

Държавата и сегментацията на пазара на труда в България – какво разкриват резултатите от изпълнението на мярката 60/40?

Драгомир Драганов*

Резюме: С избухването на COVID-19 България мобилизира значителен финансов ресурс за справяне с последствията на пандемията върху икономиката, пазара на труда и благосъстоянието на домакинствата. Мярката 60/40, по която работодатели от засегнати от пандемията сектори можеха да получат подкрепа за запазване на съществуващите работни места, се превърна във важен елемент на тези усилия. С бюджет от близо 2 млрд. лв., мярката подкрепи запазването на над 340 000 работни места. От изследователска гледна точка, обаче, остават недостатъчно добре изяснени нейните социални последствия, включително върху неравенствата на пазара на труда. Настоящото изследване се опитва да допринесе за запълването на тази празнина, като поставя резултатите от изпълнението на мярката в контекста на проблема за сегментацията на труда. На базата анализ на свободно достъпни данни, публикувани от държавни институции, в статията са дискутирани някои дисбаланси, свързани

с изпълнението на мярката 60/40, които биха могли да задълбочат неравенствата на пазара на труда и разширят сегмента на работните места с влошаваща се адекватност на заплащането. В тази връзка са идентифицирани области за бъдещи изследвания и възможни подобрения на подхода при изучаването на въздействията от мярката. Също така, дискутираните проблемни области хвърлят светлина върху някои аспекти относно ролята на държавата и публичните политики за оформянето на сегментацията на пазара на труда в България.

Ключови гumi: мярка 60/40, сегментация на пазара на труда, неравенства на пазара на труда, политика на пазара на труда, COVID-19.

JEL: J38, J48, Z13.

Въведение

През март 2020 г., в отговор на пандемията на COVID-19, в България бе въведено извънредно положение. В резултат на наложените епидемични мерки и шока върху глобалната икономика, пазарът на труда у нас понесе силен удар. Коефициентът на безработица за населението на 15 и повече години се увеличи от 4,2% през 2019 г. до 5,1% през 2020 г. и

* Драгомир Драганов е доктор по социология, асистент в катедра „Икономическа социология“ на УНСС.

продължи да нараства до 5,3% през 2022 г. (Министерство на финансите, 2022, с. 25). Възстановяването започна още през същата година, но все пак през 2021 г. общият брой на заетите остана с 2,1% по-малък от нивото си отпреди пандемията (Министерство на финансите, 2022, с. 21).

Още в началото на пандемията бе даден старт на т.нар. „мярка 60/40“. По нея работодателите можеха да получават под формата на парична подкрепа 60% от средния осигурителен доход на работници и служители, както и 60% от дължимите за сметка на работодателя осигурителни вноски, за които в определен момент е въведен режим на работа, свързан с ограничаване на отработеното време – било то поради влязъл в сила акт на държавен орган за преустановяване на дейността или свързан с пандемията спад в приходите. Със срок на изпълнение от 28 месеца (от март 2020 г. до юни 2022 г.), по данни на Националния осигурителен институт, по мярката подкрепа за поне един месец са получили 13 677 работодатели и са запазени работните места на 341 877 работници и служители. Изплатеният финансов ресурс възлиза на близо 2 млрд. лв. – 1 995,4 млн. лв. (Национален осигурителен институт, 2022а, с. 17). Мярката бе отворена за почти всички сектори на икономиката, но подкрепата остана концентрирана в регионите с най-голяма икономическа активност и в определени сектори (сред тях преработваща промишленост, хотелиерство и ресторантьорство, търговия и др.).

За разлика от други държави, в които подобни схеми за редуциране на отработеното време (short-time work schemes) и компенсаци за заплати (wage compensation schemes) са част от националното трудово законодателство и социална

практика от години (напр. известната схема *Kurtzarbeit* в Германия е въведена още през 1910 г. в отговор на нуждата от реструктуриране на някои индустриални сектори), България няма много опит във формулирането и изпълнението на подобен тип мерки. Единични опити са правени в годините на глобалната финансова и икономическа криза с известното Постановление № 44 от 2009 г. за изплащане на компенсации на работещите в индустрията и услугите, за които е въведено непълно работно време по инициатива на работодателя поради производствена необходимост, както и с процедури, финансирани от Европейския социален фонд на Европейския съюз през същия период.

Тези обстоятелства обясняват защо изпълнението на тази мярка предизвиква особен изследователски интерес. От една страна, по нея за две години и половина бе мобилизиран финансов ресурс в мащаби, непознати в съвременната история на политиката на пазара на труда в България. От друга страна, доколкото страната ни няма опит в прилагането на подобни схеми, е от ключово значение да се изяснят въздействията ѝ, доколкото това е възможно с наличните достъпни данни, не само върху икономиката, но и върху пазара на труда и благосъстоянието на работниците и служителите, чиито работни места са защитени. Също така, доколкото мярката не стана постоянен елемент на законодателството, регулиращо трудовете и свързаните с тях отношения, подобни изследвания биха били полезни, за да се установят областите, в които има критична необходимост от натрупване на социално знание (т.нар. „бели полета“). Това би подпомогнало формулирането на по-добре работещи интервенции при възникване на извънредни ситуации, налагащи

разходване на публичен ресурс за защита на работните места, при това не само като отделни политически действия, а и с цел постигане на синергичен ефект с други елементи на политиките на пазара на труда и социалната защита.

Една от областите, която остана настрана в рамките на публичния дебат по повод изпълнението на мярката, бе темата, свързана с неравенствата на пазара на труда и по-специално сегментацията на пазара на труда. Във фокуса на вниманието преди всичко бе статистическата информация колко са запазените работни места и колко работодатели са получили подкрепа, от кои сектори са и колко средства са изплатени. В много по-малка степен бе дискутиран, ако изобщо е влизал в обществения дебат, въпросът какво е качеството на работните места, за чиято защита се предоставя подкрепа.

