

БЕДНОСТТА В **БЪЛГАРИЯ**

Образованието и заетостта
като фактори за доходите
и неравенството



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.

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

www.ngogrants.bg

БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ

Образованието и заетостта като фактори
за доходите и неравенството

И.П.И

Институт за пазарна икономика

София ♦ 2016

АВТОРСКИ КОЛЕКТИВ:

д-р Десислава Николова

Зорница Славова

Калоян Стайков

Петър Ганев

Явор Алексиев

СЪСТАВИТЕЛИ:

Петър Ганев

Явор Алексиев

- © Петър Ганев, Явор Алексиев, *съставители*, 2016
- © Д-р Десислава Николова, Зорница Славова, Калоян Стайков, Петър Ганев, Явор Алексиев, *автори*, 2016
- © Константин Жеков, *корица и художествено оформление*, 2016
- © Институт за пазарна икономика, 2016

ISBN 978-954-8624-46-6

СЪДЪРЖАНИЕ

Използвани съкращения	7
УВОД	
Бедността в България Образованието и заетостта като фактори за доходите и неравенството	9
Насоки за политики в борбата с бедността	10
ПЪРВА ГЛАВА	
Бедност и неравенство в България Методологически коментар и преглед на данните	15
ВТОРА ГЛАВА	
Бедност и рискови групи	25
ТРЕТА ГЛАВА	
Разрези на бедността Образованието и заетостта като фактори за кривата на доходите и щастieto в България	43
ЧЕТВЪРТА ГЛАВА	
Предизвикателства пред социалното подпомагане в България	62
ПЕТА ГЛАВА	
Капан на безработицата и стимулите за работа в България	86

ШЕСТА ГЛАВА

Анализ на връзките между степента на образование на работоспособното население и пазара на труда в България	103
--	-----

СЕДМА ГЛАВА

Професионално образование и заетост Предимства, слабости, възможности и опасности	120
--	-----

ОСМА ГЛАВА

Младежката безработица в България Причини, предизвикателства, последствия	144
--	-----

ДЕВЕТА ГЛАВА

Как влияе ръстът на минималната работна заплата върху заетостта в България? Иконометрична оценка на база панел от областни данни за България за периода 2003–2013 г.	164
--	-----

Използвана литература	177
-----------------------	-----

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция за социално подпомагане
АХУ	Агенцията за хората с увреждания
БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
ГБИТК	Германо-българската индустриално-търговска камара
ГМД	гарантиран минимален доход
ДЗИ	държавни зрелостни изпити
ДИП	държавни изпити по професията
ДМД	диференциран минимален доход
ДОИ	Държавни образователни изисквания
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЗВО	Закон за висшето образование
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗЗ	Закон за занаятите
ЗИХУ	Закон за интеграция на хората с увреждания
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта
ЗНП	Закон за народната просвета
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗПОО	Закон за професионалното образование и обучение
ЗСОМУП	Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план
ЗСП	Закон за социално подпомагане
ЗСПД	Закон за семейни помощи за деца
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КТ	Кодекс на труда

МЗ	Министерство на образованието
МОН	Министерство на образованието и науката
МОТ	Международната организация на труда
МРЗ	минимална работна заплата
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НОИ	Национален осигурителен институт
НПДЗ	Национален план за действие по заетостта
НПО	неправителствени организации
НСИ	Национален статистически институт
НСИХУ	Национален съвет за интеграцията на хората с увреждания
ОИСР	Организацията за икономическо развитие и сътрудничество
ОП НОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ПОО	професионално образование и обучение
ППЗИХУ	Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
ППК	придобита професионална квалификация
ППО	продължаващо професионално образование
РИО	Регионален инспекторат по образование
СБ	Световната банка
СПК	степен на професионална квалификация
СППОО	Списък на професиите за професионално образование и обучение
СРЗ	средна работна заплата
ТЕЛК	Териториална експертна лекарска комисия
УЦЖ	учене през целия живот
ЦИПО	Центрове за информация и професионално ориентиране
ЦПО	Центрове за професионално обучение

УВОД

Бедността в България Образованието и заетостта като фактори за доходите и неравенството

В рамките на две години екипът на ИПИ постави във фокуса на своите усилия изследването на проблемите на бедността и неравенството в България, пречупени през призмата на образованието и заетостта. Водещият мотив за това начинание беше по-доброто разбиране на факторите за бедността и неравенството, провеждането на по-качествен и отворен разговор за бедността в рамките на експертната общност и не на последно място – насочването на вниманието към работещите политики за покачване на доходите в страната.

В началото на това издание са изведени препоръки към публичните политики, които са резултат от аналитичната работа и множеството формални и неформални срещи и дискусии, проведени от ИПИ. Първите глави засягат методологическите въпроси около данните за бедността и неравенството и представят детайлно рисковите групи и различните разрези на бедността. След тях са представени аналитичните материали, свързани със социалното подпомагане и т.нар. капан на безработицата. Включени са и два материала за връзките между образованието и пазара на труда, в т.ч. текст, насочен конкретно към предизвикателствата пред професионалното образование. Накрая вниманието е фокусирано върху младежката безработица и влиянието на минималната заплата върху заетостта в страната.

Екипът на ИПИ изказва искрени благодарности към всички експерти, които се включиха активно в работата на неформалните групи и регионалния съвет към проекта. Специално благодарим на колегите от Националния статистически институт, които ни подкрепиха от самото начало, предоставиха достъп до множество данни и помогнаха в изчистването на всякакви методологически въпроси по тяхното пълно разбиране и последвала обработка. Всички евентуални грешки и пропуски в това издание са по вина на авторите.

Далеч не всички материали от работата ни са включени тук. Повече информация, в т.ч. докладите, данните и инфографиките, могат да бъдат намерени на сайта „Бедността в България“ (www.bednostbg.info).

Настоящото издание стана възможно благодарение на проекта на ИПИ „Активно гражданство и добро управление в борба с бедността“ (2014–2016 г.), финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Екипът на ИПИ

Насоки за политики в борбата с бедността

Работата на ИПИ в последните две години откри редица възможности за по-качествени политики за покачване на доходите и ограничаване на бедността в страната. Множеството данни и аналитични материали в сферите на образованието, пазара на труда, бедността и социалното подпомагане, както и постоянно действащите към ИПИ неформални групи и регионален съвет, в т.ч. проведените срещи и дискусии из страната, ясно очертаха предизвикателствата и съответно насоките за работещи политики.

Наблюденията за страната категорично показват, че бедността е в тясна обвързаност с нивата на образование и икономическата активност на работоспособното население. Разбира се, има и много рискови социални групи, чиито характеристики са специфични – самотни възрастни хора, домакинства с голям брой зависими деца, самотни родители и др. Това подсказва, че наред с ниската икономическа активност и заетост към факторите за бедност можем да прибавим още демографските, социалните и културно-етническите.

Наблюдава се също и относителна устойчивост в нивата на бедността и неравенството. В последните 5–6 години не настъпват големи промени въпреки ефектите от тежката икономическа криза в този период. Това отново показва, че факторите са структурни и дълбоко вкоренени в обществото ни, а качествената промяна ще бъде голямо предизвикателство. Борбата с бедността не може да бъде просто омекотяване на нейните последствия, а трябва да се фокусира върху факторите, които я възпроизвеждат.

Регионалният поглед към бедността разкрива и големи различия, които следва да се вземат под внимание както при открояването на факторите, генериращи бедност, така и при провеждането на политики. Прави впечатление, че областите с по-добри икономически показатели (заетост и доходи) са обикновено и такива с по-ниски нива на подоходното неравенство или на относителната бедност. Голямата част от бедността е фокусирана в слабо населените места, което също трябва да бъде отчетено.

Рисковите групи

Подлагането на бедността на различни разрези ни позволи да открием ключовите рискови групи, които са най-застрашени от бедност, в т.ч. и от дълбока бедност. Сред най-рисковите групи, които са зависими от качеството на образование и процесите

на пазара на труда, са безработните и неактивните. Те са част от работоспособното население, но не успяват да се реализират на пазара на труда и са в риск да попаднат в дълбока бедност. Работещите бедни, макар и да са сериозно предизвикателство, са далеч по-малко рискови и в общия случай не са в дълбока бедност.

Възрастните хора и пенсионери също допринасят чувствително за нивата на бедност в страната. Проблемите на пенсионната система са от водещо значение за бедността при възрастните хора. Смесването на социалната и осигурителната система на практика не позволява да се провежда адекватна политика спрямо най-рисковите групи сред възрастните. Разликите между мъжете и жените в тази група са много големи, но по всичко личи, че това не рефлектира върху съответните държавни политики.

Бедността сред децата също е водеща, като немалка част от нея се формира в семейства с един родител или в многодетни семейства, които често имат малцинствен профил. Тук водещи са проблемите на образователната система и по-конкретно на училищното образование, което не успява да обхване и да предостави адекватни знания и умения на най-уязвимите групи.

Ясно открийме и регионалните различия, които правят профила на бедността в отделните области разнообразен. Големите различия в бедността на регионално ниво спрямо националната линия на бедността, както и различните фактори, които усилват бедността в отделните райони, предполагат политики, които взимат под внимание тези разлики. Този извод е особено важен, що се касае до политика на пазара на труда и в образованието.

На практика, ако 1/5 от населението е в риск от бедност, то половината от него, или един на всеки десет, е в риск от дълбока бедност. Именно тази група, която сериозно изостава от средната класа, най-малко се влияе от промените в макроикономическата среда и по същество е изпаднала в дългосрочна и възпроизвеждаща се бедност. Сред най-рисковите групи за изпадане в дълбока бедност са безработните и неактивните, а често и зависимите от тях деца. Това означава, че дълбоката бедност е концентрирана в работоспособно население, което отново препраща към проблемите на образованието и пазара на труда.

Кривата на доходите

Разбивките на кривата на доходите в страната ясно открояват трите водещи фактора за попадане в бедност – **икономическа активност, образование и населено място**. Профилът на бедните в страната е силно повлиян от ниското образование (основно, начално или по-ниско) и безработицата. Над половината бедни живеят в селата и малките градове. Неравенството в страната е силно изразено именно между отделни групи, а не в рамките на една и съща група според всеки от горните три фактора. Голямо е например подоходното неравенство между заетите и безработните, между висшистите и необразованите, между населението на областния център и слабо населените места.

Фокусът на публичните политики неизбежно следва да попадне върху факторите за бедност, а не върху фискалните мерки за покриване на „липсващия“ доход. Данните

категорично показват, че обсъждането на темата за бедността не може да се изчерпва с дискусия за административното повишаване на доходите, обезщетенията и помощите. По-важният разговор би следвало да бъде за образованието и новите работни места. Водеща цел на политиките трябва да е пресичането на пътеката от ниско образование към безработица и в крайна сметка бедност.

Фискалната тежест на бедността, базирана на оценката на самите хора за недостигащия доход в домакинството, за да „вържат двата края“, показва, че разходните политики не могат да решат проблемите на бедността. Реформите в областта на образованието и пазара на труда, както и адекватната регионална политика са без алтернатива за повишаването на доходите.

Насоки за публичните политики

Можем да изведем четири основни политики, които имат директно отношение към откроените фактори за бедността и рисковите групи.

Политики на пазара на труда

- ▶ Ориентиране на политиките към новите работни места и покачването на заетостта – формиране на т.нар. политика по доходите спрямо ефектите върху заетостта и новите работни места, в т.ч. ограничаване на ръста на минималната работна заплата при отчитане на регионалните различия и преразглеждане на системата на минималните осигурителни доходи, която ограничава възможностите пред младите и нискоквалифицираните на пазара на труда.
- ▶ Промени в трудовите норми с цел провокиране на по-висока икономическа активност сред младежите – осигуряване на по-лесно навлизане на пазара на труда и по-гъвкави форми на заетост, в т.ч. облекчаване на временната заетост, непериодичния труд и стажовете.
- ▶ Създаване на стимули за връщане на пазара на труда и адресиране на т.нар. капан на безработицата – промени в системата на обезщетения, които намаляват стимулите за продължително отсъствие от работа и ограничават загубата на трудови навици, в т.ч. чрез съкращаване на срока за получаване на пълно обезщетение.
- ▶ Фокус към програми със структурен ефект върху работната сила – насочване на разходните мерки към осигуряването на дългосрочна заетост и придобиване на умения, в т.ч. меки умения и работни навици, в партньорство с бизнеса.

Политики в сферата на образованието

- ▶ Повече избор и възможност за гъвкави форми на образование и иновативни решения – децентрализация на системата и развитие на т.нар. ваучерен модел в посока на частните училища и различни форми на неформално образование.
- ▶ По-голяма автономност на училищата, в т.ч. по отношение на методите на преподаване и на учебния материал – наред с външното оценяване да се следи

за последващата реализация и придобиването на умения, които са адекватни на пазара на труда.

- ▶ Ограничаване на броя на отпадналите деца от основното и средното образование чрез фокус върху семейната среда – отваряне на системата към гражданския сектор и неформални методи за работа с проблемните и отпадналите ученици.
- ▶ Фокус върху професионалните гимназии – повсеместно въвеждане на дуалното образование и по-тясно взаимодействие с бизнеса, в т.ч. по отношение на учебната програма, практиките и модернизирването на базата.

Политики в сферата на социалното подпомагане и пенсионното дело

- ▶ Ясно дефиниране на „бедните хора“ и адекватно насочване на социалните трансфери – въвеждане на линия на бедността за целите на социалната политика (било тя абсолютна, или относителна) и ориентиране на помощите към реално бедните.
- ▶ Фокус върху дълбоката бедност – въвеждане на доходен критерий спрямо линията на бедността и диференциращ механизъм в помощите на база доходите на домакинството.
- ▶ Ефективно разделение между социална и осигурителна политика – изваждане на социалните пенсии от бюджета на НОИ.
- ▶ Повече възможности за трудов доход при хората с увреждания – фокус върху работоспособността на лицето, разглеждане на увреждането като „социален“, а не като тясно медицински феномен и облекчаване на нормативните изисквания при наемане на хора с увреждания.
- ▶ Адресиране на факторите за бедност сред възрастните – провокиране на личните пенсионни спестявания, по-дълго участие на пазара на труда, в т.ч. покачване на пенсионната възраст и уеднаквяване на правилата за мъже и жени.

Регионални политики

- ▶ Категорични стъпки за финансова децентрализация и реструктуриране на данъчната система в посока увеличаване на собствените приходи в местните бюджети – обвързване на икономическата активност в регионите със състоянието на общинските бюджети, което създава реални стимули за подобряване на инвестиционния климат в общините.
- ▶ Насърчаване създаването на инвестиционни дестинации и партньорство между общините – излизане от рамките на административно-териториалното деление и съвместна работа за привличане на чужди капитали, в т.ч. чрез приоритизиране на индустриалните паркове и работа за премахване на административните и политическите рискове пред инвеститорите.

Дори най-общ поглед към насоките за политики е достатъчен, за да се види, че далеч не всички решения са директен резултат от едно или друго решение на администрацията. Много са предизвикателствата пред местните власти, пред взаимодействието на училищата с бизнеса, пред усилията на една или друга група от граждани да решат даден проблем. Именно това е и причината голяма част от предложените насоки за политики да имат децентрализиращ характер – например чрез отпадане на едно или друго ограничение или чрез повече свобода за местните власти и училищата. Промяната в мисловните нагласи, че само държавата може да решава тежки социални проблеми, както и отварянето на възможности за много на брой и различни по характер работещи политики са ключови за положителна промяна в кривата на доходите и свиването на бедността.

ПЪРВА ГЛАВА

Бедност и неравенство в България

Методологически коментар и преглед на данните

Темите за бедността и неравенството са неразривно обвързани и доминират обществения дебат както в развити, така и в развиващи се страни. На практика всяка една публична политика независимо от целите си (здравни, образователни, социални или други) в крайна сметка се стреми да намали бедността или неравенството в обществото. Именно заради това от изключително значение е не само да се изясни връзката между понятията „неравенство“ и „бедност“, но и да се потърси отговор на въпросите къде се генерира бедността или неравенството, както и кои са факторите, които водят до тези процеси. Един поглед към данните за бедността и неравенството е достатъчен, за да превърне този сложен обществен проблем в чисто методологическа дискусия, която трябва да бъде проведена, преди да се правят каквито и да е заключения.

Поради тази причина първо ще разгледаме методологическите въпроси, свързани с бедността и неравенството, като ще коментираме различни специфики, които често водят до грешно тълкуване на данните.

Измерване на бедността и неравенството

Методологическите проблеми при измерването на бедността и неравенството са съществени, което често пречи за по-дълбокото разбиране на проблемите, както и за провеждането на адекватни политики за тяхното ограничаване. Оставяйки настрана чисто философските въпроси за същността на бедността или неравенството, липсата на ясни дефиниции и качествени данни често не позволява както да се разберат двата феномена поотделно, така и да се изследват взаимовръзките между тях.

Бедност – относителна и субективна

Когато се говори за бедност, общественото възприятие обикновено я свързва с някаква форма на обективно измерена бедност или с нещо, сходно с идеята за абсолютна бедност. Макар и подобен тип индикатори да се използват от Световната банка при дефинирането и измерването на крайната бедност в развиващия се свят – например

линия на бедност от 1 или 2 долара на ден, в рамките на ЕС бедността се измерва по различен начин. Показателите, разбира се, са много, но водещите са „лица, живеещи в риск от бедност“ и „лица, живеещи с материални лишения“.

Лица, живеещи в риск от бедност

Показателят използва т.нар. линия на бедност, т.е. посочва каква част от хората попадат под определено равнище на доход. Спецификата на този показател произтича от това как се дефинира линията на бедност – дали представлява фиксирана граница, като 1 или 2 долара на ден (по паритет на покупателна способност, т.е. коригирана за различните ценови равнища), дали е линия, базирана на определено минимално потребление (например сумата, необходима за набавянето на определен минимум от калории и т.н.), или е относителна линия на базата на равнищата на доход в съответната страна (например процент от медианния доход). В ЕС под „линия на бедност“ се разбира последният вариант, т.е. тя е дефинирана относително.

Най-широко използваната линия на бедността в ЕС е дефинирана като 60% от медианния еквивалентен разполагаем доход в съответната страна или регион. Това на практика означава, че бедността не се мери като възможност за посрещане на основните нужди (абсолютна бедност), а като бедност, съотнесена към равнището на доходите в една страна (относителна бедност). Както е посочено и от Евростат: „... този индикатор не измерва богатство или бедност, а ниски доходи в сравнение с останалите в страната. Това не предполага задължително нисък стандарт на живот“.

Важно е да уточним какво означава „медианен доход“. Това е такова ниво на дохода, което разделя домакинствата на две: половината получават по-висок доход, докато другата половина – по-нисък. Медианният доход е интересен показател, тъй като не се влияе от крайностите, а по-скоро от доходите на „средната класа“. Ако най-богатите хора в една страна (топ 1% например) изведнъж забогатеят стократно (без нищо друго да се промени), то това би се отразило на средните доходи в страната, но не и на медианния доход – те просто биха били над чертата и преди, и след стократното забогатяване. Медианният доход се променя не с движения в крайностите, а с промяната в стандарта на живот на обикновените хора, или на средната класа.

В случая нарочно използваме понятието „средна класа“, въпреки че дефинирането на средната класа също е голяма и много разнопосочна тема. Ако приемем материален или паричен подход обаче, то колкото и да спорим за рамките на средната класа, очевидно е, че домакинствата, които са близо до медианния доход в една страна, биха били и основата на т.нар. средна класа. Именно от движението на медианния доход в една страна (коригирано за промените в цените) може да се съди за случващото се със средната класа – без това да омаловажава разслоението в едно общество, което също влияе на състоянието на средната класа и невинаги се хваща от медианния доход.

Лица, живеещи с материални лишения

Показателят за лицата, живеещи с материални лишения, е в известна степен абсолютен показател за бедност, тъй като отразява състоянието на хората спрямо набор от

константни критерии, а не спрямо другите членове на обществото. В същото време е и субективен показател, т.е. стъпва върху преценката на самите хора, а не просто върху техните доходи. В ЕС показателят се изчислява на база на въпросници до домакинствата, включващи въпроси относно девет конкретни проявления на материалните лишения. Ако се изпитват лишения по повече от четири от тези въпроси, лицето се определя като живеещо с материални лишения. Важните методологически проблеми тук са: първо, как са формулирани самите въпроси (т.е. кое считаме, че е показателно за лишения) и второ, дали отговорите предполагат конкретни факти (притежание или липса на определени вещи), или възприятие (затруднения или липса на затруднения за посрещане на определени разходи).

Съдържанието на тези въпроси, макар и безспорно да има експертно начало, поражда известни проблеми, най-малкото поради използването на една и съща матрица на ниво ЕС. Разликите в материалното благосъстояние на гражданите в ЕС достигат в някои случаи 3–4 пъти, което прави използването на една матрица за лишения донякъде проблематично. Възможността тази матрица да отчете материални лишения дори в богатите страни предполага завишени критерии и съответно много високи нива на ограниченията в по-бедните страни – именно това се наблюдава и в данните за ЕС. Въпреки това безспорно предимство на този подход, а именно – еднаква матрица, е, че позволява много добри сравнения на международно ниво.

Прави впечатление, че четири от въпросите се отнасят до обективни факти за притежанието на определени блага, докато пет от тях са за различни възможности, затруднения или ограничения, т.е. донякъде включват субективните възприятия на респондентите. Именно във втората група въпроси се генерират и повечето отговори за лишения, докато в първата група отговорите изглеждат относително позитивни.

Неравенство

Измерването на неравенството също е фокусирано предимно върху материалното неравенство, и то конкретно по отношение на доходите. Специфичното при показателите за неравенство е, че движението им в една или друга посока не може да бъде автоматично интерпретирано като добро или лошо, без да се приложи допълнителен анализ. Макар и обикновено увеличението на неравенството в съвременното общество да се разглежда като негативна тенденция, то без допълнителен анализ на факторите, които стоят зад това нарастване, или на динамиката на бедността абсолютни изводи не бива да се правят. Например остава дискуссионен въпросът как третираме евентуално нарастване на доходите на средната класа и ограничаване на бедността, но паралелно увеличаване на неравенството спрямо най-маргинализираните групи – които може дори да покачат доходите си, но с по-бавни темпове спрямо средната класа. Този въпрос е до голяма степен и философски, но показва, че данните за неравенството и бедността следва да се гледат в цялост и да не се правят генерални изводи на базата на един-единствен показател.

Някои от разпространените показатели за неравенство са:

- ▶ *Относителен дял на бедните* – вече коментираният при бедността показател, който използва линията на бедността спрямо доходите в едно общество. Това на практика е измерител не толкова на бедността, колкото на неравенството, или грубо казано, на дела на хората или домакинствата, които изостават спрямо средната класа.
- ▶ *Неравенство в разпределението на доходите според т.нар. коефициент на Джини* – това е коефициент, който отразява изкривяването на доходите в едно общество спрямо перфектното, или пълно равенство. Този показател отразява динамиката в доходите на всички групи, като се влияе например и от движението на доходите на най-богатите, или топ 1%, за разлика от линията на бедността (спрямо медианния доход).
- ▶ *Неравенство в разпределението на доходите по децилни групи* – тук има различни показатели, които отразяват или отношението на доходите между най-богатите и най-бедните 10 или 20% от домакинствата, или например струпването на богатство при най-богатите или изоставането на най-бедните. На практика данните за доходите по децилни групи ни дават възможност да използваме най-различни показатели, които също носят информация не само за неравенствата, но и за това къде се генерират те, т.е. в кои слоеве на обществото.

Всички тези показатели са ценни, когато са разглеждани в определен контекст, а не изолирано. Анализът на тяхната динамика при използването на достатъчно качествени данни показва тенденциите в едно общество по отношение на доходите, бедността и доходното неравенство.

Бедност и неравенство в България

Спецификата на показателите за бедност, които се изчисляват от националната статистика, до голяма степен обуславя определен профил на страната – много високи нива на лицата, живеещи с материални лишения, и сравними с европейските, макар и по-скоро високи, нива на лицата, живеещи в риск от бедност. Като водещ в България се възприема показателят „лица, живеещи в риск от бедност“. Именно той се използва и в Националната програма за реформи в преследване на общоевропейските цели от стратегия „Европа 2020“, поради което ще се фокусираме най-напред върху него.

Относителна бедност – спрямо линията на бедността

В периода 2005–2008 г. в България се наблюдава на практика двойно покачване на линията на бедността, т.е. медианният доход в страната е скочил два пъти в годините на растеж и разкриване на работни места. Въпреки това относителният дял на бедните не се свива, а се задържа на нива около 21–22%. Това отново говори за някои недостатъци на този показател, тъй като той остава относително статичен през тези години, докато всички други данни – за инвестициите, заетостта, доходите и т.н., показват положителни тенденции. Обяснението се крие именно в относителния харак-

Таблица 1. Лица в риск от бедност

Година на провеждане на изследването	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Референтна година на дохода	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Линия на бедност, в лева (годишно)	1624	1737	2548	3318	3540	3420	3356	3431	3885
Относителен дял на бедните, %	18,5	22,1	21,3	21,7	20,7	22,2	21,2	21,0	21,7
Лица под линията на бедност, хил.	1417	1691	1632	1657	1564	1672	1559	1528	1578

Източник: НСИ.

тер на показателя, поради който, дори доходите да се вдигат, ако в същото време се покачва и летвата за бедност (медианният доход и съответно линията на бедността), то е абсолютно възможно относителната бедност да не се промени. Нещо повече, ако растежът на икономиката повлияе позитивно в по-голяма степен върху средната класа (под формата на повече възможности за работа и доходи), а нискоквалифицираните лица продължават да изпитват трудности, то подобно нарастване на доходите може да доведе и до покачване на относителната бедност.

В периода 2009–2012 г. се наблюдава негативна тенденция на леко намаляване на линията на бедността (табл. 1). С други думи, свиването на заетостта е направило така, че въображаемата граница, която разделя домакинствата на две, е замръзнала и дори леко се е придвижила надолу, което означава реално обедняване на средната класа. В същото време относителната бедност се колебае леко през този период, но се запазва на нива около 21–22%.

Казано с други думи, при прилагане на линия на бедността, равна на 60% от медианния разполагаем доход, попадащите под тази въображаема линия¹ са около 1,5–1,7 млн. души за страната в периода между 2006 и 2014 г.

В следващите глави ще обърнем по-подробно внимание на различни разбивки на относителната бедност, които могат да обяснят по-точно къде се заражда тази бедност. Тук ще се ограничим само с няколко по-обща наблюдения:

► **Възраст**

Макар относителният дял на бедните да е по-висок при децата (0–17 години) и възрастните (65+ години), голяма част от бедността като цяло (поне половината) се проявява в групата на работоспособните (лицата на възраст 18–64 години). Това, че бедността в страната се доминира от население в трудоспособна възраст, най-вероят-

¹ Интересно е да погледнем и към относителната бедност при прилагането на други линии на бедността – например при 40, 50 и 70% от медианния доход. През 2012 г. при прилагане на линия на бедност, равна на 40% от медианния доход, относителният дял на бедните е около 10%, т.е. това са тези лица, които изостават чувствително от „средната класа“. Именно те са и групата, където видимо има влошаване и тенденция за покачване на относителния им дял. От тук нагоре относителната бедност се покачва по-скоро равномерно, като достига около 15% при линия, равна на 50% от медианния доход, 21% при линия, равна на 60% от медианния доход, и 28% при линия, равна на 70% от медианния доход.

но говори за проблеми на пазара на труда, а именно ниска икономическа активност и ниска заетост като основни фактори за бедността.

► **Пол**

Бедността е по-висока при жените, като разликата в различните години е между 2 и 4 пр. п. По-детайлната разбивка обаче показва, че тези разлики идват изключително от населението на 65 и повече години. На практика всяка трета жена над 65-годишна възраст попада в риск от бедност. Тук обяснението е в по-малка степен демографско (повече жени на възраст над 65 години, отколкото мъже) и в по-голяма степен е обвързано с пенсионната система в страната. Делът на бедните сред населението на 65 и повече години при мъжете и жените е сходен, преди да се отчетат пенсиите, докато след тяхното отчитане се появява огромна разлика в полза на мъжете.

► **Домакинства**

Като най-рискови групи се отличават домакинствата от една жена на възраст над 65 години и домакинствата от двама възрастни с три или повече зависими деца, както и самотните родители със зависими лица. Тези данни говорят за различните фактори, които определят бедността – демографски и обвързани с пенсионната система, етнически и обвързани с формирането на гета, както и чисто социални, т.е. такива, които са следствие от провали на социалната политика.

► **Икономическа активност**

Разбивката по икономическа активност потвърждава някои от наблюденията, които направихме по-горе. Бедността при групата на заетите в периода след 2007 г. варира между 7 и 9%, което е чувствително по-ниско спрямо нивата за цялата страна. Най-високият дял на бедните наблюдаваме не при пенсионерите или икономически неактивните, а при безработните – над половината от безработните са относително бедни. Казано по друг начин, рискът от бедност при безработните е около 5–6 пъти по-голям от този при заетите.

Това ясно показва, че когато говорим за бедността в страната, става дума предимно за невъзможността за намиране на работа сред част от трудоспособното население (безработните). Сравнително ниските нива на бедност сред работещите ясно показват и че някои от групите, които често фокусират вниманието на обществената политика, като работещите бедни например, всъщност съвсем не са сред най-рисковите по отношение на бедността – много по-тежко е положението на безработните, икономически неактивните и възрастните.

► **Социални трансфери**

Статистиката ясно отчита, че от всички социални трансфери с най-голяма роля за ограничаване на бедността са именно пенсиите. Това е обяснимо, като се има предвид, че за голяма част от възрастните именно пенсиите са водещият доход. Също така разходите за пенсии са в пъти по-големи от която и да е социална програма, така че е

нормално ефектът да е именно там. На практика преди отчитането на пенсиите близо 80% от възрастните (65+ години) попадат в риск от бедност, докато след отчитането на пенсиите този процент спада под 30%. Както вече коментирахме, този ефект е много по-силен при мъжете, като се наблюдава разтваряне на ножицата в ущърб на жените.

Социалните трансфери играят много по-малка роля, като свиват бедността едва с 4–5 пр.п. Най-голям ефект има при децата (0–17 години), което се обяснява с обвързването на някои социални помощи с децата – например т.нар. детски надбавки са най-голямата социална програма в страната.

Субективна бедност – материални лишения

В методологическата част коментирахме някои въпроси, които на практика предопределят голяма част от резултатите при материалните лишения. Традиционно у нас делът на хората, живеещи с материални лишения, е в рамките на 40–50% от населението. За пръв път през 2014 г. се наблюдава сериозен спад на този показател, като делът на населението, живеещо с материални лишения, спада до 33%, или с около 10 пр.п. спрямо 2013 г. Причините за това обаче не са само икономически, а са обвързани и с по-строго прилагане на методологията на изследването, както и с по-положителни нагласи у самите хора.

Измерването на материалните лишения се базира на девет въпроса, свързани с различни ограничения пред домакинството – четири от въпросите отчитат обективни факти (притежание на кола, телефон, перална машина и т.н.), а останалите са обвързани по-скоро с усещанията на хората (ограничаване ли се домакинството в отоплението, може ли да пътува или да посрещне неочаквани разходи за ремонт например). При конкретните въпроси за притежание няма голямо подобрене, докато при тези, свързани със субективна преценка, се наблюдава голяма промяна, особено във възможността да се пътува и да се посрещнат неочаквани разходи за домакинството. Тези промени съдържат и методологически момент – последното изследване представя по-точно реалностите, като комуникира (през контролни въпроси и инструкции към анкетьорите) по-качествено същността на въпросите, отнасящи се до усещанията за ограничения.

Неравенства в доходите – разпределение по децилни групи

Друг показател, който се използва за представяне на неравенствата в дадено общество, е разбивката на доходите по децилни групи, както и производните съотношения между доходите на различни децилни групи (табл. 2). Такова е например съотношението между доходите на най-богатите 10% и тези на най-бедните 10% от обществото – това съотношение в страната се запазва на нива от около 10 пъти, като в годините след кризата леко се покачва, т.е. доходите на бедните са пострадали в относително по-голяма степен от доходите на богатите, което се обяснява с огромната загуба на заетост, при това именно при нискоквалифицираните работници.

Около 1/4 от съвкупните доходи се концентрират в топ 10% от домакинствата, което не показва различия от мащаба, наблюдаван в други развити страни. Една от при-

Таблица 2. Общ разполагем еквивалентен нетен доход по децилни групи

Година на провеждане на изследването	2008	2009	2010	2011	2012
Година, за която се отнасят данните	2007	2008	2009	2010	2011
Общо	5008	6164	6657	6577	6237
I децил	1330	1749	1866	1691	1548
II децил	2165	2740	2946	2740	2756
III децил	2757	3561	3729	3634	3650
IV децил	3313	4361	4110	4443	4427
V децил	3920	5156	4717	5264	5235
VI децил	4648	5900	5894	6143	5976
VII децил	5448	6797	7276	7093	6827
VIII децил	6395	7997	8505	8300	7921
IX децил	7844	9843	10 434	10 279	9581
X децил	14 129	16 314	17 291	18 170	16 549

Източник: НСИ.

чините може да се крие в това, че чисто методологически статистиката за доходите по децилни групи едва ли обхваща най-богатите, които по принцип трудно отговарят на подобен вид въпросници. Също така тук не се включват само най-богатите, а 10% от населението, което представлява над 700 хил. души, т.е. големината на съвкупността не е за пренебрегване.

Друг начин за представяне на неравенствата в доходите е отношението на най-богатите към най-бедните 20% от домакинствата. В периода 2005–2014 г. разликата е между 6 и 7 пъти (табл. 3). В тези данни се вижда по-скоро и тенденция за намаляване на разликата непосредствено преди кризата и леко покачване непосредствено след кризата – особено ако гледаме групата под 65 години. Това също говори, че кризата е засегнала по-скоро бедните слоеве от населението, които бяха изхвърлени от пазара

Таблица 3. Отношение между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата

Година на провеждане на изследването		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Референтна година на дохода		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общо	S80_S20	5,1	7,0	6,5	5,9	5,9	6,5	6,1	6,6	6,8
65 и повече години	S80_S20	3,5	4,0	4,0	4,0	4,5	4,7	4,3	4,6	4,2
Под 65 години	S80_S20	5,5	7,8	6,8	5,9	5,9	6,8	6,6	7,0	7,6

Източник: НСИ.

на труда и допълнително пострадаха поради зависимостта си от ограничените държавни финанси.

Икономическо развитие, бедност и неравенство по области

Данните за бедността и неравенството на регионално ниво в страната невинаги привличат вниманието, макар да водят до интересни наблюдения. Знае се, че всеки пети българин попада под линията на бедността, но регионалните различия често се пренебрегват – например в Ямбол и в Сливен на практика всеки трети е под линията на бедността. Нещо повече, всяка област си има своя линия на бедността, която се формира спрямо медианния доход в самата област, т.е. това е измерение на относителната бедност в рамките на отделните области.

Тук отново трябва да направим уговорката, че линията на бедността в България измерва относителната бедност, т.е. неравенствата, тъй като тя се формира спрямо медианния доход, или, казано по-просто, беден е този, който изостава твърде много спрямо останалите. При всичките условности на данните общата картина за областите в страната по-скоро дава положителен отговор на поставените по-горе въпроси – по-богатите области, т.е. с по-висок БВП на човек от населението, са обикновено и тези с по-малък дял на хората, попадащи под линията на бедността за областта или с по-малко относително бедни. Подобна е и картината с неравенството, измерено чрез съотношението между най-богатите и най-бедните 20% от домакинствата в областите. Това съотношение варира от 4,2 пъти в Русе до над 10 пъти във Видин, Пазарджик и Сливен.

Все пак и в двете сравнения има примери за бедни области, които стоят добре от гледна точка на неравенството, но почти липсват примери за богати области, които се открояват като неравни. Кюстендил и Ловеч например са бедни области, които се представят добре по отношение на неравенството. Бургас пък е по-скоро богатата област, в която неравенството е сравнително по-голямо от това в други подобни области, като Варна, Стара Загора и Пловдив. Общата картина обаче не показва някакво противопоставяне между развитието и неравенството. Всички тези наблюдения, общо взето, се потвърждават и ако вземем предвид коефициента на Джини на областно ниво.

Тази обратнопропорционална зависимост между представянето на икономиката, от една страна, и показателите за бедност, от друга, допълнително се засилва, ако вместо БВП на човек от населението използваме коефициента на заетост. Логично обяснение в подкрепа на тази негативна зависимост е, че повечето работни места водят и до свиване на доходното неравенство.

Съществува силно изразена и статистически логична връзка между коефициента на заетост и самото ниво на линията на бедността, т.е. повечето работни места вдигат медианния доход и съответно летвата на бедността, но и оставят по-малко хора под тази линия. Това представлява още един аргумент в защита на тезата, че фокусът на политиките за намаляване на бедността следва да е върху новите работни места, а не, както традиционно пада, върху т.нар. политика на доходите. Последната често включ-

ва не просто преразпределение, но и намеса на трудовия пазар, която е уж в полза на работещите, но всъщност оскъпява труда и пречи на новите работни места, особено в изостаналите региони.

Някои изводи от общия преглед

Измерването на бедността повдига ключови въпроси от методологически характер, които са важни както за разбирането на данните, така и за провеждането на адекватни политики за борба с бедността. На практика към момента в страната се отчита относителна бедност, т.е. делът на бедните спрямо доходите в обществото. Това е и водещият европейски измерител за бедността, който обаче има и своите недостатъци, които са особено видими в по-бедните страни, където нивата на абсолютната или обективната бедност също са проблем.

Наблюденията за страната категорично говорят, че бедността се проявява основно сред работоспособното население, т.е. причините могат да се търсят в ниската икономическа активност и ниските нива на заетост. Разбира се, има много рискови социални групи – самотни възрастни, домакинства с голям брой зависими деца, самотни родители и т.н. Това подсказва, че наред с ниската икономическа активност и заетост към факторите за бедност можем да прибавим още демографските, социалните и културно-етническите фактори.

Наблюдава се освен това и относителна устойчивост при данните за бедността и неравенството, като в последните 5–6 години не настъпват големи промени, отчитайки и ефектите от тежката икономическа криза в този период. Това отново говори, че факторите са структурни и дълбоко вкоренени в обществото ни, а качествената промяна ще бъде голямо предизвикателство.

Регионалният поглед към бедността също разкрива големи различия, които следва да се вземат под внимание както при открояването на факторите, генериращи бедност, така и при провеждането на политики. Прави впечатление, че областите с добри икономически показатели (заетост, доходи) са обикновено и такива с по-ниски нива на подоходното неравенство или на относителната бедност.

ВТОРА ГЛАВА

Бедност и рискови групи

В тази глава ще се фокусираме върху обхвата и различни разрези на бедността в страната. Целта е да открием рисковите групи или тези, които са най-силно застрашени от попадане в риск от бедност. Изследването на рисковите групи помага не просто за по-доброто разбиране на бедността, но и за посочване на някои от ключовите фактори, които водят до бедност, както и за насочване на вниманието към определени политики за справяне с бедността. Въвеждаме и условното понятие „дълбока бедност“, което използваме за отправна точка в открояването на тези групи, които са в най-тежко социално-икономическо състояние.

Обхват на бедните

В Първа глава разкрихме характеристиките на различните методи за измерването на бедността, които са най-често използвани от националната и европейската статистика и на практика в различна степен формират съответните политики. За да обособим рисковите групи, следва да направим по-дълбок разрез на данните за бедността, стъпвайки именно върху първоначалния методологически коментар и преглед на данните. В случая ще се фокусираме върху водещия показател за бедността, а именно лицата в риск от бедност, тъй като той е най-разпространеният, формира стратегическите цели спрямо бедността и съответно е представен с най-много релевантни за нашата цел разбивки.

Показателят „лица, живеещи в риск от бедност“ измерва относителната бедност, като показва каква част от хората попадат под дадена линия на бедността. Въпросната линия се задава спрямо т.нар. медианен доход, т.е. това е доходът, който разделя домакинствата на две – половината получават повече, половината – по-малко. Това отнасяне спрямо медианния доход прави линията на бедността относителна, а не абсолютна – на практика следва да се разглежда и като мерило за неравенството. Медианният доход може да служи и като ориентир за средната класа в едно общество, тъй като не се изкривява от крайностите – ако най-богатите в едно общество (топ 1%) увеличат доходите си стократно, то това би променило средния доход, но не и медианния, който зависи от движението на средната класа.

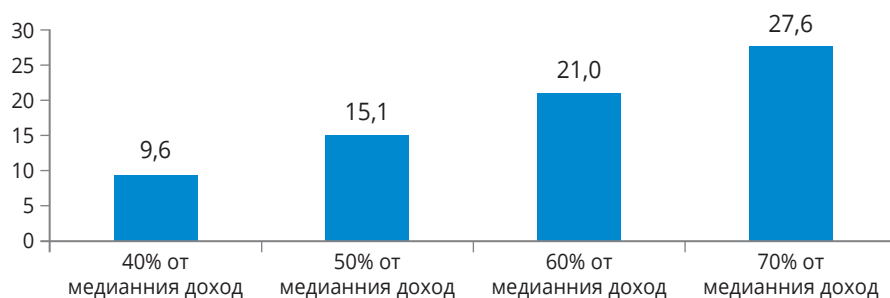
За да вникнем по-сериозно в рисковите групи, трябва да разгледаме различни разрези на бедността – по икономическа активност, по възраст и пол, по типове домакинства и т.н., както и да открием съответните фактори, които оказват влияние върху бедността. Следва да се отчетат и ефектите от пенсиите и социалните трансфери, както и регионалните различия. Като добавим към това и допълнителни наблюдения, които не са изрично представени в данните за бедността, като състоянието на хората с увреждания и малцинствените групи, можем да си създадем много по-реална представа за факторите за бедността и рисковите групи, както и за съответните политики, които се отнасят към всяка рискова група.

Дълбочина на бедността

Измерването на бедността спрямо определена линия на бедността ни дава представа за нейния обхват, но не и за нейната дълбочина, т.е. на какво отстояние от тази линия са лицата, които попадат под нея и са в риск от бедност. Това можем да проверим, като приложим различни линии на бедността и следим за развитието на дела на лицата, които попадат под съответната линия (фиг. 1). Класическата линия на бедността, която ще използваме за голяма част от разрезите, е 60% от медианния доход. Това е показателят, който регулярно се публикува от националната и европейската статистика и се използва в стратегически документи. За да добием представа за дълбочината на бедността, ще приложим още три линии на бедността, съответно равни на 40, 50 и 70% от медианния доход. Движението на относителната бедност спрямо всяка от тези линии ще покаже доколко има равномерност в покачването на бедността при налагане на по-високи линии на бедност, както и дела на хората, които попадат под най-ниската линия на бедност, за която имаме данни (40% от медианния доход) и съответно са в най-тежко социално-икономическо състояние.

Данните показват, че близо 10% от населението попадат под най-ниската линия на бедността (40% от медианния доход), т.е. почти половината от коментираните по-горе 21% бедни (спрямо класическата линия от 60% от медианния доход) изостават сериозно от средната класа. Движението на бедните над тази линия е сравнително равно-

Фиг. 1. Относителен дял на бедните при различни линии на бедност, 2013 г. (%)



Източник: Евростат.

мерно, като с налагането на всяка следващата линия (50, 60 и 70% от медианния доход) делът на бедните се покачва в рамките на 5–7 пр.п. Това е в някаква степен очаквано и означава, че над 10-те процента в дълбока бедност разпределението в скалата на доходите е сравнително равномерно. Движението на данните през годините показва, че групата бедни, която е над 10-те процента от населението в дълбока бедност, е почувствителна на промените в икономическата среда и най-вероятно е с променлив състав, особено в горната си част.

Далеч по-сериозни изглеждат нещата при тези близо 10%, които чувствително остават от средната класа и са в дълбока бедност. Движението при тях през последните години е устойчиво негативно, т.е. относителният дял на хората, които са под линия на бедност, равна на 40% от медианния доход, се увеличава постепенно от около 8,5% през 2008–2009 г. до около 10% през 2012–2013 г. Тези процеси, изглежда, не се повлияват силно от икономическия бум през 2007–2008 г. и последвалата криза през 2009–2011 г. С други думи, най-дълбоко бедните в обществото не се влияят от икономическия цикъл и по-скоро се увеличават. Именно затова трябва да изследваме рисковите групи и да открием причините за този устойчив социален феномен.

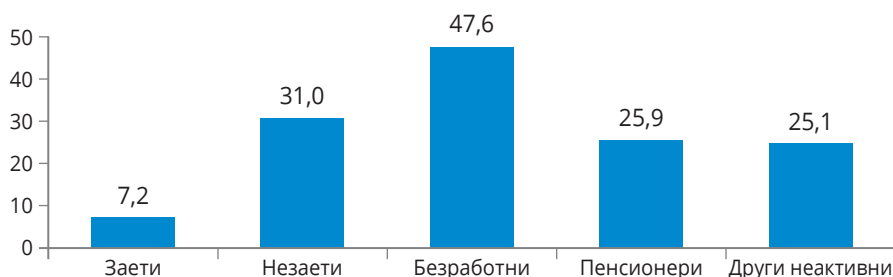
Разрези на бедността

По икономическа активност

Разбивката на бедността по икономическа активност е изключително важна, тъй като най-непосредствено показва връзката между икономическите процеси и бедността. Основното деление тук обхваща четири групи на възраст над 18 години: заетите, безработните (търсеци работа), неактивните (представени в графиката като „незаети“ и „други неактивни“) и пенсионерите. Ако оставим настрана възрастните или пенсионерите, то другите групи имат директно отношение към развитието на пазара на труда (фиг. 2). Разбира се, част от неактивните на практика не са трудоспособни (хора с тежки увреждания например), т.е. пазарът на труда съвсем не изчерпва темата.

Различията в относителната бедност по икономическа активност са много големи. Нормално бедността при заетите е чувствително по-ниска от тази за страната – едва

Фиг. 2. Относителен дял на бедните по икономическа активност, 2013 г. (%)



Източник: Евростат.

7–8% от заетите попадат в риск от бедност. Тази група е голяма и обхваща почти 3 млн. души, което означава, че около 210 хил. заети попадат под линията на бедността. Тези, които попадат в риск от бедност, са предимно хора с минимални възнаграждения и на непълно работно време. Те попадат в определението „работещи бедни“, но трудно могат да бъдат класифицирани като водеща рискова група. Заетостта на практика гарантира получаването на някакъв доход, което прави малко вероятно „работещите бедни“ да изпаднат в коментираната по-горе дълбока бедност, т.е. да са съставна част от тези 10% от населението, чиито доходи са под най-ниската линия на бедността. Наистина, при налагане на най-ниската линия на бедността (40% от медианния доход) едва 2,2% от заетите са в риск от бедност, или това са около 65 хил. души.

Данните ясно показват, че именно заетостта и образованието, на което ще се спрем впоследствие, са най-силните фактори за избягване или излизане от капана на бедността.

Факторът заетост

Наличието на работа на практика сваля в пъти вероятността за попадане в риск от бедност. Групата на заетите е динамична и силно зависима от икономическото развитие, т.е. в нея можем да очакваме движение по отношение на „работещите бедни“ – изпадането в дългосрочна бедност със сигурност се среща като явление, но в много по-малки размери спрямо останалите рискови групи. Определящи за социалния статус на лицата в групата на заетите са състоянието на пазара на труда и съответните политики по заетостта и възнагражденията.

Групата на безработните е традиционно сред най-рисковите за попадане в бедност, като почти всеки втори безработен на практика е в риск от бедност – през последните три години има лек спад и за 2013 г. под 48% от безработните са в риск от бедност. Това са около 190 хил. души. Общата картина показва, че рискът от бедност при безработните е почти 7 пъти по-голям от този при заетите.

Интересното тук е, че през годините рискът от бедност при безработните мъже е чувствително по-висок от този при жените (като разликата е в рамките на 10 пр.п.), докато през 2013 г. тази разлика е стопена, което е провокирано предимно от намаляването на риска от бедност при безработните мъже. Едно възможно обяснение е по принцип по-динамичната безработица при мъжете, която в последните години е на чувствително по-високи нива. В периода 2010–2012 г. безработните мъже се увеличават с близо 45 хил. души, докато при жените нарастването е с около 18 хил. души. Това означава, че по-голямата част от новите безработни мъже не са попаднали автоматично под линията на бедността – било то защото са получавали обезщетения, намерили са временна работа, не са стояли дълго извън пазара на труда или дори са работили без договор.

Във всеки случай общата тенденция за намаляващ риск от бедност при безработните в години на ръст на безработицата означава, че има разлика между дългосрочно безработните, които не се влияят толкова от икономическия цикъл и са в дълбока бедност, и безработните, които са зависими от икономическия цикъл, намират си работа в годините на подем и в по-малка степен са заплашени от бедност.

При налагане на най-ниската линия на бедността (40% от медианния доход) цели 32% от безработните остават в риск от бедност, или това са близо 125 хил. души. Тези данни потвърждават тежкото положение на безработните, които са силно застрашени не просто от бедност, а са в риск от дълбока бедност и самото желание да си намерят работа съвсем не им помага да се реализират на пазара на труда.

На следващо място са неактивните лица – тези, които дори не си търсят работа (без пенсионерите). Рискът от бедност при тях е в рамките на 25–30%, като оценките спрямо официалните данни на НСИ за работната сила показват, че това са около 360 хил. души, които попадат в риск от бедност. Вникването в състава на тази група е предизвикателство, тъй като тя е разнородна и включва както хора, които нямат възможност (включително и физическа) да работят, така и такива, които просто нямат желание. Неясният състав на тази група и липсата на качествени разбивки означават, че ще търсим различни ъгли, от които да погледнем към бедните, които не са заети, безработни или пенсионери.

При налагане на най-ниската линия на бедността (40% от медианния доход) 13–14% от неактивните остават в риск от бедност, или това са близо 180 хил. души. Макар и по-малко застрашени от групата на безработните, групата на неактивните остава високорискова, в т.ч. заплашена от дълбока бедност, и трябва да бъде внимателно анализирана.

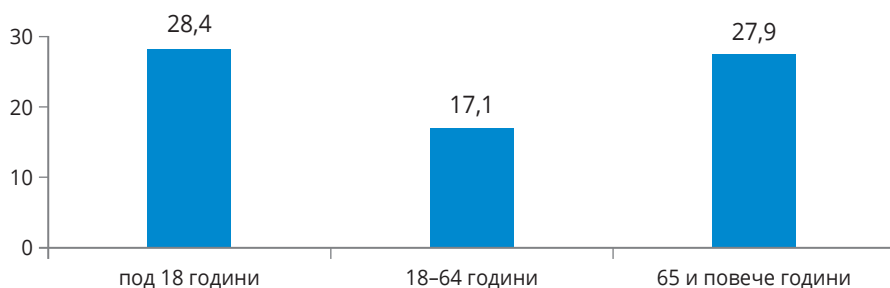
Последната група е тази на пенсионерите, при които делът на тези в риск от бедност е 26%. Отчитайки единствено пенсионерите над 64-годишна възраст, това са около 440 хил. души, т.е. това е най-многолюдната група, макар и не най-рисковата в относителен план. При налагане на най-ниската линия на бедността (40% от медианния доход) 6–7% от пенсионерите остават в риск от бедност, или това са близо 100 хил. души (над 64 години). Видно е, че при пенсионерите концентрацията на бедността е между 40-те и 60-те процента от медианния доход. Това също е очаквано, тъй като солидарната пенсионна система донякъде изравнява доходите на пенсионерите и преобладаващата бедност при пенсионерите не е дълбока, а се концентрира сравнително близо до класическата линия на бедността (табл. 1).

Таблица 1. Оценки за бедността и дълбоката бедност (хил. души)

	В риск от бедност (60% от медианния доход)	В риск от дълбока бедност (40% от медианния доход)
Деца (под 18 години)	335	205
Заети	210	65
Безработни	190	125
Неактивни	360	180
Пенсионери (над 64 години)	440	100

Източник: Евростат, НСИ, ИПИ.

Фиг. 3. Относителен дял на бедните по възрастови групи, 2013 г. (%)



Източник: Евростат.

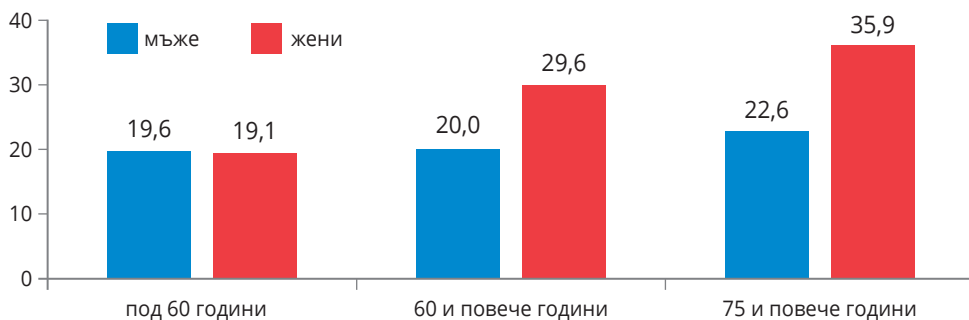
Факторът образование при работоспособните

Факторът образование е особено важен за всички в работоспособна възраст, като тук са включени няколко от ключовите групи, разгледани по-горе – групите на заетите, на безработните и на неактивните. Образованието е определящо за тяхното състояние на пазара на труда, което на практика предопределя риска да попаднат в бедност.

Рискът от бедност при висшистите е в рамките на 3–4%, докато при тези с основно образование достига 45%. Ако се ограничим само до работещите, то бедност при работещите висшисти на практика няма (около 2%), докато бедността при работещи с основно образование остава висока – над 30% са в риск от бедност. С други думи, дебатът за работещите бедни е разговор за образованието и липсата на квалификация.

Данните са категорични, че факторът образование е ключов за реализацията на пазара на труда, като пропастта между тези с основно образование и висшистите е огромна. В общия случай можем да твърдим, че при работещите хора с основно образование вероятността да попаднат в риск от бедност е около 20 пъти по-голяма спрямо работещите висшисти.

Фиг. 4. Относителен дял на бедните сред възрастните хора, 2013 г. (%)



Източник: НСИ.

По възраст

Разбивката на бедността по възраст (фиг. 3) нормално показва по-високи нива на бедност при групите, които са зависими било то от държавата или от семейството – това са децата и възрастните. Силно притеснително е, че най-високи нива на бедност се наблюдават при децата (28–29%), следвани от възрастните (27–28%), а чувствително по-добре стоят тези в работоспособна възраст (17–18%).

