



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР – ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

АКТИВНИ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЕТОСТТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Основната цел на активните политики по заетостта (АПЗ) е да се увеличат възможностите за работа на търсещите работа и да се подобри намирането на съответствие между работни места (свободни работни места) и работници (т.е. безработни)¹. По този начин АПЗ могат да допринесат за растежа на заетостта и БВП и да намалят безработицата и зависимостта от и обезщетения. АПЗ варират от предложения за институционално и обучение на работното място, засягащи непреки стимули за насърчаване на заетостта (задържане на работа, работа на половин щат, помощ за наемане на работа) до създаване на защитена и подкрепена заетост или осигуряване на пряко създаване на работни места (програмата за заетост в обществения сектор) и стимули за стартиращи предприятия. АПЗ помагат да се

¹ ОИСР определя АПЗ както следва: „Активните програми по заетостта включват всички социални разходи (различни от тези за образование), които са насочени към подобряване на перспективата на бенефициерите за намиране на платена заетост или по друг начин увеличават техния капацитет за получаване на доход. Тази категория включва разходи за публични служби и администрация по заетостта, обучение за пазара на труда, специални програми за младежи в преход от училище към работа, програми в областта на пазара на труда за осигуряване или насърчаване на заетост за безработни и други лица (с изключение на млади хора и хора с увреждания) и специални програми за хората с увреждания.“

гарантира, че безработните лица се завръщат към заетост възможно най-бързо и на възможно най-подходящите работни места, като им предоставят необходимата подкрепа за успешното повторно навлизане на пазара на труда. Чрез мерки за преквалификация и повишаване на квалификацията АПЗ могат също да помогнат в насочването на хората към области, в които са налице недостиг на умения. Това помага за справяне със структурните промени и увеличаване на устойчивостта на икономиката във време на промяна. АПЗ са ключов компонент на т.нар. „стратегии за активиране“ и обикновено са свързани с осигуряването срещу безработица/системите за социално подпомагане чрез условията за предоставяне на обезщетение². Участието в АПЗ във всички държави — членки на ЕС, по същество се превърна в предпоставка за (продължаващо) получаване на обезщетения.

Безработицата, и особено дългосрочната безработица (т.е. най-малко 12 месеца безработица), може да има сериозни

² Вж. например John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness* („Активиране и активни политики на пазара на труда в страните от ОИСР: стилизирани факти и данни за тяхната ефективност“), документ относно политиката № 84 на Института за изследване на труда (IZA), юни 2014 г.

неблагоприятни последици за индивида, обществото и икономическата система³.

³ По редица причини настоящият документ се фокусира основно върху предотвратяването на та безработица. Първо, въздействието на дългосрочната безработица обикновено надхвърля това на безработицата като цяло, както по отношение на тежестта, така и по отношение на продължителността ѝ. Това налага използването на АПЗ. Второ, за да се избегнат максимално т.нар. нетни обществени загуби, АПЗ в точния смисъл на думата (т.е. „реални мерки“ в допълнение към услугите на пазара на труда, предоставяни от публичната служба по заетостта), следва в най-добрия случай да бъдат насочени към тези, които са най-откъснати от пазара на труда, които са предимно дългосрочно безработните. Това би подобрило ефективността (по отношение на разходите) на АПЗ. Трето, развитието в тенденцията на дългосрочната безработица дава добра представа за това колко добре работят АПЗ, много по-добре, отколкото би била тенденцията в общата безработица, тъй като тя е в по-голяма степен повлияна от цикличните колебания.

Дългосрочно безработните си намират по-трудно работа с течение на времето и разполагат с по-ниски доходи и ограничени перспективи за кариера. На национално равнище постоянно високата дългосрочна безработица застрашава цялостните цели на политиката по заетостта, намалява способността за разпределяне на работни места, съобразено с квалификациите на хората и намалява трудовата и географската мобилност⁴.

Човешкият капитал на трудещите се (независимо дали действителният или възприемавият от работодателите) може да се влоши през период на дългосрочна безработица, а времето, отделено за търсене на работа, обикновено намалява. И двата фактора означават, че вероятността за излизане от безработицата намалява с увеличаването на продължителността ѝ, което води до по-голяма вероятност лицата да останат без работа. С течение на времето безработните са по-склонни да напуснат пазара на труда и да се пенсионират, да се включат в програми за хора с увреждания или просто да станат т.нар. „обезкуражени работници“, докато продължават да стоят без работа⁵. Ето защо е от съществено значение намесата да се извърши рано, в началото на периода на безработица.

В допълнение, въздействието на кризата върху пазара на труда изтъкна изключителното значение на уменията, квалификациите и трудовия опит. Младите и нискоквалифицираните работници понесоха най-тежко кризата. АПЗ могат да играят решаваща роля в осигуряването на достъп на хората до умения и трудов опит и за преодоляване

⁴ Вж. „Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix“ (Дългосрочна безработица: Няма лесно решение), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

⁵ Вж. А. Nichols, J. Mitchell, and S. Lindner, „Consequences of Long-Term Unemployment“ (Последици от дългосрочната безработица), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

на основното препятствие пред тези целеви групи за намиране на работа.

Основните целеви групи на АПЗ са дълготрайно безработните и по-специално младите хора⁶, по-възрастните работници и хората с ниска квалификация. Въпреки това, АПЗ имат за цел да подкрепят и основните краткосрочно безработни, които се връщат на пазара на труда. Значението на АПЗ е добре отразено в документите относно политиката на Комисията, особено в Насоките за заетост 6 и 7⁷.