Затова и настоящото изследване си поставя за цел да насочи вниманието към някои важни детайли от изпълнението на мярката в контекста на темата за сегментацията на пазара на труда. Сегментацията на пазара на труда се разбира като процес, при който пазарът на труда се разделя на субпазари, всеки от които включва работни места с определени, по-добри или по-лоши, характеристики по отношение на тяхното качество. Измежду тези характеристики внимание заслужават заплащането на труда и елементите на условията на труд, защитата срещу недоброволно прекратяване на трудовите правоотношения, гаранциите за равно третиране и недискриминация, регламентите по повод осигуряване на безопасност и здраве при работа, защитата срещу рисковете от загуба на доходи от труд поради създаване на социалните рискове. В този ред на мисли

се споделя разбирането, че държавата е важен субект на пазара на труда и чрез провежданите трудови и социални политики може по траен начин да повлияе върху структурирането и възпроизвеждането на неравенствата в него. Доколкото ресурсът, заделян за мярката 60/40, е наистина внушителен, не бива да бъде пренебрегван въпросът как резултатите от тази интервенция, съответно и ролята на държавата, могат да бъдат тълкувани именно в такъв контекст.

Теоретични постановки

Според неокласическата икономика на труда, при съвършена конкуренция заплатата на работниците е функция на техните личностни характеристики, както и от характеристиките на работното място, имащи отношение към неговата атрактивност. Доколкото при съвършена конкуренция информацията е общодостъпна, работниците са наясно каква заплатата могат да получат за всяко едно работно място при дадена комбинация от личностни характеристики и затова се счита, че те са в състояние да максимизират своята нетна работна заплатата при оптимална стратегия за търсене. С други думи, „работните места се разпределят чрез процес на свободна и честна конкуренция“ (Реск, 2013, с. 119). На този обяснителен модел се противопоставя концепцията за т.нар. „дуален“ пазар на труда, разработена от Peter Doeringer и Michael Piore през 60-те години на миналия век (Реск, 2013). Според тях, дуалният пазар на труда се състои от два сегмента: „първичен“ и „вторичен“ сектор. В първичния сектор са по-високоплатените, изискващи по-висока квалификация и по-сигурни работни места, с повече кариерни перспективи за заемащите ги. Вторичният сектор обхваща нископлатените работни места,

с изисквания за по-ниска квалификация, с по-лоши условия на труд и постоянен риск от безработица. В него жените, младите хора, хората с увреждания, представители на етнически групи са свърхпредставени, докато мъжете в зряла възраст доминират в първичния сектор. Първоначално се смята, че двигателите на тези неравенства са преди всичко технологичните нововъведения и развитието на олигополни пазарни структури, позволяващи поддържане на сигурността на работните места в първичния сектор, но с развитието на концепцията се идентифицира и ролята на някои социално-психологически, икономически и политически процеси и явления, за които ще стане дума по-нататък.

Концепцията за дуалния пазар на труда се аргументира с някои недостатъци на неокласическия модел. Обобщени от Lang и Dickens, те са най-общо три (Lang and Dickens, 1998). Първо, неокласическият модел е изграден при допускането за съвършена конкуренция, което в общия случай не отговаря на икономическата действителност. Централната теза е, че е налице трайно свърхпредлагане на работна сила за някои работни места, а не временно неравновесие, което впоследствие да бъде отстранено по силата на пазарните механизми. По-конкретно, хора, които имат нужната квалификация да заемат въпросните работни места и всъщност желаят да ги заемат, срещат бариери от структурно естество. Формира се т.нар. „дуален“ пазар на труда, с много малка или практически отсъстваща мобилност между двата му сектора. Също така, даден продукт може да бъде произведен по различни технологии и да бъдат привлечени работни места с различни характеристики, т.е. фокусът се измества от индивидуалните характеристики на работниците,

както предполага неокласическият модел, към характеристиките на самите работни места. Затова и концепцията за дуалния пазар на труда илюстрира себе си през призмата на разликата между „добрите“ и „лошите“ работни места, вместо между високо- и нискоквалифицираните работници (Kalleberg and Sørensen, 1979). Накрая, някои външни за икономическата система социално-психологически обстоятелства също играят важна роля за формирането на неравенствата на пазара на труда. Шансовете за заемане на дадено работно място зависят от формирането на трудови навици и опит, характерни за съответната работа. В този ред на мисли, трудовите навици и опитът, придобивани на работните места от вторичния сектор, са свързани с усвояване на конкретни операции и задачи и не изискват по-абстрактно разбиране за работния процес, както е при работните места от първичния сектор. Така работещите във вторичния сектор не могат да го напуснат не само поради липсата на „добри“ работни места, но и поради институционални пречки.

Съвременните социологически концепции за пазара на труда разширяват идеята за неговата „дуалност“ и се опитват да преодолеят нейния чисто описателен характер, хвърляйки светлина върху механизмите, водещи до такива резултати. Изтъква се значението на комбинация от фактори, определящи начина, по който ще бъдат разпределени работните места в икономиката. Говори се за наличието на т.нар. „вътрешни“ пазари на труда като комплекс от правила, определящи мобилността на работниците в рамките на самото предприятие или компания (Kalleberg and Sørensen, 1979). Що се отнася до „външните“ пазари на труда, при които заплащането и мобилността на

работната сила се определят от пазарни сили, освен търсенето, на преден план се извежда значението и на предлагането на работна сила, както и на ролята на държавата. Нещо подобно дава основание да се говори за сегментация на пазара на труда на повече сектори, а не само на два – първичен и вторичен.

По този повод Reich, Gordon и Edwards дефинират сегментацията на пазара на труда като процес, при който в резултат на политически и икономически сили пазарът на труда се разделя на субпазари, всеки със своите характеристики и правила на поведение. Тези сегменти се появяват и по вертикалата, и по хоризонталата на професионалните йерархии. Половите и расовите предразсъдъци, сложността на труда, характеристиките на фирмата и сектора се изтъкват като най-важните фактори (Reich, Gordon and Edwards, 1972). Концепцията за субпазарите като институционализирано разделение на труда на професионален признак се възприема и от други автори, които обаче добавят въпроса за властовите асиметрии в договарянето между ангажираните страни – не само между наемния труд и собствениците на капитала, но и в рамките на самия наеман труд (Krekel, 1980).

