

Преглед на напредъка на България по стратегия Европа 2020

Заетост Образование Бедност

юни, 2014

Проектът „Активно гражданство и добро управление в борба с бедността“ се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

<http://www.ngogrants.bg/>

Използвани съкращения

БВП	Брутен вътрешен продукт
БДС	Брутна добавена стойност
ВИ	Възобновяеми източници
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСТЕ	Европейска схема за търговия с емисии
МОД	Минимален осигурителен доход
МРЗ	Минимална работна заплата
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НОИ	Национален осигурителен институт
НПР	Национална програма за реформи
НСИ	Национален статистически институт
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме	4
Европа 2020 и основни цели	6
Европа 2020 в България	7
Стратегия Европа 2020 в България – заетост, образование, бедност	12
Европа 2020 – Заетостта в България	13
Европа 2020 – Образованието в България	24
Европа 2020 – Бедността в България	35

Резюме

“Европа 2020” е десетгодишна стратегия за растеж в Европейския съюз, която заменя Лисабонската стратегия и отразява негативното влияние на световната финансова и икономическа криза в страните членки. Целта на стратегията е да създаде условия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в ЕС.

Националните цели на България са заложили през 2011 година, като страната има право да ги преразгледа в средата на периода на стратегия Европа 2020. Стратегията се изпълнява по Националната програма за реформи заедно с Конвергентната програма на Република България.

Целите по стратегията включват увеличаването на заетостта и разходите за научноизследователска и развойна дейност, овладяване на изменението на климата и устойчивост на енергетиката, обхващане на по-голям брой хора от образователната система и борба с бедността и социалното изключване.

Заетостта, образованието и бедността остават неразривно свързани. През 2013 г. в изданието „Европейска социална статистика“, публикувано от Евростат се заключава, че „нивото на образование дава много сериозно отражение за попадането в риск от бедност“. Изследването посочва и че в България тази връзка е най-силно изразена, като почти половината от населението с ниско образование е в риск от бедност. Ниското образование е и сериозна предпоставка за безработица – коефициентът на заетост при хората с основно образование е под 30%, докато при висшите – над 80%.

Стратегията Европа 2020 се фокусира върху тези три области, въпреки че целите, които страните от ЕС гонят са количествени, а не качествени. При изпълнението на стратегията в България също може да се забележи, че институциите на първо място се стремят към достигане на цифрите, а не към структурни реформи и преустановяване на лоши практики.

Напредъкът на България по целите на стратегия Европа 2020 в областта на заетостта, образованието и бедността показва както ситуацията в страната по отношение на тези три цели, така и адекватността на провежданите политики.

Заетост

Регистрираното през 2013 г. средногодишно ниво на заетост на населението на възраст 20-64 г. в България (63,5%) остава далеч под поставената цел от 76% заетост през 2014 година. От момента за залагането на тази цел (2011 г.) е постигнато повишение от едва 0,6 процентни пункта. Този темп на възстановяване, отчитайки и очакванията в двугодишната прогноза на ЕК за развитие на българската икономика от пролетта на 2014 г., поставя достигането на желаното ниво под сериозно съмнение. Сред основните причини за това са отдавна належащите реформи в трудовото законодателство, структурният характер на безработицата в страната, непригодността на голяма част от средното и висшето образование към нуждите на пазара на труда, липсата на оценка на въздействието от прилаганите активни и пасивни политики на пазара на труда.

В същото време статутът на българската икономика на малък и отворен пазар и динамиката на заетостта в страната през последните две десетилетия подчертават процикличните характеристики на местния пазар на труда. Това означава, че на теория коефициентът на

заетост е възможно да отбележи чувствителен ръст или спад в годините до 2020 г., в зависимост от икономическата конюнктура в чужбина и най-вече в рамките на ЕС.

Образование

Целите на България в областта на образованието обхващат както ограничаването на ранното напускане на училище (под 11% до 2020 г.), така и увеличаването на броя на висшистите (36% до 2020 г.). И по двата показателя страната бележи напредък през последните години, но все още се изискват големи усилия, за да може да се постигнат целите по Европа 2020.

Анализът показва, че основните усилия на България за постигане на целите в сферата на образованието трябва да са насочени към превръщането на образованието (както това в училищата, така и това в университетите) в способ младежите да се реализират на трудовия пазар. Проблемите в системата на образованието прекъсват връзката между обучението и трудовия пазар, което пък е един от основните фактори за безработицата сред младежите.

Бедност

Статистиката показва, че бедността има тенденцията да се задълбочава с напредването на възрастта, като в много случаи това се дължи на оставането на едно лице само след навършване на пенсионна възраст. Картографирането на бедността в страната очертава и чувствителни различия в териториален план.

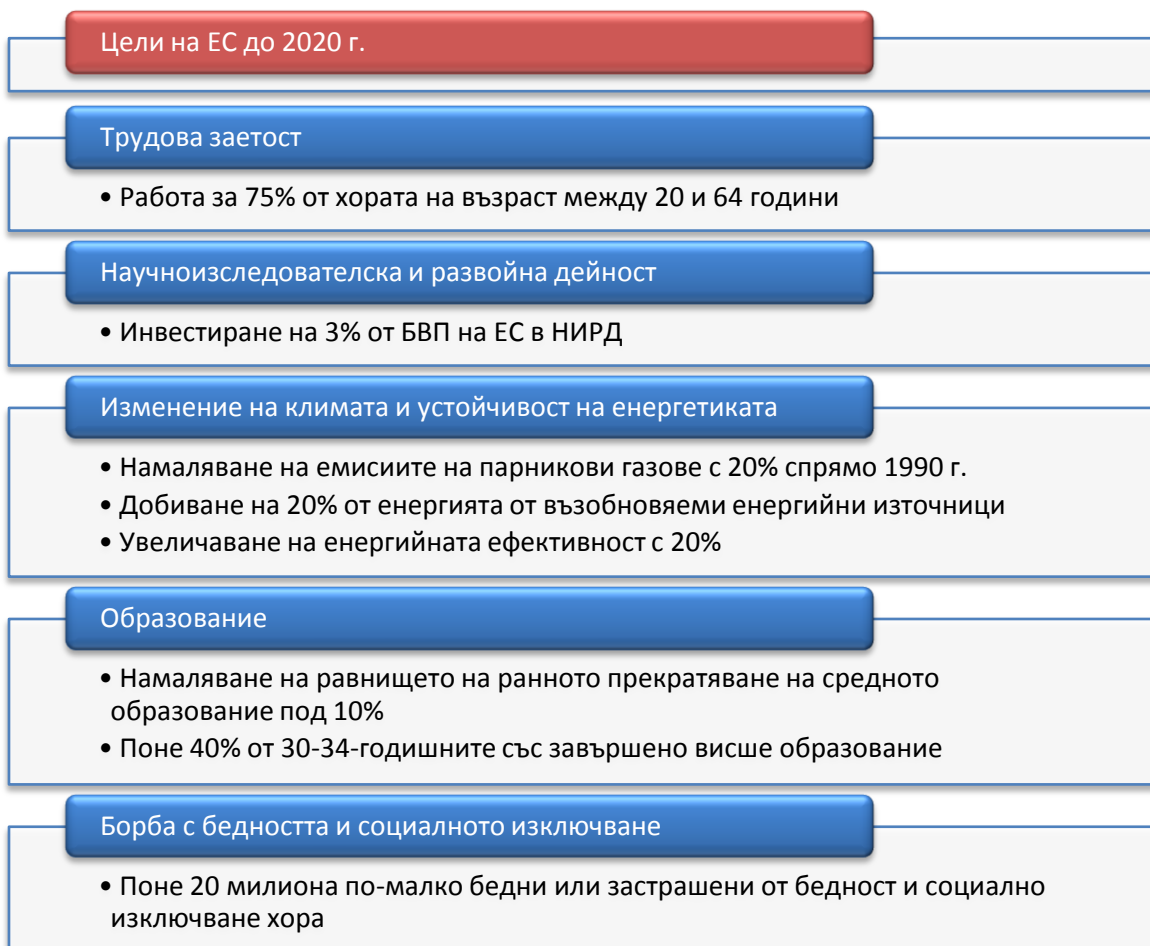
Проверка на зависимостите между редица макроикономически индикатори и относителния дял на бедните на областно ниво показва най-ясно изразена корелация между коефициента на заетост и равнището на бедност, което е силен аргумент в подкрепа на тезата, че фокусът върху борбата с бедността следва да минава през трудовия пазар.

Европа 2020 и основни цели

“Европа 2020” е десетгодишна стратегия за растеж в Европейския съюз, която заменя Лисабонската стратегия и отразява негативното влияние на световната финансова и икономическа криза в страните членки. Целта на стратегията е да създаде условия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в ЕС, под което се разбира:

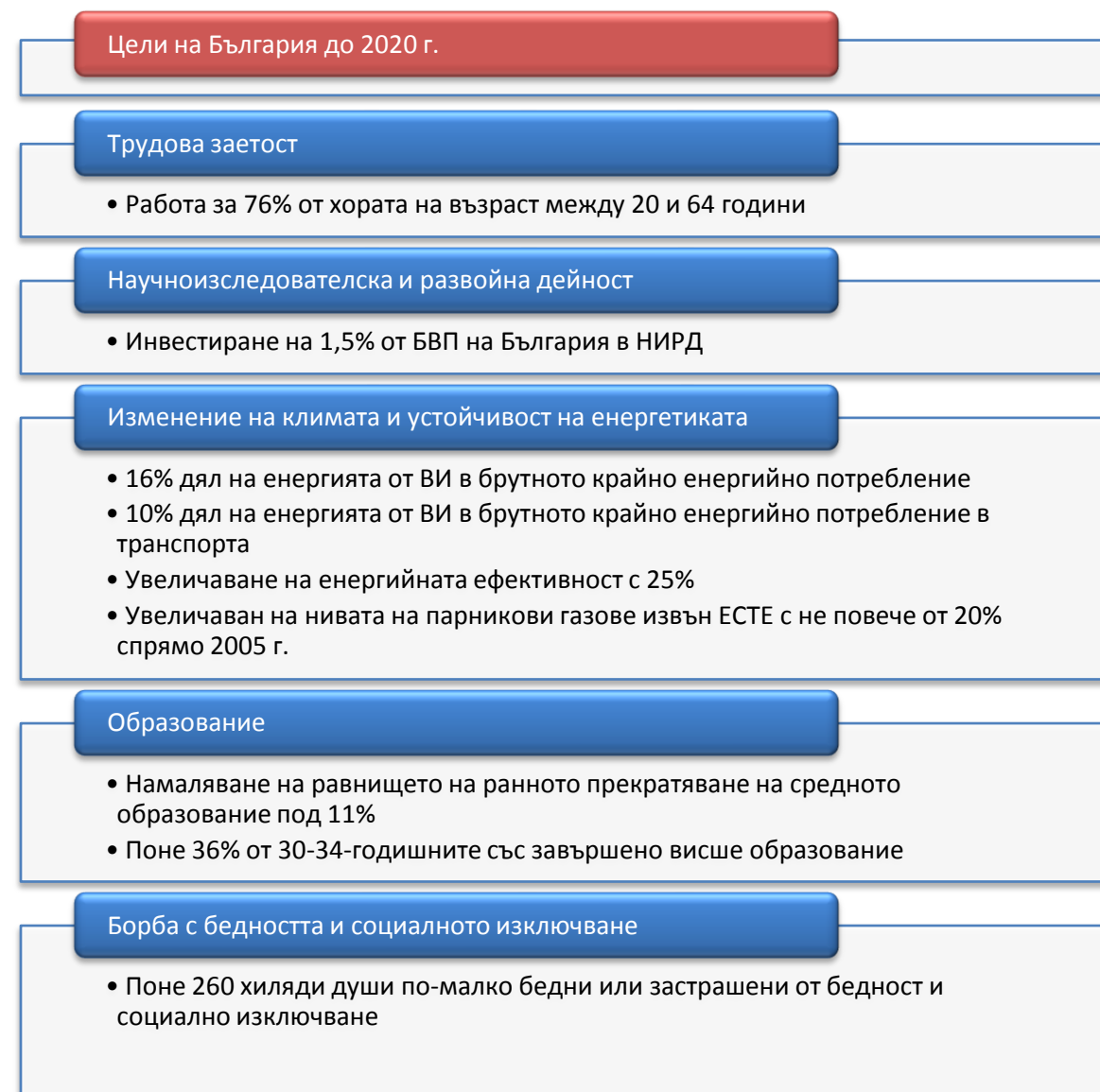
- Интелигентен растеж - изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- Устойчив растеж - насърчаване на по-екологична и по-конкурентноспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- Приобщаващ растеж - насърчаване на икономика с високи нива на заетост, която да създава условия за социално и териториално сближаване.

За да могат тези цели да са измерими, Европейската комисия поставя пет желани нива на развитие, които трябва да се постигнат до 2020 година.



Европа 2020 в България

Въпреки че всички страни членки поемат ангажимент към целите на стратегия Европа 2020, социално-икономическата ситуация в отделните държави е различна. По тази причина всяка страна приема национални цели по стратегията, които се залагат в национални програми за реформи.



Националните цели на България са заложили през 2011 година, като страната има право да ги преразгледа в средата на периода на стратегия Европа 2020. Стратегията се изпълнява по Националната програма за реформи заедно с Конвергентната програма на Република България (2013-2016 г.).