За да се подобри напредъкът в борбата с дългосрочната безработица, през февруари 2016 г. Съветът прие препоръка относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда⁸. Препоръката подкрепя целите на стратегията „Европа 2020“, като допринася за постигането на целите за увеличаване на равнището на заетост и намаляване на бедността.

На 17 ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията обявиха съвместно европейския стълб на социалните права. Принципите и правата, посочени в европейския стълб на социалните права, ще бъдат отразени в работата по европейския семестър с помощта по-конкретно на нов набор от социални показатели. Стълбът съдържа позоваване на АПЗ⁹.

Накрая, Съвместният доклад за заетостта за 2017 г. отбелязва, че

⁶ Вж. тематичния информационен документ за заетостта сред младите хора.

⁷ Решение (ЕС) 2016/1838 на Съвета от 13 октомври 2016 г.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ „Всеки има право на навременна и съобразена с нуждите му помощ за подобряване на перспективите му за заетост или за самостоятелна заетост. Това включва правото да се получи подкрепа за търсене на работа, обучение и преквалификация... безработните лица имат право на персонализирана, непрекъсната и последователна подкрепа. Дълготрайно безработните лица имат право на задълбочена индивидуална оценка най-късно през 18-ия месец от периода на безработица.“

„Борбата с дългосрочната безработица остава приоритет“.

Този информационен документ се фокусира главно върху дълготрайно безработните лица, които са изправени пред най-тежките пречки за навлизане на пазара на труда и които зависят от активна подкрепа.

Документът е структуриран както следва: В раздел 2 се прави преглед на резултатите на държавите от ЕС по отношение на дългосрочната безработица, подкрепата за активизиране и разходите за АПЗ. В раздел 3 се обсъждат наличните данни в подкрепа на потенциалните политики на АПЗ за ефективно преодоляване на безработицата. В раздел 4 е даден кратък общ преглед на прилагането на политиките в ЕС.

Отделен тематичен информационен документ обяснява проблемите и предизвикателствата, свързани с публичните служби по заетостта.

И накрая, този тематичен информационен документ е тясно свързан с тематичния информационен документ за обезщетенията за безработица чрез условията, които съществуват в много държави членки.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОЛИТИКАТА: ПРЕГЛЕД НА РЕЗУЛТАТИТЕ В ДЪРЖАВИТЕ ОТ ЕС

Дългосрочната безработица е един от основните показатели, чрез който може да се оцени адекватността и/или успехът на АПЗ (и публичните служби по заетост).

Дългосрочната безработица, която през 2008 г. бе 2,6 % в ЕС, се увеличи значително през периода от 2008 г. насам и достигна 5,1 % преди да намалее до 4 % през 2016 г. (вж. фигура 1). Увеличенията бяха особено високи в Гърция, Испания, Хърватия, Португалия, Италия, Кипър и Ирландия, което допринася за нарастващите различия между държавите членки през този период. След 6 години на слаб растеж и ниско търсене на работна ръка дългосрочната безработица (заедно с безработицата сред младите хора) се очерта като основното наследство от кризата в областта на заетостта, което има значителни отрицателни социални и икономически последици за хората и обществото. Дългосрочната безработица води със себе си значителни предизвикателства: тъй като продължителността на периода на безработица се увеличава, връзката с пазара на труда се влошава, като рязко намалява вероятността от ново наемане на работа на стабилно работно място и се увеличава рискът от неактивност. Колкото по-дълъг е периодът на безработица, толкова повече подкрепа е необходима, за да се помогне на хората да се върнат на пазара на труда. Бариерите пред участието на трудовия пазар имат тенденцията да се натрупват и често

изискват включването на повече услуги за подкрепа.

Основният фактор за увеличаването на дългосрочната безработица след кризата е неспособността на пазара на труда да поеме притока от работници, съкратени в резултат на реструктуриране, поради недостатъчно търсене на работна ръка и/или увеличаване на несъответствията между търсенето на работна ръка и предлагания труд.

Ефектите от кризата се изостриха от институционалните недостатъци. Едно такова явление е сегментирането, при което висок дял на лицата с временни договори/договори за непълно работно време („гъвкавия марж“) са загубили работата си, докато тези с висока степен на сигурност на работното място и високи разходи за съкращаване („твърдото ядро“) са запазили своята работа. Друг проблем е неадекватността на АПЗ и по-специално на публичните служби по заетостта, които в много страни не успяха да се справят добре с голямото увеличение на броя на безработните, които са в състояние на продължителна икономическа изостаналост.

Дългосрочната безработица засяга определени групи, като младите хора¹⁰ и нискоквалифицираните работници¹¹ в по-голяма степен и по-специално онези, които работят в западащи дейности и отрасли. Както беше посочено, общото състояние на икономиката остава важен фактор при определянето на промените в нивата и потоците към и от редиците на дълготрайно безработните, но има и специфични ефекти по държави, като някои държави членки постигат

¹⁰ През 2016 г. 5,5 % или 29,5 % от младежката безработица е била дългосрочна безработица.

¹¹ За нискоквалифицираните безработни лица понастоящем няма стандартни данни, но предишни данни от второ тримесечие на 2015 г. показват, че дългосрочната безработица при тях може да достигне 9,3 %.

относително висок процент на връщане към заетост.

По данни за 2014 г. и 2015 г., процентът на дългосрочната безработица е намалял в повечето държави членки (фигура 2), а в седем държави членки е продължил да се увеличава, включително в някои държави със сравнително ниски стойности на дългосрочна безработица (Австрия, Финландия, Люксембург).

