Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

Р Е З О Л Ю Ц И Я

по

“ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА ОТНОСНО ИНТЕГРИРАНЕТО НА ТРАЙНО БЕЗРАБОТНИТЕ ЛИЦА НА ПАЗАРА НА ТРУДА”

(разработена по собствена инициатива)

София, 2016 г.

Председателският съвет взе решение за разработване на резолюция по

“Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда”.

Председателят на ИСС – проф. Лалко Дулевски, внесе за обсъждане от Пленарната сесия приетия от Председателския съвет проект на резолюция.

На свое заседание от 15.07.2016 г. Пленарната сесия прие резолюцията.

1. За ИСС дългосрочната безработица представлява един от най-сериозните проблеми на пазара на труда и сериозно предизвикателство пред икономическия растеж, поради което този въпрос е разгледан в редица негови актове[1]. ИСС приветства всички усилия на национално и европейско ниво, насочени към намаляване на дългосрочно безработните лица и тяхното обратно интегриране на пазара на труда.

2. В този контекст ИСС приветства Препоръката на Съвета, която по същество задава „рамка за действие в подкрепа на трайно безработните лица" и предлага стъпки за „персонализирана подкрепа, чиято цел е трайно безработните лица да се върнат на пазара на труда"[2].

3. Същевременно ИСС изразява съгласието си с Европейската комисия (ЕК), че Препоръката не може да бъде заместител на макроикономическите и индивидуалните политики, имащи за цел да създадат нови работни места в държавите членки, без които търсещите работа лица не могат да бъдат реинтегрирани.

4. ИСС възприема Препоръката на Съвета и като част от работата по разработването на Европейския стълб на социалните права, във връзка с който ЕК вече е започнала активна работа по няколко приоритета - „Инициатива за младежка заетост", чиято цел е преодоляване на безработицата сред младежите, както и „Европейски акт за достъпност", който улеснява достъпа до основни стоки и услуги на хората с увреждания.

---

[1] Становище на тема "Приоритети и политики за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз в България за периода 2014 – 2020 г."; становище на тема „Активният трудов живот на възрастните хора и солидарността между поколенията"; становище по приетата от Министерския съвет на 05.06.2008 г. "Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008-2015"; резолюция на тема „Действия в подкрепа на младите хора и борбата с младежката безработица в България"; резолюция по "Съобщение на Комисията – Годишен обзор на растежа 2013 г."; становище на тема „Пазарът на труда в условията на финансова и икономическа криза – предизвикателства и възможни решения"; анализ на тема "Антикризисните мерки на пазара на труда – опитът на страни – членки на ЕС".

[2] Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда {SWD(2015) 176 final}.

5. Също така ИСС констатира, че до този момент няма определена европейска цел, свързана с намаляване на дела или равнището на дългосрочно безработните лица. Независимо от това, ИСС оценява Препоръката на Съвета и като стъпка за постигане целите на Стратегия „Европа 2020“ и намаляване на безработицата като цяло. В тази връзка за ИСС остава открит въпросът до каква степен определено намаляване на дългосрочната безработица ще окаже отражение за постигане на целта от 75 % заетост, като ИСС подчертава необходимостта от предварителни оценки и анализ на въздействието.

6. Финансовата и икономическа криза през периода 2008 – 2009 г. оказа много сериозно негативно отражение не само върху икономиката на държавите членки, но и върху техните трудови пазари. В резултат на това в Европейския съюз (ЕС) като цяло броят на хората, безработни повече от една година, се е увеличил над два пъти от 2007 г. насам.

   6.1. Данните показват, че в резултат на формиращите се тенденции дългосрочно безработните лица са почти половината от всички безработни лица в ЕС, което е сериозен проблем с икономически и социални последствия. Обезпокоителен е и фактът, че средно за ЕС всяко едно от 20 икономически активни лица е дългосрочно безработно[3], с изключително малки шансове за намиране на работа към настоящия момент.

   6.2. На фона на общата негативна тенденция за дългосрочна безработица в ЕС, ИСС констатира много сериозните различия по този показател между отделните държави членки. От една страна най-добрите постигнати резултати са в Швеция, Австрия и Германия, докато на другия полюс са страни с най-висок процент дългосрочна безработица като Гърция, Испания, Хърватия, Словакия, Португалия, Италия и др. В това отношение ИСС е

[3] Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда {SWD(2015) 176 final}

обезпокоен от големите различия в равнището на дългосрочната безработица например между Австрия и Гърция, които са от порядъка на 11 пъти.