В средата на 2012 г. Европейският съвет отправя препоръки за България и отчита напредъка на страната при изпълнението на националните цели. Препоръки и напредъкът на страната са отразени в ежегодно актуализираната НПР.

Напредък и цели на България по Европа 2020

— България — ЕС ● Цел на България ● Цел на ЕС

Източник: Евростат

Заетост

Национална цел: Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 години

Преди световната финансова и икономическа криза заетостта в България расте, достигайки над 70% през 2008 година. След стабилния подем заетостта започва да спада и през 2011 г. е под 63%, след което отново бавно започва да се повишава. За 2013 г. регистрираното ниво на заетост е 63,5% - все още много далеч от поставената цел за 76% заетост.

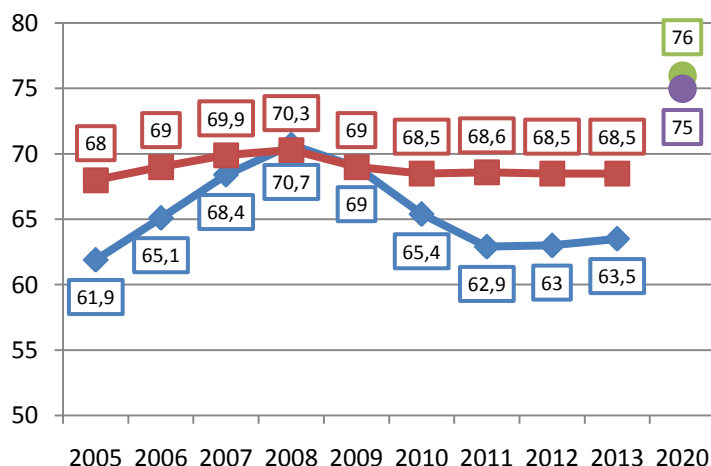
Политиката на държавата за повишаването на заетостта е съсредоточена основно в ежегодния Национален план за действие по заетостта. През 2014 г. започна и прилагането на Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020 година.

Допълнително през 2013 г. се промени Законът за насърчаване на инвестициите, с което се намалиха праговете за издаване на сертификат за клас инвестиция и се въведе възможност за възстановяване на разходите за осигуровки на работодателите от страна на държавата.

От 2014 година пък корпоративният данък на предприятия, които оперират в общини с безработица, повече от 25% по-висока от средното за страната, се преотстъпва (до края на 2013 г. това важи за развиване на дейност в общини с 35% по-висока безработица от средната).

През последните години правителството предприе и няколко пакета от мерки за намаляване на регулаторната тежест и по-благоприятна бизнес среда.

Коефициент на заетост (% от населението на възраст 20-64 години)



Научноизследователска и развойна дейност

Национална цел: Инвестиции в НИРД в размер на 1,5% от БВП

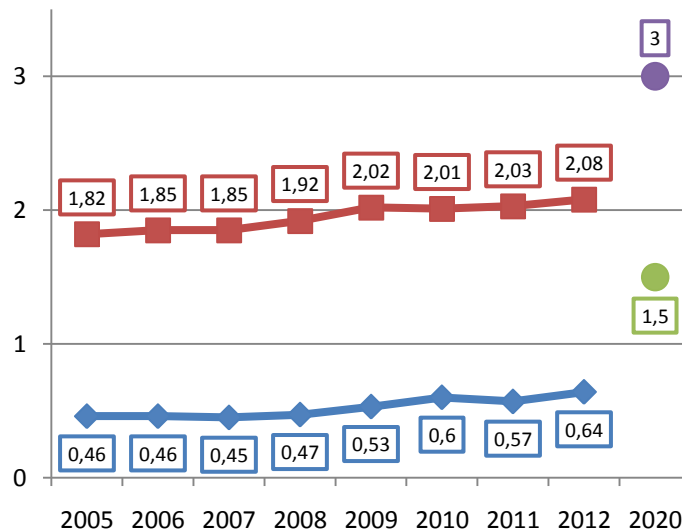
Разходите за НИРД в България търпят символичен растеж от 2005 г. насам. Лекото повишаване от последните години е вследствие от увеличените инвестиции в НИРД на частния сектор.

Най-голямо нарастване бележат разходите на НИРД в техническите науки, две трети от които са направени от частния сектор.

Делът на заетите в сектора на НИРД е около 0,5% и се запазва на това равнище през последните няколко години. За сравнение заетите с НИРД в ЕС са около 1% от общата заетост на активното население. Повече от половината учени в България са съсредоточени в държавните научни организации, а над една четвърт – във висшите учебни заведения.

Повишаването на разходите за НИРД се преследва чрез Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г. и Иновационната стратегия за интелигентна специализация 2014-2020 г., с които се цели да се стимулират развитието на научните изследвания чрез интеграция на научните звена и висшите училища и предоставяне на стипендии за изучаващите инженерни дисциплини.

Брутни разходи за НИРД (% от БВП)

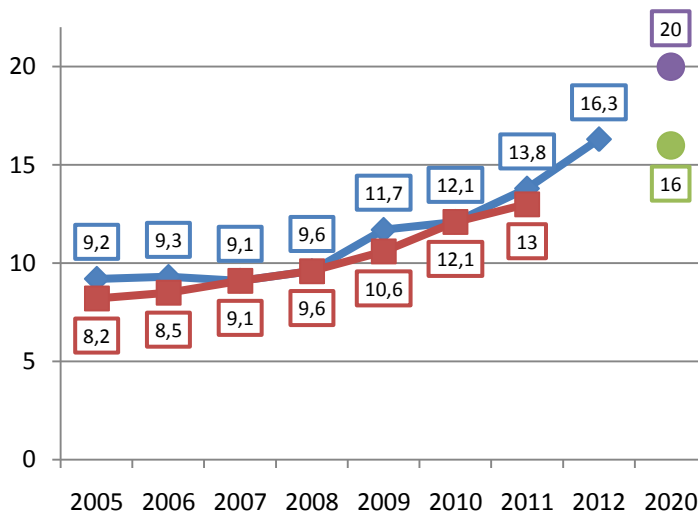


Изменение на климата и устойчивост на енергетиката

Национална цел: 16% дял на енергията от ВИ в брутното крайно енергийно потребление

През последните години делът на енергията от ВИ стабилно расте, като през 2012 г. достига 16,3% в крайното потребление, което реално е достигане на заложената цел от 16% дял до 2020 година. Сериозното увеличение води до поскъпване на крайната цена на електричеството и е една от причините за натрупването на дисбаланси в системата на електроенергетиката. През настоящата година правителството започва да разработва Енергийна стратегия на

Дял на възобновяемата енергия в общото енергийно потребление (%)



България до 2020 г., чиито основни приоритети включват енергийна сигурност, енергийна ефективност, диверсификация на източниците и трасетата, ефективно използване на собствените енергийни ресурси.

Национална цел: 10% дял на енергията от ВИ в брутното крайно енергийно потребление на транспорта

Това е целта, при която България има най-малък напредък и най-ниска изходна позиция. За 2011 и 2012 г. дялът на използваната електроенергия от ВИ е съответно 0,4% и 0,3%. В актуализираната през 2014 г. НПР се отбелязва, че ако се отчете и потреблението на биогорива през 2012 г. (освен потреблението на електроенергия), дялът би бил с около 1 процентен пункт повече. През 2013 г. във връзка с тази цел пред България правителството премахва данъка върху електрическите автомобили.

Национална цел: Повишаване на енергийната ефективност с 25%

НПР обобщава, че за периода 2000-2009 г. първичната и крайната енергийна интензивност намаляват с около 5% средногодишно. През 2010 г. ефективността при производството, преноса и разпределението на енергия се подобрява, но тази на крайното потребление се влошава. През 2011 г. крайната енергийна интензивност се влошава с увеличения дял на индустрията в БДС и ръста на извършената работа от товарния транспорт.

През последните няколко години държавата насърчава енергийната ефективност чрез предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по процедурите „Инвестиции в зелена индустрия“, „Енергийна ефективност и зелена икономика“, проекта „Енергийно обновяване на българските домове“ и различни мерки и инструменти за повишаване на енергийната ефективност като Фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници" (ФЕЕВИ), Международен фонд „Козлодуй“, Кредитна линия за енергийна ефективност и ВЕИ и Кредитна линия за енергийна ефективност в жилищни сгради.

Национална цел: Увеличаване на нивата на парникови газове извън ЕСТЕ с не повече от 20% спрямо 2005 година

Преди 2009 г. нивото на парникови газове в България спада, но след 2009 г. се наблюдава устойчив ръст. Подобна е и ситуацията в ЕС.

За да се изпълни тази цел, българското законодателство приема Закон за ограничаване изменението на климата и изпълнява редица мерки, заложи в Националния план за действие по изменение на климата 2013-2020 година.

Образование

Национална цел: Дял на преждевременно напусналите образователната система от 11%

През 2013 г. нивото на отпадналите от образование в България е 12,4% при 12% в ЕС. Основната група на децата и младежите, които напускат училище, е в етническите малцинства, където и нивото на записване е по-ниско. Главната причина за напускането пък е по социални и семейни причини (близо 2/3 от всички отпаднали по данни на системата „АДМИН“).

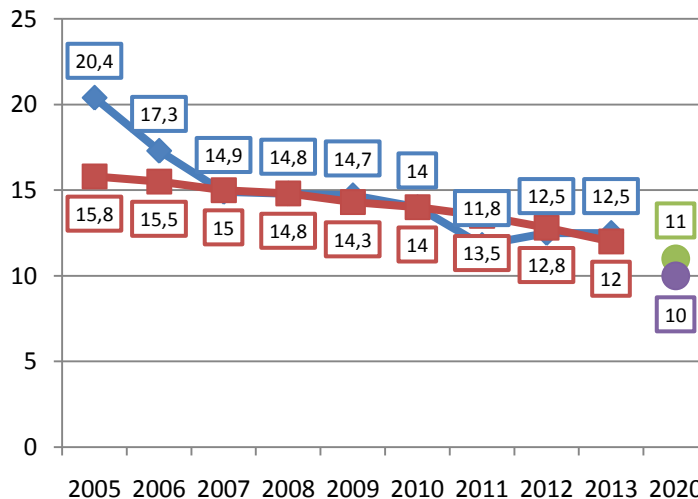
Целите се изпълняват основно чрез Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система 2013-2020 година.

Национална цел: Дял на 30-34-годишните със завършено висше образование – 36%

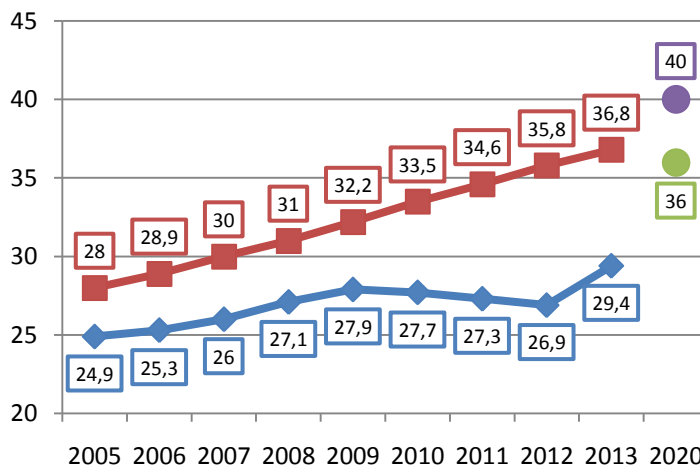
През 2013 г. делът им е 29,4%, като за първи път от 2009 година насам се наблюдава подобрение по този показател. Паралелно с това нетният коефициент на записване във висшето образование нараства през последните години.

Целта се преследва чрез Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020 година.

Отпаднали от образование и обучение (%)



Завършено висше образование (% от населението на възраст 30-34 години)



Бедност

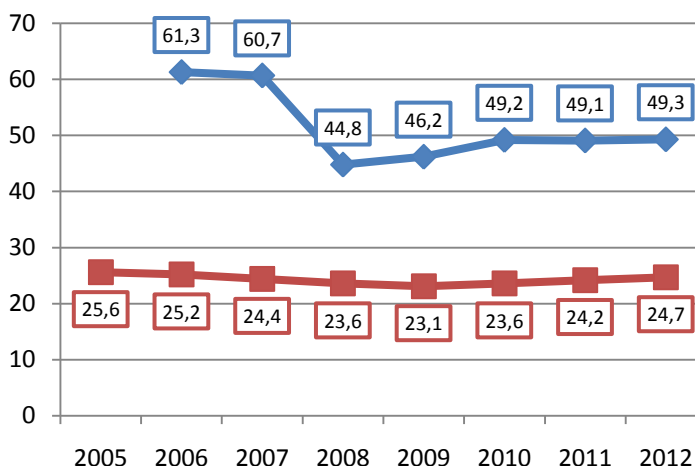
Национална цел: Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260,000 души

Националната цел включва намаляването на бедните сред децата със 78 хил. души, сред възрастните – с 52 хил. души, сред безработните – със 78 хил. души и сред заетите – с 52 хил. души.

Наблюдението „Статистика на доходите и условията на живот“ показва, че за периода 2008-2011 г. броят на живеещите в бедност българи е намалял със 73,300 души. Въпреки това, България все още се позиционира над средното за Европа ниво на риск от бедност или социално изключване.