Ако приложим най-ниската линия на бедност, отново децата остават най-рисковата група – цели 17% са на практика в дълбока бедност. При населението в работоспособна възраст бедността спада двойно (до 8–9%) при прилагане на най-ниската линия, а най-голям спад се наблюдава при възрастното население (до 8%). Това отново показва, че повече от половината възрастни, които официално са в риск от бедност, са сравнително близо до класическата линия на бедността.

Допълнителната разбивка по пол показва интересен детайл (фиг. 4). Докато при децата и хората в работоспособна възраст няма големи разминавания в данните по пол, то при възрастните има отчетлива разлика между мъжете и жените. По-долу са представени две разбивки по пол при възрастните (над 60 и над 75 години), които илюстрират този факт. Ако при мъжете над 60-годишна възраст дялът на тези в риск от бедност е около 20%, то при жените над 60-годишна възраст този дял достига до 30% – подобна разлика наблюдаваме и назад в годините. Още по-голяма е разликата при мъжете и жените над 75-годишна възраст. Имайки предвид, че доходът на възрастните се формира предимно от пенсии, то можем да търсим причини за това разминаване както в демографските фактори – например продължителност на живота, така и в пенсионната система. Към момента е важно да открием засиления риск от бедност при възрастните жени.

По типове домакинства

Една от най-информативните разбивки за целта на този анализ, а именно – да се открият рисковите групи по отношение на бедността, е тази по типове домакинства (фиг. 5). Този разрез е важен както за разбирането на обхвата на бедността, така и за социалната политика, която би трябвало да отчита именно типовете домакинства, които са най-застрашени, и да бъде насочена към тях.

Групите, които стоят добре на общия фон, не са изненада – това са домакинства без деца, двама възрастни под 65 години, трима или повече възрастни, двама възрастни с едно или две деца. Тези групи са с относителен дял на бедност под 20%, т.е. под средното за страната. Това, което ги характеризира, е, че в тях преобладават работещите спрямо зависимите. Наличието на двама възрастни в работоспособна възраст очевидно е важен фактор за избягването на бедността. Интересно е, че разликата между домакинствата на двама възрастни с едно или две деца е малка, докато наличието на трето дете вече променя чувствително нещата – тук обяснението може да се крие не просто в наличието на още едно зависимо дете, а на други фактори, които са определящи за тези домакинства като етническа принадлежност, изолация в гета и т.н.

Фиг. 5. Относителен дял на бедните по типове домакинства, 2013 г. (%)

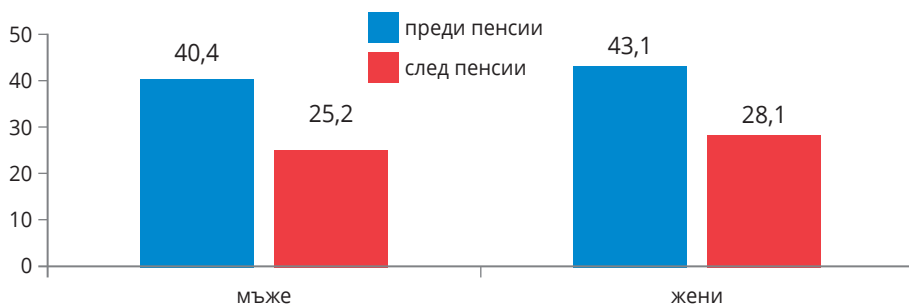


Източник: НСИ.

Рискова група са самостоятелните домакинства с едно лице на възраст над 65 години – над половината от тях са в риск от бедност. Характерното за тези домакинства е зависимостта от пенсионния доход и липсата на трансфери в рамките на домакинството – например доход на работещ, който да влиза в домакинството и да подкрепя пониския доход от пенсия. Тази група е по-малко зависима от пазара на труда и повече от пенсионната и социалната политика.

Именно поради невъзможността за преразпределение на доходите вътре в домакинството и вътрешни (за домакинството) трансфери, групата на самостоятелните домакинства (независимо от възрастта) също е по-рискова, като разликите по пол тук също са големи – делът на самостоятелните мъже в риск от бедност е 27%, докато при самостоятелните жени този дял е 52%. Голяма част от обяснението за това обаче е вече коментираният разрив между мъже и жени при пенсионерите, докато в работоспособното население контрастите едва ли са толкова изострени.

Фиг. 6. Относителен дял на бедните преди и след пенсии, без социални трансфери, 2013 г. (%)



Източник: НСИ.

Рискова група са и домакинствата на един родител със зависими лица, при които над 30% са в риск от бедност. В тези домакинства се наблюдава и висок риск от дълбока бедност – около 15%. Тук ключови фактори са пазарът на труда и зависимостта на тези домакинства от постоянния трудов доход на родителя. Оставането извън пазара на труда поставя самостоятелните родители в риск от дълбока бедност.

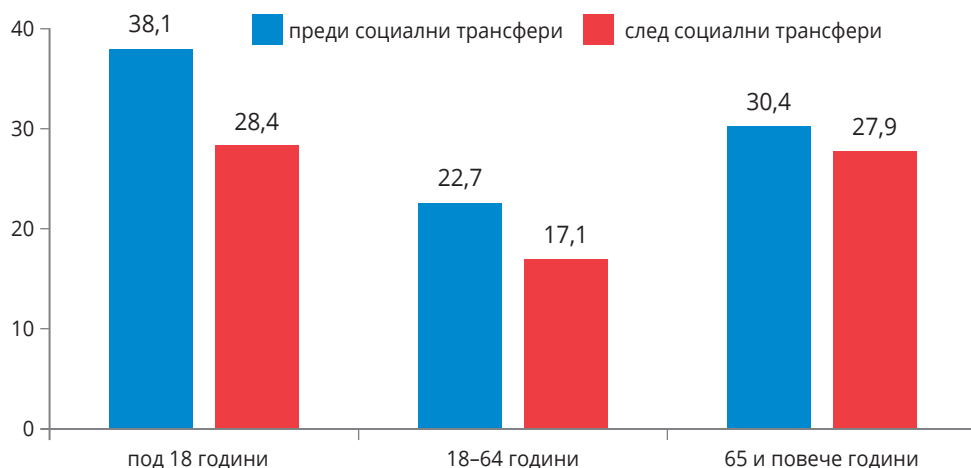
Изключително рискова група са домакинствата с двама възрастни и три или повече зависими деца. Делът на тези домакинства, които са в риск от бедност, достига почти 70%, а в риск от дълбока бедност са цели 50%. От разбивката по типове домакинства тази група се откроява като най-рискова за изпадане в дълбока бедност. Тази група най-вероятно се характеризира с много от негативните, които посочихме като рискови фактори – ниско образование и липса на квалификация, както и ниска икономическа активност и невъзможност за реализация на пазара на труда. Този тип домакинства също така възпроизвеждат бедност, тъй като дългосрочното изпадане в дълбока бедност води до ниско образование и слаба квалификация и при децата, което е ключово за шансовете им да избягат от капана на бедността.

Ефектът на социалните трансфери и пенсиите

Ако изключим социалните трансфери и пенсии (фиг. 6), то делът на населението в риск от бедност в страната надвишава 40%. Това е обяснимо, имайки предвид, че без пенсионните плащания делът на възрастните в риск от бедност доближава 80%. Включвайки само пенсиите, този дял спада чувствително до 27%, което е провокирано от сериозния ефект на пенсионните плащания върху бедността при възрастните.

Влиянието на социалните плащания е по-ограничено (фиг. 7), но все пак те намаляват допълнително дела на хората в риск от бедност до 21%. Социалните плащания от

Фиг. 7. Относителен дял на бедните преди и след социалните трансфери, 2013 г. (%)



Източник: НСИ.

своя страна влияят най-много на децата, като свиват дела на децата в риск от бедност с цели 10 пр.п. Ефектът при възрастните е най-малък, което показва, че социалните трансфери са насочени предимно към работоспособното население и към домакинства със зависими деца.

По-детайлна разбивка на данните показва, че социалните трансфери не са концентрирани единствено в групата на изпадналите в най-дълбока бедност и оказват ефект върху лицата, които са между двете линии на бедността (40 и 60% от медианния доход). Това е видимо и от ефекта върху групата на децата. Видно е, че има групи в обществото, които са в дълбока бедност, и социалната политика не успява да играе решаваща роля – тук попадат възрастните в дълбока бедност, както и децата в многолюдни семейства, които живеят в гета.

Регионален разрез

В регионалния разрез ще разгледаме относителната бедност по области в страната, като ще използваме както линии на бедността на областно ниво (използвани и от статистиката), така и налагане на линията на бедността за страната върху доходите във всяка отделна област.

НСИ обикновено разглежда относителната бедност по области (табл. 2), като налага различни линии за всяка една област спрямо съответния медианен доход в областта. Така се разкриват както нивата на относителна бедност в областите, така и разликите между отделни области по отношение на медианния доход или при едно по-свободно тълкуване – по отношение на доходите на средната класа във всяка област. Разликите в линиите на бедност, а съответно и в медианния доход, достигат до над два пъти, например между Търговище и София.

Разликите по отношение на относителната бедност (табл. 3), дори и прилагайки областни линии на бедността, също са много големи – между Плевен и Сливен например разликите достигат почти три пъти, като в Сливен всеки трети е относително беден спрямо областната линия на бедността.

Съпоставката на двата показателя – линия на бедността и относителна бедност по области, по-скоро подкрепя тезата, че в областите, където линията на бедност е по-висока, т.е. медианният доход е по-висок, относителната бедност е по-ниска. Обяснението най-вероятно се крие в това, че и двата показателя силно зависят от икономическата активност и заетостта, т.е., ако има работни места в една област, то е много вероятно медианният доход да е по-висок и относителната бедност да е по-ниска – заради по-малкото безработни, които са най-застрашената група.

Ефектът на пенсиите и социалните плащания за намаляване на бедността по региони също е много различен (табл. 4). Пенсионните плащания намаляват бедността в по-голяма степен там, където има повече възрастни хора и съответно по-тежки демографски проблеми. Най-сериозно отражение пенсионните трансфери дават в Габрово, Кюстендил, Видин, Смолян и Ямбол, докато най-ниско – в Сливен и Добрич. Социалните плащания пък влияят там, където има най-високи нива на безработица – например в Смолян, Разград, Шумен и Велико Търново.

Можем да говорим за два типа регионални трансфери от области, в които заетостта и доходите са по-високи и съответно генерират повече приходи за бюджета, към области, в които има безработица и повече възрастни хора. Единият канал минава през класическото преразпределение чрез социалните плащания. Другият канал е през

Таблица 2. Линия на бедност за всяка област (лв.)

Година на провеждане на изследването	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Референтна година на дохода	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общо за страната	2548	3318	3540	3420	3356	3431	3885
Благоевград	3098	3377	3384	3176	3382	3430	3682
Бургас	3230	3920	3894	3542	3523	3445	3819
Варна	2386	3732	3834	4001	3582	3576	3875
Велико Търново	2138	2717	2693	2555	2830	3126	3229
Видин	1477	2171	2954	2353	2436	2759	2949
Враца	2215	2970	3379	2946	2716	2755	3263
Габрово	2534	3175	3272	3162	2855	2885	3576
Добрич	2167	2931	2994	2834	3382	3472	3838
Кърджали	2190	2388	2444	2636	2922	2268	2097
Кюстендил	2581	3237	3228	3213	2880	3426	4108
Ловеч	2307	2680	2490	2721	2414	2542	2674
Монтана	2135	2613	2967	2520	3205	3287	2861
Пазарджик	2004	2840	3175	2503	2630	2217	2331
Перник	2437	3798	4184	4607	4134	4661	4770
Плевен	2322	2967	2980	2775	3132	3182	4005
Пловдив	2656	3264	3663	3407	3393	3399	3884
Разград	2055	2689	2213	2885	2654	3218	3196
Русе	2599	3287	3745	3637	3322	3826	3755
Силистра	2204	3101	2874	3186	3449	3477	3700
Сливен	1871	2566	3003	2678	2310	3071	3625
Смолян	2051	3208	3060	2935	2936	2543	3060
София (столица)	3769	4732	5249	5407	4782	5376	5918
София	2819	3387	3873	3437	3003	3262	3421
Стара Загора	2574	3356	3350	3558	3193	3327	4106
Търговище	2027	2948	2415	2197	2250	2845	2990
Хасково	2376	3510	3157	3164	3223	2854	3800
Шумен	1934	2700	3070	2884	3142	2683	3610
Ямбол	2123	2636	2761	2976	3072	3048	4235

Източник: НСИ.

Таблица 3. Относителен дял на бедните спрямо линията на бедност за областта (%)

Година на провеждане на изследването	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Референтна година на дохода	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общо за страната	21,4	21,8	20,7	22,2	21,2	21,0	21,8
Благоевград	16,9	11,2	10,2	14,4	12,4	15,3	15,7
Бургас	24,5	23,0	21,3	19,0	17,6	19,3	21,1
Варна	15,6	23,4	21,6	23,8	22,7	23,7	21,7
Велико Търново	30,7	28,1	24,2	26,9	19,7	15,2	21,4
Видин	24,4	29,0	29,3	36,2	34,1	31,2	24,2
Враца	27,8	23,4	23,8	16,9	20,5	26,2	21,8
Габрово	11,7	16,2	15,9	17,1	17,6	15,2	8,5
Добрич	17,9	16,3	21,4	19,6	23,4	20,2	19,2
Кърджали	22,5	12,1	12,4	16,6	21,3	25,8	26,8
Кюстендил	22,4	19,9	13,1	16,7	19,3	14,6	14,0
Ловеч	22,6	24,7	23,9	18,0	15,7	20,9	17,7
Монтана	28,9	25,5	23,4	23,0	24,9	23,0	21,5
Пазарджик	20,9	26,9	23,0	23,7	29,4	30,8	33,0
Перник	16,7	17,0	17,2	19,0	17,0	22,3	17,2
Плевен	19,8	21,9	21,8	21,5	17,5	17,0	11,8
Пловдив	19,2	19,7	14,5	20,9	20,7	19,0	23,1
Разград	14,3	17,3	19,8	22,8	19,2	14,7	16,7
Русе	20,4	23,5	17,0	18,5	17,0	16,9	14,6
Силистра	15,5	22,8	20,7	29,0	19,5	17,9	16,8
Сливен	25,8	24,4	26,0	23,6	32,0	31,6	30,8
Смолян	14,6	20,5	12,8	21,3	25,5	14,1	15,7
София (столица)	21,6	18,6	15,9	18,6	18,4	22,0	18,9
София	21,4	17,6	19,1	21,4	16,4	20,6	20,6
Стара Загора	17,0	19,7	24,2	26,0	24,0	26,5	24,7
Търговище	12,5	21,6	19,2	17,3	21,2	25,0	16,8
Хасково	15,5	25,6	20,3	18,2	19,0	15,5	19,0
Шумен	16,8	24,4	26,3	21,0	23,5	18,0	21,6
Ямбол	21,5	22,2	21,1	24,4	16,9	15,3	28,8

Източник: НСИ.

пенсионната система, която е солидарна и се финансира предимно от бюджета, като на практика генерира скрити трансфери между областите.

Внимание заслужават и данните за бедността по области спрямо националната линия на бедността (фиг. 8). Тук различията са огромни – от 7,3% дял на населението в риск от бедност в столицата София до 42% във Видин.

Таблица 4. Относителен дял на бедните спрямо линията на бедност за областта, 2013 г.

	Преди социалните трансфери и пенсии	Преди социалните трансфери (с включени пенсии)	След социални трансфери (с включени пенсии)
Общо за страната	41,8	26,7	21,0
Благоевград	31,8	19,3	15,3
Бургас	35,6	23,0	19,3
Варна	42,9	27,1	23,7
Велико Търново	42,9	25,3	15,2
Видин	55,4	32,1	31,2
Враца	46,1	27,3	26,2
Габрово	59,8	18,2	15,2
Добрич	36,6	26,3	20,2
Кърджали	47,8	31,2	25,8
Кюстендил	52,5	23,1	14,6
Ловеч	39,3	22,7	20,9
Монтана	50,2	29,7	23,0
Пазарджик	50,8	37,5	30,8
Перник	43,2	27,0	22,3
Плевен	40,9	23,7	17,0
Пловдив	39,4	26,1	19,0
Разград	42,8	27,3	14,7
Русе	36,9	22,5	16,9
Силистра	39,4	26,0	17,9
Сливен	45,7	36,0	31,6
Смолян	52,2	29,5	14,1
София (столица)	40,2	26,0	22,0
София	46,6	26,8	20,6
Стара Загора	45,7	30,7	26,5
Търговище	48,1	34,5	25,0
Хасково	40,8	23,0	15,5
Шумен	43,3	32,2	18,0
Ямбол	43,7	19,2	15,3

Източник: НСИ.

Тази разбивка е важна, тъй като показва бедността по области спрямо доходите в страната, но пък не отчита различните ценови равнища и стандарт на живот в отделните области (табл. 5). Именно липсата на данни за различните ценови равнища по области е едно от големите ограничения пред по-доброто разбиране на данните за доходите и бедността на ниво област.

Рискови групи

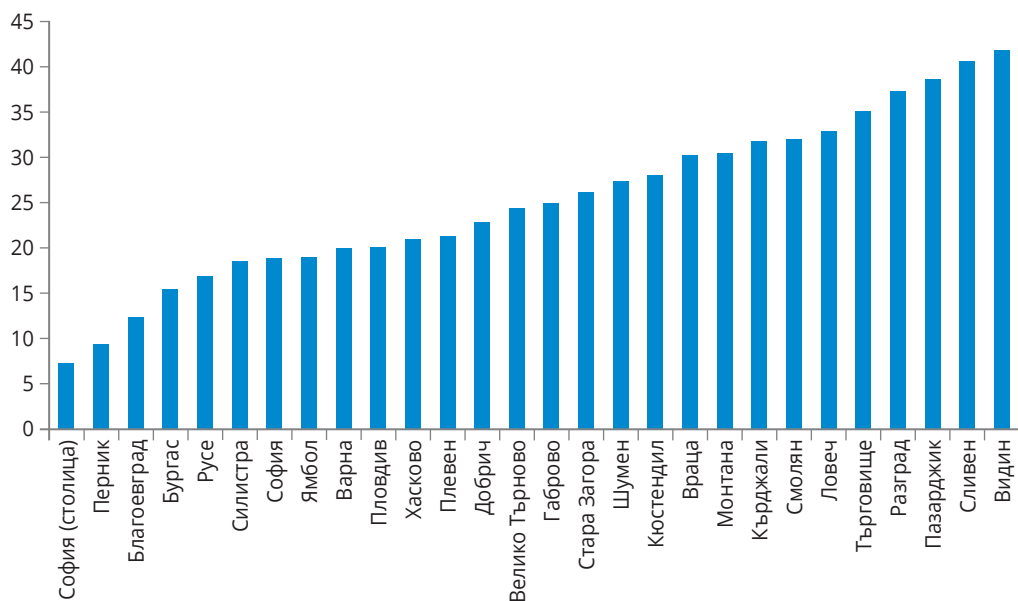
Открояването на най-рисковите групи по отношение на бедността в настоящия анализ има за цел да насочи вниманието и към съответните сфери/политики, които имат най-силно влияние върху тези групи и биха могли да намалят устойчиво бедността в дългосрочен план. Тук ще представим именно тези сфери и политики и тяхното отношение към рисковите групи.

Безработни и икономически неактивни лица – пазар на труда и образование

Безработните и икономически неактивните са сред най-рисковите групи за попадане в риск от бедност. Това е на практика работоспособно население, което попада в бедност основно заради липса на трудови доходи. Тук са и около 300 хил. души в дълбока бедност, които в общия случай са с основно образование и с много ниска квалификация. Фокусът на политиката по отношение на тази рискова група трябва да е съответно по тези две направления:

- ▶ Образование – фокус върху училищното образование в посока свиване на дела на лицата с основно образование и придобиване на умения, които са адекватни на нуждите на пазара на труда.
- ▶ Заемост – фокус върху създаването на нови работни места и покачването на заемостта, което в момента остава в сянката на т.нар. политика по доходите.

Фиг. 8. Относителен дял на бедността по области спрямо националната линия, 2012 г. (%)



Източник: НСИ.

Макар често дебатът за бедността да се ограничава в рамките на социалната политика, при тези рискови групи от трудоспособното население политиките, които се отнасят до образованието и пазара на труда, са водещи.

Таблица 5. Относителен дял на бедните по области спрямо линията на бедност за страната за периода 2008–2012 г., годишни данни по области (%)

Година на провеждане на изследването	2008	2009	2010	2011	2012
Година, за която се отнасят данните	2007	2008	2009	2010	2011
Средно за страната	21,4	21,8	20,7	22,2	21,2
Благоевград	11,2	11,1	10,3	17,6	12,4
Бургас	17,0	17,0	18,2	18,3	15,6
Варна	18,7	18,9	16,4	18,9	20,1
Велико Търново	37,9	34,9	33,7	36,8	24,5
Видин	51,6	44,5	34,5	45,5	42,1
Враца	33,0	28,1	24,0	21,2	30,5
Габрово	11,7	17,8	19,8	21,3	25,0
Добрич	20,5	21,5	28,9	28,7	23,0
Кърджали	28,3	36,5	29,5	32,8	31,9
Кюстендил	22,4	20,2	15,9	20,8	28,2
Ловеч	26,6	34,8	42,9	27,7	33,0
Монтана	35,4	35,9	29,2	42,5	30,6
Пазарджик	34,8	32,9	27,7	33,8	38,8
Перник	18,0	13,4	12,9	10,2	9,5
Плевен	25,3	28,2	27,5	29,5	21,4
Пловдив	18,0	20,8	13,7	20,9	20,3
Разград	23,9	28,6	44,8	33,7	37,5
Русе	18,8	24,6	14,9	13,1	17,0
Силистра	30,1	24,8	38,0	38,9	18,7
Сливен	36,6	31,9	32,9	30,6	40,8
Смолян	21,4	23,9	19,1	28,9	32,1
София (столица)	8,4	6,9	6,0	6,6	7,3
София	18,8	17,2	16,4	21,4	19,0
Стара Загора	17,0	19,4	25,9	24,8	26,3
Търговище	25,5	26,9	37,9	44,6	35,3
Хасково	16,7	21,8	27,2	21,1	21,1
Шумен	29,1	29,9	28,7	27,8	27,5
Ямбол	29,4	32,7	32,5	28,6	19,1

Източник: НСИ.

Самостоятелни домакинства със зависими деца – социална система и пазар на труда

Самостоятелните домакинства със зависими деца са друга рискова група, която изисква специално внимание. Тук отново водещ е пазарът на труда, но вече и социалната система играе роля. Големият проблем в тази група е липсата на трансфери в рамките на домакинството и пълната зависимост от доходите на самотния родител. При ниска заетост или трусове на пазара на труда този тип домакинства са сериозно застрашени от изпадане в риск от бедност.

За да бъде адекватна социалната политика на тази рискова група, тя трябва да бъде целенасочена, т.е. да не се разпилява максимално широко, а да таргетира именно рисковите групи. Редица помощи в страната, макар и да са обвързани с децата, които са рискова група, са твърде широко проектирани (понякога и без доходни критерии), което сериозно размива евентуалния ефект. За да има резултат, социалната политика трябва да е насочена към рисковите групи, да покрива основния риск (в случая безалтернативността на дохода на родителя при липса на трудов такъв) и да задава съответните стимули, т.е. да провокира връщането на пазара на труда.

Възрастни – социална и пенсионна система

Групата на възрастните и пенсионерите, макар и да не е най-рисковата (спрямо безработните например), е многолюдна и в нея се концентрира над 1/4 от бедността, както и близо 1/7 от лицата в дълбока бедност. В тази група, особено що се отнася за хората в напреднала възраст, пазарът на труда или образованието нямат толкова съществена роля, колкото пенсионната и социалната система.

Водеща тук е пенсионната система, която, както видяхме, намалява бедността сред възрастните и предполага фискални трансфери между регионите. Проблемите на пенсионното дело обаче се прехвърлят и върху бедността сред възрастните. Малкото работещи на входа на системата и многото пенсионери (в т.ч. поради широко разпространеното ранно пенсиониране и високия дял на взимашите инвалидни пенсии) на изхода на системата поставят пенсионерите в капана на огромния дефицит на НОИ – пенсиите на практика се плащат предимно от бюджета. Промените в пенсионното дело, сред които покачването на възрастта за пенсиониране и подългото оставане на пазара на труда, ограничаването на инвалидните пенсии и ранното пенсиониране, както и стимулирането на личните пенсионни спестявания са ключови за заздравяването на системата и за осигуряването на достойни пенсии в дългосрочен план.

Разликата между риска от бедност при възрастните мъже и жени е очевидно провокирана от пенсионната система и следва да бъде взета под внимание – както в рамките на пенсионната система (уеднаквяване на правилата), така и извън нея чрез механизмите на социалната система. Това най-вероятно включва промени по отношение на т.нар. социална пенсия и изваждането ѝ от осигурителния модел, правейки я социална помощ, която не е в бюджета на общественото осигуряване.

Домакинства с много зависими деца – образование и заетост

Домакинствата с три или повече зависими лица са особено рискова група, като 2/3 от тях са в риск от бедност. Този феномен се провокира не толкова от броя на децата, колкото от типа на домакинствата, които имат много деца – проблем с етническо и културно изражение. Такива домакинства често живеят в гета и на практика възпроизвеждат бедност, т.е. децата също не успяват да избягат от капана на бедността. Ключови фактори тук са образованието и пазарът на труда.

В случая не говорим за общото понятие „интеграция“, а се фокусираме върху образованието и работата като естествените пътища за решаване на този проблем. Без тях социалната система не постига никакви резултати в тези домакинства и това е видно от големия процент на такива домакинства в дълбока бедност, т.е. дори и с наличната социална система те изостават чувствително от средната класа. Гъвкави форми на образование и умения, които са приложими на пазара на труда, могат да дадат много по-устойчив резултат.

Изводи

Подлагането на бедността на различни разрези ни позволи да открием ключовите рискови групи, които са най-застрашени от бедност, в т.ч. и от дълбока бедност. Сред най-рисковите групи, които са зависими от качеството на образование и процесите на пазара на труда, са безработните и неактивните. Те са част от работоспособното население, но не успяват да се реализират на пазара на труда и са в риск от попадане в дълбока бедност. Работещите бедни, макар и да са сериозно предизвикателство, са далеч по-малко рискови и в общия случай не са в дълбока бедност.

Възрастните хора и пенсионери също допринасят чувствително за бедността в страната. Проблемите на пенсионната система са от водещо значение за бедността при възрастните хора. Смесването на социалната и осигурителната система на практика не позволява да се провежда адекватна политика спрямо най-рисковите групи сред възрастните. Разликите между мъжете и жените в тази група са много големи, но без това да рефлектира върху съответните политики.

Бедността сред децата също е водеща, като немалка част от нея се формира в семейства с един родител или в многодетни семейства, които често имат малцинствен профил. Тук водещи са проблемите на образователната система и по-конкретно на училищното образование, което не успява да обхване и да предостави адекватни знания и умения на най-уязвимите групи.

Ясно открихме и регионалните различия, които правят профила на бедността в отделните области различен. Допълнително изследване на скритите социални трансфери между областите през пенсионните плащания и социалната система може също да открие интересни зависимости. Големите различия в бедността на регионално ниво спрямо националната линия на бедността, както и различните фактори, които усилват бедността в отделните райони, предполагат политики, които взимат под вни-

мание тези разлики. Този извод е особено важен що се отнася до политиката по отношение на пазара на труда и в образованието.

В обобщение, ако 1/5 от населението е в риск от бедност, то половината от тях или един на всеки десет е в риск от дълбока бедност. Именно тази група, която сериозно изостава от средната класа, най-малко се влияе от промените в макроикономическата среда и на практика е изпаднала в дългосрочна и възпроизвеждаща се бедност. Сред най-рисковите групи по отношение на изпадането в дълбока бедност са безработните и неактивните, а често – и зависимите от тях деца. От ключово значение тук е, че голямата част от дълбоката бедност засяга работоспособното население, което отново препраща към образованието и пазара на труда.

ТРЕТА ГЛАВА

Разрези на бедността

Образованието и заетостта като фактори за кривата на доходите и щастието в България

В тази глава ще представим разпределението на доходите в българското общество, като се фокусираме върху проблемите на бедността и неравенството, пречупени през призмата на образованието, икономическата активност и населеното място. Водещият мотив на авторите е да бъде представена една цялостна картина – наречена от нас „крива на доходите“, която отразява доходите на всички български граждани и може да бъде разбита по ключови фактори за благосъстоянието на домакинствата у нас – спрямо населеното място и спрямо нивото на образование и икономическата активност на членовете на всяко едно домакинство. Кривата на доходите от своя страна позволява и един много по-различен и задълбочен поглед към бедността и неравенството, в т.ч. изготвяне на профили на бедността и оценка на значимостта на отделни фактори спрямо риска от попадане в бедност.

За така изложените цели на разработката са използвани данните от изследването на доходите и условията на живот на НСИ (SILC), което е изключително устойчиво като методология (единна за Евростат) и богато на данни, позволяващи именно желаните от авторите сечения. В случая е работено с т.нар. индивидуални данни, т.е. с детайлните данни от всички попълнени анкети, което е абсолютно необходимо за точността на кривата на доходите и последващите разрези. Получените от авторите данни са за изследванията в периода 2008–2013 г. (SILC се провежда ежегодно), като фокусът попада върху последната налична година, а именно данните от изследването през 2013 г. Авторите изказват благодарност на колегите от НСИ, които предоставиха достъп до индивидуалните данни и помогнаха в изчистването на множество методологически въпроси по тяхното пълно разбиране и последвалата обработка. Благодарим и на експертите, които в рамките на неформалните групи ни дадоха ценни съвети и също допринесоха за по-доброто разбиране и представяне на данните. Всички евентуални грешки и пропуски в настоящата разработка са по вина на авторите.

Понятието *доход*: методологически въпроси

Ключова тема на настоящата разработка е доходът, който ще бъде използван за формирането на кривата на доходите – той е показателен за благосъстоянието

на домакинствата в страната, позволява всички желани разбивки и може да бъде причислен към всеки жител на страната. За отправна точка използваме т.нар. общ разполагаем нетен доход на домакинството, който впоследствие бива причисляван към всеки член на домакинството спрямо неговия еквивалентен размер – така се формира общ разполагаем нетен доход на еквивалентна единица, който след съответното претегляне може да наложи данните от извадката към цялото население на страната.

Общ разполагаем нетен доход на домакинство

Общият разполагаем нетен доход на домакинството се формира от всички лични доходи на членовете му, към които се прибавят доходите на самото домакинство и се изваждат платените данъци. Преобладаващите доходи са лични – например от заплатата или пенсия, но има и доходи на домакинството като получени трансфери или т.нар. детски надбавки, които реално не са конкретно за детето или за родителите, а се предполага, че се полагат на семейството (т.е. на домакинството).

Методологията за пресмятане на общия нетен разполагаем доход е единна за ЕС, т.е. тук няма място за творчество от страна на авторите. Важна бележка е, че в този доход не се включва стойността на продуктите, произведени за собствена консумация, което неизбежно ще се отрази на доходите на домакинствата в слабо населените места, т.е. в селата. Тежестта на тази компонента обаче не е толкова сериозна, т.е. известното изкривяването на данните за определени домакинства няма да промени значително изводите на общия анализ.

Еквивалентен размер на домакинството

Бедността по принцип се изчислява на индивидуално ниво, т.е. общият разполагаем нетен доход на домакинството следва да се разпредели като доход на всеки член от домакинството. За целта се прилагат т.нар. еквивалентни скали, които задават еквивалентния размер на домакинството. Според еквивалентната скала първият възрастен в домакинството (над 14 години) получава тегло от единица, вторият възрастен получава тегло 0,5, а всяко дете – 0,3. Такива тегла се присъждат на всеки член на домакинството (спрямо скалата) и се сумират, за да се получи еквивалентният размер на домакинството. Така например за домакинство от двама възрастни и две малки деца се получава, че еквивалентният размер на домакинството е 2,1 ($1 + 0,5 + 0,3 + 0,3$). Този еквивалентен размер на всяко домакинство ни позволява да разпределим общия доход на домакинството на всеки един член.

Общ разполагаем нетен доход на еквивалентна единица

Оценката на бедността в страната на практика се прави на база общия разполагаем нетен доход на еквивалентна единица (наричан тук накратко „еквивалентен доход“). Този доход изравнява дохода на отделните членове на едно домакинство и позволява да се разглеждат едновременно всякакви по големина домакинства. Спрямо този еквивалентен доход се изчислява и медианният доход в обществото и съответно

– линията на бедност. Неслучайно индивидуалната линия на бедност всяка година е 2,1 пъти по-ниска от линията на бедност за стандартизираните домакинства с двама възрастни и две деца – просто са приложени еквивалентните скали, които са точно такъв еквивалентен размер на избраното от нас стандартно домакинство. За целите на този анализ и за изготвянето на крива на доходите и доходни разпределения и разрези авторите също са използвали общ разполагаем нетен доход на еквивалентна единица.

Крива на доходите

Идеята на кривата на доходите е да представи разпределението на доходите в цялото общество – доходът на всеки един жител е отразен в кривата. На хоризонталната ос се разполагат доходни интервали – в случая спрямо общия разполагаем доход на еквивалентна единица, а по вертикалата се подрежда броят хора, които имат доход в рамките на съответния доходен интервал. Представена по този начин, кривата позволява да се съди за дълбочината на бедността, степента на подоходното неравенство и къде точно то се поражда, както и да се търсят различни деления, които да обяснят факторите за подоходните различия и бедността.

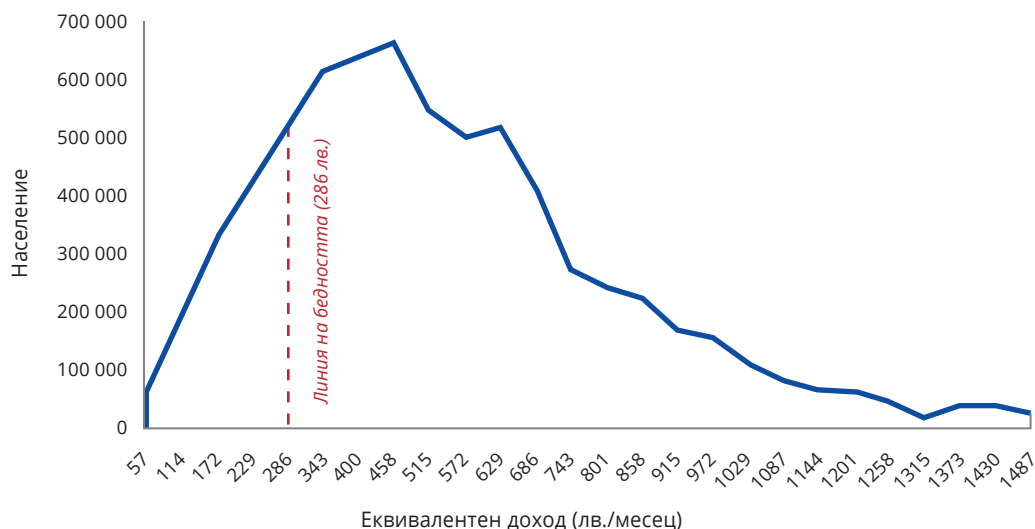
Важен фактор за външния вид на кривата е големината на доходните интервали. Ако тези интервали са твърде големи и съответно обществото бъде разделено на малко на брой групи (под 10 например), то кривата до голяма степен би изгубила обяснителната си сила – огромното струпване ще е в 2–3 доходни интервала и разликите ще бъдат прикрити. Ако тези интервали са твърди тесни и съответно обществото бъде разделено на стотици групи, то при доведеното до крайност деление крива просто няма да има – всеки ще бъде сам в личната си доходна група.

Изборът на доходен интервал следва да отговаря в най-голяма степен на целите на представянето – реалистична крива на доходите, която разкрива достатъчно детайли в своите чупки, без те да са породени от случайно изкривяване на данните заради прекалено раздробяване на доходните групи. В същото време, освен да покаже реалистично общата картина, кривата следва да носи повече информация за т.нар. бедни, т.е. тези, които попадат под линията на бедността. Тъй като кривата се разтяга чувствително надясно, т.е. в посока на богатите, а за нас е важно делението при бедните и в близост до медианния доход, то в своята дясна опашка линията просто се доближава максимално до хоризонталната ос и има отворен край – където са включени всички, които получават доход над избрана граница.

За целите на този анализ е използвано деление на доходни групи със стъпка от 1/5 от линията на бедността, т.е. това гарантира точно 5 отделни групи под линията на бедността. Подобно деление означава, че почти цялото общество може да се групира в около 26 доходни групи, като в следващите вече попадат много малко на брой хора и линията е оставена с отворен край след 26-ата група. За 2013 г., при линия на бедността от 286 лв., това означава стъпка от близо 57 лв., която разпределя хората в 26 групи от 0 до близо 1500 лв. еквивалентен доход и оставя графиката с отворен край. Тази стъпка носи достатъчно аналитично знание и в същото време изглажда кривата на доходите и позволява по-опростено представяне пред широката публика. На

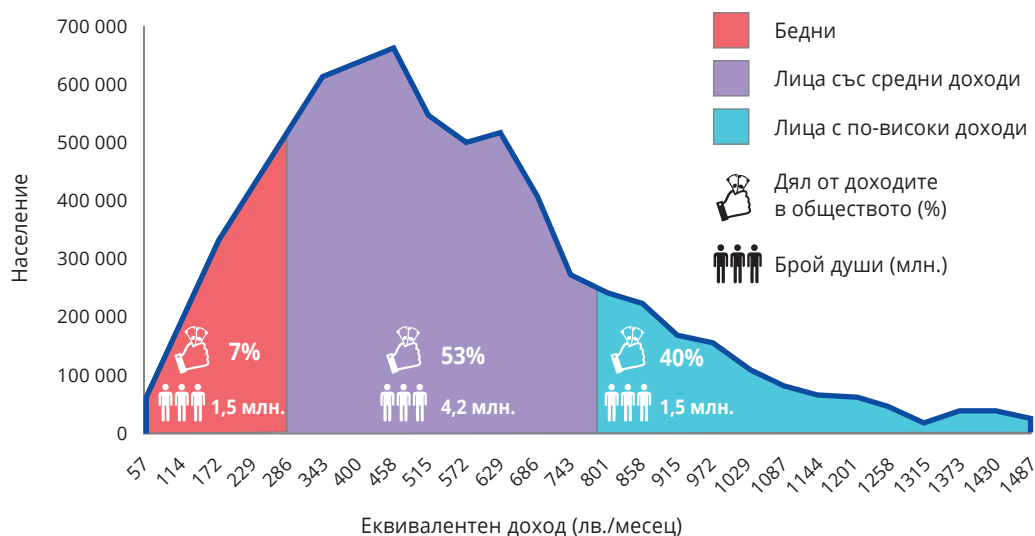
фиг. 1 е представена кривата на доходите спрямо тези доходни групи, като е показана и официалната линия на бедност, която се равнява на 286 лв. еквивалентен доход на човек на месец.

Фиг. 1. Крива на доходите в България, 2013 г.



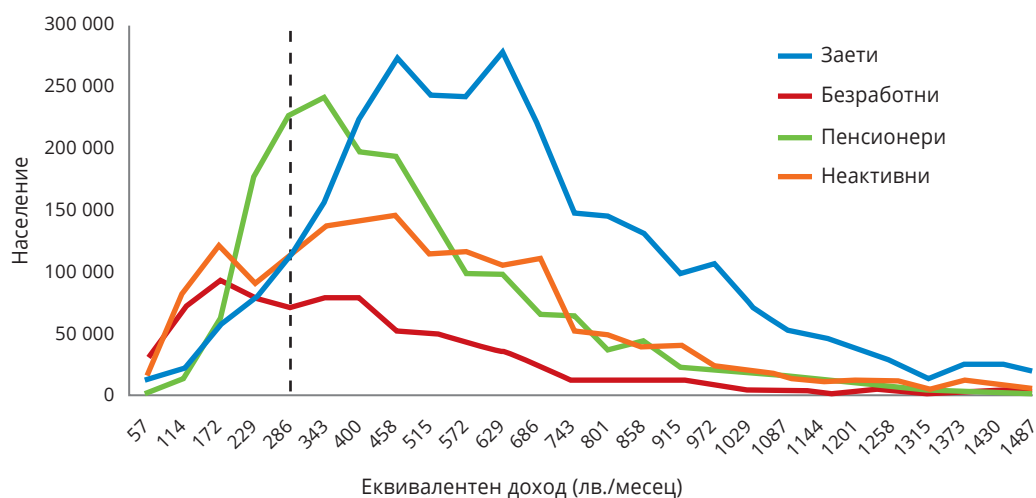
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 2. Крива на доходите в България, 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 3. Крива на доходите спрямо икономическата активност, 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Видът на кривата до голяма степен потвърждава предварителните очаквания. Наблюдава се много по-стръмно покачване в началото, което нормално стига до връх около медианния доход, последвано от по-полегато спускане към по-високите доходи. Лекото пречупване на линията (втората гърбица), което се наблюдава на нива над медианния доход, е интересно и за него ще бъде потърсено обяснение при разбивките на кривата на доходите по икономическа активност и образование.

Можем да използваме кривата на доходите и за да илюстрираме неравенствата в доходите на най-богатите и най-бедните домакинства в страната. Изчисленията показват, че доходите на бедните в страната (спрямо официалната линия на бедност) са около 7% от всички доходи в обществото, т.е. 1,5 млн. души получават 7% от доходите в обществото. Ако насреща съпоставим най-заможните 1,5 млн. души в обществото, то техните доходи са около 40% от всички доходи в страната. С други думи, най-богатите 1,5 млн. души в страната получават 6 пъти по-висок доход от най-бедните 1,5 млн. души. Групата, която остава по средата – близо 4,2 млн. души, получава малко над половината от доходите в обществото.

Разреси на доходните разпределения

Кривата на доходите в общ план е полезна, но не носи достатъчно информация – нейният общ изглед е абсолютно очакван. Разбивките на линията обаче са изключително красноречиви и показват къде се коренят бедността и неравенството в обществото. Тук ще представим кривата на доходите спрямо следните критерии: икономическа активност, образование и населено място.

Икономическа активност

Разбивката на кривата на доходите по икономическа активност красноречиво показва значението на трудовия доход за избягване на капана на бедността. Групата на заетите стои чувствително по-добре от другите, докато тази на безработните лица е с изключително влошен профил. Всяка от тези групи ще представим и поотделно, което позволява по-детайлен поглед.

Групата на заетите е най-голяма и обхваща близо 3 млн. лица. Под линията на бедността попадат под 10% от заетите, а голямото струпване е относително отдалечено от линията на бедност. Тук прави впечатление и вторият връх на нива около два пъти линията на бедност, което най-вероятно отразява по-високите трудови доходи в столицата.

Неравенството в групата на заетите е по-скоро концентрирано в малка група (около 1/10 от заетите), която не само е под линията на бедността, но и чувствително изостава от основната група – образователната разбивка ще покаже, че това са работещи с много ниско образование.

Картината при безработните лица е диаметрално противоположна от тази при заетите. Над 43% от безработните са под линията на бедността, а голяма част от безработните над линията на бедност са изключително близо до линията. Прави впечатление и наличието на немалко лица в първите три групи, което автоматично ги поставя в много дълбока бедност.

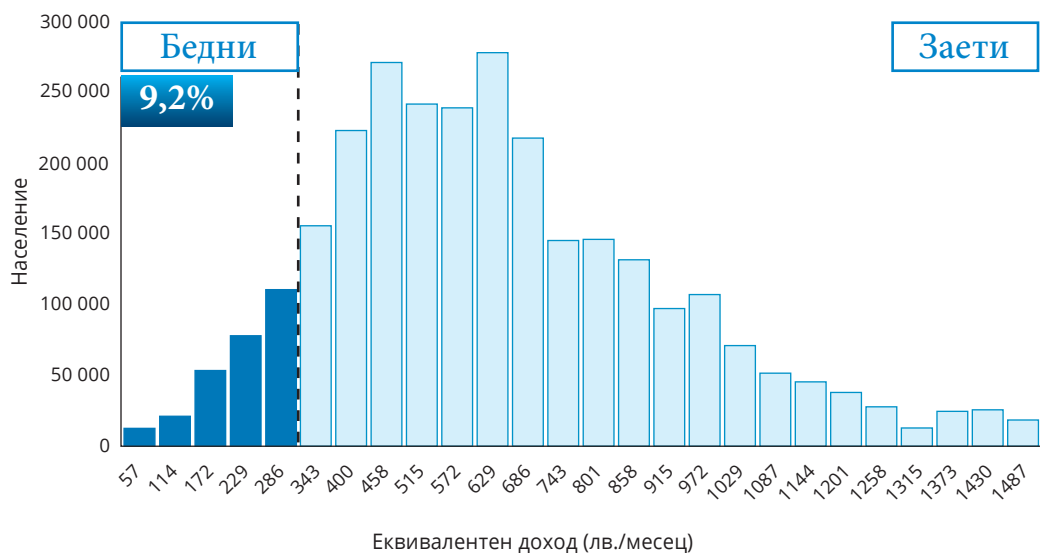
Групата на пенсионерите изглежда най-компактна, като голямото струпване е около линията на бедността – близо 27% от пенсионерите попадат под линията. Причината за това струпване е в солидарния пенсионен модел, който предопределя по-малки различия в пенсионните плащания заради нормативния под (социална пенсия) и таван (максимална пенсия).

Групата на неактивните е интересна, като нейният профил изглежда като комбинация от кривата на заетите и безработните с леко предимство на негативния облик. Причината за това се крие до голяма степен във факта, че тук са включени и децата, чийто доход зависи от този на родителите – съответно в домакинства с работещи и безработни. Известно натрупване се наблюдава във втория и третия доходен интервал, което говори за сериозна група неактивни в дълбока бедност – деца на родители без работа или на такива с ниско образование и дългосрочен престой извън пазара на труда.

Очевидна е ключовата роля на трудовия доход за избягването на бедността. Именно заради това е нужно да знаем каква част от бедните потенциално могат да работят. Данните от изследването на НСИ позволяват две интересни сечения, които дават представа за трудовите навици и здравословното състояние на бедните.

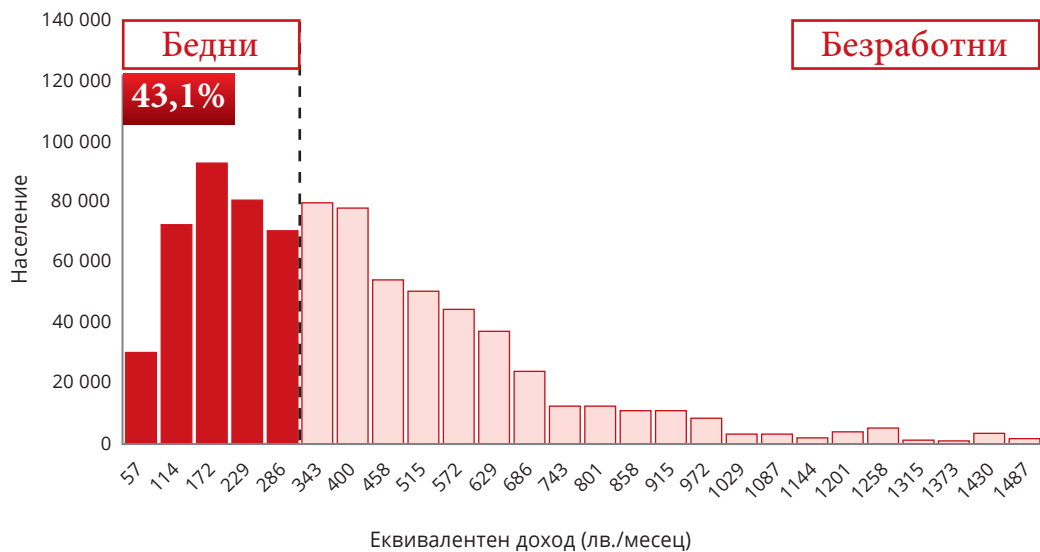
Профилът на бедните не говори задължително за тежки заболявания или липса на каквито и да било трудови навици – поне 60% от бедните на 16 и повече навършени години са работили някога през живота си, а половината бедни декларират, че са в добро или много добро здравословно състояние. Това означава, че има предпоставки за покачване на заетостта при бедните при провеждането на адекватни политики в образованието и пазара на труда – повечето бедни нямат физическа пречка да работят и е имало периоди от живота им, през които са го правили.

Фиг. 4. Крива на доходите спрямо икономическата активност (заети), 2013 г.



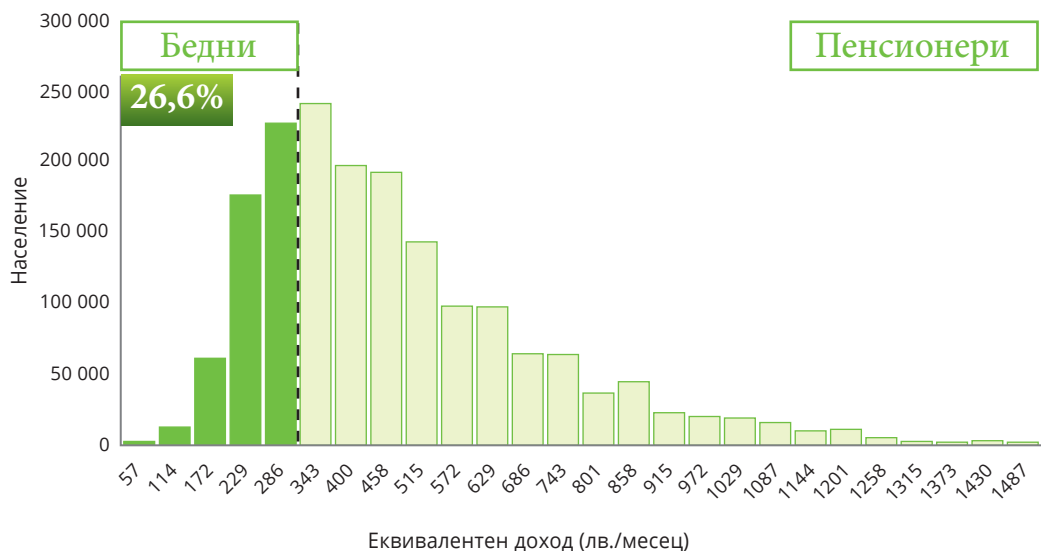
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 5. Крива на доходите спрямо икономическата активност (безработни), 2013 г.



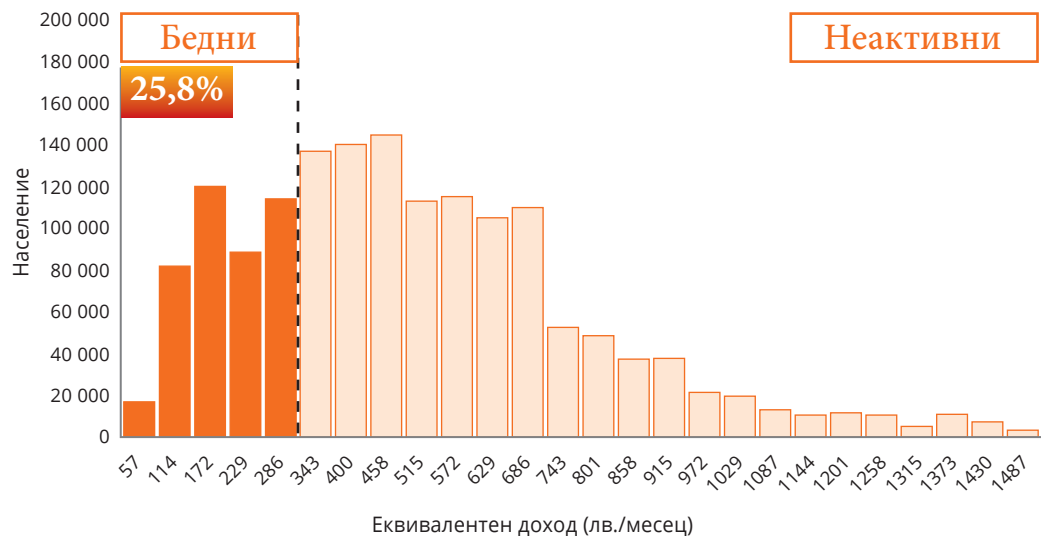
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 6. Крива на доходите спрямо икономическата активност (пенсионери), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 7. Крива на доходите спрямо икономическата активност (неактивни), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Образование

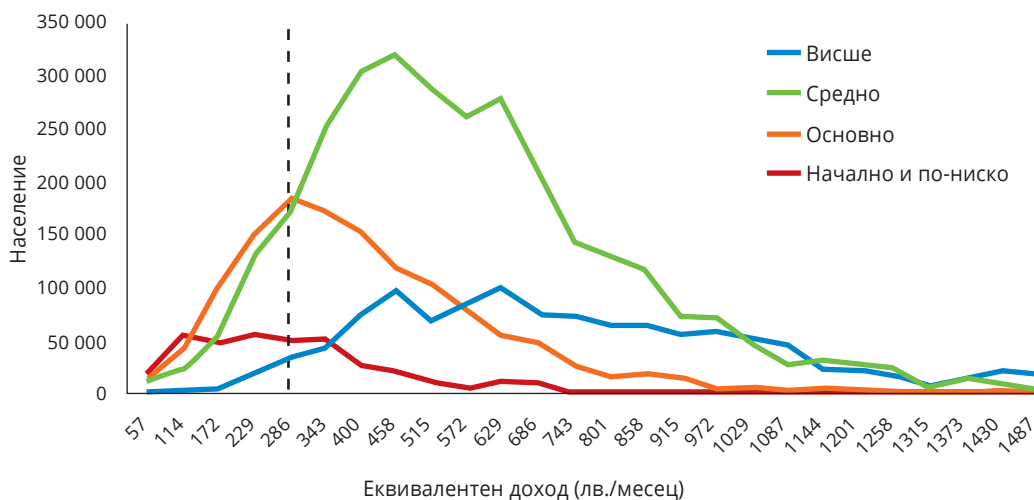
Разбивката по образование показва дори още по-ясно изразени тенденции спрямо тази по икономическа активност. В групата на висшистите се наблюдават много ниски нива на бедност, докато при тези с основно образование рискът от бедност е изключително голям. Най-голямата група тук е на завършилите средно образование, които също стоят сравнително добре. При висшистите и хората със средно образование се наблюдава втора гърбица на нива около 2,5 пъти линията на бедност, което отговаря на наблюдаваната втора гърбица при заетите и може да се обясни с по-високите трудови доходи в столицата.

