускането на помощите следва да бъде намален или премахнат. Ползите от по-висока социална помощ биха били двойни, което ще доведе до намаляване на рисковете от бедност и ще улесни достъпа на АЗ до неактивните лица. Макар по-високата изплащана социална помощ би могла, сама по себе си, да намали стимулите за намиране на работа, такива рискове са ниски в България в сравнение с други страни, тъй като сегашните равнища на социалната помощ са вече твърде ниски в международен сравнителен аспект. Такива демотивиращи ефекти също могат да бъдат компенсирани чрез изискване и мониторинг на поведенията при търсене на работа, а повишеният стимул на по-високата социална помощ би могъл да доведе до регистриране в Агенцията по заетостта и спазване на тези изисквания.

1.6. Изискванията за активиране с цел получаване на помощи са сравнително меки

България налага изисквания за право на получаване на помощите както върху получателите на обезщетения за безработица, така и върху получателите на социална помощ, като целта е да се насърчава ефективното търсене на работа. Тук се включват изисквания лицето да е на разположение за насочване на подходяща работа, да участва в АППТ и да предоставя доказателства, че търси работа. Неизпълнението на тези задължения може да доведе до санкции при получаване на обезщетенията или помощите.

В сравнение с други страни в България изискванията за наличност и за търсене на работа, като условие за получаване на обезщетения са сравнително меки. На безработните се позволява да отказват работни места, които не отговарят на тяхното образование, квалификации или професия и опит през първите 12 месеца след регистрацията. След този период изискванията са по-стриктни, но безработните все още могат да откажат работа, ако тя е твърде далече от дома им или е несъвместима със здравето им. За разлика от много други страни, които изискват бенефициентите на социална помощ да бъдат на разположение за по-широк спектър работни места, България предоставя на клиентите, получаващи социална помощ, същата закрила и възможността да откажат работни места, които не отговарят на образованието и квалификацията им, както при получателите на обезщетения за безработица.

Около 11% от безработните през декември 2019 г. напуснаха регистъра до февруари 2021 г. чрез прекратяване на регистрацията им със санкция. Докато в България изискванията за наличност и търсене на работа ,като условие за получаване на обезщетения и помощи са сравнително меки, то налаганите от нея санкции за неспазването на тези правила, са много строги. Отхвърлянето на подходяща работа или АППТ обикновено води до 6-месечна санкция, свързана с получаване

на помощи, както и загуба на достъп до услугите на АЗ за този период. Някои страни, напр. Люксембург, Латвия и Гърция, все още позволяват достъп до публичните служби по заетостта за санкционирани клиенти. Тази опция потенциално запазва ефекта на санкциите върху стимулите да се търси работа, като същевременно помага на санкционираните да си намерят работа по-бързо.

1.7. Съществува голям брой неактивни лица, които нямат контакти с Агенцията по заетостта

АЗ е централната организация, която установява контакти с безработни и неактивни лица. Освен това и други институции извършват или допринасят за дейности по информирането, включително Агенцията за социално подпомагане (АСП), общините, неправителствените организации и училищата. АЗ е въвела редица инициативи с цел да разшири контактите си с хора, които имат нужда от подкрепа. Например, създадени са мобилни бюра по труда за неактивни лица в отдалечени райони, създадени са центрове за заетост и социално подпомагане (ЦЗСП) в сътрудничество с АСП и са наети активатори и медиатори, които насочват вниманието си към неактивни младежи и роми.

Много неактивни и безработни хора нямат контакт с АЗ, особено сред уязвимите групи, които са най-отдалечени от пазара на труда

Въпреки усилията на АЗ, процентът безработни или неактивни лица, които са регистрирани в АЗ, е нисък в сравнение с други страни. Само около 22% от неактивните или безработните на възраст 25-64 години са били във връзка с АЗ, при средни стойности за ЕС от 35% от търсещите работа,лица които са били в контакт с обществените служби по заетостта (ОСЗ) през 2019 г. Може би има общо около 700 000 пълнолетни лица в трудоспособна възраст, които нито работят, нито учат, но нямат връзка с АЗ. Не всички, но много от тях биха се възползвали от подкрепа за намиране на работа.