В допълнение към процента на дългосрочна безработица, може да се разгледа и делът на дългосрочната безработица в рамките на общата безработица. Това дава индикация за честотата на това явление. В ЕС-28¹² честотата на дългосрочната безработица¹³ се е увеличила от 34,7 % през 2008 г. (четвъртото тримесечие) до 48,3 % през 2015 г. (четвъртото тримесечие), което отразява намаляването на процента на намиране на работа поради постоянно ниското търсене на работна ръка и увеличаването на несъответствията с уменията, което е свързано с икономическото реструктуриране и постепенното влошаване на уменията, тъй като периодът на безработица става по-дълъг. Държавите членки се представят много различно по отношение на това колко разпространена е дългосрочната безработица, като данните за четвъртото тримесечие на 2015 г. показват, че Дания, Финландия, Швеция и Обединеното кралство са с най-ниски нива (под 30%), а България, Ирландия, Хърватия, Италия, Португалия и Словакия са с нива над 55 %.

Участието в АПЗ може да помогне за намаляване на дългосрочната безработица чрез облекчаване на излизането от безработицата, а не като въздейства на притока към безработица,

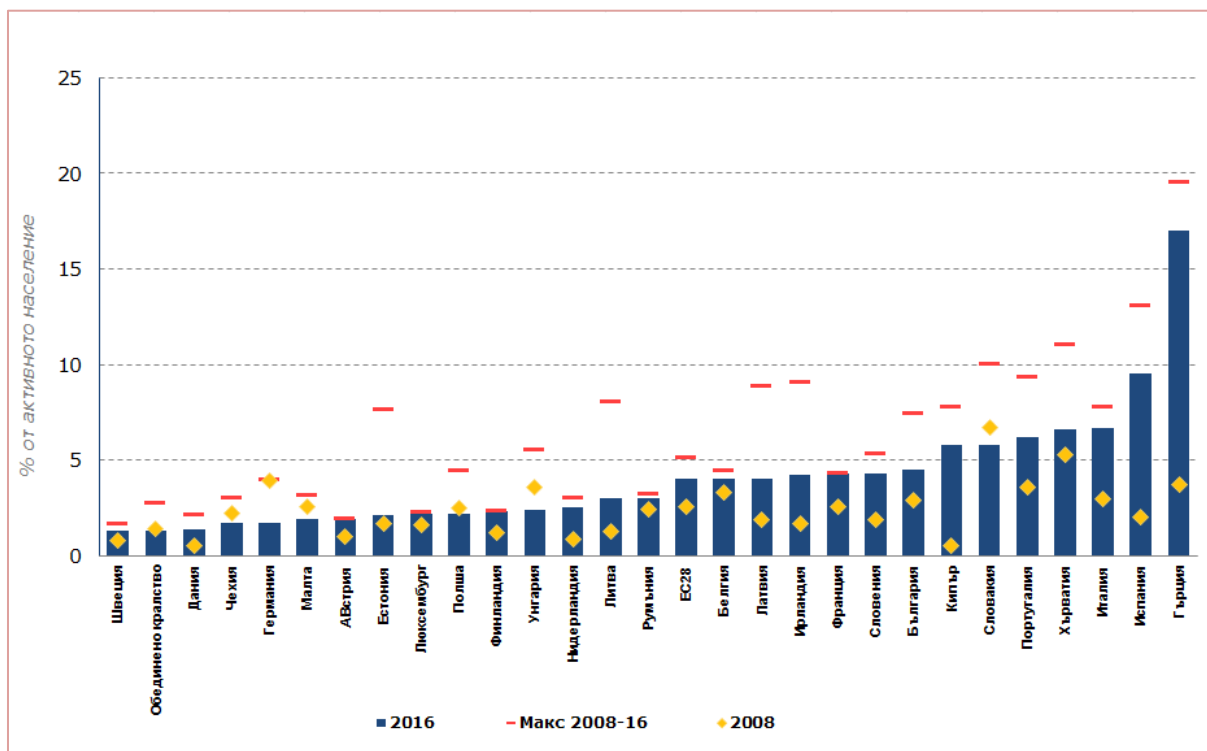
който е до голяма степен цикличен. Както се вижда от фигура 3, страните с най-ниски нива на дългосрочна безработица (Швеция, Австрия, Люксембург, Дания, Финландия и Германия) са сред тези, в които нивото на участие в АПЗ е най-високо. В други държави членки подкрепата за активизиране изглежда непропорционална на проблема с безработицата, пред който са изправени.

На по-високите нива на безработица обикновено се противодейства с комбинация от пасивни и активни политики на пазара на труда, както се вижда от фигура 4. Някои държави членки с висока безработица изразходват относително малки дялове от техния БВП за услуги на пазара на труда и активни мерки (особено България, Словакия, Кипър, Хърватия и Гърция). Същевременно тези страни имат сравнително високи разходи за пасивни мерки, като обезщетения за безработица (по-специално Ирландия и Испания, а Португалия и Италия в по-малка степен).

¹² Държавите, обхванати от данните в този информационен документ, са ЕС-28, освен ако не е посочено друго.