Държавната политика за намаляване на бедността се съсредоточава в изплащане на помощи, административно повишаване на минималните възнаграждения за труд и пенсиите, осигуряване на жилище, данъчни облекчения за тези с най-ниски заплати.

Хора в риск от бедност или социално изключване (% от населението)



Стратегия Европа 2020 в България – заетост, образование, бедност

Заетостта, образованието и бедността остават неразривно свързани. През 2013 г. в изданието „Европейска социална статистика“, публикувано от Евростат се заключава, че „нивото на образование дава много сериозно отражение за попадането в риск от бедност“. Изследването посочва и че в България тази връзка е най-силно изразена, като почти половината от населението с ниско образование е в риск от бедност. Ниското образование е и сериозна предпоставка за безработица – коефициентът на заетост при хората с основно образование е под 30%, докато при висшистите – над 80%.

Стратегията Европа 2020 се фокусира върху тези три области, въпреки че целите, които страните от ЕС гонят са количествени, а не качествени. При изпълнението на стратегията в България също може да се забележи, че институциите на първо място се стремят към достигане на цифрите, а не към структурни реформи и преустановяване на лоши практики.

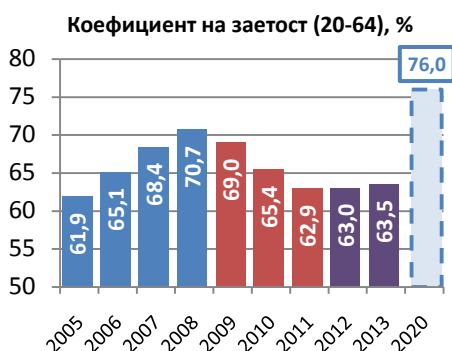
Напредъкът на България по целите на стратегия Европа 2020 в областта на заетостта, образованието и бедността показва както ситуацията в страната по отношение на тези три цели, така и адекватността на провежданите политики.

Европа 2020 – Заетостта в България

Регистрираното през 2013 г. средногодишно ниво на заетост на населението на възраст 20-64 г. в България (63,5%) остава далеч под поставената цел от 76% заетост през 2014 година. От момента за залагането на тази цел (2011 г.) е постигнато повишение от едва 0,6 процентни пункта. Този темп на възстановяване, отчитайки и очакванията в двугодишната прогноза на ЕК¹ за развитие на българската икономика от пролетта на 2014 г., поставя достигането на желаното ниво под сериозно съмнение. Сред основните причини за това са отдавна належащите реформи в трудовото законодателство, структурният характер на безработицата в страната, непригодността на голяма част от средното и висшето образование към нуждите на пазара на труда, липсата на оценка на въздействието от прилаганите активни и пасивни политики на пазара на труда.

В същото време статутът на българската икономика на малък и отворен пазар и динамиката на заетостта в страната през последните две десетилетия подчертават процикличните характеристики на местния пазар на труда. Това означава, че на теория коефициентът на заетост е възможно да отбележи чувствителен ръст или спад в годините до 2020 г., в зависимост от икономическата конюнктура в чужбина и най-вече в рамките на ЕС.

В тази част на анализа са описани основните тенденции на пазара на труда в страната, пречките пред неговото по-бързо възстановяване и някои способности, които могат да спомогнат за постигане на установената цел.²



Динамика на нивото на заетост в страната

Динамиката на заетостта³ на населението на възраст над 15 г. от 2005 година насам описва три ясно разграничими периода, които важат за почти всички възрастови групи:

- Период на **бум на заетостта** (2005-2008 г.)
- Период на **сериозен спад на заетостта** (2009-2011 г.)
- Период на **бавно възстановяване** (2012-2013 г.)

¹ЕК очаква пазарът на труда да остане слаб и през 2014 и 2015 г., като повишаването на заетостта на годишна база ще бъде съответно с 0,3 и 0,4 процентни пункта.

² При настоящия анализ са използвани данните за икономическата активност на две възрастови групи – референтната за целите на стратегия Европа 2020 група 20-64 години, както и групата, обхващаща всички лица на възраст над 15 години. Добавянето на втората възрастова група в някои случаи позволява добиването на по-ясна представа за социално-икономическите детерминанти на състоянието на пазара на труда, тъй като възрастовата структура в различните области на страната е изключително разнообразна.

³ При дългосрочния анализ на данните за заетостта на населението в различните възрастови групи, следва да бъдат взети предвид ефектите на променената процедура на НСИ за изчисляване на теглата, прилагана от началото на 2012 г., както и на коригирания характер на данните за населението от Преброяване 2011. В част от периода 2002-2011 г. коефициентът на заетост в повечето области на страната и на национално ниво е изкуствено занижен заради по-високата оценка на НСИ за броя на местното население. Броят на населението е бил подценен единствено във Варна и София. Вследствие на ревизията нивото на заетостта на населението над 15 г. възраст в страната е повишено с 0,9 процентни пункта (от 45,6 на 46,6%). В същото време, при референтната възрастова група (20-64 г.), коефициентът на заетост е намален с 1 процентен пункт (от 63,9 на 62,9%), като причината за разминаването се крие в различния размер на пропуските на текущата демографска статистика за броя на населението в отделните възрастови групи.

Както се вижда на приложената графика, заетостта в двете възрастови групи, в които влизат най-младите (15-24 и 25-34 г.), продължава да спада и през 2012 и 2013 година. Продължаващата неспособност за активно включване на лицата в тези възрастови групи на пазара на труда е един от основните фактори, които възпрепятстват по-бързото възстановяване на заетостта в икономиката.

В същото време продължителната изолация на младите от трудовия пазар предполага ограничаване на потенциала за икономически растеж в средносрочен и дългосрочен план.

Коефициент на заетост в различните възрастови групи, %



Регионален аспект – раздалечаване между регионите

Икономическата криза доведе до задълбочаването на различията между нивото на заетост в отделните области на страната. Като основна тенденция в периода 2009-2013 г. се очерта задълбочаването на проблемите на пазара на труда в северната част на страната.

Области с най-висок и най-нисък коефициент на заетост на населението над 15 г.



Източник: НСИ, ИПИ

През 2013 г. средногодишното ниво на заетост на населението на възраст над 15 г. е по-ниско от 40% в 7 области на страната, като всички се намират в Северна България, а 4 от тях са в Северозападния район. Положителни тенденции се забелязват най-вече в южната част на страната, като освен в столицата София пазарът на труда остава стабилен в областите Благоевград, Бургас и Пловдив.

Структурни характеристики на безработицата в България

Един от основните инструменти за определянето на наличието и оценяването на обхвата на структурната безработица е т.нар „Крива на Бевъридж“⁴. Тя показва връзката между безработицата и свободните работни места в икономиката. В графиката по-долу е представено сравнение между характеристиките на пазара на труда в България и ЕС в периода от първото тримесечие на 2007 г. до първото тримесечие на 2014 г., използвайки този метод.

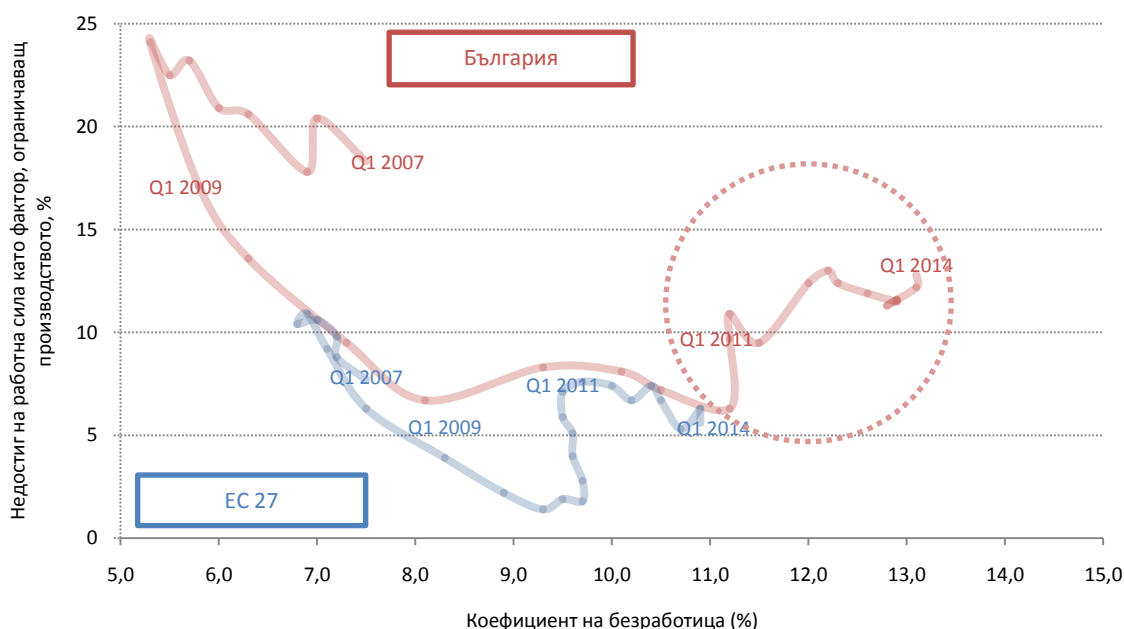
Вижда се, че макар тенденциите на пазара на труда в България и ЕС да са сходни, българският пазар на труда страда от много по-сериозни дисбаланси. Това означава, че работодателите

⁴В последното издание (2013) на годишния *Преглед на заетостта и социалното развитие в Европа* коефициентът на свободните работни места е заместен с друг индикатор - процент от индустриалните предприятия, определящи недостига на работна ръка като фактор, ограничаващ производството. Тук е използван същия подход, тъй като той позволява по-добра сравнимост между данните за отделните страни-членки на ЕС. По време на икономическа експанзия безработицата намалява, а коефициентът на свободните работни места се увеличава. По време на рецесия безработицата се увеличава, а коефициентът на свободните работни места намалява. Позицията на кривата зависи от ефективността на пазара на труда. Преместване на линията нагоре, без да е налице спад в коефициента на безработицата, показва покачваща се неефективност на трудовите пазари, тъй като въпреки повечето налични работни места, последните не се заемат от безработните. Ако преместването на линията нагоре е съпътствано с увеличение на безработицата, това е знак за структурни проблеми на пазара на труда.

изпитват все по-сериозни трудности при намирането на подходяща за целите на производството им работна ръка.

От началото на 2011 г. насам делът на българските предприятия, които определят липсата на подходяща работна сила като пречка пред разширяването на производството, нараства от 9,7 на 12,8% въпреки все по-големия брой безработни (т.е. все по-голямото предлагане на работна сила). През това време в ЕС се забелязва стабилизиране на дела на тези предприятия – между 6 и 7%, като в определени периоди се забелязват спадове до малко над 5%. Безработицата в ЕС също остава висока, но там причината е не толкова липсата на подходящи кадри, а действието на други фактори като висока цена на труда, щедри системи за социална защита, понижаваща се международна и вътрешна за европейския пазар конкурентоспособност на предприятията и др.

Крива на Бевъридж за ЕС-27 и България (Q1 2007 – Q1 2014)



Източник: Евростат, ИПИ

С оглед на продължаващия ръст на дългосрочно безработните лица⁵ в България, които достигат 256 хиляди души през първото тримесечие на 2014 г., структурната безработица се очертава като най-сериозното предизвикателство през политиките на пазара на труда в следващите години. Като основни причини за нейното възникване и нарастване в България могат да бъдат обособени няколко основни фактора:

⁵Евростат определя като трайно безработни лицата, които са без работа повече от 52 седмици.

- Анахроничната образователна система⁶ и нейният ефект върху конкурентоспособността на лицата на възраст 15-29 години води до ниска заетост, висока безработица и ниска икономическа активност на най-младите работещи;
- Липсата на анализ на ефектите и по-стриктен контрол в върху програмите за преквалификация и обучение на безработните лица води до формално изразходване на средствата, получавани за целта по линия на европейските фондове;
- Структурните характеристики на трудовото законодателство и системата за социална защита в страната (липса на достатъчно гъвкавост за работодателите и работещите при определяне на работното време и заплащането; негативно влияние на колективните трудови договори върху преориентирането на установени кадри към нови сфери и тяхното заместване от нови кадри; характеристики на социалната система, водещи до т. нар. капан на безработицата, при който лицата предпочитат да не работят, за да не изгубят достъп до редица социални привилегии).
- Демографски, регионални, социални и етнически особености.⁷

Политика на пазара на труда и нейните ефекти

Политика по отношение на доходите и пазар на труда

Основните канали, по които държавната политика по доходите оказва влияние върху развитието на пазара на труда и нивото на заетостта в частност, са няколко:

- Повишаване на минималната работна заплата (МРЗ) – в периода от 1 януари 2009 г. до 1 януари 2014 г. нивото на минималната месечна работна заплата в страната е повишено на 4 стъпки⁸. Общото увеличение за периода е 41,6%, което е едно от най-високите в Европейския съюз.
- Повишаване на минималните осигурителни прагове (МОП) по икономически дейности – средното повишение на МОП е 4,90% през 2010 г., 5,60% през 2011 г., 4,50% през 2012 г., 3,30% през 2013 г. и 4,10% през 2014 г. Кумулативното увеличение на МОП от началото на 2010 г. до началото на 2014 г. е 24,48%. Ако в сметката бъде включено повишаването на МОП от началото на 2009 г. (което е 26,6%), общото увеличение става 57,6%. Именно високото увеличение на МОП в периода преди и след началото на

⁶ Виж „Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и за представяне на становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012-2016“, COM (2013) 352 final, стр. 5, п. 13

⁷ В Националния план за действие по заетостта през 2014 г. са обособени две водещи характеристики на пазара на труда в страната, които подчертават структурните характеристики на безработицата: 1) Недостиг на свободни работни места и ограничено разкриване на нови работни места, което фокусира търсенето на работна сила върху висококвалифицираните кадри за определени сектори, а търсенето на нискоквалифицирани остава свито или предимно със сезонен характер; 2) Сегментиран пазар на труда с ниска мобилност и със силно влияние на сезонния фактор.