Макар че АЗ увеличи усилията си да засили достъпа си до групи, които са отдалечени от пазара на труда, процентът на неактивните, регистрирани в АЗ, е особено нисък при тези групи, особено младите NEETs и ромите. Например, само около 12% от 15-24-годишните NEETs са били регистрирани в АЗ през 2019 г. – в сравнение със средно 47% за ЕС при младежи, регистрирани в ПСЗ. Делът е приблизително еднакво нисък и сред неактивните и безработни роми – 13%.

По-силно сътрудничество с други организации и засилена информационна кампания ще помогнат да се достигне до повече хора, които се нуждаят от помощ

Необходими са повече усилия, за да се идентифицират нуждаещите се от помощ и за установяване на контакт с тях. Добрата координация и сътрудничество между АЗ и другите заинтересовани лица е от ключово значение за по-добро достигане до хора, които в този момент не са на „екрана на радара“. Например, АЗ е установила автоматизиран обмен на данни чрез Междуинституционалната система за обмен на информация в регистъра (RegiX) с АСП с цел идентифициране на неактивни лица. Може да бъде въведен подобен автоматизиран обмен на данни между АЗ и други държавни институции за улесняване на достъпа. Освен това, по-силно и по-редовно сътрудничество с организации, които са близо до неактивните лица или лица с риск да станат неактивни, по-специално някои неправителствени организации и училищата, ще допринесе за намирането на хора, които имат нужда от подкрепа.

1.8. Трудовите трудови посредници в АЗ имат голямо натоварване и се срещат с клиентите си в неравностойно положение по-рядко, отколкото с другите клиенти

Трудовите посредници са претрупани с досиета на търсещи работа лица

Важен елемент на стратегията на АЗ за активиране е подпомагането на безработни да си намерят работа чрез индивидуализирани услуги за намиране на работа и консултации. Натовареността на трудовите посредници обаче е висока и ограничава времето, което те могат да отделят на всеки клиент, което прави интензивното предоставяне на услуги по-трудно.

Както показват проучванията в други страни, по-ниските съотношения между безработни и трудови посредници могат да ускорят прехода към заетост, като позволяват по-интензивно консултиране в подкрепа на търсенето на работа, засилено наблюдение на търсещите работа и увеличено набиране на свободни работни места. Анализът на съотношението разходи-ползи от тези изследвания показва, че по-ниските съотношения между безработни и посредници може не само да доведе до по-бързи преходи от безработица към заетост, но и да постигне нетни спестявания за правителството, т.е. допълнителните разходи за АЗ са повече от компенсирани, поради намалените изплащания на помощи. Следователно, макар че България ще се нуждае от първоначална предварителна инвестиция с цел увеличаване на броя на трудовите посредници, ако тези допълнителни ресурси се използват ефективно, предварителната инвестиция може да доведе до дългосрочна чиста финансова полза за правителството, като освен това ще подпомогне безработните чрез подхода „инвестиране за спестяване".

Срещите с най-отдалечените от пазара на труда безработни са по-редки

Най-отдалечените от пазара на труда групи често са изправени пред много специфични и понякога многобройни бариери пред трудовата заетост. Следователно тези най-отдалечени от пазара на труда хора се нуждаят от индивидуализирано подпомагане, което изисква по-интензивно консултиране. Такова интензивно и ранно консултиране от АЗ може да установи по-рано специфичните бариери, с които се сблъскват тези групи и да предостави по-нататъшни услуги за облекчаване на тези бариери, включително специализирани консултантски услуги (напр. психологически консултации), обучение за подобряване на шансовете за постъпване на работа и потенциално субсидии за заетост, за да се подпомогнат клиентите да постъпят на работа. Някои клиенти имат нужда и от проследяване по време на работа, дори след като са намерили заетост.

С ограничените си ресурси, обаче, е трудно за АЗ да задоволи нуждите на всеки безработен, особено интензивното подпомагане за лицата с по-големи бариери пред интеграцията на пазара на труда. Всъщност и преди пандемията съветниците от АЗ са се срещали с най-отдалечените от пазара на труда клиенти по-рядко, отколкото с по-готовите за работа.