Рискът от бедност при завършилите висше образование е едва 4,7%, като се наблюдава сериозно струпване на нива от два до три пъти линията на бедност. Кривата на доходите при висшистите разкрива по-високи нива на доходите и по-ниско неравенство, т.е. това е групата, която има най-добра структура.

Интересна е групата на хората със средно образование, тъй като това е най-многолюдната група в разбивката по образование. Тук се наблюдава равномерно разпределение и по двата склона на кривата, като делът на бедните е 12,7%. На практика тази крива е сходна с общата крива за обществото с леко изместване вдясно и без струпване на хора в първите три доходни групи, които по принцип са в дълбока бедност. Важното тук е, че завършването на гимназия в страната се явява силен фактор за реализиране на пазара на труда и избягване на бедността.

Рязка промяна в кривата настъпва за другите две групи с по-ниско образование. Делът на бедните в групата на лицата с основно образование е 36,9%, като голямото струпване е или преди, или непосредствено след кривата на бедност. Нивата на за-

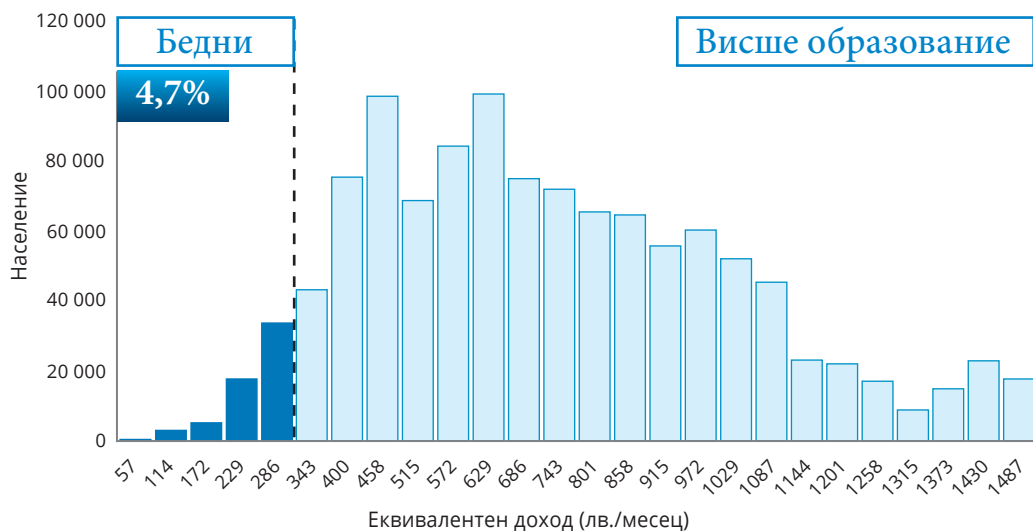
Фиг. 8. Крива на доходите спрямо образованието, 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

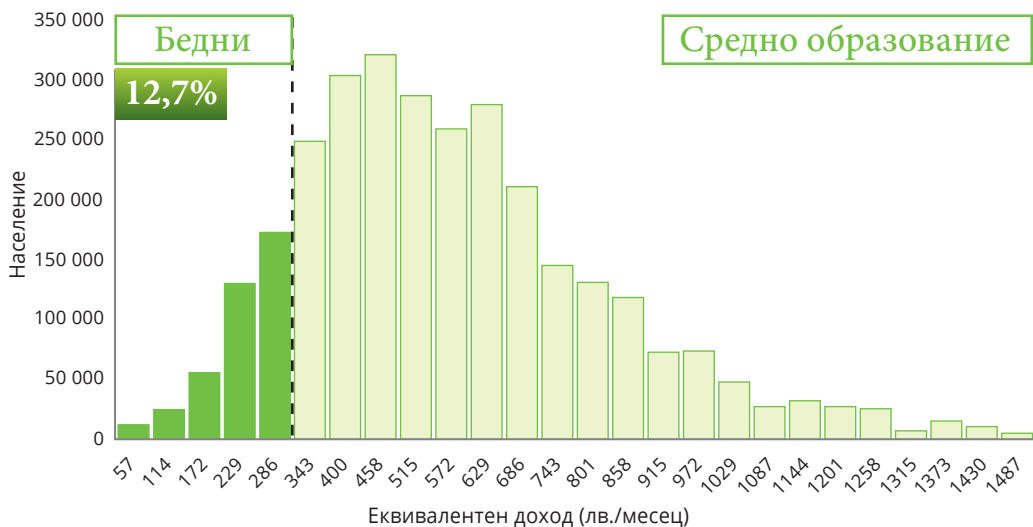
етост при хората с основно образование са много ниски, което предполага и ниски доходи. Тази група е компактна, но с много ниски доходи. Нейният размер също е значителен, което показва, че политиките за борба с бедността следва да имат за фокус именно тази група.

Фиг. 9. Крива на доходите спрямо образованието (висше образование), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

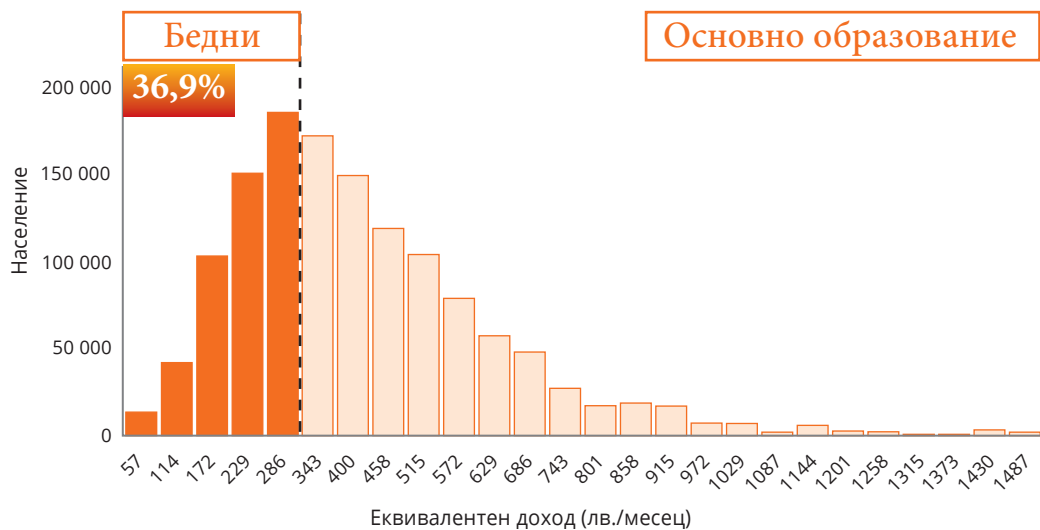
Фиг. 10. Крива на доходите спрямо образованието (средно образование), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

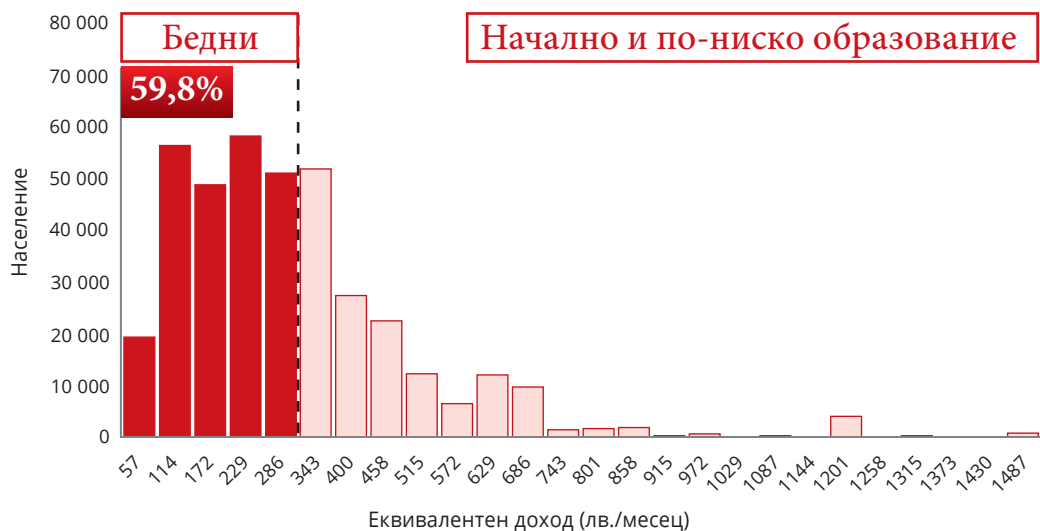
Изключително рискова е групата на хора с начално или по-ниско образование, като делът на бедните в тази група е 59,8%, макар и неравенството да е относително ниско. Липсата на образование на практика гарантира безработица, ниски доходи и в крайна сметка бедност. В тази група бедността е и най-устойчива.

Фиг. 11. Крива на доходите спрямо образованието (основно образование), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 12. Крива на доходите спрямо образованието (начално и по-ниско образование), 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Населено място

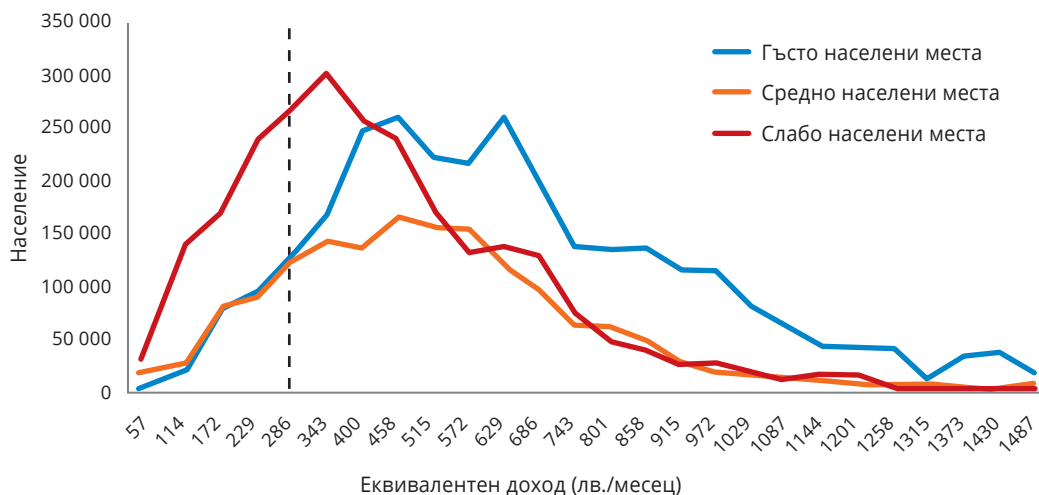
Разбивката по населено място също дава важна информация. Кривата на доходите в гъсто и средно населени места стои сравнително добре, докато тази в слабо населените места отчетливо се различава. На практика половината от бедните живеят в слабо населени места, т.е. в селата или в много малките градове. Разликите между най-големите областни центрове и останалите градове пък се проявяват след линията на бедността.

Кривата на доходите в големите населени места е изместена надясно спрямо общата за страната, като делът на бедните е 10,6%. Изключително сходна е тази крива с кривата на заетите, което се обяснява с по-високата заетост в големите градове. Тук е особено видим и ефектът на столицата в образуването на втора гърбица при сравнително високи нива на доходите.

Кривата на доходите за населението в средно населените места е сходна с тази за страната, като делът на бедните е 21%. Наблюдават се по-малко хора в първите два доходни интервала, както и по-бързо падане на кривата на нива около два пъти кривата на бедност, т.е. групата е по-компактна с по-малък дял на тези в дълбока бедност, но и с по-малко домакинства с по-високи доходи.

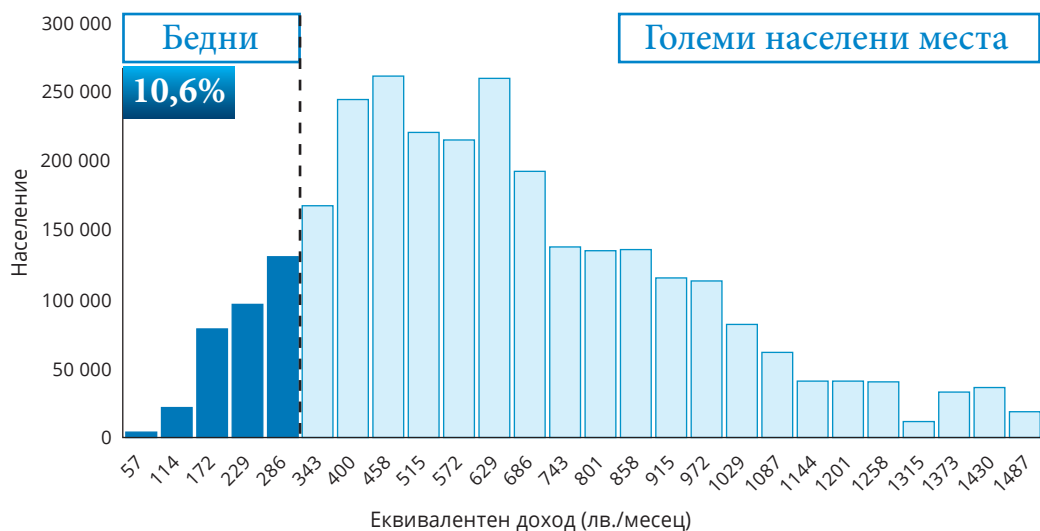
Най-рисковата група в тази разбивка са хората в слабо населените места, като делът на бедните е 33,8%, т.е. един на всеки трима в селата и малките градове е беден. Големото струпване тук е около линията на бедността, което напомня за разпределението при пенсионерите и може да се обясни с преобладаващото население в пенсионна възраст в по-слабо населените места. Това говори не толкова за неравенство в самата група, колкото за генерално ниски доходи в слабо населените места.

Фиг. 13. Крива на доходите спрямо големината на населеното място, 2013 г.



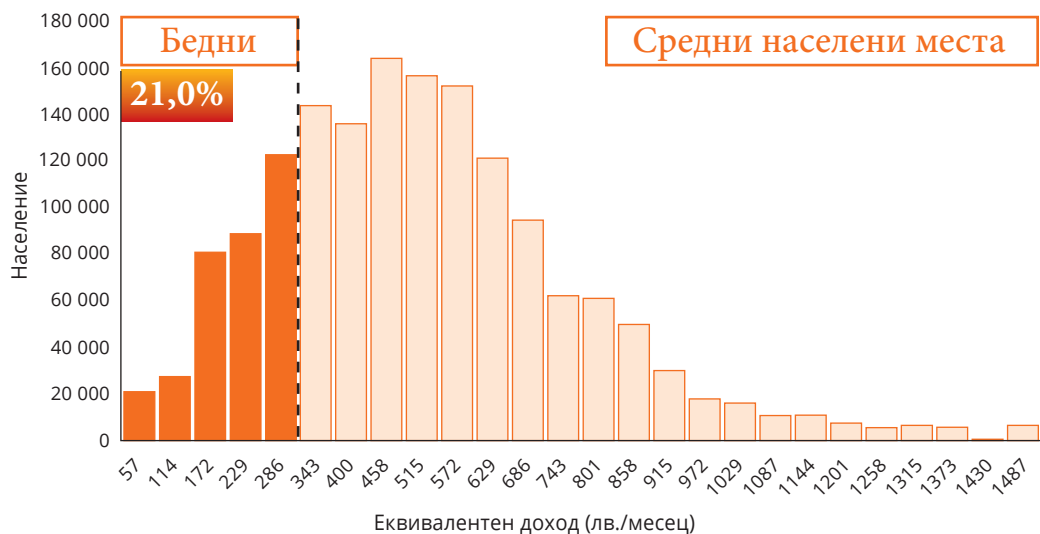
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 14. Крива на доходите в големите населени места, 2013 г.



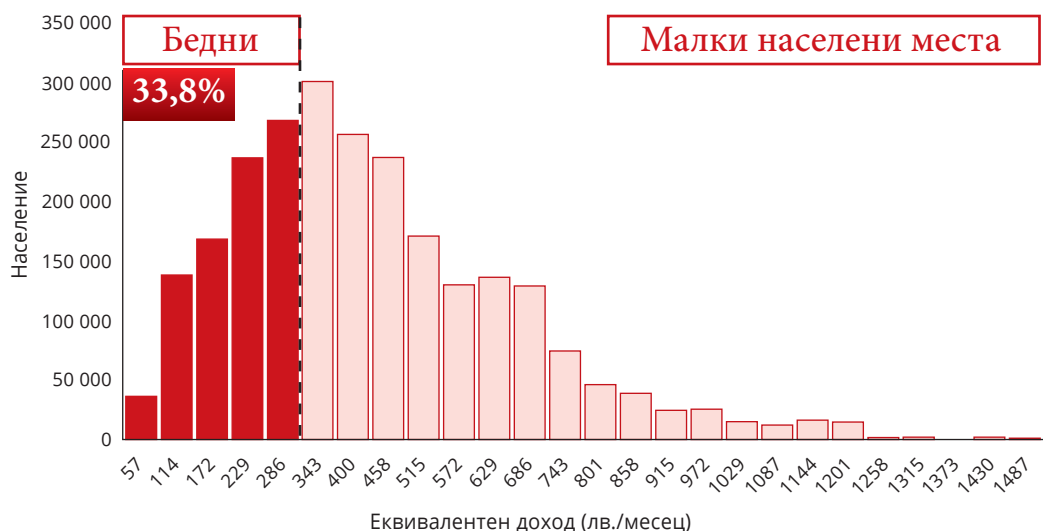
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 15. Крива на доходите в средните населени места, 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Фиг. 16. Крива на доходите в малките населени места, 2013 г.



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Профили на бедността

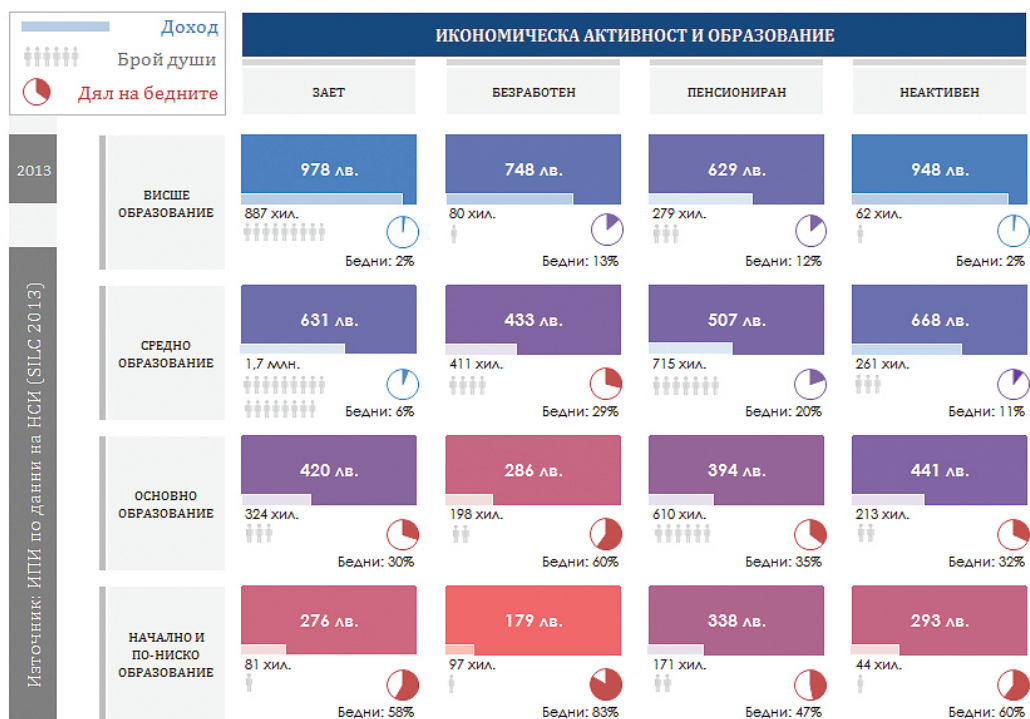
За да представим профилите на бедността в страната, ще групираме населението на 16 и повече години по икономическа активност, образование и населено място и ще оценим доходите и риска от бедност във всяка група. В представените две инфографики се фокусираме върху три основни разделителни линии за доходите в България – икономическа активност, образование и големина на населеното място. В отделни клетки са представени броят на хората, които отговарят на тези критерии, средният еквивалентен доход в тази група, както и рискът от попадане в бедност за хората, които влизат в нея.

Образование и икономическа активност

- ▶ Най-значимият фактор за бедността е образованието – независимо от икономическата активност на лицата по-ниското образование се отразява силно негативно на доходите и риска от бедност. Завършването на поне средно образование е ключово за намирането на работа и непопадане в групата на бедните.
- ▶ Заетите са групата с най-високи доходи и много ниски нива на бедност – рискът от бедност при заетите със завършено поне средно образование е под 5%. Въпреки това в сравнително по-малобройната група на заетите с начално или по-ниско образование се наблюдават високи нива на бедност – 30% от заетите с основно образование са бедни.

- ▶ Най-рисковата група са безработните, които имат изключително ниски доходи и много високи нива на бедност – над 80% за безработните с начално или по-ниско образование и 60% за безработните с основно образование са бедни.
- ▶ При по-ниските нива на образование доходите и рискът от бедност при неактивните са сравними с тези при заетите. Това е едно от обясненията за сравнително ниските нива на икономическа активност сред по-ниско квалифицираните.

Фиг. 17. Профили на бедността: икономическа активност и образование



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Икономическа активност и големина на населеното място

- ▶ Наблюдават се много ниски доходи и високи нива на бедност в малките населени места – всеки трети в селата на практика е беден, което е поне три пъти повече спрямо бедността в големия град.
- ▶ Различията при пенсионерите са сравнително по-малки както според образованието, така и според големината на населеното място. Това е следствие от солидарната пенсионна система, която силно намалява разликата в доходите между различните групи пенсионери.

Фиг. 18. Профили на бедността: икономическа активност и местоживеене



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

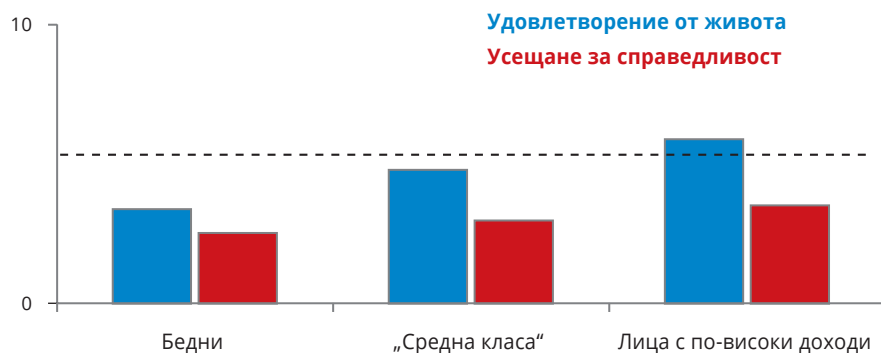
Щастие и справедливост

В изследването на доходите и условията на живот през 2013 г. има и включен модул „Благополучие“, който предоставя интересна информация за някои социални показатели. Тук ще разгледаме само два, а именно въпросите, отнасящи се до удовлетвореността от живота и доверието в правната система. Първият въпрос за удовлетвореността от живота може да се разглежда като индикатор за щастието, докато вторият, който е свързан с правовия ред и независимостта на съда, може да се разглежда като усещане за справедливост. Отговорите и на двата въпроса са по скала от 0 до 10, а по-долу са представени резултатите за основните три групи – бедни, лица със средни доходи и лица с по-високи доходи (използваме доходните интервали от фиг. 2).

Общия изглед на данните не е изненадващ – ниска удовлетвореност от живота и липса на доверие в правовия ред, но разбивката показва интересни тенденции. На първо място, има силна връзка между нивото на доходи и удовлетвореността от живота или щастието. Лицата с по-високи доходи са почти два пъти по-щастливи в сравнение с бедните. Нещо повече, лицата с по-високи доходи, или приблизително 1/5 от домакинствата, декларират нива на удовлетвореност малко над средата на скалата, което означава, че са по-скоро удовлетворени от живота, макар и да срещат много трудности и лишения.

Разбивката при усещането за справедливост също показва известна връзка с доходите, но като цяло нивата са много ниски. С други думи, и бедните, и по-богатите имат дълбоко вкоренено усещане за несправедливост и липса на правов ред в страна-

Фиг. 19. Удовлетворение от живота и усещане за справедливост



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

та. Това показва, че ако икономическите реформи имат за цел да повдигнат доходите и съответно да се достигнат по-високи нива на удовлетвореност от живота, то доверието в правовия ред и усещането за справедливост изискват и по-дълбока промяна, която най-вероятно засяга работата на съдебната власт, както и взаимоотношенията между държава и бизнес, които изкривяват възможностите в обществото.

Липсващият доход: да свържеш двата края?

Темата за бедността традиционно се свързва с политики и идеи за преразпределението на доходите в посока намаляване на бедността и неравенствата. Фискалната цена на бедността и неравенството в страната обаче е въпрос, който досега не е намирал своя отговор. Тоест ние като общество знаем ли какъв ресурс е необходим, за да покрием всички непосредствени нужди в обществото? Анализът на индивидуалните данни от изследването на доходите и условията на живот ни позволява да придобием някаква представа за този ресурс.

В изследването на НСИ е включен въпрос към всяко домакинство за нужния доход за „връзване на двата края“, т.е. за покриване на основни разходи и осигуряване на приличен живот на фона на представите на самото домакинство. Тъй като този въпрос е по домакинства и в случая не търсим доходни разпределения, то ще боравим с понятията „общ нетен разполагаем доход на домакинството“ и „нужен доход за връзването на двата края“. В случая е излишно да пресмятаме еквивалентен доход на единица, тъй като ще работим на ниво домакинство.

Ако претеглим общия нетен разполагаем доход на домакинствата спрямо цялото население (теглата са от НСИ), се получава, че общият доход на домакинствата в страната за 2013 г. е около 32,5 млрд. лв. Общата сума на това, което не достига на семействата да „вържат двата края“ според техните представи, е близо 19,5 млрд. лв. С други думи, това са 60% от общо получените доходи в обществото. Под 15% от домакинствата на практика споделят, че доходът им достига да „вържат двата края“. Дори да вземем

целия доход на тези 15% от домакинствата обаче, то той няма да покрие и половината от дупката или нуждите на останалите 85%.

Всичко това е изключително важно, тъй като ясно показва, че:

1) големият проблем са ниските доходи и абсолютната бедност – цели 85% от домакинствата декларират, че им липсва доход, за да „вържат двата края“;

2) фискалната цена за елиминиране на бедността чрез някакво преразпределение е абсолютно непосилна за бюджета, тъй като подобна задача би се превърнала в преливане от пусто в празно. Оттук се налага и основният извод, че трябва да се атакуват факторите за бедността, а именно предизвикателствата пред образованието и работните места, а не да се търси чисто фискално решение на бедността в страната чрез преразпределение през бюджета.

Изводи

Разбивките на кривата на доходите в страната ясно открояват трите водещи фактора за попадане в бедност – икономическа активност, образование и населено място. Профилът на бедните в страната е силно повлиян от ниското образование (основно, начално или по-ниско) и безработицата. Над половината бедни живеят в селата и малките градове, което допълнително оформя профила на бедните. Неравенството в страната е силно изразено именно между отделни групи, а не в рамките на една и съща група според всеки от горните три фактора – голямо е например подоходното неравенство между заетите и безработните, между висшистите и необразованите, между населението на областния център и в слабо населените места.

Разбивките на кривата на доходите разкриват следните общи наблюдения:

- ▶ По-заможните домакинства в страната (обединяващи 20-те процента с най-високи доходи) получават 40% от доходите в обществото, докато бедните (съставени от 20-те процента с най-ниски доходи) – едва 7% от доходите в обществото.
- ▶ Удовлетвореността от живота при по-заможните е почти два пъти по-висока спрямо тази при бедните – наблюдава се значима връзка между доходи и „щастие“. Доверието в правосъдието и въобще усещането за справедливост е драматично ниско както при бедните, така и при по-заможните.
- ▶ Най-значимият фактор за бедността е образованието – независимо от икономическата активност на лицата по-ниското образование се отразява силно негативно на доходите и риска от бедност. Завършването на поне средно образование е ключово за намиране на работа и избягване на бедността.
- ▶ Заетите са групата с най-високи доходи и много ниски нива на бедност – рискът от бедност при заетите със завършено поне средно образование е под 5%. Най-рисковата група са безработните, които имат изключително ниски доходи и много високи нива на бедност. Над 80% от безработните с начално или по-ниско образование и 60% от безработните с основно образование са бедни.
- ▶ Наблюдават се много ниски доходи и високи нива на бедност в малките населени места – всеки трети в селата е беден, докато в големия град бедността е около 10%.

- ▶ Профилът на бедните не говори задължително за тежки заболявания или липса на каквито и да е било трудови навици – поне 60% от бедните на 16 и повече навършени години са работили някога през живота си, а половината бедни декларира, че са в добро или много добро здравословно състояние.

Фискалната тежест на бедността, базирана на оценката на самите хора за недостигащия доход в домакинството, за да „се вържат двата края“, показва, че разходните политики не могат да решат проблемите на бедността. Реформите в областта на образованието и пазара на труда, както и адекватната регионална политика са без алтернатива за повишаването на доходите.

Фокусът на публичните политики неизбежно следва да попадне върху факторите за бедност, а не върху фискалните мерки за покриване на „липсващия“ доход. Данните категорично показват, че обсъждането на темата за бедността не може да се изчерпва с дискусия за административното повишаване на доходите, обезщетенията и помощите. По-важният разговор би следвало да бъде за образованието и новите работни места. Водеща цел на политиките следва да е пресичането на пътеката от ниско образование към безработица и в крайна сметка към бедност.

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА

Предизвикателства пред социалното подпомагане в България

Дебатът за повишаване на качеството на политиките срещу бедността и неравенствата предполага и идентифицирането на някои от недостатъците на водещите програми в сферата на социалното подпомагане.

За целта е нужно да бъдат обособени източниците на неефективно разпределение на социални помощи по някои от програмите и да се предложат възможни решения, които да доведат до по-ефективно и целенасочено подпомагане на най-нуждаещите се. Прегледът е разделен на четири части.

В първата част са изведени някои от структурните слабости на българската система за социално подпомагане и са представени четирите основни програми, които са обект на анализ.

Втората част анализира четирите програми от гледна точка на основните показатели за ефективност, използвани от Световната банка. На база на този подход две от програмите за социално подпомагане – „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ и „Целева помощ за отопление“, се оказват относително ефективни при разпределянето на средства и насочването им към най-бедните. Другите две водещи програми – „Подпомагане на семейства с деца“ и „Месечни добавки за социална интеграция“, обаче са определени като нискоефективни, т.е. те разпиляват значителен обществен ресурс. Анализът съдържа конкретни препоръки за повишаване на ефективността на двете програми, между които повишаване на ролята и обхвата на социалната оценка по отношение на хората с увреждания и въвеждане на диференциран подход при определянето на размера на детските надбавки.

Третата част на анализа прави опит за оценка на очакваното увеличение на гарантирания минимален доход върху размера на отпусканите помощи, разходите за тях и броя на получаващите ги бенефициенти.

Четвъртата част на изследването извежда основните принципи, на които следва да стъпи една бъдеща реформа в сферата на социалното подпомагане. Това са:

- ▶ Прозрачност при решенията на административните органи и анализ на въздействието на действащите политики и предлаганите промени.
- ▶ Диференциран подход при отпускането на помощи.
- ▶ Покачването на нивото на социалните помощи трябва да следва темпа на повишаване на благосъстоянието на обществото.

Структура и характеристики на системата за социално подпомагане в България

Системите за социално подпомагане са част от системата за социална защита. Тук възприемаме адаптиран вариант на основния модел¹ на Световната банка, демонстриращ обхвата на системите за социална защита и тяхната връзка с други части на социалната система.

Системата за социално подпомагане може да бъде дефинирана като набор от програми, политики и инструменти, чиято цел е да подпомогне най-уязвимите слоеве на обществото. Това става посредством парични или непарични трансфери от държавата² към домакинствата на база на даден набор от критерии.

Основната характеристика, която разграничава програмите в сферата на социалното подпомагане от останалата част от системата за социална защита, е липсата на изискване за принос към системата от страна на бенефициента. Това означава, че всяко лице или домакинство има право да бъде включено в дадена програма, при условие че покрива определени критерии, без непременно същото да е допринесло по някакъв начин за финансирането на системата. Някои от основните показатели, които се разглеждат за целта, са доходите, имуществото, семейното положение, здравословното състояние, трудовата заетост, възрастта и др. Този подход ни дава възможност да направим важно разграничение между системата за социално подпомагане и останалите елементи от системата за социална защита. Тази разделителна линия може да се илюстрира с примерите по-долу.

Месечните добавки за социална интеграция, които се отпускат от Агенцията за социално подпомагане (АСП) по програма „Интеграция на хората с увреждания“, попадат в рамките на системата за социално подпомагане. В същото време отпусканите от Националния осигурителен институт (НОИ) пенсии за инвалидност имат изрично условие за минимален период на трудов стаж, т.е. те предполагат участие в социално осигурителната система от страна на получателите.

Обезщетения за майчинство се отпускат от НОИ, при условие че майката разполага с необходимия трудов стаж. Ако такъв не е налице, майката има право на месечни социални помощи за отглеждане на дете до 1 година, отпуснати от АСП, в рамките на 100 лв. на месец.

По същия начин обезщетения за безработица се изплащат в размер, определен на база на участието на бенефициента в социалноосигурителната система за определен период от време. Ако лицето не отговаря на тези условия, то може да се обърне към АСП, за да му бъдат отпуснати средства по някоя от програмите, например „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“.

¹ *The State of Social Safety Nets / The World Bank, 2014.*

² Частните инициативи и дейността на неправителствените организации в сферата на социалното подпомагане и социалните дейности не са част от този анализ.

Видове помощи

В зависимост от своя характер³ средствата, отпускани по програмите от системата за социално подпомагане, могат да бъдат месечни (например добавките за социална интеграция на хората с увреждания), целеви (например целеви средства за диагностика и лечение) или еднократни (например еднократна целева помощ за първокласници).

В зависимост от своите характеристики програмите за социално подпомагане и средствата, отпускани по тях, могат да бъдат класифицирани и като условни трансфери, безусловни трансфери и програми за субсидирана заетост.

Фиг. 1. Обхват на системите за социална защита



Източник: СБ.

- ▶ **Условните трансфери** са свързани не само с формалното изпълнение на определени критерии, но и с изискване за даден тип поведение от страна на бенефициентите. Добър пример в случая са т.нар. детски надбавки, отпускани по програма „Подпомагане на семейства с деца“ на АСП, които домакинствата получават, при условие че децата им посещават редовно училище. Както е видно

³ Някои класификации разглеждат трансферите в натура като отделна категория, но за целите на настоящия анализ е възприет подход на оценка на паричната стойност на помощта, където това е необходимо.

от модела на Световната банка (фиг. 1), този тип трансфери най-често се явяват на границата между обхвата на социалните услуги и системата за социално подпомагане.

- ▶ **Безусловните трансфери** се отпускат, ако бенефициентът покрива даден набор от изисквания, като тези трансфери не са обвързани с очаквания за насрещно поведение. Такъв тип трансфер са социалните помощи, отпускани по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“.
- ▶ **Програмите за субсидираната заетост** обикновено включват бенефициентите в трудовия процес, осигурявайки им минимално възнаграждение. Субсидираната заетост преплита елементите на две сфери на социалната система – социалното осигуряване и пазара на труда и системата за социално подпомагане. Основната цел на този тип програми е да служат като „мост“, спомагащ за интеграцията на бенефициентите на трудовия пазар.

Системите за социално подпомагане в България и по света

Сравнителните анализи между социалните системи в различни страни са затруднени от редица фактори, между които разнообразния обхват на програмите и критериите, които те прилагат, както и различната социално-икономическа конюнктура и демографско състояние на отделните държави.

Според последните сравнителни изследвания на разходите за социално подпомагане по-богатите държави заделят средно 1,9% от своя брутен вътрешен продукт (БВП) за влизачи в обхвата им програми, докато при по-бедните страни този дял е 1,1%. Средният дял за света е около 1,6% от БВП. За България този дял е около 1,3%, което е малко по-ниско от средното в повечето държави от Централна и Източна Европа.

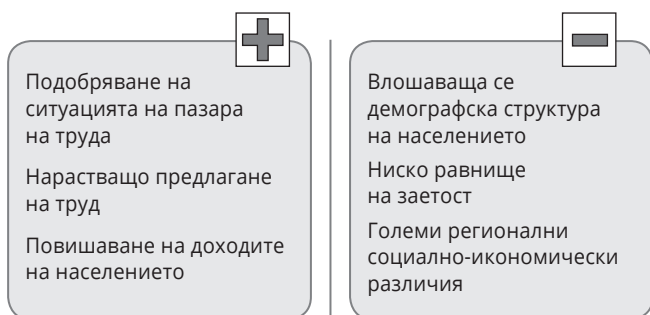
Според последните данни на ASPIRE4 системите за социално подпомагане в България обхващат около 38,4% от населението на страната. В същото време размерът на самите социални помощи остава сравнително нисък, което може да се обясни както с по-ниската степен на социално-икономическо развитие спрямо други страни от Централна и Източна Европа, така и с някои от структурните недостатъци на самата система за социално подпомагане.

От прегледа на Стратегическия план на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) за периода 2013–2017 г. е видно, че основната част от идентифицираните слабости на българската система за социално подпомагане са структурни и дългосрочни. В същото време водещите силни страни са по-скоро циклични по своя характер (фиг. 2).

Адресирането на тези предизвикателства и предлагането на възможни решения изискват на първо място преглед и анализ на водещите програми в сферата. След това е необходимо възприемането на общи цели и принципи, на базата на които да бъдат разработени предложенията за промени в провежданите политики. Основните програми, на които ще се спрем тук, са:

⁴ ASPIRE: *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience and Equity* / The World Bank, 2012.

Фиг. 2. Водещи силни и слаби страни пред социалното подпомагане в България



Източник: ИПИ на база SWOT анализ⁵ на МТСП.

- ▶ „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“
- ▶ „Месечни добавки за социална интеграция“
- ▶ „Целева помощ за отопление“
- ▶ „Подпомагане на семейства с деца“

Разходите по тези програми възлизат на между 80 и 90% от общите разходи, администрирани от Агенцията през последните няколко години, за които има данни, поради което тяхното текущо състояние и ефективност са от огромно значение за най-уязвимите групи от българското общество. Нито една от тях не изисква предварителен принос от страна на бенефициентите като условие за допускането им до тях.

Програми за социално подпомагане: проблеми и предизвикателства

Добрите примери: социални помощи и помощи за отопление

Световната банка оценява ефективността на програмите за социално подпомагане на база:

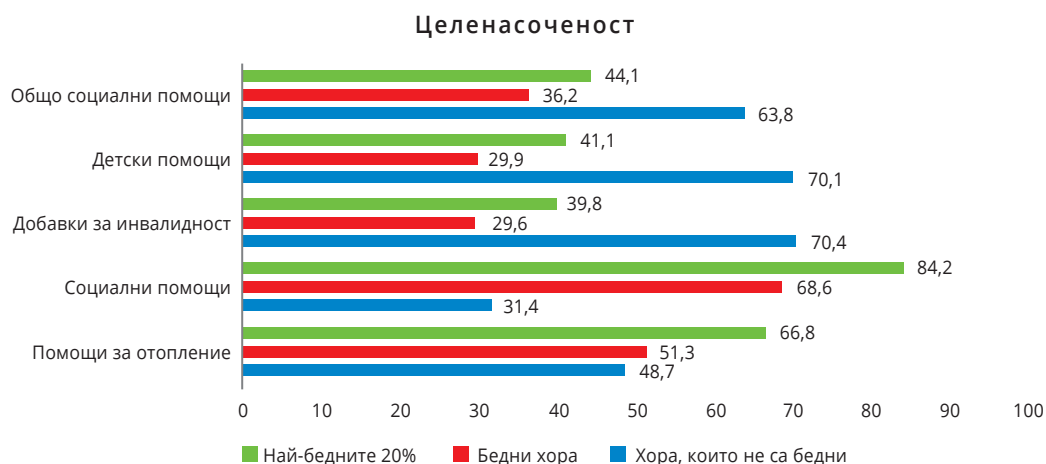
- ▶ Целенасоченост – какъв дял от общата помощ отива при бедните (фиг. 3).
- ▶ Обхват – какъв е делът на бедните домакинства, които получават помощта (фиг. 4).
- ▶ Адекватност – какъв дял от потреблението на бедните домакинства формира помощта (фиг. 5).

Оценката на СБ за България показва, че:

- ▶ Програмите „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ и „Целева помощ за отопление“ успяват да достигнат съответно до 84,2 и 66,8% от най-бедните 20% от домакинствата.
- ▶ За сравнение програмите „Месечни добавки за социална интеграция“ и „Подпомагане на семейства с деца“ успяват да насочат едва 39,8 и 41,1% към най-бедните 20% от домакинствата.

⁵ Стратегически план 2013–2017 / Министерство на труда и социалната политика, с. 16.

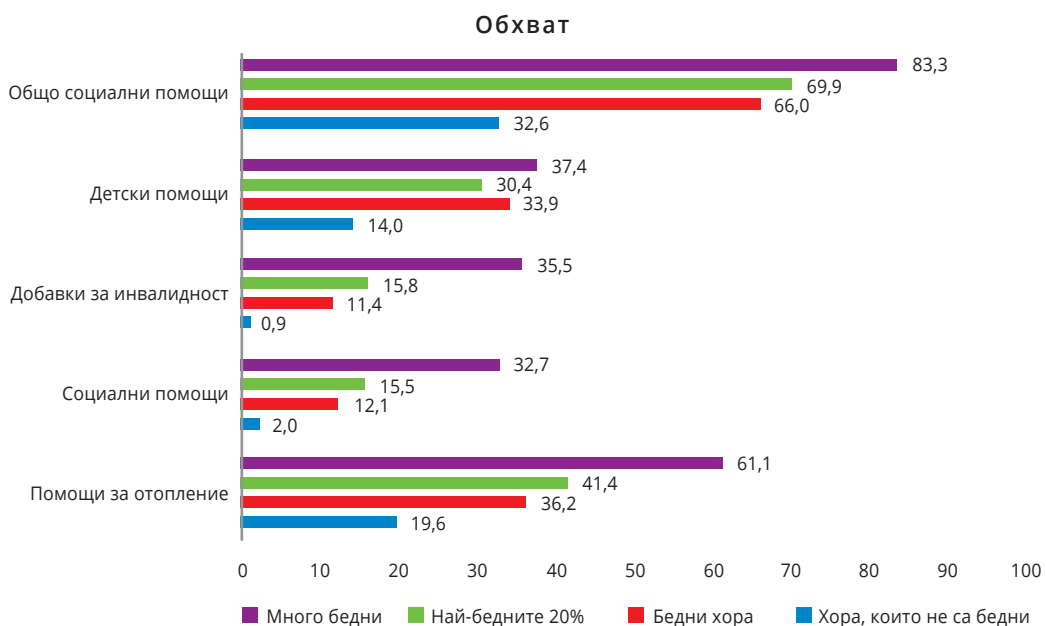
Фиг. 3. Дял от общата помощ, която достига до бедните (%)



Източник: СБ.

Бележка: „Бедни хора“ + „Хора, които не са бедни“ = 100%; „Най-бедните 20%“ са част от „Бедните хора“.

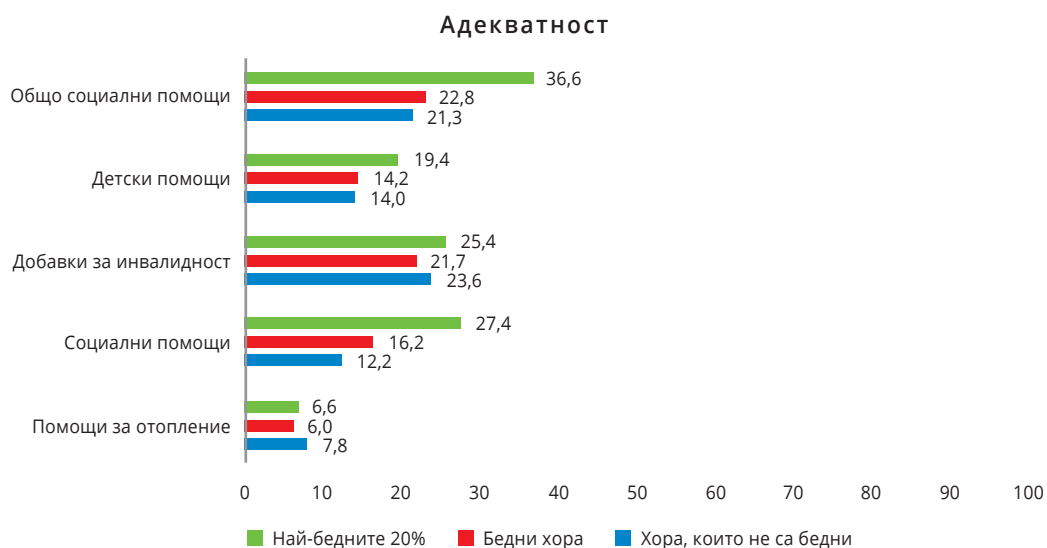
Фиг. 4. Дял на различните видове домакинства, които получават помощта (%)



Източник: СБ.

⁶ Social Assistance Programs: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact (Bulgaria) / The World Bank, 2009.

Фиг. 5. Дял от потреблението на домакинствата, които помощта формира (%)



Източник: СБ.

Според сравнителния анализ на СБ от 2007 г.⁷ помощите за отопление и социалните помощи в България са сред най-ефективните в света. Това се дължи на залегналия в основата им диференциран подход при предоставянето на достъп на бенефициенти до програмите.

В същото време, въпреки че ефективността при отпускането на средства по тези програми е висока, техният ефект върху материалното състояние на домакинствата е малък (фиг. 6) поради относително ниския размер на отпусканите помощи, разглеждан като дял от потреблението на получателите на тези помощи. В резултат на това добрият обхват и целенасоченост на програмите не успяват да доведат до реално намаление на ефектите от бедността.

Отпускането на средства и по двете програми се извършва на база гарантирания минимален доход (ГМД), чието ниво от 2009 г. е фиксирано на 65 лв.

Средствата, отпуснати по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“, се изчисляват за всяко отделно лице на база личен коефициент. Последният се използва за изчисляването на диференциран минимален доход (ДМД) за получаване на социални помощи, който е различен за отделните групи граждани и се определя в зависимост от техния социален статус и възраст. Размерът на помощта представлява разликата между ДМД и дохода⁸ за предишния месец.

⁷ Тъй като обхватът на програмите и техните характеристики се запазват на практика непроменени през последните години, заключенията на доклада на СБ важат в пълна сила и днес.

⁸ Доходите включват всички средства от пенсии, заплати, наеми, ренти, детски добавки, издръжки и др. „Семейството“ включва съпрузите и всички деца до 18-годишна възраст, а „Съжителстващи лица“ са съвместно живеещите в едно жилище. При наличие на повече от едно основание за определяне на коефициент се прилага този с по-висок размер.

При програма „Целева помощ за отопление“ се изчислява отделен диференциран минимален доход, който се базира на по-висок коефициент. Тук помощта е фиксирана и се получава само в рамките на т.нар. отоплителен сезон, който обхваща месеците от ноември до март. Диференциращите критерии, залегнали в основата на програма „Целева помощ за отопление“, помагат за по-ефективното насочване на бюджетните средства, което е видно и от традиционно големия дял на отказаните молби. Последният обикновено се колебае между 16 и 18%, но в някои случаи (като отоплителен сезон 2010/2011 г.) стига и до 26% (табл. 1).

От данните за адекватността на отпускнатите помощи е видно, че двете най-високо-ефективни по отношение на своя обхват и целенасоченост програми страдат от ниско финансиране за сметка на другите две водещи програми – „Месечни добавки за социална интеграция“ и най-вече „Подпомагане на семейства с деца“.

Според Световната банка около 40% от помощите по втората програма – „Подпомагане на семейства с деца“ (която е и с най-голям обхват и размер на отпускнатите средства програма за социално подпомагане, администрирана от АСП), отиват в домакинства, които не са бедни. Предвид увеличаването на максималния допустим таван на доходите в периода 2007–2009 г. и удвояването на размера на самата надбавка може с основание да се предположи, че едно последващо изследване ще разкрие рязко повишаваща се неефективност на програмата в периода 2008–2012 г.

Тези изводи подчертават необходимостта от решителни реформи в програмите, насочени към подпомагането на семейства с деца, и тези, насочени към хората с увреждания.

Нужда от реформи: подпомагане на семействата с деца

Месечните помощи за дете до завършване на средно образование, но не по-късно от 20-годишна възраст, по-често наричани детски надбавки, са най-голямата както

Таблица 1. Брой на отпускнатите и отказаните помощи за отопление

ПОМОЩИ ЗА ОТОПЛЕНИЕ				
Отоплителен сезон	Подадени молби	Отпуснати помощи	Отказани помощи	Процент откази
2007/2008	358 042	300 340	57 702	16
2008/2009	311 717	256 763	54 954	18
2000/2010	310 953	259 395	51 558	17
2010/2011	279 198	206 452	72 746	26
2011/2012	268 548	219 760	48 788	18
2012/2013	266 454	210 711	55 743	21
2013/2014	303 878	251 876	52 002	17
2014/2015	299 967	254 998	44 969	15

Източник: АСП.

по размер, така и по брой на бенефициентите програма за социално подпомагане. Те са част от по-широката програма „Подпомагане на семейства с деца“ на АСП, която включва още:

- ▶ еднократна помощ при раждане на дете;
- ▶ еднократна парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на 1 година;
- ▶ еднократна парична помощ за отглеждане на дете до навършване на 1 година от майка студентка, учаща в редовна форма на обучение;
- ▶ месечни помощи за отглеждане на дете до 1 година;
- ▶ еднократна помощ при бременност;
- ▶ еднократна целева помощ за първокласници;
- ▶ месечна добавка за деца с трайни увреждания;
- ▶ целева помощ за пътуване на многодетни майки с автобусен транспорт.

Въпреки че е само една от деветте мерки, които се реализират по програма „Подпомагане на семейства с деца“, близо 70% от бюджета на програмата и над 40% от общия бюджет на АСП през последните години е предназначен именно за изплащане на детски надбавки.

Основните проблеми на програмата са следните:

▶ **Максималният допустим таван на доходите е прекалено висок.**

През 2009 г., когато таванът за допустимост по програмата бива повишен до 350 лв. на лице от домакинството, средният месечен доход на лице от домакинството в страната възлиза на 307,8 лв., или 87,9% от максималния таван. Прегледът по области показва, че той е по-висок от 350 лв. в само две от 28-те области в страната – София (столица) и Плевен (табл. 2).

През 2013 г. (пет години по-късно) в тази категория вече влизат и областите Бургас, Варна, Велико Търново, Габрово, Перник, Пловдив, Русе, Смолян, Стара Загора, Шумен и Ямбол, или общо 13 от 28-те области в страната. Увеличаването на броя на областите започва едва през 2012 г., тъй като преди това доходите в страната стагнират заради ефектите от кризата.

Предвид високия дял на сивата икономика в страната можем с основание да предположим, че реалният доход на голяма част от бенефициентите е по-висок от официално декларирания. В допълнение, ефектите от световната финансова и икономическа криза върху българската икономика и пазара на труда в частност забавиха ръста на доходите и в ретроспекция показаха, че увеличението на максималния допустим размер на дохода е било прекомерно и прибързано.

От средата на 2016 г. доходният критерий се предвижда да достигне 400 лв. на лице от домакинството. Това ще задълбочи проблемите с ефективността на програмата – обстоятелство, което въпреки решението за увеличаване очевидно се осъзнава и от сегашното правителство. Това е видно както от отхвърлянето на първоначалното предложение за обвързване на доходния критерий с минималната работна заплата (420 лв. от 1 януари 2016 г.), така и от изключително плахото увеличение на размера на самата помощ за първото дете – от 35 на 37 лв. месечно.

Таблица 2. Среден месечен доход на лице от домакинството (лв.)

	2009	2010	2011	2012	2013
Благоевград	258,92	256,42	268,75	318,58	344,33
Бургас	310,17	273,25	281,17	308,50	352,83
Варна	335,00	311,25	311,58	358,83	409,33
Велико Търново	284,08	291,83	304,00	336,92	365,42
Видин	282,08	232,83	254,33	301,25	301,17
Враца	287,25	316,50	282,92	310,25	342,33
Габрово	298,92	259,42	279,25	367,33	404,83
Добрич	247,83	251,08	249,50	321,33	347,17
Кърджали	249,00	227,83	250,17	290,25	277,75
Кюстендил	294,75	279,58	294,50	292,33	299,42
Ловеч	260,33	253,08	235,42	246,92	261,17
Монтана	236,50	253,08	246,75	249,50	273,00
Пазарджик	307,50	249,08	247,67	288,33	312,92
Перник	343,25	349,50	372,75	418,42	480,33
Плевен	356,25	350,50	325,17	424,25	452,58
Пловдив	296,75	312,08	304,75	332,33	376,17
Разград	248,75	218,42	229,42	260,92	272,00
Русе	284,83	304,58	339,25	368,00	375,33
Силистра	207,83	219,08	215,75	278,08	270,75
Сливен	286,00	325,58	300,42	268,83	251,17
Смолян	314,67	324,17	348,33	353,50	382,50
София (столица)	412,58	399,58	453,17	533,58	620,08
София	270,92	266,75	263,00	293,58	296,92
Стара Загора	309,42	323,83	348,67	365,17	419,75
Търговище	197,75	196,17	224,58	243,67	252,08
Хасково	283,33	302,83	309,00	321,25	344,17
Шумен	244,33	267,33	285,58	328,67	361,08
Ямбол	336,33	310,17	300,17	317,83	381,00
България	307,75	304,00	315,17	360,58	401,17

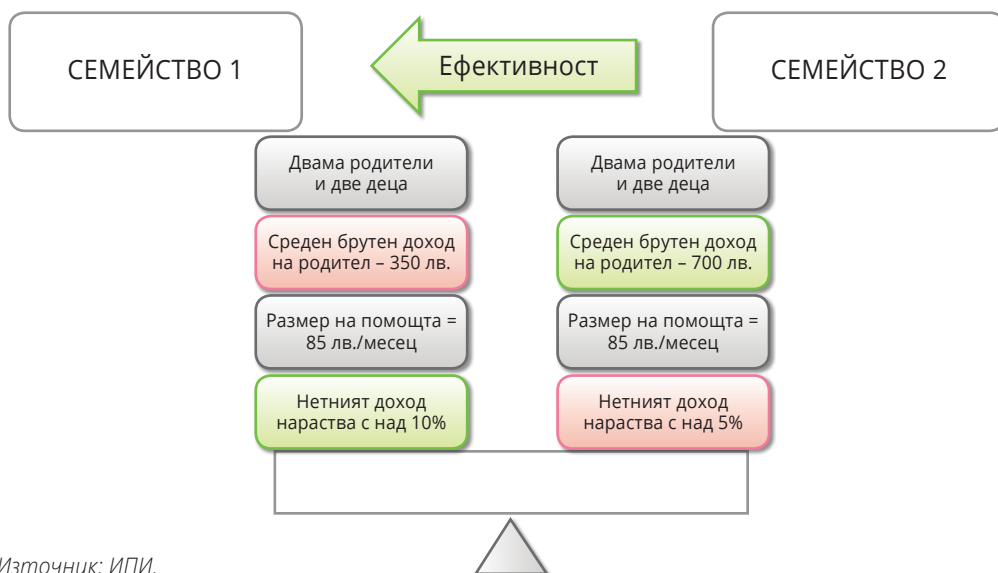
Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

► Липсва диференциация на плащанията.