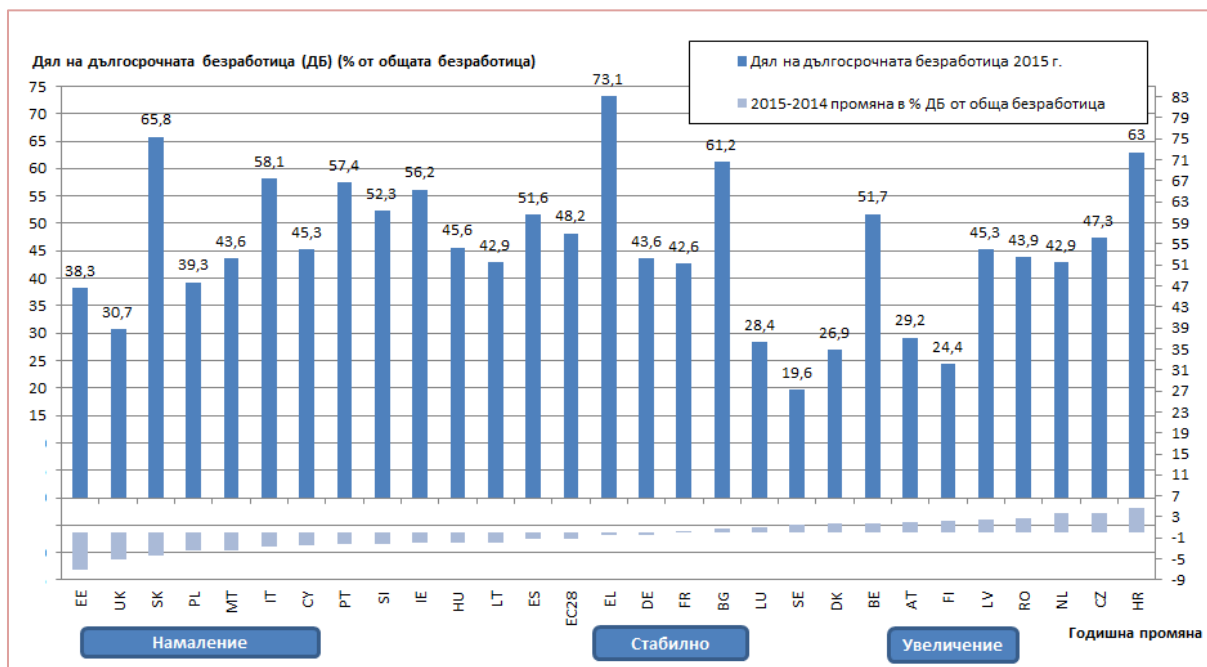
¹³ Честотата на дългосрочната безработица се изчислява като броят на лицата, които са били *безработни повече от 12 месеца*, се раздели на *общия брой на безработните*.

Фигура 1 – Дългосрочна безработица в % от активното население за ЕС-28 и в отделните държави членки през 2008 г. и 2016 г.



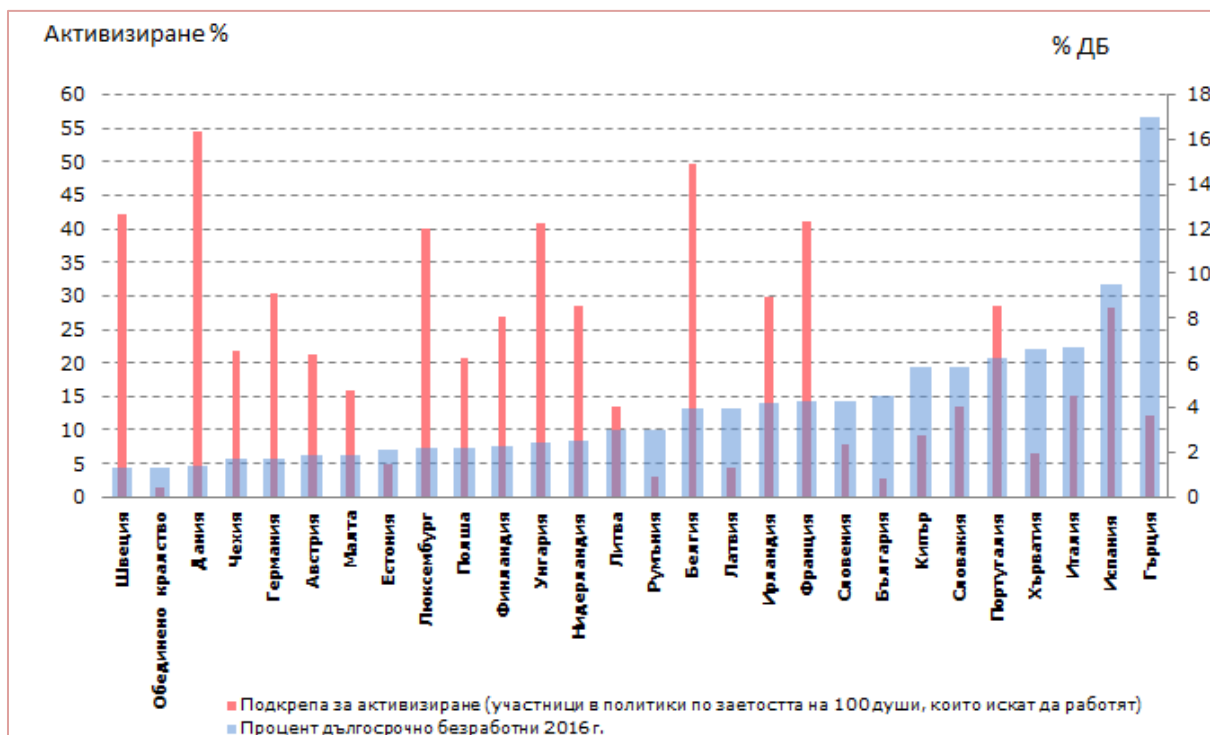
Източник: Евростат, „Наблюдение на работната сила“.