Особен изследователски интерес представлява ролята на държавата и политиката на пазара на труда по повод неговата сегментация. Този въпрос е като че ли един от най-противоречивите и в икономическите, и в социологическите подходи към изучаването на това явление. Нещо повече, тази изследователска предпазливост става причина публичните политики и регулации дори да не бъдат включвани като отделен фактор („двигачел“), имащ отношение към сегментацията, какъвто например е случаят с някои скорошни

изследвания (Eurofound, 2019). В цитираното изследване на Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofound), регулациите на пазара на труда са представени като едно от измеренията на факторите, свързани с търсенето на работна сила. Политиките са представени като инструмент за решаване на някои проблеми със сегментацията, но не и като възможна причина.

За други автори, държавата е субект с важна роля на пазара на труда, изтъквайки значението ѝ за регулирането на предлагането на работна сила и създаването на необходимите условия за нейното възпроизводство. Дискутират се подходите по повод управлението на негативните последици от неравновесието между търсенето и предлагането на пазара на труда, следователно – по повод намирането на решение за условията на живот на онази част от трудоспособното население, която не може да бъде „абсорбирана“ от пазара на труда (Реш, 2013). В такъв смисъл Furåker извежда три форми, чрез които държавата, по-специално чрез социалната си политика, може да окаже пряко въздействие върху сегментацията на пазара на труда. Това са на първо място регулациите по повод наемането и освобождаването на работна сила, както и по повод условията на труда. На второ място, това са елементите на социалната защита, чрез които се смекчава проблемът за онези групи от населението, които не могат да участват в заетостта – било то поради възраст, здравословно състояние, липса на работни места или недостатъчна информираност за възможностите на пазара на труда, но и се въвеждат стимули за участие в заетостта. На трето място е ролята на държавата като работодател, в което си качество не само

генерира търсене на работна сила, но и влияе върху някои същностни характеристики както на първичния, така и на вторичния сегмент, ако използваме терминологията на теорията за „дуалния“ пазар на труда (Furåker, 2005). Затова и Loveridge и Mok изтъкват, че макар и сегментацията в редки случаи е желан резултат от политиките на субектите на пазара на труда, „тя може би е резултатът от съзнателна политика на част от правещите политика (било то правителствата, работодателите или представителите на наетите)“ (Loveridge and Mok, 1979, с. 148).

Въпросът за сегментацията на пазара на труда не е извън полезрението на българските изследователи. Това явление е изследвано от гледна точка на неравенствата на пазара на труда като цяло (Ракаджийска, 2011), сегментирането на заетостта по доходни групи и наличието на периоди без ясно изразена възходяща или низходяща доходна мобилност (Белева, Цанов и Димитрова, 2014; Цанов и Белева, 2014) и в контекста на качеството на работните места – през призмата на адекватността на заплащането, поляризацията, сигурността на работното място, условията на труд и възможностите за влияние за участие във вземането на решения в организацията (т.нар. „договорен потенциал“), като се изтъква и значението на публичните политики (Желязкова, 2019).

Методология на изследването

За анализа на резултатите от изпълнението на мярката 60/40 в контекста на проблема за сегментацията на пазара на труда са използвани публично достъпни данни за работодателите, на които са изплатени компенсаци/средства за запазване на заетостта в периода на действия на мярката (Национален осигурителен

институт, 2022b). Обработена е информация от общо 351 файла за 128 034 отделни плащания (125 647 плащания за отделен месец, след като се отчетат случаите, в които един и същ работодател е получил средства за повече от един месец в рамките на едно плащане) към общо 13 674 работодатели. Информацията, съдържаща се в публикуваните от Националния осигурителен институт, е по дата на плащане и нормативно основание, т.е. всеки файл съдържа информация за плащанията, извършени към работодателите на конкретна дата по съответното нормативно основание. За всеки работодател е налична информация за идентификационния код (ЕИК по БУЛАСТАТ), наименованието му, броя на работниците и служителите, за които се изплаща подкрепа, сумата на подкрепата и месеца, за който се отнася подкрепата.

При обработката на данните са изключени 4 плащания с нулева сума към 3 работодатели, както и общо 22 746 плащания към 1637 работодатели, участвали и в мярката 60/40, и в мярката по Решение № 429 от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на самоосигуряващи се лица и работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите в предприятията, директно засегнати от извънредното положение. За идентифициране на тези самоосигуряващи се лица и работодатели е използвана публично достъпна информация от интернет страницата на Агенцията по заетостта (Агенция по заетостта, 2021). Компенсациите по Решение № 429 от 2020 г. са в размер на 290 лв. и могат да бъдат получавани едновременно с подкрепа по мярката 60/40. В този случай размерът на подкрепата по мярката 60/40 се намалява, за да не се допусне общият размер на подкрепата по двете мерки да

надхвърли 80% от осигурителния доход на лицето, за което тя се изплаща, в съответствие с изискванията по мярката 60/40. За да не се допусне неточна интерпретация на данните за подкрепата по мярката 60/40, тогава, когато тя е намалена, защото работодателят е участвал и по мярката по Решение № 429 от 2020 г., такива случаи са изключени от изследваната съвкупност. След прилагане на тези обработки, съвкупността остава 12 037 работодатели и общо 102 901 плащания.

За целите на настоящото изследване е формирана извадка от 5821 работодатели и 48 021 плащания. При формиране на извадката са избрани работодатели, за които първият месец на подкрепа по мярката 60/40 е през 2020 г., които са участвали в мярката поне 6 месеца (общо за целия период на действие на мярката), и към тях има поне две плащания между юли 2020 г. и май 2021 г. (таблица 1).

