

Национални програми за действие по заетостта –  
прахосване на средства или ефективен  
инструмент на трудовия пазар

март 2012

Автор: Петър Пенев

*Стажант в Института за пазарна икономика за периода ноември 2011 - януари 2012 г.*

## Съдържание

I. Резюме .....	5
II. Системата за насърчаване на заетостта .....	7
III. Нормативна уредба.....	8
IV. Общ преглед на политиката на АЗ.....	9
V. Анализ на програмите .....	10
Програма „Старт в кариерата” .....	10
Проект за младежи, напуснали училище.....	11
Национална програма „Асистенти на хора с увреждания” .....	12
Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания.....	14
Национална програма “Кредит без лихва за хора с увреждания” .....	16
Национална програма “Помощ за пенсиониране” .....	17
От социални помощи към заетост .....	18
В подкрепа на майчинството .....	19
Активиране на неактивни лица.....	20
VI. Препоръки към цялостната дейност на АЗ .....	22
VII. Източници .....	24

## I. Резюме

Настоящото изследване проследява дейността на Агенцията по заетостта (АЗ) и оценява ефективността на политиката ѝ по отношение на трудовия пазар през периода 2008 – 2010 година. За тази цел се прави преглед на администрираните от Агенцията национални програми и проекти за заетост и обучение. В анализа са ползвани данни от документи, получени от АЗ по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Изследването не си поставя за цел да коментира концептуално дали би следвало българското или което и да е друго правителство да преследва такива програми или не. Тук се опитваме, приемайки че политически е решено да се отделят бюджетни средства за такива програми, да оценим на база наличната информация как тези програми работят и доколко са ефективни.

Дейността на АЗ през разглеждания период се характеризира с определени постижения, сред които попадат:

1. Идентифициране на уязвимите групи на пазара на труда (безработни младежи, хора с увреждания, неквалифицирани и нискоквалифицирани лица) и разработване на мерки за тяхната интеграция чрез повишаване на квалификацията им и осигуряване на заетост.
2. Следване на целите заложи в Националния план за действие по заетостта (НПДЗ).
3. Интеграция на информационните технологии в работата на АЗ и предоставянето на електронни услуги както на търсещите работа, така и на работодателите.
4. Оптимизация на размера на направените разходи от агенцията в съответствие с влошаването на икономическата обстановка в страната.

Изследването разкрива на преден план и редица проблеми и слабости на националните програми за действие по заетостта, сред които могат да бъдат открити:

1. **Фокус на дейността на Агенцията върху намаляването на отчетената безработица, а не върху увеличаването на реалната и трайна заетост.**

Поради това, че програмите имат като резултат основно временното намаляване на отчетената безработица, а не трайното увеличаване на заетостта на българските граждани, е невъзможно устойчивото решение на проблема с относително по-ниската заетост на населението в трудоспособна възраст в България в сравнение с това на ЕС.

2. **Прекалено усложнени процедури** на администриране на отделните програми, създаващи прекомерна бюрокрация и излишни разходи.
3. **Неефективно планиране на разходите и обхвата на отделните програми.** Това поражда практиката да се залага по-висок от необходимия за изпълнението на дейността бюджет и намалява ефективността на АЗ.
4. **Липса на комуникация** (или прекомерна бюрокрация) **между АЗ и други държавни структури, имащи отношение към дейностите по програмите.**

Този проблем увеличава разходите за администрирането на разглежданите програми и отклонява ресурси, които биха могли да бъдат използвани за дейности по реалните цели на АЗ, а именно увеличаване на заетостта и справяне с продължителната безработица.

5. **Липса на ясно откроята цел на дейностите по определени програми** или поставяне на две несъвместими цели пред една програма.

С оглед на тези проблеми се откроява необходимостта за реформиране на националните програми за действие по заетостта. **Възможните промени** в отделните програми са разгледани в детайли в изследването. Сред тях като най-належащи се открояват следните:

1. Определяне на продължителността на минималния срок на сключените трудови договори по програма “Старт в кариерата” в зависимост от характера на правоотношението; намаляване или премахване на този срок в случаите, когато продължителността на договора няма отношение към изпълнението на дейността. Това ще повиши ефективността на програмата и ще засили интереса на работодателите от частния сектор към нея.
2. Основната тежест по организацията на програмата “Лични асистенти” следва да се поеме от Агенцията за хората с увреждания (АХУ) и Агенцията за социално подпомагане (АСП), а не от АЗ, тъй като програмата на практика не създава нова заетост, а представлява плащане от страна на държавата за вече осъществявани грижи. Този компонент на програмата представлява форма на социално подпомагане, а не мярка за повишаване на реалната заетост.
3. Премахване на ограниченията по отношение на вида работни места, които се финансират по НП „От социални помощи към заетост”. Към момента могат да се наемат лица на позиции, свързани с „общополезни и социални дейности”, както и дейности „за подобряване на условията за труд и работната среда” и дейности от основното промишлено производство на предприятията. Така безработните лица не могат да бъдат наети на административни длъжности, а също така не могат да участват в строителството.
4. Активно включване на работодателите в процеса на подбор и квалификация на участващите в определени програми лица (например, проект за младежи, напуснали училище, НП „От социални помощи към заетост”).
5. Промяна в съществуващата регулативна рамка за постигането на целите по определени програми (НП „Помощ за пенсиониране”, НП за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания).

## II. Системата за насърчаване на заетостта

Структурата на системата за насърчаване на заетостта е уредена в глава втора на Закона за насърчаване на заетостта. **Министерският съвет** определя държавната политика в областта на заетостта, като приема ежегодно по предложение на министъра на труда и социалната политика Национален план за действие по заетостта.

**Министерството на труда и социалната политика (МТСП)** е органът, който разработва, координира и провежда държавната политика за насърчаване и запазване на заетостта, както и за обучението на възрастни. За тази цел ежегодно заедно с други министерства и със социалните партньори МТСП разработва вече споменатия Национален план за действие по заетостта.