⁸ Повишенията са съответно: ПМС № 180/30.06.2011 г. в сила от 01.09.2011 г. – повишение от 240 на 270 лв.; ПМС № 300/10.11.2011 г. в сила от 01.05.2012 г. – повишение от 270 на 290 лв.; ПМС № 250/11.10.2012 г., в сила от 01.01.2013 г. – повишение от 290 на 310 лв.; ПМС № 249/31.10.2013 г. в сила от 01.01.2014 – повишение от 310 на 340 лв.

кризата е често посочвано като една от причините за срива на трудовия пазар⁹. Нивото на МОП оказва влияние върху конкурентоспособността най-вече на нискоквалифицираните работници (включително младежите, които тепърва влизат на пазара на труда), както и на заетите в по-бедните региони на страната, където доходите са традиционно ниски и съответно се намират по-близо до т. нар. минимални осигурителни прагове. Вследствие на тези фактори, една от препоръките¹⁰ на Съвета на Европа към НПР на България през 2013 г. е: „Да преразгледа минималните осигурителни прагове, за да се гарантира, че системата не оскъпява прекалено наемането на нискоквалифицирани работници“.

- През 2013 г. правителството прие данъчно облекчение за хората, които получават минимална работна заплата. Реформата предвижда възможност през пролетта на 2015 г. да се поиска възстановяване на удържания през 2014 г. данък общ доход на тези лица. Индиректно това представлява способ за увеличаване на нивото на заплащане на най-нископлатените работници посредством трансфер от държавния бюджет.¹¹

Трудово законодателство и пазар на труда

Редица правителствени политики в периода на икономическата криза след 2009 г. имат отношение към заетостта в различните възрастови групи, тъй като променят възможностите и мотивацията на лицата да търсят и намират заетост. Най-значимите сред тях са:

- Политиката за ограничаване на ранното пенсиониране и повишаването на пенсионната възраст

Започнатата от предходното правителство реформа на пенсионната система имаше за цел повишаването на възрастта и изискуемия стаж за пенсиониране с 4 месеца на година до достигането на съответно 63 години пенсионна възраст за жените и 65 години пенсионна възраст за мъжете през 2021 година, при необходим стаж от 37 години за жените и 40 години за мъжете. Целта на пенсионната реформа беше както да намали натиска върху системата на държавното обществено осигуряване¹² (ДОО), така и да задържи работоспособните лица за по-дълъг период на пазара на труда. Реформата на пенсионната система бе временно замразена от правителството на БСП и ДПС през 2013 година. Сегашното правителство отмени и решението на предходното правителство за определяне на минимална пенсионна възраст за военните, като върна старото положение, при което единственото условие е наличието на 27-годишен стаж¹³.

- Пенсии за инвалидност

⁹ Официалната позиция на администрацията е, че повишаването на минималните осигурителни прагове спомага за намаляването на сивата икономика и нелегалните пазарни практики.

¹⁰ Виж „Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и за представяне на становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012-2016 г.“, COM (2013) 352 final, стр. 7

¹¹ Теоретично може да се очаква тази политика да доведе до излизането на част от нископлатените лица от неформалната икономика. Реален анализ на този етап не е възможен, тъй като облекчението е в сила от 1 януари 2014 г. В същото време, неговото приемане представлява известен отстъп от плоското данъчно облагане.

¹² Дефицитът в системата на ДОО (приходи от осигуровки минус разходи) през 2013 г. възлиза на 52,96%.

¹³ Две трети от изискуемия стаж трябва да е в системата на Министерство на отбраната.

След въведените през 2000 г. нови критерии за определяне на работоспособността на лицата, кандидатстващи за пенсия за инвалидност¹⁴, броят на регистрираните хора с увреждания в България нараства лавинообразно. Най-голям е ръстът при пенсиите за инвалидност поради общо заболяване – от 150 хиляди през 2000 г. до близо 350 хиляди през 2005 г. и при социалните пенсии за инвалидност – от 140 хиляди през 2000 г. до над 480 хиляди през 2005 г. От 2005 г. насетне броят на отпуснатите пенсии нараства минимално, но остава прекомерно висок. В годините на кризата Националният осигурителен институт (НОИ) насочва вниманието към връзката между повишаващия се коефициент на безработица и броя на новоотпуснатите пенсии за инвалидност поради общо заболяване¹⁵. Придобиването на решение на медицинската експертиза помага за излизането от пазара на труда на лица, които са загубили (или очакват да загубят) работата си, но са натрупали необходимия им стаж.

- Регулация на стажовете

През юни 2013 г. ЕК призова страните-членки да разработят национални планове за изпълнение на Европейската гаранция за младежта, чиято цел е да осигури подкрепа на младежката заетост в страни и региони, където интегрирането на младежите на пазара на труда среща трудности. Позовавайки се на изискванията на програмата за осигуряване на качество на стажовете и повишаване на шансовете за последваща заетост, през март 2014 г. парламентът прие промени в Кодекса на труда, които въвеждат редица нормативни изисквания и регулации в тази сфера. Сред тях са установяването на законова възможност за подписване на трудов стаж с условие за стаж, който предвижда заплащане равно поне на минималната заплата и минимална продължителност на стажовете, както и редица допълнителни изисквания към организациите, предлагащи подобни програми. В същото време, през първото тримесечие на 2014 г. коефициентът на заетост сред младежите на възраст 15-24 г. падна до най-ниското си ниво от повече от десетилетие. Въпреки че по-обстоятелствен анализ на ефекта от законодателните промени ще може да бъде направен едва в началото на 2015 г., наличните към момента данни навеждат на мисълта, че самото обсъждане на законовите промени в първите 3 месеца на 2014 г. може да е отказало редица работодатели от предлагането на стажантски програми. Т.е. очакваната цена на стажантския труд е била завишена прекомерно, което е довело до задълбочаване на проблема с включването на най-младите на пазара на труда.

Активни политики на пазара на труда

През последните две години основните усилия на администрацията по отношение на подпомагането на пазара на труда могат условно да бъдат обособени в няколко направления:

- Повишаване на ефективността при изготвянето и провеждането на програми, финансирани по линия на ОПРЧР;
- Стремех към подобряването на административния капацитет на Агенцията по заетостта (разнообразни електронни услуги, разпространение на услугата тип „едно гише”);

¹⁴ До 2000 г. в България се прилага подход, при който здравословното състояние на лицето се съпоставя с изискванията да упражняване на дадена професия. След промените е възприет т. нар. „универсален подход”, който няма отношение към професионалната квалификация на лицето, а към способността му да полага който и да е вид труд.

¹⁵ НОИ, *Кратък анализ на пенсиите за инвалидност през периода 2000–2010 г.*, С., 2011

- Поставяне на акцент върху индивидуалните консултации;
- Провеждане на активна политика в сферата на младежката заетост и насочване на вниманието към други уязвими групи на пазара на труда.

В България огромна част от средствата, насочени към прилагането на мерки на пазара на труда, се изразходват за директното създаване на работни места – 70,2% при средно 11,3% за ЕС-28. За обучение се отделят 16,7% при средно 39,6% за ЕС-28, а за инициативи за започване на работа или наемане на работници – едва 9,9% при средно 25,7% за ЕС-28.

Видове разходи за активни политики на пазара на труда през 2011 г., %



Източник: Евростат

Средствата, които страната заделя по програми, насочени към поддържане на вече съществуващи работни места или към инициативи за започване на самостоятелен бизнес, възлизат общо на 3,3% от общите разходи, докато средно в ЕС-28 цели 24,4% от средствата са насочени в тези две пера.

Тези значителни разлики в структурата на държавните програми за подпомагане на пазара на труда важат за целия период от влизането на страната в ЕС до 2011 г. – последната, за която има данни.

Препоръки

До 2009 г. акцентът в България е поставен върху директното създаване на заетост. В преобладаващата част от случаите тези програми са насочени към нискоквалифицирани лица (трайно безработни, ниско образовани, роми, лица с увреждания и др. уязвими групи). Въпреки епизодичните успехи, изразяващи се в повишаването на броя и дела на лицата, които са успели да се завърнат на първичния пазар на труда след участие в някои от програмите, продължаващият и през 2014 г. ръст на трайно безработните и задълбочаващата се структурна безработица свидетелстват за ниската ефективност на подобен подход.

Постепенното разширяване на мерките, попадащи в обхвата на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР), предполага поетапното пренасочване на по-голям процент от средствата към дейности по обучение, лични консултации и инициативи за повишаване на стимулите на работниците за търсене на заетост. Като основни предпоставки за успеха на подобно реструктуриране се очертават **изграждането на административния капацитет**, нужен за провеждането на програми в тези сфери, и натрупването на практика и опит при управлението на европейски средства.

В Националния план за действие по заетостта през 2014 г. формално са възприети основните препоръки на ЕК към политиките на трудовия пазар и са изброени мерките, които правителството смята да приложи с цел тяхното изпълнение.

Така например, в плана се предвижда възстановяване на постепенното нарастване на възрастта за пенсиониране на работещите първа и втора категория труд, както и засилването на контрола върху отпускането на пенсии за инвалидност. В същото време не е поет **дългосрочен ангажимент към продължаването на пенсионната реформа**, както и към **реформа на системата за подпомагане на хората с увреждания** и премахването на стимулите за злоупотреба с нея¹⁶. За целта е необходимо:

- Последователна реформа на пенсионната система, насочена към по-тясно обвързване на платените осигуровки и получаваните пенсии;
- Плавен преход от разходно-покривна система към лични пенсионни сметки (подобно на извършения в Латвия), с цел повишаването на стимулите на работещите да се осигуряват на по-високи доходи и да останат по-дълго време активни на пазара на труда;
- Ограничаване на ранното пенсиониране и създаването на специални схеми за преквалификация на работници от първа и втора категория труд, които да им помогнат да останат икономически активни за по-дълго време;
- Премахване на универсалния подход при определянето на помощите и привилегиите, обвързани със свидетелства за инвалидност. Преминане към система, базирана на концепцията за социално включване на лицата с увреждания чрез прилагане на разпространени в други страни практики като: 1) рехабилитация преди помощи; 2) ранна интеграция и самостоятелни планове за интеграция; 3) субсидирана заетост в обичайна среда; 4) възприемане на индивидуална социална оценка за нуждите на лицето и осигуряване на достъп до помощи и привилегии в зависимост от тях.

Националния план за действие по заетостта през 2014 г. споменава и възможно преразглеждане на **минималните осигурителни прагове**.

В Плана е посочено, че в началото на 2014 г. ще се проведе изследване¹⁷ относно влиянието на минималните осигурителни доходи върху заетостта. Подобно изследване вече беше

¹⁶ Става дума за десетки привилегии от типа на различни по обхват данъчни облекчения (намаление на данък общ доход, имуществени данъци, винетки и др.), програми за отпускане на кредити без лихва, облекчен режим на приемане във висши училища, трудова защита и друг тип помощи, които нямат отношение към индивидуалните нужди на лицето, но създават стимули за злоупотреби със системата.

¹⁷ Първоначално се очакваше резултатите от изследването да бъдат получени през април 2014 г., но с оглед на по-късното сключване на договора и предвидения в обявената за изготвянето му обществена поръчка срок за изпълнение, изпълнението му се забави.

публикувано от Министерство на финансите през лятото на 2013 г.¹⁸. Основните му заключения, са че на национално ниво няма ясна връзка между повишаването на МОП и съкращенията на нископлатени работници. В същото време, обаче, се посочва¹⁹, че „по-съществена негативна корелация се наблюдава в регионален аспект в случаите, където нарастването на дела на минималния праг към средната заплата е по-голямо от средното за страната, намалението на наетите също има склонност да е по-голямо от средното за икономиката.“

По-нататъшен анализ на национално и регионално ниво засега липсва, а въпросният единствен до момента анализ се базира на данни до 2011 година. При последващи анализи е необходимо:

- Включване на оценка на ефектите от повишенията на минималната работна заплата в периода 2011-2014 г.
- Проследяване динамиката на наетите в икономиката по области и в отделните икономически сектори през 2012 и 2013 г., през които при стабилен (2012) и нарастващ (2013) коефициент на заетост на национално ниво, заетостта на населението над 15 г. е под 40% в съответно пет (2012) и седем (2013) области, при едва три през 2011 г.
- Анализ на ефектите от покачване на МЗ и МОД при изолиране на ефекта на София (столица) върху средните за страната нива на заетостта/безработицата и средната работна заплата в страната;
- Отчитане на възможни изкривявания от установените проблеми в текущата демографска статистика и данните от Преброяване 2011.

