



## **Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда**

Септември 2011

**Зорница Славова**

**Институт за пазарна икономика**

[www.ime.bg](http://www.ime.bg)

## Съдържание

Резюме.....	5
1. Дефиниция на проблема .....	7
2. Описание на целите .....	7
3. Описание на опциите, които ще се разглеждат .....	8
4. Активните мерки в Европа .....	8
5. Оценка на ползите и разходите на настоящата политика - изпълнение на Националния план за действие по заетостта.....	11
Преглед на литературата и теоретични постановки за ефектите от активната политика на държавата на пазара на труда .....	11
Засегнати страни .....	13
1) Публичен сектор .....	13
2) Бизнес .....	15
3) Потребители/граждани.....	16
Разходи .....	18
1) Разходи за публичния сектор .....	18
2) Разходи за бизнеса .....	18
3) Разходи за гражданите.....	19
Ползи.....	21
1) Ползи за публичния сектор.....	21
2) Ползи за бизнеса.....	22
3) Ползи за гражданите .....	22
Резултати .....	23
6. Оценка на ползите и разходите от прекратяване на активната политика на пазара на труда .....	23
Държава или пазар .....	23
Средства от бюджета или от ЕС .....	24
7. Изводи и препоръки .....	25
Приложение 1: Законодателство и активна политика на пазара на труда .....	27
Приложение 2: Програми и проекти за заетост и обучение, финансирани със средства за активна политика на Министерство на труда и социалната политика .....	29
Използвана литература.....	30

## За ИПИ

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) е неправителствена организация, регистрирана през 1993 година в гр. София. Тя е сред най-старите НПО-та в България. Основна цел на ИПИ е да предоставя независима оценка и анализ на политиката на правителството, както и да служи като трибуна за обмяна на възгледи и мнения на икономисти и наблюдатели по различни въпроси.

### Приоритети:

- ✓ Оценка на въздействието на нормативни актове и стратегически документи;
- ✓ Повишаване на прозрачността на управлението;
- ✓ Подобряване на бизнес средата и конкурентноспособността в България;
- ✓ Повишаване на ефективността на публичната администрация;
- ✓ Подобряване на механизма на изготвяне на българските позиции в процеса на вземане на решение на ниво ЕС.

**Някои от основните дейности,** запазена марка за ИПИ са:

- Кампания “Разходите на българската държава”;
- Пенсионна реформа;
- Ден на свобода от правителствена намеса в България;
- Индекс на икономическа свобода за България;
- Програма Стажанти;
- Клуб на студентите към ИПИ;
- Бюлетин за ниски данъци;
- Алтернативен бюджет с ниски данъци;
- Икономически знания по Интернет;
- Клуб на икономическите журналисти;
- Икономическа библиотека.

ИПИ редовно организира публични събития със свободен достъп:

- Публични лекции;
- Срещи в Икономическата библиотека на ИПИ и БМА;
- Публични дискусии;
- Пресконференции;
- Семинари.

Някои от най-новите **изследвания** на ИПИ:

- ✓ Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда;
- ✓ Хората в зависимост от държавата;
- ✓ Преглед на работата на Комисията за защита на конкуренцията. Защитава ли комисията конкуренцията?
- ✓ Оценка на въздействието на Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.” от Националната програма за реформи (2011-2015 г.);
- ✓ Оценка на въздействието на Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.” от Националната програма за реформи (2011-2015 г.);
- ✓ Местни условия за правене на бизнес 2011

За своята работа и успехи ИПИ е удостоен с няколко **награди**:

**„Наградата на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО) за 2010 година”**

**Златен ключ 2008**

*на Програма Достъп до Информация*

**Неправителствена организация на годината 2007**

*на международната мрежа Stockholm Network*

**Медия на 2007**

*на международната мрежа Stockholm Network*

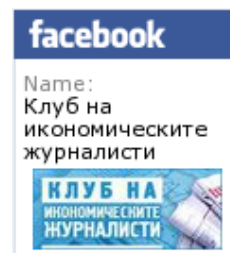
**Наградата “Темпътън” за 2006**

*година на американската фондация Атлас*

**Специалната награда за 2001 г. на Министерски съвет**

*за "цялостен принос в развитието на гражданското общество в България"*

**ИПИ в социалната мрежа**

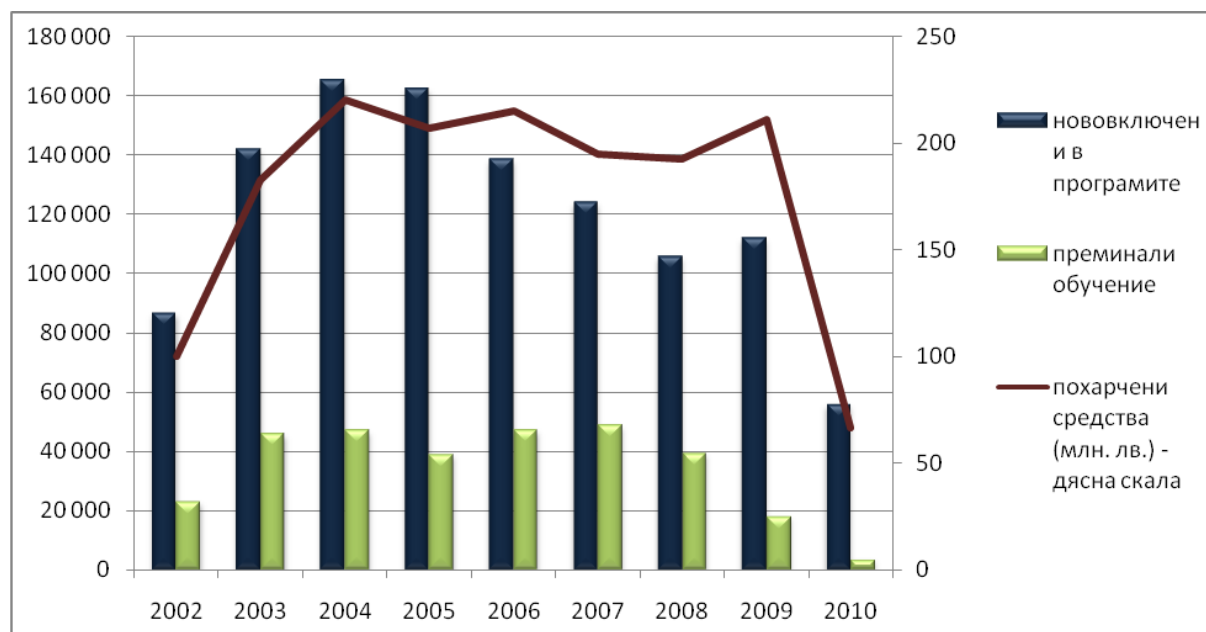


## Резюме

Намаляването на безработицата традиционно присъства като един от приоритетите в програмата на всяко правителство, независимо от идеологическа принадлежност. Безработицата е естествен фокус по време на икономическа стагнация или рецесия. Най-популярните мерки за справянето с безработицата както в България, така и по света, са активните мерки на пазара на труда посредством програми за заетост, мерки за ограничаването на вноса, данъчни преференции и субсидии, инфраструктурни проекти и насърчаване на инвестициите.

Оценката на въздействието на Националния план за действие по заетостта за 2011 г., изготвена от екипа на ИПИ, показва доста слабости както при планирането, така и при изпълнението. Паралелният преглед на осъществените активни мерки на пазара на труда през последните десет години разкрива множество разхищения и дори преки злоупотреби със средства от бюджета.

### Работили и обучени безработни по НПДЗ и похарчени средства



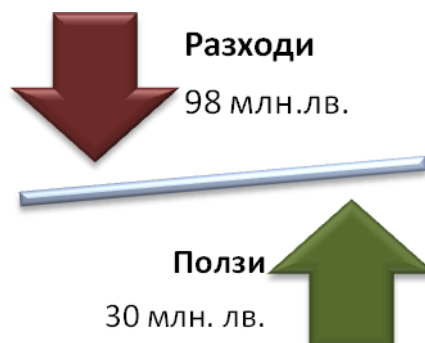
Източник: НПДЗ 2002-2010

Анализът на разходите и ползите от активните мерки дават възможност за обективна оценка на Националния план за действие по заетостта за 2011 година.

Нетната загуба е разпределена между засегнатите групи по следния начин:

- Загуба за публичния сектор в размер на 57,56 млн. лв.
- Загуба за бизнеса и гражданите в размер на 11,23 млн. лв.

**Общата нетна загуба за икономиката за 2011 година от изпълнението на програмите и мерките за заетост е в размер на 68,79 млн. лв.**



Анализът показва, че държавата не може да създава заетост и да намалява безработицата ефективно и трайно. Като се има предвид, че заложеното финансиране от европейски средства надвишава това от държавния бюджет от 2008 година насам, а контролът върху харченето на европейски фондове като правило е по-стриктен, свеждането на програмите и мерките с бюджетно финансиране до минимум е съвсем реалистично.

В този случай, единствената роля на българската държава е да премине към усилия за намаляване на бремето върху частния бизнес, защото трайна заетост се създава единствено на пазарен принцип. Конкретни препоръки за намаляване на бремето върху пазара на труда са:

- Намаляване на облагането на труда – за да се намали тежестта върху труда и повече работодатели да задържат служителите си по време на криза. Това е и задължително условие за намаляване дела на сивата икономика.
- В никакъв случай да не се допуска по-нататъшно увеличение на минималната заплата и минималните осигурителни прагове – основната част от безработните се състои от нискоквалифицирани хора, които малко работодатели биха наели, ако не произвеждат повече от административно наложените минимума. От друга страна, самите работници биха предпочели да получават заплата под минималната, отколкото да останат безработни, когато работодателите им са затруднени в кризата. Ако минималната заплата и осигурителни прагове продължат да се увеличават, нови и нови хора ще останат без работа. В крайна сметка административното им определяне трябва да спре и заплащането да зависи единствено от пряката договорка между работника и работодателя.
- Облекчаване на процедурите по наемане и освобождаване на работници. Тук също най-засегнати са младежите и тези с по-ниска квалификация, защото работодателите не биха наели хора без опит и квалификация, ако знаят, че разходите по освобождаването им са твърде високи.