Този подход за формиране на извадката се аргументира с две групи обстоятелства:

Първо, особености в обхвата и съдържанието на данните. По този повод следва да се посочи, че в периодите март – юни 2020 г., юли 2020 г. – май 2021 г., както и юни 2021 г. – юни 2022 г. се прилагат различни дизайни на мярката 60/40. Разликите в дизайна са съществени и са свързани с целевата група, изискванията към

работодателя и начина на изчисляване на размера на подкрепата. Доколкото данните, публикувани от Националния осигурителен институт, не съдържат променливи, които могат да бъдат използвани за осигуряване на съпоставимост на размера на помощта в отделните дизайни на мярката (напр. за колко работни дни се отнася подкрепата, работят ли лицата на непълно работно време или не, какъв е процентът на дължимите за сметка на работодателя социално- и здравноосигурителни вноски и т.н.), е необходимо да се използват данни, съпоставими за отделни етапи от изпълнението на мярката. Тук също така следва да се посочи, че в публично достъпната информация липсват сведения за икономическата дейност, било то на работодателя или на работниците и служителите, за региона по регистрацията на работодателя и за броя на осигурените от работодателя лица (големина на фирмата), което въвежда допълнителни ограничения пред използването на публикуваните от Националния осигурителен институт данни за изследователски цели.

Второ, особености на избора на методология. При операционализацията на явлениято „сегментация на пазара на труда“ се възприема подходът, приложен при Васил Цанов и Искра Белева. Приема се, че сегментацията на пазара на труда се илюстрира чрез „случаи, при които има „стабилност“ в заплащането

Таблица 1. Работодатели, получили подкрепа по мярката 60/40

Показател	Работодатели	Плащания
Общо, в т.ч.	13 674	125 647
с ненулеви плащания, в т.ч.	13 674	125 643
с участие само по мярката 60/40, в т.ч.	12 037	102 901
с първи месец на подкрепата през 2020 г., продължителност на подкрепата поне 6 месеца и поне две плащания между юли 2020 г. и май 2021 г.	5 821	48 021

Източник: Национален осигурителен институт, Агенция по заетостта и автори изчисления

на заетостта, т.е. за даден период не настъпват промени в трудовото възнаграждение на заетите, попадащи в конструираната скала на доходите от труд“ (Цанов и Белева, 2014, с. 3).

Използван е показателят „процентно съотношение между средния размер на получената подкрепа на работно място и средната работна заплата за страната“. Средният размер на получената подкрепа на работно място е изчислен от автора на база данните, публикувани от Националния осигурителен институт, а данните за средната работна заплата за страната са с източник Национален статистически институт (Национален статистически институт, 2022b). В зависимост от стойността на съотношението са конструирани три групи според равнището на подкрепата по мярката 60/40:

- *нисък размер на подкрепата* – до 40% от средната работна заплата;
- *среден размер на подкрепата* – между 41 и 80% от средната работна заплата;
- *висок размер на подкрепата* – 81% и повече от средната работна заплата.

На следващ етап се прави сравнение между принадлежността на работодателя в първия месец, за който е получена подкрепа в периода юли 2020 г. – май 2021 г., и последния месец, за който е получена подкрепа в същия период. Доколкото за въпросния период мярката 60/40 се изпълнява при непроменен дизайн, промените в принадлежността биха отразявали преди всичко динамиката на осигурителния доход на лицата, за които се получава подкрепа, съпоставено с динамиката на средната работна заплата за страната. Така са възможни три траектории:

- *запазване* – работодателят не променя принадлежността си към съответната група, следователно възнагражденията

на работниците и служителите, за които получава подкрепа, се променят с темпове, съпоставими с темпа на нарастване на средната работна заплата за страната;

- *низходяща динамика* – работодателят преминава в по-ниска група, следователно възнагражденията на работниците и служителите, за които получава подкрепа, или не се променят, или намаляват, или нарастват с по-бавни темпове спрямо темпа на нарастване на средната работна заплата за страната;
- *възходяща динамика* – работодателят преминава в по-висока група, следователно възнагражденията на работниците и служителите, за които получава подкрепа, нарастват с по-бързи темпове спрямо темпа на нарастване на средната работна заплата за страната.

Наличието на голям брой работодатели, запазващи принадлежността си към съответната група (съответно с нисък, среден или висок размер на подкрепата) показва, че мярката 60/40 не води до съществени промени в относителната позиция на работниците и служителите, за които се получава подкрепа, от гледна точка на тяхното възнаграждение спрямо средното за страната. Може да се говори за неутрално влияние на мярката 60/40 върху задълбочаване на неравенствата в заплащането, но и също така за елементи на дизайн на мярката, които не насърчават възходящата доходна мобилност на наетите. Низходящата динамика обаче е индикатор за появата на негативни (вероятно нежелани и непланирани) ефекти – тъй като дистанцията между размера на средната работна заплата за страната и възнагражденията на наетите, за които се получава подкрепа, значително

нараства, то може да бъде направен изводът, че публичната подкрепа по мярката 60/40 се използва за запазване на работни места с влошаваща се адекватност на възнагражденията, измерена през нивото на заплащане. Обратният извод може да бъде направен в случаите на възходяща динамика.

За да е възможно да се проявят тези ефекти, т.е. за да може работодателят да приложи взетите решения за адаптиране на производствения процес и условията на труд, в т.ч. заплащането, към работа в условия на пандемия на COVID-19, е необходим достатъчно продължителен период на участието му в мярката. Имайки предвид, че 43% от работодателите приключват участието си след изтичане на петия месец от включването си в мярката (Национален осигурителен институт, 2022а, с. 20), при формиране на извадката от изследвани работодатели е възприет критерий за минимална продължителност за участие от 6 месеца.

За изясняване на някои важни обстоятелства относно обхвата и изпълнението на мярката, имащи отношение към влиянието ѝ върху сегментацията на пазара на труда, е приложен описателен анализ на първичните данни за посочената съвкупност, както и вторичен анализ на нормативната уредба и други публично достъпни документи.