Изпълнението на държавната политика в областта се осъществява от **Агенцията по заетостта (АЗ)**, която е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към МТСП. Седалището на АЗ е в София, но към нея са създадени 9 дирекции „Регионална служба по заетостта“, 105 териториални подразделения „Бюро по труда“ и 145 филиала към съответните териториални подразделения.

Орган за посредничество и консултации при разработване на политиките по заетостта е и **Националният съвет за насърчаване на заетостта** към МТСП. Създават се също така регионални **Комисии по заетост** под председателството на областните управители, както и **Съвети за сътрудничество** към подразделенията на АЗ.

Отношение към насърчаването на заетостта имат и **Националната агенция по приходите (НАП)**, както и **Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“**.

### III. Нормативна уредба

За да участват в програмите за насърчаване на заетостта и обучение, физическите и юридическите лица следва да отговарят на определени критерии. Тези критерии могат да бъдат пол, възраст, заетост, пенсионен статус, здравословно състояние, местожителство (за физическите лица), наличие на парични задължения към държавата, несъстоятелност и ликвидация, наличие на административни наказания (за юридически лица).

Редът и процедурите за насърчаване на заетостта са описани в следните законови и подзаконови нормативни актове:

- **Закон за насърчаване на заетостта (ЗНЗ):** дава общи указания и урежда обществените отношения, свързани с насърчаването на заетостта и обучението на възрастни.
- **Правилник за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта (ППЗНЗ):** урежда статута и функциите на органите на заетостта, финансирането на активната политика по насърчаване на заетостта, както и условията и реда за включване в програми и за ползване на преференции по мерки за заетост и обучение.
- **Кодекс за социално осигуряване (КСО):** урежда реда за получаване на обезщетения за безработица.
- **Кодекс на труда (КТ)**
- **Устройствен правилник на АЗ:** урежда дейността и структурата на Агенцията по заетостта, както и териториалния обхват на нейните подразделения.
- **Национален план за действие по заетостта:** съдържа основните цели и приоритети на политиката по заетостта.
- **Указания за организиране на обучение за придобиване на професионална квалификация**
- **Указания за организиране на мотивационно обучение**
- **Указания за изплащане на средства за транспорт на обучаваните безработни лица**

## IV. Общ преглед на политиката на АЗ

Агенцията по заетостта осъществява политиката си на трудовия пазар чрез националните програми и проекти, чрез мерките за заетост и обучение и чрез механизмите на оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, по която усвояването на средства за активна политика на пазара на труда реално започва през 2009 година. **Фокусът** на това изследване, обаче, ще бъдат **само националните програми за обучение и заетост**.

Причината за този избор е, че дейностите по ОП „РЧР“ не се регламентират изцяло на национално ниво и механизмите за определянето на реда на тяхното усвояване не зависят единствено от МТСП и АЗ.

Причината фокусът на изследването да е насочен върху програмите, а не върху мерките за заетост е, че за разглеждания период разходите за националните програми надвишават 7,5 пъти разходите за насърчителни мерки. По-големият обем разходвани средства предполага необходимост от сериозен анализ на ефекта от програмите върху пазара на труда и на ефективността на тяхното изразходване.

При анализа на програмите те условно могат да бъдат разделени на три групи:

**Програми, насочени към младежи**, към които спадат:

- Програма „Старт в кариерата“
- Проект за младежи, напуснали училище

**Програми, насочени към хора с увреждания**, към които спадат:

- Национална програма “Асистенти на хора с увреждания”
- Национална програма за заетост и професионално обучение на хора с трайни увреждания
- Програма “Кредит без лихва за хора с увреждания”

**Програми, насочени към останалите граждани на Република България, които не са заети**, част от които са:

- Национална програма „От социални помощи към заетост“
- Национална програма „Активиране на неактивни лица“
- Национална програма „Помощ за пенсиониране“
- Национална програма в подкрепа на майчинството

## V. Анализ на програмите

Ще направим анализ на отделните програми и ще отправим препоръки за подобренията, които могат да бъдат направени във всяка една от тях, като ще завършим анализа с общи насоки относно дейността на АЗ.

### Програма „Старт в кариерата”

#### Кратко описание

Основната цел на програмата е да осигури възможности за заетост на безработни младежи на възраст до 29 години с оглед на необходимостта за улесняване на прехода от образование към трудова дейност. За тази цел са създадени два компонента на програмата. По първия от тях се осигурява заетост за срок от 9 месеца на младежи до 29 годишна възраст с висше образование, които нямат стаж по специалността. Техни работодатели стават публичните администрации – централни, областни и общински. По втория компонент на програмата заетост за срок от 6 месеца се осигурява на младежи до 24 годишна възраст, завършили професионално образование в предходните 2 години и нямащи стаж по професията си. Техните работодатели са от частния сектор.

#### Релевантни правни разпоредби

Член 30а и член 31, ал. 5 от Закона за насърчаване на заетостта; чл. 40, ал.5 от КСО; чл. 155 от КТ.

Таблица 1: Програма „Старт в кариерата” – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
<b>Общо заетост (бр. души)</b>	767	691	1043
<b>Новосъздадена заетост (бр. души)</b>	282	448	669
<b>Процент новосъздадена заетост (%)</b>	36,77	64,83	64,14
<b>Финансови средства, лв.</b>	1 720 020	1 394 082	1 251 153
<b>Финансови средства на участник, лв.</b>	2242,53	2017,48	1199,57
<b>Изпълнение на план – участници (%)</b>	99,5	100,0	93,1
<b>Изпълнение на план – финансови средства (%)</b>	98,1	98,3	66,0
<b>Осъществяване на планирането<sup>1</sup></b>	1,01	1,02	1,41

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година

#### Анализ и възможни изменения в програмата

<sup>1</sup> Показателят представлява отношението между изпълнението на плана за участниците в програмата и изпълнението на плана за финансовите средства като отчита ефективността на един реално похарчен лев спрямо планираната ефективност по програмата. Показател над 1-ца показва по-добро представяне от планираното.