Пандемията направи ситуацията с най-отдалечените от пазара на труда безработни дори по-трудна и увеличи натовареността на съветниците, което затруднява още повече предоставянето на интензивни консултации на отдалечените от пазара на труда. Същевременно кризата често удря по-тежко най-отдалечените от пазара на труда групи, с повишаването на конкуренцията - брой безработни за едно работно място.

България следва да проучи различни възможности, за да осигури адекватни равнища на услугите за всичките си клиенти, като се отчита, че интензивността и видовете услуги могат да са различни за различните безработни. Възможностите включват:

- **Увеличаване на броя трудови посредници в АЗ:** данните за редица други страни подсказват, че наемането на повече посредници може да доведе до чисти спестявания за правителството чрез повишаване на скоростта и броя на започващите работа.
- **Възлагане на услуги по заетостта на външни изпълнители:** вместо да се назначават повече служители на АЗ, България би могла да обмисли възлагането на някои услуги на частни доставчици или чрез тръжни процедури, или чрез системи с ваучери.
- **Пренасочване на ресурси към онези, на които са най-необходими**: независимо от наличието на допълнителни ресурси за разширено подпомагане на безработни, важно е да се прецени дали съществуващите ресурси са разпределени по най-ефикасния начин. Следва да се дава предимство на онези, които имат най-голяма полза и на най-нуждаещите се от подпомагане. Такива решения за разпределението на ресурсите могат да бъдат улеснени от един по-усъвършенстван инструмент за профилиране на безработни (напр. статистически инструмент за профилиране, който сегментира безработните на основата на отдалечеността им от пазара на труда и предполагаемата продължителност на безработицата). Пренасочването на помощта би могло да осигури максимално съответствие между потребностите на безработните и помощта, която получават.
- **По-широко използване на цифрови инструменти: п**о-широкото използване на цифрови инструменти може да освободи ресурси и да даде възможност на АЗ да направи повече с по-малко, както е обсъдено по-долу.

Броят регистрирани безработни би могъл да се увеличи още повече, ако България успее да достигне до по-голяма част от неактивното население. Това още повече подчертава, че е важно да се разгледат горните варианти за задоволяване на търсенето.

1.9. Съществува капацитет за по-широко използване на цифрови инструменти в АЗ

В България услугите, свързани с регистрацията и заетостта чрез цифрови канали, сега играят само второстепенна роля при работата с безработните. Има възможност да се използва повече наличната технология за повишаване на ефективността на предоставянето на услуги и за освобождаване на време на служителите за работа с по-трудни за устройване на работа клиенти. Това може да се постигне чрез въвеждане на нов инструмент за профилиране, чрез разработване и използване на други цифрови инструменти и услуги, както и чрез модернизиране на онлайн базата данни за свободните работни места („електронно бюро по труда”) за подобряване на събирането и оповестяването на свободните работни места.

Доколкото АЗ използва инструмент за профилиране, за да сегментира безработните в под-категории в зависимост от отдалечеността им до пазара на труда, IT инструментът е на възраст едно десетилетие и няма същото равнище на сложност, както инструментите за профилиране, използвани в други страни. Освен това, много трудови посредници не изпълняват препоръките на инструмента, което намалява неговата полезност. АЗ трябва или да осъвремени IT инструмента, или да го замени с по-модерен статистически инструмент за профилиране, за да се подобри работата му и да се улесни профилирането на безработните. Съветниците следва да бъдат обучени да използват този нов или осъвременен инструмент и следва да бъдат насърчавани да го използват широко.

АЗ също въведе някои цифрови услуги (напр. регистрация онлайн), но не прие „първо цифров” подход, както някои други страни. Някои страни предоставят свързани със заетостта услуги главно онлайн и прилагат резултатите на своите инструменти за профилиране, насочени към

онлайн услуги и онлайн обучение за безработни. Информацията за профилиране, събрана преди първото лично взаимодействие, може да направи процеса на консултациите по-прост и да помогне на трудовите посредници да приспособят услугите към потребностите на безработните. Следователно, АЗ следва да засили използването на цифрови услуги, особено във взаимодействията си с безработни, които са близо до пазара на труда и притежават достатъчни цифрови умения, като същевременно гарантират, че никои безработни няма да бъдат принуждавани да използват цифрови канали. Използването на цифрово взаимодействие с групи безработни, които до голяма степен могат да управляват сами своя период на безработица чрез електронни услуги, освобождава време за по-интензивни и скъпи услуги „лице в лице" за безработни с по-големи пречки за включване в заетост.