Ако изключим допълнителното подпомагане на деца в неравностойно положение⁹, липсва каквато и да е диференциация на плащанията по програмата. Това означава, че размерът на помощта е еднакъв за всички бенефициенти независимо от техния социален статус и материално положение.

⁹ Въпреки че то се осъществява по отделна мярка в рамките на програма „Подпомагане на семейства с деца“.

Фиг. 6. Ефект на отпуснатата помощ върху домакинските бюджети



Източник: ИПИ.

В онагледения пример Семейство 1 има два пъти по-нисък брутен месечен доход от Семейство 2. Въпреки това, тъй като и двете семейства имат по две деца и отговарят на критериите за получаване на детски надбавки, всяко едно от двете семейства има право на месечна помощ от 35 лв. за първото дете и 50 лв. за второто дете, или общо 85 лв.

- ▶ При Семейство 1 увеличението на нетния доход благодарение на надбавките надхвърля 10%, тъй като след приспадането на дължимите данъци и осигуровки нетният му доход преди получаването на помощта ще бъде със сигурност по-нисък от 700 лв.
- ▶ При Семейство 2 увеличението на нетния доход благодарение на надбавките ще бъде над 5%, но под 10%, тъй като дори след приспадането на дължимите данъци и осигуровки нетният му доход преди получаването на помощта ще бъде със сигурност по-висок от 700 лв.

Таблица 3. Увеличение на нетния доход след получаване на детски надбавки

	Брутен доход (лв.)	Нетен доход (лв.)	Детски надбавки (лв.)	Увеличение на нетния доход (%)
СЕМЕЙСТВО 1	700	548,73	85	15,49
СЕМЕЙСТВО 2	1400	1097,46	85	7,75

Източник: ИПИ.

Точният дял, с който детските надбавки увеличават нетния доход на Семейство 1 и Семейство 2, зависи от броя на работещите родители. Ако приемем, че и в двете семейства е зает само единият родител, съответно с брутна заплата от 700 лв. (Семейство 1) и брутна заплата 1400 лв. (Семейство 2), то увеличението на нетния доход след отпускането на детски надбавки ще е с 15,49% за Семейство 1 и 7,75% за Семейство 2 (табл. 3).

Като се има предвид, че в общия случай двете семейства заплащат сходни цени за стоките и услугите, които потребяват, пределната полезност на тези 85 лв. за Семейство 1 е много по-висока, отколкото при Семейство 2.

Въвеждането на диференциращ механизъм, какъвто вече съществува при отпускането на част от социалните помощи, като помощите по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“, би помогнало за повишаване на ефективността на отпусканите месечни средства чрез насочване на по-голяма част от помощите към по-нуждаещите се семейства. Диференцирането на размера на детските надбавки не е непозната практика в страните от ЕС. Така в Хърватия съществува сходна програма, в която след предварително прилагане на набор от входящи критерии размерът на отпусканата помощ се определя в зависимост от дохода на семейството и варира от 26 до 109 евро.

► **Формален целеви характер.**

Регламентирането на помощта в Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД) създава впечатление за целеви характер на помощите. Тяхното отпускане е обвързано със задължение децата да посещават редовно училище. В същото време по-малко от 1% от месечните помощи биват преустановени поради нередовно посещаване на учебни занятия. За да се подчертае целевият характер на този тип помощи, е необходимо да бъдат заложили допълнителни критерии, свързани с образователния процес – например такива, свързани със самото представяне на децата в училище. Запазването и дори подсилването на целевия характер на детските надбавки е важно условие за повишаване на ефективността на програмата и осигуряването на по-високи месечни плащания за най-нуждаещите се.

► **Предложения за реформи:**

1. Запазване на нивото на максималния размер на дохода за допускане до програмата до момента, в който средният месечен доход на лице от домакинство в страната достигне 150% от сегашното равнище на максималния допустим доход, т.е. 475 лв. Последващо индексирание на тавана на дохода спрямо индикатори като средния месечен доход на лице от домакинството или средната заплата на наетите по трудово и служебно правоотношение. Това ще доведе до свиване на кръга на бенефициентите с цел намаляване на разходите по програмата и увеличаване на размера на помощта за действително нуждаещите се от нея.

2. Подпомагането с „детски надбавки“ на лица след навършването на 18-годишна възраст следва да бъде преразгледано освен в случай, че ученикът не се намира в последен клас на средното образование при навършването на пълнолетие.
3. Създаване на механизми за обвързване на размера на отпусканата помощ не само с редовното посещение на учебни занятия (при засилен контрол), но и с допълнителни индикатори като средния успех на ученика през предходната учебна година или оценка от външните оценявания на различните етапи на образованието. Предвид практиката в по-ниските класове на образователната система оценките да бъдат по-високи това може да доведе до естествено насочване на допълнителни средства както към най-малките ученици, така и към тези от тях, които в последващи години постигат по-добри резултати (напр. тези със среден успех над 4,50). При прилагането на подобен подход е важно да не се получи препокриване със системата на стипендии за най-успешните ученици, т.е. минималният успех за отпускане на детски надбавки трябва да бъде по-нисък от този за отпускане на стипендия за отличен успех.
4. Диференциран подход при отпускането на помощите, а именно въвеждането на коефициенти, с които се диференцират помощите спрямо дохода на семейството, ще спомогне за по-добро насочване на помощите и за приближаването на тяхната пределна полезност. Така за семействата с доход до 200 лв. на човек от домакинството помощта за деца може да е 100% от предвидената, за тези с доходи между 201 и 250 лв. да е 90%, за тези със среден доход между 251 и 300 лв. – 75%, и за тези между 301 и 350 лв. – 50%. Тези стойности са примерни – предложения за отделните прагове следва да бъдат направени след внимателен анализ на разпределението на доходите на бенефициентите по програмата от страна на АСП.

Нужда от реформи: интеграция на хората с увреждания

Месечните добавки за социална интеграция на хората с увреждания съставляват над 15% от общия бюджет на АСП. Те са част от по-широката програма „Интеграция на хората с увреждания“, която включва още:

- ▶ отпускане на средства за медицински изделия и помощни средства, приспособления и съоръжения;
- ▶ целеви помощи за преустройство на жилище и покупка, и приспособяване на лично моторно превозно средство;
- ▶ освобождаване на лица с трайни увреждания от винетни¹⁰ такси при ползване на републиканските пътища.

¹⁰ Условната стойност на пропуснатите приходи може да бъде изчислена, като се използва годишната винетна такса. Въпреки че цената на винетните стикери се запазва непроменена от 2007 г. насам, пропуснатите приходи се увеличават с около една трета – от 8,1 млн. лв. през 2007 г. до 10,8 млн. лв. през 2013 г. Причината е увеличението на броя на лицата, които се възползват от правото си на безплатна винетка. Те се увеличават от 120,5 хил. души през 2007 г. на 161,1 хил. души през 2013 г.

Таблица 4. Размер на добавките за социална интеграция

	Процент от ГМД	Парична стойност
Транспортни услуги	15%	9,75 лв.
Наем	нормативно определен наем по ЗОС	–
Информационни и телекомуникационни услуги	20%	13,00 лв.
Диетично хранене и лекарства	15%	9,75 лв.
Обучение	20%	13,00 лв.
Достъпна информация	15%	9,75 лв.
Балнеолечение	До 300%	До 195,00 лв.

Източник: АСП.

Размерът на месечната добавка за социална интеграция (табл. 4) се изчислява посредством гарантирания минимален доход (ГМД), който се определя с решение на Министерския съвет (МС). От 2009 г. насам неговото ниво е фиксирано на 65 лв.

Социалната добавка се отпуска след изготвянето на социален доклад на базата на предварително извършена социална оценка за потребностите и възможностите за рехабилитация и социално включване на всеки отделен човек с увреждания. Всеки бенефициент може да получава повече от една добавка, поради което броят на отпускнатите помощи е по-висок от броя на получилите ги лица (табл. 5).

В периода 2006–2013 г. броят на подпомаганите лица се увеличава от 445,6 на 509,2 хил. души (ръст от 14,3%), а разходите по програмата нарастват от 98,1 на 138,9 млн. лв. (ръст от 42%) заради повишаването на нивото на ГМД.

Таблица 5. Брой на отпускнатите добавки за социална интеграция

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2008
Транспортни услуги	380 084	392 193	419 614	565 521	565 521	503 358	32,43%
Наем	1038	1035	933	1275	1279	1064	2,50%
Информационни и телекомуникационни услуги	115 176	112 090	103 325	123 335	120 094	97 662	-15,21%
Диетично хранене и лекарства	361 077	367 529	358 523	442 479	443 246	384 591	6,51%
Обучение	227	192	423	471	471	269	18,50%
Достъпна информация	61 236	70 274	82 018	116 450	126 060	111 025	81,31%
Балнеолечение	10 317	9641	9568	9568	8836	708	-93,14%

Източник: АСП.

Основен проблем – стимулите за злоупотреби

Като основна причина за относително ниския размер на този тип помощи може да бъде обособен високият и нарастващ брой на бенефициентите, който се наблюдава дори в условия на бързо намаляващо население. В голяма степен ефективността на мярката „Месечни добавки за социална интеграция“ е жертва на недостатъците и анахронизма на цялостната държавна политика по отношение на подкрепата на хората с увреждания в България.

Преобладаващата част от злоупотребите са следствие от универсалното значение на решенията на медицинската експертиза по отношение придобиването на определени привилегии – фактор, създаващ грешни стимули на бенефициентите за сдобиване с решение от ТЕЛК. Много от тези привилегии нямат директно отношение към възможностите за социално включване на лицата с увреждания.

Някои от тези придобивки са:

- ▶ Възможността за ранно пенсиониране¹¹ поради инвалидност в съчетание с повишаването на минималния осигурителен стаж, високото ниво на структурна безработица в страната и цялостното състояние на пазара на труда след 2008 г.;
- ▶ Нормативна защита при уволнение;
- ▶ Право на удължен платен годишен отпуск (26 дни);
- ▶ Програми за отпускане на кредити без лихва за хора с трайни увреждания;
- ▶ Облекчен прием и намалени такси във висшите учебни заведения.

Данъчни облекчения:

- ▶ Намаление на сумата от годишните данъчни основи за лица с 50 и над 50% намалена работоспособност със 7920 лв.;
- ▶ Намаление на дължимия данък за имот – основно жилище, на лица с 50 и над 50% намалена работоспособност със 75%;
- ▶ Освобождаване от данък върху превозните средства с обем на двигателя до 2000 куб. см и мощност до 117,64 kW на лице с 50 и над 50% намалена работоспособност;
- ▶ Намаление на окончателния патентен данък на лице с 50 и над 50% намалена работоспособност с 50%;
- ▶ Освобождаване от винетни такси за ползване на пътищата от републиканската пътна мрежа.

В общия случай средствата, отпускани на база социална оценка, формират незначителна част от стойността на общите помощи, придобивки и данъчни облекчения, които хората с увреждания получават. По този начин залегалата в основата на соци-

¹¹ В публикуван през 2011 г. анализ на НОИ за пенсиите за инвалидност в периода 2000–2010 г. е поставен акцент върху положителната корелация между повишаването на броя на освидетелстваните лица и коефициента на безработица. Според анализа текущата система залага стимули за ранно пенсиониране поради инвалидност с цел осигуряването на заместващ доход.

алната оценка (и съответно на мярката „Месечни добавки за социална интеграция“) концепция за диференциран подход при определянето на нуждите на отделните лица бива формализирана, а нейната ефективност – намалена.

Нормативните основи на мярката представляват една добра отправна точка за цялостно преосмисляне на политиките, насочени към интеграцията на хората с увреждания. Подобна промяна ще наложи реструктуриране на цялата система по освидетелстване и физическа и социална рехабилитация на лицата.

Като основен недостатък на самата мярка може да бъде посочена липсата на доходен критерий при определянето на възможността едно или друго лице да получава даден тип помощ за социална интеграция.

Предложения за реформи

Недостатъците на сегашната нормативна уредба по отношение на хората с увреждания създават погрешни стимули за потенциалните бенефициенти на програмите, които на свой ред водят до злоупотреби. Част от ниската ефективност на отпускните помощи по мярка „Месечни добавки за социална интеграция“ на програма „Интеграция на хората с увреждания“ на АСП се дължи именно на универсалното значение за решенията на медицинската експертиза по отношение на достъпа до дадени привилегии и нормативни облекчения. Значителна част от средствата за подпомагане на хората с увреждания се разпределят именно на база решенията на ТЕЛК, което води до практическо обезсмисляне на отпускните в момента месечни добавки за социална интеграция. В общия случай те формират под 20% от общия доход на лицата с увреждания в България. Предлаганите реформи са следните:

1. Възприемането на нов подход, базиращ се не на оценка на изгубената, а на оценка на остатъчната (функционална) трудоспособност и специфичните нужди на лицата с увреждания би помогнало за повишаването на ефективността и значението на социалната оценка като инструмент за интеграция.
2. Ограничаване на ролята на медицинската експертиза до установяването на степента на функционалния дефицит, периодичното преосвидетелстване на лицата, дефинирането на допустими условия на труд и оказване на съдействие при идентифицирането на необходимо лечение или рехабилитация.
3. Въвеждане на задължителна социална оценка и постигане на по-висока адекватност на отпускните помощи – важно условие за повишаването на тяхната ефективност. В сегашния си вид (месечни плащания между 9, 25 и 13 лв. в зависимост от вида на добавката) размерът е крайно недостатъчен за постигането на целите на интеграционната политика.
4. Залагане на количествени и качествени изисквания както на входа на системата въобще, така и на входа на отделните програми и привилегии. Въвеждането на доходен критерий при първоначалното допускане до системата ще намали броя на бенефициентите и в същото време ще увеличи гъвкавостта и финансовата адекватност на отпускните помощи за интеграция.

Очаквани ефекти от увеличаването на гарантирания минимален доход

Увеличаването на гарантирания минимален доход е една от мерките, залегнали в Приоритет 4.1 на Стратегическия план на Министерството на социалното подпомагане за периода 2013–2017 г.

Ниската ефективност на програми като „Подпомагане на семейства с деца“ и увеличението на разходите по тях в навечерието на кризата наложиха замразяване на нивата на отпускните помощи по други мерки на АСП, включително по една от програмите с най-висока ефективност – „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“. Замразяването на ГМД през този период постави на изпитание част от най-уязвимите социални групи поради ниския размер на социалните трансфери, определяни на базата на този инструмент.

Размерът на гарантирания минимален доход се определя от правителството, като след последната промяна от 2009 г. нивото му е фиксирано на 65 лв. През периода 2009–2015 г. въпросът с „изоставането“ на ГМД и съответно на свързаните с него социални плащания беше повдиган неколkokратно от различни обществени групи.

За същия този период линията на бедност се повиши от 194 на 286 лв. – ръст от 47,4%.

Не съществува формална законова връзка между равнището на линията на бедността и гарантирания минимален доход. Въпреки това продължаващото увеличаване на линията на бедността залага очаквания за ревизиране на нивото на ГМД с цел осъвременяване на размера на социалните плащания¹².

Увеличаване на разходите и на броя на бенефициентите по социалните програми

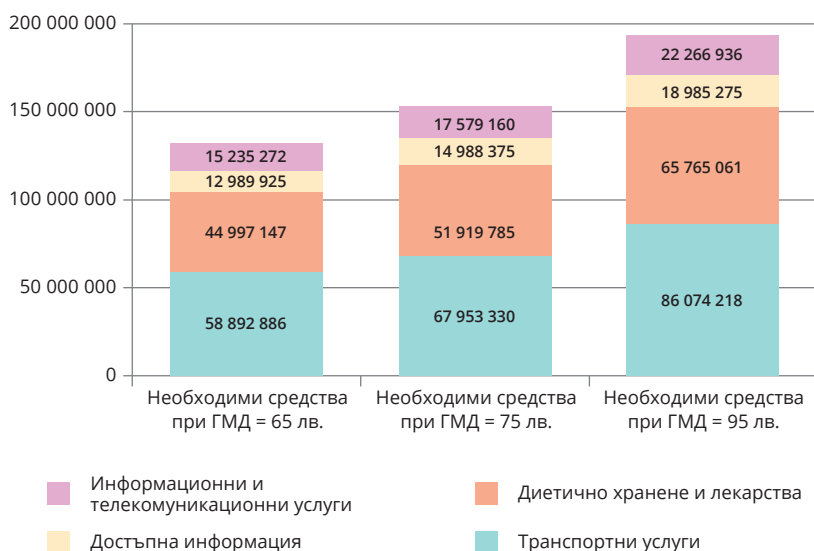
Гарантираният минимален доход се използва за изчисляване на диференцирания минимален доход на различните групи бенефициенти, а ДМД е сумата, която е защитена чрез системата за социални помощи.

При хипотетично увеличение на нивото на ГМД с 10 лв. (т.е. с размер, равен на предходното увеличение), допълнителните разходи за бюджета по мярка „Месечни добавки за социална интеграция“ ще възлизат на 20,3 млн. лв. при запазване на броя на получаващите ги бенефициенти (фиг. 7).

Изчисляването на допълнителните разходи по програма „Помощи за социално подпомагане при прилагане на диференциран подход“ и „Целева помощ за отопление“ е по-трудно, тъй като увеличаването на ГМД води до пропорционално нарастване и на ДМД за отделните групи бенефициенти. И при двете програми това означава,

¹² Разбира се, сегашната нормативна уредба позволява покачване на някои от социалните помощи, без да се налага ревизиране на номиналния размер на ГМД. Това може да се случи чрез промяна на коефициентите за изчисление на ДМД, които системата използва, за да определи дали едно лице следва да получи дадена помощ и ако да, в какъв размер.

Фиг. 7. Разходи по мярка „Месечни добавки за социална интеграция“



Източник: АСП.

че лица, които до момента не са отговаряли на изискванията на програмата (поради факта, че разполагат с по-високи доходи), могат да попаднат в нейния обхват.

Така две трети от отказаните 55,7 хил. заявки за помощ за отопление по време на отоплителен сезон 2012/2013 г. са отхвърлени след установяването на по-висок от допустимия среден месечен доход. През следващия отоплителен сезон (2013/2014 г.) индивидуалните проценти на диференцирания минимален доход за отопление бяха увеличени, постигайки номинален ръст от 15 лв. на границата за достъп до целева помощ за отопление за всяка една от групите. Това води до ръст на броя на бенефициентите с 44,3 хил. души за съответния отоплителен сезон.

Броят на отказаните молби обаче остава висок – 45,0 хил. Ако приемем, че основната причина за отхвърлянето на тези молби продължава да бъде установяването на по-висок доход, то увеличение на равнището на ГМД с 10 лв. би довело до нарастването на бенефициентите по програмата с най-малко 30 хил. души, а на разходите по нея – с най-малко 10,5 млн. лв. В същото време увеличаването на ГМД до 75 лв. ще окаже различен ефект върху ДМД за допустимост по програмата от този при повишаването на коефициентите. Това увеличение ще е между 18 и 31 лв. за различните групи бенефициенти, т.е. по-високо от полученото след завишаването на самите коефициенти поради използването на нивото на ГМД за база при изчисленията. Твърде възможно е това разширяване на кръга на потенциалните бенефициенти на програмата да доведе до значително по-високи разходи за програмата.

При оценяването на ефекта от повишаването на ГМД върху разходите по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ освен

Таблица 6. Промяна на ДМД за различни видове помощи (лв.)

Вид семейство	ДМД – социална помощ			ДМД – помощ за отопление		
	ГМД = 65	ГМД = 75	ГМД = 95	ГМД = 65	ГМД = 75	ГМД = 95
Лице над 75 години, живеещо само	107,3	123,8	156,8	202,2	233,3	295,5
Лице над 65 години, живеещо само	91,0	105,0	133,0	193,1	222,8	282,2
Лице над 70 години	65,0	75,0	95,0	133,9	154,5	195,7
За всеки от съвместно живеещите съпрузи	42,9	49,5	62,7	108,6	125,3	158,7
За лице, съжителстващо с друго лице или семейство	42,9	49,5	62,7	145,6	168,0	212,8
Лице, живеещо само	47,5	54,8	69,4	151,5	174,8	221,4
За лице с трайно намалена работоспособност, живеещо само	65,0	75,0	95,0	176,8	204,0	258,4
Лице с трайно намалена работоспособност с 50 и над 50%	65,0	75,0	95,0	133,9	154,5	195,7
Лице с трайно намалена работоспособност със 70 и над 70%	81,3	93,8	118,8	159,9	184,5	233,7
Лице с трайно намалена работоспособност с 90 и над 90%	81,3	93,8	118,8	193,1	222,8	282,2
За дете от 0 до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	59,2	68,3	86,5	117,0	135,0	171,0
За родител, отглеждащ сам дете/деца до 3-годишна възраст	78,0	90,0	114,0	133,9	154,5	195,7
За самотен родител с дете до 18-годишна възраст, а ако учи – до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст	65,0	75,0	95,0	176,8	204,0	258,4
За бременни жени 45 дни преди раждане	65,0	75,0	95,0	133,9	154,5	195,7
За родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст	0,0	0,0	0,0	133,9	154,5	195,7
За дете сирак	0,0	0,0	0,0	142,9	164,9	208,9
За дете с трайно увреждане	0,0	0,0	0,0	142,9	164,9	208,9

Източник: АСП, изчисления на ИПИ.

увеличаването на броя на потенциалните нови бенефициенти трябва да бъде взето предвид и увеличаването на размера на самата помощ. Тъй като последната се изчислява като разликата между доходите на лицата и семействата и нивото на ДМД за тяхната група, увеличаването на ДМД ще доведе и до увеличаване на номиналния размер на помощта.

В периода 2010–2013 г. средната годишна помощ за лицата и семействата, подпомагани по чл. 9 на Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗСП), се увеличава минимално – от 1077 до 1096 лв., което показва, че средните разходи на бенефициент по програмата не намаляват с течение на времето въпреки подобряващата се икономическа конюнктура в страната. Тази зависимост съществува и в годините преди кризата и е една от причините, поради които при предходното увеличение на ГМД (през 2009 г.) се наблюдава ръст от 23% при броя на бенефициентите и ръст от 38% при разходите по програмата.

Можем с основание на предположим, че увеличение на нивото на ГМД до 75 лв. би имало сходен ефект, като по този начин при ръст на ГМД от 10 лв. (15%) можем да очакваме:

1. Ръст на плащанията към текущите бенефициенти от 8–10 млн. лв.
2. Ръст на броя на бенефициентите поради повишените критерии за допустимост по програмата и съответно допълнителен ръст на плащанията от 8–9 млн. лв. (при консервативно допускане за увеличение на броя на бенефициентите с 15%).

По този начин **консервативната оценка** за ефекта от увеличение на размера на ГМД с 10 лв. води до ръст на разходите по трите разглеждани програми от 46,8–51,8 млн. лв. годишно.

- ▶ Ръст на разходите по мярка „Месечни добавки за социална интеграция“ от 20,3 млн. лв. (при запазване на броя на бенефициентите по програмата).
- ▶ Ръст на разходите по програма „Целева помощ за отопление“ от 10,5–12,5 млн. лв. (с презумпция за увеличаване на броя на бенефициентите с около 30 хил. души предвид ръста от над 40 хил. души с увеличаването на коефициентите за изчисляване на ДМД през 2013 г. и изключване на потенциални нови бенефициенти, т.е. такива, чиито молби за отпускане на помощ не са били отказани в предишния период, но биха попаднали в обхвата на програмата при новите критерии).
- ▶ Ръст на разходите по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ от 16–19 млн. лв. (с презумпция за пропорционално увеличение на плащанията към съществуващите бенефициенти и увеличение на броя на бенефициентите с 15% при регистрирано 23% увеличение при предходното ревизиране на ГМД).

Отново по **консервативна оценка** потенциално увеличаване на ГМД до ниво от 95 лв., т.е. с процент, близък до ръста на минималната работна заплата и линията на бедността за периода 2009–2015 г., ще доведе до нарастване на разходите със 125,6–163,6 млн. лв. на година, като тази сума включва:

- ▶ Ръст на разходите по мярка „Месечни добавки за социална интеграция“ от 61 млн. лв. (при запазване на броя на бенефициентите по програмата).

- ▶ Ръст на разходите по програма „Целева помощ за отопление“ от 21,7–36,1 млн. лв. (с презумпция за запазване на размера на месечната помощ и увеличаване на броя на бенефициентите с 60–100 хил. души, направена на база на очакван ръст от около 30 хил. души при повишаването на нивото на ГМД до 75 лв. и изключване на потенциални нови бенефициенти, т.е. такива, чиито молби за отпускане на помощ не са били отказани в предишния период, но биха попаднали в обхвата на програмата при новите критерии);
- ▶ Ръст на разходите по програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ от 43,9–63,5 млн. лв. (с презумпция за пропорционално нарастване на помощите за текущите бенефициенти и увеличаване на броя на получателите с 25–50%, вземайки предвид увеличението от 23% при предходното покачване на ГМД от 55 на 65 лв.).

Както става ясно от направените изчисления, основният източник на несигурност при определянето на ефектите от евентуално покачване на нивото на ГМД произтича от трудностите при прогнозирането на броя на потенциалните нови бенефициенти на всяка една от програмите¹³. Нещо повече – предвид направените консервативни прогнози за увеличението на броя на бенефициентите по програмите „Целева помощ за отопление“ и „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ общите разходи могат да нараснат повече от допуснатото тук.

С оглед на големината на сивия сектор в страната предстоящата ревизия на ГМД и осъвременяването на социалните плащания трябва задължително да заложат допълнителни проверки на реалното благосъстояние на бенефициентите.

Водещи принципи и насоки за бъдещи реформи

Предвид непрекъснато свиващия се размер на работната сила в страната и засоряващото население запазването на сегашната структура на системата за социално подпомагане може да има силно негативни последствия. Проблемът е особено сериозен, ако се вземе предвид нуждата за осъвременяване на размера на някои от социалните плащания.

В тези условия системата за социално подпомагане следва да има за своя цел не просто намаляването на негативните ефекти от бедността чрез различни парични трансфери, а **идентифицирането и премахването на причините за възникването на необходимост от социални помощи** – поне там, където това е възможно.

Именно това схващане е залегнало в основата на модерните концепции за предназначението на системите за социално подпомагане – оказване на целева помощ,

¹³ В известна степен това се отнася дори за мярката „Месечни добавки за социална интеграция“, особено ако бъде възприет предложеният в това изследване метод на задължителна социална оценка на лицата с увреждания. В същото време предложените реформи в сферата на интеграцията на хората с увреждания предполагат и прехвърлянето на допълнителен ресурс за обезпечаването на нарастващите разходи за добавки за социална интеграция. Това може да стане чрез приравняването на пенсията за гражданска инвалидност със социалната пенсия за старост и предоставянето на освободените средства на разположение на АСП.

която да помогне на бенефициентите да разрешат своя проблем. Както явно се вижда от данните за динамиката на повечето социални помощи в България, това до този момент не се случва. Реформата на системата за социално подпомагане в България трябва да бъде базирана на широко приети от обществото принципи. Пословичната неефективност на българската администрация и многобройните злоупотреби, допуснати през годините, логично водят до ниско доверие (а на моменти и негативни възприятия) по отношение на бенефициентите на много от социалните програми.

За да бъде адресиран този проблем, е нужно като основа на една по-ефективна система за социално подпомагане да бъдат изведени принципите на:

- ▶ Прозрачност при решенията на административните органи и анализ на въздействието на действащите политики и предлаганите промени;
- ▶ Диференциран подход при отпускането на помощите;
- ▶ Покачването на нивото на социалните помощи трябва да следва темпа на повишаване на благосъстоянието на обществото.

Прозрачност при решенията на административните органи и анализ на въздействието на действащите политики и предлаганите промени

От изключително значение за ефективността на системата е **подобряването на информационното обезпечение на политиките**. Повишаването на ефективността на социалните помощи изисква от административните органи знание за специфичните фактори, които възпрепятстват социалното и трудовото включване на всяка една от групите бенефициенти. Създаването на единна информационна система на социалното подпомагане, която да е достъпна за всички административни органи, чиято дейност има отношение към обслужването на бенефициентите на програмите, е задължително условие за навременното идентифициране на неефективни програми и злоупотреби, както и за анализа на вече предприемани мерки.

Диференциран подход при отпускането на помощите

Добрата социална политика има нужда от гъвкав инструментариум, чрез който да бъдат определени лицата, които най-много се нуждаят от обществена подкрепа. В България при отпускането на голяма част от помощите (например тези по програма „Подпомагане на семейства с деца“) такъв инструментариум все още липсва. Това води до неефективно изразходване на бюджетни средства и създава предпоставки за злоупотреби със системата.

Програмите, които в най-голяма степен се базират на прилагане на индивидуален критерий, остават недофинансирани за сметка на по-малко ефективни. Основните проблеми пред неговото по-широко прилагане са няколко:

- ▶ определяне на критериите за допустимост;
- ▶ определяне на методика за промяна на критериите за допустимост;
- ▶ определяне на праговете в рамките на самата програма;
- ▶ информационна обезпеченост на дейността на прилагания орган.

Независимо от подхода на диференциране на плащанията, който бъде възприет, уредбата на системата за социално подпомагане никога не може да обхване всички частни случаи, които могат да възникнат в едно общество. В съдебната практика присъстват редица случаи, които потвърждават тази теза, като в по-голямата част от тях дадено лице бива лишено от един или друг тип помощ например поради минимално надхвърляне на определен доходен критерий.

В допълнение, практиката показва, че разходите за администрация на програми, прилагащи по-внимателен диференциращ критерий за отпускането на даден тип помощ, са по-високи. Това произтича от заложения в подобни програми индивидуален подход при решаването на всеки един случай на социално подпомагане. Решението на този проблем следва да се търси не чрез отказ от диференциация, а чрез повишаване на административния капацитет и системната организация на самите процеси.

Покачването на нивото на социалните помощи трябва да следва темпа на повишаване на благосъстоянието на обществото

В условията на ограничени финансови възможности съвременните модерни социални системи трябва да имат за цел не устойчивото и дълготрайно омекотяване на негативните последствия от социалното изключване, а максимално бързото изваждане на бенефициента от програмата. С повишаването на успешните случаи на социална интеграция и ефективността на административните органи това ще доведе до освобождаване на ресурс, който може да бъде използван за засилване на ефектите от провежданите програми.

Целта на системите за социално подпомагане не е да осигурят на всички домакинства стандарт на живот на границата или надхвърлящ линията на бедността чрез използването на социални трансфери. Линията на бедността е само един от инструментите за идентифицирането на лица и семейства, които имат нужда от допълнителна помощ, но не бива да бъде разглеждана като своеобразен номинален праг, който социалните плащания следва да покриват.

Повишаването на социалните плащания, в чиято основа е залегнал диференцираният подход, трябва да стане по начин, съобразен с реалностите на пазара на труда в страната. За целта е необходимо предвидените увеличения да бъдат плавни.

Заклучение

Повечето от идентифицираните слабости на системата за социално подпомагане са структурни и дългосрочни. Такива са влошаващата се демографска структура на населението, ниската заетост и големите различия между регионите. Капанът на безработицата в България остава сред най-високите в ЕС, което означава, че в общия случай безработните нямат стимул за търсене на нова заетост, преди да изтече срокът за получаване на обезщетения за безработица.

Предвид непрекъснато свиващия се размер на работната сила в страната и застаряващото население запазването на сегашната структура на системата за социално подпомагане може да има силно негативни последствия. Проблемът е особено сериозен, ако се вземе предвид нуждата за осъвременяване на размера на някои от социалните плащания. Ниската ефективност на програми като „Подпомагане на семейства с деца“ и същевременно увеличението на разходите по тях в навечерието на кризата наложиха замразяване на нивата на отпусканите помощи по други мерки на АСП. Жертва на тази политика е и една от програмите с най-висока ефективност – „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“.

В голяма степен ефективността на мярката „Месечни добавки за социална интеграция“ е жертва на недостатъците и анахронизма на цялостната държавна политика за подкрепа на хората с увреждания в България. Преобладаващата част от злоупотребите са следствие от универсалното значение на решенията на медицинската експертиза по отношение придобиването на определени привилегии. Това е фактор, създаващ грешни стимули на бенефициентите за сдобиване с решение от ТЕЛК. Много от тези привилегии нямат директно отношение към възможностите за социално включване на лицата с увреждания. През 2016 г. най-накрая беше дадена заявка за промени в тази насока, но техният обхват все още се изяснява.

Подходът при отпускането на помощите по програма „Подпомагане на семейства с деца“ би следвало да стане диференциран, т.е. да се въвеждат коефициенти, с които да се диференцира размерът на детските надбавки спрямо дохода на семейството. По този начин по-големи помощи ще се насочат към по-бедните семейства и пределната полезност на помощите ще се приближи за различните семейства.

В заключение са обособени основните принципи, на които следва да стъпи една бъдеща реформа в сферата на социалното подпомагане. Това са:

- ▶ Прозрачност при решенията на административните органи и анализ на въздействието на действащите политики и предлаганите промени.
- ▶ Диференциран подход при отпускането на помощи.
- ▶ Покачването на нивото на социалните помощи трябва да следва темпа на повишаване на благосъстоянието на обществото.

Крайната цел на предстоящата реформа трябва да бъде ефективното насочване на средствата към хората, които най-много се нуждаят от тях. В условията на ограничени финансови възможности съвременните модерни социални системи трябва да имат за цел не устойчивото и дълготрайно омекотяване на негативните последствия от социалното изключване, а максимално бързото изваждане на бенефициента от програмата. С повишаването на успешните случаи на социална интеграция и ефективността на административните органи това ще доведе до освобождаване на ресурс, който може да бъде използван за засилване на ефектите от провежданите програми.

ПЕТА ГЛАВА

Капан на безработицата и стимулите за работа в България

Борбата с бедността е процес, който не може да подмине въпроса за стимулите на уязвимите групи за постигане на независим и достоен живот. Редица изследвания показват ясно, че наличието на трудов доход е една от основните предпоставки за преодоляването на проблема с бедността. Интуитивно възниква въпросът защо голяма част от българите са икономически неактивни и дори не търсят възможности за заетост.

Освен обективни фактори, като ниското образование, липсата на трудови навици и ограниченото търсене на нискоквалифициран труд, ефект върху желанието и възможностите за заетост имат и характеристиките на данъчно-осигурителната и социалната система, както и държавната политика по отношение на доходите и пазара на труда.

Именно последните определят стимулите на лицата с ниски доходи, безработните и икономически неактивните. Анализът на въздействието, което тези системи и политики имат върху стимулите за търсене на заетост, полагане на труд и достигане на лична икономическа независимост, е задължителен, но често пренебрегван елемент при формирането на политиките за справяне с бедността.

Целта на настоящото изследване е да потърси отговор на няколко ключови въпроса от гледна точка на пазара на труда в България:

1. Какъв е размерът на капана на безработицата, капана на ниската икономическа активност и капана на ниското възнаграждение на труда в България?
2. Кои са факторите, които определят динамиката на тези показатели и какви са изгледите за тяхната промяна през следващите години?
3. Кои са основните предпоставки за безработицата, ниските доходи и ниската икономическа активност сред индивидите и домакинствата?
4. Как се формират стимулите на безработните, на хората с ниски доходи и на икономически неактивните у нас за преход съответно към заетост, по-високи доходи и икономическа активност?

За проследяването на основните показатели сме използвали структурните индикатори от статистиката за заетостта и разходите за труд на Националния статистически институт (НСИ), както и данни на Евростат и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Основният акцент е поставен върху анализа на капана на безработицата, тъй като попадането в него се разглежда като една от основните предпоставки за последващо преминаване към ниска икономическа активност и/или невъзможност за повишаване на трудовия доход. В допълнение един от основните индикатори, които определят размера на капана на безработицата – данъчно-осигурителното бреме, е фактор, от който зависят и другите два показателя: капанът на ниската икономическа активност и капанът на ниското възнаграждение на труда.

Преглед на литературата

Един от основните въпроси, на които се опитват да отговорят част от този тип анализи, е „Какво предизвиква безработицата?“. Според емпирично изследване на Nickell, Nunziata и Ochel (2005: 1–27) повече от половината от повишаването на коефициента на безработица в Западна Европа в периода между началото на 60-те и първата половина на 90-те години се дължи на „институционални промени“¹, а не на икономически шокове, предизвикващи свиване на съвкупното търсене. В тази категория влизат промени в размера и начина на отпускане на обезщетенията за безработица (които формират 39% от дела на институционалния ефект), данъците върху труда (26%), дейността на синдикалните съюзи (19%) и нормативната защита на работниците (16%). Това означава, че 65% от общия институционален ефект са следствие на комбинацията от промени при отпускане на обезщетения за безработица и данъците върху труда. Това са двата основни елемента, които се използват при изчисляването на капана на безработицата и които оказват влияние върху стимулите на безработните за завръщане към заетост от гледна точка на размера на техния потенциален нетен доход.

Nickell et al. (2005) открояват четири основни характеристики на системата за обезщетения за безработица, които оказват влияние върху коефициента на безработица:

- ▶ Размер на обезщетенията и тяхното съотношение към нетния доход в условия на заетост;
- ▶ Продължителност на получаване на обезщетенията за безработица;
- ▶ Обхват на системата, т.е. характеристиките на лицата, които могат да участват в нея;
- ▶ Качество на контрола върху получаването на обезщетенията, включително ефективното прилагане на съществуващите изисквания² за започване на работа при възникване на такава възможност.

Carone et al. (2004: 8) подчертават емпиричните ограничения при анализа на начина, по който размерът на социалните помощи, обезщетенията за безработица и данъците са свързани със статута на лицата на пазара на труда и размера на трудовия доход. Според тях не може да има пълно знание за това как промените в този вид

¹ Заключениета на Nickell et al. (2005) са атакувани от Blanchard и Wolfers (2000), които считат, че покачането на безработицата се дължи не на самите институционални промени, а на тяхното взаимодействие с икономическите шокове.

² Например изискване лицето да има право на ограничен брой откази на предложени от бюрата по труда възможности за заетост, преди да изгуби правото да получава обезщетения за безработица.

политики оказват влияние върху предлагането на труд. Въпреки това те подчертават значението на този тип анализ за задълбочаване на разбирането за взаимодействието между данъчните, осигурителните и социалните системи. Оценката на стимулите на домакинствата и индивидите за участие на пазара на труда е важна предпоставка за разработването на ефективни политики в тези сфери. При разглеждането на ефекта от взаимодействието между системите за социално подпомагане, данъчно-осигурителната система и пазара на труда е важно да се анализира влиянието не само върху хипотетичния „среден работник“, но и върху различните домакинства в зависимост от техния доход и състав.

Анализът на Carone et al. (2004) показва, че в резултат на взаимодействието между данъчната и социалната система капанът на ниското възнаграждение за труд е най-често срещан при домакинства, чийто общ доход не надхвърля 60–70% от този на средния работник (което често е близко до минималната заплата). Това важи с особена сила за страни, в които традиционно се прилага оценка на материалното състояние на бенефициентите на социалните програми преди отпускането на даден вид помощ. При лицата, получаващи обезщетения за безработица, рискът от попадане в капана на безработицата е особено висок, когато потенциалният работен доход е по-нисък от този в предишни периоди често поради загуба на умения на работника или цялостно влошаване на икономическата конюнктура. В тези случаи лицето има малък (или никакъв) непосредствен финансов стимул от завръщане на работа, поради което може да изпадне в състояние на „доброволна безработица“. Стриктното прилагане на изискването за активно търсене на работа и приемането на предложения за заетост може в голяма степен да компенсират този тип поведение.

Както може да се очаква, капанът на ниската икономическа активност е най-висок при нискообразовани или нискоквалифицирани лица с ограничен потенциален работен доход – фактори, които често водят до продължителна зависимост от системите за социално подпомагане и маргинализация от пазара на труда.

Анализ на Hotz et al. (2002: 19–20) показва, че намаляването на социалните помощи и обезщетенията за безработица има позитивен ефект върху заетостта. Той цитира резултати от проекта „California Work Pays Demonstration“, които показват, че намаляването на максималните помощи с 15% води до 10–11,5% повишение в броя на зетите лица в сравнение с контролната група. В същото време повишаването на средния годишния доход на лицата, включени в проекта, е съразмерно на обема на изгубените помощи. По този начин лицата, участвали в експеримента, разполагат със същия годишен доход като лицата в контролната група (чиито помощи не са намалени).

Това наблюдение се потвърждава и от анализ на Van Ours и Vodopivec (2006), които изследват ефекта на помощите за безработица върху характеристики като последващ доход, продължителност на последваща заетост и др. Изследването стъпва върху промяна в нормативната регулация на обезщетенията за безработица в Словения, която чувствително намалява възможната продължителност на получаване на обезщетения за безработица. Въпреки че в резултат на това съкращаване на сроковете темпът на

намиране на работа се увеличава, нивото на заплащане на новозаетите работни места остава непроменено.

Отново S. Nickell, но в свое изследване от 1997 г., посочва, че закони, които повишават нормативната защита на работещите, могат да ограничат покачването на безработицата, но също така забавят и преминаването от безработица към заетост. Според тях това почти със сигурност води до намаляване на краткосрочната и до увеличаване на дългосрочната безработица. Въпреки тази промяна в структурата на продължителността на безработицата нейното равновесно ниво се запазва, тъй като двата процеса си противодействат – работодателите по-бавно освобождават кадри, но в същото време са по-предпазливи при бъдещи назначения.

Щедрите социални системи имат и друг ефект – намаляват „страха“ от безработица и „ефективността“ на безработните лица като потенциални „заместници“, попълващи щата и позволяващи повече избор на работодателите.

Nickell свързва високия капан на безработица с:

- ▶ щедри, неограничени във времето обезщетения за безработица в комбинация с нисък (или никакъв) натиск за намиране на работа, както и с ниско ниво на активна намеса от страна на институциите (под формата на трудово посредничество);
- ▶ висока степен на синдикализация на трудовите отношения, която често води до изкуствено повишаване на трудовите доходи;
- ▶ високо данъчно бреме;
- ▶ ниско ниво на образование в долния сегмент на пазара на труда.

Howell (2001) насочва вниманието към емпиричните анализи на Nickell и Layard (1999), Scarpetta (1996) и Elmeskov et al. (1998). Средният резултат от техните изследвания показва ръст от 1,11 пр.п. в равновесното ниво на безработица при покачване с 10 пр.п. на коефициента на заместване на трудовата заплата от обезщетения за безработица. Това е процентът от получаваната в състояние на заетост нетна заплата, който бива компенсиран от обезщетението за безработица.

Gataulinas и Zabarauskaitė (2014) правят преглед на ситуацията в Литва. Една от препоръките им е разширяването на възможностите за полагане на нископлатен труд, придружен с продължаващи социални и/или осигурителни плащания с цел избягване на преминаването от капан на безработицата към капан на ниската икономическа активност след дълготраен престой извън заетост. В своята обосновка за това предложение те се позовават на анализи на ОИСР, които показват, че оставането в безработица за повече от 6 месеца обикновено е свързано с последваща неактивност или капан на ниското възнаграждение на труда, нереалистични очаквания за пазара на труда и сериозни препятствия пред повторната интеграция.

Според Voeri et al. (2000: 3) достигането на пълна заетост в икономиката е на практика равнозначно на преодоляването на проблема с дългосрочната безработица. Това е така, защото при пълна заетост всяко едно лице е в състояние да си осигури работа в приемлив период от време. Те считат, че пълната заетост би довела и до по-висока икономическа активност, тъй като повече хора ще се включат активно на пазара на труда, ако смятат, че могат да си намерят работа.

Капанът на безработицата в България

Размер и начин на измерване

Капанът на безработицата онагледява финансовите стимули на едно лице, което получава обезщетения за безработица, да започне отново да работи. Той показва процента от brutния доход, който бива отнет, когато лице се върне към заетост, поради:

1. загубата на получавани обезщетения за безработица;
2. заплащане на данъци и осигуровки върху трудовия доход.

Традиционно капанът на безработицата показва прехода от безработица към нископлатена заетост и се изчислява за едно самостоятелно живеещо лице (без деца) и с доход 67% от заплатата на т.нар. среден работник (СР)³.

Капанът на безработицата (КБ) се изчислява посредством нетния доход при заетост (НДЗ), нетния доход при безработица (НДБ) и brutната заплата (БЗ) по формулата:

$$КБ (\%) = 100 * (1 - ((НДЗ - НДБ) / БЗ))$$

НДЗ се получава, като от brutната заплата се извадят дължимите от лицето социални осигуровки и данъци. НДБ се равнява на 60% от brutния осигурителен доход на лицето, за който са внасяни осигуровки за предходните 24 месеца⁴.

За България капанът на безработица през 2013 г. възлиза на 81,6%, като стойността му остава непроменена от 2011 г. насам.

Това означава, че в състояние на заетост (и потенциално ниво на заплащане, равно на това преди да стане безработен) човек би получавал допълнителен доход в рамките на едва 18,4% от brutната си заплата в сравнение с дохода, който получава като безработен. По този индикатор България се нарежда на 9-о място сред 27-те страни – членки на ЕС, за които има сравними данни за 2013 г.

Тъй като подходното облагане в България е пропорционално (10% от brutната заплата след приспадане на осигуровки), капанът на безработицата у нас е еднакъв за голяма част от работещите независимо от нивото на техния доход.

Въпреки това някои от особеностите на българската социалноосигурителна система и на българската икономика като цяло могат да имат различен ефект върху нивото на действителния капан на безработица у нас, когато изчислението на последния бъде

³ СР е наето на пълен работен ден лице, получаващо средна заплата в индустрията или услугите (сектори от С до К на НКИД-2003 от 2000 до 2007 г., а от 2008 г. – сектори от В до N на КИД-2008).

⁴ По принцип е възможно тези изчисления да включват и получаването на различни социални помощи (вкл. жилищно подпомагане), до които лицето има достъп в условията на безработица или заетост. В разглежданите в това изследване случаи на лица, получаващи 67–120% от заплатата на СР, това обстоятелство е сравнително рядко срещано, когато става дума за самостоятелни лица. Причината е, че техният доход в условия на безработица обикновено е по-висок от максималните допустими тавани за получаване на повечето видове помощи (напр. помощи за отопление), освен ако лицето не е с увреждания, в който случай обаче помощи често се получават и в състояние на заетост. При разглеждане на капана на безработицата за някои типове домакинства формирането на капана на безработицата включва и евентуалния достъп до т.нар. детски надбавки (месечни помощи за отглеждане на дете).

Фиг. 1. Капан на безработицата в България, 2001–2013 г. (%)



Източник: НСИ.

индивидуализирано. Разликите идват от правото на достъп до различни социални помощи в зависимост от типа на домакинството, социалноосигурителната тежест, която лицата плащат в зависимост от категорията труд, към която се числят, и годината им на раждане. Както ОИСП, така и НСИ използват за изчисление на осигурителната тежест за България осигурителната вноска за работника в най-масовата (III) категория труд – 12,9% от brutния доход.

Особености при изчисляването на капана на безработицата за България

Трябва да се има предвид, че действителният капан на безработицата в някои случаи може да е по-висок или по-нисък от стойностите, получавани чрез класическия инструмент за измерване. Тъй като формулата за изчисление на капана на безработица включва само променливи, които са производни на brutната заплата (като нетното заплащане и размера на обезщетенията за безработица), капанът на безработицата за България е 81,6% (независимо от дохода и/или местоживеенето на лицето) при три условия:

1. Размерът на потенциалния трудов доход е равен на този, който лицето е получавало, преди да стане безработно. Ако потенциалният трудов доход е по-нисък, капанът на безработицата може да бъде по-висок и дори може да надхвърли 100%, т.е. лицето да е на нетна загуба от постъпването на работа. Ако потенциалният трудов доход е по-висок от получавания, преди лицето да стане безработно, капанът на безработицата е съответно по-нисък.
2. Размерът на потенциалната brutна заплата не надхвърля максималния осигурителен праг. Причината е, че максималният размер на получаваното месечно обезщетение за безработица е обвързано с размера на максималния осигурителен доход. Ако едно лице се е осигурявало на 2400 лв., но е получавало brut-

но възнаграждение от 4000 лв. в периода, преди да изпадне в безработица, неговите стимули за завръщане към заетост са по-високи, а капанът на безработицата е по-нисък. Това е така, защото лицето ще получава обезщетения за безработица в размер, равен на 60% от осигурителния си доход, чийто размер е по-нисък от реално получавания доход.

3. Лицето се е осигурявало на своите действителни доходи в периода преди настъпването на социалноосигурителното събитие (загубата на трудов доход). Поради високия дял на сивата икономика в страната и широко разпространената практика на укриване на реалния доход твърде е възможно капанът на безработицата да е в действителност по-нисък за голяма част от безработните българи. Ако едно лице е получавало брутна заплата от 1000 лв. например, но се е осигурявало на 600 лв., то обезщетенията за безработица, които това лице ще получи, ще са по-ниски, отколкото ако беше се осигурявало на своя реален доход. Ако същото лице може отново да си осигури заетост за брутно заплащане от 1000 лв., неговият реален капан на безработица ще бъде не 81,6%, а много по-нисък, тъй като обезщетенията, които то ще получи, ще се равняват не на 600 лв./месец (60% от брутния осигурителен доход от 1000 лв.), а едва на 360 лв./месец (60% от брутен доход от 600 лв.).

Доброволна безработица

Загубата на трудов доход дава възможност за достъп до обезщетения за безработица, ако за лицето са внасяни осигуровки във фонд „Безработица“ на Националния осигурителен институт. Колкото по-малка е разликата между обезщетението за безработица (плюс другите социални помощи, където те са приложими) и потенциалния трудов доход на едно лице, толкова по-малко вероятно е то да потърси възможности за заетост пред алтернативата да получава пасивен доход от системата за социално подпомагане и от социалноосигурителната система. Това важи с особена сила за периоди на икономически спад, при които обикновено се наблюдава нарастваща безработица и спад на възнагражденията.

В такива условия данъчното и осигурителното бреме и загубата на социалните и социалноосигурителните плащания натежават срещу потенциалното увеличение на нетния доход на лицето от заетост. Често това води до продължителни периоди на „доброволна безработица“, а оттук – и до намаляваща икономическа активност, загуба на трудови навици и спад на конкурентоспособността на работника. Последните са все фактори, оказващи по-нататъшен натиск върху потенциалния доход, като те са в сила поне до момента, в който лицето бъде лишено от правото да получава обезщетения за безработица. На този напълно рационален избор на „доброволна безработица“ може да противодейства единствено спирането на обезщетението за безработица, ако безработното лице не приеме съответния брой предложения за заетост. Макар и в някои страни да се прилага такава мярка, в България получаването на обезщетение за безработица не е обвързано със съответното поведение от страна на безработния или с други условия.

Самостоятелни лица и домакинства

Ако при изчисляването на нетния доход вземем предвид и размера на получаваните социални помощи, капанът на безработицата става по-висок най-вече за безработни лица, които имат деца и които са получили достъп до детски помощи след загубата на трудов доход. При тях в зависимост от състава на домакинството стимулите за завръщане към трудова заетост може да са по-ниски, особено ако потенциалният трудов доход е по-нисък от получавания в предходен период. Сравнително високият праг за получаване на този тип помощ (350 лв. на човек от домакинството в разглеждания период⁵) обаче ограничава обхвата на това явление до домакинства, които не са имали право да получават детски надбавки в периода преди настъпването на осигурителното събитие, т.е. имали са сравнително висок доход в предходния период.

Да вземем за пример домакинство в София (столица) през 2013 г., състоящо се от двама родители и две деца, в което и двамата родители получават 67% от заплатата на СР. В състояние на заетост:

- ▶ Общият годишен брутен доход на домакинството е 17 686 лв. (1474 лв./месец), а нетният (след приспадане на данъци и осигуровки) – 13 864 лв., или 1155 лв./месец;
- ▶ Средният брутен месечен доход на лице от домакинството е 368 лв., поради което семейството няма право на достъп до детски надбавки.

Ако двамата родители останат без работа и получават обезщетения за безработица в рамките на 60% от брутната си заплата:

- ▶ Месечните обезщетения за безработица възлизат на 884,3 лв. (60% от брутното възнаграждение);
- ▶ Средният брутен месечен доход на лице от домакинството е 221,1 лв., поради което семейството получава право на достъп до детски надбавки в размер на 70 лв./месец.

Тъй като по този начин нетният доход в условия на безработица се увеличава от 884,3 на 954,3 лв., капанът на безработицата е

$$KB (\%) = 100 * (1 - ((1115 - 954) / (1474))),$$
$$KB = 86,4\%$$

Това е с 4,8 пр.п. по-високо от средната стойност за страната от 81,6%. Причината е, че към обезщетенията за безработица, които получават двамата безработни родители, трябва да добавим и 70-те лева детски надбавки месечно, които те ще получават и които ще изгубят, ако решат да се върнат към заетост на заплащане, сходно с предходното. В номинален размер детските надбавки водят до спад на капана на безработицата от 271 на 201 лв.

Следва да се отбележи, че колкото по-висок е брутният доход на този тип домакинства (и съответно обезщетенията за безработица), толкова по-малък е ефектът на

⁵ От 1 юли 2016 г. този праг ще бъде увеличен до 400 лв.