7. Според представените от ЕК данни всяка година около 20 % от дългосрочно безработните лица преминават към икономически неактивното население, тъй като се обезкуражават да търсят работа.

7.1. ИСС счита, че този процент е по-висок в страните с по-слабо икономическо развитие и с по-висок дял на дългосрочно безработните лица от всички регистрирани безработни лица. Поради това може да се твърди, че реалните проблеми с дългосрочната безработица в страните с най-високо официално равнище на този показател са много по-големи, което обективно увеличава истинските различия между тях и страни като Швеция, Австрия, Германия и някои други.

8. Във връзка с това ИСС поставя въпроса за наличието на някои методологически проблеми при реалното отчитане на дългосрочно безработните лица, на базата на което се извеждат основни констатации и се предлагат ключови решения и политики на европейско и национално равнище.

8.1. Според официално възприетите методики за оценка дългосрочно безработните лица са част от икономически активното население, когато те търсят активно работа. Същевременно активно търсещите работа могат да бъдат по-лесно регистрирани в съответните бюра по труда и оттам да им бъдат предоставени необходимите услуги.

8.2. ИСС обаче е убеден, че е налице един друг контингент от хора, които не работят и не търсят активно работа поради редица причини, една от които е липсата на подходящи работни места за тях. От методологическа гледна точка този контингент от населението не попада сред отчетените дългосрочно безработни лица и се причислява към населението извън работната сила (икономически неактивното население). Затова според ИСС при официално прилагания методологически подход за идентифициране и

оценка на дългосрочно безработните лица проблемът с трайната невъзможност на определен брой хора да започнат активна трудова дейност до известна степен е недооценен, а мерките и политиките не обхващат всички нуждаещи се лица.

9. ИСС споделя разбирането, че дългосрочната безработица е проблем не само за съответните лица, но е предизвикателство и пред икономическия растеж на държавите членки, тъй като води до по-висок риск от социално изключване и бедност, а също и до значително увеличаване на социалните разходи и по-нататъшен натиск върху публичните финанси.

9.1. Освен преките социални разходи дългосрочната безработица води и до редица други косвени за обществото разходи. За съжаление дългосрочно безработните лица обикновено са с по-сериозни здравословни проблеми и липса на здравни осигуровки, което всяка година изисква допълнителен ресурс за покриване на техните здравни нужди.

9.2. Една част от подобен тип лица прибягват по-често и до незаконни начини за придобиване на доходи, което от своя страна натоварва допълнително финансово други системи, свързани с поддържане на вътрешния ред и сигурността на страната, съдебната система и др.

10. ИСС още веднъж подчертава, че Европа все още плаща високата цена от политиката на строги икономии и продължителната икономическа криза. И независимо че от 2013 г. безработицата в ЕС намалява, то все още над 22 млн. души[4] остават безработни, като тенденция на нарастване се наблюдава при младежката и дългосрочната безработица.

11. Според ИСС групите с най-висок риск от изпадане в дългосрочна безработица са хората с ниско образование или без образование и квалификации; по-възрастните лица поради остарели умения и знания; младежите без опит и практически

[4] По данни на Евростат.

умения; хората с увреждания и със специални потребности; маргинализираните групи и не на последно място - живеещите в селските, планинските и полупланинските райони.

11.1. За ИСС младежката безработица е едно от най-големите предизвикателства пред Европа и е индикатор за цялостното състояние на заетостта и икономиката на стария континент. В тази връзка все по-голямо безпокойство буди фактът, че над 7,8 млн. младежи[5] в ЕС не могат да намерят работа, а делът на дългосрочно безработните и работещите принудително на непълно работно време продължава да бъде много висок.

11.2. ИСС констатира, че силно засегнати от дългосрочна безработица са и по-възрастните хора, при които се наблюдава определена дискриминация при наемане на работа. Същевременно онези от тях, които са загубили своята работа поради преструктуриране на даден сектор, се нуждаят от надграждане на умения и допълнително обучение. Затова ИСС подчертава, че политиките и мерките за възрастните лица трябва да осигуряват обучение и учене през целия живот, но не само за заетите, а и за безработните възрастни хора.

11.3. ИСС обръща внимание и върху съществуващите различия по пол във връзка с риска от изпадане в дългосрочна безработица. В това отношение се констатира, че в резултат на икономическата криза вероятността за попадане в дългосрочна безработица е по-висока при мъжете отколкото при жените, като тази тенденция в ЕС като цяло е съпътствана и от по-високия дял на ранно напусналите образователната система момчета, спрямо този на момичетата.