Резултати от изследването

1. Насоченост на подкрепата по мярката 60/40

Дизайнът на мярка 60/40 е оформен с визията тя да бъде форма на подкрепа на работодателите за запазване на работните места само за определени сегменти от наетите. Това са работниците и служителите: (а) на трудово правоотношение,

които (б) работят в предприятия, чиято дейност е ограничена и/или преустановена в резултат на наложени от компетентен държавен орган епидемични мерки или (в) имат спад на приходите (първоначално 20%, а след 1 юни 2022 г. – минимум 30%) и които (г) работят в индустрията и услугите (впоследствие мярката е отворена към частните детски градини, частните медицински практики, обучителните центрове). Изключени са селското, горското и рибното стопанство (доколкото се предполага, че за земеделските производители ще действат други инициативи за подкрепа по линия на Министерството на земеделието), както и публично финансираното образование и здравеопазване (доколкото финансирането им по един или друг начин е отговорност на държавата).

При старта си, мярката 60/40 е насочена към много широка целева съвкупност, съставляваща не по-малко от 70% от наетите в икономиката към момента на стартиране на мярката през март 2022 г. (собствени изчисления по Национален статистически институт, 2022а). Може да се обобщи, че това са по-голямата част от работните места с т.нар. „стандартна“ заетост, а именно – наетите на трудови правоотношения в частния сектор, но и такива, упражняващи някои „нетипични“ форми на заетост – например работещите на срочни трудови договори или на непълно работно време. Водещото в случая е наличието на трудово правоотношение с работодателя.

Ключов от изследователска гледна точка момент обаче е промяната в дизайна на мярката, който влиза в сила от 1 юли 2020 г. С приемането на Постановление № 151 от 2020 г. бе регламентирано, че подкрепа по мярката може да се получава само за работници и служители, чиято работа е

била принудително преустановена, за която е било въведено непълно работно време по повод действието на постановени с акт на държавен орган епидемични мерки, които са ползвали отпуск на същото основание или чиято заетост е запазена след подадено уведомление за масово уволнение по реда на Кодекса на труда. Ключовият момент е изискването, че тези събития с отношение към трудовете правоотношения на въпросните работници и служители трябва да са настъпили в периода между 13 март и 30 юни 2020 г. (впоследствие – 31 декември 2020 г.). Това прави мярката недостъпна за работодатели, които може и да са реализирали спад в приходите от продажби, но които не могат да представят доказателства, че за наетите от тях работници и служители са приложени въпросните режими на работа през част или през целия посочен период. Подобен подход намира аргументи в това, че именно между обявеното на 13 март 2020 г. извънредно положение и 30 юни 2020 г. е имало най-интензивни ограничителни мерки, следователно фактът, че такива мерки са били въведени, се разглежда и като имплицитно доказателство, че работодателят наистина е бил засегнат от пандемията COVID-19. Но от друга страна, официалният край на извънредната епидемична ситуация бе даден на 1 април 2022 г. и между-временно станахме свидетели на няколко сериозни COVID-19 вълни с голям брой заразени, карантинирани контактни лица, хоспитализирани и смъртни случаи. Допускането, че в условия на пандемия и нарастване на броя на положителните случаи реализираният спад в приходите на работодателите няма нищо общо с обстоятелства, свързани с COVID-19, защото по отношение на работниците и служителите не е въведен режим за редуциране количеството

на отработеното време в един ограничен период, и поради това достъпът до мярката 60/40 става невъзможен, само по себе си се превръща в ограничително условие. То облагодетелства много малка част от всички работодатели, респективно и наети лица, и превръща мярката 60/40 в инструмент, насочен към ограничен сегмент от пазара на труда. Това, *par excellence*, е инструмент за закрепване и усилване на неравенствата в качеството на работните места – работещите, за които някога са прилагани мерки, свързани с епидемичната обстановка, могат да разчитат на по-голяма сигурност на работните места, а за тези, за които такива мерки не са прилагани в миналото, но работят в предприятия, засегнати от пандемията на по-късен етап, несигурността само се усилва.

Фигура 1 представя как се е изменяло „покритието“ на мярката 60/40 – в периода, в който изискването за доказване на спад в приходите е 20% (март 2020 г. – май 2021 г.), покритието не се променя съществено с изключение на юни 2020 г., отбелязващ прехода от един дизайн на мярката към друг и когато все още няма сигурност дали мярката ще продължи или не. Това означава, че броят на нововключените работодатели не е голям. След увеличаване изискването за деклариран спад в приходите на минимум 30%, покритието на мярката рязко спада.

2. Разпределение на подкрепата по мярка 60/40 по работодатели

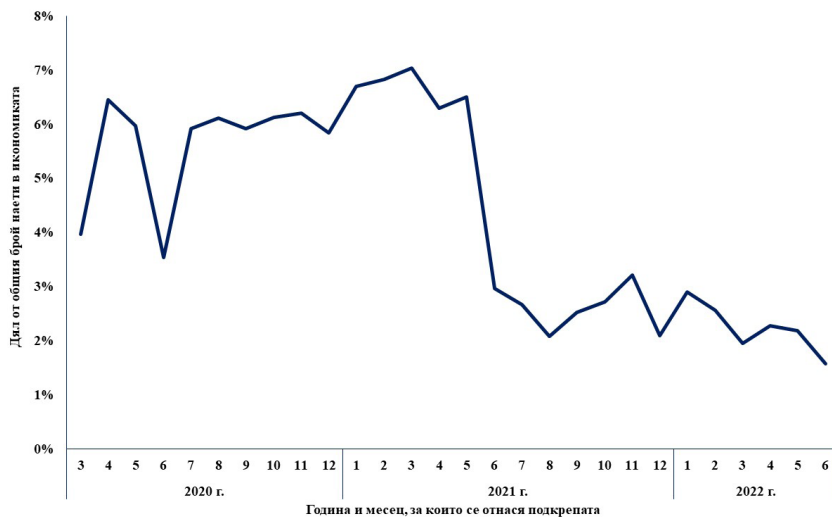
Ограниченията, наложени в достъпа до мярката след 1 юли 2020 г., имат като резултат изключително неравномерно разпределение на разходваните средства, от което следва и че по-голям брой от работните места, за които е получена подкрепа, са концентрирани в малък брой

предприятия. По този повод данните сочат, че на 1% от работодателите (137 работодатели) са изплатени 39,4% от всички близо 2 млрд. лв. за 28-месечния период от действието на мярката. В този 1% от работодателите са 36,1% от работните места (фигура 2).