Фигура 2 – Дял на дългосрочната безработица в общата безработица в %



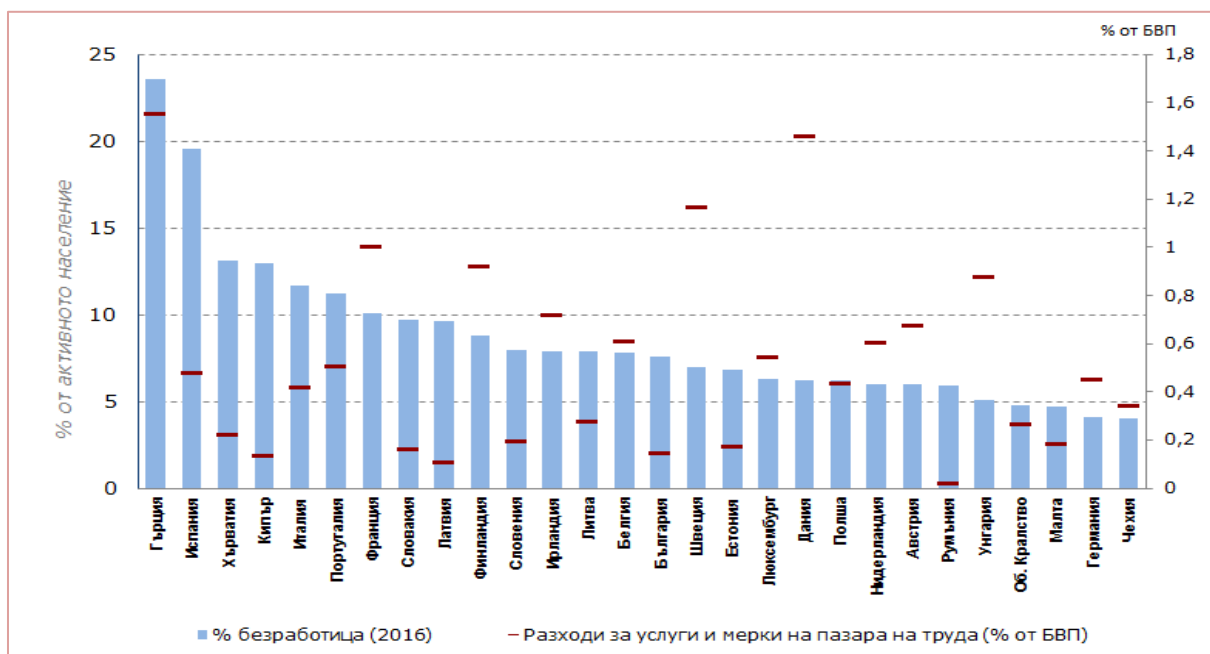
Източник: Евростат, „Наблюдение на работната сила“.

Фигура 3 – Подкрепа за активизиране (участници в политики по заетостта на 100 души, които искат да работят, 2015 г.) и коефициенти на дългосрочна безработица по държави членки, 2016 г.



Източник: Евростат, база данни за ППТ.

Фигура 4 – Разходи за услуги на пазара на труда, активни и пасивни мерки (% от БВП; от лявата страна) и коефициенти на безработица (от дясната страна) по държави членки, 2016 г.



Източник: Евростат, база данни за ППТ.

Забележка: „Услуги на пазара на труда“ се отнасят до категория 1 на база данни за ППТ, „активни мерки“ за категории 2–7, а „пасивни мерки“ за категории 8–9 (поддръжка и подпомагане на доходите при безработица, ранно пенсиониране). Данните за ППТ за Гърция и Обединеното кралство са за 2010 г., за Кипър за 2012 г., а за Ирландия и Испания за 2013 г.

3. ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ЛОСЛОВЕ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА

За безработицата може да има няколко причини, като липса на търсене на работна ръка или неадекватни умения. Тя може да бъде повлияна и от институционални фактори, като законодателството за защита на заетостта и данъчното облагане на труда. В отделен тематичен информационен документ се разясняват проблемите и предизвикателствата, свързани със защитата на заетостта. Някои от тези причини могат да се преодолеят чрез АПЗ, но те не са ефективни за всички безработни лица и при всички обстоятелства. Проектирането, обхватът и насочването на АПЗ и начина, по който те се изпълняват (т.е. чрез публичните служби по заетостта или други), са от голямо значение по отношение на тяхната ефективност и ефикасност. До момента са събрани значително количество данни за това какви политики работят най-добре, за кого и при какви обстоятелства. Въпреки това общоприето предположение е, че ранната намеса е от решаващо значение за предотвратяване на дългосрочната безработица. Изследване на Ecorys и IZA заключава, че *„няма една конкретна политика, която да служи като универсален инструмент за подобряване на перспективите на безработните на пазара на труда“*¹⁴. Всъщност изследването подчертава, че всички АПЗ имат както предимства, така и недостатъци. На практика това означава, че политиките ще трябва да бъдат приспособени към всяко отделно безработно лице, което изисква ефективни техники за профилиране. Този индивидуален подход включва откриване дали някой е нает в краткосрочен план или е потенциално дълготрайно безработен.

¹⁴ Ecorys/IZA, „Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures“ (Анализ на разходите и ползите от активните мерки, в сравнение с пасивните мерки), 2012 г.