За разглеждания период обхватът на програмата се увеличава с 36%, а разходваните парични средства намаляват с 37,5%. Похарчените средства на един участник в програмата намаляват почти два пъти, което означава, че при презумпция за непроменящо се качество на предлаганата от АЗ услуга (трудова посредничество), програмата е станала много по-ефективна спрямо планирането. Същевременно фактът, че в периода на най-голям скок на показателя „Осъществяване на планирането“ (от 2009 към 2010 година) имаме най-голямо несъответствие между план и реално изпълнение (разминаване от над 40%) говори за това, че подобрението не е резултат от съзнателно предприети промени в организацията на дейностите по програмата.

Промени в структурата на програмата трябва да бъдат направени най-вече в нейния първи компонент. Целта на тази програма трябва да бъде да осигури възможност на наскоро завършили младежи да демонстрират на потенциалните си работодатели качествата и уменията си, за да могат по този начин да се преодолеят по-лесно проблемите на сигнализирането на пазара на труда, за да могат тези младежи да получат по-бърз старт в своята кариера. От тази гледна точка е нерационално техен работодател да бъдат държавни учреждения. Освен това срокът от 9 месеца е ненужно дълъг за постигането на тази цел. Пренасочването на фокуса на програмата към работодатели в частния сектор и намаляването на срока биха спомогнали за подобряването на ефективността ѝ.

В администрирането на програмата е необходимо да се предефинира ролята на министерството на образованието. Към момента ролята на МОМН е свързана най-вече с популяризирането на програмата сред младежите, докато министерството би било по-полезно с набиране и анализ на допълнителна информация относно компетенциите и предпочитанията на завършващите средно и висше образование, с оглед на това АЗ да е в състояние по-адекватно да отговори на нуждите им.

## Проект за младежи, напуснали училище

### *Кратко описание*

Проектът е насочен към безработни младежи на възраст до 29 години, които не са завършили основно или средно образование. С оглед на тяхната социална адаптация и осигуряването на заетост те се включват в курс по професионална квалификация. След неговото успешно приключване те започват чиракуване или стажуване за срок от 6 месеца при работодател в частния сектор.

### *Релевантни правни разпоредби*

Чл. 30а. ал.1, т. 4, чл. 31, ал. 4, чл. 55, чл.66, ал.3 от ЗНЗ; НПДЗ; чл. 69, ал. 4 и 5 от Правилника за прилагане на ЗНЗ; чл. 155 от КТ; чл.40, ал. 4 от КСО.

Таблица 2: Проект за младежи, напуснали училище – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	130	148	12
Новосъздадена заетост (бр. души)	23	25	2
Процент новосъздадена заетост (%)	17,69	16,89	16,66
Финансови средства, лв.	72 976	197137	10 121

Финансови средства на участник, лв.	561,35	1332,01	843,42
Изпълнение на план – участници (%)	97,7	100,0	10,9
Изпълнение на план – финансови средства (%)	87,1	99,6	15,7
Осъществяване на планирането	1,12	1,01	0,69
<i>Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година</i>			

#### *Анализ и възможни изменения в програмата*

Както е видно от данните, Проектът за младежи, напуснали училище, поначало е от националните програми с малък обхват, като броят на участниците през 2010 година в него се свива с 92%. Подобно развитие е нежелателно, тъй като за хората без образование пътят към осигуряване на заетост и добри доходи минава през повишаване на квалификацията. Този проект представлява и възможност да се осигурят необходимите на индустрията кадри за професионално обучение, но за целта е необходима добра координация между АЗ, организациите на работодателите и обучаващите организации.

Именно това е и една от възможните промени – включване на представители на работодателите в процеса на подбор на участници в програмата, както и на избор на обучители. Това ще спомогне за осигуряване на по-голяма адекватност и по-добро качество на обучението, както и ще повиши заетостта на участниците в програмата.

Очевидно е също така, че ефективността на програмата не е висока. Въпреки повишаването на изразходваните средства на участник, успешно завършилите обучението и включени в чиракуване или стаж младежи са под 20% от обхванатите от програмата.

Увеличаването на този процент може да се постигне чрез подобряване на перспективите при успешно завършване пред участниците в проекта, като за целта уменията, които те придобиват при професионалното си обучение, следва да отговарят на нуждите на пазара, за да могат те да получат достатъчно високо възнаграждение. Решението на този проблем е именно по-активното включване на работодатели от частния сектор, което би повишило заетостта и заплащането сред успешното преминалите програмата младежи.

Необходимо е също така и подобряване на планирането – както се вижда от данните, ефективността на програмата спрямо планирането спада драстично през 2010 година – с 32%.

## **Национална програма „Асистенти на хора с увреждания”**

### *Кратко описание*

Целта на проекта е да предостави грижа в семейна среда на хора с увреждания или тежко болни самотни хора чрез осигуряване на заетост на безработни лица като лични и социални асистенти. За дейността „Личен асистент” могат да кандидатстват безработни лица, постоянно заети с грижи за хора с увреждания или тежко болни лица. Полагат се грижи само за едно лице. Те трябва да бъдат роднини на лицето, за което ще полагат грижи. Работодател в случая са структурите на Агенцията за социално подпомагане.

За дейността „Социален асистент” могат да кандидатстват безработни лица, регистрирани в дирекция „Бюро по труда”, която осъществява подбора на лица по програмата. Безработните лица

могат да бъдат наети на пълно или непълно работно време, като в служебните им задължения влиза полагането на грижи за две или повече лица. Работодатели са общинските администрации, като финансирането се реализира на принципа на съфинансиране на три нива: държавен бюджет, общински бюджет и потребителски такси.