Такова разпределение показва, че освен като инструмент, селективно насочен към определени групи работници и служители, мярката 60/40 се е изпълнявала и като инструмент, ограничен в своя обхват и до малък брой работодатели. Работодателите, одобрени за подкрепа на най-голям брой работни места, съответно са получили и най-голям дял от подкрепата. Затова може да се предположи, че това са предприятия с голям брой наети лица. Подобно допускане до известна степен се потвърждава от данните на Националния осигурителен институт, според които 1,5% от работодателите са получили 40,0% от финансовия ресурс и при тях са 35,5% от запазените работни места

(Национален осигурителен институт, 2022а, с. 20). Публикуваните на интернет страницата на Националния осигурителен институт списъци на работодатели не съдържат сведения за броя на осигурените от тях лица през месеца на получаване на подкрепа, т.е. напълно е възможно големи предприятия да кандидатстват за малък брой работни места и да присъстват в списъка с малък брой работни места, така че данните не са пряко сопоставими със статистическите данни, публикувани онлайн.

Въпреки всичко, изкривяванията в изпълнението на мярката се виждат ясно – много голяма част от финансовия ресурс е насочен към малък брой работодатели, вероятно работодатели с голям брой наети лица. По правило поддържаните от такива работодатели работни места са с по-високи възнаграждения и по-добри условия на труд, изградени системи за социални придобивки и възможности за кариерно



Фигура 1. Динамика на съотношението между работните места по мярка 60/40 и общия брой на наетите в икономиката (март 2020 г. – юни 2022 г.)

Източник: Национален статистически институт, Национален осигурителен институт, автори изчисления

развитие, т.е. работни места, част от т.нар. „първичен сектор“.

С оглед на тези особености при разпределението на публичния ресурс по мярката 60/40, от изследователски интерес е да се установи дали наистина подкрепата е насочена към запазване на работни места с повишаваща се адекватност на възнагражденията или по-скоро е върно обратното – мярката съдейства за запазване на работни места с влошаващи се параметри на заплащането.

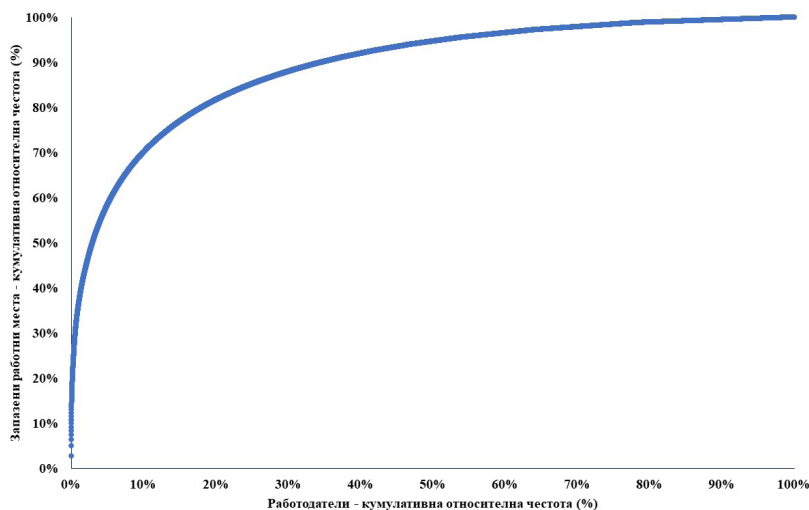
3. Промени в адекватността на възнагражденията на работниците и служителите, за които е получена подкрепа

Резултатите дават основание да се заключи, че мярка 60/40 е способствала за запазване преди всичко на работни места с ниска и влошаваща се адекватност на заплащането. При работодателите от изследваната извадка (старт на подкрепата през 2020 г., участвали в мярката 60/40 поне 6 месеца и с поне две плащания

в периода от юли 2020 г. до май 2021 г.) са налице ясно изразени процеси на застой и низходяща динамика според принадлежността им към съответната група по размер на подкрепата (косвен индикатор за възнагражденията на работниците и служителите, за които се получава подкрепа) спрямо средната работна заплата (таблица 2).

Още от своя старт, измежду защитените работни места по мярката преобладават работни места със сравнително ниски възнаграждения. В края на изследвания период дялът им достига почти две трети от всички работни места. В началото на периода 44,2% от работодателите са получавали подкрепа, която може да бъде окачествена като ниска по размер, следователно – подкрепа за запазване на по-нископлатени работни места. В края на периода дялът им е 64,6%.

В унисон с предпоставките в концепцията за „дуалния“ пазар на труда за отсъстващата мобилност между първичния и вторичния сектори, за работодателите



Фигура 2. Разпределение на работодателите по дял на запазените при тях работни места по мярката 60/40 (март 2020 г. – юни 2022 г.)

Източник: Национален осигурителен институт, автори изчисления

от групата с нисък размер на подкрепата практически не е налице възходяща динамика. Няма съществено подобрене в относителните нива на осигурителния доход, спрямо средната работна заплата, на работниците и служителите при тези работодатели. Общо 96,7% от работодателите, които са били в тази група, запазват позицията си в края на периода.

За сметка на това, най-интензивната низходяща динамика се отчита в групата на работодателите със среден размер на подкрепата. Нейният дял от общия брой работодатели намалява повече от два пъти (от около 40,3% до 17,9%). Отново, пог 1% са работодателите от тази група, които реализират възходяща динамика.

За работодателите, които в началото са получавали голяма по размер подкрепа, изглежда се оказва по-вероятно да запазят адекватността на възнагражденията на наетите лица, за които са получили подкрепа. Общо 60,4% от работодателите запазват принадлежността си към тази група, но 38,7% преминават в групата със среден размер на подкрепата в началото на периода, т.е. тук също е налице

силно изразена низходяща динамика. Мобилност към групата с най-нисък размер на подкрепата практически не се реализира, засягайки 0,1% от работодателите.