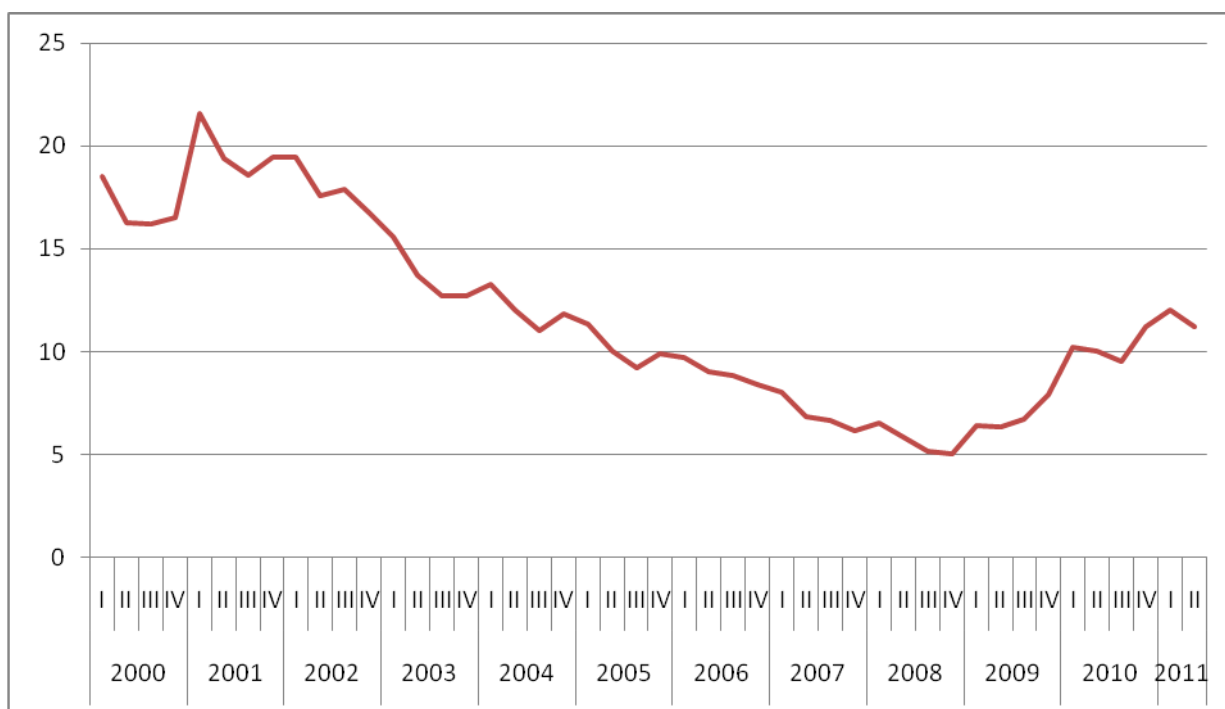
## 1. Дефиниция на проблема

В програмата на всяко правителство присъства като цел намаляване на безработицата. Безработицата е един естествен приоритет по време на икономическа стагнация или рецесия. Най-популярните мерки за справянето с безработицата както в България, така и по света, са активните мерки на пазара на труда посредством програми за заетост, мерки за ограничаването на вноса, данъчни преференции и субсидии, инфраструктурни проекти и насърчаване на инвестициите.

Всички изброени похвати целят решаването на един проблем – **високата безработица и ниската заетост**.

От 2001 до 2008 година в България безработицата постоянно намалява, от близо 20% през 2001 г. тя достига 5% от население над 15-годишна възраст в края на 2008 година. От тогава негативните последици от световната финансова и икономическа криза се отразиха и на пазара на труда, като за първото тримесечие на 2011 г. коефициентът на безработица достигна 12%.

Графика 1: Коефициент на безработица на населението на 15 и повече навършени години (%)



Източник: НСИ

## 2. Описание на целите

Според определението на Министерство на труда и социалната политика основната цел на правителствената политика в областта на пазара на труда е *“увеличаването на заетостта и продължаване понижаването на безработицата чрез подобряване на социално-икономическата среда и прилагане на активни програми и мерки на пазара на труда”*.

Най-общо програмите и мерките са насочени към социалноикономическа интеграция на безработните в неравностойно положение, повишаване пригодността им за заетост, осигуряване на субсидирана заетост и подобряване услугите на пазара на труда. Отговорната институция при разработването, провеждането и контрола по мерките за заетост е Министерство на труда и социалната политика, а основният нормативен акт, който ги урежда, е Законът за насърчаване на заетостта.

Усилията на администрацията за насърчаване на заетостта в България се съдържат в няколко нормативни акта, а отговорността е разпределена в редица институции.

Повече информация за законодателството и активната политика на пазара на труда се съдържа в Приложение 1.

### **3. Описание на опциите, които ще се разглеждат**

Първата опция, която ще се оценява в настоящия анализ, е провеждането на активната политика на пазара на труда и по-специално изпълнение на Националния план за действие по заетостта за 2011 година, така както е одобрен от правителството.

Втората опция, спрямо която ще сравним ефектите от активните мерки на пазара на труда, предвижда преустановяване на изпълнението на Националния план за действие по заетостта и спиране на активната намеса на пазара на труда от страна на държавата.

Тези два варианта за действие ще бъдат съпоставени от гледна точка на техните разходи и ползи за обществото, като под общество се разбират следните засегнати групи от държавните политики:

- държавна администрация (и съответно държавен бюджет),
- бизнеса
- гражданите.

Целта на тази съпоставка е да подпомогне избора на такива политики, които биха имали най-ниски разходи и съответно най-високи ползи за обществото, т.е. най-висок нетен положителен ефект.

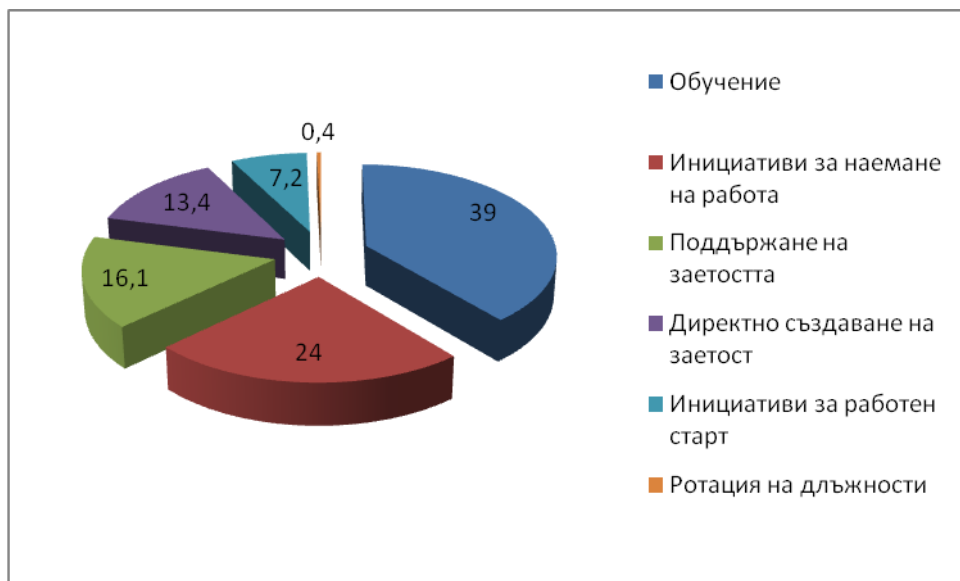
### **4. Активните мерки в Европа**

Държавите в Европейския съюз отделят сериозни средства за насърчаване на заетостта, като съществуват големи разлики при отделните членки. През 2008 г., когато настъпи финансовата криза, цели 1,6% от БВП на ЕС (12,495 трилиона евро) се отделят за насърчаване на заетостта. Мерките за допълнителна квалификация и преквалификация достигат почти 40% от общите разходи, което ги определя като водещи за европейската политика за насърчаване на заетостта. Почти една четвърт от разходите са и за субсидиране на работодателите да наемат служители. При настъпването на кризата е заделен един немалък дял от 16 % с цел запазване на работни места, като се субсидират работодателите да запазят служителите си със занижено работно време.

Около една пета от средствата за активна политика на пазара на труда е за субсидирана заетост (директно създаване на заетост и инициативи за работен старт).



**Графика 2: Процентно отношение на разходи по политиките за заетост на страните от ЕС (2008)**



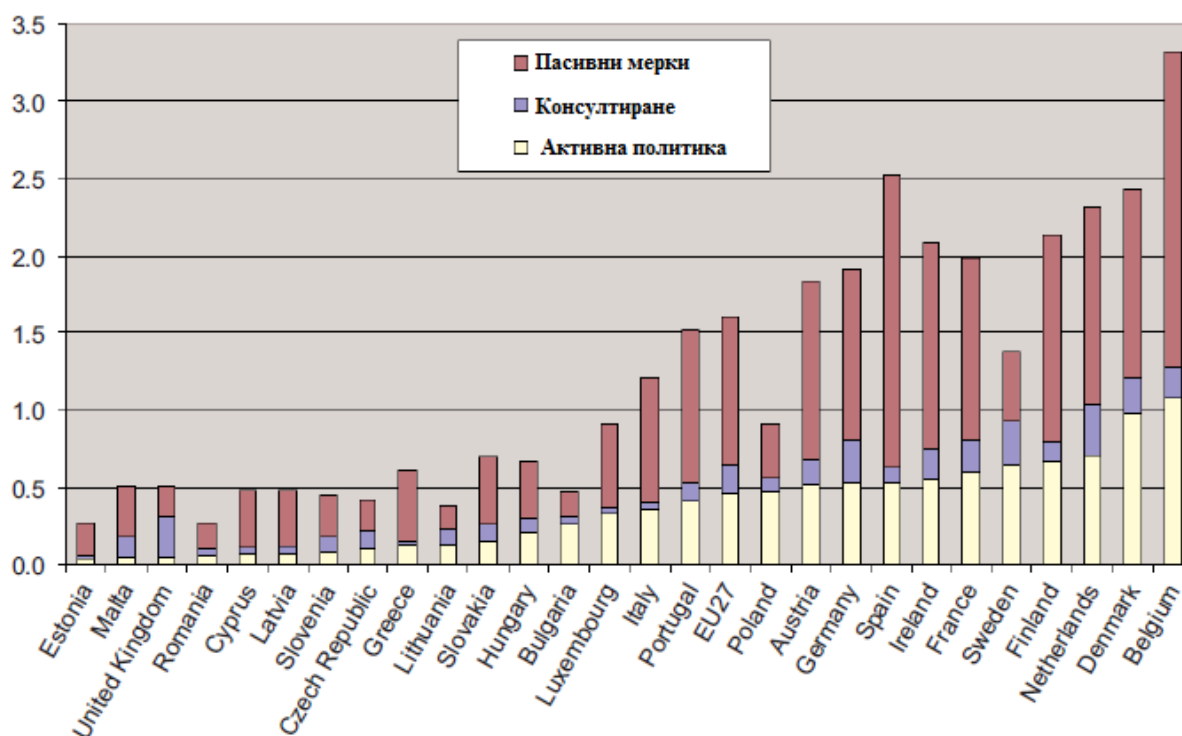
Източник: Евростат

Първа по отношение на разходите за насърчаване на заетостта е Белгия с 3,3% от БВП – 11,385 млрд. евро, а на последно място попада Естония с 0,3% от БВП или 4,8 млн. евро. Скандинавските страни, известни с по-силно социалната си политика, също поддържат високо ниво на разходите – от 2 до 2,5% от БВП, като до тях се нарежда и Германия с 1,9%. България отделя сравнително малко средства за различните политики на пазара на труда – около 0,5% от БВП. Тенденцията, която се наблюдава, е, че новоприсъединените държави-членки са по-предпазливи в разходите си за насърчаване на заетост и поддържат сравнително нисък процент средства по това направление – около и под 1%. Изключение в това отношение прави Полша, която отделя приблизително 1% от БВП.