Макар че много проучвания за оценка имат методологични недостатъци¹⁵ от съществуващата литература могат да се извлекат някои широки заключения, които могат да предоставят политически насоки на държавите членки при оформянето на техните АПЗ (вж. карето на страница 8)^{16 17}. **Стимулите за наемане на работа** за фирми в пазарния сектор не са много ефективни като цяло (освен в случаите, когато има много ниско търсене на работна ръка), тъй като те имат сравнително високи нетни обществени загуби¹⁸. Освен това съществува риск работодателите да изместят несубсидираните работници със субсидирани работници или да чакат, докато кандидатите за работа получат право на получаване на субсидии. Така че, ако се използват такива стимули, те трябва да бъдат целенасочени, ограничени по мащаб и временни. Необходимо е също така да бъдат въведени механизми за предоставяне на стимули за работодателите да запазят работниците след изтичането на срока на субсидията или да се комбинират с други мерки за АПЗ, за да се подобри пригодността за заетост на бенефициерите. Най-ниската ефективност обикновено се открива при създаването на директна заетост в публичния сектор (включително

¹⁵ Методологичните проблеми са свързани най-вече с липсата на противодействие, което след това трябва да се тълкува от данните, напр. използвайки техники за съвпадение. Случайните експерименти не са изправени пред този проблем, но все още са редки.

¹⁶ Изчерпателна оценка на ефективността на АПЗ може да бъде намерена в *Доклад за заетостта в Европа* от 2006 г. на Европейската комисия. Kluge et al. (2010; „Ефективност на европейските активни програми на пазара на труда“, *Labor Economics* 17, стр. 904-18) и Kluge et al. (2010; „Оценки на активни политики на пазара на труда: метаанализ“, *The Economic Journal* 120, стр. 452-77) предлага широки (мета-) анализи, базирани на голям брой изследвания.

¹⁷ По-подробен преглед на ефективността на АПЗ е даден в приложение 2.

¹⁸ Субсидираните работни места биха били създадени/поддържани така или иначе.

програми за заетост в публичния сектор).

АПЗ, насочени към запазване на заетостта, като програми за краткосрочна заетост, следва да се използват само за кратки периоди от време и при тежки рецесии. Целесъобразно и по-рентабилно са АПЗ, които преразпределят стимулите за хората, които понастоящем не са на пазара на труда, така че да се засили връзката им с пазара на труда и да се подсили стимулт им за излизане от безработицата. Тези АПЗ са особено ефективни по време на възстановителни периоди.

Като цяло има забавяне между прилагането на АПЗ и тяхното въздействие върху пазара на труда, въпреки че това е по-скоро валидно за някои мерки, отколкото за други. Проучванията, базирани на микроданни, показват, че въпреки че ефектите от АПЗ върху вероятностите за намиране на работа са сравнително малки в краткосрочен план, тяхното дългосрочно въздействие обикновено е по-съществено¹⁹.

¹⁹ „Ефективни активни политики на пазара на труда“, J. Voone & J. C. van Ours, IZA DP № 1335, 2004.

Активни политики на пазара на труда: инструменти и целеви групи

Успехът на АПЗ зависи не само от нивото на разходите, но най-вече от това как се разработват мерките и от начина, по който те се изпълняват.

- **Консултации и съдействие при търсене на работа:** тези мерки са предимно полезни за краткосрочно безработни, но те все още могат да играят ценна роля освен това, ако са част от индивидуализиран или специално съобразен подход за подкрепа на безработните. Индивидуализирането на подкрепата включва съвети, съчетани с редица потенциални видове подпомагане, включително професионално обучение, помощ при търсене на работа, курсове за „мотивация“ и социална подкрепа съобразно оценените нужди на кандидата за работа.
- **Субсидии за работодатели:** тези програми са относително скъпи и обикновено са насочени към най-неблагодетелстваните групи, за които другите мерки са се оказали неефективни. Тези мерки могат да изиграят важна роля при оказването на положително въздействие върху нагласите на работодателите към дълготрайно безработните, като свържат двете групи и предоставят на работодателите възможност да „тестват“ потенциалните служители при разходи, които са по-ниски от пълния размер на разходите за трудови възнаграждения.
- **Програми за пряка заетост/създаване на работни места:** Тези програми обикновено са насочени към средно и дълготрайно безработните, за да се избегнат нежелани последици за заетостта на краткосрочно безработните, например, когато участници, които иначе биха могли да намерят „реални“ работни места, се държат извън пазара на труда, докато участват в програмата. Тези програми обикновено са и по-стабилни и дълготрайни, за да се гарантира общата им ефективност им и ефективността по отношение на разходите.
- Обикновено се установява, че **обучението** има най-голямо дългосрочно положително въздействие, но е скъпо. Както обучението на работното място, така и общите програми и професионалното обучение са подходящи, но за различни цели. Проучванията показват, че общите програми допринасят за по-добро съответствие на уменията, особено след първото влизане на пазара на труда, докато (сертифицираните) програми за професионално обучение (на работното място или в съчетание с обучение в училище) се оказват много ефективни за спомагане на прехода от образование към работа.

За да се намали рискът от дългосрочна безработица, е важно да се адаптират комбинациите от мерки за активизиране и техния институционален модел спрямо икономическите условия. Предизвикателството е да се гарантира, че разходите за мерки за активизиране остават ефективни дори в икономически климат, при който създаването на работни места е трудно. На един ограничен пазар на труда трябва да се разгледа точният баланс между подходите „първо обучение“ и „първо работа“.

Публичните служби по заетостта играят решаваща роля за повторното интегриране на безработните. Това е така, защото те са най-подходящи за работа с различни групи безработни²⁰.