Заклучение

Направеният анализ на резултатите от изпълнението на мярката 60/40 в контекста на проблема със сегментацията на пазара на труда демонстрира наличието на някои заслужаващи допълнителни изследователски усилия проблеми. Те могат да обобщени по следния начин:

Първо, необходимо е да се изяснят по обективен и прозрачен за заинтересованите страни (Европейска комисия, Сметна палата, социални партньори, неправителствени организации и др.) и широката общественост начин причините, поради които през юли 2020 г. е взето решение за стесняване обхвата на мярката 60/40 и насочването ѝ към един малък сегмент наети лица. Такива решения способстват за задълбочаване на сегментацията на пазара на труда, лишавайки работодатели и работници и служители, в т.ч. от първичния сектор на пазара на труда, които са

Таблица 2. Разпределение на работодателите според размера на подкрепата по мярката 60/40 в началото и в края на периода юли 2020 г. – май 2021 г.

Показател			Група в края на периода			ВСИЧКО
			Нисък размер	Среден размер	Висок размер	
Група в началото на периода	Нисък размер	Общо	2489	80	6	2575
		% от общия брой	42,8%	1,4%	0,1%	44,2%
	Среден размер	Общо	1261	1042	44	2347
		% от общия брой	21,7%	17,9%	0,8%	40,3%
	Висок размер	Общо	8	348	543	899
		% от общия брой	0,1%	6,0%	9,3%	15,4%
ВСИЧКО		Общо	3758	1470	593	5821
		% от общия брой	64,6%	25,3%	10,2%	100,0%

Източник: Национален осигурителен институт, автори изчисления.

негативно засегнати от последствията на пандемията, от възможност да получат допълнителна сигурност за работните места и заетостта си. Такава сигурност е даденост за работници и служители, в т.ч. при същите работодатели или икономически дейности, за които обаче при старта на извънредното положение/извънредната епидемична ситуация не са въведени режими за ограничаване на отработеното време, свързани с пандемията.

Второ, такива решения съдействат и за безпрецедентна концентрация на публичен ресурс към много малък брой предприятия. Оценките показват, че 1% от всички подкрепени работодатели (137 предприятия), са получили около 880 млн. лв., а целият изплатен към 31 август 2022 г. ресурс от 1 995,4 млн. лв. е получен от по-малко от 13 700 работодатели (Национален осигурителен институт, 2022а, с. 17).

Трето, публичната подкрепа още при старта на мярката 60/40 е съдействала за запазването на нископлатени работни места. Необходимо е, под една или друга форма, да се установи до каква степен мярката е възпрепятствала междуфирмената или междусекторната мобилност, респективно – преместване на нископлатен работник или служител от фирма със затруднения във фирма, предлагаща работно място с по-високо възнаграждение и по-добри условия на труд. Отчитайки факта, че не всички сектори на икономиката бяха повлияни в еднаква степен негативно от пандемията, в някои случаи това би била възможна алтернатива. Още повече, че на нито един етап от изпълнението си мярката не беше съпътствана с предоставяне на активни услуги на пазара на труда (напр. посреднически услуги за заети, обучения и др.) за улесняване мобилността на работниците и служителите

от застрашени от съкращаване работни места. Това не е недостатък на нейния дизайн, а по-скоро подход на политиката на пазара на труда. Не може да бъде пренебрегнат обаче въпросът дали мярката всъщност не е съдействала за разширяване на сегмента на нископлатените работни места в икономиката. Този въпрос е напълно в унисон с изненадващия факт, че за 27,8% от работодателите, влезли в мярката през 2020 г., участвали за по-дълъг период (6 месеца и повече) и получили поне две плащания в периода между юли 2020 г. и май 2021 г., адекватността на възнагражденията на работниците и служителите, за които се получава подкрепа, намалява. Осигурителният доход на тези работници и служители или намалява, или се запазва, или расте по-бавно от средната работна заплата за страната. Може да бъде направен изводът, че с напредване изпълнението на мярката, все по-голяма част от заделения ресурс се използва за финансиране запазването на работни места с влошаващо се качество, оценено по косвен път през заплащането.

Четвърто, резултатите от настоящото изследване да бъдат валидирани походящо, например чрез използване на друг подход при дефиниране на групите на работодателите, по възможност – на базата на данни за изплатената подкрепа и/или реалните възнаграждения (осигурителния доход) на лицата на индивидуално ниво, а не през средни стойности с работодателите като единици на наблюдение. Към момента на подготовка на изследването публично достъпна информация с посочения обхват и съдържание за съжаление не е налична.

Пето, вече беше споменато, че за мярката е използван колосален за мащабите на политиката на пазара на труда в България финансов ресурс. Мярката 60/40

приключи през юни 2022 г. и е повече от наложително да бъде направена оценка на нейното въздействие, като влиянието ѝ върху сегментацията на пазара на труда е само едно от измеренията на един такъв анализ. Без достъп до административните регистри, поддържани от Агенцията по заетостта и Националния осигурителен институт, както и от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и Националната агенция за приходите, подобни оценки могат да бъдат направени с големи затруднения и на висока цена. От друга страна, осигуряването на достъп за изследователски цели до анонимизирани данни от регистрите в отворен машинночитим формат може да стане почти без разходване на финансов ресурс, но би имало много голяма стойност за науката и социалната практика. „Отварянето“ на данните от регистрите би позволило например провеждането на изследвания, проследяващи статуса в заетостта на работниците и служителите, включени в мярката, в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план; би позволило сравнение с работници и служители със сходен профил, които обаче не са участвали в мярката; би хвърлило светлина и върху конкретните измерения на условията на труд на работните места, запазени благодарение на мярката, и как те са се променяли във времето. Подобни анализи биха имали висока познавателна стойност и могат да съдействат за оформяне на дизайна на бъдещи мерки със сходни цели и насоченост.