Освен това, АЗ следва да модернизира своята онлайн база данни за свободните работни места, като подобри функционалността, напр. характеристиките на търсенето, както и да позволи пряка комуникация между безработни и работодатели, без да трябва трудовите посредници от АЗ винаги да действат като посредници – процес, който добавя напрежение и изразходване на ценни ресурси на АЗ. ОСЗ във Фландрия (VDAB) са разработили особено модерни инструменти, които помагат на безработните и съветниците да търсят бързо подходящи места за устройване в базата данни за свободните работни места. Няколко ОСЗ (включително в Австрия и Нидерландия) също използват цифрови инструменти за автоматично събиране на данни за свободни работни места от работодателите, което потенциално увеличава общия брой свободни работни места на разположение на ОСЗ и чрез автоматизиране намалява времето, необходимо на служителите да регистрират свободните работни места.

1.10. АППТ следва да акцентира повече върху повишаването на квалификацията и преквалифицирането на безработните и подпомагането на трудовата заетост на първичния пазар на труда

Данните показват, че изразходването на средства за АППТ може да помогне за намаляване на безработицата и особено на продължителната безработица, ако такива програми са добре проектирани и насочени. Особено за лица с по-дълги периоди на безработица насочването към АППТ може да помогне за подобряването на перспективите за заетост и за поддържане на трудовите навици чрез редовно участие в програми.

Инвестициите в АППТ са сравнително ниски в България

Страните членки на ЕС изразходват средно 0.39% от БВП за АППТ (категории 2 7 на политиката на пазара на труда на ЕС), включително за обучение за пазара на труда, стимули за заетост, подпкрепена заетост и рехабилитация, пряко създаване на работни места и стимули за стартиране на бизнес. В България разходите за АППТ през 2019 г., са едва 0.16% от БВП което е може би твърде ниско, за да помага на повече безработни да се върнат на пазара на труда. На фона на по-ниските разходи за АППТ България има изненадващо голям брой индивидуални програми, много от които имат малки бюджети и малко участници. Това генерира ненужни административни разходи, намалява прозрачността за всички ангажирани заинтересовани лица – безработни, работодатели, служители на АЗ – и ограничава също възможностите за оценка на програмите и за определяне каква работа е подходяща и за кого. Комбинацията от програми следва да се укрепи чрез намаляване на общия брой програми чрез сливане на програми, от една страна и прекратяване на неефективни програми – от друга.

България следва да преразгледа силния акцент, който поставя върху прякото създаване на работни места

Комбинацията от програми на България се състои от програми за обучение, стимули за заетост, схеми за пряко създаване на работни места и най-вече малки програми за стимулиране на начинаещ бизнес. През 2019 г. две трети от общите разходи за АППТ бяха инвестирани в мерки за пряко създаване на работни места в България. За разлика от това, страните-членки на ЕС изразходват само средно 11% от разходите за АППТ за пряко създаване на работни места. Според международните данни ефективността на програмите за пряко създаване на работни места и за връщане на участниците в тях към открития пазар на труда е съмнителна. Следователно редица страни в ОИСР – включително Дания, Естония, Израел, Норвегия и Швейцария – изобщо вече не използват тези програми, а много други страни през последното десетилетие са пренасочили средства от прякото създаване на работни места към по-ефективни АППТ, напр. стимули за обучение и заетост.

България следва да преразгледа силния акцент, който се поставя върху стимули за пряко създаване на работни места и да се запазят места в такива програми основно за продължително безработни, които нямат перспектива да се интегрират на първичния пазар на труда в краткосрочен до средносрочен план. Дори в тези случаи следва да се предостави по-широко подпомагане (напр. обучение и менторство), за да се помогне на тези безработни да се придвижат до първичния пазар на труда. За млади хора, включени понастоящем в такива програми, следва да се дава предимство на намирането на заетост (включително стажове и чиракуване) на първичния пазар на труда, ако е необходимо и с подкрепа за субсидии за заплатите.