²⁰ Вж. тематичен информационен документ за публичните служби по заетостта.

За да функционира добре една публична служба по заетостта, тя се нуждае от:

- достатъчно персонал, който е подходящо обучен в аспекти, които подобряват качеството на услугата, като дискриминация, достойни работни места и работа с чувствителни случаи;
- интегрирани услуги, които взаимодействат ефективно с други държавни служби, особено тези, свързани с образованието, здравеопазването, жилищното настаняване и други социални услуги);
- добре изградена система за оценка и проследяване²¹.

²¹ Европейската мрежа за борба с бедността (EAPN): Борба за социална Европа без бедност: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Мониторингът и оценката са наистина от съществено значение за оценката и повишаването на ефективността. АПЗ по принцип не се наблюдават и оценяват. Развитието на култура на оценяване е важно и съществуват различни фактори, които могат да допринесат за това. Те включват политически ангажимент за

изготвяне на политики (и отчетност), основани на факти, правни изисквания за оценка, изисквания за оценка на европейското финансиране и обучение и образование на оценителите, за да се осигури оценка през целия политически цикъл.

Представяне на инструмент за АПЗ: стимули за заетост за създаване на работни места и подкрепа

Стимулите за заетост обикновено са целенасочени, временни и условни плащания или намаления на данъчни/социалноосигурителни вноски, които правят труда по-евтин за работодателите, което от своя страна увеличава търсенето на работна ръка. В рамките на ЕС една шеста от разходите за АПЗ бяха изразходвани за стимули за заетост, предшествани по значимост от разходите за обучение и услуги на пазара на труда.

В условията на слабо търсене на работна ръка, стимулите за заетост могат да бъдат привлекателен инструмент за подкрепа на заетостта, като същевременно подобряват пригодността за заетост на конкретни уязвими групи. Поради тази причина и предвид ограниченото фискално пространство в много държави членки, препоръката на Съвета за създаване на гаранция за младежта (2013 г.) призова за целенасочени и добре структурирани субсидии за заплати и за наемане на работа, а Препоръката на Съвета за дълготрайно безработните (2016 г.) финансовите стимули да бъдат насочени към схеми за подкрепа на интеграцията на пазара на труда, като например субсидии за наемане на работа и намаляване на социалноосигурителните вноски.

Ако обаче не са добре структурирани, стимулите за заетост могат да доведат до разточително изразходване на публични средства, особено ако субсидираните работни места биха били създадени/поддържани така или иначе (т.нар. „загуба на ефективност“) или ако субсидиите просто карат работодателите да наемат/да запазят определени работници вместо други (известно като „изместващ ефект“). Те могат също така да намалят производителността, ако създават стимули за компаниите да заменят работници с по-висока производителност с такива, които са с по-ниска производителност. Ако се създават работни места само по време на субсидията, това все още подобрява пригодността за заетост на участващите работници, но нетната социална полза е много по-ограничена или дори отрицателна.

Характеристиките на структурата, които помагат да се увеличат максимално ползите от стимулите за заетост, включват:

- **целенасоченост към безработни лица, които имат ограничени шансове за наемане на работа** (напр. дълготрайно безработните, за да се сведе до минимум риска от загуба на ефективност), но и групи със значително потенциално увеличение на производителността (например млади хора без трудов опит, които не са успели да намерят работа в рамките на определен период от време);
- **гарантиране, че субсидираният период увеличава производителността** на работника, напр. чрез ефективен компонент на обучение и менторство;
- **въвеждане на условия за увеличаване на вероятността трудовото правоотношение да бъде удължено след субсидирания период** (напр. проверки дали бенефициерът все още е нает от предприятието в определен момент след края на субсидията и/или дали във фирмата се създават работни места бруто или нето);
- **редовен мониторинг и оценка** на субсидираните фирми и тяхното поведение на наемане на работа, както и на работниците бенефициери.

Свързана литература:

Brown, A. (2015 г.), „Can hiring subsidies benefit the unemployed?“ (Могат ли субсидиите за наемане на работа да бъдат от полза за безработните?) IZA World of Labor 2015 г.; Европейска комисия (2014 г.). „Стимулиране на търсенето на работа: структурирането на ефективни субсидии за наемане на работа в Европа“, Европейска обсерватория на политиката по заетостта; Ръководители на ПСЗ (2013 г.), „Бележка на ръководителите на ПСЗ относно критериите за устойчиви субсидии за заплати.“ Отговор от Европейската мрежа на ръководителите на публичните служби по заетостта на призива за мерки, договорени на Берлинската конференция по младежка заетост на 3 юли 2013 г.

На фона на мерките за фискална консолидация, възможността за фискално маневриране е ограничена, а публичните разходи навсякъде са под натиск. Поради това следва да се обърне особено внимание на подреждането по приоритет на разходите, които са благоприятни за растежа. Това включва засилване, когато е необходимо, на обхвата на публичните служби по заетостта и АПЗ, но и засилване на тяхната ефективност, по-специално чрез подходящо насочване и индивидуализиране на подкрепата.

4. КРЪСТОСАН ПРЕГЛЕД НА АКТУАЛНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ПОЛИТИКАТА

Практиката на ЕС показва, че АПЗ стават все по-разнообразни по своя характер, следвайки по-адаптиран към индивидуалните нужди подход. Също така се поставя по-силен акцент върху налагането на изискванията за работа и взаимно задължение. Това означава, че получателите на обезщетения се очаква да се включат в наблюдаваните дейности за търсене на работа и да подобрят пригодността си за заетост „в замяна“ на получаването на обезщетения. През последните години държавите членки поставиха все по-голям приоритет върху постигането на ефективна координация на АПЗ чрез администриране на политиките по обезщетенията и „ползата от труда“, за да се прилагат последователни стратегии за активизиране.