детските надбавки върху нивото на капана на безработицата, тъй като в рамките на разглеждания период (2010–2013 г.) последните са фиксирани на 35 лв./дете⁶.

Възможен е казус, при който завръщането на един от родителите към заетост, която е по-нископлатена от предходната, довежда до повишаване на общия брутен доход на домакинството до нива, при които то ще изгуби правото на достъп до детски надбавки.

Да вземем за пример домакинство, състоящо се от двама родители, получаващи заплати, равни на 120% от заплатата на СР за всеки от тях, и две деца, живеещи в област Варна през 2013 г.

В състояние на заетост двамата родители получават общо 20 742 лв. годишно, или 1729 лв./месец, поради което нямат право на достъп до детски надбавки (таван за допустимост от 350 лв. на член на домакинството, или общо 1400 лв. за конкретното домакинство).

Ако и двамата родители загубят работата си, обезщетенията за безработица, които ще получават, ще възлизат на 1037 лв./месец. Новият доход, изчислен на лице от домакинството, ще им даде достъп до детски надбавки от 70 лв./месец към 2013 г. Общият доход на домакинството ще бъде 1107 лв./месец.

Ако двамата родители решат да започнат отново да работят и успеят да си осигурят заетост срещу възнаграждение, равно на 100% от заплатата на СР за всеки от тях, то техният общ доход ще стане 17 285 лв./година, или 1440 лв. месечно. Така семейството отново ще изгуби достъп до детски надбавки, а нетният му доход (след данъци и осигуровки) ще възлиза на 1129 лв./месец, или едва с 22 лв. повече от това, което домакинството би получавало в условия на безработица.

Стойността на капана в този случай е

$$KB (\%) = 100 * (1 - ((1129 - 1107) / (17 285))),$$
$$KB = 98,5\%$$

В разглеждания случай за родителите е по-добре да разчитат на обезщетения за безработица в пълния срок, за който обезщетенията им се полагат, отколкото да се върнат на работа, която е по-нископлатена от предходната им. Негативният стимул за връщане на работа се засилва от допълнителните разходи, които съпътстват полагането на труд (например разходите за транспорт) и усилията, които родителите ще трябва да положат.

Регионален поглед върху абсолютната стойност на КБ

В номинално изражение капанът на безработицата през 2013 г. варира между 53,5 лв./месец за лице, получаващо 67% от заплатата на СР в област Видин, и 242 лв./месец за лице, получаващо 120% от заплатата на СР от София (столица), което всъщност е разликата между това, което безработните в различните области на страната получават

⁶ От 2014 г. размерът на помощта за първо дете остана 35 лв., но тази за второ дете беше покачена на 50 лв. От 2016 г. наред с други промени размерът на надбавките за едно дете се увеличава до 37 лв.

като обезщетения, и това, което биха получавали при полагане на труд срещу същата заплата, която са получавали в миналото. Този подход на сравнение между ситуацията в различните области на страната се налага по две основни причини:

1. Тъй като всички лица и домакинства (независимо от това в коя област на страната живеят) са обект на една и съща данъчно-осигурителна тежест (за една и съща категория труд и година на раждане) и получават обезщетения за безработица по един и същ ред, капанът на безработицата за най-масовия случай на работник трета категория труд, роден след 1960 г. (за който приемаме, че не получава детски надбавки или други помощи), е винаги 81,6% за 2013 г.
2. Голяма част от цените на стоките и услугите, които лицата и домакинствата в различните области на страната потребяват, са на сходни цени.

Предвид това, че хората в своите решения се влияят най-вече от абсолютните и номиналните вместо от реалните и относителните стойности (т.нар. парична илюзия в икономическата теория), тези сериозни номинални разлики между областите в допълнителния доход, който безработният би получил, ако започне работа, най-вероятно създават и различна мотивация за връщане на работа в различните области на страната. Може с основание да се предположи, че един безработен в област Видин (който получава обезщетение за безработица) е по-малко мотивиран да се върне на работа, отколкото лице в неговото положение в столицата или в област Стара Загора.

Ниска икономическа активност и ниско възнаграждение за труд

Анализът на стимулите на индивидите и домакинствата да търсят работа или начин за увеличаване на своя трудов доход не може да бъде пълен, без да бъдат разгледани и други два индикатора – капанът на ниската икономическа активност и капанът на ниското възнаграждение за труд.

Капанът на ниската икономическа активност показва какви ще бъдат финансовите последствия за неактивно лице, което не получава помощи за безработица, но получава социални помощи, ако то премине към трудова заетост. Колкото по-висок е потенциалният доход на едно лице, толкова по-нисък е капанът на ниската икономическа активност и обратно – колкото по-нисък е потенциалният доход, толкова по-висок е капанът.

В зависимост от дохода на това хипотетично лице спрямо този на средния работник⁷, индикаторът през 2013 г. варира от 50,3% (за 33% от заплата на СР) до 35,4% (за 67% от заплата на СР). Средните стойности за ЕС в тези случаи са съответно 69,6% и 54,3%.

Това означава, че финансовите ползи⁸ при намиране на заетост за лицето ще бъдат съответно 49,7 и 64,6% за двете примерни лица в България при 21,4 и 45,7% за ЕС. То-

⁷ Тук се концентрираме върху вариантите, при които лицето получава по-нисък доход от този за средния работник. С нарастването на нивото на потенциално заплащане стойностите на индикатора намаляват, но остават по-високи от средните в ЕС. Например за работник, получаващ 200% от възнаграждението на СР, стойността на показателя е 26,23%.

⁸ Разбира се, получаването на допълнителния доход предполага полагане на труд и поемане на съпътстващите го ежедневни разходи.

ест при равни други условия икономически неактивните лица в България имат много по-голям финансов стимул да се включат в работната сила и да търсят заетост спрямо средностатистически лица в същото положение в ЕС.

Капанът на ниското възнаграждение за труд (КНВТ) от своя страна измерва процента от brutния доход, който е отнет чрез комбинирания ефект от по-високите данъци и осигуровки и евентуалната загубата на достъп до социални помощи. Той показва какъв процент от увеличаващия се брутен доход на работещите отива за данъчно-осигурителни плащания и съответно ги лишава от различни социални помощи.

Формулата за изчисление на този капан е:

$$КНВТ = 100 * (1 - (НД_{67\%} - НД_{33\%}) / (БД_{67\%} - БД_{33\%})),$$

където НД е нетният доход при заплата, равняваща се съответно на 33 и 67% от заплатата на СР, а БД е brutният доход при заплата, равняваща се съответно на 33 и 67% от заплатата на СР.

Обикновено този индикатор се изчислява за самостоятелно живеещо лице без деца и за семейна двойка с две деца, в която работи само съпругът, при повишение на brutната заплата от 33 на 67% от заплатата на СР:

1. От 2008 г. насам нивото му за България при самостоятелно живеещите лица е между 20,9 и 21,6% при средно 41,3% в ЕС през 2013 г. Това означава, че при увеличение на заплатата на едно лице от 37 на 66% от заплатата на СР, лицето ще получи около 78–79% допълнителен брутен доход (въпреки загубата на определени социални помощи) при средно 58,7% за ЕС. И при този показател финансовите стимули за преход към по-високоплатена работа са по-силни в България в сравнение със средните стимули в ЕС.
2. При семейна двойка с две деца (като работи само съпругът) при повишение на brutната заплата от 33 на 67% от заплатата на СР нивото на капана на ниското възнаграждение за труд у нас е между 31–33% в разглеждания период при средно 57–60% за ЕС. Това означава, че при увеличение на brutната заплата на работещия родител от 37 на 66% от заплатата на СР домакинството ще получи около 67–69% допълнителен брутен доход (въпреки загубата на определени социални помощи) при средно 40–43% за ЕС.

Основният фактор за сравнително благоприятните стойности на този индикатор за България е пропорционалното облагане на доходите на физическите лица. Ако данъчната тежест нарастваше с увеличаването на трудовите доходи, капанът на ниското възнаграждение на труд щеше да е по-висок за лицата с потенциално по-висок трудов доход.

Капанът на ниската икономическа активност и капанът на ниското възнаграждение за труд в България са сред най-ниските в ЕС. Този фактор би следвало да води до повишена активност при търсенето на възможности за навлизане или завръщане на пазара на труда, увеличаване на квалификацията и дохода или полагане на допълнителен труд от страна на работещите.

Ефекти от провежданите политики

Кумулативното разглеждане на трите структурни индикатора (капан на безработицата, капан на ниското възнаграждение за труд и капан на ниската икономическа активност) показва, че безработните лица в България нямат особен стимул да търсят възможности за заетост **преди изтичането на срока, в който имат право да получават помощи за безработица**. Такъв се появява едва когато обезщетенията за безработица бъдат преустановени и лицата могат да разчитат само на социални помощи.

В същото време въпреки благоприятните показатели на капана на ниската икономическа активност и капана на ниското възнаграждение за труд икономическата активност на населението остава сравнително ниска, а изкачването по стълбицата на доходите – бавно.

Основната предпоставка за това са структурните характеристики на безработицата в България, т.е. трайното разминаване между уменията на работната ръка и нуждите на бизнеса, все още ниската производителност на труда, ниското образование на населението и липсата на традиции в преквалификацията и ученето през целия живот.

Ако трябва да обособим няколко водещи фактора, които оказват влияние върху стимулите и възможността на безработните и неактивните лица, както и върху тези на лицата, получаващи ниски доходи, то това са:

- ▶ Структура на данъчната система и ниво на данъчно-осигурителното бреме;
- ▶ Ниво на потенциалния трудов доход на лицата (включително ниво на минималната работна заплата);
- ▶ Размер на обезщетенията за безработица и продължителността на тяхното получаване;
- ▶ Размер на социалните плащания и условията за тяхното отпускане.

Структура на данъчната система и ниво на данъчно-осигурителното бреме

Всяко повишаване на осигурителната тежест чрез увеличаването на осигурителните вноски намалява стимулите за преход към по-благоприятно състояние на пазара на труда на безработните, икономически неактивните и заетите на ниски заплати, т.е. води до повишаване на стойностите и на трите капана.

Планираното повишаване на социалноосигурителната тежест през 2017 и 2018 г. с по 1 пр.п. на година ще доведе до увеличаване и на цената на труда, което неизменно ще създаде неблагоприятни финансови стимули както при работодателите, така и при работещите с ниски доходи, безработните лица и хората, разчитащи единствено на социални помощи.

Ниво на потенциалния трудов доход на лицата

Има фактори, които не оказват директно влияние върху размера на отделните капани, но въпреки това имат ефект върху стимулите на лицата да предлагат и търсят заетост. Такъв фактор е минималната работна заплата. Повишаването на мини-

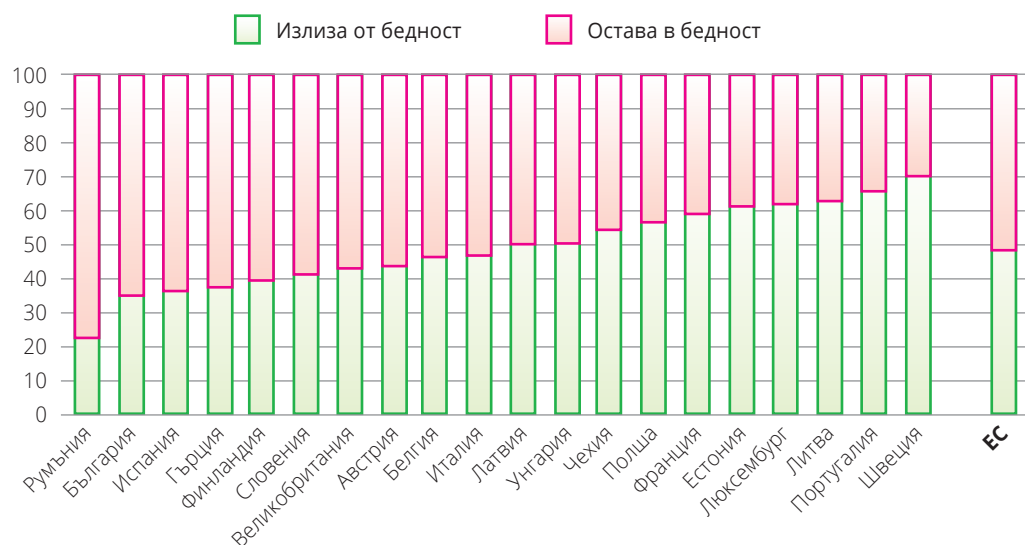
малната работна заплата оскъпява цената на труда, което, от една страна, създава по-високи стимули за търсене на работа от страна на икономически неактивните лица и съответно води до потенциално по-малък капан на ниската икономическа активност (особено сред нискоквалифицираните), а от друга, предизвиква спад в тяхната конкурентоспособност на пазара на труда и съответно намалява вероятността за намиране на работа (което пък създава трайно безработни и увеличава структурната безработица).

Въпреки че безработният българин има около 7 пъти по-висок шанс да изпадне в риск от бедност от работещия му сънародник, данните на Евростат за дела на безработните, чиито доходи са надхвърлили линията на бедността, след като са започнали работа, очертават притеснителна тенденция: шансът на безработните лица да излязат от бедност, след като постъпят отново на работа, е около 35%.

Това наблюдение отново подчертава структурните характеристики на безработицата в България, както и сериозността на предизвикателството „борба с бедността“. С други думи, въпреки че един зает човек е много по-малко вероятно да бъде беден, отколкото едно безработно лице, цели 70% от безработните лица остават бедни дори след завръщане на пазара на труда.

Това обстоятелство налага допълнителен пласт аргументи към дебата за стимулите за започване на работа. Дори лицето да има достатъчен номинален финансов стимул за започване на работа, липсата на възможност за излизане от бедност поради ниско образование и недостатъчни умения остава реална.

Фиг. 2. Дял на безработните лица, които излизат от бедност, след като започнат работа (%)



Източник: ЕК.

Размер на социалните плащания и условията за тяхното отпускане

В годините на разглеждания период (2010–2013 г.) нивото на водещите социални помощи в страната и режимът на тяхното отпускане остават постоянни. От началото на 2014 г. обаче детските надбавки за второ дете се увеличиха, като общата месечна сума за подпомагане на семейства с две деца нарасна от 70 на 80 лв.

По-голямата част от останалите социални помощи не са променени от 2009 г. насам, което е една от причините за постепенния спад в нивото на капана на ниската икономическа активност и капана на ниското възнаграждение за труд.

От чисто статистическа гледна точка увеличаването на социалните помощи:

- ▶ намалява стимулите за търсене на заетост от страна на безработните и икономически неактивните лица чрез повишаване на стойностите на капана на безработицата и капана на ниската икономическа активност; това от своя страна действа като фактор за увеличение на структурната безработица;
- ▶ намалява стимулите на заетите на ниски заплати да полагат допълнителен труд и да подобряват квалификацията си, поне в краткосрочен план, заради увеличаването на разполагаемия им доход без нуждата от полагане на допълнителен труд.

Обезщетенията за безработица и продължителността на тяхното получаване

Размерът на обезщетенията за безработица и режимът на тяхното получаване също имат значение при формирането на стимулите на домакинствата за завръщане към заетост. В България продължителността на получаване на обезщетенията зависи от трудовия стаж и варира между 4 и 12 месеца.

Според разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване (КСО) дневното парично обезщетение за безработица е в размер 60% от средния дневен осигурителен доход, върху който са внесени или дължими вноски за фонд „Безработица“ за последните 24 календарни месеца, предхождащи месеца на прекратяване на осигуряването. Минималният дневен размер на обезщетението се определя за всяка следваща година, като през 2015 г. е 7,20 лв.

По този начин **брутният коефициент на заместване на трудовия доход** от обезщетенията за безработица за лице, получаващо 67% от заплатата на СР у нас, е 60%, което е и най-високото съотношение в страните – членки на ЕС, които не са част от еврозоната.

Ако разгледаме **нетния коефициент на заместване на дохода** за същото лице, стойността за България е още по-висока – цели 77% (при 65% за ЕС). Това означава, че в състояние на безработица лицето получава доход, който е само с 23% по-нисък от неговия предходен нетен доход. Според специализирания Tax and Benefits Calculator на Европейската комисия това е третият най-висок коефициент на заместване на нетния доход след тези в Латвия и Люксембург (във втория месец от получаване на обезщетението) и вторият най-висок след този в Люксембург (в седмия месец на получаване на обезщетението).

В първата година от получаване на обезщетения за безработица размерът им за България е с 21–33 пр.п. по-висок от средния за ЕС. Това е и една от основните предпоставки за високия капан на безработица в страната ни. Също така в 13 от 27-те страни, за които има данни за 2013 г., размерът на обезщетенията за безработица намалява на 7-ия месец от тяхното получаване. Целта на тази „регресивна“ система за изплащане на помощите е именно намаляването на стимулите за дълготраен престои извън заетост. На седмия месец от получаване на обезщетения за безработица коефициентът на заместване на нетния доход в ЕС пада от 55,6 на 43,7%, докато в България остава 77%.

В същото време България е една от 12-те страни, в които получаването на обезщетения за безработица не е възможно за период, по-дълъг от 12 месеца. На 13-ия месец коефициентът на заместване на нетния доход в ЕС пада до малко над 25%, а на 25-ия месец е едва 12,2%.

Периодът, в който безработните лица у нас могат да получават обезщетения, зависи от осигурителния им стаж.

Освен размера на обезщетенията за безработица и продължителността на тяхното получаване има още два фактора, които в различните страни оказват влияние върху стимулите за завръщане на работа: **обхватът на системата за обезщетения при безработица**, т.е. характеристиките на лицата, които могат да участват в нея, и **качеството на контрола** върху получаването на обезщетенията. Вторият фактор включва и ефективното прилагане на съществуващите изисквания за започване на работа при възникване на такава възможност и е в голяма степен зависим от институционалния капацитет на органите, натоварени с посредническата и контролната дейност по намиране на работа. Въпреки някои подобрения през последните години страната ни остава далеч от добрите традиции в сферата на посредничеството за наемане на работна сила⁹.

Заклучение

Намирането на оптимален баланс между политиките, които формират стимулите на безработните, икономически неактивните и работещите срещу ниско трудово възнаграждение лица, е едно от ключовите предизвикателства за осигуряването на устойчивостта и ефективността на социалната система, както и за създаването на условия за дългосрочно включване на пазара на труда на някои от най-силно уязвимите социални групи.

Прегледът на характеристиките на капаните на безработицата, на ниската икономическа активност и на ниското възнаграждение за труд у нас показва, че някои от

⁹ Проблем съществува и по отношение на културата на търсене на работа от страна на безработните. Доверието в държавните бюра по труда остава ниско, но постепенно се покачва. По данни на НСИ през 2014 г. 42,9% от безработните са опитали да намерят работа по този начин при 37,6% през 2009 г. В същото време данните на Евростат показват, че едва 10% от българите използват интернет при търсенето на работа при средно 17% за ЕС. Според НСИ по-малко от 20% от безработните българци участват в конкурси и се явяват на интервюта или изпити. В повечето случаи се търси съдействие то на роднини и познати (над 70%) или директна връзка с работодател (над 50%).

провежданите към момента политики могат да доведат до влошаване на този баланс. Негативните ефекти се проявяват по следните начини:

- ▶ Както покачването на размера на социалните помощи, така и покачването на данъчно-осигурителното бреме имат директен негативен ефект върху стимулите на безработните, икономически неактивните и заетите на ниска заплата лица – фактор, който трябва да бъде взет предвид при определянето на размера на бъдещи увеличения на социалните помощи или социалноосигурителната тежест.
- ▶ Повишаването на минималната работна заплата създава допълнителни стимули за завръщане на пазара на труда, но намалява възможностите на лицата да намерят заетост заради увеличените разходи за труд за работодателите. Тоест нейната възходяща динамика е пречка, която създава условия за превръщането на безработните лица в икономически неактивни.
- ▶ Предвид структурните характеристики на безработицата в България осигуряването на оптимални условия за създаване и намиране на заетост следва да бъде приоритет на политиките в социалната сфера. Въпреки че намирането на работа не е само по себе си предпоставка за излизане от бедност, то увеличава вероятността за по-нататъшно увеличение на трудов доход. Алтернативата – живот през системата за социално осигуряване – води до трайна загуба на конкурентоспособност на трудовия пазар и до трудно обратимо състояние на бедност.
- ▶ Залагането на допълнителни диференциращи критерии по отношение на размера на някои от отпускания в момента социални помощи (като тези по програма „Подпомагане на семейства с деца“) може да помогне за намаляване на отрицателния ефект от тях (и от тяхното увеличение, когато такова се предприема) върху стимулите на безработните, неактивните и работещите на ниски доходи.
- ▶ Съотнесени към нетното заплащане в условия на заетост, обезщетенията за безработица в България са третите най-високи в ЕС на 2-рия месец от получаване на обезщетенията. Тъй като в България не е налице регресивен елемент при определяне на размера на обезщетението (при който неговият размер намалява с времето), стимулите на едно лице да бъде безработно на първия месец от получаване на обезщетението са валидни за целия период, в който то има това право.

Дълготрайният престой извън пазара на труда е нещо, което не е от полза нито на гражданите, нито на осигурителната система. Някои от възможните начини за свиване на капана на безработицата у нас са:

- ▶ Въвеждането на **регресивен елемент**, при който нивото на обезщетенията за безработица постепенно намалява в периода на безработица. Това би могло да спомогне за намаляването на стимулите за дълготрайна доброволна безработица.
- ▶ Намаляване както на вноските във фонд „Безработица“ на НОИ, така и на съвкупния размер на получаваните обезщетения при безработица. Намаление на

съвкупния размер може да се постигне или като се съкрати периодът на получаване на обезщетения, или като се намалят самите месечни обезщетения, или като се комбинират и двете стъпки.

- ▶ Друг възможен вариант е да се запази пълното или част от обезщетението за безработица **при завръщане на работа** преди изтичането на полагащия се период за получаване на обезщетение за безработица. Това реално би увеличило нетния доход след завръщане към работа и също би увеличило стимула за по-скорошно завръщане на работа. Ако едно лице се завърне на работа, то би допринесло със своите данъци и осигурителни вноски за повишаване на приходите в данъчно-осигурителната система, което нетно би намалило разхода на държавата (като осигурител срещу безработица) за изплащането на обезщетението за безработица. В допълнение лицето ще създава добавен продукт за икономиката със своя труд, което има положителен ефект върху цялото съвкупно производство и търсене в страната.

Всеки от по-горе изброените варианти, както и различни комбинации от тях биха спомогнали за намаляването на капана на безработицата и създаването на стимули за работещите за по-бързо завръщане на работа. В противен случай българската икономика (а оттам и данъчно-осигурителната система) ще продължат да губят от продължителния престой в безработица на редица лица, които се възползват от съществуващата система и не бързат да се върнат на работа.

ШЕСТА ГЛАВА

Анализ на връзките между степента на образование на работоспособното население и пазара на труда в България

Знанията и придобитите умения в резултат от образованието са ключов фактор за интегриране или изключване от пазара на труда. Те включват както качеството на образованието, така и неговата продължителност. Заедно те определят икономическия ефект от образованието върху пазара на труда.

Резултатите от някои изследвания (Hanushek, Woessmann 2007) показват, че когнитивните умения имат сериозен ефект върху работното възнаграждение и икономическия растеж, докато други изследвания (Heckman, Layne-Farrar, Todd 1995; Murnane, Willett, Levy 1995) демонстрират зависимостта между продължителността на образованието и наученото в училище, от една страна, и продуктивността на труда, от друга. Когнитивните умения най-общо се изразяват в грамотност – способността човек да чете и пише, и смятане – способността човек да се справя с прости математически операции. Изследователи откриват сходни връзки между образование и производителност на труда и в други страни, като Канада и Великобритания (McIntosh, Vignoles 2001; Finnie, Meng 2001; Green, Riddell 2001).

Класацията PISA на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) оценява математическите и научните способности на децата на 15-годишна възраст, както и способността на участващите в него да разбират и разсъждават върху прочетеното в даден текст. Ниското владение на тези умения показва сериозни затруднения пред използването на четенето като ефективен инструмент за подобряване и разширяване на знанията на даден човек в други области. Според последното изследване PISA 2012 за страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие едва 8% от учениците се представят на отлично ниво при четене, което се изразява в отлично боравене и анализ на непознат текст. Същото е нивото на учениците с отлични научни познания – 8%. Те са способни да идентифицират, обяснят и приложат научни познания в различни практични ситуации. Резултатите по математика са значително по-добри – средно около 13% от учениците в страните от ОИСР се представят отлично. Те могат да създават и боравят с модели, представлящи сложни ситуации, както и да работят стратегически с помощта на добре развити логически умения.

Резултатите на България в класацията PISA традиционно не са високи, а подобренията стават бавно и мъчително. Резултатите от 2012 г. показват, че страната се представя по-добре по математика, но все още остава под средното ниво за страните от ОИСР. Подобриение има и при четене и научни познания, но е твърде малко и позициите спрямо средните за страните от ОИСР остават почти непроменени.

В тази глава е представен анализ на настоящото състояние и очертаващите се тенденции в българското образование през последните години. Целта е да бъде идентифицирана и коментирана връзката между образованието на населението в страната и състоянието на пазара на труда. Този въпрос става още по-важен предвид променящата се структура на икономиката след 2009 г., която неминуемо е свързана и с промяна в търсенето и предлагането на работна сила.

Ниво и структура на образованието на населението

Разпределението на населението на възраст 25–64 години по степен на образование в периода 2009–2013 г. остава почти непроменено, като повече от половината от населението е със средно образование (табл. 1). Този дял нараства почти през целия период с изключение на 2013 г., но най-големият импулс е концентриран през 2010 г., когато увеличението е с около 1,3 пр.п. За сравнение, хората със средно образование през 2013 г. са с 1,4 пр.п. повече спрямо 2009 г. Над двойно по-високо увеличение се наблюдава при хората с висше образование от колежи и университети – с 3,1 пр.п. Разликата се състои в това, че близо половината от ръста е концентрирана през 2013 г., когато висшистите нарастват с 1,5 пр.п. Населението с основно образование представлява по-малко от 20% от населението на страната, като този дял се свива най-рязко през 2010 г. – с 1,5 пр.п.

Таблица 1. Образователна структура на населението на възраст 25–64 години по средногодишни данни от наблюдение на работната сила (%)

	2009	2010	2011	2012	2013
Основно и по-ниско образование	22,1	20,6	20,0	19,0	18,2
Средно образование	54,9	56,2	56,5	57,0	56,3
Висше образование	23,0	23,2	23,6	24,0	25,6
– вкл. колеж	3,8	3,7	3,4	3,2	3,3
– вкл. университет	19,2	19,5	20,2	20,8	22,3

Източник: НСИ.

Данните за учащите в начални, основни и средни училища (табл. 2) навеждат на мисълта, че тази структура може да претърпи сериозни изменения. Заключение то произтича от това, че броят на учащите в начални, основни и средни училища намалява с около 3,3% през учебната 2013/2014 спрямо учебната 2009/2010 година, докато този във висши учебни заведения се свива над два пъти по-бавно – с малко над 1,3%.

Нещо повече – намалелият брой на учениците в начални и основни училища, съответно с 0,5 и 1,7%, е няколко пъти по-малък в сравнение с броя на учащите в средни училища, който намалява с 10,8%. С други думи, през следващите години може да се очаква продължаващо увеличаване на дела на хората на възраст 25–64 години с висше образование за сметка основно на забавяне на ръста или дори намаляване на дела на хората със средно образование.

Таблица 2. Брой учащи в общообразователните училища по групи класове

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Общо	627 163	615 554	608 805	604 773	606 277
I–IV клас	258 340	253 149	250 352	251 962	257 165
V–VIII клас	220 196	215 457	217 143	217 798	216 572
IX–XII клас	148 627	146 948	141 310	135 013	132 540

Източник: НСИ.

При завършилите основно образование (табл. 3) също се наблюдава сериозен спад от 14,9% в периода 2009–2013 г. Той е най-сериозен при завършилите общообразователни училища – 21,5%, като в същото време се наблюдава нарастващ интерес към професионални гимназии с прием след VII клас. През 2013 г. завършилите такива гимназии са с 28% повече в сравнение с 2009 г.

Таблица 3. Брой завършили основно образование в различните видове училища

	2009	2010	2011	2012	2013
Общо	63 557	61 014	56 753	53 929	54 116
Общообразователни училища	54 364	51 247	45 407	42 798	42 680
Специални училища	256	260	186	178	127
Училища по изкуствата и спорт	738	705	690	838	912
Професионални гимназии с прием след VII клас	7853	8385	10 101	9743	10 064
Професионални училища с прием след VI и VII клас	346	417	369	372	333

Източник: НСИ.

Завършилите висше образование (табл. 4) в периода 2009–2013 г. се увеличават с близо 15%, като най-голям принос за това имат завършилите бакалаври и магистри, които през 2013 г. са с над 20% повече в сравнение с 2009 г.

Таблица 4. Брой завършили висше образование по образователно-квалификационна степен

	2009	2010	2011	2012*	2013
Общо	57 803	60 523	64 043	64 091	66 423
Професионален бакалавър	6769	6929	7555	4151	3462
Бакалавър	28 732	29 548	31 907	33 804	34 841
Магистър	21 666	23 450	23 943	25 157	26 918
Доктор	636	596	638	979	1202

Източник: НСИ.

* Броят на завършилите с образователно-квалификационна степен „професионален бакалавър“ намалява значително поради преобразуването на самостоятелен частен колеж в университет и презаписването на студентите от ОКС „професионален бакалавър“ в ОКС „бакалавър“.

От структурата на завършилите професионални бакалаври (табл. 5) се вижда, че четирите най-предпочитани специалности, които през 2013 г. обхващат близо 85% от всички завършили тази степен, са „Стопански науки и администрация“, „Технически науки и технически професии“, „Здравеопазване“ и „Спорт, туризъм и хотелиерство“. До 2011 г. голям дял заемат и завършилите „Науки за обществото и човешкото поведение“, който надхвърля 20%, но в следващите две години той се свива значително. От 2012 г. се наблюдава и свиване на дела на завършилите „Стопански науки“, което заедно с намаляващия дял на завършилите „Науки за обществото“ е резултат от преобразуването на самостоятелен частен колеж в университет и презаписването на студентите от ОКС „професионален бакалавър“ в ОКС „бакалавър“. От данните прави впечатление, че „Технически науки“, „Здравеопазване“ и „Туризъм“ се радват на растящ интерес през последните години за сметка на стопанските науки, чийто дял намалява след 2011 г. Структурата на студентите в периода 2009–2013 г. силно наподобява тази на завършилите, т.е. може да се очаква в следващите няколко години структурата на завършилите да остане почти непроменена.

Таблица 5. Структура на завършилите образователно-квалификационна степен „професионален бакалавър“ по тесни области на образованието (%)

	2009	2010	2011	2012	2013
Стопански науки и администрация	44,4	45,6	49,0	44,6	38,7
Технически науки и технически професии	10,5	9,8	8,3	14,1	14,8
Здравеопазване	6,8	6,3	6,4	13,0	16,1
Спорт, туризъм и хотелиерство	12,8	10,6	9,0	14,8	15,3

Източник: НСИ.

Структурата на завършилите бакалавърска степен на образование се различава значително от тази на завършилите образователно-квалификационна степен „професионален бакалавър“. Освен различната структура завършилите четирите водещи специалности съставят 68,4% от всички бакалаври в сравнение с 85% при професионалните бакалаври, което означава, че интересът на бакалаврите е по-малко концентриран. Две от водещите специалности са същите – „Стопански науки и администрация“ и „Технически науки и технически професии“. Делът на завършилите представлява 41,5% от всички бакалаври през 2013 г. в сравнение с 53,5% при професионалните бакалаври. Разлика се наблюдава и при динамиката през годините – делът на завършилите „Стопански науки“ остава почти непроменен през периода 2009–2013 г., докато делът на завършилите „Технически науки“ дори се свива. Друга сериозна разлика се наблюдава при големия дял на завършилите „Науки за обществото“, който расте след 2011 г. заради преобразуването на частен колеж в университет.

При структурата на студентите в образователно-квалификационна степен „бакалавър“ (табл. 6) се наблюдават известни различия със структурата на завършилите. Делът на учащите в специалности „Науки за обществото“ и „Стопански науки“ през учебната 2013–2014 г. е по-нисък в сравнение с дела на завършилите тези специалности. В същото време делът на студентите, изучаващи „Технически науки“, е по-висок в сравнение с дела на завършилите тази образователно-квалификационна степен. Това създава предпоставки за промяна в структурата на завършилите с бакалавърска степен, въпреки че подобно съотношение между учащи и завършили в тези специалности се наблюдава през целия период 2009–2013 г.

В периода 2009–2013 г. приемните места в университетите за обучение на студенти в областта на техническите науки и техническите професии се увеличават от близо 7,8 хил. до 10,2 хил., което вероятно отразява по-високото търсене на такива специалисти от страна на реалния сектор. Увеличението на приемните места е в размер на 31,6%, докато учащите в тези специалности нарастват с малко над 10% в същия период. Същевременно учащите в областта на технически науки и техническите професии през 2013–2014 г. са 4770, докато приемните места в университетите са 10 260. Слабото увеличение на учащите, както и това, че те заемат под половината от приемните места в тази област, може да са индикация за по-бавно увеличение на интереса

Таблица 6. Структура на завършилите образователно-квалификационна степен „бакалавър“ по тесни области на образованието (%)

	2009	2010	2011	2012	2013
Подготовка на учители и науки за образованието	8,9	7,9	7,3	7,4	8,3
Науки за обществото и човешкото поведение	15,4	15,2	16,5	18,1	18,6
Стопански науки и администрация	27,4	26,4	27,4	28,8	27,8
Технически науки и технически професии	15,1	15,3	14	13,8	13,7

Източник: НСИ.

на студентите към тези специалности, както и на нереалистично високия дял на приемните места в тази образователна област.

Четирите водещи специалности при завършилите магистратура обхващат 64,4% от всички магистри в страната през 2013 г., но за разлика от завършилите бакалаври концентрацията в една област на образование е значително по-висока. Така завършилите „Стопански науки“ през 2013 г. са 38%, докато делът на завършилите втората най-популярна област на образование „Науки за обществото и човешкото поведение“ са едва 10,6%. При тях липсва ясно изразена тенденция на изменение в периода 2009–2013 г.

За разлика от връзката между структурата на студентите и завършилите бакалаври по тесни области на образование разминаването при магистрите (табл. 7) е значително по-голямо. Разминаването е особено изразено при изучаващите „Стопански науки“, които са едва 25% от всички студенти на фона на 38% магистри в тази област на образование. Това предполага сериозни промени в структурата на завършилите през следващите години. В същото време студентите в област „Здравеопазване“ са 16,5% от всички, което е над два пъти повече от дела на завършилите. Въпреки че такова разминаване се наблюдава и в предходни години, то се увеличава от 6,3 пр.п. през 2009 г. до 9,1 пр.п. през 2013 г. Това предполага засилен интерес към тези специалности или повишени/затегнати стандарти за завършване на специалността.

Таблица 7. Структура на завършилите образователно-квалификационна степен „магистър“ по тесни области на образованието (%)

	2009	2010	2011	2012	2013
Науки за обществото и човешкото поведение	12,5	11,9	13,5	12,3	10,6
Стопански науки и администрация	39,6	39,0	34,8	34,9	38,0
Технически науки и технически професии	9,4	8,8	8,8	9,2	8,4
Здравеопазване	7,1	7,3	8,3	8,1	7,4

Източник: НСИ.

Данните за учащите и завършилите в трите образователно-квалификационни степени навеждат на мисълта за промяна в предлагането и търсенето на образование. По-високият дял на студенти в технически специалности и здравеопазване показва по-високо предлагане от университетите и интерес от страна на студентите и вероятно откликва на засиленото търсене на такива специалисти от страната и чужбина, като в следващите няколко години постепенно може да промени структурата на населението с висша образователна степен. При други специалности, като „Подготовка на учители и науки за образованието“, делът на студентите и завършилите е почти идентичен, което показва запазване на интереса към тях. При трети, като „Стопански науки и администрация“, се наблюдава намаляващ интерес, което също е естествен отговор на условията на пазара на труда и по-конкретно на пренасищането на пазара с такива специалисти.

Връзка между образованието и пазара на труда

От прегледа на заетите лица се вижда, че над половината от заетите лица в България през 2013 г. – 59%, са със средно образование, а от тях близо 66% са с придобита професионална квалификация. След тях се нареждат висшистите с дял от 30% сред заетите, а останалите малко над 10% се падат на хора с основно и по-ниско образование. В периода 2008–2013 г. дялът на заетите със средно образование остава почти непроменен, но при работещите с висше и основно или по-ниско образование настъпват промени. Дялът на висшистите постепенно се увеличава от 25,5% през 2008 г. до 30% през 2013 г., докато този на заетите с основно образование се понижава от близо 13 до малко над 9% в същия период. Заетите с начално и по-ниско образование намаляват от близо 2% през 2008 г. до 1,2% през 2013 г.

Независимо че дялът на хората със средно образование остава почти непроменен в разглеждания период, през 2013 г. те са с 261,4 хил. по-малко в сравнение с 2008 г., като 82% от тях са хора с придобита професионална квалификация. Загубата на работни места е сериозна и при хората с основно образование – 164,4 хил. по-малко заети. Прави впечатление, че и при двете групи работещи загубата на работни места започва още през 2009 г. и настъпва постепенно през годините, като най-големият спад на заетите е концентриран през 2010 г. Това не е изненада предвид близо едногодишния лаг/закъснение, с който пазарът на труда реагира на промените в брутното производство. В същото време броят на заетите с висше образование се свива единствено през 2010 и 2011 г., докато при другите групи намаляването на работни места е през целия период. Още през 2012 г. броят на заетите с висше образование започва да се възстановява, като през 2013 г. скача с близо 50 хил. на годишна база.

От развитието на пазара на труда в периода 2008–2013 г. може да се направи заключение, че заетите с висше образование са много по-слабо засегнати от негативните икономически тенденции и много по-бързо се възстановяват от тях. В същото време най-голямата група заети – тези със средно образование, е най-потърпевша и бележи най-голям спад на заетите. Заетите с основно образование също са сред най-пострадалите от кризата. Това може да се обясни с частично „прегряващата“ икономика на страната през 2008 г., което води до глад за работна ръка. В резултат на това се наемат работници с по-ниска от необходимата квалификация и се обучават на място, но след забавяне на икономическата активност работниците с по-ниска степен на образование и квалификация се освобождават първи.

Горните заключения се потвърждават единствено от данните за коефициента на заетост по степени на образование. От тях се вижда, че близо 70% от хората с висше образование на възраст 15 и повече години са заети в сравнение с близо 55% от тези със средно образование и близо 20% от тези с основно. Положителната връзка между наличието на научна и/или професионална квалификация и заетостта се вижда още по-ясно при заетите със средно образование и придобита професионална квалификация. Независимо че в периода 2008–2013 г. в тази група са загубени най-много работни места, коефициентът на заетост при хората с придобита професионална ква-

лификация е по-висок в сравнение с цялата група заети със средно образование и е по-близо до коефициента на заетост на хората с висше образование.

Представянето на България по отношение на заетостта сред населението със завършен X клас (фиг. 1) не е особено добро в сравнение с останалите страни в Европа и е далеч от средното за страните от Европейския съюз. С коефициент на заетост от малко над 20% сред лицата със завършен X клас на възраст 15–74 години България изпреварва единствено Унгария, Полша, Чехия, Литва и Словакия. Средното ниво за Европейския съюз надхвърля 35%, а в топ 3 на разглежданите страни коефициентът е над 50%.

Картината изглежда малко по-добре при коефициента на заетост сред лицата със средно образование на възраст 15–74 години, където България изпреварва седем от разглежданите страни през 2013 г. (фиг. 2). Независимо от това с коефициент малко над 57% страната все още изостава по този показател в сравнение със средното ниво за страните от Европейския съюз – 62%. Топ 5 на страните в тази класация имат коефициент на заетост от поне 70%. Причина за изоставането на коефициента на заетост при хората със средно образование в сравнение с останалите страни в Европа може да се търси във все още слабото използване на образованието през целия живот и професионалната квалификация. Едва малко под 7% от хората на възраст 18–64 го-

Фиг. 1. Коефициент на заетост на населението на 15–74 години със завършен X клас и по-ниско образование през 2013 г. (%)

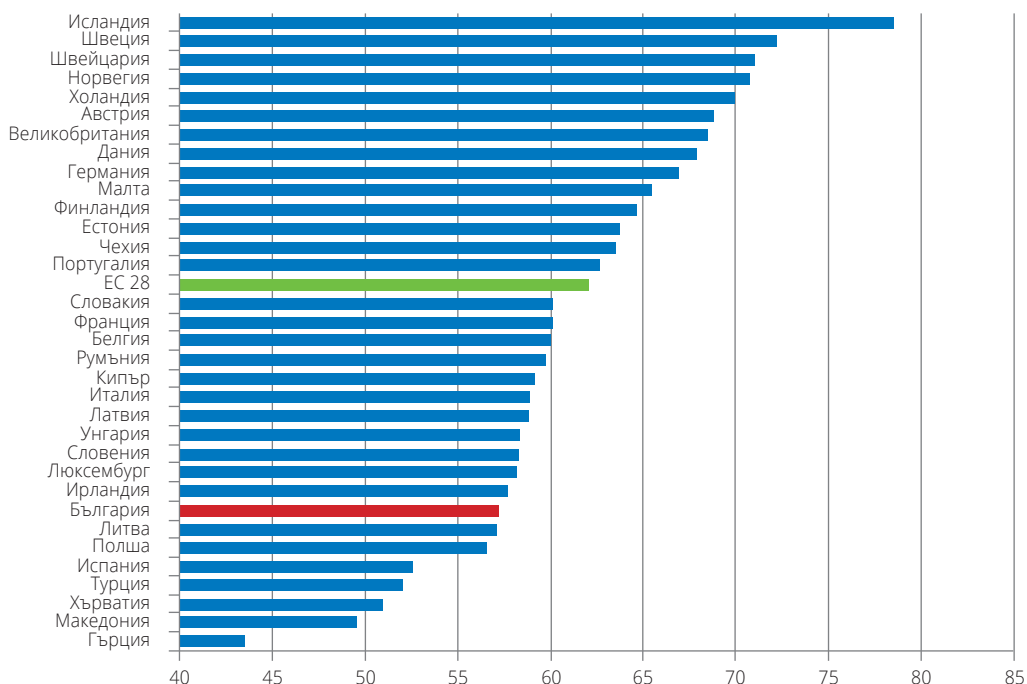


Източник: Евростат.

дини се възползват от този тип образование, което е най-ниският дял в Европа при средно ниво от 16%. Друга причина е като цяло по-ниската икономическа активност на населението в България, измерена чрез коефициента на заетост на населението.

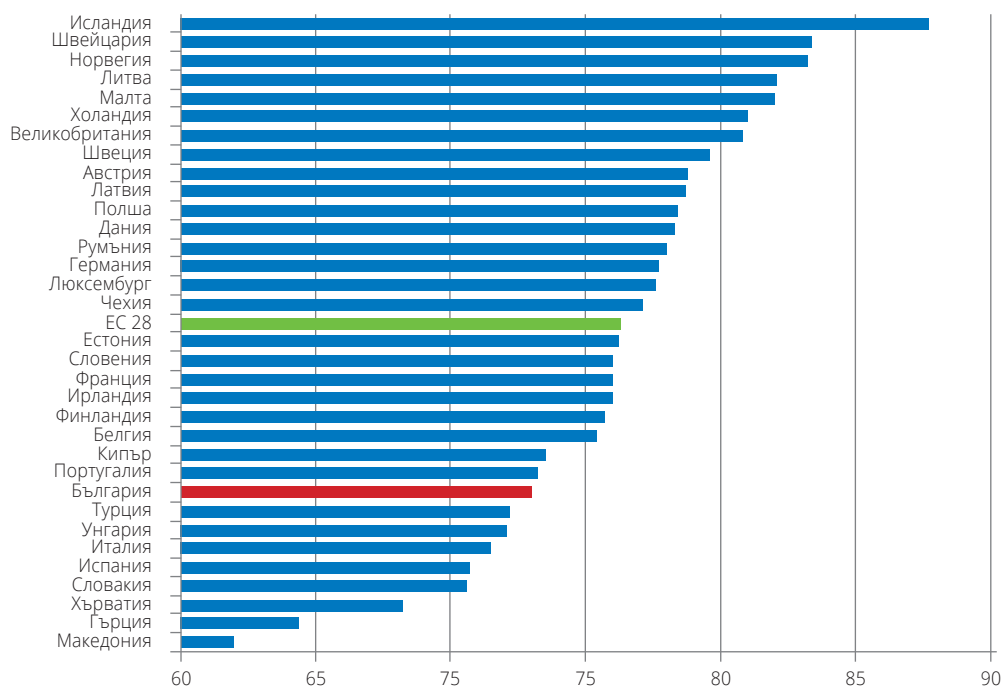
По отношение на коефициента на заетост през 2013 г. на завършилите висше образование лица на възраст 15–74 години представянето на България е още по-добро (фиг. 3), а разликите със средното ниво в страните от Европейския съюз и лидерите в класацията са още по-малки. Въпреки че страната изостава и по този показател, намаляващата разлика в коефициента на заетост при висшистите в сравнение с останалите страни навежда на две заключения. Първо, заетостта при висшистите все още има поле за развитие, тъй като се наблюдава изоставане в сравнение с останалите страни. Второ, сегашната структура на икономиката на България не позволява да се използва пълният трудов капацитет на хората с висше образование, т.е. има известно разминаване между предлагането на професионални качества и умения и търсенето на такива. Като се има предвид това, механичното увеличение на хората с висше образование, без да има промяна в структурата им, едва ли може да се очаква то да бъде от полза за икономиката, тъй като трябва да бъде съобразено с търсенето на професионални качества и умения.

Фиг. 2. Коефициент на заетост на населението на 15–74 години със средно образование през 2013 г. (%)



Източник: Евростат.

Фиг. 3. Коефициент на заетост на населението на 15–74 години с висше образование през 2013 г. (%)

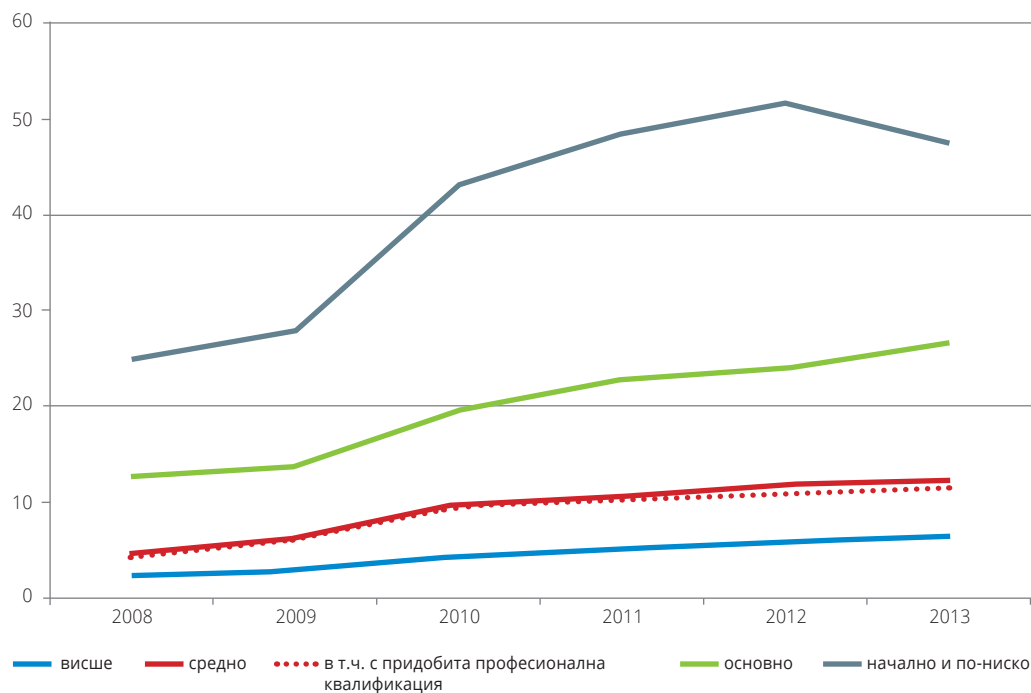


Източник: Евростат.

Независимо от констатираната положителна връзка между образованието и заетостта, това не означава, че някоя група заети е имунизирана срещу негативно влияние от забавяне на икономическата активност в страната (фиг. 4). Така коефициентът на безработица при лицата на 15 и повече години с висше образование се увеличава от 2,3% през 2008 г. до 6,4% през 2013 г. Въпреки че коефициентът на безработица расте най-бързо при хората с основно или по-ниско образование, това не се дължи изцяло на негативните ефекти от икономическата криза върху пазара на труда. Немалка роля играе и статистическият ефект от изчисляването им, тъй като коефициентът на безработица се изчислява на база на икономически активните лица на 15 и повече години. С други думи, ако дотогава неактивни лица започнат да си търсят работа, например поради намалели доходи в домакинството или окуражаване на доскоро обезкуражени лица, това не е признак на икономическо влошаване, а напротив. В същото време, ако част от икономически активните хора спрат да си търсят работа по една или друга причина (например повишаване на цените на активи, в които домакинствата спестяват – напр. недвижимости), това увеличава коефициента на безработицата, без да е съпътствано с влошаване на икономическите процеси.

През 2013 г. икономически активните лица с основно образование са с близо 26% по-малко в сравнение с 2008 г., а тези с начално или по-ниско са с 23,1% по-малко. Не-

Фиг. 4. Коефициент на безработица по степен на образование на населението на 15 и повече години (%)



Източник: НСИ.

зависимо от това данните потвърждават заключението, че по-високата степен на образование намалява негативните ефекти от забавянето на икономическата активност върху заетостта на съответната група.

От данните на НСИ за заетите по класове професии може да се направи малко по-различен разрез на пазара на труда, чрез който да се анализира динамиката в търсенето на работници с дадено образование и квалификация. Петте квалификационни групи професии, в които през 2013 г. са концентрирани близо 75% от заетите, са „Персонал, зает с услуги за населението, търговията и охраната“; „Аналитични специалисти“; „Квалифицирани производствени работници и сродни на тях занаятчии“; „Оператори на машини и съоръжения и работници по монтаж на изделия“; „Професии, неизискващи специална квалификация“. Именно при тях се наблюдават и най-сериозните изменения в периода 2009–2013 г. Най-голямо увеличение се наблюдава при дела на персонала, зает с услуги за населението, който през 2013 г. е с 5,3 пр.п. по-висок в сравнение с 2008 г. Заетите в тази квалификационна група са 21,2% от всички заети в икономиката през 2013 г. Присъщите дейности включват: „организация и извършване на услуги по време на пътуване; организиране на домакинство; приготвяне и сервиране на храна и напитки; грижи по отглеждане на деца; извършване на елементарно здравно и подобно обслужване в домовете; лични грижи като фризьорство

или козметика; компаньонство; предсказване на бъдещето и астрология“ и др., сочи Националната класификация на професиите и длъжностите в Република България. За практикуване на повечето професии се изисква завършен поне X клас¹.

Увеличава се и броят на аналитичните специалисти, които през 2013 г. представляват 15,6% от всички заети в страната. В периода 2009–2013 г. делът им нараства с 3,3 пр.п. Дейностите в този клас професия включват „провеждане на изследвания и анализиране на резултатите от тях; разработване на концепции, теории, методологии и методики; прилагане на съществуващите знания в областта на физическите и математическите науки, инженерните науки и технологии, хуманитарните науки“ и др. За изпълнението им е необходимо минимално ниво на образование „бакалавър“.

Третата по големина квалификационна група са квалифицираните производствени работници и сродните на тях занаятчии, които през 2013 г. представляват 13,2% от всички заети. За разлика от предните две групи при тези работници загубата на работни места в периода 2009–2013 г. е най-висока – 147,6 хил. работни места, а делът им спада с 2,7 пр.п. Дейностите в тази квалификационна група включват „добив и обработка на минерали; строителство, поддържане и ремонт на сгради и други конструкции; изтегляне, леене и формоване на метал; производство на машини, инструменти, оборудване и други метални изделия“ и др. За практикуване на повечето професии в този клас се изисква завършен поне X клас.

Спад се наблюдава и при операторите на машини и съоръжения и работниците по монтаж на изделия. Тази група заети представляват близо 13% от всички заети през 2013 г., като броят им намалява с 90,2 хил. души, а делът им – с 1 пр.п. в периода 2009–2013 г. Работата на заетите в тази квалификационна група „изисква главно опит и познания за използваните производствени и селскостопански машини и оборудване, притежаване на умения за изпълнение на машинните операции, както и способност за приспособяване към технологически нововъведения. Повечето от професиите в тази клас изискват знания и умения, отговарящи на изискванията за второ образователно и квалификационно ниво“.

Заетите в професии, неизискващи специална квалификация, възлизат на 10,5% от всички заети през 2013 г. Те също бележат сериозен спад в периода 2009–2013 г. – 126,2 хил. работни места, а делът им от всички заети в икономиката намалява с 2,4 пр.п. Към работещите в тази квалификационна група няма никакви изисквания за образование или професионална квалификация.

От направения преглед се вижда, че структурата на пазара на труда през 2013 г. е такава, че за един на всеки трима заети минималното изискване за постъпване на работа е да имат завършено поне средно образование (табл. 8). Прави също впечатление, че загубата на работни места най-силно се усеща именно при тези квалификационни групи професии, при които минималните изисквания за образование и квалификация са най-ниски. Това не важи единствено за заетите с услуги за населението, търговия и охрана, при които се наблюдава увеличение, което може да се обясни с доброто развитие на туризма след 2009 г. и създаването на работни места в този и

¹ Национална класификация на професиите и длъжностите в Република България, 2011.

свързаните с него сектори на услугите. Повишаването на относителния дял на заетите аналитични специалисти вероятно отразява постоянното създаване на работни места за висококвалифицирани работници с инженерни, компютърни и математически специалности, което не беше повлияно от кризата.

Таблица 8. Структура на пазара на труда по квалификационни групи професии (%)

	2008		2013	
	дял	хил. бр.	дял	хил. бр.
Общо		3360,7		2934,9
Законодатели, висши служители и ръководители	6,57	220,8	6,61	194,1
Аналитични специалисти	12,34	414,8	15,63	458,8
Техници и други приложни специалисти	9,68	325,3	8,72	256,0
Административен персонал	7,20	241,9	6,47	189,9
Персонал, зает с услуги за населението, търговията и охраната	15,86	532,9	21,17	621,4
Квалифицирани работници в селското, горското, рибното и ловното стопанство	4,61	155,0	3,91	114,8
Квалифицирани производствени работници и сродни на тях занаятчии	15,93	535,2	13,21	387,6
Оператори на машини и съоръжения и работници по монтаж на изделия	13,99	470,3	12,95	380,1
Професии, неизискващи специална квалификация	12,93	434,7	10,51	308,5

Източник: НСИ.