По-старите страни-членки отделят повече средства за подобряване и разширяване на трудовия си пазар, но при тях по-голяма ефективност се наблюдава при инициативите и програмите, насочени към непряка намеса с държавни разходи. Всъщност любопитното тук е, че основната част от разходите в България са за активна политика на пазара на труда (субсидирана заетост), което е изключение от практиките в останалите европейски страни.

От графиката по-долу е видно, че правителствата наблягат на политики за пасивна подкрепа, консултиране и ориентиране на участниците на пазара на труда.

Графика 3: Разходи по политиките за заетост на страните от ЕС 2008 г. (като процент от БВП)



Източник: Евростат

В същото време, националните доклади<sup>1</sup>, публикувани през юли/август 2010 от националните кореспонденти на Eurofound's NEO отбелязват няколко важни характеристики на мерките за работна заетост на всяка една държава-членка:

- България: Мерките за насърчаване на работната заетост при възрастовата група 30-50 години са по-ефективни при населението с по-висока образователна квалификация и по-слаба успяваемост при социално-рискните групи.
- Швеция: IFAU (Националният институт за политика на подобряване на трудовия пазар) е установил повече ефективност за създаване на дългосрочна заетост в резултат на непряко субсидиране. Изчисленията им показват, че времето, необходимо за намиране на нова работа, е занижено до 3 седмици и мерките се обосновават с анализ разходи-ползи.
- Германия: Инициативите, свързани с активни мерки за създаване на работна заетост директно от държавата, са съществено по-слабо ефективни от тези, които са свързани с косвеното субсидиране на частния сектор във връзка с разширяването на трудовия пазар, както и обучителните програми.
- Ирландия: Обзорният доклад за 2010 на ирландското Forfas е критично към двете им основни програми за създаване на работна заетост – the Community Employment Scheme и Job Initiative, които обхващат около 50% от всички разходи по активните мерки. Разходите по всеки един от участниците в програмите надвишава в пъти тези по други подобни програми.

Има различни начини за измерване на влиянието на активните мерки на пазара на труда върху безработните, младежите, малцинствата и т.н. Емпиричната основна за оценка на политиките

<sup>1</sup> Виж Eurofound, Financing and operating active labour market programmes during the crisis, 2010 ([Тук](#))

продължава да се разширява. В „Ефективност на европейската активна политика на пазара на труда” (Kluge 2006), Jochen Kluge анализира влиянието на 140 инструмента на активната политика в различни държави в Европа. Основните изводи от изследването са, че:

- Програмите за квалификация имат съвсем слабо положително въздействие върху работата на безработните след курса
- Мерките по консултиране и ориентиране, както и субсидирането на заетост в частния сектор по-скоро имат положителен резултат
- Програмите за директна субсидирана заетост в публичния сектор не само са неефективни, но реално влошават перспективите пред заетостта
- Програмите, насочени към младите хора, имат с между 40 и 60% по-малка вероятност за положителен резултат в сравнение с тези, целящи включване на по-възрастните
- Типът на самата програма е основен фактор, определящ успеха или неуспеха на резултатите ѝ на пазара на труда, а не външни фактори като държава, в която ще се провежда, момент от бизнес цикъла или институционална характеристика на пазара.

Може да се обобщи, че страните, които предприемат инициативи и програми за непряко субсидиране на трудовия пазар, имат много по-значими резултати в намаляване на безработицата и създаване на дългосрочна заетост. Държавите, отделящи разходи за директно създаване на работни позиции, търпят увеличаване на безработицата и нестабилни нива на заетост.

## **5. Оценка на ползите и разходите на настоящата политика - изпълнение на Националния план за действие по заетостта**

*„Ключът към икономиката се състои в това да се виждат не само непосредствените, а и дългосрочните резултати от всяко действие или политическа програма; да се следят последиците от тази политика не само за една, а за всички групи.”*

- **Хенри Хазлит**

### **Преглед на литературата и теоретични постановки за ефектите от активната политика на държавата на пазара на труда**

Целта на реализирането на активна политика на пазара на труда е подпомагането на безработните, узвимите работещи и работодателите и цялостно развитие на пазара на труда. Именно с тези цели се създават различните програми и схеми за подпомагане и насърчаване. За резултатите от прилагането им има огромен обем литература и редица анализи, заключения и предложения. Много са поддръжниците на осъществяването на активната политика на пазара на труда.

Повечето застъпници на активната политика разглеждат отражението ѝ върху различните групи бенефициенти на схемите. Особено релевантни към проблемите на безработицата са младежите и хората в неравностойно положение.

Така например, осигуряването на субсидирана заетост за хората в неравностойно положение често се разглежда като единственият начин за включване на хората с увреждания на пазара на труда. От това печелят не само участващите работници и бизнесът, но и обществото като цяло (LaDonna Pavetti, 2011). Друг автор, Zhang (2003), заключава, че този тип заетост е ефективен инструмент за борба с безработица и начин за разширяване на възможностите за работа.

Иконометрично изследване на Gerfin, Lechner и Steiger (2005) пък изследва две швейцарски програми за заетост и показва, че ефектът на субсидираната заетост е положителен, особено за дългосрочно безработните.

Програмите за квалификация, преквалификация и обучение също имат своите поддръжници. Axelsson and Lofgren (1992) откриват, че преминалите през подобни курсове са доста по-амбицирани и мотивирани да намерят подходящата за тях работа. През 1996 икономистът Harkman заключава, че този ефект се засилва във времето, изследвайки влиянието на подобни програми три години след приключването им.

Както доказват по-голяма част от авторите, активните мерки на пазара на труда действително създават работни места и на практика допринасят за новите умения за включените по различните програми и схеми.

В същото време, за да се финансират създаваните от държавата работни места, нужните средства трябва да бъдат най-напред събрани чрез данъци или други неданъчни изземвания, да се трупат дългове или да се генерира доход от управлението на държавна собственост (приватизация, концесии и т.н.). Високите данъци отнемат средства от бизнеса и потребителите, което води до по-малко инвестиции, свита икономическа активност и намалено индивидуално потребление. Цената на държавните програми за заетост, независимо как се финансират, представлява изземване на средства от частния сектор, което води до намаление на неговата активност и заетостта, която този сектор създава. Тези, които вярват, че държавните програми за заетост могат да създават работни места, не осъзнават, че те също така най-вероятно унищожават работни места в частния сектор. В свое изследване нобеловият лауреат Милтън Фридман доказва, че държавните програми за заетост не само прехвърлят работни места от частния в държавния сектор, но водят и до нетно намаление в общия им брой (Friedman, 1982).

Една причина, поради която държавните програми за заетост унищожават работни места е, че парите, взети от данъкоплатците, не отиват изцяло за заплати на безработните, а също така с тях се финансира бюрокрацията, която е отговорна за програмата. Според Петерсън, законът от 1982 г. гласуван от американския Конгрес за създаване на допълнителни работни места е помогнал много повече на държавните чиновници и на техните консултанти, отколкото на безработните. Въпреки че парите са били предвидени за работници от залязващи индустрии, първоначално бенефициенти са били главно адвокати, счетоводители, инженери и консултанти, чиято работа била да изготвят предложения, да създават проекти и да провеждат публични изслушвания (Peterson, 1983).

Сенесе изследва държавата като икономически агент, който създава нови работни места чрез програмите за заетост. Тези програми нарушават един фундаментален морален принцип, според който в икономическата система човек е свободен индивид с право на избор. Получава се така, че държавата прибира плодовете на труда на един продуктивен работник (чрез данъците), за да субсидира друг (в някои случаи дори срещу по-високо възнаграждение) да извършва непродуктивна дейност (Senese, 1983).

Според Сенесе държавните програми могат да бъдат обвинени и за това, че нарушават функционирането на пазарната икономика. Един успешен предприемач би вложил парите си там, където смята, че ще извлече най-голяма полза от тях. А работникът ще опита да „продаде“ труда си за най-високата възможна цена. Възможността за свободен избор е полезна за всички

в една пазарна икономика. Създадените от държавата работни места възпрепятстват функционирането на тази успешна система (Senese, 1981).

Нито едно действие на държавата не може да замени ефективността на пазара в една свободна икономика. Когато едно правителство се опитва да наеме определени хора, то трябва да вземе ресурси от частния (продуктивен) сектор, а това превръща създаването на работни места в поредната програма за преразпределение на богатство. Дали държавата плаща високи помощи или плаща заплати за непродуктивна дейност, резултатът е един и същ - да се възнаграждава непродуктивна дейност за сметка на продуктивните сектори от икономиката. Държавните програми за заетост само увеличават данъчното тегло върху данъкоплатеца и последващите държавни харчове само забавят пълното възстановяване след икономическа криза (Senese, 1981).