Програмите за обучение могат да играят жизнено важна роля за съчетаване на безработните с работните места

Програми за обучение за пазара на труда могат да подобрят уменията на лица с по-ниско образование и да обърнат обезценяването на човешкия капитал, което е резултат от по-дълги периоди безработица. Едва 8% от разходите за АППТ обаче бяха изразходвани за обучение в България през 2019 г., сравнено със средно 40% в ЕС, което подсказва, че има ограничени възможности за предоставяне на обучение на безработните. В допълнение към това някои от разходите се насочват към заети лица. Все пак, според международните данни, допълнителните разходи за програми за обучение могат да доведат до положителни резултати, особено в средносрочен и дългосрочен план, като следователно трябва да бъдат част от стратегия за активиране, която подкрепя по-включващ и силен пазар на труда. Докато в България да има ограничен брой места общо, обхватът на програмите за обучение включва много различни видове и равнища на обучение, но с малко места за всеки вид. Следователно изключително важно е не само да се инвестира повече в програми за обучение, но и да се усъвършенстват съществуващите. Важно е също да се гарантира, че информацията за наличното обучение е ясна и леснодостъпна, че безработните получават напътствия при избора на подходящо обучение и че обучението отговаря на потребностите на работодателите и решава проблеми с дефицити на пазара на труда. Когато не са възможни големи допълнителни инвестиции в обучение, акцентът следва да се постави върху увеличаване на броя места в по-кратки програми, напр. кратко професионално обучение, общо и коригиращо обучение и стажове, както и програми за обучение, създавани съвместно с работодателите, за да се помогне на големия брой безработни с ниски равнища на образование и с елементарни или остарели умения в България. По-силен акцент върху дейности, свързани с обучението в бъдеще, биха могли да произтекат от поети ангажименти от българското правителството да инвестира повече в

образование и обучение, както се предвижда в проекта на Националния план за възстановяване и устойчивост.

Следва да се засилят стимулите за заетост и да се намали бюрокрацията

Ограничените във времето, добре проектирани и целенасочени стимули за заетост могат да бъдат рентабилен начин за подпомагане на търсещите работа обратно на работа и за укрепване на тяхната пригодност за заетост. Както в случая с програмите за обучение, сливането на различни програми за стимулиране на заетостта, насочени към припокриващи се групи регистрирани безработни, може да се обмисли за по-нататъшно рационализиране на АППТ в България. България следва да намали и прекалената бюрокрация за работодателите, които назначават безработни с помощта на субсидия за заетост. Това се отнася както за тромавите процедури на кандидатстване и подробните месечни отчети, така и за забавянията в процеса на назначаване, когато се набират безработни, за които може да се иска субсидиране на заплатата.

Важна АППТ за младежи е *Схемата за младежка заетост*, която съчетава обучение в подкрепа на повишаване на квалификацията на младежите със стимули за заетост в частния сектор, които подпомагат назначаването им. Резултатите от тази програма следва да се сравняват с други АППТ, които съчетават обучение и общополезни дейности, като програма „Работа”. За разлика от *Схемата за младежка заетост* последният вид програми не интегрира безработните в първичния пазар на труда. И двата вида програми следва да бъдат задълбочено оценени и сравнени, за да се реши дали повече безработни могат да бъдат подпомогнати чрез субсидии на заплатите да влязат директно на първичния пазар на труда, вместо да бъдат държани в схеми, свързани с общополезни дейности.

Допълнителни стимули за мобилност за безработни биха могли да се използват за преодоляване на бариерите на географската отдалеченост

Освен субсидии за работодателите, следва да се постави по-силен акцент върху стимули за мобилност за безработни. Такива стимули съществуват в България, но през 2019 г. едва 134 безработни се възползваха от тази мярка. Има подпомагане за пътуване до работата и преместване в редица страни в ОИСР и това би могло да играе по-важна роля в България, където географската отдалеченост е бариера пред интеграцията на пазара на труда за много безработни. Оценките в други страни на ОИСР показват, че стимулите за трудова мобилност обикновено увеличават регионалния радиус за търсене на работа и следователно водят до по-високи вероятности за заетост и доходи.