11.4. Според ИСС част от майките, които по-дълго отглеждат децата си вкъщи поради различни причини – липса на достатъчно социални услуги, липса на

[5] Данни от Евростат за възрастовата група 15-29 г. за 2015 г., като за същата година броят на младежите във възрастовата група 15-24 г. е 4,6 млн.

работа, многодетно семейство и други, формират една специфична група в риск от дългосрочна безработица и последваща социална изолация.

11.5. В предишни свои актове ИСС препоръчва редица мерки за преодоляване на социалната изолация и за създаване на възможности за подходяща работа на хората с увреждания[6] и хората със специфични потребности. Те най-често са дългосрочно безработни не поради нежелание, а поради липса на подходящи за тях работни места или неинформираност за съществуващите възможности.

12. В редица свои актове[7] ИСС акцентира върху сериозните последствия, в т.ч. и безработицата, в резултат от ранното отпадане от образователната система като един от най-тежките проблеми за страната ни. По своя характер ранното отпадане от училище формира на практика контингент от бъдещи необразовани и в голяма степен неграмотни хора, които не могат да се включат на пазара на труда и остават трайно икономически неактивни.

12.1. С особено безпокойство ИСС подчертава тревожната тенденция, при която голяма част от ранно отпадналите от училище деца са от семейства, в които родителите са също ранно отпаднали или въобще не са посещавали училище.

12.2. Според ИСС, по-чувствителното намаление дела на ранно отпадналите, както и тяхната обратна интеграция в образователната и професионалната система, е една от най-ефективните мерки за намаляване на дългосрочната безработица в един по-продължителен период.

---

[6] Становище на ИСС „Трудовата заетост на хората с увреждания“, 3 декември 2012г.

[7] Становище на ИСС „Политики за ограничаване ранното напускане на образователната система”, резолюция по „Проект за Национална програма за реформи на Република България”; резолюция по „Демографските предизвикателства пред България в контекста на Стратегия „Европа 2020”; резолюция по “Проект на Стратегия за превенция и намаляване дела на отпадащите и преждевременно напусналите образователната система (2013–2020)”; резолюция по „Мерки за намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система” и анализ „Преждевременно напускане на образователната система”.

12.3. Същевременно ИСС констатира, че този и редица други въпроси, отнасящи се до цялостната политика по превенция на дългосрочната безработица, не се разглеждат в Препоръката на Съвета.

12.4. ИСС алармира и за друго много сериозно предизвикателство в образователната система не само в България, но и в целия ЕС, свързано с дела на младите хора, които попадат в т.нар. "образователна бедност". В тази връзка изнесените данни в Обзора на образованието и обучението[8] за 2015 г. показват, че при 15-годишните с нисък социално-икономически статус вероятността да не придобият базови умения, като езикова и математическа грамотност, е пет пъти по-голяма в сравнение с техните връстници от по-заможните социални слоеве.

12.5. ИСС изразява своето безпокойство, че дългосрочната безработица в редица държави членки е вече потомствена, различните поколения в една фамилия не работят, а разчитат на социални помощи, доходи от други източници, подпомагане в натура и други.

13. Неведнъж ИСС е подчертавал в свои актове, че неформалната икономика и нерегламентираният труд най-често са типичната среда за хора, които са дългосрочно безработни или изпаднали в т.нар „капан на бедността" и които намират временно, но несигурно препитание за себе си и за семействата си[9]. В тази връзка ИСС е убеден, че мерките за ограничаване дела на неформалната икономиката могат да се разглеждат и в контекста на общите усилия за намаляване на дългосрочната безработица.

14. Като цяло ИСС счита за необходимо на базата на задълбочен анализ на основните профили и характеристики на дългосрочно безработните в страната да се изведат много по-конкретно и ясно основните рискови групи и причините за попадането им в дългосрочна безработица. Такъв анализ и съответстващите му изводи и

[8] http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor_bg.htm

[9] Становище на ИСС „Ограничаване и превенция на неформалната икономика в България като възможност за стимулиране растежа и заетостта", 29 април 2015 г.

оценки трябва да стане обективна основа за формирането и предлагането на политиките и мерките по ограничаване на дългосрочната безработица с конкретна насоченост към целевите групи, както и очакваните резултати.

15. Според ИСС изпълнението на Препоръката на Съвета изисква по-конкретни оценки относно необходимите институционални и организационни промени, както най-вероятно и допълнителни средства за нейната реализация в България. Същевременно ИСС настоява за повече гъвкавост и самостоятелност на отделните държави членки при прилагането на тази препоръка, като се отчитат специфичните национални особености и възможности.