Изследване на Кларк и Съмърс (1980) сочи, че не съществуват доказателства, че милиардите долари, похарчени за специални програми за заетост в САЩ, са имали какъвто и да е реален ефект. Авторите посочват доказателства, че когато съвкупното търсене се увеличава и общото ниво на икономическа активност расте, заетостта се увеличава за всички групи в икономиката, включително млади и стари работници т.е. не е нужно да се създават специални програми за отделни групи от обществото. Също така авторите отхвърлят и аргумента, че са нужни специални програми за подпомагане на малцинствата в икономиката, като посочват, че за чернокожите тийнейджъри 1% растеж на общата икономическата активност води до 6% увеличение на заетостта.

Според Сенесе много от държавните програми за допълнително обучение подготвят за работни места, които не съществуват и така на практика средства от данъкоплатците се използват, за да се поддържа дадена група хора като безработни. Най-ефективните обучителни програми идват от фирми, които тренират служители с потенциал за определено работно място, което те по-късно заемат. Възможността за създаване на истински работни места може да се появи само, когато държавата създаде подходящия климат за развитие на частния сектор и не се опитва да се състезава с него за наемането на работници (Senese, 1981).

Лоренцо обобщава начина държавата да подпомогне създаването на работни места чрез намаляване на ролята си в икономиката чрез: (1) намаляване на данъци; (2) намаляването на разходите от различни регулации. Тези регулации са особено тежки за малките и средни предприятия, които пък създават най-много работни места; (3) намаляване на държавните разходи; (4) намаляване на инфлацията, като не се печатат пари за финансиране на нови държавни програми; (5) намаляване на регулаторните ограничения върху пазара на труда, които също като данъците, държавните разходи и инфлацията забавят растежа на икономиката и намаляват възможността за намиране на работа (DiLorezo, 1984).

### ***Засегнати страни***

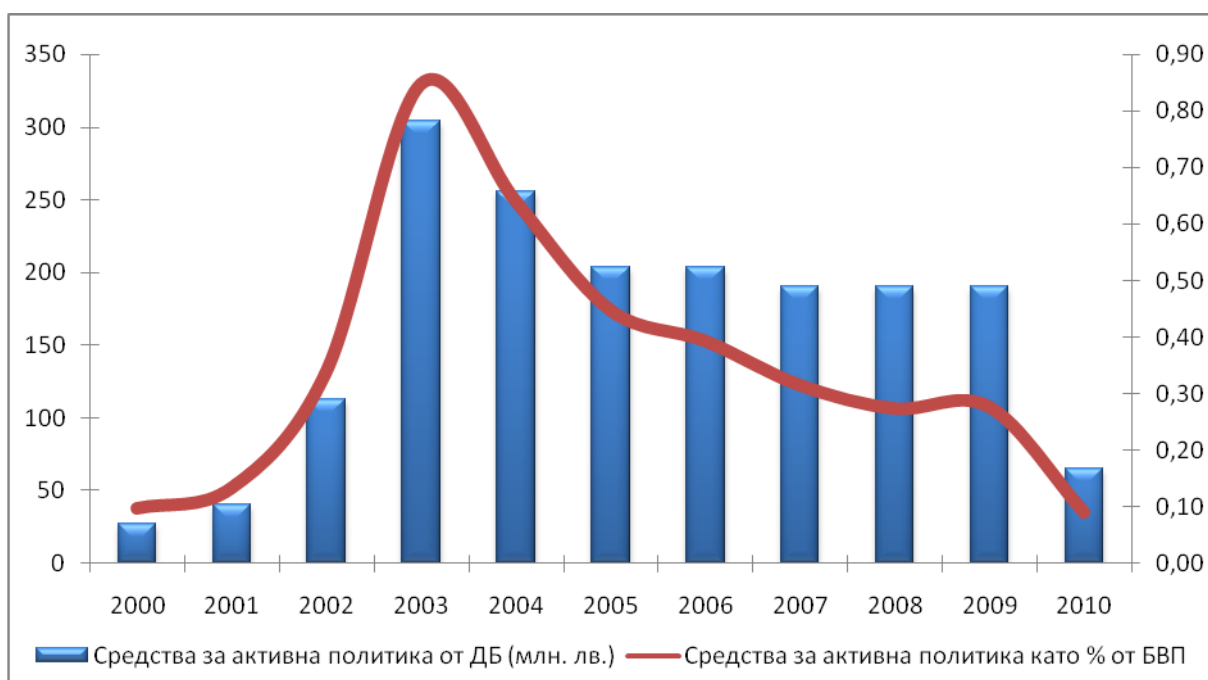
#### **1) Публичен сектор**

Според официалните правителствени документи изпълнението на активните мерки на пазара на труда има за цел намаляването на безработицата и увеличаването на заетостта. За периода от 2002 до 2010 година по Националния план за действие по заетостта са планирани над 2 млрд. лв. и са похарчени около 1,6 млрд. лева. 93% или 1,49 млрд. лв. са платени от българските данъкоплатци, като тук не включваме разходите за съществуването на администрацията, която е провеждала политиката. Останалите средства са съфинансирани от други източници, като частни предприятия, представителни организации на работодателите, браншови организации на работниците и служителите.

От 2002 до 2006 година бюджетираните разходи се повишават непрекъснато, като през 2003 година заложеният бюджет по Националния план за действие достига своя пик от над 300 млн. лв. или 0,9% от БВП. Това е свързано с нарастващата безработица и натиска над управляващите да предприемат някакви мерки.

През 2007 година, с влизането на страната в Европейския съюз правителството възприема нов подход при финансирането на активните мерки на пазара на труда, който намалява дела на финансиране със средства от държавния бюджет, за сметка на финансирането със средства от европейските финансови инструменти. Така заложените разходи от бюджета намаляват до 65 млн. лв. през 2010 г. и 73 млн. лв. за 2011 г., а предвидените средства по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” са в размер на 308 млн. лв. за 2010 г. и 330 млн. лв. за 2011 година.

**Графика 4: Средства за активна политика в Националните планове за действие по заетостта**

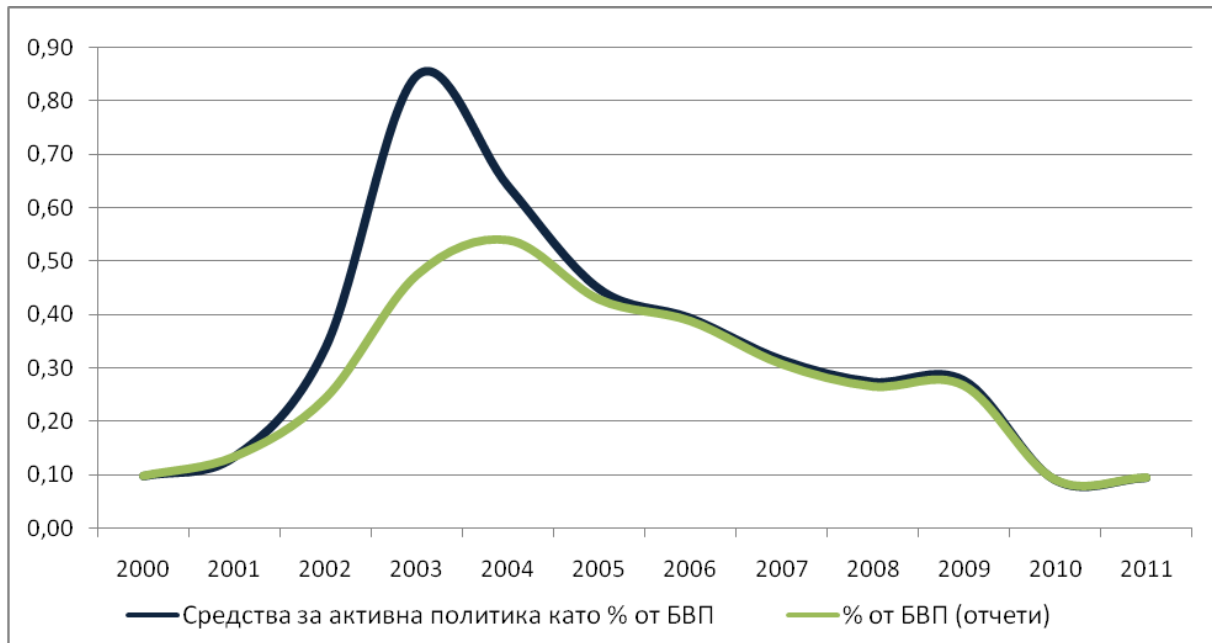


Източник: НПДЗ 2002-2010, МФ, изчисления на ИПИ

Голямото нарастване на заложените разходи през 2003 година се дължи на одобрената с протоколно решение на МС No 28 от 26 септември 2002 година програма за въздействие върху пазара на труда „От социални помощи към осигуряване на заетост”, за която са предвидени общо 217,6 млн. лв. за 2003 година.

Доклад на Сметната палата за извършения одит на програмата за 2003 година посочва, че предвидените средства са завишени нереално поради липса на достатъчно опит, разписани процедури и екипи за подкрепа при старта на програмата през първите месеци. Това довежда до забавяне през първите месеца и до невъзможност за усвояване, като отчетените средства са едва 1/3 от утвърдените с Националния план за действие по заетостта.

**Графика 5: Степен на усвояемост на средствата по активните мерки (процент от БВП)**



Източник: МТСП, МФ, изчисления на ИПИ

## 2) Бизнес

Една от целите на провеждането на активна политика на пазара на труда е подпомагане наемаването на безработни от страна на бизнеса. Основните програми, които пряко касаят наемаването на безработни от работодатели в частния сектор, са т.нар. мерки по Закона за насърчаване на заетостта (виж Графика 6). Голяма част от предвидената заетост в този сегмент включва поемане на заплащането или част от него от страна на държавата при наемане. В НПДЗ за 2011 г. е предвидено осигуряването на заетост на 10 688 души чрез насърчаване на работодателите да ги наемат. Приоритетни тук са по-уязвимите групи от безработните – младежи, възрастни, майки, хора с намалена работоспособност.