1.11. Промяната в кошницата на АППТ следва да се основава на доказателства за тяхната ефективност

Обзорът откроява необходимостта от допълнителни инвестиции в АППТ в България за насърчаване на заетостта, за предотвратяване на изключването от пазара на труда и подготовка за бъдещи възможности и предизвикателства в един бързо променящ се пазар на труда. Същевременно България има свит бюджет за АППТ и, както във всички страни в ОИСР, е изправена пред натиск да осигури добро съотношение цена/качество и да подобри ефикасното и ефективно използване на публичните финанси, за да гарантира, че разходите по АППТ се изразходват за програми, които осигуряват възможно най-голямо икономическа и социална възвръщаемост. Това подчертава необходимостта от редовно наблюдение и оценка на АППТ и стриктно прекратяване или коригиране на неефективните, като същевременно се повишават ефективните.

Удовлетвореността на клиентите от АППТ в България е високо, но има ограничени доказателства какво работи добре

Оценки на въздействието и проучвания на удовлетвореността на клиентите от АППТ в България са извършвани за програми и мерки, прилагани през 2011, 2015 и 2017 г., но те само частично покриват серията съществуващи АППТ. Участниците оценяват повечето програми положително с оглед подобряването на шансовете им да бъдат назначени и за повишаване на вероятността да си намерят работа. Не е възможна обаче оценка кои от видовете програми работят и за кои видове безработни на основата на съществуващите оценки. За целите на оценките бяха обединени 32 различни програми, като няма възможност за отделна оценка на всяка. Би било препоръчително да се анализират силните и слабите страни на всяка от програмите за постигането на очакваните резултати, както и да се обсъждат поотделно резултатите за всяка програма. Би било полезно също да се изведат заключения за вида програми (обучение, стимули за заетост, програми за пряко създаване на работни места) и за коя група са подходящи, както и да се включат в тези разсъждения програми, финансирани от оперативната програма „Развитие на човешките ресурси” (HRD OP).

Оценките на въздействието от прилагането на АППТ в България би могло да се извършват с използване на свързани административни данни

В бъдеще извършването на задълбочени оценки на въздействието на програмите ще бъде от ключово значение за политиците в България, за да разберат кои програми имат положително въздействие и кои нямат въздействие или дори отрицателно. В съчетание с анализи на рентабилността или на съотношението разходи-ползи това може да покаже как правилното съчетание на програми може да помогне за постигането на чисти ползи за правителството чрез инвестиции в АППТ. Докато съществуващите оценки за България разчитат до голяма степен на анкети с участниците, бъдещите оценки биха могли да използват богатите административни данни на България. Тъй като административните данни вече са събрани, те често са по-евтини за използване, могат да обхванат по-голяма популация, позволяват проследяване на резултатите за дълги периоди от време и не страдат от липса на отговор и изчерпване на извадката. Българските публични органи разполагат с регистри, които съдържат най-важната информация, необходима за цялостната оценка на АППТ, включително участие в програмите, резултати от заетостта и информация за пречките пред участието на пазара на труда. Различните регистри обаче понастоящем не са свързани за изследователски цели. Следователно България трябва да продължи да управлява процеса и да инвестира допълнително в капацитета за свързване на административни данни в различни регистри, притежавани от различни публични органи за изследователски цели.

Основни препоръки за политиките

Засилване на подкрепата за групи с високи проценти неактивност

- Засилване на подкрепата за групи с особено високи проценти неактивност за подпомагане на интеграцията им на пазара на труда, включително на неработещи, неучещи и необучаващи се млади хора (NEETs), лица с отговорности за гледане на близки и грижи за семейството, лица със здравословни проблеми, по-възрастни лица и етнически малцинства, особено ромското население.
- Приспособяване на активните политики за пазара на труда (АППТ) към основните бариери пред пазара на труда на конкретното лице, включително бариери, свързани с умения, с гледане на близки и грижи за семейството, здравни бариери и географски бариери.