15.1. Например във връзка с предложението за определяне на „единно звено за контакт“ с дългосрочно безработните лица ИСС подчертава, че в областта на информирането, консултирането, посредничеството и социалните услуги в страната работят две институции – Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане и независимо от досегашното добро взаимодействие между тях, изпълнението на посочената препоръка най-вероятно ще изисква допълнителни правни и институционални промени.

15.2. ИСС споделя разбирането за „индивидуална подкрепа” на дългосрочно безработните лица, което би могло да стане чрез модернизация на предлаганите от Агенцията по заетостта услуги. Същевременно ИСС подчертава изключително голямото разнообразие на характеристиките на тези лица и необходимостта от достатъчен капацитет, например на медиатори за работа с тази специфична група и ресурси за такава персонализация.

15.3. ИСС обръща внимание, че съгласно българското законодателство за „продължително безработни лица” се считат тези, които имат непрекъснато поддържана регистрация в бюрата по труда, не по-малка от 12 месеца. Поради това на практика продължително безработно лице, което се

регистрира в бюро по труда като търсещо работа, ще има статут на новорегистрирано, а не на продължително безработно лице.

15.4. ИСС отбелязва, че дългосрочно безработните лица съгласно българската нормативна уредба към момента не получават никакви обезщетения за безработица и единственото възможно подпомагане е под формата на социални помощи.

16. ИСС приветства идеята на Съвета за разработване на предложения за подкрепа на дългосрочно безработните лица по аналогия с „Гаранцията за младежта", които да бъдат включени в Европейската стратегия по заетостта. В същото време трябва да се има предвид, че постигането на такава цел е поставено пред сериозни предизвикателства, свързани с наличието на структурни дефекти, изразяващи се в недостиг на работни места и работна сила с подходяща квалификация.

16.1. Според ИСС са необходими и сериозни интервенции за намаляване на демотивиращите фактори за започване на работа, увеличаване стимулите за бизнеса за наемане на дългосрочно безработни, промени в системата на професионалното образование и обучение и т.н. Всички тези мерки и действия изискват необходимото време, промени и ресурси и обективно едва ли могат да се очакват по-значими резултати в краткосрочен план без наистина много бързи, ефективни и ефикасни действия от страна на държавите членки.

16.2. ИСС подкрепя предложението на Съвета в "споразумението за работна интеграция"[10] да бъде включено задължение регистрираното дългосрочно безработно лице "да приема предложения за подходяща работа и да посещава и участва в мерки за образование, обучение, преквалификация или за заетост", като подчертава, че такова изискване има и в момента в

[10] Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда {SWD(2015) 176 final}

българското законодателство (чл. 20, ал. 4, т. 4 от Закона за насърчаване на заетостта).

17. В този контекст ИСС отбелязва действията на българското правителство, заложени в НПДЗ за 2016 г., които предвиждат по ОП „Развитие на човешките ресурси" 2014-2020 г. да се финансират различни услуги за търсещите работа лица и за работодателите. Предвижда се също, в рамките на центровете за заетост и социално подпомагане, съвместни екипи от двете ресорни агенции да предоставят комплексни услуги за най-уязвимите групи.

17.1. ИСС изразява подкрепата си и за стартиралата през май 2016 г. Програма за обучение и заетост на продължително безработни лица на Агенцията по заетостта, в която се дава предимство на региони с безработица над средното за страната равнище.

17.2. ИСС отбелязва с удовлетворение, че в проектите на социалните партньори целева група са продължително безработните лица, на които се осигурява обучение по ключова компетентност и професионална квалификация, както и заетост в рамките на проекта и последваща.

18. Убеждението на ИСС е, че решаващо значение за успеха на Препоръката на Съвета ще има начинът, по който програмите и ресурсите за дългосрочно безработните лица ще бъдат насочени към потребностите на работодателите и техните намерения да осигурят трайни работни места. В това отношение ИСС споделя оценката, че в някои случаи програмите за дългосрочно безработни лица не са насочени към такива цели, а работодателите не участват достатъчно активно в организираните от службите по заетостта дейности.

18.1. ИСС приветства предложението за по-тесни връзки с работодателите, като "финансовите стимули да бъдат насочени към схеми за подкрепа на интеграция на пазара на труда, например субсидии за наемане на работа и намаляване на социално-осигурителни вноски с цел да бъдат увеличени

възможностите за намиране на работа за регистрираните дългосрочно безработни лица”[11].

18.2. ИСС препоръчва да се проучи опитът на някои държави членки по отношение на стимулите за наемане на дългосрочно безработните, като се оцени възможността за прилагане на добрите практики в България.