*Релевантни правни разпоредби*

НПДЗ; чл. 31 от ЗНЗ; чл. 126 от ЗСП; ППЗСП.

*Таблица 3: Национална програма „Асистенти на хора с увреждания” – основни показатели (2008-2010)*

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	12367	10944	4295
Новосъздадена заетост (бр. души)	12367	10944	4295
Процент новосъздадена заетост (%)	100	100	100
Финансови средства, лв.	38 438 000	28 527 052	7 328 491
Финансови средства на участник, лв.	3108,11	2606,64	1706,28
Изпълнение на план – участници (%)	105,3	100,1	107,4
Изпълнение на план – финансови средства (%)	87,5	99,0	83,2
Осъществяване на планирането	1,20	1,01	1,29

*Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година*

#### *Анализ и възможни изменения в програмата*

Съществен проблем на тази програма е, че двете ѝ основни цели – създаване на заетост и осигуряване на грижи за нуждаещи се лица в неравностойно положение - не непременно се допълват. Това, заедно със самата организация на дейностите по програмата, създава редица проблеми, например:

- Неадекватни критерии за подбор на нуждаещи се от личен асистент (необходимо е удостоверение от ТЕЛК за 90% инвалидност, при положение че определянето на инвалидност с единичен индикатор – в случая процент за загуба на работоспособност – не дава адекватна информация за потребностите на разглежданото лице);
- Неадекватен подбор на кадрите, оказващи грижи (изискването е единствено да са безработни, регистрирани в Бюро по труда; само за подбора на СА са определени преференции за лица с медицинска подготовка)
- Неадекватна процедура на проверка на личните и професионалните качества на лицата, желаещи да бъдат асистенти (осъществява се от Бюрата по труда, които нямат необходимата експертиза за адекватна оценка на качествата на кандидатите);
- Неадекватно заплащане за предлаганата услуга (заплащането на ЛА и на СА, работещи на пълен работен ден, е в размер на МРЗ), което води до ниско качество на услугата;
- Неадекватен контрол на работата на асистента.

Най-добрият начин за преодоляване на тези проблеми е промяната както на целта, така и на администрирането на програмата. Необходимо е разделяне на двата компонента на програмата – лични и социални асистенти, с оглед на различните цели, които се реализират чрез финансирането на тези дейности.

Основната тежест по организацията на програмата “Лични асистенти” следва да се поеме от АХУ и АСП, а не от АЗ, тъй като програмата на практика не създава нова заетост, а представлява плащане от страна на държавата за вече осъществявани грижи. Тоест, този компонент на програмата представлява форма на социално подпомагане, а не мярка за повишаване на реалната заетост.

Различен би бил подходът по отношение на социалните асистенти. Основната цел на този компонент от програмата не трябва да бъде осигуряване на работа на трайно безработни лица, а адекватно предоставяне на качествени грижи на нуждаещите се. За тази цел следва да се промени цялостния механизъм на програмата, като се въведе пазарен механизъм, при които АХУ сключва договори на конкурентен принцип с частни компании, осигуряващи съответната услуга, като за проверка на качеството ѝ се разработят адекватни критерии за оценка на задоволеността на основните нужди на обслужваните лица в неравностойно положение. При изготвянето на оценката и прилагането ѝ следва могат да се включат и представители на неправителствени организации, занимаващи се с проблемите на хората с увреждания. Прилагането на тези промени би повишило разходите по програмата, което не е реалистична алтернатива преди връщането на икономиката на страната към устойчив растеж. За контролиране на общия размер на направените разходи е необходимо да се прилагат по-стриктни критерии към бенефициентите по програмата, като само наистина нуждаещите се да получават необходимата им помощ. Очевидно е, че настоящият критерий (процент на инвалидност, определен от ТЕЛК) не е адекватен в това отношение.

## **Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания**

### *Кратко описание*

Интегриране в обществото чрез осигуряване на обучение и заетост на безработни хора с трайни увреждания или преминали успешно курс за лечение за зависимост към наркотични вещества хора в трудоспособна възраст. Програмата се реализира в 2 компонента:

- По Компонент 1 се осъществява обучение в съответствие с възможностите на безработните и нуждите на работодателите.
- По Компонент 2 се осигурява заетост за срок не по-кратък от 24 месеца на пълно или на непълно работно време. Работодатели могат да бъдат както държавната и общинските администрации, така и частния сектор.

### *Релевантни правни разпоредби*

Чл.16, т.6, чл. 31 и чл. 63 от ЗНЗ.

Таблица 4: Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	3083	2944	2686
Новосъздадена заетост (бр. души)	1588	367	122
Процент новосъздадена заетост (%)	51,5	12,5	4,6
Финансови средства, лв.	5 482 845	8 450 761	8 021 629
Финансови средства на участник, лв.	1778,41	2870,50	2986,46
Изпълнение на план – участници (%)	118,0	100,2	104,8
Изпълнение на план – финансови средства (%)	99,4	96,3	97,2
Осъществяване на планирането	1,19	1,04	1,08

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година

#### Анализ и възможни изменения в програмата

Осъществяването на основната цел на програмата, а именно интегрирането на хората с увреждания на пазара на труда, е непостижимо в случай, че не бъдат премахнати регулациите на пазара на труда, които затрудняват прекратяването на трудовите правоотношения между работодателите и назначените от тях служители с увреждания (например необходимост от предварително разрешение от страна на Регионална инспекция по труда при уволнение). Макар те да са въведени с намерението да защитят тази група, поставена в неравностойна позиция на пазара на труда, реалният ефект от тях е увеличаване на безработицата сред разглежданата група от населението.

От тази гледна точка, каквито и да бъдат стимулите за работодателите по програмата, те биха могли да имат само временен ефект. Ефектът допълнително ще бъде намален и от липсата на гъвкавост що се отнася до продължителността на сключените по програмата трудови договори (срочността на тези договори трябва да бъде най-малко 24 месеца).