До този момент не е налице ясно изразен политически ангажимент към адресиране на някои от основните проблеми на трудовия пазар.



Постигането на целите, заложи в стратегия Европа 2020, поставя на преден план необходимостта от мащабна реформа на Кодекса на труда с цел осигуряване на неколкостранно акцентираната в препоръките на ЕК по-висока гъвкавост на пазара на труда.

Липсата на подобна гъвкавост се отразява върху пазара най-вече в две направления – нисък дял на лицата, работещи на срочен договор, и нисък дял на лицата, работещи на непълен работен ден. Наличието на законодателна рамка, способстваща за по-лесното разпространение на този тип заетост, представлява важен буфер в периоди на икономически сътресения и шокове на пазара на

¹⁸ Николова, А., Панайотова, Н. *Пазар на труда, конкурентоспособност и влияние на минималните осигурителни прагове*, Министерство на финансите, юли 2013 г.

¹⁹ *Национален социален доклад на Република България за 2013-2014 г.*, приет от Министерски съвет на РБ на 30.04.2014 г., стр. 10

труда. В България делът на заетите на непълен работен ден е 9 пъти по-нисък от този в ЕС като цяло.

Други препоръки

- Замразяване на нивото на минималните осигурителни прагове по икономически дейности и минималната работна заплата до достигането на предварително определени минимални/тригър стойности на ключови показатели като, например, коефициента на заетост и темпа на икономически растеж;
- Преразглеждане на въведените от март 2014 г. регулации по отношение на продължителността, нивото на заплащане и съдържанието на стажантските програми;
- Премахване на ограниченията пред практикуването на свободни професии като адвокати, нотариуси, архитекти и други. Такива ограничения има по отношение на техните цени и реклама, както и по отношение на тяхната възраст, опит, изключителни права и т.н.;
- Дългосрочен ангажимент към запазването на пропорционалния подоходен данък и нивото на корпоративния данък с цел повишаването на предвидимостта на бизнес средата и стимулирането на фирмите да разширят своята дейност без страх от повишаване на данъчното бреме;
- Въвеждане на облекчени (уведомителни) режими за полагане на сезонен или краткосрочен непериодичен труд;
- Облекчаване на административните условия за полагане на извънреден и нощен труд;
- Създаване на положителни стимули за майките да се завръщат на работа по-рано, включително финансови стимули и наличие на достатъчно възможности за грижа за малки деца.

Европа 2020 – Образованието в България

Целите на България в областта на образованието обхващат както ограничаването на ранното напускане на училище (под 11% до 2020 г.), така и увеличаването на броя на висшистите (36% до 2020 г.). И по двата показателя страната бележи напредък през последните години, но все още се изискват големи усилия, за да може да се постигнат целите по Европа 2020.

Национална цел: Дял на преждевременно напусналите образователната система не по-висок от 11%

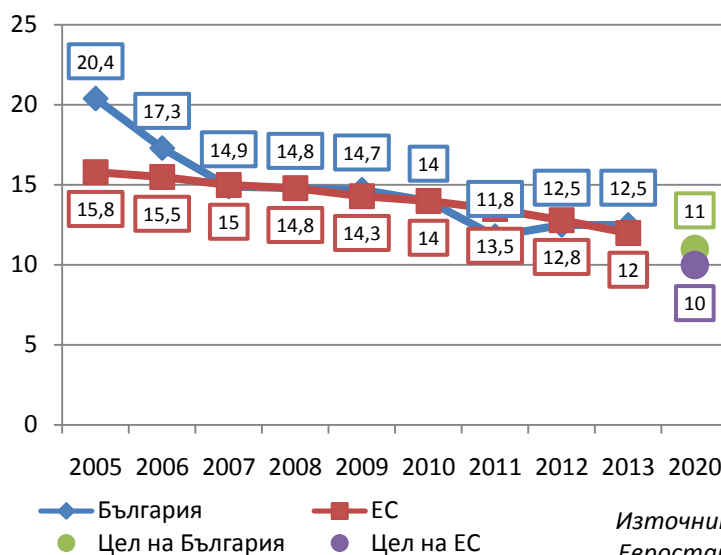
Съгласно препоръката на Съвета на ЕС от 28 юни 2011 г. като „преждевременно напуснали училище“ се определят лицата между 18 и 24 години, които са завършили основно или по-ниска степен на образование и не участват в никаква форма на образование или обучение.

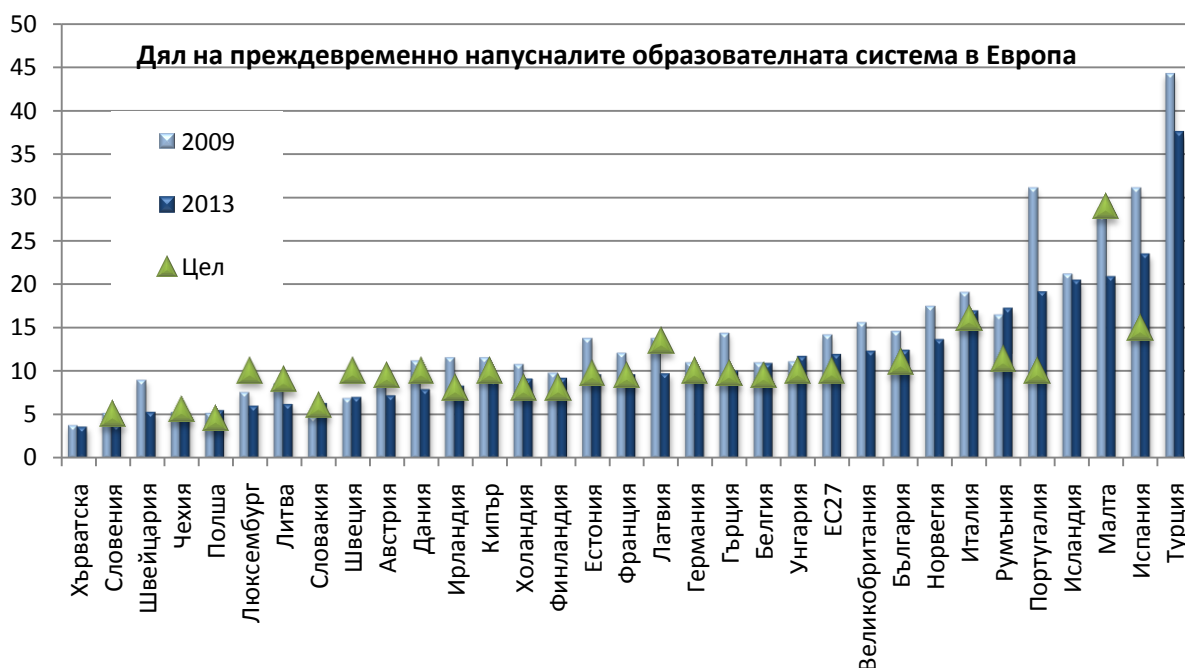
От 2005 година насам делът на отпадналите от образование и обучение намалява с близо 8 пр.пункта, от 20,4% до 12,5% през 2013 година (12% за ЕС). Целта до 2020 година е те да не са повече от 11% при цел от 10% за ЕС.

Картината в Европа показва, че в повечето държави преждевременно напусналите

намаляват през последните пет години. Най-много са напусналите ученици в Турция, Испания и Малта, а най-малко - в Хърватска, Словения и Чехия. България е в долната половина на класацията и близо до средната стойност за Европейския съюз. През 2013 г. общо 12 от държавите членки са изпълнили националната си цел.

Дял на преждевременно напусналите образование





Източник: Евростат

Причините за ранното напускане на образователната система са редица и варират от икономически (бедност в семейството), през социални (незаинтересованост на родителите) до институционални (невъзможност на различните служби и специалисти да се справят с преждевременното напускане на училище).

Данните на НСИ показват, че като основни причини за напускането на образователния процес в България са семейните. До осми клас като втора най-сериозна причина е посочено „заминаване в чужбина“, въпреки че тази статистика е ненадеждна, тъй като НСИ не събира данни дали тези ученици са продължили обучението си в чужбина. След девети клас втората най-разпространена причина за напускане на училище вече е „нежелание за продължаване на обучението“, което може да се обясни със задължителното образование до осми клас и същевременно ниските доходи в страната, които принуждават много младежи да се включат по-рано на официалния или сивия пазар на труда.

Причини за напускане на училище по степен на образование 2012/2013 г.



Източник: НСИ

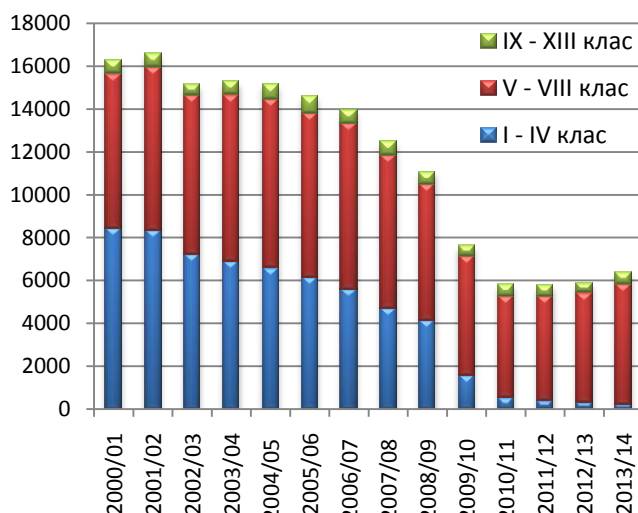
Международното изследване на представянето на 15-годишните ученици PISA отчита, че 1/3 от колебанията в резултатите на включените ученици от България се обясняват със социално-икономическата и семейна среда. По-добри резултати имат децата от семействата с по-висок жизнен стандарт, а по-слаби - тези от семействата с нисък социален статус. Тази картина се допълва от преброяването на населението през 2011 г., което показва, че децата от ромски произход, които не посещават училище, са над 23%.

Една от сериозните причини за отпадането на децата от училище показва и статистиката за броя на второгодниците, тъй като „повтарянето“ на класове е демотивиращ фактор за продължаване на образованието. Националната статистика показва, че броят на второгодниците през 2012 г. е близо 6000 при над 16 хиляди десет години по-рано. Променя се и структурата на тези, които повтарят един и същ клас – докато през 2000 г. второгодниците от начално и основно образование са почти изравнени, то през 2012 г. основната част от второгодниците са от прогимназиалната фаза. Причина за това може да се търси в

промените в Закона за народната просвета от 2010 г., които забраняват повтарянето на учебните години до 3-ти клас. Освен тази промяна през последните 5 години броят на второгодниците не се променя съществено. Нетният коефициент на записване на населението²⁰ за 2013/14 г., измерван от НСИ, за учащите в начално образование (I-IV клас) е 95,5%, за тези в прогимназиално образование (V-VIII клас) – 79,7%, а за тези в средно образование (IX-XIII клас) – 83%.

Срещат се и сериозни разлики при напусналите образование и обучение в различните райони за планиране. По данни на Евростат най-малък е делът на напусналите училище в Югозападния район, който е и този с най-добро икономическо развитие – 4,8% през 2013 година. На другия полюс е Северозападният район, който е икономически най-слабо развит и там отпадналите от образователната система са близо четири пъти по-високи – 18,2% през 2013 година. Общата картина показва, че единствено Югозападният район отбелязва стойности на напусналите училище под средните за страната.

Второгодници в общообразователните училища по групи класове



Източник: НСИ

²⁰ Коефициентът е изчислен като процентно отношение на броя на учащите по степени във възрастовите групи 7-10, 11-14, 15-18 и 19-20 години към броя на населението в същите възрастови групи. Броят на учащите и на населението е изчислен към 31.12 на съответната година.

Относителен дял на ранно напусналите образование и обучение (18-24 години) по статистически райони, %

Райони за планиране	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общо за страната	20,4	17,3	14,9	14,8	14,7	13,9	11,8	12,5	12,5
Северозападен район	22,8	18,0	17,1	15,4	15,2	17,2	16,6	20,8	18,2
Северен централен район	22,9	20,9	19,4	19,9	17,5	17,9	17,1	14,9	15,9
Североизточен район	23,1	20,4	19,5	21,8	20,9	18,7	14,3	13,6	14,3
Югоизточен район	26,0	25,4	22,7	20,8	22,1	18,5	19,3	21,1	19,8
Югозападен район	10,7	7,3	6,4	5,0	4,5	4,3	3,4	4,0	4,8
Южен централен район	27	22,9	15,4	16,3	17,9	16,5	15,0	15,9	15,0

Източник: Евростат

През последните години България прави няколко стъпки към подобряване на работата и качеството на образователната система.

От 2006 г. започва да действа Националната програма за развитие на училищното възпитание и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015 г.). Тази програма цели да изчисти най-сериозните недостатъци на образователната система като ограничената финансова самостоятелност на училищата и липсата на стимули за ефективно управление на средствата (реализираните икономии и допълнителните приходи често са изземвани от финансиращия орган).



През 2008 г. се приема системата на делегираните бюджети за училищата, която на практика осигурява повече средства и финансова автономия на училищата. От 1 ноември 2007 г. възнагражденията в системата на средното образование са увеличени с 18 %.