Цитирани източници:

Агенция по заетостта, 2021. Краткосрочна подкрепа за заетост в отговор на пандемията от COVID-19, [онлайн] наличен в: <https://www.az.government.bg/pages/kratkosrochna-podkrepa-za-zametost-covid-19/> [Посетен на 17.10.2022 г.].

(Agentsia po zaetostta, 2021. Kratkosrochna podkrepa za zaetost v otgovor na pandemiyata ot COVID-19, [onlayn] nalichen v: <https://www.az.government.bg/pages/kratkosrochna-podkrepa-za-zametost-covid-19/> [Poseten na 17.10.2022 g.]

Белева, И., В. Цанов, Д. Димитрова, 2014. Сегментация на пазара на труда в България. София: Академично издателство „Марин Дринов“.

(Beleva, I., V. Tsanov, D. Dimitrova, 2014. Segmentatsia na pazara na truda v Bulgaria. Sofia: Akademichno izdatelstvo „Marin Drinov“)

Желязкова, М., 2019. Качеството на работните места и заетостта в България. *Население*, 37(4), с. 728-755.

(Zhelyazkova, M., 2019. Kachestvoto na rabotnite mesta i zaetostta v Bulgaria. *Nasele-nie*, 37(4), 728-755)

Министерство на финансите, 2022. Годишен обзор на българската икономика през 2021 г. [онлайн] наличен в: https://www.minfin.bg/upload/52539/Godishen+obzor_2021.pdf [Посетен на 17.10.2022 г.].

(Ministerstvo na finansite, 2022. Godishen obzor na balgarskata iekonomika prez 2021 g. [onlayn] nalichen v: https://www.minfin.bg/upload/52539/Godishen+obzor_2021.pdf [Poseten na 17.10.2022 g.]

Национален осигурителен институт, 2022а. За 28 месеца: близо 2 милиарда лева подкрепа за 13 700 работодатели. *Бюлетин на Националния осигурителен институт*, бр. 3 от 2022 г. [онлайн] наличен в: https://www.noi.bg/wp-content/uploads/Bul_3_2022.pdf [Посетен на 17.10.2022].

(Natsionalen osiguritelnen institut, 2022a. Za 28 mesetsa: blizo 2 miliarda leva za 13 700 rabotodateli. *Byuletin na Natsionalnia osiguritelnen institut*, br. 3 ot 2022 g. [onlayn] nalichen v: https://www.noi.bg/wp-content/uploads/Bul_3_2022.pdf [Poseten na 17.10.2022])

Национален осигурителен институт, 2022b. Информация за COVID-19, [онлайн] наличен в: <https://www.noi.bg/budjet-i-finansi/informaciq-za-covid-19/> [Посетен на 17.10.2022 г.].

(Natsionalen osiguritelen institut, 2022b. Informatsia za COVID-19, [onlayn] nalichen v: <https://www.noi.bg/budjet-i-finansi/informaciq-za-covid-19/> [Poseten na 17.10.2022 g.]

Национален статистически институт, 2022a. Средна работна заплата. *Краткосрочна статистика на заетостта и разходите за труд*, [онлайн] наличен в: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Labour_1.1.2.1.xls [Посетен на 17.10.2022 г.].

(Natsionalen statisticheski institut, 2022a. Sredna rabotna zaplata. *Kratkosrochna statistika na zaetostta i razhodite za trud* [onlayn] nalichen v: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Labour_1.1.2.1.xls [Poseten na 17.10.2022 g.]

Национален статистически институт, 2022b. Наети лица. *Краткосрочна статистика на заетостта и разходите за труд*, [онлайн] наличен в: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Labour_1.1.1.1.xls [Посетен на 17.10.2022 г.].

(Natsionalen statisticheski institut, 2022b. Naeti litsa. *Kratkosrochna statistika na zaetostta i razhodite za trud* [onlayn] nalichen v: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Labour_1.1.1.1.xls [Poseten na 17.10.2022 g.]

Ракаджуйска, Т., 2011. Неравенствата на българския пазар на труда, в И. Кацарски, Неравенство и бедност: тенденции в съвременна България и европейски контекст, София: Институт за изследване на обществата и знанието – Българска академия на науките, с. 168-192.

(Rakadzhuiyska, T., 2011. Neravenstvata na balgarskiya pazar na truda, v I. Katsarski, Neravenstvo i bednost: tendentsii v savremenna Bulgaria i evropeyski kontekst, Sofia: Institut

za izsledvdane na obshtestvata i znaniето – Balgarska akademiya na naukite, s. 168-192)

Цанов, В. и И. Белева, 2014. Сегментиран ли е българският трудов пазар? *Икономическа мисъл*, 3/2014, с. 3-20.

(Tsanov, V. i I. Beleva, 2014. Segmentiran li e balgarskiyat trudov pazar? *Ikonomicheska misal*, 3/2014, s. 3-20)

Eurofound, 2019. Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses. Publications Office of the European Union: Luxembourg [online] Available at: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19033en.pdf [Accessed 16.10.2022].

Furåker, B., 2005. Sociological Perspectives on Labor Markets. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Kalleberg, A.L. and A.B. Sørensen, 1979. The Sociology of Labor Markets. *Annual Review of Sociology*, Vol. 5, pp. 351-379.

Krekel, R., 1980. Unequal Opportunity Structure and Labour Market Segmentation. *Sociology*, 14(4), pp. 527-550.

Lang, K. and W.T. Dickens, 1988. Neoclassical and Sociological Perspectives on Segmented Labor Markets, in G. Farkas, P. England (eds.), Industries, Firms, Jobs: Sociological and Economic Approaches, New York: Springer Science + Business Media, pp. 65-92.

Loveridge, R. and A.L. Mok, 1979. Theories of labour market segmentation: A critique. The Hague: M. Nijhoff.

Peck, J.A., 2013. Labour Market Segmentation Theory. *Labour & Industry*, 2(1), 119-144, pp. 119-144.

Reich, M., D.M. Gordon, R.C. Edwards, 1973. A Theory of Labor Market Segmentation. *The American Economic Review*, 63(2), pp. 359-365.