В много случаи на работодатели от частния сектор, които имат желание да наемат на работа хора с увреждания, им се налага да кандидатстват и за отпускането на средства за приспособяване на работното място за нуждите на лице от целевата група. В този смисъл програмата за подпомагане на заетостта на хората с увреждания следва да прилага и облекчени условия за кандидатстване по програмата за осигуряване на достъпна среда. Необходимо е също и съгласуване на определените срокове на действие на двете програми – докато срокът за наемане на лица с увреждания по програмата за заетост и обучение е минимум 24 месеца, за да получат средства за приспособяване на работното място с оглед на нуждите на тези лица работодателите трябва да ги наемат за срок от минимум 36 месеца. По този начин се затруднява създаването на нова заетост сред хората с увреждания.

## Национална програма “Кредит без лихва за хора с увреждания”

### Кратко описание

Целта на програмата е стимулиране на предприемачеството сред хората с увреждания, като за целта се възстановяват разходите за лихви на кредитополучатели с увреждания по проект „Гаранционен фонд за микрокредитиране”. Кредитополучателите могат да бъдат както физически, така и юридически лица, в които съдружник е лице с увреждания. Покриват се лихвите за инвестиционни и смесени кредити за период до 7 години, а за оборотни кредити – за период до 3 години.

### Релевантни правни разпоредби

Чл. 16, т. 3 и т. 6 и чл. 31, ал.4 от ЗНЗ.

Таблица 5: Национална програма „Кредит без лихва за хора с увреждания” – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	487	307	355
Новопокрити кредити (бр. кредити)	341	250	168
Процент новопокрити кредити (%)	70,0	81,4	47,3
Финансови средства, лв	347 956	352 886	237 529
Финансови средства на участник, лв	714,49	1149,47	669,10
Изпълнение на план – участници (%)	148,0	109,6	189,8
Изпълнение на план – финансови средства (%)	96,7	92,7	77,0
Осъществяване на планирането	1,53	1,18	2,46

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година

### Анализ и възможни изменения в програмата

Основният проблем пред този тип програми е в изкривяването на инициативите пред финансовите институции, осигуряващи финансиране. Тъй като част от плащанията (в случая всички лихвени плащания) са гарантирани от държавата, те имат стимул да одобряват кредитиране за инвестиционни проекти, дори и когато рискът от невъзможност за погасяване на кредита е висок. По този начин се „изкривява” кредитния пазар и се осигурява финансиране за дейности с ниска възвращаемост, което при липса на държавна намеса на пазара би било предоставено на фирми, чиито инвестиционни проекти създават повече добавена стойност.

Друг проблем, забелязващ се при прегледа на данните, е високият процент на нови участници по програмата, който показва, че повечето отпуснати кредити са за малки суми с кратък срок на погасяване на кредита. Подобна форма на финансиране показва, че са налице признаци за източване на средства по програмата, например създаване на фирми с участието на инвалиди като фиктивни съдружници. Поради тези причини най-рационално е програмата да бъде прекратена.

## Национална програма “Помощ за пенсиониране”

### Кратко описание

Програмата е насочена към безработни лица, на които не достигат до една година осигурителен стаж и до една година възраст или до една година осигурителен стаж при навършена възраст за пенсиониране. С оглед на необходимостта от подкрепа при прехода от безработица към работа и пенсиониране, на тези лица им се осигурява заетост на пълно или непълно работно време за срок от 3 до 12 месеца. Работодателите по програмата са както от частния, така и от държавния сектор.

### Релевантни правни разпоредби

Чл. 16, т.2, чл.31, ал.1 от ЗНЗ; чл. 68, ал 1-3 от КСО; НПДЗ.

Таблица 6: Национална програма „Помощ за пенсиониране” – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	4335	2977	1370
Новосъздадена заетост (бр. души)	368	192	-
Процент новосъздадена заетост (%)	8,48	6,45	-
Финансови средства, лв.	12 549 740	8 202 744	3 720 629
Финансови средства на участник, лв.	2894,98	2755,37	2715,79
Изпълнение на план – участници (%)	98,7	100,0	100,0
Изпълнение на план – финансови средства (%)	99,2	95,9	98,6
Осъществяване на планирането	0,99	1,04	1,01

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година

### Анализ и възможни изменения в програмата

Програмата „Помощ за пенсиониране” е сред програмите с най-високи финансови разходи на участник наред с програмите за осигуряване на заетост за лица в неравностойно положение. Данните показват, че обхватът на програмата (според броя включени лица в нея) намалява през разглеждания период с 68%, като същевременно поради растящата безработица и повишаването на изискванията за стаж и възраст за пенсиониране, групата на хората, към които е насочена, несъмнено ще нараства като размер през следващите години.

Без да разглеждаме въпроса дали най-доброто решение е реформа на пазара на труда или подобни администрирани от правителството програми, с оглед на необходимостта от изпълнение на заложените в НПДЗ цели е необходимо обхватът на програмата да се увеличи. Тъй като увеличаването на абсолютния размер на средствата по програмата няма как да бъде осъществено в период на свиване на бюджетните разходи, е необходимо да бъдат намалени разходите на участник в програмата.

Една от възможностите е на работодателя да бъдат заплащани само част от разходите на труд на заетите при намалено работно време (например 4 часа), като по негова преценка безработните лица могат да бъдат наети на пълен работен ден за негова сметка. Същевременно, за да се

изпълни целта на програмата (помощ за пенсиониране), държавата може да изплаща разходите за осигуровка на пълен работен ден, като така на заетите по програмата лица ще бъде признат за трудов стаж целият период, по който са участвали в нея. Макар и в случая да се губи връзката между положен труд и внасяни осигуровки, подобна реформа би намалила разходите на участник в програмата.