**Графика 6: Мерки за насърчаване на работодателите да осигуряват заетост на безработни лица – брой на лицата, на които е планирано да се осигури заетост през 2011 година**



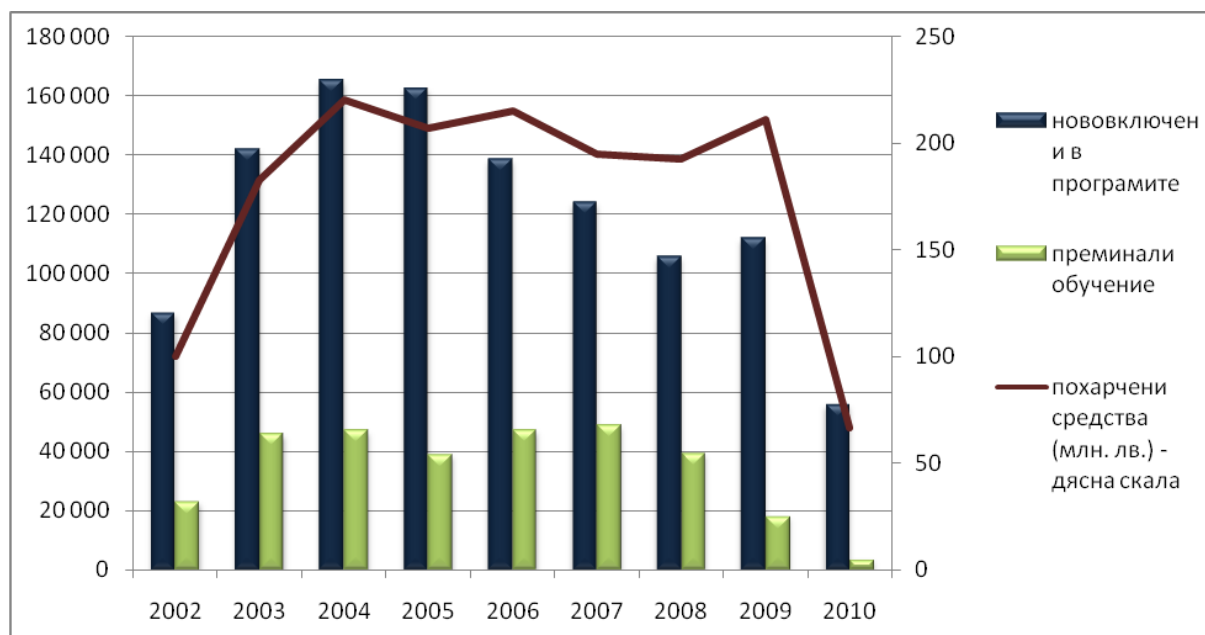
Източник: НПДЗ 2011

### 3) Потребители/граждани

Основна целева група на провежданата активна политика са гражданите и по-специално безработните в страната.



Графика 7: Работили и обучени безработни по НПДЗ и похарчени средства

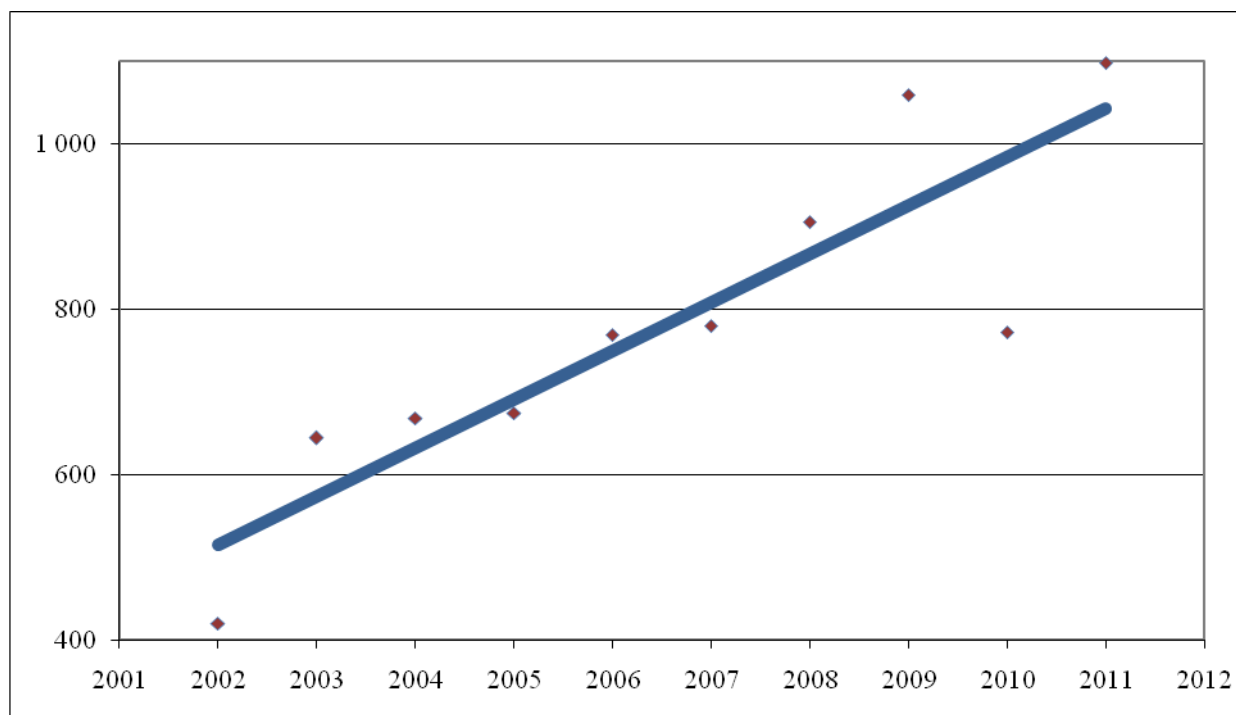


Източник: НПДЗ 2002-2010

За периода от 2002 до 2010 г. около 1 млн. души са включени по мерките за заетост, а повече от 300 хиляди са обучените в различни курсове за квалификация и преквалификация. От графиката ясно се вижда тенденцията на промяна на политиките по отношение на заетостта. Разходите, както и включените по различните програми и схеми първоначално нарастват, достигайки своя връх през 2004 година. През последните години тези тенденция се обръща и в НПДЗ 2011 е предвидено да се осигури заетост на 34 597 души, от които 28 632 нововключени, а 5 740 души ще преминат курс за обучение.

Паралелното проследяване на разходите за активна политика и включените по програмите извежда ясна тенденция към увеличаване на средствата, изразходвани за един работил или обучен. Данните показват, че докато през 2002 година един включен по програмите е струвал на данъкоплатеца малко над 500 лв., през 2011 година ще струва два пъти повече.

**Графика 8: Цена на един работил/обучен по активните мерки (лева от държавния бюджет)**



Източник: НПДЗ 2002-2010, изчисления на ИПИ

### **Разходи**

И трите идентифицирани засегнати страни ще понесат разходи, ако активната политика на пазара на труда продължи да се осъществява и Националният план за действие по заетостта за 2011 г. се изпълни.

#### 1) Разходи за публичния сектор

- Тук разглеждаме разходите за изпълнение на НПДЗ. През 2011 година планираните разходи са в размер на 73 млн. лв. Като се има предвид, че през последните 10 години усвояемостта на средствата е над 90%, а през последните 5 години достига до 98%, можем да очакваме, че това ще е и приблизително сумата, която ще се изхарчи.
- Разходите по администрирането на програмите и мерките от НПДЗ 2011 са съществени, но тъй като се приема, че администрирането на програмите и мерките се поема от съществуващите институции, те няма да бъдат пресмятани. Все пак е важно да се отбележи, че ако НПДЗ 2011 не се изпълнява държавният бюджет ще спести много средства на данъкоплатците.

#### 2) Разходи за бизнеса

- Основните разходи за бизнеса са свързани с времето и ресурсите за запознаване на фирмите с изискванията за участие в програмите за заетост и обучение. Някои от фирмите ще наемат външен консултант, но повечето вероятно ще преминат процеса сами. При всички случаи поне един човек от всяка участваща фирма ще трябва да закупи и да се запознае с документацията, да подготви необходимите документи за включване и отчет и да осъществи всички стъпки, произтичащи от самото наемане. Това представлява разход за работна заплата на хората, включените в процеса. Общата сума може да се изчисли на базата на средната работна заплата за страната, която по

последните данни на НСИ е 690 лв. (юни 2011 г.) и броя на нововключените в програмите за заетост. При допускане, че времето и ресурсите за запознаване, оформяне на документацията и отчитане на участието в програма отнема средно по два работни дни, разходът на бизнеса за включване в програмите от НПДЗ за 2011 се оценява на минимум 1,29 млн. лв.

- Социологическо изследване<sup>2</sup> от края на 2008 година показва, че работодателите често отказват да участват в програми и мерки за заетост заради административната тежест, която те налагат. Тук се имат предвид основно цялата документация, която трябва да се закупи, попълни и набави, както и разходите по отчитане на всяка една стъпка от процеса на наемане, работа и освобождаване на заетия. Частният сектор е особено резервиран към мерките, които биха затруднили трудовия процес и организацията на работа, напр. обучение, наемане на две лица на половин работен ден, наемане на лице, изтърпяло наказание „лишаване от свобода“. Тези мерки са свързани с много рискове и ангажименти от страна на работодателите и на практика ползите за него трудно биха компенсирани създадените трудности. Въпреки че тези рискове и ангажименти за работодателите много трудно биха могли да се оценят количествено, тяхното вземане в предвид (като качествен индикатор) при анализа на съвкупните разходи за бизнеса е задължително.

### 3) Разходи за гражданите

- Програмите и мерките за осигуряване на заетост са насочени основно към гражданите и по-специално към безработните лица и уязвимите групи. Основните разходи, които биха могли да се проявят за участниците в програмите и мерките за заетост, произтичат от загуба на време в случай, че осигурената заетост или обучение не предлагат адекватни умения. Най-голям разход тук би могъл да се отчете като алтернативната цена заради загубата на време за професионална реализация при участието в програмите за заетост. Проучване<sup>3</sup> на WYG International сред участници в програмите показва, че дори и най-успешните програми от НПДЗ увеличават с едва 40% шансовете на участниците да си намерят работа на свободния пазар на труда. Оценка<sup>4</sup> на най-значимата програма от НПДЗ „От социални помощи към осигуряване на заетост“ пък показва, че едва 8% от участниците в програмата са се реализирали на първичния трудов пазар (виж карето по-долу). Така, включването на хората по различните програми от НПДЗ ще доведе до пропуснати ползи от друга заетост, която биха имали част от тях. Всичко това потвърждава, че в по-голямата част от случаите заетостта, осигурена по програмите, не води до нетен положителен ефект, което води до загуба в размер на 23,43 млн. лв. при минимална работна заплата от 240 лв. и средна продължителност на заетостта по програмите от 6 месеца.
- Подобно на неефективната заетост, загуба за гражданите може да се образува от неадекватното обучение и квалификация. Нерядко курсовете по тези програми не отразяват нуждите на пазара на труда и не носят никаква полза за безработния, а в някои случаи дори и нетна загуба (виж карето по-долу). На базата на пропуснатите ползи от заетост вместо обучение по програмите за квалификация и преквалификация сме изчислили, че тази загуба е в размер на 0,69 млн. лв.