Пет години от приемането на системата вече могат да се видят и ефектите от

действието ѝ. Най-сериозният недостатък, както отчита и изследването PISA, е, че качеството на образованието не се подобрява. Делегираните бюджети стимулират училищата да задържат колкото може повече ученици без акцент на качеството. Това отново поражда съмнения за

ефективността на приложение модел и още веднъж доказва липсата на пряка връзка между разходите за образованието и неговото качество.

През 2011 г. задължителната предучилищна подготовка се увеличава с една година и вече обхваща децата на 5 години.

В края на 2013 г. е разработен проект на Национална стратегия за развитие на педагогическите кадри 2014-2020 г., който се очаква да бъде приет от Министерски съвет в средата на 2014 година. Стратегията предвижда да се преодолее кризата на кадри в образователната система чрез осигуряване на стипендии за студенти в педагогически специалности, организиране на стажове за студенти 4 и 5 курс в реална работна среда, въвеждане на длъжността „стажант учител“ и предоставяне на преференциални кредити и по-ниски наеми за учители в отдалечени райони.

В началото на 2014 г. е разработен и проект за изменение и допълнение на Закона за професионалното образование и обучение, който да осигури по-добра подготовка на учащите за трудовия пазар. Продължава и изпълнението на проекта „Ученически практики“, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, който осигурява практическо обучение на учениците от професионалните гимназии, паралелки и колежи, като до момента над 11 хиляди ученици са преминали практика в реална работна среда.

Допълнително през последните години за намаляването на преждевременното напускане на училище под формата на редица програми и проекти се осигуряват средства за намаляване на отсъствията²¹, за храна²², за обучение на български език за деца, които срещат затруднения²³, за транспорт²⁴, за изграждане на рампи, асансьори и платформи²⁵, за обучение на училищния персонал²⁶.

Въпреки че целта от НПР за свиване на дела на преждеременно напусналите образователната система до 11% да не касае пряко качеството на образованието, ниското такова има връзка с по-високия дял на отпадналите ученици, тъй като повече младежи биха били по-склонни да се включат на пазара на труда. Затова и специфичната препоръка на Съвета на ЕС към България в областта на образованието е:

Специфична препоръка 4 „Да приеме Закона за училищното образование и да продължи реформата във висшето образование, по-специално като подобри съответствието между резултатите от него и нуждите на пазара на труда и като засили сътрудничеството между образованието, научноизследователските институти и предприятията. Да

²¹Национална програма „На училище без отсъствия“, въведена през 2012 г. с бюджет 2 млн. лв.

²²Национална програма „За по-пълно обхващане на учениците в задължителната училищна възраст (2007-2010 г.) с бюджет от 171 млн. лв. за закуска и мляко/чай на всеки ученик в I – IV клас и за децата в подготвителните групи и класове.

²³Национална програма „С грижа за всеки ученик“

²⁴За учебната 2012/2013 година са осигурени 27,4 млн. лв. за безплатен превоз на 62,6 хиляди деца и ученици до 16-годишна възраст. Отделно по Национална програма „Оптимизация на училищната мрежа“ за периода 2007-2011 г. са преведени средства в размер на 221 млн. лв. на общините, на чиято територия са закрити училища, за да се осигури достъп на учениците до образование в други училища.

²⁵Национална програма „Създаване на достъпна архитектурна среда“, която обхваща подобрения в 99 държавни училища и е със стойност 2,9 млн. лв.

²⁶Национална програма „Квалификация“

подобри достъпа до приобщаващо образование за децата в неравностойно положение, в частност ромите.”

През 2012 г. Министерски съвет внесе [Законопроект за предучилищното и училищното образование](#), който да замени постоянно променяния Закон за народната просвета от 1991 година. В законопроекта бяха заложени много съвременни модели, които позволяват гъвкавост на образованието на индивидите чрез редица нововъведения като равно третиране на учащите, независимо дали са избрали да се обучават в частни или държавни образователни институции. Законопроектът стигна до второ четене през януари 2013 г., но тогава българското правителство подава оставка и обсъжданията бяха замразени.

В средата на 2013 г. в Парламента бе внесен нов [Законопроект за предучилищното и училищното образование](#), който също предлага редица важни промени в образователната система, сред които могат да се посочат следните:

- урежда се външно оценяване на качеството на предлаганото образование,
- осигурява се възможност за валидиране на компетентности (за лица, навършили 16 години, които нямат придобито основно или средно образование) в неформално обучение, като целта е да се осигури по-голям достъп до нормативно признато образование и превенция на отпадането от образователната система;
- децентрализира се финансирането до ниво училище;
- регламентира се финансирането от държавния бюджет на децата и учениците, които се обучават в частни училища и детски градини (което разширява достъпа до образование и повишава конкуренцията между образователните институции);
- намалява се административната тежест при дейността на частните детски градини и училища.

В началото на тази година законопроектът е внесен за първо четене.

В същото време в актуализираната за 2014 г. НПР се казва, че продължава работата на създадената през месец юли 2013 г. работна група за актуализация на проекта на нов Закон за училищното образование и се очаква приемането на новия закон да е през 2015 година. Тоест, явно така належащите промени в образователната система няма да се състоят скоро по политически причини.

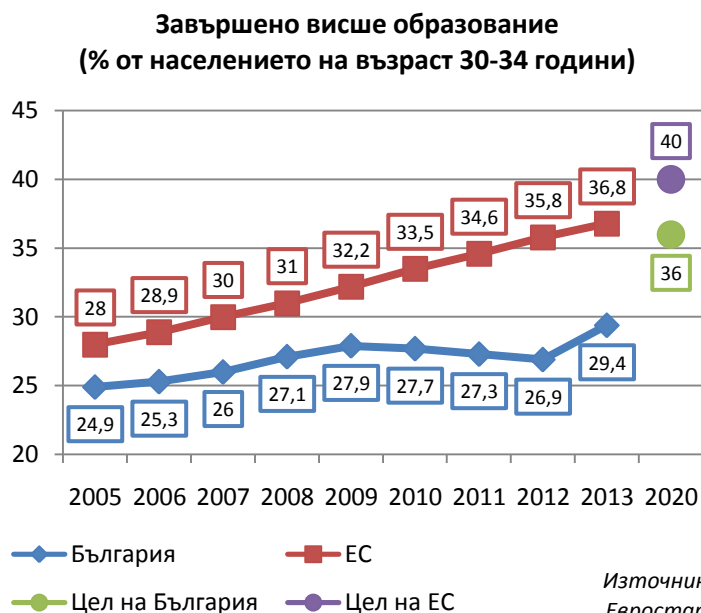
Междувременно правителство прие Стратегията за намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система 2013-2020 година, която е основният документ, с който се определят ресурсите и мерките, за да се намали броят на отпадналите от образованието младежи в следващите години. Стратегията звучи прекалено общо и пожелателно, така че не могат да се идентифицират конкретните стъпки, с които правителството смята да достигне поставената цел. Предстои приемане на План за изпълнение на стратегията, който ще очертае избора на политики, ще помогне за координацията на институциите и ще постави количествени индикатори за изпълнение на стратегията.

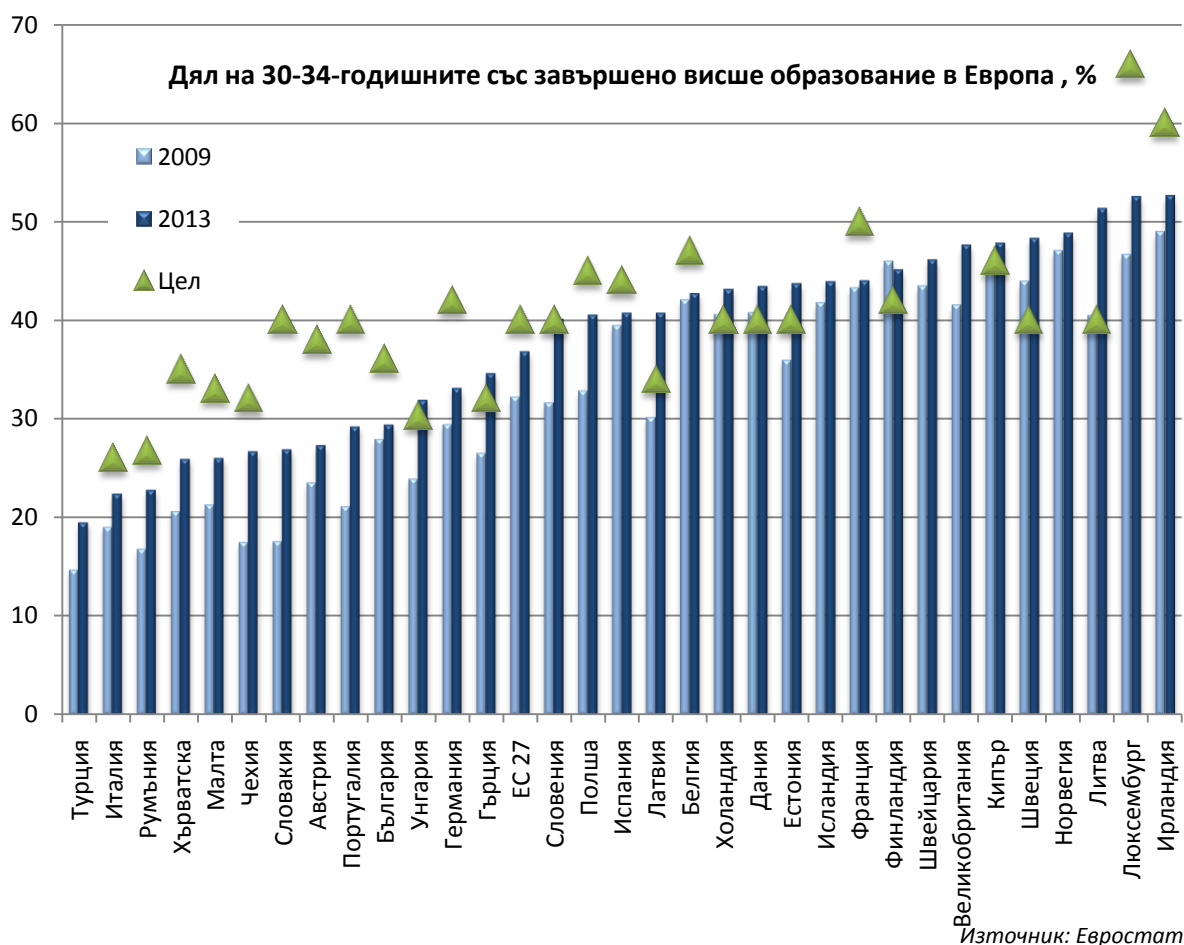
Национална цел: Дял на 30-34-годишните със завършено висше образование – 36%

Целта на ЕС до 2020 година е дялът на завършилите висше образование сред 30-34-годишните да е 40%. Българската цел е 36% от българите в тази възрастова група да са висшисти.

От 2005 г. насам процентът на висшистите значително нараства – за този период – с 4,5 п. пункта. През 2013 г. процентът на завършилите висше образование сред 30-34-годишните достига 29,4%. Все пак този дял все още е далеч от целта от 36%.

По дял на висшистите през 2013 г. България попада в долната половина на класацията на ЕС. 11 от държавите в ЕС дори достигат поставената си цел през 2013 година. Докато средното нарастване в ЕС за последните пет години е с 5,8 пр.пункта, България отбелязва ръст от едва 2,3 процентни пункта. Въсъщност, след началото на кризата, за разлика от стабилната тенденция на повишение на висшистите в ЕС, в България процесът е точно обратен: между 2010 и 2012 г. дялът на висшистите намалява като цял от населението в наблюдаваната възрастова група, а увеличение се бележи чак през 2013 г. Възможно обяснение е именно кризата от 2009 г. и покачването в резултат от нея на алтернативната цена на висшето образование в условията на закриване на работни места (близо 500 000 за целия период между 2009 и 2013 г.) и спадащи доходи на работещите.





Наблюдават се и сериозни различия при дела на висшите от цялото население в трудоспособна възраст по региони. Най-голям е делът на завършилите висше образование в Югозападния регион (33% от населението на възраст 25-64 г.), а най-малък - в Северозападния район (18,7%).

Сред населението на възраст 30-34 години също се забелязват големи разлики по региони. Условно България може да се раздели по диагонал на две части като статистиката отчита 25% дял на висшистите в Северна и Югоизточна България и 33,5% в Югозападна и Южна централна България.

Тези разлики се дължат основно на съсредоточаването на университетите в столицата (и допълнителната тежест на двата университета в Благоевград), което привлича търсещите образование и след това работа младежи. През учебната 2013/2014 г. в България функционират общо 53 висши учебни институции, от които 16 частни. От тях 24 са в София-град, а през последната година 37% от общо завършилите висше образование са от столични учебни институции.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Завършено висше образование сред 30-34-годишните по региони									
Северна и Югоизточна България	20,9	20,9	22,2	23,4	23,7	22,6	23,8	23,8	25
Югозападна и Южна централна България	29,2	30	30	30,8	32	32,8	30,8	29,7	33,5
Завършено висше образование сред 25-64-годишните по региони									
Северозападен	17,5	18,4	17,4	17,4	18,2	17,1	18,5	18,2	18,7
Северен централен	20	18,5	19,3	20,2	20,3	20,5	19,4	20,1	20,8
Североизточен	19,2	20	20,3	20,5	19	21,2	21,2	22,3	22,5
Югоизточен	17,8	17,6	17,7	17,3	17,9	16,9	17,7	19,1	19,6
Югозападен	31,5	31,9	33,2	33,6	31,1	33,7	33,1	32,8	33
Южен централен	15,6	16,6	16,6	17,5	16,1	18,1	19	19,1	19,3

Източник: Евростат

Нетният коефициент на записване сред 19-23-годишните стабилно се повишава от 26% през 2000/2001 г. до 43,7% през 2013/2014 година или нарастване от близо 18 процентни пункта.