Друга възможна реформа е прехвърлянето на администрирането на програмата към АСП, тъй като основната ѝ цел е социална – създаване на временна заетост за период до 1 година, а не осигуряване на трайни работни места. Тъй като бенефициентите по програмата попадат в уязвима група с ниски доходи (безработни лица в предпенсионна възраст), голяма част от тях вече използват услугите на АСП и подобна реформа би намалила административните разходи по програмата.

## От социални помощи към заетост

### Кратко описание

Програмата е насочена към трудоспособни безработни лица, които са обект на социално подпомагане, като приоритетно се включват продължително безработни лица, безработни самотни родители и безработни лица до 29-годишна възраст. До 30% от наетите по програмата могат да бъдат безработни със специфични знания и умения, които не получават социално подпомагане. Работодателите са както от държавния, така и от частния сектор. На лицата се осигурява заетост на пълно или на непълно работно време за период до 1 година, като в случай на работа на непълно работно време (до 5 часа на работен ден) те могат да бъдат включени и в програми за ограмотяване и квалификация.

### Релевантни правни разпоредби

Чл. 31 от ЗНЗ; чл. 126 от Закона за социалното подпомагане (ЗСП); чл.9 от Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП); чл.40, ал. 4 и чл. 155 от Кодекса на труда; НПДЗ.

Таблица 7: Програма „От социални помощи към заетост“ – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	52 586	49 938	39 125
Новосъздадена заетост (бр. души)	52 586	49 938	39 125
Процент новосъздадена заетост (%)	100	100	100
Финансови средства, лв.	72 805 357	51 817 422	27 326 351
Финансови средства на участник, лв.	1384,50	1037,64	698,44
Изпълнение на план – участници (%)	227,4	277,9	492,1
Изпълнение на план – финансови средства (%)	99,9	89,1	93,5
Осъществяване на планирането	2,28	3,12	5,26

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година



### *Анализ и възможни изменения в програмата*

Програмата „От социални помощи към заетост“ е най-голямата като обем изразходвани средства и като брой на обхванатите лица програма на АЗ. От тази гледна точка реформите, насочени към рационално изразходване на тези средства, са от първостепенно значение както за подобряване на ситуацията на пазара на труда, така и за увеличаване на ефективността на АЗ.

Основната реформа, необходима за осъществяването на тези цели, е премахване на ограниченията за работните места, на които работодателите могат да наемат безработните, участващи в програмата. Към момента могат да се наемат лица на позиции, свързани с „общополезни и социални дейности“, както и дейности „за подобряване на условията за труд и работната среда“ и дейности от основното промишлено производство на предприятията. Така безработните лица не могат да бъдат наети в администрацията на компанията, а също така не могат да участват в строителството на нови производствени мощности. Премахването на тези ограничения ще доведе до по-адекватна роля на програмата на пазара на труда, ще намали допълнително финансовите разходи на участник в програмата (като ще засили тенденцията към техния спад – с 49% от 2008 до 2010 година) и ще доведе до по-голяма гъвкавост на работодателите да наемат безработните според своите нужди.

Необходимо е и значително подобрение на планирането на обхвата и финансирането на програмата. И в трите години е налице значително преизпълнение на плана за участие в програмата (от малко над 2 до почти 5 пъти преизпълнение), като финансовата рамка е спазена и дори са реализирани излишъци до 11% от средствата. По-висока адекватност на планирането ще позволи както разширяване на обхвата и оптимизиране на изразходваните средства, така и пренасочване на средства от/към програмата при необходимост.

## **В подкрепа на майчинството**

### *Кратко описание*

Целта на програмата е да се насърчи заетостта сред жените и тяхната (ре)интеграция на пазара на труда като се осигури грижа за техните деца от регистрирани в Бюрата по труда безработни. Работодатели по програмата са дирекциите „Социално подпомагане“. От нея могат да се възползват майки с деца до 3 години, които имат право на парично обезщетение за майчинство или са наети по силата на трудов договор.

### *Релевантни правни разпоредби*

Чл. 31, ал.1 и ал.4 от ЗНЗ; чл. 4, ал.1, т. 1, чл. 53, ал. 4 и чл.54, ал. 3 от КСО; чл. 164, ал. 1 от Кодекса на труда.

Таблица 8: Програма „В подкрепа на майчинството” – основни показатели (2008-2010)

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	4492	5627	1756
Новосъздадена заетост (бр. души)	4066	2125	-
Процент новосъздадена заетост (%)	90,5	37,8	-
Финансови средства, лв.	1 636 427	1 515 226	3 130 321
Финансови средства на участник, лв.	364,30	2046,42	1782,64
Изпълнение на план – участници (%)	166,3	100,0	100,0
Изпълнение на план – финансови средства (%)	91,3	99,8	95,8
Осъществяване на планирането	1,82	1,00	1,04

Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година

#### Анализ и възможни изменения в програмата

Програмата „В подкрепа на майчинството” обслужва не толкова икономически, колкото политически, демографски и социални цели. Това не означава, че тя не трябва да бъде структурирана така, че да бъде максимизирана ефективността ѝ.

Целта на програмата е „да увеличи заетостта сред жените с деца до 3 години”. Същевременно структурата и съдържанието на програмата показват, че реалната цел на законодателя е била по-скоро да намали безработицата чрез създаване на заетост за регистрираните в бюрата по труда. Възможно е заетостта сред майките да бъде увеличена чрез по-рационални и ефективни откъм цена методи.