Адаптирането на подкрепата спрямо индивидуалните нужди често изисква по-добра координация на услугите в различните организации. В отговор на тази необходимост държавите членки постигнаха съгласие в препоръката на Съвета да създадат единно звено за контакт за дълготрайно безработните. Обменът на данни и оперативно съвместимите платформи са от решаващо значение за ефективното предоставяне на услуги. Някои държави са напреднали в създаването на единно звено за контакт, докато други тепърва предприемат първи стъпки по

координиране на предоставянето на услуги във всички организации.

Прилагането на АПЗ продължава да бъде предизвикателство в някои държави членки. Възможно е публичните служби по заетостта да: (i) повишат своята ефективност и ефикасност, за да се гарантира, че търсещите работа я намират по-лесно; и (ii) да правят това с възможно най-ниски разходи. В няколко държави членки обществените публичните служби по заетостта все още могат да предоставят по-индивидуализирани и по-целенасочени услуги. Тези въпроси бяха разгледани (макар и в различна степен) в специфичните за отделните държави препоръки към няколко държави членки през последните няколко години като част от процеса на икономически мониторинг „Европейски семестьър“.

Редица държави например оказват по-индивидуализирана подкрепа за дълготрайно безработните в съответствие с препоръката на Съвета, която призовава за сключване на споразумения за трудова интеграция, които да адаптират подкрепата към индивидуалните нужди с ясни права и задължения както за безработните, така и за органите за подкрепа. Други страни са възложили на външни изпълнители услугите по заетост за дълготрайно безработните, а друга група от държави е увеличила обучението за дълготрайно безработните.

В България бяха предприети мерки за подобряване на насочването на АПЗ и за по-добро интегриране на услугите по заетост и социалните услуги за групите в неравностойно положение. Мярката насърчава наемането на дълготрайно безработни по чл. 55, буква в) от Закона за насърчаване на заетостта и по програмата за обучение и заетост на дълготрайно безработните, финансирана от държавния бюджет. Ще бъдат обхванати до 2 900 дълготрайно безработни лица, като в инициативата ще бъдат вложени общо 4,6 милиона евро.

В Дания бе въведена схема за премии за заетост за увеличаване на стимулите за дълготрайно безработните да се заемат с работа. Дълготрайно безработните, които започват работа, могат да получат освободена от данък „премия за работа“ в размер на 10 % от дохода, до максимум 2 500 DKK (336 EUR) на месец. Тази премия може да бъде отпусната за период до 18 месеца, като максималната обща премия за работа е 45 000 DKK (6 053 EUR) на човек. Това е временна политическа инициатива, която се очаква да продължи две години (от 1 април 2017 г. до 1 април 2019 г.).

В Естония програмата за пазара на труда в периода 2017—2020 г. предвижда Фондът за осигуряване при безработица да предлага активни мерки за предотвратяване на безработицата. Те включват мерки за подпомагане на участието във формално обучение, ваучери за обучение и компенсация на разходите за обучение на работодателите. Мерките ще бъдат насочени към хората, които все още са на пазара на труда. Основните целеви групи ще бъдат хора без професионална квалификация, хора с неактуално образование и умения, лоши езикови умения по естонски, тези във възрастовата група 50+ или хора, които се нуждаят от нова работа по здравословни причини.

Във Франция е създаден план за финансиране на допълнителни курсове за обучение на 500 000 търсещи работа лица и досега е довел до близо 1,1 милиона обучения в сектори с положителни трудови и икономически

перспективи. Около 28 % от обучението е насочено към нискоквалифицирани хора, 29 % към младите хора и 20 % към търсещите работа в дългосрочен план. Планът се изпълнява от регионалните съвети, които представляват равнището на местното самоуправление във Франция, отговарящо за професионалното образование и обучение чрез споразумения между държава-регион. Съгласно споразуменията регионите взимат решение за обучението, което ще се предлага, а публичните служби по заетостта предлагат обучението на търсещите работа. Планът е разширен до първата половина на 2017 г.

И накрая, Португалия стартира мярка, която ще помогне на безработните да получат постоянни договори, като се съсредоточава върху уязвими групи като младите хора, дълготрайно безработните и по-възрастните работници. С тази нова мярка подкрепа за получаване на срочни договори ще бъде оказвана само **в изключителни случаи** (например за много уязвими групи като бежанци и бивши осъдени лица). Програмата също така подкрепя превръщането на срочните договори в постоянни договори. Целта, поставена в националната програма за реформи на Португалия за 2017 г., е създаването на 15 000 работни места. Над 10 000 работни места вече са подкрепени по тази мярка.

Дата: 11.11.2017 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СТАТИСТИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ

Таблица 1 – Коефициенти на дългосрочна безработица за ЕС, еврозоната и отделните държави членки през 2014 г. и 2015 г. по пол

Пол:	Жени		Мъже	
Време:	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
ЕС-28	4,5	4,0	4,5	3,9
ЕЗ-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Източник: Евростат.

Таблица 2 – Дългосрочна безработица (12 месеца или повече) като процент от общата безработица, по пол (%)

Пол:	Жени		Мъже	
Време:	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
ЕС-28	47,6	46,2	48,6	46,7
ЕЗ-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Източник: Евростат.