Тези заключения допълнително се потвърждават от данните на НСИ за свободните работни места. От тях се вижда, че едно от всеки три свободни работни места през 2013 г. е за аналитичен специалист, което е увеличение в сравнение с 2009 г., когато едно от всеки четири свободни работни места е било за аналитичен специалист. В абсолютно изражение в периода 2009–2013 г. не се наблюдават сериозни изменения в броя свободни места за такива специалисти с изключение на периода 2011–2012 г., когато има лек ръст. Сходна тенденция демонстрират свободните работни места за персонал, зает с услуги за населението, търговия и охрана, макар техният дял да е значително по-малък – 11,3% през 2013 г.

Друга група професии, при чийто дял в свободните работни места се наблюдава сериозно увеличение, е „Персонал, зает с услуги за населението, търговия и охрана“. Това е в контраст с тенденциите при останалите групи професии, при които минималното изискване за образование и квалификация е сравнително ниско. Възможно обяснение, от една страна, е голямото текучество на работещите подобни професии, а от друга – известно реструктуриране на икономическите дейности, конкуренция и преразпределяне на пазарни дялове.

Въпреки че делът на свободните работни места за оператори на машини през 2013 г. е сравнително висок – 14,3%, тези работни места бележат спад в абсолютно изражение през годините. С други думи, такива работници все още имат водещ дял при свободните работни места, но се търсят по-малко на брой специалисти. Това, от една страна, може да се обясни с подобряването на технологичната база, което позволява намаляването на човешкия фактор при производството на дадена стока или услуга. От друга страна, в периода 2009–2013 г. инвестициите в основен капитал се свиват през всяка година с изключение на 2012 г., което заедно със стремежа към повишаване на ефективността вероятно води до ограничаване на търсенето на работници със съответната квалификация и намаляване на заетите. Възможно е данните да се прочетат по следния начин – въпреки свитото производство и намаляването на инвестициите в машини и оборудване по време на кризата и в началото на възстановяването от нея хроничният недостиг на средни специалисти, които могат да работят с машини, остава един от големите проблеми на пазара на труда. Сред ключовите причини за този недостиг са емиграцията на такива специалисти към по-развити страни, където заплащането за този труд е по-високо, както и липсата на интерес от страна на учениците към такива специалности и западането на професионалното образование и в количествено (брой училища, паралелки и обучавани деца), и в качествено отношение (остаряла материална база и методи на обучение). С други думи, хем се обучават по-малко специалисти, хем голяма част от тези специалисти емигрират.

Таблица 9. Свободни работни места по квалификационни групи професии (%)

	2009		2013	
	дял	бр.	дял	бр.
Президент, законодатели, висши служители и ръководители	6,0	1065	6,6	946
Аналитични специалисти	27,3	4821	33,7	4827
Техници и други приложни специалисти	17,1	3015	9,5	1355
Административен персонал	7,7	1364	5,3	756
Персонал, зает с услуги за населението, търговията и охраната	9,0	1583	11,3	1620
Квалифицирани работници в селското, горското, рибното и ловното стопанство	0,5	89	1,0	145
Квалифицирани производствени работници и сродни на тях занаятчии	8,5	1499	10,1	1443
Оператори на машини и съоръжения и работници по монтаж на изделия	15,4	2718	14,3	2042
Професии, неизискващи специална квалификация	8,5	1504	8,3	1187

Източник: НСИ.

Сериозен спад се наблюдава при свободните работни места за техници и други приложни специалисти, чийто дял се свива от 17% през 2009 г. до 9,5% през 2013 г. В номинално изражение спадът е с 1660 свободни работни места, като през 2013 г. броят на търсените нови работници е 1355.

Данните за свободните работни места (табл. 9) потвърждават тенденцията за нарастващо търсене на аналитични специалисти с минимално изискване за висше образование за сметка на сериозен спад при групите професии, при които изискването за образование и квалификация е средно или по-ниско.

Може да се приеме, че структурата на заетите аналитични специалисти по икономически дейности се променя сравнително бавно, тъй като е необходимо сериозно технологично време за преквалифициране на работещите. По данни на Националния осигурителен институт (НОИ) към 2012 г. над половината от аналитичните специалисти са концентрирани в следните икономически дейности:

- ▶ Дейности в областта на информационните технологии; информационни услуги; операции с недвижими имоти; професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности – близо 19%;
- ▶ Дейност на болници (само за медицинска сестра, акушерка, рехабилитатор и лаборант) – 9,4%;
- ▶ Дейност на болници (без началник клиника/отделение, медицинска сестра, акушерка, рехабилитатор и лаборант, включително главните и старшите) – 6,7%;
- ▶ Хуманно здравеопазване и социална работа (без медицинска сестра, акушерка, рехабилитатор и лаборант, включително главните и старшите); ветеринарномедицинска дейност – 5,9%;
- ▶ Финансови и застрахователни дейности – 5,5%;
- ▶ Търговия на едро и дребно с автомобили и мотоциклети, техническо обслужване и ремонт; търговия на едро, без търговията с автомобили и мотоциклети; търговия на дребно, без търговията с автомобили и мотоциклети – 5,3%.

Реално голямата част от заетите аналитични специалисти са в сектора на здравеопазването – малко над 22%, следвани от информационните и комуникационните услуги. Може да се очаква, че търсенето на работна ръка в тези две групи заети ще нараства предвид променящата се демографска структура на населението, която води до увеличено търсене на здравни и социални услуги и до все по-сериозното развитие на бранша на информационните и комуникационните услуги в България като основен износен отрасъл.

Завършилите висше образование, вкл. професионален бакалавър, в областта на здравеопазването, вкл. ветеринарна медицина, през 2013 г. са 6% от всички завършили. В същото време заетите от тези 6% в сферата на образованието представляват 22% от всички аналитични специалисти и над 50% от всички заети в сектора. Това означава, че дори и в момента реализацията на тези специалисти е изключително висока на фона на останалите икономически дейности. Въпреки това и въпреки сравнително високия дял на учащите в тези специалности от години стои нерешен проблемът с отлива на здравни работници към други страни. Ако тези процеси продължат или дори се засилят предвид ескалиращите проблеми в сектора от последните две години, това

може да създаде още по-голям дефицит на способни и образовани хора, които да отговорят на по-високото търсене на специалисти в здравеопазването.

Откриването на връзка между завършилите каквото и да било образование и заетите в сектора на информационните и комуникационните технологии е проблематично, тъй като практиката е доказала, че работещите в тази сфера не са единствено завършилите информатика и информационни технологии. Въпреки това може да се твърди, че хора с висше образование по математика и статистика, информатика, технически науки и технически професии имат по-голяма склонност към реализация в сферата на информационните и комуникационните технологии. Тъй като няма налични данни за това в какви сфери са реализирани завършилите тези три специалности, може единствено да се спекулира дали растящото търсене на кадри в сферата на информационните и комуникационните технологии се посреща с ръст на предлагането. В периода 2009–2013 г. се наблюдава ръст на завършилите тези специалности от 27%, докато в същото време делът на завършилите тези три специалности от всички висшисти в страната се увеличава от 14 на 15%. Това показва, че ръстът в броя завършили се дължи в по-малка степен на увеличаващия се интерес към тези специалности, отколкото на цялостното увеличение на завършилите висше образование. Големият дял на аналитичните специалисти в сферата на информационните и комуникационните технологии и липсата на съществена промяна в дела на завършилите висше образование, които лесно могат да се реализират в този сектор, са предпоставки за създаване на дефицит на кадри в тази сфера. Различни участници в сектора неведнъж са повдигали този въпрос. Данните по-скоро навеждат на мисълта за запазване на ситуацията в този ѝ вид поне в следващите няколко години, тъй като преориентирането на студентите към специалности, с помощта на които могат по-лесно да осигурят професионалната си реализация, става сравнително бавно.

Изводи и заключения

Прегледът на развитието на пазара на труда през последни години и състоянието му през 2013 г. и на процесите в образованието и професионалната квалификация на населението в страната води до няколко заключения. На първо място, наблюдава се ясна положителна връзка между степента на образование и заетостта – колкото по-образовани са хората, толкова по-слабо усещат негативните ефекти от намалената икономическа активност след 2009 г. Тези наблюдения не са изолирани единствено до хората с висше образование. Положителната връзка между нивото на образование и професионална квалификация и заетостта се вижда най-ясно при заетите със средно образование и придобита професионална квалификация. При тях коефициентът на заетост е над този за цялата група на заетите със средно образование и се доближава до коефициента на заетост сред хората с висше образование.

Причината за изоставане на коефициента на заетост при хората със средно образование както по отношение на другите групи заети в България, така и в сравнение със същата група в други страни в Европа може да се търси в ниското ниво на участие в образование през целия живот и професионална квалификация. Едва малко под 7% от

хората на възраст 18–64 години се възползват от подобни възможности, което е най-ниският дял в Европа при средно ниво от 16%.

Коефициентът на заетост на хората с висше образование в България изостава леко в сравнение с нивата в останалите страни в Европа, но разликите са значително по-малки в сравнение с коефициента на заетост при останалите групи с различна образователна степен. Изоставането на коефициента на заетост при висшистите навежда на две заключения. Първо, има поле за увеличаване на заетостта при висшистите, т.е. в следващите години ще се търсят повече хора с по-висока степен на образование. Второ, по-ниският коефициент на заетост при висшистите в сравнение с други страни показва, че настоящата структура на българската икономика не позволява да се използва пълният капацитет на завършилите висше образование поради разминаване между търсенето и предлагането на професионални умения. От тази гледна точка механичното увеличение на висшистите, без то да е съпроводено с промяна в профила им на обучение, така че да се намали разминаването между търсене и предлагане на професионални умения, няма да доведе до по-висока заетост при висшистите.

Разбивката на пазара на труда по квалификационни групи професии показва, че в периода 2009–2013 г. при всички групи с минимално изискване за образователна квалификация под средно образование се наблюдават спадове. Единственото изключение е персоналът, зает с услуги за населението. Един от всеки петима заети е в тази квалификационна група, като делът ѝ през 2013 г. е с 5,3 пр.п. по-висок в сравнение с 2008 г.

Увеличение се наблюдава и при аналитичните специалисти, които през 2013 г. представляват 15,6% от всички заети в страната. В периода 2008–2013 г. делът им нараства с 3,3 пр.п. Голяма част от тези специалисти са концентрирани в два сектора – здравеопазване и информационни и комуникационни услуги. Може да се очаква, че търсенето на специалисти в тези два сектора ще се увеличава предвид променящата се демографска структура на населението, която води до увеличено търсене на здравни и социални услуги, и все по-сериозното развитие на бранша на информационните и комуникационните технологии като ключов износен отрасъл. В същото време се очертава сериозен проблем при предлагането на съответните професионални умения за посрещане на повишеното търсене. От години страната изпитва глад за професионалисти в сферата на здравеопазването, тъй като има постоянен отлив на здравни работници от страната. Ако тези процеси продължат или дори се засилят предвид ескалиращите проблеми в сектора от последните две години, това може да създаде още по-голям дефицит на способни и образовани хора, които да отговорят на по-високото търсене на специалисти в здравеопазването.

Сходно е и положението по отношение на специалистите в сферата на информационните и комуникационните технологии, макар там проблемът да е и в недостатъчния интерес към специалностите, които могат да подготвят студентите за този тип работа. Въпреки че се наблюдава сериозно увеличение в абсолютния брой на завършилите математика и статистика, информатика, технически науки и технически професии в периода 2008–2013 г., делът им от всички завършили студенти се увеличава от 14 на 15%. С други думи, увеличението се дължи в по-малка степен на растящ интерес, отколкото на цялостното увеличение на завършилите висше образование.

СЕДМА ГЛАВА

Професионално образование и заетост

Предимства, слабости, възможности и опасности

Основен смисъл и предимство на професионалното образование е възможността му да създава пряка връзка между младежите и пазара на труда. Качественото професионално образование произвежда подготвени кадри, които осигуряват конкурентни предимства на всяка една икономика.

Целта на настоящото изследване е да проследи връзката между професионалното образование и пазара на труда в България.

Множество научни изследвания и емпирични анализи доказват, че качественото професионално образование води до редица положителни ефекти както за работната сила и предприятията, така и за държавата и икономиката като цяло. Средните специалисти се радват на повече възможности за работа, по-висока заетост, по-висока заплата. Предприятията се възползват от по-висока производителност на труда, по-ниски разходи за допълнително обучение на служителите и по-ефективно управление на бизнеса. Позитивите за държавата пък са свързани с по-ниски социални разходи и по-високи данъчни приходи, произхождащи от по-високите заплати на заетите. Всичко това означава по-развита икономика, по-високи доходи и по-бърз икономически растеж.

Анализът на данните за представянето на работната сила с придобита професионална квалификация на пазара на труда разкрива всички позитиви на професионалното образование и възможностите за неговото развитие в България.

Развитие на професионалното образование в България

Професионалното образование в България има своите традиции и играе своята роля в образователната система в страната. Около половината от завършващите средно образование са именно ученици в професионалните училища (26,2 хил. от общо 53,5 хил. през 2014 г.). Най-много са учениците, завършващи III степен на квалификация (над 70%), следвани от тези, завършващи II степен на квалификация (около 24%) и I степен на квалификация (2–3%). Учениците, завършващи IV степен на квалификация, са най-малобройни.

През учебната 2014/2015 година в България функционират общо 481 професионални училища с 6383 самостоятелни паралелки. Професионалните гимназии състав-

ляват 82% (394 училища) от училищата, които предлагат професионално образование, а останалите 18% се разпределят между спортни училища, училища по изкуства и колежи за професионално образование. Частните професионални училища са 56, или малко над 10% от всички.

За последните 15 години обучаващите се в професионалните училища намаляват с над една четвърт (26%), докато професионалните училища намаляват с по-бавен темп – с 35, или 7%, което предполага намаляване на броя на паралелките и тяхната численост. Преподавателите в професионалните училища намаляват с малко над 30%, като се забелязва ясно застаряване сред преподавателите – тези под 35 години намаляват с над три четвърти (76%), а тези над 55 години се увеличават повече от двойно и вече формират една трета от всички. За сравнение, през 2000 г. преподавателите над 55 години са представлявали една десета от всички (табл. 1 и фиг. 1).

Таблица 1. Учащи в професионални училища

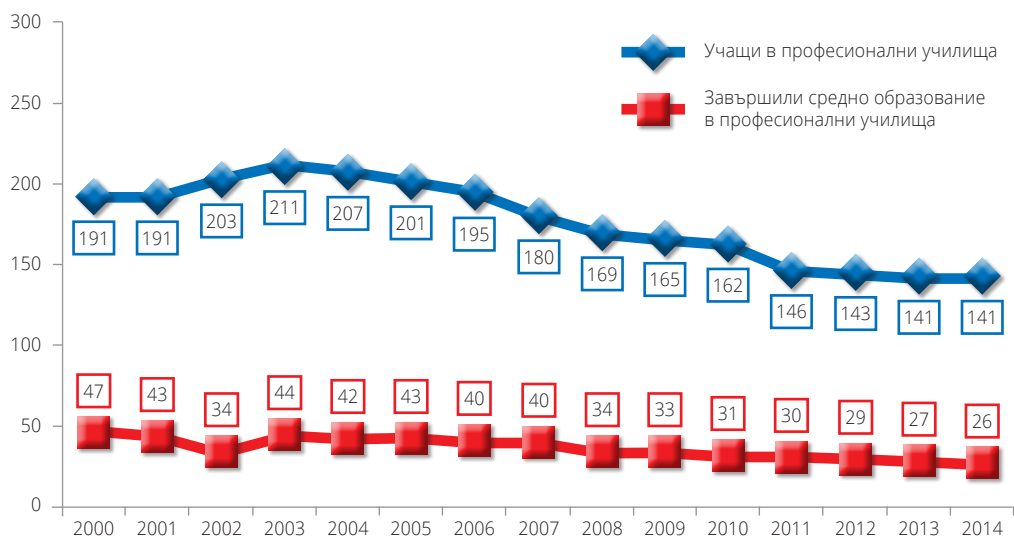
	2000/2001	2014/2015
Общо	191 246	141 035
В училища по изкуствата и спортни училища (III степен ПК)	3352	7802
В професионални гимназии (III степен ПК)	135 469	96 100
В професионални колежи с прием след средно образование (IV степен ПК)	5111	1618
В професионални гимназии и училища (II степен ПК)	44 460	32 095
В професионални училища с прием след VI и VII клас (I степен ПК)	2260	2432
В професионални училища с прием след VIII клас (I степен ПК)	594	988
От общия брой в частни училища	2415	2029

Източник: НСИ.

През 2014 г. 49% от завършващите средно образование в България са с професионално образование. Наблюдават се големи различия при наличието на кадри с придобита професионална квалификация между отделните области (фиг. 2). В 12 от областите завършващите професионално образование през 2014 г. са под средното за страната (49%), а в останалите 16 – над средното.

Най-голям е делът на завършилите средно образование в професионални училища в областите Кюстендил (61%), Търговище (60%) и Силистра (60%). Най-малък е делът на завършилите средно образование в професионалните училища в София (столица) (37%) и Кърджали (38%). Обяснение за резултата на столицата може да се търси в големия брой ученици в езикови, математически и профилирани гимназии в София. Те пък от своя страна предполагат последващо висше образование, а не реализация на пазара на труда веднага след средното образование.

Фиг. 1. Учаци и завършили средно образование в професионални училища (хил.)



Източник: НСИ.

Фиг. 2. Дял на завършилите средно образование в професионални училища от всички завършили средно образование през 2014 г. (%)



Източник: НСИ, ИПИ.

В държавния план-прием за учебната 2015/2016 година в държавните и общинските училища пък се вижда, че за много от паралелките за придобиване на професионална квалификация не могат да се съберат ученици за сформирани на пълни паралелки. В тези „малки паралелки“ ще се обучават по 6 или 13 ученици вместо стандартните паралелки от 26, 30 или 35 ученици. Общо за България за учебната 2015/2016 година има 509 такива паралелки в 218 училища. Най-много непълни паралелки има в областите Плевен (66 в 21 училища) и Пазарджик (43 в 14 училища), а най-малко – в област Бургас (3 в 2 училища). Тази статистика подсказва възможността подобни паралелки да съществуват само за да не се закрие училището въпреки липсата на интерес към специалностите, които се предлагат.

Като цяло големият спад на учениците, обучаващи се в професионални гимназии през последните 15 години, следва отблизо този на учащите в общообразователни училища и причината за това е демографският проблем в страната. Нещо повече – учениците в професионалните училища намаляват малко по-бавно от тези в общообразователните (съответно с 26 и с 30% за двете групи през 2014 спрямо 2000 г.). Малката разлика показва, че интересът към професионалното образование се е увеличил символично в относителен план.

През 2014 г. по поръчка на МОН (с финансиране по ОП РЧР) се извършват серия от анализи¹, които изследват резултатите от външното оценяване в професионалното образование и ефективността на училищата в различните секторни мрежи на професионалното образование (общо 20 на брой). От данните в докладите могат да се направят редица изводи, които показват трудностите на средното професионално образование:

- ▶ Голяма част от професионалните училища не успяват да се справят с **формирането и задържането на висококвалифицирани учители**. Почти половината от преподавателите не са участвали и в национални, европейски или международни програми за квалификация.
- ▶ Сред училищата има значителна разлика в отношенията и приобщаването на учениците. Дисбалансите отразяват различната степен на **достъп на учениците до информация**, свързана с обучението и училището им, както и практиките за участие на учениците при взимането на решения. Други училища пък получават системно ниски оценки от учителите относно управлението и взимането на решения в училището.
- ▶ В много професионални училища **училищната среда** е оценена изключително ниско. Тук са включени оценките за материално-техническата база, социално-битовите условия, сигурността и дисциплината в училищата. Нещо повече, в много специалности има големи разлики по училища, която ясно показва, че по отношение на средата и изследваните компоненти на средата има значително неравенство между училищата в професионалното образование. Поддържането на модерно оборудване, което е близо до това, използвано от фирмите в икономиката, е трудно и скъпо и като цяло непосилно в професионалните гимназии.

¹ Проект „Управление за ефективно професионално образование“ / МОН, 2014.

- ▶ По-голяма част от професионалните училища се оценяват по-скоро негативно по отношения на **организацията на учебния процес и оценяването**. От данните се забелязва, че като цяло учителите оценяват организацията в училищата по-ниско в сравнение с учениците.
- ▶ В голяма част от училищата има усещане за ниска **ефективност на училищните настоятелства** и процесите на включване и участие на родителите. **Партньорството между училищата и бизнеса** при организиране на стажове и други съвместни инициативи също страда от сериозни затруднения.
- ▶ Големи са разликите в удовлетвореността на учениците от **условията за придобиване на професионална квалификация** както между различните типове професионални гимназии, така и между училищата.
- ▶ Като цяло за професионалното образование делът на учениците, **успешно положили ДЗИ**, е по-висок от тези, успешно положили ДИП. Анализът допуска, че това би могло да се тълкува като сериозно разминаване на професионалните знания на учениците в някои училища, както и между самите ученици. Анализите разкриват и че ниските резултати по ДИП биха могли да се дължат и на намерението на учениците да не упражняват изучаваната в училището професия, а да продължат обучението си във висше училище.
- ▶ Анализите отбелязват, че като цяло за системата на професионалното образование **удовлетвореността на учениците от придобиваната професионална квалификация** не е много висока, а сред училищата има такива с много ниски показатели за удовлетвореност.
- ▶ Почти всички родители от всички секторни мрежи биха насочили децата си към професионално училище със засилено **практическо обучение на реално работно място** във фирма.
- ▶ Направеното социологическо проучване сред работодателите за **удовлетворението на бизнеса от подготовката на кадри в професионалните гимназии** показва, че голяма част от тях считат, че завършилите професионални училища „покриват изискванията за изпълнение на задачите си, но се нуждаят от допълнително наставничество на работното място“. Около една четвърт от работодателите обаче смятат, че завършилите покриват само „минималните изисквания“.

Няколко години по-рано МОН разработва мащабен анализ² на професионалното образование и обучение (ПОО) в България и също открива редица слабости:

- ▶ Нормативната уредба е недостатъчна, непрецизна и непоследователна.
- ▶ Липсва регламентация и ясно позициониране на отделните институции в системата за осигуряване на качеството на ПОО.
- ▶ Няма определение за качество на ПОО.
- ▶ Липсва регламент и институция за външна оценка на качеството на обучението.
- ▶ Материалната база в училищата е остаряла.

² Анализ на системата за осигуряване на качество на професионалното образование и обучение в България / МОН, 2011.

- ▶ Прекъснати са връзките между учебните заведения и бизнеса.
- ▶ Липсва система за повишаване квалификацията на учителите.
- ▶ Не е осъзната потребността от качество на ПОО от институциите на системно ниво и на ниво доставчици на ПОО и най-вече от работодателите.
- ▶ Връзките на ПОО с бизнеса са символични.
- ▶ Липсва професионално ориентиране.
- ▶ Липсва система за проучване, идентифициране, анализ и прогнозиране на потребностите от ПОО.

Управляващите очевидно осъзнават нуждата от промяна в професионалното образование и усилено започнаха да работят за уреждането и повишаването на качеството на ПОО в България. В края на миналата година (в сила от 2015 г.) се приеха изменения в Закона за професионалното образование и обучение, които позволяват малко повече гъвкавост в системата (например валидирането на знанията, придобити при неформално образование) на професионалното образование, регламентират изграждането на система за осигуряване на качество и въвеждат възможност за дуално обучение.

Освен това в средата на 2015 г. се прие първият План за действие в изпълнение на Стратегията за развитие на професионалното образование и обучение в Република България 2015–2020 г., която пък беше приета в края на 2014 г. Основният приоритет на Плана е осигуряване на качество и ефективност на професионалното обучение чрез работа (дуално обучение). Целта е да се създаде по-силна и активна връзка между системата на ПОО и бизнеса с възможности за съвместяване на училище и работно място.

Стратегията от своя страна цели да модернизира ПОО, за да го направи по-привлекателно, по-достъпно, по-качествено и по-близко до пазара на труда. Стратегията залага на съществени елементи от развитието на ПОО като обучението чрез работа, усъвършенстване на системата за управление на качеството, модернизиране на материално-техническата база, развитие на квалификацията на учителите, осигуряване на гъвкавост на ПОО, въвеждане на кредитна система в ПОО, изграждане на система за валидиране на неформалното и самостоятелното обучение.

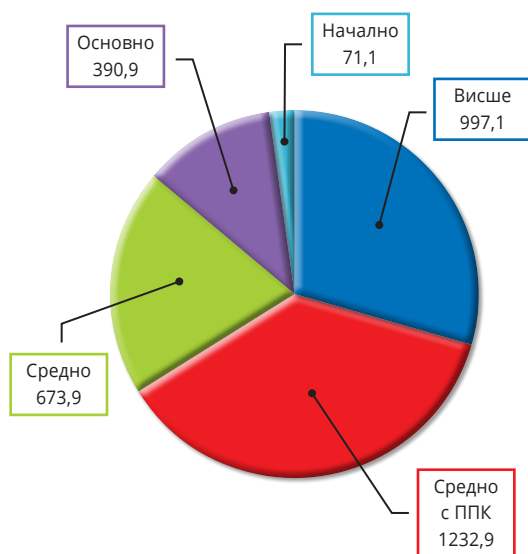
Намеренията са добри, но изпълнението подлежи на съмнение предвид примерите на неприложимост на наглед иновативни стратегически документи. Така в средата на 2015 г. МОН публикува Доклад за изпълнението през 2014 г. на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014–2020 г. (стратегията включва мерки, свързани с ППО), който показва сериозно изоставане, несъществен и крайно незадоволителен напредък по целите, липса на капацитет за практическо приложение на поставените задачи.

Професионално образование и пазар на труда

Реализация на пазара на труда

Професионалното образование може директно да свърже знанията и уменията на младите хора с нуждите на пазара на труда.

Фиг. 3. Работна сила по степен на образование, 2014 г. (хил. души)



Източник: НСИ.

се подобри и имиджът му. Друго изследване⁴, отново сред европейските държави, посочва конкретните предимства, които дава професионалното образование, а именно – по-високи заплати, по-голяма мобилност, по-висока производителност, по-висока заетост. През 2008 г. пък ОИСР публикува изследване (Ноекел 2008), което детайлно проследява ползите от професионалното образование за самите професионалисти (повече възможности за заетост, по-високо заплащане, по-голяма удовлетвореност от работата и др.), за работодателите (по-висока производителност, по-ниски разходи за външни специалисти и за допълнително обучение) и за държавата (по-ниски социални разходи, по-висока производителност, по-високи данъчни приходи заради по-високи заплати).

В България още член 2 от Закона за професионалното образование и обучение поставя за цел на системата на професионалното образование и обучение подготовката на гражданите за реализация в икономиката и в другите сфери на обществения живот. Проучването на МОН показва, че и родителите, и учениците считат, че професионалните гимназии би трябвало да подготвят учениците за справяне с изискванията на пазара на труда.

³ *Attractiveness of Initial Vocational Education and Training* / European Centre for the Development of Vocational Training, 2014.

⁴ *The Benefits of Vocational Education and Training* / European Centre for the Development of Vocational Training, 2011.

Множество изследвания анализират и потвърждават тази връзка и доказват, че образованието в професионални гимназии дава сериозни предимства на пазара на труда, а недостигът на средни специалисти става притеснителна тенденция не само в България, но и в Европа.

През 2014 г. Европейският център за развитие на професионалното обучение публикува изследване³, което разглежда състоянието на професионалното образование в Европа. Анализът посочва, че професионалното образование продължава да е по-малко привлекателно за населението, отколкото обикновеното гимназиално образование, въпреки доказаната му ефективност на пазара на труда. Изследването акцентира върху огромната нужда от средни специалисти на пазара на труда в Европа и разкрива, че модернизирването на професионалното образование не е достатъчно, а трябва да

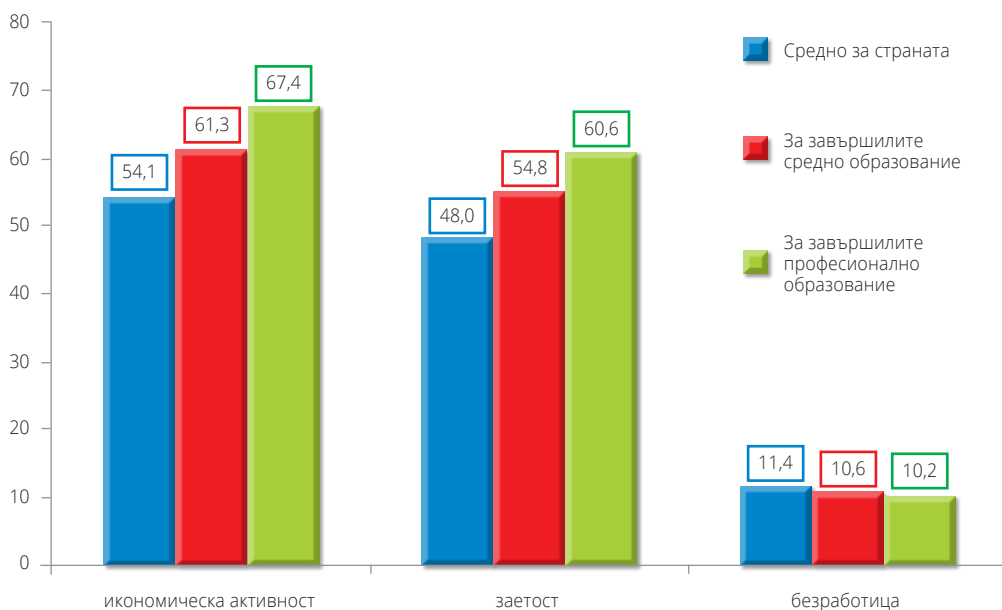
Хората с придобита професионална квалификация (ППК) представляват 37% от работната сила в България и са близо два пъти повече от тези, които имат само средно образование (фиг. 3).

Като се има предвид, че в момента около половината от завършващите средно образование са с ППК, тази голяма разлика на пазара на труда е вероятно да се стопи в близките няколко години. Краткосрочно противодействие на тази тенденция има увеличаващият се брой на хората, които впоследствие се обучават за придобиване на степен на професионална квалификация.

Въпреки че интересът към общообразователните училища е по-голям, а професионалното образование страда от редица несъвършенства, завършилите професионално образование се реализират по-добре на пазара на труда спрямо общата реализация на завършилите средно образование (фиг. 4). Като се има предвид, че в данните за завършили средно образование се включват и тези с професионално образование, разликите са още по-големи.

- ▶ Завършилите професионално образование представляват над една трета от работната сила, а коефициентът на икономическата им активност е 67,4% през 2014 г., или с 6 пр.п. по-висок от общо завършилите средно образование и с 13 пр.п. по-висок от средното ниво за страната.
- ▶ Коефициентът на заетост на завършилите с придобита професионална квалификация (ППК) е 60,6% през 2014 г., или с 6 пр.п. по-висок от този при завър-

Фиг. 4. Коефициенти на икономическа активност, заетост и безработица през 2014 г. (%)



Източник: НСИ.

шилите средно образование и 13 пр.п. по-висок от средния коефициент на заетост за страната.

- ▶ Безработицата при завършилите професионално образование (10,2%) е пониска и от средната за страната (11,4%), и от тази при завършилите средно образование (10,6%).

На пазара на труда работната сила с ППК е с показатели, които я нареждат на най-високо ниво след тези със средно общообразователно образование и веднага след висшите.

Работната сила с ППК е заета основно в индустрията, където е и най-високата производителност на труда. За 2014 г. БДС на един зает по текущи цени в икономиката е 18,8 хил. лв., а тази в индустрията – 23,3 хил. лв. (в селското стопанство 5,6 хил. лв., а в услугите – 21,4 хил. лв.). Нещо повече, производителността на труда в индустрията расте най-бързо и с ръст от 231% за последните 15 години изпреварва значително сектора на услугите (+172%) и на селското стопанство (+41%) при среден ръст за страната от 181%.

Данните по икономически дейности (табл. 2) дават още по-добра представа за заетостта в по-високопроизводителни сектори на икономиката.

Заетите с ППК формират над 50% от заетите в три икономически дейности – добивна промишленост (59,8%); производството и разпределението на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива (54,7%); транспорт, складиране и пощи (52,9%). В тези три икономически дейности средната годишна работна заплата е с близо 50% по-висока от средната за страната.

Ако се разшири групата на икономическите дейности, в които заетите с ППК са над 40% от заетите, трябва да се прибавят още четири икономически дейности – доставяне на води, канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване (49,1%); преработваща промишленост (48,7%); строителство (43,3%); търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети (41,3%).

Общо за седемте сектора, в които заетите с ППК са над 40% от заетите, а като абсолютна стойност представляват две трети от заетите с ППК (66,7%), средната работна заплата е с близо 15% по-висока от средното ѝ равнище за страната.

Подобни заключения се правят и в редица изследователски доклади. Едно изследване (Kim 2013) от 2013 г. върху ефектите на професионалното гимназиално образование върху достъпа до пазара на труда в Южна Корея разкрива, че завършилите с ППК имат до 30% по-висока заплата в сравнение с тези в общообразователните гимназии. Друго изследване⁵, този път в европейските държави, също стига до извода, че професионалното образование води до сериозни предимства на пазара на труда и по-високо заплащане на заетите.

Все пак професионалното образование не е панацея и изборът на самите обучаващите се и техните родители, както и политиките в тази сфера трябва да бъдат внимателни. Например завършилите определено професионално образование биха могли по-трудно да се преквалифицират. След мащабно проучване на ефектите от профе-

⁵ Анализ на системата за осигуряване на качество на професионалното образование и обучение в България / МОН, 2011.

Таблица 2. Заети по икономически дейности, 2013 г.

Икономически дейности	Заети (хил.)	Заети с ППК (хил.)	Дял на заетите с ППК сред заетите	Средна годишна работна заплата
Общо	2981,4	1107,7	37,2	9932
Добивна промишленост	26,4	15,8	59,8	15 759
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	37,1	20,3	54,7	18 750
Транспорт, складиране и пощи	177,6	93,9	52,9	9758
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	34,4	16,9	49,1	9019
Преработваща промишленост	584,5	284,9	48,7	8478
Строителство	215,4	93,3	43,3	8167
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	518,5	214,1	41,3	8998
Хотелиерство и ресторантьорство	155,1	61,6	39,7	6808
Други дейности	55,9	21,6	38,6	6958
Административни и спомагателни дейности	112,3	40,5	36,1	6938
Култура, спорт и развлечения	41,7	13,7	32,9	8117
Селско, горско и рибно стопанство	208,9	66,7	31,9	8252
Държавно управление	223,3	71,0	31,8	11 772
Операции с недвижими имоти	11,2	2,5	22,3	8955
Финансови и застрахователни дейности	60,5	10,7	17,7	18 440
Хуманно здравеопазване и социална работа	163,3	27,9	17,1	10 345
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	73,2	12,3	16,8	22 186
Професионални дейности и научни изследвания	93,5	14,8	15,8	14 298
Образование	188,5	24,9	13,2	9942

Източник: НСИ.

сионалното образование изследване на ОИСП⁶ посочва, че въпреки предимствата, които то дава, дялът на средните специалисти в групата на работната сила, която не работи, не учи и не се обучава (т.нар. група на NEETs), е по-голям от този на завършилите средно образование в общообразователни училища. Причината за това би могла да се търси в по-големия процент на завършващите общо образование, които продължават образованието си, както и в по-ниската адаптивност на средните професионалисти, включително към технологичните промени в икономиката (Woessmann 2011).

Необходимост от кадри

Рязкото намаляване на интереса към професионалното образование и снижаващото се качество в професионалните гимназии води до глад за средни специалисти. Това е видимо в голяма част от областите в България, а една част от висшистите заемат позиции, за които не се изисква висше образование. Това е разхищение на индивидуални усилия, семейни ресурси и държавни разходи.

Националното представително изследване сред работодателите, извършено от Агенцията по заетостта през периода юни–юли 2014 г., показва, че 12,2% от работодателите желаят да разкрият нови работни места в следващите 12 месеца. Данните от проучването (публикувани в НПДЗ 2015 г.) показват, че 40% от работодателите, които са готови да разкриват работни места, се нуждаят именно от лица със средно професионално образование. Най-търсени професии с такова образование са строителни работници (19 605 работни места); персонал, зает в сферата на персоналните услуги (9628 работни места); металурзи; машиностроители и сродни на тях работници и занаятчии (5521 работни места).

Данните на НСИ и Евростат показват недостига на кадри в сектора на индустрията, където е съсредоточена основната реализация на завършващите професионално образование. Традиционно за последните години относително най-голям е дялът на фирмите в сектора на промишлеността, които посочват необходимостта от подготвени кадри като фактор, затрудняващ дейността им – 15%, при около 14% от фирмите в секторите на строителството и търговията и под 8% в сектора на услугите.

В този аспект България се отличава значително от Европа. Данните на Евростат показват, че през 2014 г. средно за ЕС 7,4% от предприятията в индустрията определят недостига на работна сила като фактор, затрудняващ дейността им. Дялът на предприятията в промишлеността, които страдат от липса на кадри в България (15,2%), е двойно по-висок от този в ЕС и страната се нарежда на четвърто място по най-голяма необходимост от подходяща работна ръка след Унгария (27,2%), Великобритания (17,5%) и Полша (15,8%). С под 1% са Кипър (0,1%), Испания (0,4%), Гърция (0,5%) и Италия (0,7%), но съчетано с високата безработица в тези страни, ниските нива на необходимост от кадри само показва влошената ситуация на пазара на труда и липсата на инвестиции и нови работни места.

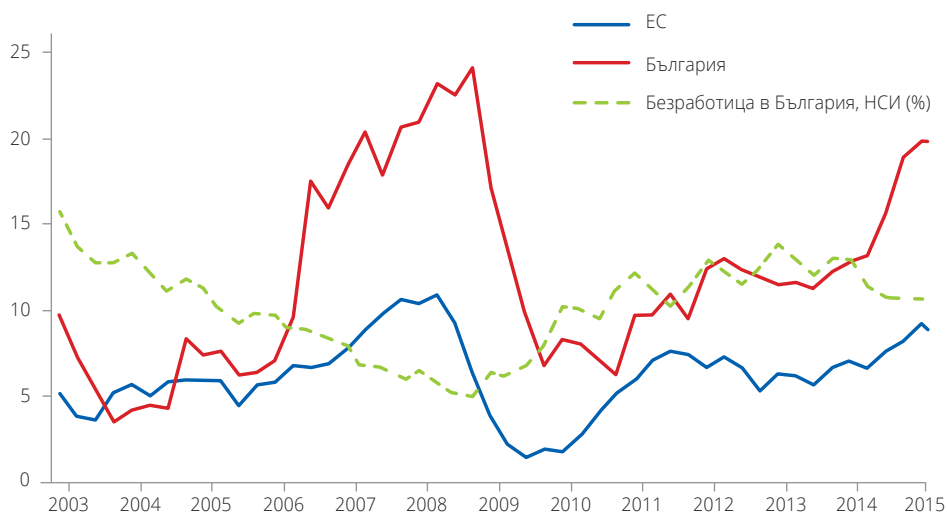
През последните десет години тенденциите на пазара на труда в България като цяло следват случващото в ЕС, но са много по-остро изразени (фиг. 5). Ди-

⁶ *Youth, Skills and Employability* / OECD, 2015.

намичният ред данни показва различните периоди на необходимост на кадри в индустрията.

- ▶ До 2005–2006 г. необходимостта от кадри е на ниски нива със спорадични пикове и спадове. Безработицата от своя страна намалява постоянно, което показва стабилизиране на пазара на труда.
- ▶ В периода 2006–2008 г. по време на икономическата експанзия със сериозен ръст на инвестициите и висок икономически растеж се отварят все повече работни места. Съчетанието на ниска безработица (под 6%) и висок недостиг на кадри в промишлеността (около 18% за периода и достигащ 25% в края на 2008 г.) показва разминаването на квалификацията на работната сила и нуждите на работодателите. В допълнение данните сочат, че трудовият пазар в България като цяло не е ефективен и ако бизнесът можеше да намери подходящите кадри, заетостта щеше да е още по-висока, а безработицата – по-ниска.
- ▶ По време на световната финансова и икономическа криза, чийто пик е през 2009 г., необходимостта от кадри в индустрията рязко спада (до 5–6%) в съчетание с постоянно и бързо увеличаваща се безработица (над 10%) – рецесията е видима на пазара на труда.
- ▶ След рязкото пропадане на икономиката през периода 2011–2013 г. безработицата продължава да се повишава, но и необходимостта от кадри отново започва да се увеличава. Това показва, че липсата на подходящи кадри отново се превръща във фактор, затрудняващ възстановяването на икономиката и непозволяващ своевременно намаляване на безработицата.

Фиг. 5. Недостиг на работна сила, затрудняващ дейността на предприятията в индустрията (%)



Източник: Евростат.

- ▶ След 2013 г. необходимостта от кадри все повече се засилва, а безработицата започва да намалява, което, от една страна, е признак на възстановяване на пазара на труда и икономиката, но показва и сериозността на проблемите със структурната безработица. Общата картина сочи, че добре подготвените кадри на професионалното образование са необходими и биха могли да са ключът към по-ефективен пазар на труда и по-бързо развиваща се икономика.

Продължаващо професионално обучение в България

Както показаха и данните за необходимостта от подготвени кадри, предприятията в България страдат от липса на подходяща работна ръка. Именно затова трябва да се обърне внимание и на продължаващото професионално обучение, което на практика довършва подготовката на специалистите и я адаптира към нуждите на пазара на труда. Обученията се инициират както от самите работодатели, така и от потенциалните работещи и заетите.

Целите на ППО са свързани с възможността работната сила да:

1. подобри или осъвремени знанията и/или уменията си (квалификация);
2. придобие нови умения (преквалификация);
3. продължи личностното или професионалното си развитие (учене през целия живот).

През 2011 г. Европейският център за развитие на професионалното обучение публикува мащабно проучване⁷ на ефектите върху пазара на труда не само от професионалното средно образование, но и от това, организирано от работодателите за своите работници. Докладът заключава, че продължаващото професионално обучение има положителни ефекти за пазара на труда и в редица държави в Европа се очертават ясни връзки между ППО и по-високото ниво на заплащане, по-голямата мобилност и по-ефективната интеграция на работната сила. Основните положителни ефекти от ППО за предприятията пък включва по-висока продуктивност, повече иновации, по-стабилна организация. Всичко това води както до по-висок икономически растеж, така и като цяло до по-високо благосъстояние (ниво на БВП).

Практическа реализация на ППО

През годините все повече нараства броят на предприятията, които осигуряват ППО за служителите си. Тази тенденция е обусловена от липсата на подходящи кадри, бързото развитие на технологиите, навлизането на чужди инвеститори. По последни данни на НСИ през 2010 г. над 30 хил. предприятия са осигурили обучение на над 300 хил. заети, което е двойно повече в сравнение с десетина години по-рано. Докато през 1999 г. под 8% от заетите преминават през курсове за ППО, през 2010 г. вече близо 15% от заетите се обучават допълнително (фиг. 6). Последните данни на НСИ за 2010 г. показват, че 95% от предприятията, които обучават служителите си, са в частния сектор,

⁷ *The Benefits of Vocational Education and Training* / European Centre for the Development of Vocational Training, 2011.

както и 95% от участниците в курсовете на ППО са заети в частния сектор. Това, от една страна, се дължи на доминирането на частните компании в реалния сектор след приватизацията и ликвидацията на държавни дружества, но от друга – на по-широкото разпространение на политиката и практиката за професионално обучение сред частните компании.

Логично по-големите предприятия организират повече курсове и следователно в тези с над 250 заети участниците са 63% от всички. За сравнение – в по-малките компании обхватът на ППО е по-нисък: съответно 32 и 16% от заетите в предприятията с между 50 и 249 заети и тези с между 10 и 49 заети. Големите предприятия са и тези, които са отделили най-

много средства за ППО курсове – над 50% от общо вложените 75 млн. лв. през 2010 г.

Най-много участници в курсове и платени часове са именно в сектор „Промишленост“ – през 2010 г. около една трета от платените часове за курсове в ППО (2,7 млн. часа, или над 35% от общо 7,5 млн. часа в икономиката) и също толкова от участниците в тези курсове (110 хил. души, или близо 35% от общо 315 хил. души в икономиката) са в този сектор. Въпреки че разходите на час за ППО в индустриалния сектор са едни от най-ниските (5,4 лв. на час при средно 9 лв. на час), сумата на разходите за тези обучения е над 14 млн. лв., или около 20%, от общо 75 млн. лв. в икономиката.

По данни на Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) през последните няколко години между 15 и 20 хил. души са обучени за придобиване на степен на квалификация по професионални направления в центровете за професионално обучение (ЦПО). През 2014 г. общо 18,5 хил. души са получили документ за професионална квалификация, като най-много са новите специалисти по „Приложна информатика“ (20%, или 3648 души), „Хотелиерство и ресторантьорство“ (2032 души), „Транспортни услуги“ (1439 души) и „Фризьорски и козметични услуги“ (1377 души). Над половината от обучените са придобили степен на квалификация в областите София (столица) (4253 души), Стара Загора (1968 души), Пловдив (1656 души), Варна (1161 души) и Бургас (1081 души).

Обученията са по инициатива на работодателите и заетите, на работната сила (вкл. незаетите), както и по националните и регионалните програми за обучение и квалификация (вкл. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ – ОП РЧР), които предоставят ваучери за обучение.

През 2015 г. обучението за квалификация и преквалификация са и един от основните приоритети в Националния план за действие по заетостта (НПДЗ). В Плана са предвидени дейности по придобиване на нова квалификация, повишаване на квалификацията

Фиг. 6. Продължаващо професионално обучение



Източник: НСИ.

и уменията на заетите и безработните лица, както и за постигане на по-добро съответствие с потребностите на пазара на труда. За изпълнение на тези дейности ще се използват финансови средства от държавния бюджет и европейски средства (за новия програмен период на ОП РЧР и Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“). Агенцията по заетостта ще бъде натоварена с организирането на обученията за безработни лица от най-уязвимите групи в съответствие с потребностите на пазара на труда. Някои от социалните партньори⁸ и Държавно предприятие „Българо-германски центрове за професионално обучение“ също ще участват в провеждането на обучение за придобиване на професионална квалификация и на ключови компетентности.

Като цяло продължаващото професионално обучение дава предимства на все повече хора, прави работата на предприятията все по-ефективна и съдейства за по-висок икономически растеж. Същевременно все по-високата необходимост от квалифициране и преквалифициране показва недобрата подготовка на кадрите в образователната система и липсата на пряка връзка между получаваните знания в училище и нуждите на пазара на труда.

Дуално образование като ефективна форма на ППО

Основните предимства на дуалното образование (обучение чрез работа) са, че то позволява натрупването на практически опит по време на обучението, а младежите в повечето случаи получават доход, докато се обучават, което ги задържа в образователната система по-дълго и ги предпазва от ранно напускане поради нужда от доходи. Освен това много голяма част от тях продължават да работят за същото предприятие и след като завършат, тъй като са изградили трудови навици, а работодателят ги познава и е инвестирал ресурс в тяхното обучение. Целта на дуалното обучение е да постави акцент върху практиката, а компаниите гарантират, че учащите ще получат качествена подготовка.

Едно сравнително изследване (Horn 2013) на Европейския университетски институт върху ефективността на професионалното образование, предоставящо практически опит само в училище, и такова, предоставящо практически опит извън училище (т.е. в частни предприятия), сочи, че учениците, завършили втори тип професионално образование, имат с 10 до 15% по-високи шансове да бъдат наети на работа веднага след завършване на този тип образование. Освен това тези ученици имат и по-голям шанс да сключат трудови договори за по-дълъг период от време. Друго изследване (Eichhorst 2015) на ефектите на професионалното образование върху пазара на труда доказва, че дуалната образователна система действително предоставя по-голяма възможност на учениците за бърз и лек преход от училище към пазара на труда и професионална работа след завършване. Силен аргумент в подкрепа на дуалната професионална образователна система е, че след началото на кризата европейските страни, които са въвели дуално образование, имат много по-ниски нива на младежка безработица в сравнение със страните, които нямат такова образование.

⁸ КНСБ, КТ „Подкрепа“, АИКБ и БСК.

Положителните ефекти на дуалното образование се осъзнават и в България. В доклада на МОН от 2011 г.⁹ се обръща специално внимание на възприетията за дуално образование. Мащабното анкетно проучване, включено в проекта, показва красноречиви резултати за едновременно желание както от страна на учениците, така и от страна на работодателите за увеличаване на практическата, специфична за изучаваната професия подготовка, включително чрез работа на реално работно място, дори и това да е за сметка на общообразователните часове – по 70% от учениците и от работодателите считат, че това би бил техният избор, ако имаха право да избират в какво съотношение да се разпределят двете. На сравнително противоположно мнение са учителите – около 60% от анкетиранията в тази група считат, че не е правилно общообразователната подготовка да бъде намалена за сметка на повече практика. Мнението на учителите донякъде показва закостенялостта на системата, но развитието на професионалното образование изисква разчупването на модела.

През последната година се наблюдава сериозен пробив в навлизането на дуално обучение в България. В Закона за професионалното образование и обучение през 2014 г. беше добавен текст (в чл. 5, ал. 4), който дефинира дуалното обучение. Според Закона дуалното обучение представлява „форма на партньорство между професионално училище, професионална гимназия, професионален колеж или център за професионално обучение и един или няколко работодатели, която включва:

1. практическо обучение в реална работна среда и
2. обучение в професионално училище, професионална гимназия, професионален колеж или център за професионално обучение“.

В края на 2014 г. се прие и Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение (ПОО) за периода 2015–2020 г. Едно от основните приоритетни направления в стратегията е осигуряването на качество и ефективност на ПОО, като първата цел по това направление е „организиране на професионално образование и обучение чрез работа (дуално обучение)“.

През януари 2015 г. към Германско-българската индустриално-търговска камара (ГБИТК) се създаде клъстер „Дуално професионално обучение“. В него се включват предприятия и организации от различни браншове – засега 7 фирми са обявили необвързващо участието си в клъстера. Целта му е да консултира фирмите за практическа реализация на обучението и да улесни цялостния процес. Очаква се сътрудничеството с другите германски камари в чужбина да допринесе за по-лесното и ефективно изграждане на системата у нас. Накрая на практическото обучение ще се държи изпит, като задачите ще бъдат изготвени от ГБИТК. Важно е да се отбележи, че полученият сертификат след успешно полагане на изпита не е държавно признат документ за издържан изпит пред ИНК (Industrie- und Handelskammer – Германската промишлено-търговска камара) или документ за калфа.

Паралелно с дейността на ГБИТК Българо-швейцарската програма за сътрудничество през учебната 2015–2016 година пък ще стартира професионално обучение по швейцарски модел в три града, един от които е Казанлък. По този начин Швейцария

⁹ Проект „Управление за ефективно професионално образование“ / МОН, 2014.

ще съдейства за въвеждане на дуалното обучение у нас и прилагане на утвърдени добри практики.

Търговската камара на Австрия също неотдавна започна работа за успешното въвеждане на дуалното обучение в България. За тази цел Търговското представителство към посолството на Австрия в София реализира пилотния проект „Дуално обучение в България“, който стартира през учебната 2015/2016 година. За участие в него са избрани три български града: София (обучение по професия „Икономист“, специалност „Търговия“), Габрово (обучение по професия „Мехатроника“) и Ямбол (обучение по професия „Мехатроника“ и „Машинен техник“). В проекта участват фирми, училища и български институции. Сред компаниите, които ще се включат, са: dm, „Билла“, „Кауфланд“ и „Лидл“.

През април 2015 г. България подписа и Споразумение за проекта за въвеждане на принципите на дуална система за професионално обучение в България по Българо-швейцарската програма за сътрудничество. Основната цел на проекта е да създаде работещ модел и да изгради необходимия капацитет за въвеждане на дуалното образование в България, използвайки швейцарския опит в областта на професионалното обучение.

Как работи дуалното обучение по света?

В редица страни дуалното образование е изключително успешно и предпочитано. Такива примери са Германия, Австрия, Унгария, Босна и Херцеговина, Хърватия, Швейцария, Дания, Холандия, Франция, Китай. Предвид актуалността на темата за България и относителната ѝ новост по-долу е разгледан начинът, по който е устроено и работи дуалното образование в някои от тези страни.

Германия

Германия и Австрия са две от страните с най-ниска безработица в ЕС, особено младежка, и това не е случайно – и в двете страни има добри традиции в дуалната образователна система, като в Германия те датират още от XII в. Около 1,6 млн., или 66% от завършващите училище, избират дуалното обучение като сериозна заявка за успешна реализация на пазара на труда. След приключването на програмата на обучаващите се им издават сертификати, които са високоценени в тяхната област. Повече от половината завършили продължават да работят на пълен работен ден при същите работодатели. Средното месечно заплащане по време на обучението е 680 евро. Продължителността може да варира между 2, 3 и 3,5 години. Освен това системата на дуално обучение е отворена и за чужденци, включително българи. В страната може да се избира между: дуално обучение, целодневни професионални училища и университети, където практическа работа е предвидена само в някои случаи.

Федералното правителство осигурява финансови средства за реализиране и развитие на дуалната система, центрове за обучение, изследвания и др. Подготовката се осъществява предимно в съответната фирма и отделно се посещават часове в професионално училище. Практиката се провежда 3–4 дни в седмицата и почива на ясни регу-

лации, свързани с продължителност, обучителен план, финални изпити и др., както и на договор, в който се посочват периодът на стажа, началото и края му, заплащането. За учебни занятия се отделят средно 1–2 дни седмично, т.е. поставя се акцент на практиката. Преподават се общи и специални предмети, като общите са 1/3 от всички, а специалните – 2/3. Обучение се предлага за всички сфери на икономиката и администрацията, като списъкът непрекъснато се допълва. В момента има общо 348 професии, като някои са по-специализирани, а други обхващат по-широка палитра от знания и умения.