18.3. Същевременно ИСС предлага подходът за разпределение на финансовите средства и определяне на кръга от субсидираните работни места да бъде добре обмислен и аргументиран, за да не се получи нецелесъобразно изразходване на публични средства за работни места, които ще бъдат създадени поради икономическа нужда, или пък да се използват средствата от програмите с цел заместване на едни действащи работници с други - от контингента на дългосрочно регистрираните лица.

18.4. На база на множеството програми и мерки, както и проектите на социалните партньори, ИСС е убеден, че обучението на дългосрочно безработните лица чрез работа на конкретно работно място е най-бързият и ефективен начин за възстановяване на трудовите навици и придобиване на нови умения и квалификация.

18.5. В тази връзка ИСС е убеден, че както натрупаният вече опит в страната, така и активното участие на социалните партньори са достатъчни гаранции за организирането и провеждането на една целенасочена и резултатна политика по активиране интереса и участието на работодателите в интегрирането на дългосрочно безработните лица на пазара на труда.

19. ИСС счита, че важен елемент от политиката за справяне с дългосрочната безработица трябва да бъде създаването на програми за „поддържане на уменията”, при временна загуба на работа, както и програми за обучение и преквалификация, съобразени с търсените и предвижданите от страна на

[11] Препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда {SWD(2015) 176 final}

работодателите и на пазара на труда потребности от умения. Същевременно ИСС споделя призива на ЕК всички тези програми да се приемат в тясно сътрудничество със социалните партньори, като се насърчават работодателите да използват възможностите и на корпоративната социална отговорност.

19.1. ИСС изразява надежда, че инициативата за справяне с дългосрочната безработица ще даде необходимия тласък на процесите на сътрудничество между държавите членки в областта на образованието и обучението[12], включително на валидирането на неформално и самостоятелно обучение[13].

19.2. ИСС призовава за по-широко популяризиране на информацията за правата и задълженията на участниците на трудовия пазар и на онези, които временно са извън него, за възможностите за търсене на работа, както и за негативните последици в личен и обществен план от продължителната безработица и трудовата неактивност.

19.3. Поради трудностите при прогнозирането и планирането на нуждите от работна ръка, ИСС подчертава нуждата от допълнително укрепване на експертния капацитет както на държавната администрация, така и на социалните партньори, като се търсят всички възможности за обединяване на техните усилия.

20. ИСС напомня, че Европейските структурни и инвестиционни фондове са основният източник на европейско финансиране за постигане целите на Препоръката на Съвета, който е ограничен във времето за отделни проекти или програми. Затова ИСС се присъединява към призива на Европейския парламент ЕК да съдейства за бърз достъп до финансиране от фондовете на ЕС и да

[12] Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението (“ET2020”).
[13] Препоръката на Съвета от 20 декември 2012 г. относно валидирането на неформално и самостоятелно обучение.

„мобилизира допълнителни средства, когато е възможно,”[14] следвайки добрата практика на “Европейската гаранция за младежта”.

21. Същевременно, тъй като тези средства са само част от общите разходи за (ре)интеграция на дългосрочно безработните на пазара на труда, местните, регионалните и националните власти трябва да поемат своята отговорност, като осигурят необходимите ресурси в дългосрочен план. Затова ИСС призовава за диференциран подход при изготвяне на националните мерки, който да отчита икономическите и демографските различия на ниво общини, селски и градски райони, както и актуализиране на регионалните/местните програми за развитие[15].

22. В заключение ИСС се присъединява към позицията на ЕП, „че, за да се прилага ефективно препоръката, тясното сътрудничество между Комисията и държавите членки, а на национално равнище – между (секторните) социални партньори, организациите на гражданското общество, представляващи безработните лица, местните и регионалните органи, публичните и частните служби по заетостта, учрежденията, предоставящи социални и здравни услуги, и местните и регионалните институции за образование и обучение, е от първостепенно значение, както и активното участие на работодателите, с цел по-добро разбиране на изискванията и нуждите на предприятията” [16].

(п)

проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

[14] Резолюция на Европейския парламент от 29 октомври 2015 г. относно препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда (2015/2820(RSP)).
[15] Становище на ИСС “Възможности за развитие на регионите чрез използване на инструмента „Водено от общностите местно развитие“, 2014 г.
[16] Резолюция на Европейския парламент от 29 октомври 2015 г. относно препоръка на Съвета относно интегрирането на трайно безработните лица на пазара на труда (2015/2820(RSP)).