Една възможност е, вместо подобна програма за заетост, средствата по програмата да бъдат инвестирани в увеличаване на капацитета на държавните детски градини и ясли. Още по-добър вариант би била една работеща ваучерна система, т.е. предоставяне на ваучери на родителите на всяко дете, подлежащо на посещение на ясла/градина, с които те да могат частично или пълно да финансират образованието му в избрана от тях държавна или частна градина. Грижите за деца в групи несъмнено са по-ефективни ценово, тъй като позволяват рационално използване на труда на гледащите децата, което води до по-висока производителност. Същевременно се избягва необходимостта майките да участват в процеса на подбор на безработни, които да гледат децата им. Този процес на подбор отнема значително време и ангажира ненужно ресурсите на Бюрата по труда, а освен това нови своите рискове от неадекватна грижа за децата предвид липсата на специализирани умения за това у безработните.

## Активиране на неактивни лица

### Кратко описание

Програмата е насочена към неактивни и обезкуражени лица, както и към безработни лица, самоопределили се като роми. Програмата се състои от 3 компонента: компонент „Работа с неактивни лица”, по който се обучават и се назначават на работа като трудови посредници ромски медиатори; компонент „Трудови борси” и компонент „Насърчаване и развитие на местно

сътрудничество по въпросите на заетостта” с цел насърчаване на сътрудничеството между общините, социалните партньори, НПО и представителите на бизнеса.

*Релевантни правни разпоредби*

Чл.31, ал.5 от ЗНЗ.

*Таблица 9: Програма „Активиране на неактивни лица” – основни показатели (2008-2010)*

Година	2008	2009	2010
Общо участници (бр. души)	50	120	102
Новосъздадена заетост (бр. души)	50	73	-
Процент новосъздадена заетост (%)	100,0	60,8	-
Финансови средства, лв.	88 212	290 566	325 099
Финансови средства на участник, лв.	1764,24	2421,38	3187,25
Изпълнение на план – участници (%)	89,30	101,7	100,0
Изпълнение на план – финансови средства (%)	64,9	98,3	94,1
Осъществяване на планирането	1,38	1,03	1,06

*Източник: Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година*

#### *Анализ и възможни изменения в програмата*

Поради относително по-ниската заетост в България спрямо останалите страни от ЕС тази програма се откроява като по-приоритетна от останалите. Необходими са обаче сериозни промени в структурата ѝ.

Фокусирането на директното трудово посредничество и мотивацията върху ромското малцинство не само че не е най-ефективната стратегия за повишаване на броя на лицата, активно търсещи работа, но е и нарушение на един от основните принципи на програмите на АЗ (а и на Конституцията на Република България) за недопускане на дискриминация на етнически признак. Приоритизирането на работата по програмата с една етническа група и наемането като медиатори единствено на лица от една етническа група е неефективен и отклоняващ се от ценностите на демократичното общество начин за стимулиране на участието на пазара на труда.

Компонентът „Трудови борси”, имащ за цел да облекчи комуникацията между работодатели и търсещи заетост, би могъл да се усъвършенства, като вместо за срещи и изложения средствата бъдат похарчени за усъвършенстване на вече съществуващата онлайн система за обявяване на работни места на АЗ. Създаването на повече възможности за обявяване на работни места чрез системата и по-активното ѝ използване от страна на вече осъществяващите дейността трудово консултиране служители на АЗ не само ще доведе до улесняване на контактите между работодатели и безработни, но и ще доведе до спестяване на средства в дългосрочен план.

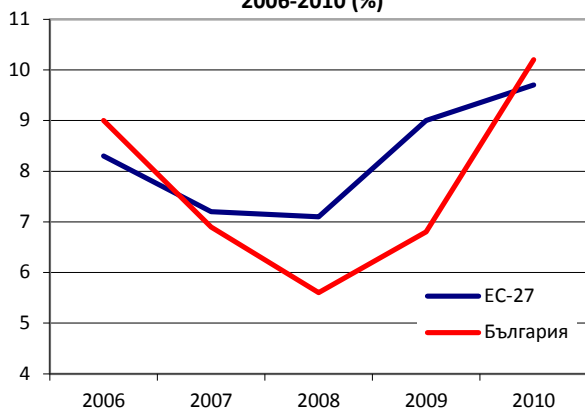
## VI. Препоръки към цялостната дейност на АЗ

Освен специфичните проблеми и препоръки за всяка програма, могат да бъдат отправени определени предписания и към дейността на Агенцията по заетостта като цяло.

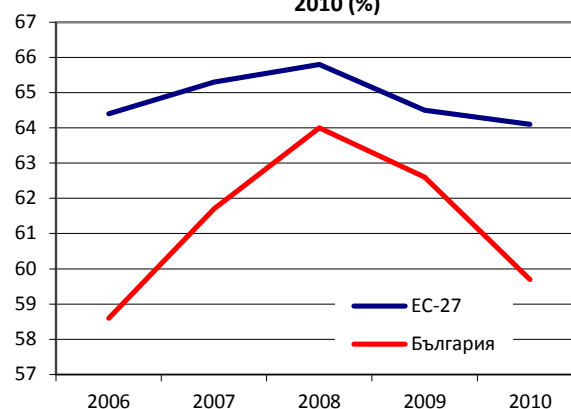
### 1. Преместване на фокуса на политиките на АЗ от намаляване на безработицата към увеличаване на заетостта.

Проблемите с точното измерване на безработицата, както и възможността АЗ да влияе върху данните на националната статистика като увеличава или намалява „привлекателността“ на регистрацията в Бюрата по труда обуславят необходимостта от **използването на заетостта, а не на безработицата, като водещ индикатор за ефективността от действието на националните програми**. При сравнение на динамиката на двата индикатора за България и ЕС-27 за разглеждания период също се открояват определени тенденции.

Графика 1: Безработица в България и ЕС 2006-2010 (%)



Графика 2: Заетост в България и ЕС 2006-2010 (%)



Източник: Евростат

Както се забелязва на графиките, динамиката на безработицата в България е сходна с тази в ЕС. За сметка на това, заетостта освен че поначало е по-ниска, бележи и значително по-сериозен спад през периода 2008 – 2010 година, което е индикатор за по-голямото влияние на икономическия цикъл върху динамиката на заетостта в България в сравнение с ЕС. С оглед на негативните социални последици от продължителната неактивност на пазара на труда на лица в трудоспособна възраст, фокусът на програмите на АЗ трябва да бъде прехвърлен от намаляване на регистрираната безработица към мотивиране на неактивните лица и увеличаване на заетостта. Това означава, че фокусът на националните програми следва да се пренасочи от програми като “От социални помощи към заетост” към такива като “Активиране на неактивни лица”.