Австрия

В Австрия дуалната система също се явява един от начините за намаляване на младежката безработица. Обучението се извършва на две места: практиката в дадена компания е допълнена от задължително посещаване на полудневно професионално училище. След като завършат задължителното си образование, което започва на 6-годишна възраст и продължава 9 години, около 40% от младежите в страната се насочват към професионално училище или колеж, а други 40% започват да се обучават като чираци. След успешно завършване 40–44% от тях продължават да работят за същата компания.

Повече от 50% от всички чираци се подготвят за търговия и занаяти, а други широко застъпени сектори са индустрията, туризмът и развлекателните услуги.

Професиите, на които младежите могат да се обучават, са включени в специален списък и към момента наброяват 240. За всяка отделна професия има определени изисквания, в които се съдържат и компетенциите, които трябва да бъдат усвоени.

Професионалното обучение на чираците продължава между 2 и 4 години, най-често – 3. Младежите прекарват по-голямата част от времето си в реална работна среда, а това помага за развиване на техните социални умения, подготовка за справяне с непредвидени ситуации и др.

Компанията и обучаващият се подписват договор, в който се уточняват условията за протичането на практиката. Чираците се осигуряват изцяло – здравно, пенсионно, за злополука и безработица. До известна степен изискванията към работодателя за чирака са по-големи, отколкото изискванията за обикновен служител.

Посещението на учебни занятия е задължително. Целта е да се придобият теоретични познания по съответната специалност. Учебната част може да се осъществи по някой от трите начина: дневна система, при която се посещават занятия минимум един пълен ден или два пъти по половин ден седмично; блокова система, при която часовете продължават минимум 4 или 8 седмици на година, и сезонна система, при която занятията се определят от спецификата на съответния сезон.

След успешно завършване на програмата младежите получават сертификат, който има две важни функции. От една страна, той е предпоставка за изпит за магистратура по занаятчийство, а от друга – за изпит за колеж.

Швейцария

Всяка година хиляди младежи са изправени на кръстопът, след като завършат задължителното си образование. То, също както и в Австрия, продължава 9 години.

Много ученици в Швейцария избират гимназия, която им осигурява подготовка за университет. Но повечето – около 2/3 – се насочват към професионално обучение и практика. Професионалното училище се посещава около 2 дни в седмицата, а практическата част е през останалото време. По този начин младите хора се подготвят за реалната работна среда или за университет по приложни науки. Около 70% от учениците избират чиракуването.

В швейцарската дуална система са застъпени 260 професии в сферата на индустрията и търговията. Отделен закон детайлизира земеделието и лесовъдството. Учениците имат възможност да постъпят и в елементарно професионално училище, където продължителността на обучението е само една или две години, но само 1% избират тази опция.

Професионалното обучение в страната датира още от XIII в. Изграждането му е задача, в която се включват Федералното правителство, кантоните и професионалните организации. Освен че трябва да осигурят обучение с високо качество, партньорите трябва и да гарантират, че разполагат с достатъчно свободни позиции.

Швейцарското дуално образование се разпростира и отвъд границите на страната. Целта е да се получи по-широко признание на придобитата квалификация и заедно с това да се предложи възможност за практика в други държави.

Предимства, слабости, възможности и опасности

Връзката между професионалното образование и пазара на труда продължава да е силна, като професионалното образование дава множество предимства на средните специалисти, но и страда от някои сериозни слабости. Анализът очертава основните плюсове и минуси на системата, които се отразяват на успеха на кадрите на пазара на труда. Допълнително могат да се изведат някои от основните заплахи и възможности, пред които е изправено професионалното образование в България.

Предимства на професионалното образование на пазара на труда

- ▶ **Има традиции в обществото и обучава значителен брой ученици.** Все още голяма част от учениците се обучават за придобиване на професионална квалификация. Почти половината от завършващите ученици са с професионално образование и същевременно хората с придобита професионална квалификация представляват 37% от работната сила в България и са близо два пъти повече от тези, които имат само средно образование.
- ▶ **Прави труда по-производителен.** Работната сила с професионална квалификация е заета основно в индустрията, където е и най-високата производителност на труда. Нещо повече – производителността на труда в индустрията расте значително по-бързо от тази в другите сектори на икономиката.
- ▶ **Води до по-високи заплати.** Заетите с придобита професионална квалификация получават по-високи заплати както от средните за икономиката, така и от заплатите на средните без професионална квалификация, като

за някои сектори разликата достига 50% над средната работна заплата за страната.

- ▶ **Води до по-висока икономическа активност.** Коефициентът на икономическа активност сред завършилите с професионална квалификация е по-висок както от този на общо завършилите средно образование, така и от средния за страната.
- ▶ **Води до по-висока заетост.** Коефициентът на заетост сред завършилите с професионална квалификация е по-висок както от този на общо завършилите средно образование, така и от средния за страната.
- ▶ **Води до по-ниска безработица.** Коефициентът на безработица сред завършилите с професионална квалификация е по-нисък както от този на общо завършилите средно образование, така и от средния за страната.

Слабости на професионалното образование на пазара на труда

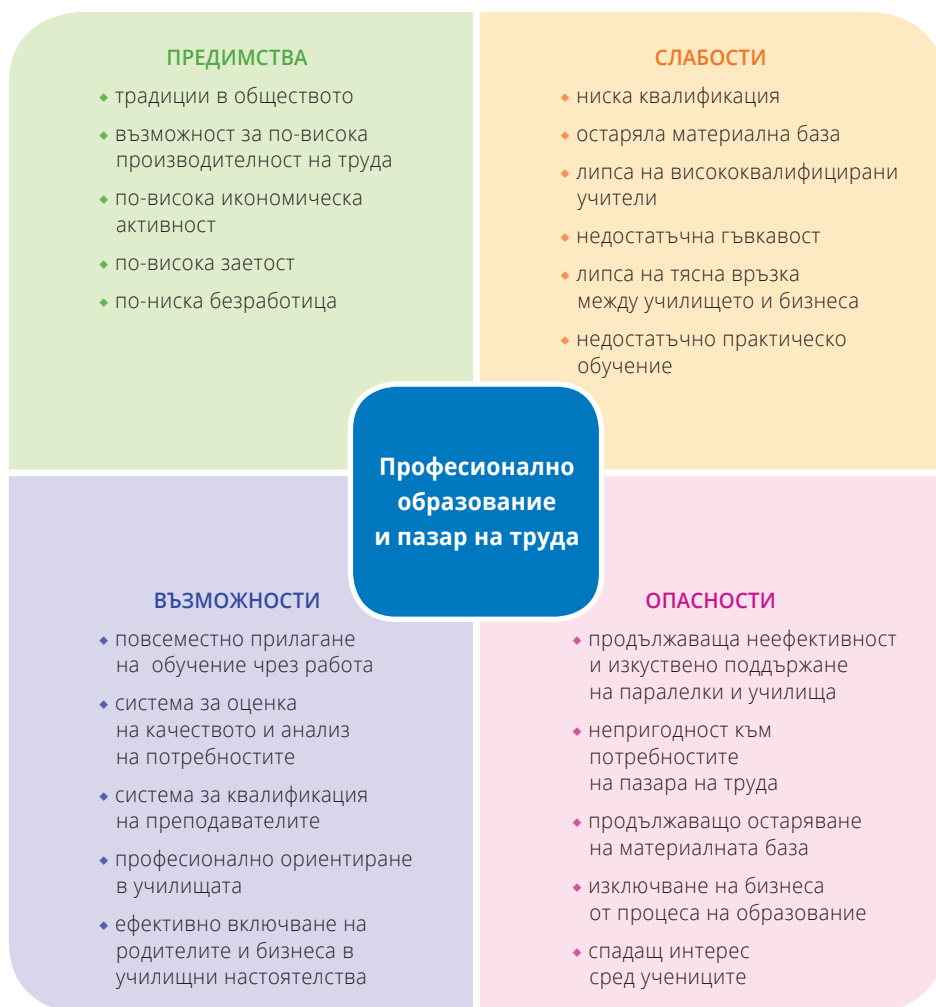
- ▶ **Недостатъчна квалификация на завършващите.** Както учениците, така и бизнесът считат, че с образованието в професионалните училища учениците не придобиват достатъчно висока професионална квалификация. Данните за липсата на добре подготвени кадри на пазара на труда потвърждава тези наблюдения.
- ▶ **Остаряла и/или неадекватна материална база.** Поддържането на модерно оборудване, което е близо до това, използвано от фирмите в икономиката, е трудно и скъпо и към момента – непосилно в професионалните гимназии.
- ▶ **Трудно задържане на висококвалифицирани учители.** Голяма част от професионалните училища не могат да задържат висококвалифицирани учители. Почти половината от преподавателите не са участвали в програми за квалификации. Проблемите се задълбочават допълнително заради общото застаряване на преподавателите в средното образование.
- ▶ **Недостатъчна гъвкавост на завършилите.** Завършилите определено професионално образование понякога по-трудно се преквалифицират. Причината за това би могла да се търси във факта, че относително нисък дял на завършващите продължават образованието си, както и в ниската адаптивност на средните професионалисти, включително към технологичните промени в икономиката. Липсата на достатъчна квалификация и практическа подготовка в професионалните училища може да доведе до още по-голяма необходимост от преквалифициране на кадрите.
- ▶ **Липса на връзка между училището и бизнеса.** Партньорството между училищата и бизнеса е несистемно и спорадично там, където го има. В България липсва система за проучване, идентифициране, анализ и прогнозиране на потребностите от професионално образование и обучение.
- ▶ **Недостатъчно практическо обучение.** Практическото обучение в реална работна среда е слабо застъпено, а остарялата и недостатъчната материална база в училищата не спомага за качествено практическо обучение. В същото

време всички засегнати страни в процеса на придобиването на професионална квалификация (ученици, родители, бизнес) изявяват желание за въвеждането на практическо обучение в реална работна среда.

Възможности пред професионалното образование и връзката му с пазара на труда

- ▶ **Повсеместно прилагане на обучението чрез работа.** Основните слабости на професионалното образование в България и връзката му с пазара на труда са свързани с недостатъчната практическа подготовка (вкл. заради недостатъчно добрата материална база), която не позволява директното включване на завършващите на пазара на труда. Поради тази причина в страната има силен недостиг на достатъчно квалифицирана работна сила с професионално образование, а работодателите са принудени да квалифицират допълнително работниците си. Най-прекият път до квалификацията и адекватното практическо обучение още в училище е повсеместното прилагане на обучението чрез работа (дуално образование). Подобни практики се прилагат в редица държави и водят до по-бързо включване на младежите на пазара на труда, по-високи заплати и повече възможности за професионално израстване.
- ▶ **Изграждане на система за оценка на качеството и анализ на потребностите.** Поради неефективността на образователната система на професионалните училища и слабите връзки между професионалното образование и реалното търсене на специфична работна сила е необходимо изграждането и прилагането на система за проучване, идентифициране, анализ и прогнозиране на потребностите от професионално обучение.
- ▶ **Изграждане на система за квалификация на преподавателите.** Голяма част от професионалните училища не могат да привлекат и задържат висококвалифицирани учители. В същото време почти половината от преподавателите не са участвали в програми за квалификация. Без осъвременяване на знанията и методите на преподаване на учителите няма как да се работи по повишаването на качеството на професионалното образование.
- ▶ **Въвеждане на система за професионално ориентиране.** Основната цел на професионалното образование е да служи за мост към търсенето на пазара на труда. Това прави задължително въвеждането на всеобхватна и ефективна система за професионално ориентиране.
- ▶ **Ефективно включване на родителите и бизнеса в училищните настоятелства.** Анализът показва, че в голяма част от училищата има усещане за ниска ефективност на училищните настоятелства и процесите на включване и участие на родителите. Бизнесът също би следвало да се включи в училищните настоятелства, което ще съдейства за по-ефективното партньорство между училищата и бизнеса при организиране на стажове и други съвместни инициативи.

Фиг. 7. SWAT анализ



Опасности пред професионалното образование и връзката му с пазара на труда

- ▶ **Неефективност на мрежата от училища.** В много училища се поддържат непълни паралелки за професионално образование. Ниският интерес към специалностите, които се предлагат, създава съмнения за неефективност на системата и изкуствено поддържане на училища и специалности. Без анализ на качеството и без оценка на потребността от професионално образование в подобни училища тази порочна практика най-вероятно ще продължи.
- ▶ **Липса на система за оценка на качеството и анализ на потребностите от професионално образование и обучение.** Професионалното образование

подготвя младежите за директното им включване в пазара на труда след завършване. Липсата на система за проучване, идентифициране, анализ и прогнозиране на потребностите от професионално обучение пречи на адекватността на системата спрямо реалното търсене.

- ▶ **Продължаващо остаряване на материалната база.** Неефективното финансиране и недостигът на средства в системата пък вероятно ще доведат до още повече проблеми с условията в училищата. Има опасност материалната база да стане още по-неадекватна на тази, която се използва в реалната работна среда на пазара на труда, а това да прекъсне още повече връзката между професионалните училища и бизнеса.
- ▶ **Напълно изключване на бизнеса от процеса на професионално образование и обучение.** Липсата на обхватна система за въвлечане на бизнеса в процеса на обучението и негативните оценки за квалифицирането на работната сила по време на образованието са предпоставки за прекъсване на връзките между образованието и бизнеса.

Изводи и заключение

Професионалното образование привлича все по-малко ученици през последните десетилетия. Тази тенденция се наблюдава не само в България, но и като цяло в Европа. Причините за това са комплексни. От една страна, намаляването на броя на средните специалисти е продиктувано от влошената демографска ситуация. От друга страна, качеството на образованието в много професионални училища запада. В същото време професионалното образование често се свързва с непрестижен и нископлатен труд.

Анализът на данните за участието на средните специалисти в България обаче показва, че те заемат важно място на пазара на труда. Придобилите професионална квалификация са с по-висока икономическа активност, по-висока заетост и по-ниска безработица, а и работят в сравнително високоплатени и високопродуктивни сектори на икономиката. Тези показатели поставят представянето на групата на средните специалисти на пазара на труда над тези с общообразователна подготовка и едно стъпало под висшистите.

Недостигът на кадри с професионално образование и недостатъчното време и ресурси, които работодателите и работниците отделят за продължаващо професионално образование, са основните слабости и пропуски в професионалното образование и обучение в България.

Напоследък в общественото пространство започна да се обръща все по-голямо внимание на качеството на професионалното образование и през последните години управляващите предприеха редица стъпки, за да започне реформа в системата. Това включва извършването на някои нормативни промени, както и приемането на Стратегия за развитие на професионалното образование и План за изпълнението ѝ. Един от основните аспекти на промяната е въвеждането на образованието чрез работа (дуално обучение), което бавно започва да навлиза в практиката на образованието.

Изследването на връзката между професионалното образование и пазара на труда показва, че:

- ▶ Професионалното образование носи редица **предимства** за работната сила, предприятията и икономиката като цяло.
- ▶ Професионалното образование страда от много **слабости**, свързани с незадоволителното качество и спадащата му репутация.
- ▶ **Възможностите** пред професионалното образование включват неговото модернизиране и повсеместното прилагане на системата на дуално образование, което ще преплете още по-тясно придобиването на професионална квалификация с пазара на труда.
- ▶ Основните **заплахи** пред професионалното образование са свързани със закъснението на системата и все още ниския интерес от страна на работодателите към практически обучения.

ОСМА ГЛАВА

Младежката безработица в България

Причини, предизвикателства, последствия

В годините след началото на световната икономическа и финансова криза успешното включване на младите хора на пазара на труда и осигуряването на плавен преход между образование и заетост се очертаха като основни предизвикателства пред стабилното развитие на пазара на труда и социалните системи.

Този процес е от особено значение за Европейския съюз и България в частност както поради негативните демографски процеси, които протичат на Стария континент, така и поради предизвикателствата, пред които е изправен европейският социален модел в условията на висока публична задлъжнялост и нисък икономически растеж.

Динамичната същност на съвременните трудови пазари повишава необходимостта от ранна интеграция на младите кадри. Именно тяхното включване на пазара на труда се разглежда като водеща предпоставка за успешното намаляване в перспектива на дела на лицата, живеещи в риск от бедност, материални лишения или в силна зависимост от системите за социално подпомагане. В средносрочен план намаляването на безработицата и повишаването на заетостта сред младите хора се разглеждат като основни фактори за постигането на целите, заложи в стратегията „Европа 2020“.

Същността на проблема „младежка безработица“ налага комплексен подход към неговото разрешаване, който включва реформи в системата за социално подпомагане, образователната система, пазара на труда, данъчната система и институционалната структура, на която се основават политиките, провеждани в тези сфери.

В допълнение, разработването на нови мерки и способности, целящи повишаване на икономическата активност и заетостта сред младите хора, предполага въвеждането на по-ясно дефинирани индикатори за оценка на тяхната ефективност. Поне на този етап методологическият инструментариум, с който работят институциите в някои от по-новите страни – членки на ЕС (в т.ч. и България), не е достатъчно гъвкав, за да позволи добрата оценка и съответно адаптация на провежданите политики.

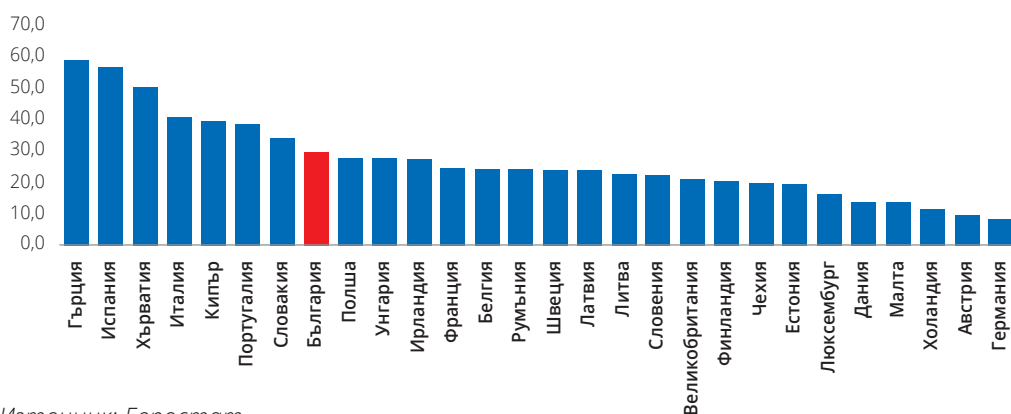
Феноменът младежка безработица в България и ЕС – основни показатели и индикатори

Коефициент на младежка безработица

Коефициентът на младежка безработица е най-често цитираният както в теорията, така и в практиката измерител за устойчивото включване на младите хора на пазара на труда. Въпреки че коефициентът се изчислява за различни възрастови групи (например за лица на възраст 15–19, 15–24, 19–24 и 15–29 години), огромната част от анализите и политиките на европейско ниво стъпват върху данните за икономическата активност на населението на възраст от 15 до 24 години.

През 2013 г. годишният коефициент на младежка безработица (15–24 години) в ЕС е 23,3% в сравнение с 22,9% за предходната 2012 г. и 15,6% за 2008 г. В отделните държави това ниво през последната година се простира от 58,3% в Гърция и 55,5% в Испания до 7,9% в Германия и 9,2% в Австрия (фиг. 1). Нивото на показателя за България през 2013 г. е 28,4%, което поставя страната ни на осмо място по този индикатор, с равнище, по-високо от средното за ЕС.

Фиг. 1. Коефициент на младежка безработица през 2013 г. (%)

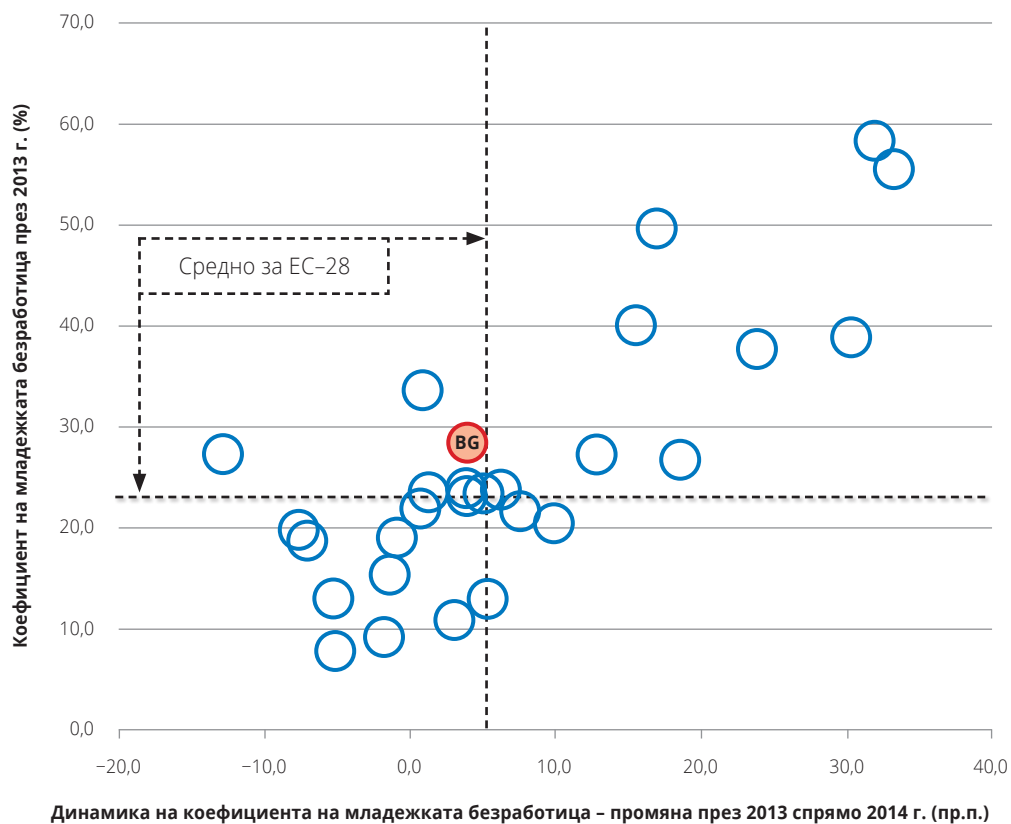


Източник: Евростат.

По време на силния за българската икономика период 2006–2009 г. нивото на младежка безработица в България пада под средното за ЕС. С идването на кризата то отново се покачва, като през 2012 и 2013 г. се стабилизира на ниво, с 5 пр.п. по-високо от средното за 28-те страни членки. В Румъния (втората страна членка, която се присъединява към ЕС през 2007 г.) коефициентът на младежка безработица остава по-висок от средния в ЕС през целия период до 2011 г., като едва през последните две години нивата се изравняват със средните за съюза.

Както по-нататъшният анализ показва, тази динамика на коефициента на младежка безработица следва отблизо цялостното състояние на пазара на труда в отделните страни членки. В страни като България по-ниските нива в периода преди кризата и

Фиг. 2. Коефициент на безработица на населението на възраст 15–24 години през 2013 г. и динамика спрямо 2004 г.



Източник: Евростат, ИПИ.

последвалото рязко увеличаване са следствие от сериозните дисбаланси на пазара на труда в страната и неговата силна чувствителност към международната икономическа конюнктура и най-вече към икономическото състояние на ЕС.

Съпоставката на коефициента на младежка безработица през 2013 г. с неговия темп на нарастване през последното десетилетие¹ показва, че макар и текущите нива в България да са по-високи от средните за ЕС, повишението спрямо 2004 г. е по-ниско от това в повечето държави.

През 2013 г. коефициентът на младежка безработица в ЕС-28 е с 5 пр.п. по-висок от нивата през 2004 г., докато в България увеличението е с 3,9 пр.п. Трябва да се отбележи, че тук влияние оказва силното увеличение на младежката безработица в страни като Гърция, Испания и Италия (фиг. 2).

¹ Този подход за сравняване на динамиката на младежката безработица в отделни страни е използван от ОИСР, вж. Scarpetta, A. Sonnet, A. Manfredi, T. *Rising Youth Unemployment during the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation?* / OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 106, OECD, 2010, p. 12.

При анализа на данните за динамиката на коефициента на младежка безработица на европейско и национално ниво трябва да бъдат взети предвид няколко често пренебрегвани, но важни за неговото правилно тълкуване методологически особености.

Коефициентът на безработица сред младежите се изчислява по същия начин, както този за другите възрастови групи – като дял на безработните от работната сила. Евростат и НСИ считат за безработни всички лица, които са без работа, но могат да работят и активно търсят такава възможност. Това означава, че не всички лица в дадена възрастова група влизат в обхвата на понятието „работна сила“, т.е. в групата на лицата, които са заети или активно търсят работа.

Това с особена сила важи за разглежданата възрастова група, включващи лица на възраст между 15 и 24 години. Огромната част от лицата на тази възраст не влизат в обхвата на работната сила, спрямо която се изчислява коефициентът на безработица. Сред тях са:

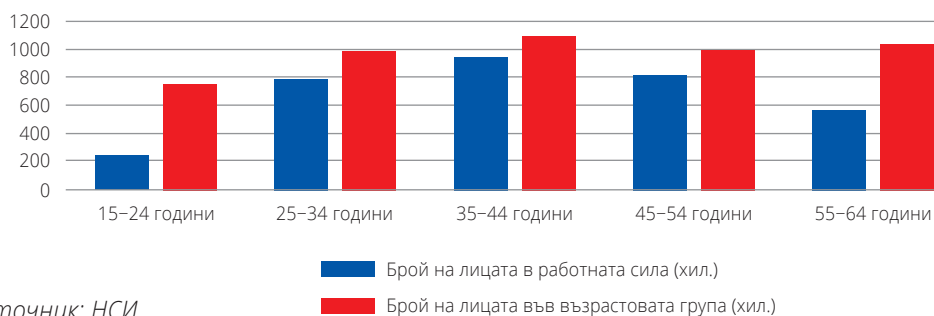
- ▶ лицата, които се обучават в системата на училищното образование;
- ▶ лицата, които следват редовно в университетите;
- ▶ лицата, които са на неплатен стаж и не търсят активно работа;
- ▶ лицата, които са в допълнителен отпуск за отглеждане на дете до 2-годишна възраст.

Това са все лица, които статистиката не брои за част от работната сила и съответно не ги включва при изчисляването на младежката безработица.

Ако вземем за пример България, през 2013 г. работната сила във възрастовата група 15–24 години наброява 229,6 хил. души и включва едва 30,54% от лицата в тази възрастова група, чийто брой през същата година е 751,9 хил. души. При останалите възрастови групи този дял е много по-висок (фиг. 3). За сравнение – работната сила в следващата възрастова група (25–34 години) наброява 778,2 хил. души и включва 78,8% от лицата в тази възрастова група, чийто брой през 2013 г. е 987,1 хил. души.

Това означава че всеки младеж, който търси активно работа, оказва много по-голямо влияние върху крайния коефициент на младежка безработица от лицата в другите възрастови групи. Предвид факторите, които определят младежите като уязвима група на пазара на труда и върху които ще се спрем по-нататък в анализа, чувствител-

Фиг. 3. Брой на лицата и размер на работната сила в отделните възрастови групи през 2013 г. (хил. души)



Източник: НСИ.

ността на коефициента на младежка безработица към цялостното състояние на икономиката и неговата волатилност през годините е напълно разбираема.

Анализът в динамика на данните за обхвата на работната сила в отделните възрастови групи за периода след 2011 г. показва, че устойчиво увеличение в икономическата активност се наблюдава единствено при възрастови групи 35–44 и 55–64 години, където през 2013 г. тя е със съответно 2,95 и 5,17 пр.п. по-висока, достигайки 86,7 и 54,5%. При останалите възрастови групи, включително тази на 15–24-годишните, не се наблюдават изменения.

Дългосрочно безработни младежи

За дългосрочно безработни се считат лицата, които активно търсят работа повече от 12 месеца. Както и по отношение на цялостната младежка безработица, нивата в България са по-високи от средните, като страната ни се нарежда на 7-о място сред 28-те страни – членки на съюза.

Делът на дългосрочно безработните младежи (тези, които са без работа от 12 или повече месеца) следва общата динамика на коефициента на продължителна безработица за икономиката. През 2013 г. дългосрочно безработни са 13,2% от младежите, влизащи в обхвата на работната сила, а коефициентът на продължителна безработица е 7,4%. Съотношението между двата индикатора в периода 2008–2013 г. остава стабилно, варирайки от 1,72 през 2008 г. до 2,03 през 2012 г. и 1,78 през 2013 г.

Анализът в динамика на данните за периода 2005–2013 г. показва, че за разлика от цялостния коефициент на младежка безработица, който в периода 2006–2009 г. е по-нисък от средния за ЕС-28 (фиг. 4), коефициентът на продължителна безработица в България остава по-висок от средния за ЕС през целия период от 2005 г. насам².

Докато на европейско ниво съотношението (фиг. 5) между цялостното ниво на младежката безработица и дела на дългосрочно безработните младежи през 2013 г. е 3 към 1 (т.е. един от всеки трима безработни младежи е дългосрочно безработен), в България това съотношение е по-близо до 2 към 1 (т.е. един от всеки двама младежи е дългосрочно безработен).

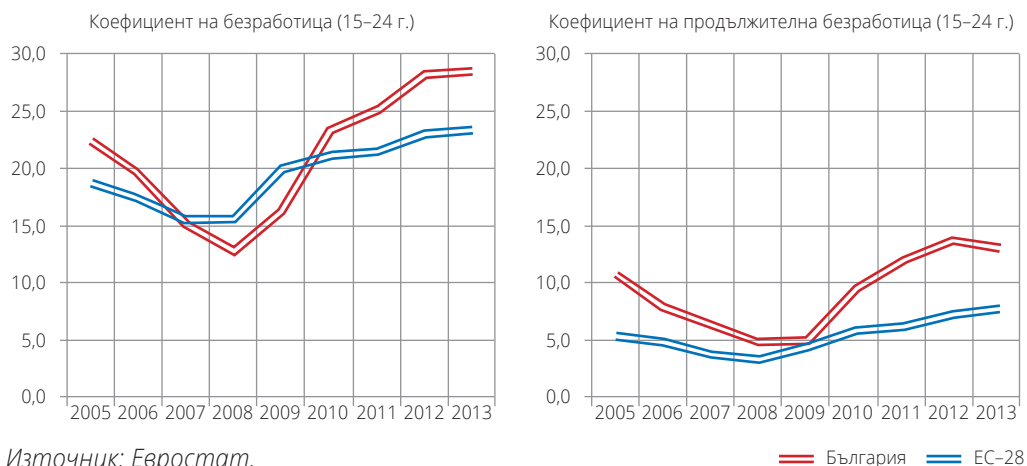
Младежка безработица и безработица на населението над 25 години

Статутът на младите хора на уязвима група на пазара на труда се потвърждава и от динамиката на съотношението между коефициента на младежка безработица (15–24 години) и коефициента на безработица на населението на възраст над 25 години (фиг. 6). За целите на анализа е направена съпоставка между нивата на въпросното съотношение през 2004 и 2013 г. за всяка една от страните в ЕС-28.

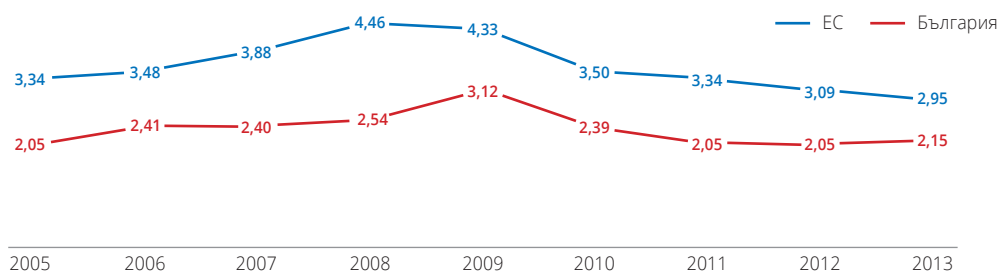
През 2004 г. младежката безработица в България е била 2,27 пъти по-висока от тази сред населението на възраст над 25 години при средни стойности за ЕС от 2,37.

² Евростат не разполага с данни за всички 28 страни членки през 2004 г., което налага сравнението на динамиката да започне от 2005 г.

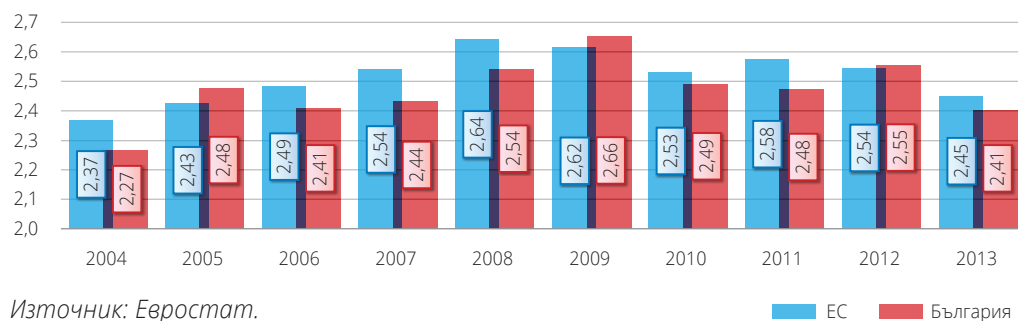
Фиг. 4. Коефициент на безработица и коефициент на продължителна безработица при лицата на възраст от 15 до 24 години в периода 2005–2013 г. (%)



Фиг. 5. Съотношение между коефициента на младежка безработица и коефициента на продължителна безработица на лицата на възраст 15–24 години в периода 2005–2013 г. (%)



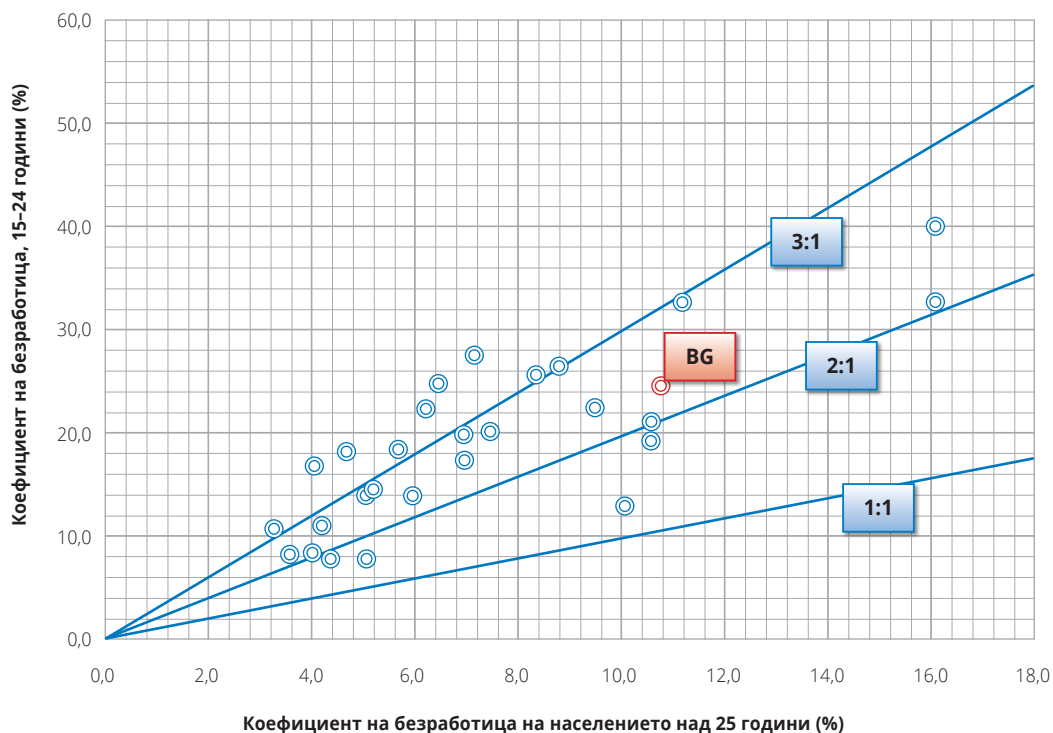
Фиг. 6. Съотношение между коефициента на безработица на населението на възраст 15–24 години и населението на възраст над 25 години, 2004–2013 г. (%)



Това означава, че едно лице на възраст между 15 и 24 години, което активно търси работа, има 2,27 пъти по-голям шанс да попадне в редиците на безработните³. През 2013 г. съотношението е съответно 2,41 за България и 2,45 за ЕС. През 7 от 10-те години в периода 2004–2013 г. нивото на това съотношение за страната ни е по-ниско, но близко до средното за ЕС-28. Тези резултати водят до извода, че противно на някои разпространени твърдения младежката безработица в България не е непропорционално висока на фона на тази в останалата част от ЕС.

През 2004 г. България (съотношение 2,27) попада в групата на държавите, в които шансът на младежите на възраст 15–24 години да бъдат безработни е над два пъти по-висок от този при лицата на възраст над 25 години (фиг. 7). Сходни резултати постигат Литва (2,0), Словакия (2,0), Кипър (2,2), Португалия (2,3), Ирландия (2,3) и Испания (2,3).

Фиг. 7. Съотношение между коефициента на безработица на населението на възраст 15–24 години и коефициента на безработица на населението на възраст над 25 години през 2004 г.



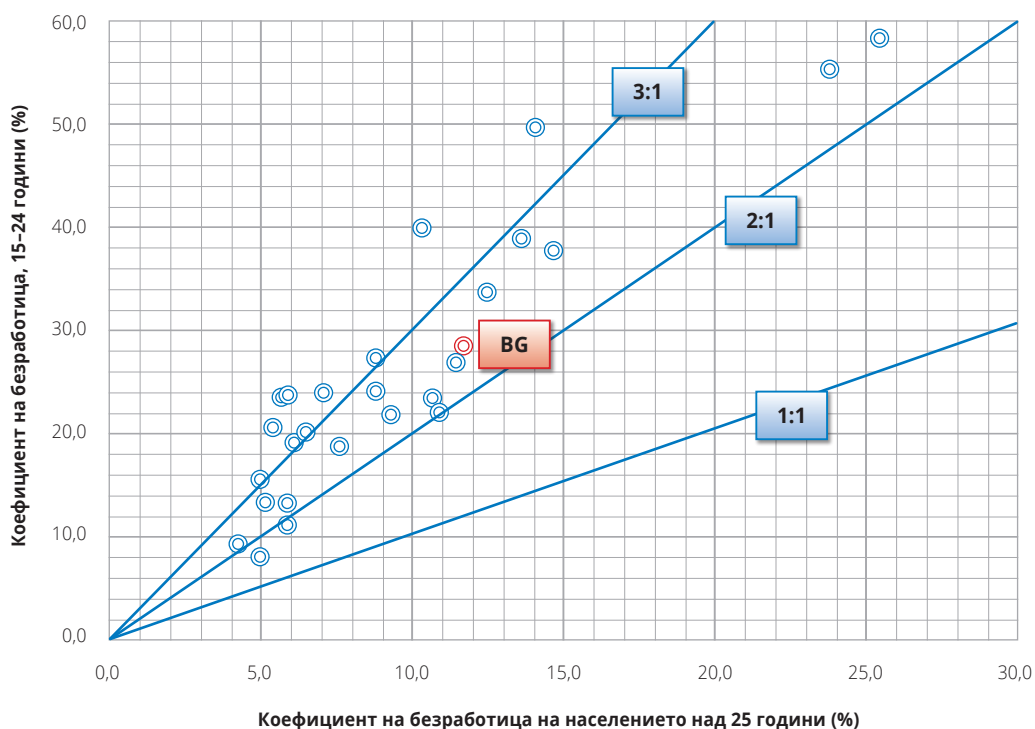
Източник: Евростат, ИПИ.

³ Този подход към анализа на младежката безработица е прилаган често от международни организации с цел сравняването на младежката безработица между големи групи от държави.

Сред страните с най-ниско (и съответно най-благоприятно) съотношение се нареждат Германия (1,3), Дания (1,5) и Латвия (1,8). Най-сериозни дисбаланси се наблюдават в страни като Люксембург (4,1), Малта (3,9) и Финландия (3,8). Следва да се отбележи, че макар в някои от тези страни безработицата сред населението на възраст над 25 години да е много ниска (например в Люксембург тя е едва 4,1%), младежката безработица е непропорционално висока – цели 16,1%. Макар през 2004 г. и двата коефициента за страната ни да са по-високи от средните за ЕС, съотношението между тях остава сравнително ниско, което свидетелства за цялостни проблеми на пазара на труда към този момент, а не за специфичен проблем с включването на младежите на пазара на труда. По сходен начин изглеждат нещата и през 2013 г.

През 2013 г. страната ни (съотношение 2,41) отново е в групата от държави, в които младежите имат над два пъти по-висок шанс да бъдат безработни, отколкото лицата на възраст над 25 години (фиг. 8). Сходни резултати постигат Ирландия (2,3), Испания (2,3), Словения (2,3), Естония (2,5), Малта (2,5) и Португалия (2,6). Въпреки че в тази група попадат редица държави, в които младежката безработица е изключително висока

Фиг. 8. Съотношение между коефициента на безработица на населението на възраст 15–24 години и коефициента на безработица на населението на възраст над 25 години през 2013 г.



Източник: Евростат, ИПИ.

(58,3% в Гърция и 55,5% в Испания), съотношението между коефициента на безработица сред младежите и сред останалата част от населението се запазва без промяна. Това отново е признак за цялостни структурни проблеми на пазара на труда, които оказват влияние върху заетостта сред всички възрастови групи.

И през 2013 г. най-благоприятно съотношение постига Германия (1,6), следвана от Холандия (1,9) и Литва (2,0). Сериозни разминавания се наблюдават в Швеция (4,1), Румъния (4,0) и Италия (3,9).

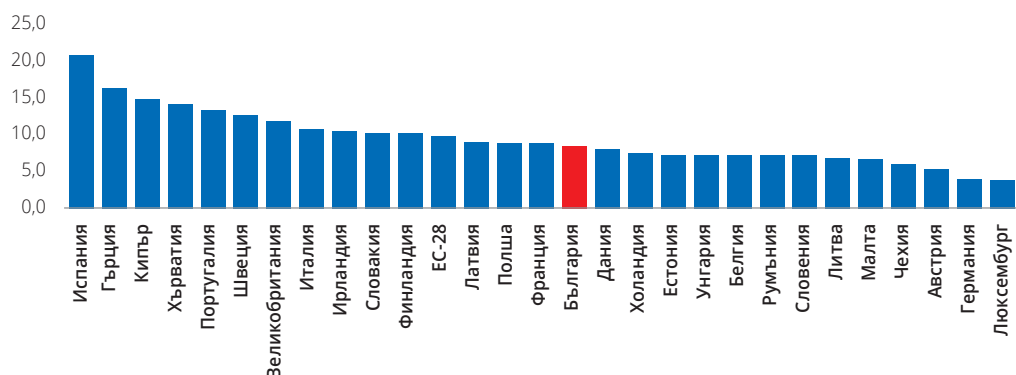
Динамиката на съотношението между коефициента на младежка безработица сред населението на възраст 15–24 години и това на възраст над 25 години показва, че в някои от страните с най-висока безработица сред младите (като Гърция, Испания, Португалия и България) не са налице сериозни изменения в традиционното за последните 10 години съотношение между двата индикатора. Нещо повече – за някои от тези държави нивото е по-ниско от средното за ЕС. Това означава, че високата младежка безработица в тези държави не бива да бъде разглеждана като отделен феномен, а като част от общото незадоволително състояние на пазара на труда.

Дял на безработните младежи

Четвъртият показател, на който ще се спрем по-подробно, е „дял на безработните младежи“. Въпреки че през последните няколко години Евростат нееднократно насочваше вниманието към този индикатор, той продължава да бъде недостатъчно добре познат и рядко бива използван в анализа на икономическата активност на младежите.

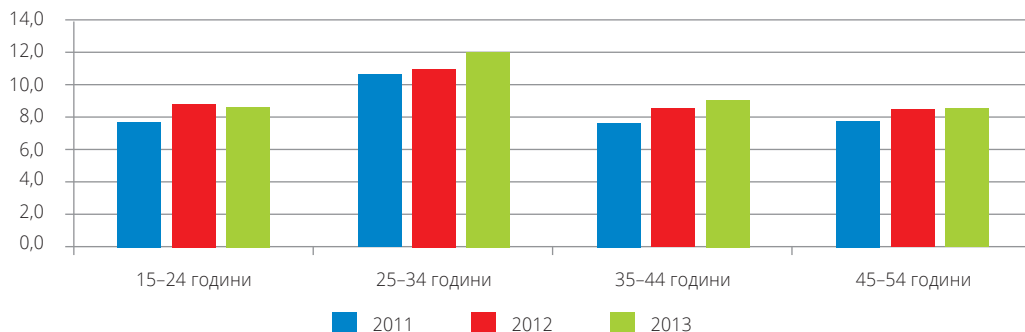
Индикаторът е важен поради посочените вече условия при изчисляването на коефициента на младежката безработица. Докато коефициентът се изчислява като дял на безработните младежи от икономически активните лица, делът на безработните младежи се изчислява, като броят на безработните младежи се раздели на общия брой на населението в съответната възрастова група. Изчислен по този начин, делът на безработните младежи в България през 2013 г. е едва 8,4% при средно ниво за ЕС от 9,8% (фиг. 9).

Фиг. 9. Дял на безработните младежи във възрастова група 15–24 години, 2013 г. (%)



Източник: ИПИ.

Фиг. 10. Дял на безработните от всички лица в различни възрастови групи, 2011–2013 г. (%)



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ.

Основната критика към този индикатор е, че по-малко е свързан с обхвата на работната сила (икономически активните лица) и варира чувствително в зависимост от структурата на образователната система и установените в различните общества практики, навици и традиции в сферата на заетостта в по-ранна възраст. Напълно възможно е ниските стойности за страната ни да са до известна степен следствие от традиционно ниската икономическа активност на младите у нас. Нещо повече – евентуалното подобряване на перспективите на пазара на труда и съответно активизирането на младежите с цел започване на работа може да доведат до повишаване на дела на безработните младежи поради тяхната по-висока икономическа активност.

Въпреки тези условия индикаторът е важен, тъй като позволява да бъде направено ясно сравнение между броя на безработните и дела им от общото население в различните възрастови групи в България. Поради споменатите вече проблеми с текущата демографска статистика на НСИ сме разгледали периода след 2011 г. (фиг. 10).

Вижда се, че безработните като дял от всички лица в различните възрастови групи се движат в унисон с общото нарастване на безработицата. Нещо повече – най-високи нива се наблюдават сред възрастовата група на 25–34-годишните. Възможно обяснение за това е както по-високата икономическа активност в тази възрастова група в сравнение с групата на 15–24-годишните, така и това, че тя включва по-голям брой млади и все още неустановени трайно на пазара на труда кадри в сравнение с останалите възрастови групи.

Правилното интерпретиране на индикатора „youth unemployment ratio“ е необходима предпоставка за развенчаването на добили популярност в обществото възприятия⁴ като „един от всеки четирима младежи в България е безработен“. Коректните фор-

⁴ Дори в документи на организации като Европейския младежки форум неразбирането на спецификите на коефициента на безработица сред най-младите води до неверни твърдения като „един от всеки четирима европейски младежи е без работа“. Вж. например *Policy Paper on Youth Unemployment* / European Youth Forum, 2014, р. 3.

мулировки в случая са: „един от всеки дванадесет младежа в България е безработен“ и „един от всеки четирима, активно търсещи работа младежи, е безработен“⁵.

Причини, предизвикателства и последствия

Причини за възникването на младежката безработица

Както анализът показва, младежката безработица е по-висока от тази в други възрастови групи дори във времена на икономически растеж. Това наблюдение е валидно не само на национално и европейско, но и на световно ниво и е потвърдено от редица изследвания на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество (ОИСР), Световната банка (СБ), Международната организация на труда (МОТ) и др.

Налице са няколко обективни фактора, които имат отношение към младежите като уязвима група на пазара на труда както по време на икономическа криза, така и в добри периоди за пазара на труда. Във времена на икономически спад ролята на някои от тези фактори се засилва.

Липсата на практически опит и професионални контакти създава трудности както при намирането на първа работа, така и при опити за преминаване от един към друг тип заетост. Младите хора са склонни да сменят сравнително често работното си място с цел намиране на позиция, която в най-пълна степен ги удовлетворява. Това е естествено следствие от техния социален статус и възможността да разчитат на финансова подкрепа от родители/близки, както и от характерни за възрастта фактори, като честа промяна на личностните интереси, смяна на местожителството, необходимост от съчетаване на работата и образованието и др. Липсата на опит оказва влияние и върху самия процес на търсене на работа (навици за следене на обяви, явяване на интервюта, участия в конкурси, търсене на съдействие от специализираните държавни институции, агенции и др.).

Във времена на икономически спад и намаляващ оборот на предприятията младежите често са изложени на риск първи да изгубят работата си. Причината е, че стремежът към оптимизиране на разходите на едно предприятие неизменно минава през повишаване на производителността на труда, при което обичайната практика е да се задържат опитните кадри. В допълнение към това обикновено свиването на оборота на едно предприятие води първо до ограничаване на наемането на нови кадри и едва впоследствие до съкращаването на наличните служители (O'Higgins 2001: 62–63).

⁵ По сходен начин стоят нещата и с младежите, които попадат в групата NEET (Not in Education, Employment or Training). ЕС категоризира като NEET млади лица на възраст между 15 и 24 години, които не работят, не учат и не са на стаж или обучение. Дефиницията е въведена от Европейската фондация за подобряване на условията на живот и труд (Eurofond), а целта ѝ е да разшири разбирането за уязвимия статус на младите хора и да спомогне за наблюдението на проблемите на пазара на труда. NEET е индикатор, който често е поставян под критика заради широкия му обхват, в резултат на който огромна част от младежите в един или друг момент попадат в него. Преобладаващата част от младежите в тази група са на възраст над 20 години, което отразява вероятността по-голямата част от лицата на възраст 15–19 години да са все още в образователната система.

Инвестицията в млади хора е инвестиция в бъдещето, но често няма отношение към способността на едно предприятие да оцелее във времена на икономически трусове.

През 2012 г. средната възраст, на която лицата напускат домакинството на своите родители в България, е 29,7 години при средно 26,2 години за ЕС-28. По-високи нива се забелязват единствено в Хърватия, Малта и Словакия. Основната причина за това е високата средна възраст при мъжете – 32,1 години, при едва 27,3 години за ЕС-28. Според „Доклад за младежта 2010–2012 г.“ едва 23% от младежите са търсили работа чрез бюрата по труда, а едва 3% от тях са успели да намерят такава⁶. Въпреки това над 40%⁷ от работещите младежи са намерили заетост сами, без чужда помощ, което свидетелства за недоверието на младите в държавните програми за младежка заетост.

Липсата на практически опит и професионални контакти оказва влияние и върху младежите, които имат желание да развият свой **собствен бизнес**. Coenjaerts et al. (2009: 123) определят липсата на добра и достатъчно дълга кредитна история, изградена мрежа от бизнес контакти и познание за необходимите стъпки и похвати за започване на бизнес като основни пречки пред **младежкото предприемачество**.

По данни на Евростат от юни 2013 г. самонаети в България през 2012 г. са едва 0,6% от младите хора на възраст от 15 до 24 години при средни нива за ЕС от 4%, въпреки че според проучвания на Флаш Евробарометър от 2011 и 2012 г. българските младежи изразяват най-голямо желание да се занимават със собствен бизнес в бъдеще. В същото време едва 0,3% от младежите на възраст 18–29 години са се възползвали от програми за финансиране на младежко предприемачество, а над 60% не знаят за наличието на такива програми.

По-ниската производителност на труда на младите е следствие най-вече от споменатата вече липса на практически опит, но също така и от разминаването между нуждите на бизнеса и **качеството на образователния продукт**. В същото време към нея отношение имат и допълнителните разходи, които възникват за работодатели, наемащи млади кадри, особено ако става дума за хора, които не са работили преди на дадената позиция, в определен сектор или изобщо нямат трудов стаж.

Тези обстоятелства често налагат процеси на обучение на работното място, които са свързани с разход на време, усилия, а често и материални средства от страна на работодателя. Ако работата на младежа има пряко отношение към потенциалните или текущите бизнес партньори и клиенти на работодателя, то последният поема и известен **репутационен риск**, наемайки младия човек. В сферата на преработващата промишленост, където на работниците често се налага да работят със скъпа и сложна техника, съществува повишен риск от бракуване на продукцията⁸, който налага постоянен надзор и съдействие от по-опитни работници.

⁶ Вж. Доклад за младежта (2010–2012) / Министерски съвет на Република България, 2013, с. 62–63.

⁷ Данните, цитирани в Доклад за младежта (2010–2012), са от Национално представително лонгитудно изследване на Агенция „Медиана“ от 2011 г.

⁸ Шансът за бракуване на продукцията, разходите за обучение и институционалният риск за работодателя са особено високи в сферата на преработващата промишленост. Основна причина за това са морално остарелите методи на обучение на средните специалисти и липсата на съвременна материална база, където те да добият първоначален опит.

Всички тези фактори влизат с отрицателен знак в крайната оценка на производителността на труда на младия работник, което означава, че за да може той да получи/запази съответната позиция, работодателят трябва да пресметне, че ползите в определен времеви хоризонт могат да надхвърлят необходимите разходи.

В случай че първоначалният запас от умения е недостатъчен и работодателят прецени, че не са налице достатъчно предпоставки за по-нататъшно подобряване на производителността на труда при младия кандидат, то последният не получава работа. Пряко отношение към тази преценка има и цената на труда, чийто минимален праг се определя от държавата чрез нивото на минималната работна заплата и нивата на минималните осигурителни прагове по отделни икономически дейности.

Sissons и Jones (2012) насочват вниманието към факта, че **пазарът на труда при младежите е все по-малко сегментиран** по полов признак. Според тях в трите десетилетия между 1981 и 2011 г. се наблюдава рязък спад в интереса на младите хора към индустриалния сектор – при близо една четвърт младежи, заети в сектора в началото на периода, данните след 2010 г. показват стойности под 10%. Тази тенденция е ясно изразена в болшинството развити държави. В резултат на това младите мъже и жени се конкурират за едни и същи работни места в сектора на услугите.

Предвид промяната в структурата на българската икономика през последните 20 години и спадания интерес на младите хора към професионалните гимназии (над 32% спад на завършилите ученици в периода 2008–2012 г.) тази тенденция може да се приеме като валидна и за България. Като резултат от този процес в голяма част от по-малките области на страната е налице остра липса на добре подготвени средни специалисти. Предвид това и отчитайки снижаващото се качество на висшето образование, една немалка част от висшестите заемат позиции, за които се изисква средно или по-ниско образование.