<sup>2</sup> Оценка за предложените от Агенцията по заетостта мерки за насърчаване на заетостта. АЛФА-Рисърч, септември 2008 година.

<sup>3</sup> Нетна оценка на влиянието на активни програми на пазара на труда. Заключителен доклад за МТСП, WYG International, 2006

<sup>4</sup> Оценката е по поръчка на ПРООН, 2005 година.

- Друг негативен ефект за гражданите може да се прояви заради намаляването на стимулите за самостоятелно намиране на заетост или т. нар. „ефект на заключване”. Този ефект, обаче, много трудно може да бъде изчислен в парично изражение.

### **Каре 1: Примери за неуспешни програми за заетост и обучение**

#### **„От социални помощи към осигуряване на заетост”, по Доклад на Сметната палата на Република България**

Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” е иницирана от българското правителство през 2002 г., в съответствие с приоритетите на Социалната политика и политиката на Европейския съюз „Заетост за социална интеграция”.

Финансирането на програмата от Републиканския бюджет е 357 472 000 лв. като за одитирания период (от 01.01.2004 г. до 31.12.2006 г.) са усвоени 99,32% от тях.

При изпълнението на програмата на всички нива са установени голям брой пропуски, неточности и нарушения при документирането на дейностите.

Като резултат от програмата най-голям брой работодатели са държавните организации, следвани от общинските. При одитирането се забелязва безпричинно отсъствие на наетите лица; несъответствие между списъците на лицата, определени за работа на обекта, и действително работещите; несвоевременно осигуряване на дейностите с необходимите материали и инвентарни средства; неизпълнение на количеството и качеството на заложените в проекта дейности; разместване на дейностите по линеен календарен план без уведомяване на дирекции „Бюра по труда” (ДБТ); пренасочване на лица от един обект на друг без уведомяване на ДБТ. След констатирани неточности в отчитането на извършените видове и количества дейности в договорите са прекратени договорите с 48 работодатели.

В нормативната уредба не са определени показатели за изпълнение на непосредствените цели и задачи на НП „ОСПОЗ”, както и за очакваните резултати.

На национално ниво не са предвидени механизми и не се наблюдават показатели за броя на лицата, устроени на първичния пазар на труда, в резултат на което е невъзможно да се даде оценка дали участието на лицата в НП „ОСПОЗ” е увеличило шанса им за реализация на първичния трудов пазар. Броят на лицата с постоянна трудова заетост след участието им в НП „ОСПОЗ” за одитирания период по данни от Дирекциите „Регионални служби по заетостта” е 801, което е 0,27 на сто от общия брой участвали в НП „ОСПОЗ” (300 669), т.е. за осигуряването на трайна заетост на един зает са изразходвани около 500 хиляди лева. Ефектът върху трайната заетост е много нисък. Програмата не води до устройване на работа на първичния пазар на труда на лицата, участвали в нея.

В Агенцията по заетостта не са събрани данни относно изплатените социални помощи, поради което не може да се даде оценка доколко НП „ОСПОЗ” е допринесла за намаляването на изразходваните средства за социални помощи и ефективността на действието на програмата.

\*\*\*

#### **„Личен асистент”, по Доклад на Сметната палата на Република България**

Друг одитен доклад на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост”, който проследява изпълнението ѝ през 2003 година констатира множество нередности при дейностите, свързани със социалното обслужване на населението. Така например, по компонента „Личен асистент” в община Исперих са обслужени 35 415 лица, а в Кубрат – 24 124 лица. По данните на НСИ обаче населението на община Исперих е около 25 хил. души, а в община Кубрат – около 24 хил. души. Още по-недостовърни са данните от общините Враца и

Мизия, които са отчели “неограничен брой” обслужени лица. Като се има предвид, че нужда от такива услуги имат ограничен брой лица, предимно инвалиди, възрастни, социално слаби – случаите в тези общини са едни от най-куриозните примери за контрола на отчитането на държавните средства и изпълнението на програмите.

Данните за дейностите “Социален асистент” и “Домашен помощник” също за озадачаващи. През одитния период по тези компоненти са назначени 1 046 безработни лица съгласно данните от Агенцията за социално подпомагане, но проекти за този вид дейности през одитирания период не са били одобрени.

\*\*\*

**„Компютърно обучение за младежи”, из Анализ на НПДЗ 2009 година, Икономически и социален съвет по предложение на Министерски съвет**

Анализът на Национална програма „Компютърно обучение за младежи” показва, че тя има нетен отрицателен ефект, т.е. по-скоро намалява шансовете на участниците да си намерят работа на свободния пазар на труда. Основните недостатъци на програмата са:

- съдържанието на курсовете по компютри най-често е за начинаещи и само за младежи. Повечето младежи обаче притежават компютърна грамотност и поради това курсът за начинаещи е недостатъчен за нуждите им;
- курсът по компютърна грамотност за начинаещи е подходящ за възрастни безработни, ето защо би могъл да бъде разширен и да обхваща различни целеви групи;
- тази програма до известна степен се припокрива с програмата за професионална квалификация за безработни;
- недостатъчно работодатели признават сертификата от завършения курс;
- курсът по програмата води до издаване на сертификат, а не на диплома, докато увеличаването на курса с 60 часа би позволило участниците да получават диплома, призната от всички работодатели;
- основната цена на курса по компютърна грамотност за начинаещи по програмата може да се окаже по-висока от цената на същия курс на свободния пазар.

**Ползи**

Анализът на ползите показва какво би спечелила всяка една от засегнатите страни при провеждането на мерките от НПДЗ 2011.

1) Ползи за публичния сектор

- Основната финансова полза за публичния сектор е, че при реализацията на програмите и мерките за повишаване на заетостта разходите за обезщетения за безработица ще намалее. По данни на Националния осигурителен институт средно около една трета от всички регистрирани безработни са получавали обезщетение за безработица през 2010 година, като годишното обезщетение е в размер на 2 368 лв. Така, при силно оптимистичното допускане, че около 1/3 от безработните, които ще бъдат наети по НПДЗ 2011 в противен случай биха получавали обезщетение за безработица и то е равно на средното за 2010 година, то бюджетът ще спести разходи за обезщетения в размер на 27,31 млн. лв.
- Публичният сектор може да очаква и допълнителни приходи от социални осигуровки и данъци при наемането на част от безработните след приключване на участието им в

програмата. Като се има предвид, че включените ще бъдат 34 597 души, а нетната им заплата е 188,14 лв., тези средства се оценяват на минимум 1,79 млн. лв. при положение, че възнагражденията на почти всички участници в програмите за заетост са равни на минималната работна заплата от 240 лева.

- Създадената заетост под формата на нови работни места безспорно е водещата полза от мерките на пазара на труда. По план НПДЗ 2011 би трябвало да осигури работа на 34 597 безработни (от които 28 632 нови работни места) и обучение на 5 740 души. Всъщност в икономиката създадените работни места са разход, докато добавената стойност на труда на наетите е ползата от програмите. Все пак като се има предвид, че целта на активната политика на пазара на труда е просто да създаде заетост и никое правителство не предоставя данни за нетния ефект от труда на тези хора, реалната полза няма как да бъде пресметната.

## 2) Ползи за бизнеса

- Провеждането на активната политика на пазара на труда и насочването на подходящите безработни лица към различни работодатели помага на бизнеса да намери по-лесно персонал. Тук вземаме в предвид и факта, че някои програми създават повече неудобства, отколкото предимства за работодателите (виж в точката „разходи за бизнеса“), както и това, че едва 15% от работодателите някога са търсили персонал чрез бюрата по труда<sup>5</sup>. При допускането, че за работодателя са нужни средно пет работни дни за намиране на подходящия служител, а данните на НСИ за юни 2011 г. сочат, че средната работна заплата в страната е 690 лв., максималните ползи за бизнеса от по-лесното намиране на служители се оценява на 1,75 млн. лв. (ако приемем, че всички участници в активните мерки, които са насочени към бизнеса са подходящи и реално са започнали работа).
- Провежданите обучения също могат да са от полза за бизнеса, осигурявайки по-квалифицирани служители. Като се има предвид, че максималният нетен ефект<sup>6</sup> от програмите за заетост и обучение е около 40%, а запланираните разходи и резултати в НПДЗ 2011 показват, че обучението на един човек е около 300 лв., можем да изчислим, че ползата на бизнеса (или спестените средства) от осигурените обучения в НПДЗ 2011 г. биха могли да достигнат 0,69 млн. лв.

## 3) Ползи за гражданите

- Основната цел на изпълнението на НПДЗ 2011 е осигуряването на заетост на гражданите. Разбира се, това е свързано и с краткосрочно (според срока на субсидираната заетост) повишаване на стандарта на живот и доходите на безработните, които в голямата си част са от т. нар. уязвими групи. Като се има предвид, че заплащането по почти всички програми и мерки за заетост е равно на минималната работна заплата в страната (240 лв.), и обезщетението за безработица, от което ще трябва да се откажат бъдещите заети (по данни на НОИ за 2010 г. – 2 368 лв. годишно), ползата за безработните може да се оцени на 11,75 млн. лв.
- Допълнителни ползи за гражданите са и възможността за натрупване на стаж и достъп до обучение (без да оценяваме качеството на обученията).

<sup>5</sup> Проект „Оценка на ефекта от предоставяните услуги за заетост като инструмент за успешната интеграция на уязвимите групи на пазара на труда“, разработен от Министерство на труда и социалната политика (МТСП) в партньорство с Националния статистически институт (НСИ) и Агенцията по заетостта (АЗ) и финансиран от Европейската комисия, 2010 година.

<sup>6</sup> В проучването на WYG International сред участници в програмите нетният ефект показва в каква степен конкретната програма увеличава шансовете на участниците да си намерят работа на свободния пазар на труда.

## Резултати

Оценените разходи и ползи ни представят общата картина от осъществяване на Националния план за действие по заетостта за 2011 година.