Въпросът тук е доколко по-големият коефициент на записване във висше образование и повишаващия се дял на висшистите означават по-качествен човешки капитал. До голяма степен по-високите коефициенти на записване отразяват занижените критерии и изисквания на входа на повечето университети през последните

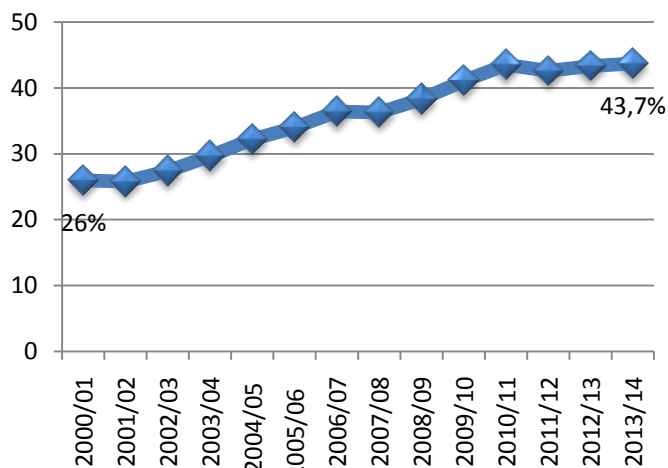
години поради все по-големия относителен брой университети на фона на намаляващ брой деца, завършващи средното образование (за последните 15 години завършилите средно образование намаляват с 1/3), засилена конкуренция от чужбина, системата на държавно финансиране на висшето образование на калпак, която създава стимул за университетите да привличат и задържат максимален брой студенти.

Въпреки че и по отношение на висшето образование целта по стратегия Европа 2020 не е ориентирана към качеството на висшето образование, а към количеството завършили студенти, качествено образование е това, което е стимул на младежите да се записват.

За съжаление, българското висше образование често е критикувано като неефективно, а много висшисти не намират реализация по специалността си след като са завършили.

Данни на Агенцията по заетостта показват, че докато преди кризата средногодишният брой на регистрираните в бюрата по труда безработни с висше образование стабилно намаляват (за периода 2003-2008 г. техният брой намалява наполовина), след 2008 г. тенденцията се обръща – средногодишният брой на регистрираните като безработни висшисти се увеличава двойно.

Нетен коефициент на записване (19-23 г.)



Източник: НСИ

През 2013 г. Сметната палата публикува [доклад](#) за реализацията на завършилите висше образование на пазара на труда, който разкрива някои сериозни слабости на резултата от образованието. Близко половината от завършилите в периода 2009-2012 г. работят на длъжност, която не изисква висше образование. Този факт показва сериозно разминаване между знанията, които се получават в българските университети, и търсенето на пазара на труда. Докладът заключава, че:

„Дейностите на държавните органи, осъществяващи политиката в областта на висшето образование и за насърчаване на заетостта, не са достатъчно ефективни и не осигуряват условия за по-добра реализация сред завършилите висше образование.

Няма единна държавна политика по реализацията на завършилите висше образование, за постигане на реално обвързване на обучението с националните потребности на пазара на труда и за повишаване на ефекта от инвестициите на публични средства във висшето образование.”

През последните близо 20 години държавата води относително консервативна политика по отношение на висшето образование. Финансирането на системата се определя въз основа на предварително заложили квоти за определен брой студенти в специалности в университетите, определени за „държавна поръчка”. Тъй като централното определяне е доста негъвкаво, много често се получават големи излишъци от специалисти в едни области и недостиг на такива в други. Този проблем още повече се задълбочава като се има предвид, че често бройките по специалности се определя от наличността на преподаватели по дадения предмет в университета.

Според [доклада](#) на Българската стопанска камара за състоянието на пазара на труда, публикуван в края на 2011 г., образователната и квалификационна система не осигуряват необходимите за икономиката кадри. Тоест, работодателите не виждат връзката между специалностите в университетите и реалните нужди от кадри на пазара на труда.

През 2010 г. е разработена и публикувана Рейтингова система на висшите училища, която съдържа база данни на всички висши училища в България и позволява сравнение между тях чрез редица индикатори.

През 2013 г. правителството започна изработването на Стратегия за развитие на висшето образование за периода 2014-2020 г., която да очертае план за реформа във висшето образование и да постигне целта по стратегия Европа 2020 за 36% висшисти до 2020 година. Стратегията ще е и основата, върху която ще се подготви нов Закон за висшето образование.

Предвижда се стратегията да се приеме от Министерски съвет в средата на 2014 година.

Препоръки

Основните усилия на България за постигане на целите в сферата на образованието трябва да са насочени към превръщането на образованието (както това в училищата, така и това в университетите) в способ младежите да се реализират на трудовия пазар. Проблемите в системата на образованието прекъсват връзката между обучението и трудовия пазар, което пък е един от основните фактори за безработицата сред младежите.

Намаляването на преждевременното напускане на училище и повишаването на завършилите висше образование може да се реализира чрез превеждане на належащата образователна реформа, която трябва да включва:

- Въвеждане на ваучерна система при финансирането на началното, основното и средното образование, което да позволи избор между държавни и частни училища и да стимулира конкуренцията между учебните заведения за предлагане на по-качествен продукт;
- Въвеждане на възможност за признаване на неформално придобити знания, умения и компетентности
- Предоставяне на по-голяма автономност на образователните институции при определянето на заплащането на персонала, големината на паралелките, съдържанието на учебната програма
- Обвързване на все по-голяма част от държавното финансиране на университетите с техния рейтинг, като по този начин се увеличат стимулите за предлагане на качествено обучение в специалности, които се реализират успешно на пазара на труда.
- Създаване на финансови стимули за университетите и средните училища за наличие и ефективна работа на центрове за кариерно ориентиране, професионално развитие и предприемачество

Европа 2020 – Бедността в България

Национална цел за намаляване на бедността предвижда спад в броя на живеещите в бедност с 260 хиляди души до 2020 г. Четирите специфични подцели, които влизат в нейния обхват са:

Подцел 1: Намаляване на броя на **децата** във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните деца през 2008 г.);

Подцел 2: Намаляване на броя на **лицата на 65 и повече навършени години**, живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 10% от броя на бедните възрастни хора през 2008 г.);

Подцел 3: Намаляване на броя на **безработните** във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните безработни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.);

Подцел 4: Намаляване на броя на **заетите лица** във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 22% от броя на работещите бедни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.).

В най-сериозен риск от бедност традиционно са децата и възрастните хора и политиките, заложили в НПР, са насочени именно към тях.

Според последните данни на НСИ броят на децата, живеещи в бедност, се е увеличил с 27,8 хиляди души в периода 2008-2011 г. Това означава, че за постигане на заложената цел от намаляване на броя им със 78 хиляди души спрямо нивото от 2008 г. е необходимо до 2020 г. техният брой да спадне с общо 105,8 хиляди души. В резултат на намаляването на общия брой на населението в тази възрастова група и увеличаващият се брой на децата, живеещи в бедност, относителният им дял от населението в тази възрастова група се увеличава до 28,2% през 2011 г.

Броят на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, е намалял с 132,4 хиляди души през 2011 г. спрямо 2008 година. Това означава, че заложената цел от намаляване на броя им с 52 хиляди души спрямо нивото от 2008 г., вече е била постигната. В резултат на това и на намаляването на общия брой на населението в тази възрастова група, относителният им дял от населението в тази възрастова група се свива до 28,2%, от близо 39,3% през 2008 г. В същото време относителният дял на бедните в тази възрастова група преди социални трансфери остава най-висок – 80,3%, при 40,5% при децата и 31,2% при хората в активна възраст. Това означава, че хората в тази възраст са в най-голяма зависимост от размера на социалните плащания.

Цели 72% от лицата на възраст над 65 години, живеещи в бедност, са жени. По типове домакинства, именно домакинствата, състоящи се от едно лице в домакинството от женски пол, са изложени на един от най-високите рискове от бедност. Като бедни се определят 55% от този тип домакинства, като по-висок процент се наблюдава единствено в домакинства, състоящи се от двама възрастни и три (или повече) зависими деца – 61,0%.

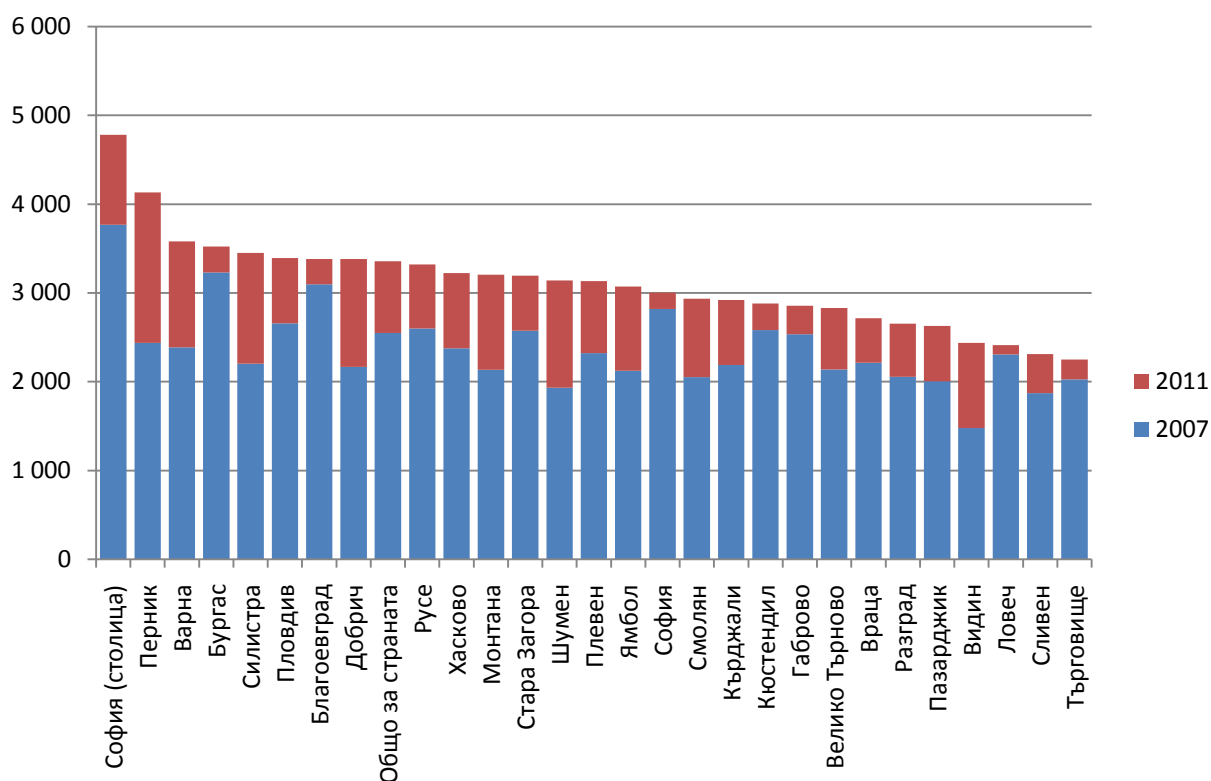
Статистиката показва, че бедността има тенденцията да се задълбочава с напредването на възрастта, като в много случаи това се дължи на оставането на едно лице само след навършване на пенсионна възраст (напр. при смърт на съпруг или съпруга). Това е един от факторите, които обуславят повишения риск от изпадане в бедност на домакинства, състоящи се само от едно лице в напреднала възраст, като в повечето случаи, поради по-високата

продължителност на живота при жените²⁷, тези домакинства се състоят именно от едно лице от женски пол.

Регионален преглед

Картографирането на бедността в страната очертава чувствителни различия в териториален план. Тъй като линията на бедност за всяка област на страната се изчислява самостоятелно (като 60% от средният медианен доход за областта), нейният размер през 2011 г. варира от 4 782 лв. на едно лице в София (столица) до 2 250 лв. в Търговище. Макар и в абсолютно всички области тази линия да се повишава в сравнение с 2007 г. заради нарастването на средния медианен доход, динамиката на нейното нарастване също е изключително разнообразна. За периода 2007-2011 г. линията на бедност в Перник се повишава с 1697 лв., а тази в Ловеч - с едва 107 лв.

Линия на бедност на едно лице на база 60% от средния медианен годишен доход през 2007 г. и през 2011 г., лева



Източник: НСИ

Един от основните проблеми, с които се сблъсква анализът на относителния дял на бедните на областно ниво, е че данните се изчисляват на базата на ограничена по обем извадка. Това предполага големи колебания в годишните данни за отделни области, които трудно могат да

²⁷ Средната очаквана продължителност на живота на лицата, които навършват 65 г. през 2013 г., е 15,8 г. – 13,9 при мъжете и 17,3 при жените.