Оптимизиране на обезщетенията за безработица и социалната помощ с цел смекчаване на рисковете от бедност и подобряване на досега с хората

- Запазване на регистрацията в АЗ като предпоставка за социална помощ, но смекчаване на други критерии за придобиване на право (по-специално 6-месечния период на изчакване) и обмисляне на повишаване на равнището на помощите, за да се увеличи участието, да се намалят рисковете от бедност и да се улесни разширяването на обсега на АЗ.

Засилено достигане до лица, които се нуждаят от подкрепа за намиране на заетост

- Създаване на автоматизиран обмен на данни чрез RegiX между АЗ и други държавни институции, в допълнение към АСП, за да се улесни идентифицирането на неактивни и безработни лица.
- Извършване на сравнителна оценка на въздействието на младежки и ромски активатори/медиатори и обмисляне да се увеличи броят на активаторите и медиаторите, които се свързват с групи, които са най-отдалечени от пазара на труда.
- Увеличаване на практиките за сътрудничество с неправителствени организации и други организации, които могат да допринесат за установяването на контакт с неефективни лица.

Адаптиране на пътя на клиента с цел осигуряване на оптимална подкрепа

- Осигуряване на интензивни и чести срещи с безработни, изправени пред най-големи бариери на пазара на труда.
- Преценяване дали увеличаване на служителите на АЗ би могло да доведе до по-бърз преход от безработица до заетост и в крайна сметка до чисти спестявания на средства поради по-ниските разходи за обезщетения и помощи за безработни.

Използване на технология за повишаване на ефективността на подкрепата от АЗ

- Разработване или придобиване на нов инструмент за профилиране, или осъвременяване на съществуващия инструмент и обучаване на посредниците да осигуряват широката му употреба.
- По-нататъшно разработване на електронни услуги на АЗ, с цел предоставяне на услуги, свързани със заетост и други подобни, изцяло онлайн.

- Приемане на „първо цифров” подход към безработните, които са тясно свързани с пазара на труда и притежават достатъчни цифрови умения, за да управляват сами собственото си търсене на работа, като освобождават ресурси за клиенти, които са по-трудни за устройване.

Гарантиране, че АППТ подкрепят заетостта на първичния пазар на труда

- Редовно проследяване и оценяване на АППТ и твърдо прекратяване или коригиране на неефективните политики, като същевременно се усъвършенстват ефективните, както и намаляване и рационализиране на големия брой много малки програми.
- Промяна на комбинацията АППТ чрез увеличаване на програми, които допринасят за повишаване на квалификацията и за преквалифициране на безработни и предоставянето им на възможности за заетост на първичния пазар на труда, като същевременно намаляват разходите за програми за пряко създаване на работни места.
- Инвестиране във възможността да се свързват административни данни от различни регистри, поддържани в различни държавни институции, с цел подпомагане на политики, основани на доказателства и идентифициране на политики, които предлагат високо съотношение цена-качество.

Бележки

[1] Петте изброени тук групи се припокриват. Следователно сборът на данните за различните групи надвишава общия брой пълнолетни лица в трудоспособна възраст, които нито работят, нито учат.

[2] Данните за етническите малцинства следва да се тълкуват предпазливо. Информацията за етническата принадлежност се декларира от лицата (лицата се самоопределят) и може да е трудна за установяване. В България заинтересовани лица съобщават, че някои лица, които се самоопределят като турци, се възприемат от други като роми.

достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им (Съкратен вариант)

Настоящият текст е частичен превод на доклада Достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им. Той включва е резюмето и Глава 1: Оценка и препоръки.

Това е осмият доклад от поредица, посветена на проучване на страните на връзката, която политиките могат да осъществят между хората и работните места. Докладът съдържа обстоен анализ на неактивните и безработните в България и идентифицира групите лица, за които мерките и услугите на публичната служба по заетостта в България биха могли да са от полза. Освен това докладът представя оценка на политиките на пазара на труда в страната, които имат за цел да се достигне до неактивните лица и да им се окаже подкрепа за интегриране на пазара на труда, като отправя препоръки за усъвършенстването им.

Co-funded by the European Union via the Structural Reform Support Programme

PDF ISBN 978-92-64-65304-7

9 789264 653047