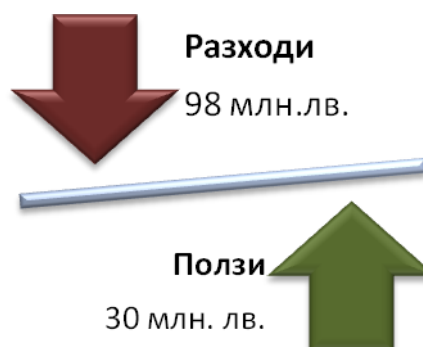
Таблица 1: Разходи и ползи от изпълнението на НПДЗ 2011

млн. лв.	Разходи	Ползи
Публичен сектор	73,00	15,44
Бизнес	1,30	2,44
Граждани	24,12	11,75
<b>ОБЩО</b>	<b>98,42</b>	<b>29,63</b>

Нетната загуба е разпределена между засегнатите групи по следния начин:

- Загуба за публичния сектор в размер на 57,56 млн. лв.
- Загуба за бизнеса и гражданите в размер на 11,23 млн. лв.

**Общата нетна загуба за икономиката за 2011 година от изпълнението на програмите и мерките за заетост е в размер на 68,79 млн. лв.**



## 6. Оценка на ползите и разходите от прекратяване на активната политика на пазара на труда

### Държава или пазар

Втората опция, която разглеждаме, е прекратяване на изпълнението на Националния план за действие по заетостта или поне преустановяване на програмите и мерките в този им вид. Разходите и ползите тук биха били огледален образ на тези в първата опция, т.е. ако активната политика не се изпълнява от държавата, това би спестило на държавата, бизнеса и гражданите близо 70 млн. лева.

Досегашната практика показва доста слабости както в замисъла и целите, така и в самото изпълнение на усилията за повишаване на заетостта в България. Нереалното планиране, несъобразяването с търсенето, завишаването на разходите и преките злоупотреби със средства от бюджета е особено недопустимо в условията на висока безработица и бюджетен дефицит.

Често при определянето на програмите и мерките, който ще се провеждат, липсва конкретен отговор на редица въпроси:

- *Какви ще са разходите?* – Обикновено в програмите се посочват преките разходи, но се пропускат разходите за изграждане на административен капацитет и подготовка за провеждане на мерките.
- *Доколко целите оправдават средствата?* – На практика централизираните решения за това от каква квалификация или преквалификация се нуждаят безработните никога не са показвали особена ефективност или адекватност. Пазарът се променя достатъчно динамично, така че администрацията трудно реагира на търсенето на кадри. Що се отнася до директното създаване на заетост – обикновено тя трае докато трае и самата програма. Това не оправдава средствата, защото не създава дългосрочен и значим ефект за икономиката.
- *Какви са алтернативните разходи?* – Въпросът тук е дали тези разходи се използват по-ефективно, отколкото ако се насочат към други програми или ако останат в ръцете на данъкоплатците.

Всички тези въпроси и растящата безработица в страната още веднъж доказват, че решаването на въпросите със заетостта трябва да става по най-ефективния начин. Държавата може да влезе в две роли - да се заеме директно със създаването на работни места или да подобри условията на бизнес, което по естествен път да доведе до намаляване на безработицата. В периода на икономически растеж преди кризата ситуацията в България показва, че развитието на бизнеса води до трайно намаляване на безработицата. Така, за близо десет години безработица стигна от 20% до едва 5% през 2008 година. В същото време НПДЗ през 2011 година, когато безработицата отново се покачва и достига 12% в началото на годината, обхваща едва 10% от безработните и не показва особени резултати.

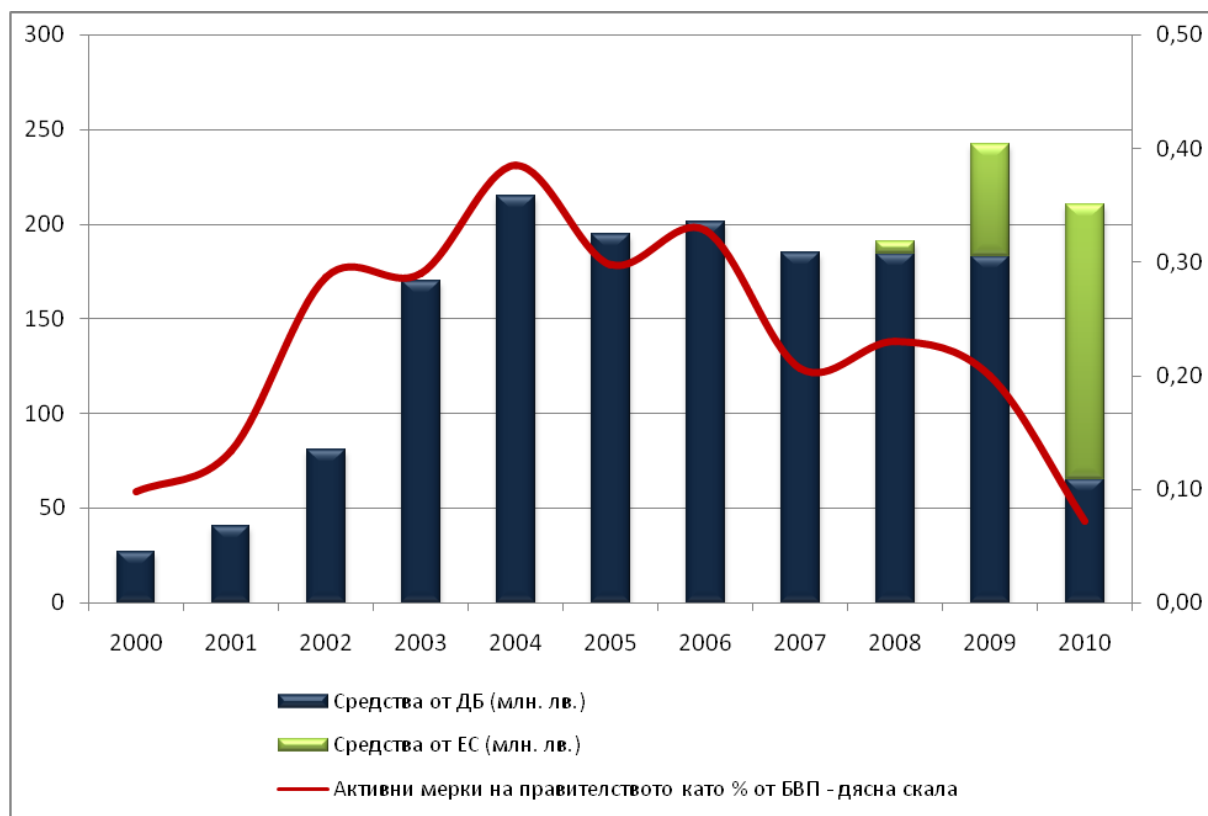
### ***Средства от бюджета или от ЕС***

През последните години българското правителство възприе нова стратегия, като започна все по-интензивно усвояване на средствата по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. Към настоящия момент финансирането на голяма част от програмите и мерките за повишаване на заетостта и достигане на целта от Европа 2020, а именно 76% заетост сред населението на възраст 20-64 години, вече се финансира с европейски средства.

За периода 2007-2013 година бюджета на ОП „РЧР” е в размер на 1 213 млн. евро, от които 182 млн. евро национално съфинансиране. От тях договорени средства към края на май 2011 г. са 581 млн. евро, а реално изплатените - 127 млн. евро. Все още усвояемостта е много ниска – едва 10,5%, но се забелязва трайна тенденция към повишаването ѝ.



Графика 9: Похарчени средства за активни политики по НПДЗ и ОП „РЧР“



Източник: МТСП, МФ, МС, изчисления на ИПИ

Все пак съществуват дейности по обучение и квалификация, финансирани от държавния бюджет, които са заложили и по ОП „РЧР“ и други проекти с външно финансиране. Като се има предвид, че заложеното финансиране от европейски средства надвишава това от държавния бюджет от 2008 година насам, а контролът върху харченето на европейски фондове е като правило по-стриктен, свеждането на програмите и мерките с бюджетно финансиране до минимум е съвсем реално.

## 7. Изводи и препоръки

Оценката на въздействието на създаването на заетост и обучение от страна на държавата чрез Националния план за действие по заетостта за 2011 г. показва доста слабости както при планирането, така и при изпълнението. Прегледът на осъществяването на активните мерки на пазара на труда през последните десет години доказва множество неточности, разхищения и дори преки злоупотреби със средства от бюджета.

**Оценката на въздействието от изпълнението на Националния план за действие по заетостта за 2011 година показва, че нетният ефект е отрицателен, като загубата за икономиката е в размер на 68,79 млн. лв.**

Това доказва, че държавата не може да създава заетост и да намалява безработицата ефективно, ефикасно и икономично. Като се има предвид, че заложеното финансиране от европейски средства надвишава това от държавния бюджет от 2008 година насам, а контролът

върху харченето на европейски фондове е като правило по-стриктен, свеждането на програмите и мерките с бюджетно финансиране до минимум е съвсем реално.

В този случай, единствената роля на българската държава е да премине към усилия за намаляване на бремето върху частния бизнес, защото трайна заетост се създава единствено на пазарен принцип. Конкретни препоръки за намаляване на бремето върху пазара на труда са:

- Намаляване на облагането на труда – за да се намали тежестта върху труда и повече работодатели да изберат да задържат служителите си по време на криза. Това е и задължително условие за намаляването на дела на сивата икономика.
- В никакъв случай да не се допуска по-нататъшно увеличение на минималната заплата и минималните осигурителни прагове – основната част от безработните се състои от нискоквалифицирани хора, които малко работодатели биха наели, ако не произвеждат повече от административно наложените минимума. От друга страна, самите работници биха предпочели да получават заплата под минималната, отколкото да останат безработни, когато работодателите има затруднени в кризата. Ако тя продължи да се увеличава, нови и нови хора ще останат без работа. В крайна сметка административното определяне на минималната заплата и минималните осигурителни прагове трябва да спре и договорът за заплащането да зависи единствено от работника и работодателя.
- Облекчаване на процедурите по наемане и освобождаване на работници. Тук също най-засегнати са младежите, защото работодателите не биха наели хора без опит и квалификация, ако знаят, че разходите по освобождаването им са твърде високи.