бъдат обяснени. Така например, относителният дял на бедните в Силистра се повишава от 20,7% през 2009 г. на 29,0% през 2010 г., след което пада до 19,5% през 2011 година. Още по-сериозни флуктуации се забелязват при анализа на друг от водещите социални индикатори – „процент от населението, живеещо с материални лишения“. В случая на Силистра, например, е налице спад от 64,0% през 2009 г. до 36,4% през 2010 година.

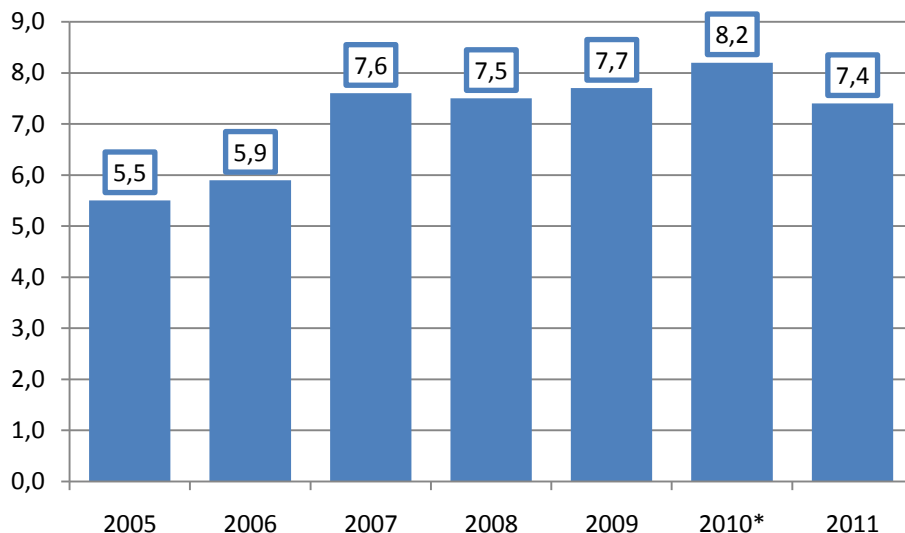
Различните нива на относителната линия на бедност за всяка една от областите в страната предполага различен ефект на прилаганите политики върху живеещите в тях. Тъй като размерът на социалните помощи, пенсиите и други видове социални помощи, се определя на национално ниво, ефектът от тяхната промяна е различен във всяка една област. В същото време изчислената от националната статистика линия на бедност за отделните области (като процент от средния медианен доход), извежда някои крайно противоречиви заключения. Например, относителната линия на бедността в една от най-бедните области (Силистра) се определя като по-висока от тази в някои от най-силните икономически области в страната (като Пловдив и Стара Загора). Това затруднява реалната оценка на състоянието и развитието на благосъстоянието на домакинствата на местно ниво.

Все пак, ако подходът, предвиден в стратегия Европа 2020 за измерване на относителната бедност на областно ниво, бъде възприет, делът на лицата, живеещи в бедност, по области през 2011 г. е най-висок във Видин (34,1%), Сливен (32,0%) и Пазарджик (29,4%), а най-нисък - в Благоевград (12,4%), Ловеч (15,7%) и област София (16,4%).

Факторът „заетост“ на регионално ниво

Проверка на зависимостите между редица макроикономически индикатори и относителния дял на бедните на областно ниво показва най-ясно изразена (макар и умерена от статистическа гледна точка) корелация между коефициента на заетост и равнището на бедност. И в двата случая става дума за негативна корелация със стойности -0,43 при възрастова група 15+ и -0,50 при по-тясната възрастова група на работната сила, 15-64 г. Това означава, че в областите, в които делът на работещите е по-висок, относителният дял на бедните е по-малък. Друга положителна корелация от 0,55 показва, че където заетите са повече, линията на бедност е по-висока (заради по-високите доходи), но това не означава автоматично, че повече хора попадат под нея. Комбинацията от тези два фактора е силен аргумент в подкрепа на тезата, че **фокусът върху борбата с бедността следва да минава през трудовия пазар**. Въпреки че делът на т.нар. работещи бедни във възрастовата група 18-64 г. остава по-висок от най-ниските си нива по време на икономическия бум (2005-2006 г.), когато е под 6%, през 2011 г. той е на най-ниското си ниво от 2007 г. насам – 7,4%.

Относителен дял на работещите бедни, %



Източник: НСИ

*Ревизирани данни на НСИ за 2010 г.

Делът на работещите бедни при заетите на пълно работно време е още по-нисък – 6,6%. Това означава, че като цяло шансът за спадане на доходите на дадено лице под относителната линия на бедността за областта, в която живее, е много по-малък, ако то е заето, отколкото ако е безработно или неактивно на пазара на труда. С оглед на почти непрекъснато намаляващия брой на заетите в Северозападния район на страната през 2012 и 2013 г., може да се очаква повишаване на дела на относително бедните в някои от областите в този район в данните за 2012-2013 г., които тепърва предстоят да се публикуват.

Анализ и препоръки

Адресирането на проблема с бедността предполага предприемане на паралелни действия в редица сфери на публичната политика. Именно поради тази причина първият ключов приоритет на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване е „Осигуряване на възможности за заетост и за повишаване на доходите от труд чрез активно включване на пазара на труда“, а вторият е „Осигуряване на равен достъп до качествено предучилищно и училищно образование“²⁸. Условно можем да разделим приоритетите на три групи:

- Приоритети, увеличаващи самостоятелността и конкурентоспособността на рисковите групи (повишаване на заетостта и доходите, осигуряване на образование);

²⁸ Стр. 16 и 17 от Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, Министерство на труда и социалната политика.

- Приоритети, насочени към омекотяване на последиците от социалното изключване (достъп до здравеопазване, по-ефективна система на социални плащания, подобряване на жилищните условия);
- Приоритети, насочени към подобряване на средата и административния капацитет (премахване на институционалния модел на грижа, подобряване на капацитета и взаимодействията на институциите, осигуряване на достъпна среда).

Следва да се отбележи, че третата група (Приоритети, насочени към подобряване на средата и административния капацитет) също има отношение към повишаването на конкурентоспособността на хората, живеещи в бедност, както и на тези, живеещи в материални лишения. Нещо повече – осигуряването на достъпна среда е една от водещите предпоставки за по-активното включване на една значителна част от хората с увреждания в социалния и икономическия живот на страната. С други думи – развитието на институционалния капацитет и осигуряването на достъпна среда спомагат за намаляване на част от дисбалансите на пазара на труда, а оттук и в други сфери на живота на тези хора.

В същото време, приоритетите във втората група, макар имащи отношение към бедността като социален феномен, третира по-скоро последствията от изпадането в бедност, а не причините за този процес. Такива са приоритетите за осигуряване на равен достъп до здравеопазване, повишаване на ефективността на социалните плащания и подобряване на жилищните условия.

По отношение на първия ключов приоритет (осигуряване на възможности за заетост), основните усилия са насочени към предоставянето на възможност за обучения и повишаване на квалификацията, предоставянето на посреднически услуги и директното подпомагане на заетостта. Специален фокус се поставя върху младите хора – една от целевите групи на Националната политика по бедността и една от възрастовите групи, поставени в най-голям риск от изпадане в бедност.²⁹ Действително, редица изследвания подчертават значението на ранната превенция на социалното изключване като водещ фактор, обуславящ успеха на провежданите политики.³⁰

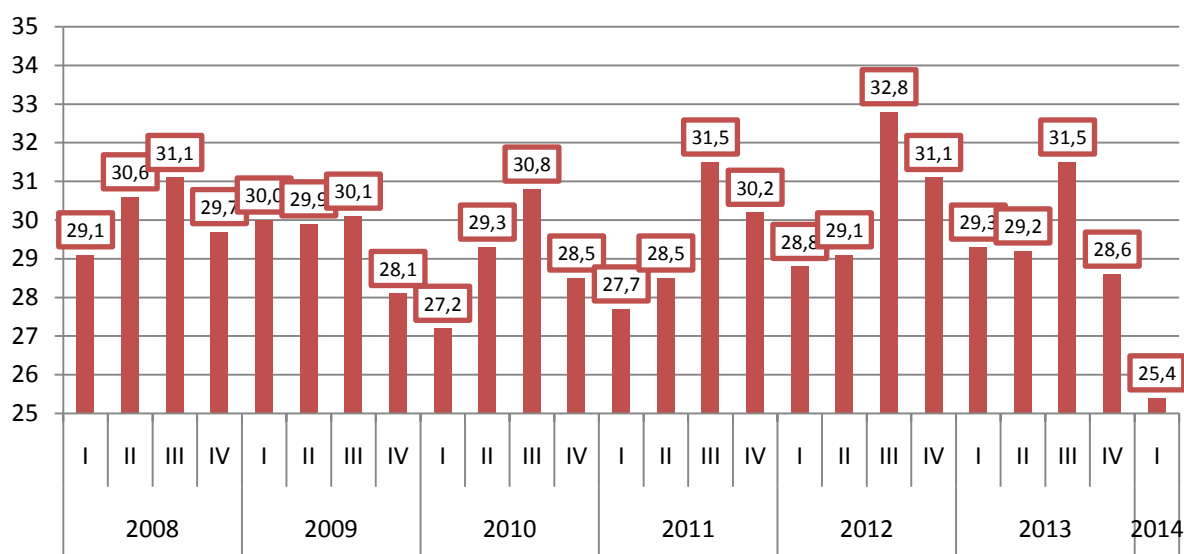
Следва да се отбележи, че някои от мерките, които правителството възприема за постигане на първия ключов приоритет, предполагат по-скоро взаимно изключващи се ефекти, отколкото синергия. Така например, опитите за намаляване на дела на работещите бедни чрез възприетия от няколко поредни администрации подход към ежегодно повишаване на минималната работна заплата на практика затруднява влизането на част от безработните лица на пазара на труда, тъй като минималната цена на техния труд се оскъпява, без това да е следствие от повишаване на техните умения, производителност и съответно – добавена стойност. По отношение на младежите, правителството се опитва да омекоти този ефект чрез прилагането на подкрепящи мерки за заетост, най-вече чрез заплащане на част от разходите на работодателите. Индиректно, подобен подход едновременно признава по-ниската от минимално установената цена на труда на младите, като в същото време прикрива този дефицит с допълнителни разходи. Презумпцията е, че придобиването на практически опит и умения подпомага повишаването на производителността на труда сред младите и съответно

²⁹ Това е възрастовата група, при която се забелязва най-голям ръст на живеещите в бедност лица от началото на кризата – 3,3 процентни пункта през 2011 г., в сравнение с 2008 година.

³⁰ Вж. Например изследването на Световната банка, *The International Bank for Reconstruction and Development, For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, 2008

им дава възможност да останат на пазара на труда след края на съответната програма, когато вече могат да покрият минималните изисквания на работодателите. В същото време анализът на данните за безработицата и икономическата активност сред най-младите показва, че поне на този етап подобни програми помагат по-скоро за омекотяване на проблема, отколкото за неговото разрешаване. През последните 25 тримесечия, за които има данни, напредък по отношение на младежката активност на пазара на труда няма. Нещо повече, през първото тримесечие на 2014 г. икономическата активност на възрастовата група 15-24 г. спада до рекордни за последното десетилетие ниво от 25,4%.

Икономическа активност на населението на възраст 15-24 г., %



Източник: НСИ

Причината може да се търси както в анахроничната образователна система на страната, така и в нереалистичните очаквания на младите за високи първоначални нива на личния доход – фактор, който намалява икономическата активност сред най-младите³¹.

Ниският дял на работещите бедни в сравнение с бедността при други групи би следвало да определи като първи приоритет в борбата с бедността повишаването на заетостта. В същото време повишаването на доходите следва да се разглежда като естествено следствие от трупането на опит или от последващи усилия за повишаването на квалификацията на хора с вече изградени или изграждащи се трудови навици.

Същият противоречив ефект върху заетостта се наблюдава и по отношение на политиките за намаляване на недеklarираната заетост. Административното покачване на минималните осигурителни доходи на наетите поставя редица от тях в риск³² от попадане в т. нар. „капан на безработицата“, при който кумулативният достъп до даден брой помощи води до намаляване

³¹ Тук безспорно е налице и културен елемент – според последните данни на Евростат, България е страната, в която най-голям дял от населението на възраст между 25 и 34 години (52,2%) все още живее със своите родители.

³² The World Bank, Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?, 2006

на мотивацията на лицата да търсят заетост. Това се случва основно в случаи, когато лицата считат за ниска пределната полезност на допълнителния доход, който биха могли да си осигурят чрез заетост – т.е. когато преценят, че увеличаването на чистия им доход с например 30% не си струва полагането на труд.³³ Нещо повече – при сегашната структура на много програми за социално подпомагане (които са обвързани с прагове на доходите в абсолютна стойност при предоставянето на определени видове социални помощи), евентуално увеличение на доходите е в състояние да анулира правото на дадено лице на определен тип помощ. Този ефект намалява потенциалната полза от търсенето на начини за получаване или повишаване на доход от труд.

³³ Принципно този проблем е налице при нискоквалифицирани и нискообразовани лица, при които потенциалният доход от заетост е нисък.