### 2. Опростяване на процедурата по администриране на програмите.

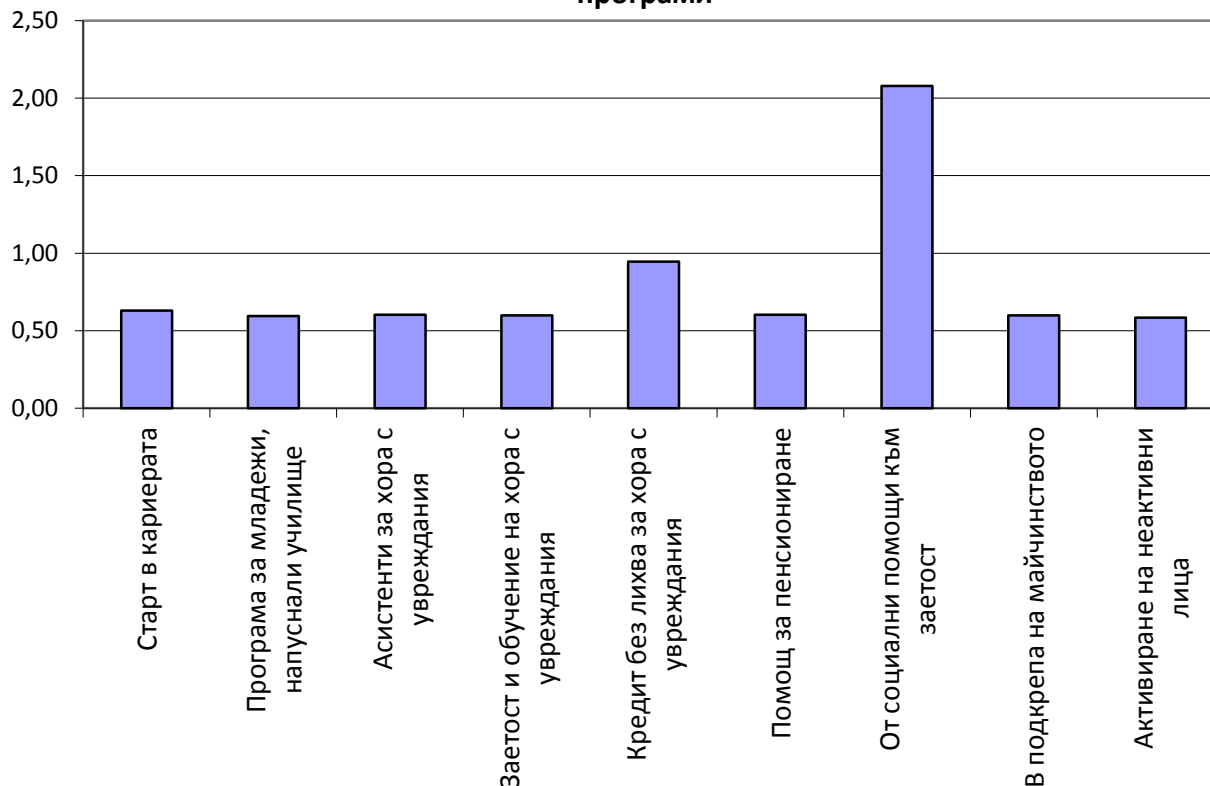
Системата на администриране на националните програми е изключително усложнена, като в процедурите по организацията на всички участват МТСП, АЗ, дирекциите “Регионална служба по

заетост” и дирекциите “Бюро по труда”. В зависимост от естеството на програмите, институции за реализиране са и МОН, областните и общинските администрации, НОИ, Регионалните инспектората по образованието, АСП, АХУ и други. Участието на толкова голям брой различни административни единици създава предпоставки за бюрократизация, неефективност, загуба на ресурси и невъзможност за осъществяване на целите на програмите. Необходимо е както разтоварване на процедурите, така и облекчаване на процедурата на обмен на информация между отделните звена (например чрез интеграция на базите им от данни).

### 3. Подобряване на качеството на планирането на бюджета и целите на АЗ.

При преглед на несъответствието между планирани и реално реализирани разходи и създадени работни места/обучени безработни, се забелязват сериозни несъответствия. Те могат да се разглеждат като индикатор за това, че процесът на планиране системно надценява необходимите средства за постигане на целите, заложи в НПДЗ, с цел правителството да определи по-голям бюджет на АЗ. Подобно поведение точно съответства на това, което може да се очаква от бюрократичните структури според теорията на публичния избор. Количествено показател за това отклонение е осъществяването на планирането (тоест, на колко планирани лева отговаря като отчетен резултат 1 реално похарчен лев), тъй като системното надвишаване на показателя налага извода, че съзнателно в процеса на планиране се залагат по-високи разходи. Усреднените резултати за периода по програми са представени на следващата графика:

**Графика 3: Стандартни отклонения на ефективността на разходите по програми**



При очаквана стойност на показателя от 1.00, се забелязват проблеми при планирането на всички програми. Особено показателно е това отклонение при програмите “Кредит без лихва за хора с увреждания” и “От социални помощи към заетост”.

## **VII. Източници**

- План за действие на Агенцията по заетостта за 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 и 2010 година
- Отчет на плана за действие на Агенцията по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година
- Национален план за действие по заетостта за 2008, 2009 и 2010 година
- Закон за насърчаване на заетостта
- Дългосрочна стратегия за заетост на хората с увреждане 2011-2020