## Приложение 1: Законодателство и активна политика на пазара на труда

### **Закон за насърчаване на заетостта**

На 29 декември 2001 г. е приет Закон за насърчаване на заетостта (ЗНЗ), който урежда обществените отношения при:

1. насърчаването и запазването на заетостта;
2. професионалното ориентиране и обучението на възрастни;
3. посредничеството по информиране и наемане на работа в Република България и в други държави на български граждани, граждани на друга държава - членка на Европейския съюз, на държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария;
4. посредничеството по информиране и наемане на работа на чужденци в Република България.

Според ЗНЗ политиката по заетостта се изпълнява от различните институции в следните няколко стъпки:

- **Министерски съвет** определя политиката по заетостта и средствата за финансиране на мерките и програмите по активната политика по заетостта.
- Органите на **изпълнителната власт** провеждат политиката за насърчаване и запазване на заетостта, както и по обучението на възрастни.
- **Министърът на труда и социалната политика** разработва, координира и провежда държавната политика за насърчаване и запазване на заетостта и обучението на възрастни, и осигурява защита на националния пазар на труда.
- За изпълнение на държавната политика по насърчаване на заетостта, защита на пазара на труда, професионално ориентиране, обучение на възрастни, както и за извършване на посреднически услуги по заетостта, се създава **Агенция по заетостта** към министъра на труда и социалната политика.
- **Националната агенция за приходите** предоставя на Агенцията по заетостта необходимата данъчна и осигурителна информация за целите на изпълнението на държавната политика по заетостта след писмено искане от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта.
- Създава се **Национален съвет за насърчаване на заетостта** към Министъра на труда и социалната политика като постояннодействащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетостта.

Държавната политика по заетостта и обучението на възрастни по региони се осъществява от **областните администрации, органите на местно самоуправление** съвместно с териториалните подразделения на Агенцията по заетостта, **териториалните подразделения на министерства, организации и социалните партньори.**

### **Активна политика на пазара на труда**

Активната политика на пазара на труда включва програми, проекти и мерки, които целят: подобряване уменията, образователното и квалификационно равнище на безработните и заетите; осигуряването на условия за временна или трайна заетост; социална защита на хора в неравностойно положение.

Основен инструмент на политиката по заетостта е Националният план за действие по заетостта, приеман ежегодно от Министерски съвет по предложение на министъра на труда и социалната политика. Националният план за действие по заетостта определя:

- проектите, програмите и мерките, които ще се реализират през плановата година и видовете стимули за работодателите и безработните лица;
- целевите групи, към които ще бъде насочена приоритетно активната политика по заетостта през плановата година: безработни младежи; безработни лица с ниска степен на образование и без специалност и професия; обезкуражени лица; продължително безработни; безработни хора с увреждания; безработни лица над 50-годишна възраст.

## Приложение 2: Програми и проекти за заетост и обучение, финансирани със средства за активна политика на Министерство на труда и социалната политика

ПРОГРАМИ И ПРОЕКТИ ЗА ЗАЕТОСТ И ОБУЧЕНИЕ, ФИНАНСИРАНИ СЪС СРЕДСТВА ЗА АКТИВНА ПОЛИТИКА НА МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА											
ПЛАНОВЕ						ОТЧЕТИ					
Очаквани резултати			Източници на финансиране			Заетост			Източници на финансиране		
Заетост - общо, в т. ч. нова заетост	Нова заетост	Обучение	Общо средства	Държавен бюджет	Съфинансиране от други източници	Нововключени	Работили	Обучение	Общо средства	Държавен бюджет	Съфинансиране от други източници
<b>2002</b>						<b>януари - декември 2002</b>					
51 242		52 072	161 176 292	112 689 799	48 486 493	86 794	88 989	23 234	100 311 117	81 247 835	19 063 282
<b>2003</b>						<b>януари - декември 2003</b>					
		48 270	324 063 569	303 914 144	20 149 425	142 144	99 295	46 037	182 919 500	169 999 631	12 919 869
<b>2004</b>						<b>януари - декември 2004</b>					
112 089		47 413	385 973 820	255 383 591	130 590 229	165 468	117 023	47 119	220 482 508	215 295 791	5 186 717
<b>2005</b>						<b>януари - декември 2005</b>					
98 188		40 964	220 616 391	204 000 000	16 616 391	162 626	105 347	39 090	207 170 291	195 200 044	11 970 247
<b>2006</b>						<b>януари - декември 2006</b>					
102 053	74 542	27 667	218 857 738	204 000 000	14 857 738	138 708	93 946	47 376	215 364 232	201 461 114	13 903 118
<b>2007</b>						<b>януари - декември 2007</b>					
82 287	61 357	31 422	206 461 900	190 000 000	16 461 900	124 213	76 870	48 837	195 006 694	184 725 534	10 281 161
<b>2008</b>						<b>януари - декември 2008</b>					
74 703	51 503	32 063	212 670 824	190 000 000	22 670 823	105 938	67 318	39 498	192 769 704	183 961 284	8 808 419
<b>2009</b>						<b>януари - декември 2009</b>					
87 891	47 691	20 012	208 573 771	190 000 000	18 573 771	111 996	69 215	18 212	211 344 536	183 418 635	27 925 900
<b>2010</b>						<b>януари - декември 2010</b>					
38 521	24 740	6 032	74 236 651	65 000 000	9 236 651	55 993	26 489	3 675	66 542 968	65 258 735	1 284 233
<b>2011</b>						<b>януари - декември 2011</b>					
34 597	28 632	5 740	73 000 000	73 000 000	0						
<b>ОБЩО</b>											
681 571	288 465	311 655	2 085 630 956	1 787 987 534	297 643 422	1 093 880	744 492	313 078	1 591 911 550	1 480 568 603	111 342 946

## Използвана литература

АЛФА-Рисърч, **Оценка за предложените от Агенцията по заетостта мерки за насърчаване на заетостта**, септември 2008 година.

Икономически и социален съвет, **Анализ на програмите, проектите и мерките за активната политика на пазара на труда в Националния план за действие по заетостта 2009 г., включително Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, проект „Красива България” и Социалноинвестиционния фонд в Република България** (разработен по предложение на Министерски съвет на Република България), 2009 година

Министерство на труда и социалната политика, **Национални планове за действие по заетостта**, 2002-2011 година

Министерство на труда и социалната политика, **Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, 2007 година**

Министерство на труда и социалната политика, Национален статистически институт и Агенция по заетостта, Проект **„Оценка на ефекта от предоставяните услуги за заетост като инструмент за успешната интеграция на уязвимите групи на пазара на труда”, финансиран от Европейската комисия**, 2010 година.

Сметна палата на Република България , **ДОКЛАД** за резултатите от извършен одит на дейността по Национална програма **„От социални помощи към осигуряване на заетост”** в Министерство на труда и социалната политика за периода от 01.01.2004 г. до 31.12.2006 г.

Сметна палата на Република България , **ДОКЛАД** за резултатите от извършен одит на дейността по Национална програма **„От социални помощи към осигуряване на заетост”** в Министерство на труда и социалната политика за периода от 01.01.2003 г. до 30.09.2003 г.

WYG International, **Нетна оценка на влиянието на активни програми на пазара на труда**, Заключителен доклад за МТСП, 2006 година

Bartik, Timothy, **Poverty, Jobs, and Subsidized Employment**, CBS Interactive, May 2002

Bastiat, Frederic, **“Selected Essays on Political Economy”**, ed. George B. de Huszar , Irvington-on-Hudson, N.Y.:Foundation for Economic Education, 1964

Bovard, James, **“The Failure of Federal Job Training”**, Cato Institute Policy Analysis No. 77, August 1986

Clark, Kim B. and Summers, Lawrence H., , **“Demographic Differences in Cyclical Employment Variations”**, Working Paper No. 514, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1980

Congress of the United States, **“Public Employment and Training Assistance: Alternative Federal Approaches”**, Budget Issue Paper, February 1977

Couch, Kenneth A., **“New Evidence on the Long-Term Effects of Employment Training Programs”** , Journal of Labor Economics 10, 1992

DiLorenzo, Thomas J., **"The Myth of Government Job Creation"**, Cato Institute Policy Analysis No. 48, February 1984

DiLorenzo, Thomas J., **"Why Government Jobs Programs Destroy Jobs"**, The Freeman, November 1987

Friedman, Milton, **"Can Government Make Jobs?"**, Newsweek, December 1982

Gerfin, M., Lechner, M. and Steiger, H., **"Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes"**, Labour Economics 12 (6), 2005

Jordan, Jerry L., **"Jobs Creation and Government Policy"**, Cato Institute, February 2003

Kluve, Jochen, **"Active Labour Market Policies in Europe"**, Springer, Essen 2006

Peterson, Ivor, **"Emergency Law Has Made a Few Jobs"**, New York Times, July 1983

Schlesinger, James R., **"Systems Analysis and the Political Process"**, Journal of Law and Economics 11, October 1968

Senese, Donald, **"Government Intervention Creates Chaos, Not Jobs"**, The Freeman, June 1981

Vaughan, Robert, **"Broad Recovery Called Essential to Job Creation"**, New York Times, November 1982

Zhang, T., **"Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults"**, Memorandum no. 26/2003, Department of Economics, University of Oslo, 2003

Можете да подкрепите с дарение усилията на ИПИ за повече лична свобода, малка и ефективна администрация и предвидима бизнес среда.

## Инвестирайте в ИПИ

Инвестицията в усилията на ИПИ за повече стопанска и индивидуална свобода се възвръща многократно.

Вярваме, че цените свободата си и възможността сами да решавате кое е добре за Вас.

Това са идеите, които защитаваме и затова се обръщаме към Вас с покана за инвестиция в ИПИ. В замяна на своята инвестиция ние:

- ✓ Ще продължим да осъществяваме натиск за по-бързи реформи, водещи до просперитет за всички;
- ✓ Ще наблюдаваме, коментираме и предлагаме разумни решения;
- ✓ Ще бъдем винаги на линия, когато има опасност от неразумни решения и политики или с други думи, ще защитаваме идеите, в които Вие и ние вярваме.

### ***Изберете коя от нашите дейности искате да подкрепите:***

- Кампания “Разходите на българската държава”;
  - Пенсионна реформа;
- Ден на свобода от правителствена намеса в България;
  - Индекс на икономическа свобода за България;
    - Програма Стажанти;
    - Клуб на студентите към ИПИ;
    - Бюлетин за ниски данъци;
  - Алтернативен бюджет с ниски данъци;
  - Икономически знания по Интернет;
  - Клуб на икономическите журналисти;
    - Икономическа библиотека;

За повече информация, моля посетете [страницата на ИПИ](#).