Редица **регулации и политики на пазара на труда** също оказват влияние върху конкурентоспособността на младите кадри. Така например колективните трудови договори в различни сектори и предприятия задържат на работа кадри, които не отговарят на нуждите на работодателите, и в същото време възпират влизането в обращение на млади и често по-перспективни хора. Във времена на икономически сътресения, когато към избора между съкращаването на опитен и наемането на неопитен работник се добави задължението за изплащане на високи обезщетения на освобождаваното лице, пречките пред младия човек да започне работа в съответното предприятие се увеличават. Нещо повече – в период на криза напускащите образователната система са поставени в ситуация на засилена конкуренция поради изначално по-високия брой безработни лица.

Участието на младежите в **недекларирана заетост** също може да се разглежда като специфичен фактор, който има отношение към способността им да намерят работа. От една страна, те успяват да натрупат опит и да изградят контакти, както и да си осигурят по-високо нетно заплащане от това, което потенциално биха могли да получат във формалната икономика. В същото време продължителното полагане на недеклариран труд може да има негативни дългосрочни последици върху бъдещото ниво на доходите, бъдещата професионална реализация и достъпа до

кредит (Coenjaerts et al. 2009: 127). Поради своя професионален и социален статут младежите по-лесно склоняват да встъпят в нерегламентирани отношения или да преминат от регламентирани към нерегламентирани такива при натиск от страна на работодателя.

Според Доклад за младежта (2010–2012) близо 40% от работещите младежи са осигурени на по-нисък доход от този, който получават, или не са осигурени изобщо. България традиционно е определяна като страната – членка на ЕС, с най-високо ниво на недекларираната заетост. Според Renoу и Meijer (2004) над 23% от заетите в България получават плащания „на ръка“ от своите работодатели.

Последствия от младежката безработица

Макар периодите на временна безработица да са нещо често срещано при младите хора, от тяхната продължителност могат да зависят редица фактори в бъдещия им икономически и социален живот. Сред тях е т.нар. scarring ефект, изразяващ се в потенциален спад в нивата на бъдещите доходи, загуба на умения или пропускане на възможности за тяхното придобиване, както и в увеличаващия се риск от бедност вследствие на периоди на продължително социално изключване.

Загубата на умения или пропускането на възможности за тяхното придобиване е един от основните рискове, които се асоциират с младежката безработица. Това важи с особена сила за младежи с по-ниско образование, но може да бъде фактор и при такива с по-широко профилирано образование, които обаче нямат добре развити качества в някоя по-тясна област. Наред с възпитаването на трудови навици и придобиването на социални умения, свързани с контактуването с други хора (включително работа в екип), развитието или придобиването на нови умения е често свързано с последваща по-тясна специализация.

В допълнение към това споменатият информиран и изграден в практиката избор може да подтикне младежите да започнат или да продължат образованието си в дадена сфера, което прави ранната трудова практика изключително ценна за лица на възраст 15–19 години.

Основните последствия от продължителната безработица във възрастовата група 15–24 години се проявяват в ефектите, които изключването от пазара на труда оказва върху **бъдещето ниво на доходите**. Изследване на Gregg и Tominey (2005) показва, че продължителни периоди на безработица на млади години могат да доведат до загуба на потенциален доход между 12 и 15%, когато лицата са на средна възраст⁹. Ако повторен период на безработица бъде избегнат, ефектът е между 8 и 10%.

Scarpetta et al. (2010: 29) посочват, че безработицата в млади години увеличава риска от:

- ▶ намаляване на бъдещите доходи (най-вече като резултат от ефекти, свързани с човешкия капитал, като загубата на умения и пропуснатия шанс за добиване на работен опит и практика);

⁹ Gregg и Tominey използват за целта базата данни на National Child Development Survey (NCDS) във Великобритания. Наред с информация за икономическата активност на лицата, включени в нея, тя съдържа и данни за тяхното образование, социален статут и други характеристики.

- ▶ изпращането на негативни сигнали към потенциални бъдещи работодатели (периодите на безработица предполагат ниска мотивация и/или производителност на труда).

Според тях колкото по-дълго продължи периодът на безработица, толкова по-сериозни са последиците за производителността и личностната мотивация на лицето, както и силата на т.нар. *Scarring effect*.

В дългосрочен план това, комбинирано с щедра социална система, увеличава риска от изпадането в **капан на безработицата**, при който лицата съзнателно предпочитат да запазят правото да получават социална помощ пред възможността да стъпят за пръв път или да се завърнат на трудовия пазар. Визираната вече тенденция на загуба на умения и конкурентоспособност вследствие на периоди на продължителна безработица води до по-нататъшно понижаване на потенциалния доход и съответно до намаляване на разликата между средствата, с които лицето би разполагало, ако полага труд, и тези, които получава поради своя социален статут. В този случай въпросното лице не оценява ползата от труда си спрямо дохода, който получава, а спрямо разликата между това, което получава като безработен, и това, което би получило като заплатата. Колкото по-слаби са уменията на едно лице, толкова по-голям е шансът потенциалният доход чрез труд да се окаже недостатъчно висок, за да мотивира стъпване или завръщане на трудовия пазар.

Много често младежката безработица е пряко свързана с определени социални групи, като етническите малцинства, отпадналите от образование (съответно нискообразованите) и жителите на по-бедни и изолирани райони. В резултат на кумулативния ефект на тези характеристики и изброените по-горе фактори се стига до **намаляване на трудовете и социалната мобилност** сред младите хора. Това означава, че те не могат да достигнат до потенциални работодатели и/или да променят своето местожителство и социален статут. Често подобно развитие на обстоятелствата води до това, че младежите изпадат в състояние на силна зависимост от системите за социално подпомагане. Липсата на възможност за набавяне на трудов доход в младежките години може да бъде и причина за **преждевременно преустановяване на участието на едно лице в образователната система**.

Крайният ефект от продължителната изолация от трудовия пазар неизбежно е **задълбочаващо се социално изключване**, което е тясно асоциирано с риск от изпадане в бедност. Зависимостите между редица макроикономически индикатори и носителния дял на бедните на областно ниво в България показва най-ясно изразена (макар и умерена от статистическа гледна точка) корелация между коефициента на заетост и равнището на бедност. Това означава, че заетостта е основна предпоставка за преодоляването на проблема с ниските доходи и съответно опасността от социално изключване.

Политики и препоръки

Политики за справяне с младежката безработица

Въпреки активната позиция на ЕС по отношение на младежката безработица отговорността за адресирането на проблемите в тази сфера и овладяването на последиците от тях се носи основно от страните членки. Причината е, че голяма част от политиките, които оказват влияние върху конкурентоспособността на младите хора, се формират на национално ниво¹⁰.

На този етап ЕС няма как да окаже директно влияние върху редица структурни политики, които се намират в **прерогативите на националните правителства**. Такива са трудовото законодателство, данъчната система, структурата на системите за социално подпомагане, определянето и провеждането на активните мерки на пазара на труда, регионалната политика и др.

По-голямата част от възприетите на национално и европейско ниво мерки и политики са с **краткосрочен характер**, докато проблемите са с дългосрочен. Програми за субсидирана заетост и дори за повишаване на квалификацията на младите хора не оказват влияние върху структурните причини за възникване на младежката безработица. Дори при подобряване на икономическата конюнктура, увеличаване на заетостта и спад на безработицата сред младите като резултат от цялостно подобрене на пазара на труда структурните дефицити в системата продължават да ограничават потенциално достижимите нива на заетост, както и качеството на самите работни места. Именно поради тази причина **дългосрочният подход** към решаването на проблема чрез отстраняването на идентифицираните пречки на пазара на труда, както и чрез реформи в образователната и данъчната система не бива да бъде пренебрегван. Проблемът с младежката безработица в известна степен отразява неуспеха на много образователни системи (включително българската) да произведат кадри, които са готови директно да започнат работа, а не такива, които тепърва се налага да бъдат обучавани. Прекомерната трудова защита на работещите в някои сектори е фактор, който допълнително затруднява стъпването на млади кадри на пазара на труда, особено по време на криза, когато предприятията спират да наемат нови лица. В допълнение, дори в изследвания, които не откриват директна връзка между нивото на минималното заплащане и младежката безработица, повишаването на гъвкавостта на пазара на труда се посочва като важна предпоставка за по-високата икономическа активност сред младите.

Scarpetta et al. (2010) посочват, че дори в международен план **програмите за повишаване на квалификацията** сред нискоквалифицирани младежи имат слаб ефект, т.е. не успяват в достатъчна степен да компенсират липсата на конкурентоспособност у младите. Една от препоръките в това отношение е намаляването на цената за наемане на нискоквалифицирани работници като основен инструмент за подпомагане на пре-

¹⁰ Това е и становището на Комитета по европейски въпроси на Камарата на лордовете във Великобритания, вж. *Youth Unemployment in the EU: a Scarred Generation?* / European Union Committee of the House of Lords, April 2014, p. 15.

минаването от училище към работа. Препоръчва се въвеждането на **диференцирано ниво на минималното заплащане** за стажуващите или започващите първа работа, което да бъде по-ниско от установената минимална работна заплата за страната, тъй като ангажиментът на работодателите включва и споменатия вече процес на обучение, който налага допълнителни разходи и оскъпява труда.

За целите на провеждането на ефективни политики в сферата на младежката заетост е необходимо тяхното формиране и анализ да стъпват на по-добра **информационна обезпеченост**. Görlich et al. (2012) обособяват две основни групи – тийнейджъри (15–19 години) и млади лица в работоспособна възраст (20–24 години). Според тях усилията трябва да се насочат съответно към оставането (или завръщането) в образователната система на първата група и помощта за натрупване на трудова практика при втората група. Действително, наличната към момента информация не позволява провеждането на задълбочен анализ на различните проблеми в тези две групи на национално ниво.

Според Евростат едва 5% от младежите на възраст 15 години влизат в обхвата на работната сила (т.е. работят или търсят работа), докато при 24-годишните този дял е 80%. Възрастовата група 15–24 години, която е в основата на анализа и формирането на политики за справяне с младежката безработица, наистина е изключително хетерогенна, т.е. включва лица, чийто статус е коренно различен. Разработването на програми за адресирането на **различните потребности** на тази група (включително програми за подпомагане на трудовото включване) е изключително трудно. Предизвикателство представляват дори нормативната и документалната подготовка на подобни програми, тъй като трудовите и социалните права на лицата на възраст 15 и например 22 години са коренно различни.

Базирането на анализа и оценката на провежданите политики на индикатори като коефициента за младежка безработица автоматично води до стремеж към залагане на допълнителни условия за продължаваща заетост след първоначалния период на стаж, обучение или работа. На практика това допълнително възпира потенциалните работодатели и повишава цената на младежкия труд, тъй като предполага по-сериозен ангажимент от страна на работодателите.

В цитираното вече становище на Камарата на лордовете относно европейските политики за борба с младежката безработица се предлага промяна на количествения модел на оценка на програмите, финансирани от Европейския социален фонд (ЕСФ), на база на тяхната цена и броя на лицата, които обхващат. Предлага се преминаване към **качествен модел на оценката** на ефекта от провежданите политики върху младежкия трудов пазар, базирана на дългосрочен анализ и наблюдение на икономическата активност на включените лица. Този подход би спомогнал за по-ефективното залагане на приоритети в следващи периоди, както и за постигането на трайни качествени резултати вследствие на отпуснатото европейско финансиране.

Eichhorst et al. (2013) препоръчват формирането на политики за справяне с младежката безработица да бъде концентрирано на **секторно или регионално ниво** чрез въвеждането на **дуална образователна система**. Процесът е по-лесно контролируем

на местно ниво, тъй като налага идентифицирането на клъстери от заинтересовани местни фирми, чуждестранни предприятия и сдружения. Предоставянето на допълнителни правомощия на местните власти по отношение на сертифицирането на проведените практики и тяхната организация, популяризиране и материално подпомагане е също важен елемент в един такъв процес.

Препоръки за България

Достигането на заложената национална цел от 75% заетост на населението между 20 и 64 години през 2020 г. допълнително налага повишаване на вниманието към проблема с младежката безработица.

Прегледът на динамиката на различните индикатори за измерване на младежката безработица и на основните причини за нейното увеличаване позволява открояването на няколко основни заключения и препоръки за страната ни.

Теоретично, ако проблемът е краткосрочен (т.е. функция от икономическата криза), инвестирането на публични средства в програми за обучение и временна заетост може да омекоти някои от негативните ефекти върху уязвимите групи на пазара на труда, включително младежите. В същото време характеристиките на младежката безработица в България¹¹ предполагат по-скоро наличие на структурни дисбаланси на пазара на труда, което налага дългосрочен ангажимент за преодоляването на недостатъците в образователната система и процеса на преход от образование към заетост.

Младежката заетост в България не е отделен феномен, а следствие от цялостното състояние на пазара на труда в страната. В огромната си част младите хора са изправени пред същите предизвикателства, пред които са изправени и по-възрастните, но нискоквалифицирани кадри. В същото време някои от политиките на пазара на труда през 2013 и 2014 г. не само не спомагат за разрешаването на проблема, а е възможно да доведат и до неговото задълбочаване.

След повишаването на нивото на минималната работна заплата коефициентът на икономическа активност на младежите на възраст 15–24 години в България падна до най-ниското си ниво през последните 10 години – едва 25,2% за първото тримесечие на 2014 г. Наблюдава се рязък спад както на броя на заетите младежи, така и на тези, които си търсят работа. Част от този спад може да бъде обяснена и с преустановяването на редица младежки програми за заетост през последните няколко месеца. Надеждата на правителството е, че програмите за заетост в рамките на европейската инициатива „Младежка гаранция“ ще успеят до някаква степен да противодействат на тези процеси. В същото време въпреки някои положителни развития не се забелязва

¹¹ В България проблемът с ниската икономическа активност на най-младите и с нежеланието им да работят не е породен от кризата, както може да се твърди за някои други страни. У нас е най-висок делът на лицата на възраст 15–24 години, които нямат желание да работят – близо 10%. Наред с недостатъците на образователната система и трудовото законодателство този показател е следствие и от редица културни и социални особености, между които късната възраст, на която българските младежи напускат домакинството на своите родители, слабото социално и икономическо развитие на някои райони на страната и проблема с интеграцията на етническите малцинства (най-вече ромите).

достатъчно политическа воля за адресирането на причините за феномена „младежка безработица“, а именно – анахроничната образователна система в страната и недостатъците на трудовото законодателство.

Данните за образователните характеристики на безработните младежи в България налагат заключението, че основната част от усилията следва да се насочат към **задържането на младите хора в образователната система** и повишаването на квалификацията на лицата с основно или по-ниско образование¹². В същото време увеличаващият се по данни на Агенцията на заетостта дял на безработните младежи с висше образование¹³ налага по-бързи темпове на реструктуриране на програмите в държавните университети. Въпреки това с оглед на техните конкурентни предимства в сравнение с младежите с по-ниско образование и предвид факта, че държавата е направила или продължава да прави инвестиции в голяма част от младите висшисти под формата на субсидии за обучение, акцентът трябва да се насочи към първата група младежи.

Нещо повече – младите висшисти са основните участници в програмите за младежка заетост в държавните и местните администрации. Последните са с доказана **ниска ефективност** и трябва да бъдат ограничени за сметка на развитието на по-активно директно партньорство между частния сектор и образователните институции. Често държавните и местните администрации нямат необходимост от стажанти¹⁴. Това е външно вменен ангажимент, който ги поставя в позиция да изпълняват тип социална функция, като служат за платформа за натрупване на трудова практика от младежи, които нямат интерес да се обучават или да се задържат на работа след приключване на периода на стажа. Стажовете в държавната администрация са много често фиктивни и със спорна полза както за самата администрация, така и за самите младежи.

Основни проблеми остават и липсата на традиции в сферата на професионалната консултация и ученето през целия живот, както и ниската култура на търсене на работа сред българските безработни.

Следва да се търсят начини за въвлечането в този процес на структурите на местното самоуправление, местния бизнес и образователните институции. По-активният **ангажимент на местните власти** като медиатор между бизнеса и образователната система може да бъде постигнат чрез разширяване на правомощията на общините по отношение на определянето на съдържанието на образователния процес и създаването на добри практики в сферата на дуалистичната образователна система, включително разработването на сертификационни системи за проведени обучения в дадени клъстери от фирми или сдружения.

¹² В Доклад за младежта (2010–2012) е посочено, че „проблемът с младежката безработица не е да се намери работа на младите хора, а как да се превърне тази част от младите хора с ниска степен на образование и грамотност в реална работна ръка“.

¹³ За периода 2008–2012 г. средногодишният дял на младите хора с висше образование от всички регистрирани в бюрата по труда лица с висше образование се увеличава от 15,53 до 23,06%.

¹⁴ В голяма степен това важи и за някои студенти, които биват принуждавани да изкарат „задължителен стаж“ в дадена държавна институция като част от своето обучение.

Подобряването на информационното обезпечаване и преминаването към качествен модел на оценка на ефектите също са от изключителна важност. Некоректното интерпретиране на коефициента на младежка безработица като индикатор, показващ проблемите пред включването на младите хора на пазара на труда, води до разработването на политики и програми, които не успяват да подобрят конкурентоспособността на младежите. За разработването на по-ефективни мерки и техния своевременно мониторинг и преразглеждане е необходимо събирането на допълнителна информация за икономическата активност на двете подгрупи (15–19 и 20–24 години). Това може да наложи провеждането на допълнителни изследвания сред младежите, които могат да бъдат реализирани под формата на допълнителен модул към непрекъснатото тримесечно „Наблюдение на работната сила“, провеждано от Националния статистически институт, или като отделно социологическо изследване. С оглед на дейностите, които ще бъдат реализирани в рамките на европейската „Гаранция за младежта“, данните трябва да бъдат достатъчно представителни на местно (областно) ниво, за да позволят по-ефективното насочване на средствата по предстоящите програми за младежка заетост.

Коефициентът за младежка безработица не бива да бъде приравняван по значимост с този за останалите възрастови групи, където се намира огромната част от икономически активното население, а трябва да бъде разглеждан съвместно с **други индикатори**, като дял на безработните младежи от всички безработни лица, дял на дългосрочно безработните младежи и съотношение между младежката безработица и безработицата в други възрастови групи, включително на местно ниво.

ДЕВЕТА ГЛАВА

Как влияе ръстът на минималната работна заплата върху заетостта в България?

Иконометрична оценка на база панел от областни данни за България за периода 2003–2013 г.

Влиянието на минималната работна заплата върху заетостта от години е обект на академичен интерес и централна тема в редица емпирични изследвания. Някои от тези изследвания разглеждат влиянието на въвеждането и покачването на минималната работна заплата (МРЗ) върху съществуващата заетост, като резултатите варират от нулев през нисък отрицателен до значителен негативен ефект. Разглеждат се както заетостта като цяло, така и заетостта в определени групи – младежи, нискообразовани, неквалифицирани или нискоквалифицирани, дългосрочно безработни и др.

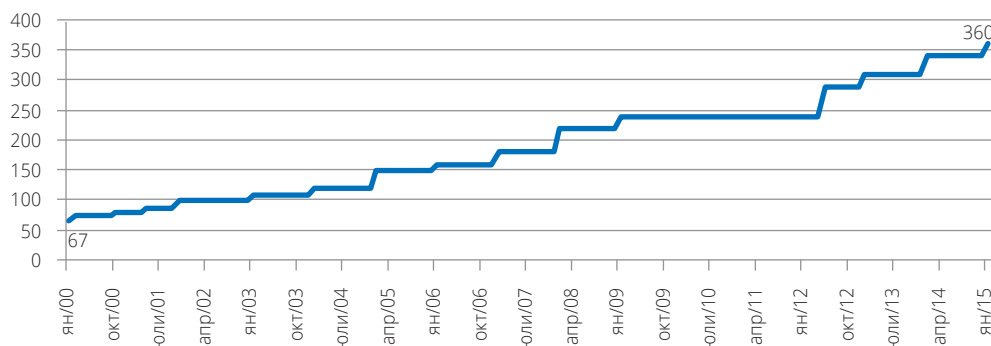
Други изследователи се фокусират върху ефектите от динамиката на минималната заплата не върху съществуващата заетост, а върху новите работни места. Резултатите от тези изследвания като цяло са по-единодушни за наличието на ясен отрицателен ефект от покачването на минималната заплата върху създаването на заетост от фирмите.

За България обаче, доколкото ни е известно, все още не е публикувано емпирично изследване, анализиращо влиянието на динамиката на МРЗ върху заетостта в страната. В същото време минималната заплата расте с бързи темпове през последните години (фиг. 1), като за периода между 2000 и 2013 г. е нараснала от 75 до 340 лв., т.е. над 3,5 пъти¹, или с 353%.

За сравнение, за същия период средната заплата се е увеличила с 245% – от средно 224 лв. през 2000 г. до 775 лв. през 2013 г. С други думи, ръстът на минималната заплата изпреварва този на средната с над 100 пр.п. По този начин и съотношението между минималната и средната заплата също расте с бързи темпове – от 33% през 2000 г. до 44% през 2013 г.

¹ Трябва да се отчита и фактът, че покачването на минималната заплата автоматично повишава и средната, т.е. покачването на средната заплата би било по-ниско, ако се коригира този статистически ефект.

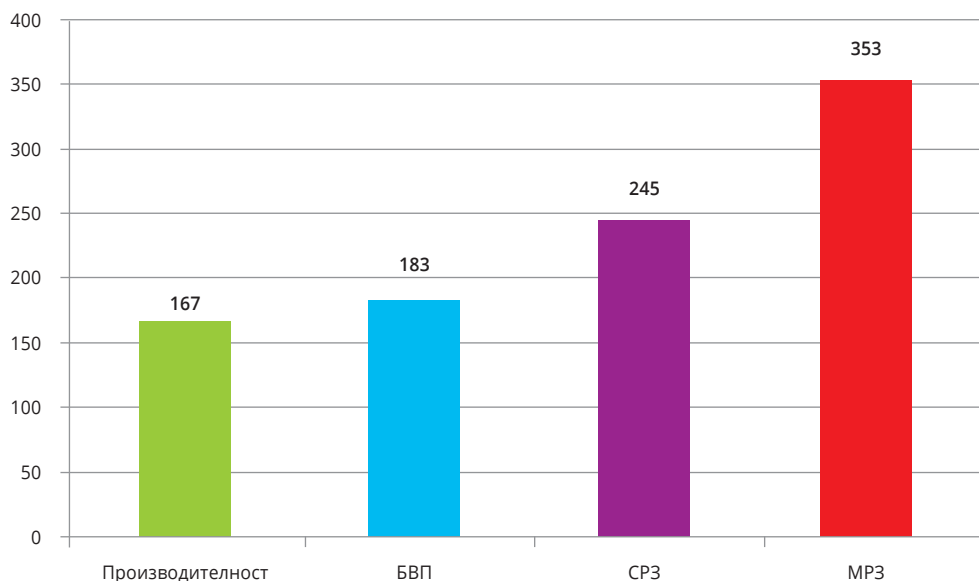
Фиг. 1. Размер на минималната работна заплата (лв.)



Източник: Постановления на МС.

Ако сравним ръста на МРЗ с този на съвкупното производство, разликите в темповете на нарастване са още по-значителни (фиг. 2). За изследвания период (между 2000 и 2013 г.) БВП номинално нараства с едва 183%, т.е. около два пъти по-бавно от минималната заплата. Производителността на труда, която теоретично би следвало да бъде най-добрата отправна точка и база за сравнение, що се отнася до заплатите, расте дори с по-бавни темпове от БВП. Производителността на труда, измерена като БВП на един отработен човекочас (в текущи цени), нараства със 167% през 2013 г., съпоставено с 2000 г. При най-ниско квалифицираните този ръст е много вероятно да бъде още по-малък.

Фиг. 2. Кумулативен номинален ръст на избрани променливи, 2013 г. спрямо 2000 г. (%)

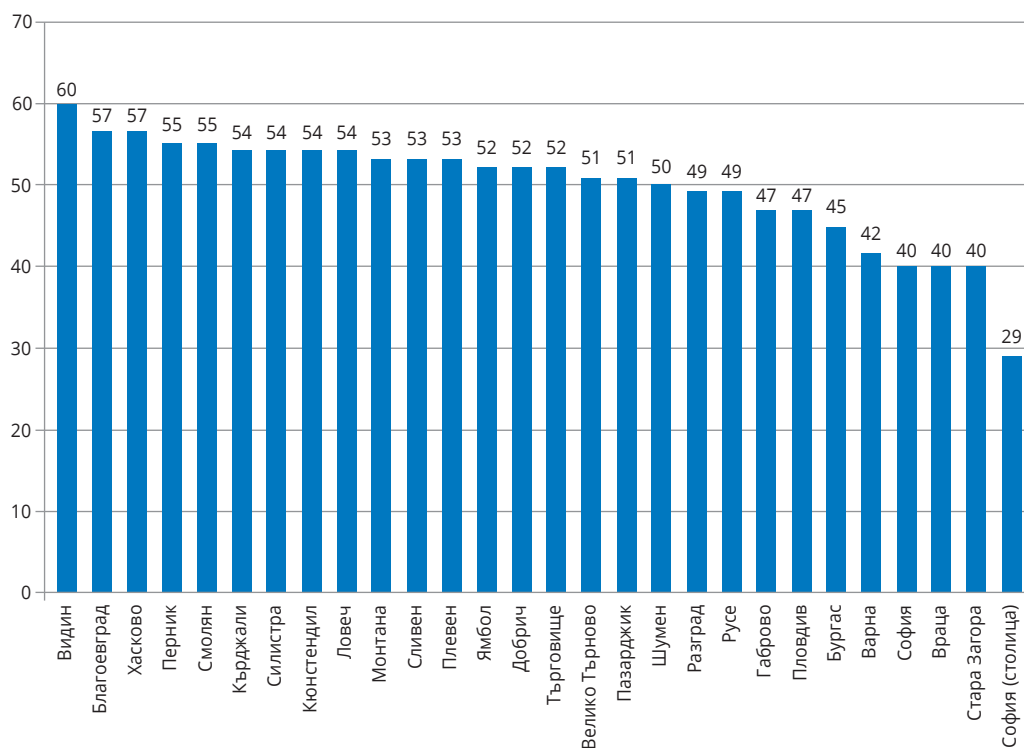


Източник: НСИ, постановления на МС.

Разликите в заплащането между регионите също са значителни, което предполага и различни ефекти от вдигането на МРЗ в отделните части на страната. През 2013 г. най-високата средна брутна годишна заплата очаквано е отчетена в София (столица) – 12 949 лв. На другия полюс се намира област Видин, където средната годишна заплата е 6294 лв., т.е. разликата е над 2 пъти. През 2000 г. тази разлика, по това време между област Смолян (с най-ниска брутна заплата) и столицата (с най-висока), е 1,5 пъти. Разликите в заплащането също растат бързо в последните години – това се вижда ясно от показатели като стандартното отклонение и съотношението между областта с най-ниско средно заплащане и тази с най-високо за конкретната година. Стандартното отклонение нараства от 11% от средната заплата през 2000 г. до 14% през 2013 г., а съотношението между най-ниската и най-високата годишна областна заплата намалява от 64,8 до 48,6% за същия период.

Данните за заплатите на областно ниво показват и притеснително приближаване на минималната заплата към средната (фиг. 3). През 2000 г. най-високото съотношение между МРЗ и средната заплата е било отчетено в Смолян и е достигало 41%, т.е. минималната заплата е била равна на 41% от средната. През 2013 г. това съотношение вече прехвърля 50% в повечето области, като в област Видин дори достига 60%.

Фиг. 3. Съотношение между МРЗ и средната брутна заплата по области за 2013 г. (%)



Източник: НСИ, постановления на МС.

Ако трябва да се обобща, МРЗ нараства с бързи темпове от 2000 г. насам, като растежът ѝ чувствително изпреварва както ръста на икономиката и производителността, така и дори този на средните заплати в икономиката. Регионалните различия в заплащането също са големи, което предполага и различни потенциални ефекти от тази политика в отделните райони на страната. През 2014 г. МРЗ продължава да расте с бърз темп (до 360 лв. от януари и до 380 лв. от юли), от началото на 2016 г. става 420 лв., като средносрочната бюджетна рамка предвижда тя да достигне 460 лв. от началото на 2017 г. Предвид тази политика и средносрочния план тя да продължи да се прилага е изключително важно да се изследва и отчита ефектът върху заетостта, особено на най-уязвимите групи на пазара на труда, преди да се пристъпи към поредното покачване на минималните възнаграждения.

Целта на настоящата разработка е да запълни липсата на емпирични изследвания на ефектите от покачването на МРЗ върху заетостта в България. По-конкретно, изследвани са ефектите от повишаването на МРЗ върху заетостта сред най-нискообразованите, както и върху създаването на нови работни места. За нуждите на изследването е конструиран панелен иконометричен модел с областни данни за периода 2003–2013 г.

Преглед на литературата

Някои изследвания показват, че покачването на минималната заплата има минимално или никакво влияние върху заетостта. Сред тях могат да се споменат следните публикации:

- ▶ *Employment and the Minimum Wage: Evidence from Recent State Labor Market Trends* (Chapman 2004) – изследването се фокусира върху ефекта на МРЗ върху заетостта чрез проследяване на данните за различните нива на МРЗ в различните щати на САЩ. Авторът не открива директна връзка между размера на МРЗ и данните за измененията в заетостта, а еластичността е оценена на $-0,01$, което статистически е незначително. Трябва да се отбележи, че авторът разглежда всички групи заети и не разделя висококвалифицираните от нискоквалифицираните.
- ▶ *Employment Outlook*, ОИСР, 2006 – докладът на ОИСР разглежда възможните ефекти при различни нива на МРЗ. Авторите отчитат, че при високо ниво на МРЗ възможностите за работа на младежите и нискоквалифицираните вероятно биха били по-малки. Въпреки това като цяло не се наблюдава значим ефект от установената в европейските страни МРЗ върху общата заетост.

В същото време друга група изследвания доказват отрицателен ефект от повишаването на МРЗ върху заетостта. Едни от най-цитираните изследователи още от началото на 90-те години на миналия век са Neumark и Wascher. Те правят серия от анализи на влиянието на МРЗ върху заетостта, особено що се отнася до младежката заетост. През 1992 г. те представят свое изследване на безработицата в САЩ за 15-годишен период, което разкрива, че еластичността на заетостта по отношение на промяната на МРЗ варира от $-0,1$ до $-0,2$ за заетите на възраст 16–19 години и от $-0,15$ до $-0,2$ за тези между

16 и 24 години. С други думи, **увеличение на МРЗ с 10% ще предизвика 1–2% намаляване на заетостта сред тийнейджърите и 1,5–2% сред хората на 16–24 години.** През следващите години двамата автори продължават да изследват тези връзки, като добавят нови данни и публикуват още изследвания по темата. През 2007 г. те правят мащабен преглед на литературата за влиянието на МРЗ върху заетостта. Събирането на близо 100 изследвания от целия свят, направени през последните 20 години, потвърждава още веднъж **негативната връзка между увеличаването на минималната заплата и заетостта.**

Друго често цитирано изследване е това на Brown, Gilroy, Kohen от 1982 г. – *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment*. Авторите използват различни модели, за да изследват влиянието на МРЗ върху заетостта и безработицата и разкриват, че еластичността на заетостта сред младежите спрямо МРЗ е между $-0,1$ и $0,3$, т.е. **увеличение на МРЗ с 10% ще увеличи младежката безработица с 1–3%.**

Проучване в Съединените щати и Франция – *Minimum Wages and Employment in France and the United States* (Abowd, Kramarz, Margolis 1999), пък показва, че **1% увеличение на МРЗ намалява вероятността от продължаване на трудовата заетост с 0,4% за мъжете и 1,6% за жените.** Авторите правят и интересен паралел между двете държави. През 80-те години на миналия век младежката заетост във Франция спада сериозно, когато МРЗ се вдига на няколко пъти. В същото време МРЗ в САЩ намалява, а заетостта сред младежите се повишава.

Друго по-ново изследване върху влиянието от покачването на МРЗ върху заетостта е правено през 2008 г. в Португалия – *The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low-Income Country* (Alatas, Cameron 2008). Изследването разкрива, че минималната заплата оказва голямо влияние върху заетостта в малките предприятия. Авторите емпирично доказват, че **10% повишаване на МРЗ води до 3,1–5,5% спад на заетостта в малките фирми.**

Един от най-новите доклади, които емпирично разглеждат ефектите от МРЗ, беше публикуван през юли 2013 г. Анализът *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics* (Meer, West 2013) стъпва на алтернативен подход, който измерва как увеличаването на МРЗ влияе върху динамиката на заетостта (т.е. нетния ръст на работните места), а не върху общия брой заети. Изследването доказва, че **10% увеличение на МРЗ води до половинпроцентен пункт намаление на нетния ръст на работните места и 1,2% по-ниска обща заетост спрямо сценарий без вдигане на МРЗ** (в рамките на следващите пет години). Авторите заключават, че увеличаването на МРЗ възпира появата на нови работни места, които иначе биха се открили.

Като цяло прегледът на съществуващата литература показва количествен превес на емпиричните изследвания, които доказват наличието на отрицателни ефекти върху заетостта от покачването на минималната заплата в съответната страна или група страни. Тези ефекти са или върху съществуващата заетост, или върху новата заетост (т.е. създаването на работни места).

Емпирично изследване за България: Влияе ли вдигането на МРЗ върху заетостта сред нискоквалифицираните?

Зависима променлива

Предвид липсата на достатъчно дълъг динамичен ред за заетостта сред различните групи на пазара на труда използваме областни данни с цел увеличаване на броя на наблюденията. На тази база е конструиран панелен модел с фиксирани ефекти² за периода 2003–2013 г. Данните са годишни и изчерпателни за всички 28 области на страната.

С цел открояването на ефектите от влиянието на динамиката на минималната заплата върху заетостта сред нискоквалифицираните като **зависима променлива е използван коефициентът на заетост сред населението с начално и по-ниско образование**, като предоставените от НСИ данни обхващат населението на възраст между 15 и 64 години. Този показател може да се счита за най-доброто възможно приближение на заетостта сред най-нискоквалифицираните в страната предвид наличните разбивки на националните и областните данни за заетостта в България.

Проверката за стационарност на данните за заетостта сред населението с начално и по-ниско образование показва липса на единичен корен (липса на тренд), т.е. наличие на стационарност, което означава, че не е необходимо да се преобразуват оригиналните данни и могат да се използват в този си вид за модела.

Независими променливи

Като независими променливи в модела са включени следните показатели:

1) Фаза от икономическия цикъл

Използваният показател за фазата от икономическия цикъл, в която всяка област се намира през съответната година, е реалният растеж на БВП (годишни данни). Предвид на това, че НСИ публикува единствено номинални стойности за годишния брутен вътрешен продукт по области (т.е. в текущи цени, но не в постоянни цени или физически обеми), номиналните стойности са дефлирани с имплицитния дефлатор за националния брутен вътрешен продукт. Принципно един по-добър подход от статистическа и икономическа гледна точка би бил областните данни за номиналния БВП да се дефлират с подходящ областен ценови индекс или областен БВП дефлатор. За съжаление обаче, нито НСИ, нито друга институция изчислява такива индекси/дефлатори за България на областно ниво, което налага използването на имплицитния дефлатор на БВП на национално ниво.

² Тестът на Hausman, който помага да се избере по-подходящата форма на панелния модел – с фиксирани или със случайни ефекти, на база на използваните данни препоръчва панелен модел със случайни ефекти. Въпреки това, ако се отчете фактът, че данните са изчерпателни и включват всичките 28 области, и ако се разгледат остатъците на модела при случайни ефекти и при фиксирани ефекти, то тогава би било препоръчително да се използва модел с фиксирани ефекти. Затова и избраният модел е панел с фиксирани ефекти.

Имплицитният дефлатор на БВП на национално ниво от своя страна е изчислен като разлика между номиналните данни (в текущи цени) за БВП и съответно данните за БВП във физически обеми. Това изчисление е приложено за всяка от годините от изследвания период. Полученият по този начин индекс (дефлатор) е използван, за да се изчислят реалните темпове на растеж на областните икономики за всяка от разглежданите години. За тази променлива – реален растеж на БВП на областно ниво – тестът за стационарност (т.е. всички тестове, внедрени в E-views) също показва липса на тренд, което дава възможност тя да се използва също без допълнително преобразуване.

С включването на показател за фазата от икономическия цикъл, в която се намират областните икономики, моделът ще изолира очаквания ефект от промяната в макроикономическата конюнктура върху заетостта (вкл. и заетостта сред тези с начално и по-ниско образование).

Очакваният коефициент пред променливата за реалния растеж на БВП е положителен, т.е. очаква се създаване на заетост и за нискоквалифицираните при ръст на местната икономика и съкращаване на работни места при рецесия.

2) Минимална работна заплата

С включването на този показател бихме искали да изследваме потенциалния ефект от покачването на МРЗ върху заетостта сред нискоквалифицираните (т.е. тези с начално и по-ниско образование). Предвид на това, че МРЗ през годините се е променяла както от началото на януари съответната година, така и от началото на други месеци, а моделът използва единствено годишни данни за всички променливи, то годишните данни за МРЗ представляват среднопретеглени стойности от минималните заплати през годината. Теглата за претеглянето на тези средни са броят на месеците, в които съответната МРЗ е била приложима.

Предвид на това, че МРЗ следва ясен възходящ тренд през изследвания период (2003–2013 г.), не е изненада, че тестът за стационарност показва наличие на единичен корен, т.е. липса на стационарност. Като се вземе под внимание, че зависимата променлива (коефициент на заетост сред населението с начално и по-ниско образование) е стационарна, и предвид целта на модела, а именно – да покаже дали и съответно доколко влияе промяната в МРЗ върху заетостта сред най-ниско квалифицираните, статистическата серия за МРЗ е включена в модела, без да претърпи трансформация. В противен случай интерпретацията на потенциалните коефициенти на корелация се затруднява.

Очакваният коефициент пред минималната заплата, ако променливата се покаже като статистически значима, е отрицателен, т.е. очакванията са покачванията на МРЗ да водят до загуба на работни места сред най-нискоквалифицираните.

3) Съотношение между минималната заплата и средната заплата за съответните области по години

Причината да се включи тази променлива в модела е хипотезата, че ефектът от покачването на МРЗ върху заетостта сред нискоквалифицираните би бил по-силен в

по-слабо развитите области, т.е. в тези, в които и заплатите като цяло са относително по-ниски. С други думи, колкото по-близка е МРЗ до средната заплата за областта, толкова и очакваният ефект от покачването на МРЗ върху заетостта сред най-нискоквалифицираните би бил по-силен.

За да се получи тази производна променлива, са използвани данните на НСИ за brutните годишни заплати по области и националното годишно ниво на МРЗ (втората независима променлива в модела). В модела е включено съотношението между средните заплати и МРЗ по области и по години. Повечето тестове за стационарност показват липса на единичен корен, така че приемаме, че такъв няма и не е нужно преобразуване на променливата.

Очакваният знак пред коефициента на тази променлива също е отрицателен, т.е. очакваме отрицателна зависимост между нея и заетостта сред тези с начално и по-ниско образование. Ако тази променлива е статистическа значима и с отрицателен коефициент, това би означавало следното: колкото по-близка е МРЗ до средната заплата и съответно съотношението между МРЗ и средната заплата – по-голямо, толкова по-голяма би била загубата на заетост.

Резултати

Резултатите от иконометричния модел показват, че съществува корелационна зависимост между минималната заплата и икономическия цикъл, от една страна, и заетостта сред населението с начално и по-ниско образование, от друга. В същото време коефициентът пред съотношението между МРЗ и СРЗ, макар и статистически значимо при 5% значимост, носи положителен знак, който трудно можем да обясним на база икономическата теория и сходни изследвания до момента. Единственото възможно обяснение би могло да бъде лошото качество на данните за средната брутна заплата по области. Предвид високия дял на сивата икономиката, особено сред малките и средните предприятия, в по-слабо развитите области и в някои сектори с относително ниски заплати и нискоквалифициран труд, това обяснение би могло да бъде меродавно.

Предвид на това променливата за съотношението между МРЗ и средната заплата е изключена от окончателния вариант на панелния модел, т.е. единствените независими променливи в модела са минималната заплата и реалният темп на растеж на областните икономики.

Резултатите от обработката на иконометричния панелен модел в E-views са представени на таблица 1.

Зависимостта между независимите променливи и зависимата променлива може да се изпише в следния вид:

$$ZAEOST_NACHALNO_OBR = C - 0,014*MRZ + 0,004*GDP_GROWTH$$

Коефициентите и пред минималната заплата, и пред променливата за фазата на икономическия цикъл са в унисон с очакванията, показвайки съответно отрицателна

Таблица 1. Резултатите от обработката на иконометричния панелен модел

Dependent Variable: ZAETOST_NACHALNO_OBR Periods included: 11
 Method: Panel Least Squares Cross-sections included: 28
 Date: 05/11/15 Time: 10:59 Total panel (unbalanced)
 Sample: 2003 2013 observations: 281

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	20.96750	0.610988	34.31735	0.0000
MRZ	-0.014439	0.002996	-4.818589	0.0000
GDP_GROWTH	0.004020	0.002029	1.981798	0.0486

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)			
R-squared	0.789902	Mean dependent var	18.17722
Adjusted R-squared	0.765628	S.D. dependent var	5.881823
S.E. of regression	2.847509	Akaike info criterion	5.031388
Sum squared resid	2035.186	Schwarz criterion	5.419824
Log likelihood	-676.9100	Hannan-Quinn criter.	5.187173
F-statistic	32.54068	Durbin-Watson stat	0.881260
Prob (F-statistic)	0.000000		

Източник: ИПИ.

зависимост между заетостта сред тези с начално и по-ниско образование и равнището на МРЗ, от една страна, и положителна зависимост между заетостта в тази група от населението и реалния растеж на областните икономики. И двете променливи – МРЗ и икономически растеж – са статистически значими при 5% значимост, както показват t-статистиките и съответните вероятности.

По-просто казано, всяко покачване на МРЗ например с 10 лв. ще доведе до 0,14 пр.п. спад на заетостта сред най-нискоквалифицираните. **При ръст със 100 лв. ефектът ще е намаление на заетостта в тази група с 1,4 пр.п.**

В същото време връзката между фазата на икономическия цикъл и заетостта сред тези с начално и по-ниско образование, макар и статистически значима и в очакваната посока (т.е. положителна корелация), е по-слаба. С други думи, ускоряване на икономическия растеж с 1 пр.п. ще доведе до 0,004 пр.п. ръст на коефициента на заетост в групата на най-нискообразованите. Този резултат вероятно показва и високата степен на структурна безработица в тази група от населението, т.е. дори и при висок растеж

на икономиката те трудно си намират работни места поради липсата на (по-високо) образование.

R-squared, включително и коригираният R-squared, е достатъчно висок, за да показва наличието на силна корелационна връзка между независимите променливи, от една страна, и зависимите, от друга. R-squared и коригираният R-squared са съответно 79 и 76,6%. F-статистиката също показва добър резултат за модела, тъй като сочи, че двете независими променливи заедно са статистически значими, т.е. показаната зависимост е малко вероятно да е плод на случайността.

Единствено статистиката на Дърбин-Уотсън не е достатъчно близо до 2, което е практическото правило за липса на автокорелация в остатъците. Възможно обяснение на този резултат е потенциалното изпускане на други независими променливи, които също биха могли да влияят върху нивата на заетост сред най-нискоквалифицираните – например различни социални, образователни и културни фактори, фактори на средата, етническата принадлежност, общностните традиции, профила на местната икономика и др., за които обаче трудно могат да се намерят съответните количествени променливи на ниво област. С други думи, тази статистика не отменя доказаната корелационна връзка между включените в модела независими променливи и зависимата променлива, но сигнализира, че моделът би могъл да се усъвършенства, като се добавят и други независими променливи и се изследва доколко също биха могли да имат обяснителна сила.

Тук е мястото да се отбележи, че към по-ранните версии на модела беше добавена и трета променлива – съотношение между МРЗ и brutната работна заплата (на нето по трудово и служебно правоотношение) по области. Това съотношение беше използвано като измерител за нивата на трудовите доходи (и съответно степента на цялостно икономическо развитие) в различните области. Очакванията бяха, че в по-изостаналите области, с относително по-ниски трудови доходи, т.е. там, където националната минимална заплата е по-близка до средната, потенциалното негативно влияние върху заетостта сред най-нискоквалифицираните ще бъде и по-силно. Накратко, очакванията бяха за отрицателен коефициент пред тази променлива, т.е. ако расте съотношението между МРЗ и средната заплата, заетостта намалява и обратно. Резултатите обаче бяха неочаквани и трудно обясними, а именно – положителен коефициент пред тази променлива, т.е. колкото по-близо е МРЗ до средната заплата, толкова и заетостта е по-голяма. Възможно обяснение за този противоречащ на икономическата логика резултат би могло да бъде лошото качество на данните за заплатите в България – най-вече заради значителния дял на сивата икономика сред малките и средните предприятия (вж. например резултатите от анализите на АИКБ по проект „Ограничаване и превенция на неформалната икономика“). Широко разпространена практика е или да не се сключват трудови договори, или тези договори да са официално сключени на ниска заплата (равна на МРЗ или минималния осигурителен доход) с цел облекчаване на данъчно-осигурителната тежест и съответно постигане на по-ниски разходи за труд, а останалото да се получава от работника „на ръка“. В потвърждение на тази масова практика е и фактът, че статистиката на НСИ за заплатите продължава да показва по-високи заплати в обществения сектор

спрямо тези в частния – разлика, която би била оспорена с наблюдения от практиката от всяка агенция за подбор на персонал, работеща на българския пазар. Може би големият сив сектор при трудовоправните отношения и съответно нереалните нива на brutните заплати, отчитани от статистиката, е и причината за неочаквания положителен коефициент през тази променлива. Липсата на логично (от икономическа гледна точка) обяснение зад този коефициент и сериозните притеснения за качеството на данните за brutната заплата съответно ни накара да извадим тази променлива от модела.

Причинно-следствена връзка между МРЗ и заетостта сред най-нискоквалифицираните

Освен доказаната корелационна връзка между минималната заплата и заетостта сред най-нискообразованите би било интересно да се провери дали има причинно-следствена връзка между тези две променливи и в каква посока е тя. Една такава възможност, която иконометрията предоставя, е Тестът за каузалност на Гранджер. Този тест проверява единствено и само за наличието на прогностична каузалност, т.е. доколко миналите стойности на една променлива имат способността да предсказват бъдещите стойности на друга променлива.

В случая бихме искали да проверим дали миналите стойности на МРЗ предсказват достатъчно добре бъдещите стойности на заетостта сред най-нискоквалифицираните.

В таблица 2 са представени резултатите от Теста за каузалност на Гранджер (с включен 1 лаг за всяка от променливите в съответните уравнения).

На база на резултатите от таблица 2 не можем да отхвърлим нулевата хипотеза, че заетостта сред тези с начално и по-ниско образование не е фактор за промяната в МРЗ. В същото време обаче категорично отхвърляме хипотезата, че МРЗ не е фактор за динамиката на заетостта сред тези с начално и по-ниско образование. Тоест тестът показва, че причинно-следствената връзка тече само в една посока, от МРЗ към заетостта сред тези с начално и по-ниско образование. С други думи, **резултатите показват убедително, че се наблюдава причинно-следствена връзка (в смисъла на прогностичната каузалност) от МРЗ към заетостта сред най-нискоквалифицираните.**

Таблица 2. Тест за каузалност на Гранджер

Pairwise Granger Causality Tests

Sample: 2003 2013

Date: 06/09/15 Time: 11:04

Lags: 1

Null Hypothesis	Obs	F-Statistic	Prob.
ZAETOST_NACHALNO_OBR does not Granger Cause MRZ	280	0.67635	0.4116
MRZ does not Granger Cause ZAETOST_NACHALNO_OBR		10.6794	0.0012

Източник: ИПИ.

Изводи

Направеният анализ на база панел от данни на областно ниво за периода 2003–2013 г. привежда ясни иконометрични доказателства в подкрепа на тезата, че **нивото на минималната работна заплата влияе негативно върху заетостта сред най-нискообразованите в България**. И докато резултатите от подобни изследвания по света не са еднозначни, в случая с България можем да твърдим, че покачването на МРЗ взема своята дан от заетостта на тези, които работят за най-ниските възнаграждения.

Този „данък заетост“ има своето конкретно количествено измерение – **всяко вдигане на минималната работна заплата със 100 лв. води до съкращаването на коефициента на заетост сред тези с начално и по-ниско образование средно с 1,4 пр.п.** При положение че коефициентът на заетост традиционно е много нисък в тази група на пазара на труда – варира от около 9 до около 26% в различните области през 2013 г., едно такова намаление на заетостта в отговор на покачването на МРЗ изобщо не е за подценяване. В зависимост от областта това означава, че всеки 100 лв. повишение на МРЗ води до загуба между около 16 и 5% от съществуващата заетост.

Причинно-следствената връзка от минималната заплата към заетостта се установява убедително от т.нар. Тест за каузалност на Гранджер. Тестът потвърждава прогностичната сила, която минали стойности на минималната заплата имат за бъдещи стойности на коефициента на заетост сред най-нискоквалифицираните. С други думи, противно на широко разпространеното виждане, че вдигането на МРЗ няма значим ефект върху заетостта, областните данни за България и приложеният панелен модел към тях показват, че покачването на МРЗ е фактор за загубата на заетост сред най-нискоквалифицираните.

Тези резултати потвърждават икономически интуитивното очакване, че покачването на цената на труда вследствие на повишаване на минималните възнаграждения принуждава работодателите да съкращават работници или да преминават в сивия сектор. Този процес обикновено започва именно от най-нископроизводителните, които са и масата от тези, работещи на минимална заплата. България, както показва и разработеният модел, не е изключение – вдигането на минималната заплата води до съкращаване на формалната заетост и на заетостта въобще именно на най-нискоквалифицираните.

Представеното емпирично изследване за България, което покрива един относително дълъг период от 11 години и всички области в страната, цели да запълни липсата на (публични) изследвания за влиянието от вдигането на минималната заплата върху заетостта. Предвид постоянното покачване на МРЗ през последните години, без оглед на цялостната икономическа обстановка и ситуацията на пазара на труда, подобен анализ е крайно необходим.

За периода между 2000 и 2013 г. минималната заплата нараства номинално с 353%, като нейният ръст изпреварва всички ключови икономически променливи, които биха могли да се използват за сравнение – БВП, производителност на труда, средни заплати. Всъщност анализът потвърждава отдавнашните притеснения на редица икономисти, че вдигането на МРЗ се осъществява за сметка на заетостта на най-нискоквали-

фицираните. Имайки предвид резултатите от анализа, все по-малко учудващо е защо заетостта сред най-нискоквалифицираните е на такива ниски нива и минава дори под 10% в някои от по-слабо развитите области.

Ако трябва да обобщим, планираното вдигане на минималната заплата от 340 лв. през 2013 г. (последната от изследвания период) до 450 лв. през 2017 г. може да се очаква да доведе до понижение на коефициента на заетост сред хората с начално и по-ниско образование с 1,54 пр.п. С други думи, ако заетостта сред населението на 15–64 години с основно и по-ниско образование е била 17,5% през 2013 г., **планираното вдигане на МРЗ се прогнозира да доведе до намалението на коефициента на заетост в тази група до под 16% през 2017 г.** Ако приемем, че работната сила сред хората с начално и по-ниско образование остане непроменена между 2013 и 2017 г., то **това намаление в коефициента на заетост би означавало загуба на 26 272 работни места.**

Тези доказани негативни ефекти върху заетостта трябва да се отчитат от правителството и цялото общество всеки път, когато се обсъжда поредното вдигане на МРЗ. Защото не всички, които работят на минимална заплата, ще се радват на по-високи доходи след покачването ѝ – десетки хиляди просто ще изгубят работата си. Решението дали да се повиши МРЗ би следвало да бъде осъзнат избор на по-ниска заетост сред най-нискоквалифицираните.

Предвид направения анализ ИПИ препоръчва да се замрази покачването на минималната заплата в бъдеще с цел да се предотврати по-нататъшната загуба на работни места сред една от най-уязвимите групи на пазара на труда – хората с начално и по-ниско образование. В противен случай коефициентът на заетост в тази група ще достигне критично ниски нива, а безработицата и икономическата неактивност ще продължат да нарастват.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Abowd, J., Kramarz, F., Margolis, D. *Minimum Wages and Employment in France and the United States* / National Bureau of Economic Research, 1999.
- Alatas, V., Cameron, L. *The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low-Income Country: A Quasi-Natural Experiment in Indonesia* / ILR Review, Vol. 61, 2008.
- Allegretto, S., Dube, A., Reich, M. *Do Minimum Wages Really Reduce Teen Employment? Accounting for Heterogeneity and Selectivity in State Panel Data* / Institute for Research and Employment, 2011.
- Apprenticeship: Dual Vocational Education and Training in Austria; Modern Training with a Future* / Federal Ministry of Economy, Family and Youth, Austria, 2012.
- Attractiveness of Initial Vocational Education and Training* / European Centre for the Development of Vocational Training, 2014.
- Boeri, T., Layard, R., Nickell, S. *Welfare-to-Work and The Fight Against Long-Term Unemployment, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema*, 2000.
- Brown, C., Gliroy, C., Kohen, A. *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment* / Journal of Economic Literature, 1982.
- Brown, C. *Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income* / University of Michigan and NBER, 1999.
- Bulgaria: Mitigating the Impact of the Economic Crisis on the Poor, Social Safety Net Reform Policy Note* / The World Bank, 2009.
- Carone, G., Immervoll, H., Paturot, D., Salomäki, A. *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes)* / OECD, 2004.
- Chapman, J. *Employment and the Minimum Wage: Evidence from Recent State Labor Market Trends* / Economic Policy Institute, 2004.
- Clark, K., Summers, L. *The Dynamics of Youth Unemployment* / National Bureau of Economic Research, 1978.
- Coenjaerts, C., Ernst, C., Fortuny, M., Rei, D., Pilgrim, M. *Youth Unemployment / Promoting Pro-poor Growth: Employment* / OECD, 2009.

- Cook, Will. *Vocational Education in English Schools*, 2013.
- Eichhorst, W., Hinte, H. Rinne, U. *Youth Unemployment in Europe: What to Do about It?* / IZA Policy Paper No. 65, July 2013.
- Eichhorst, Weine. *Does Vocational Training Help Young People Find a (Good) Job* / IZA (Institute for the study of labor), 2015.
- Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion* / The World Bank, 2006.
- Finnie, Ross, Meng, Ronald. *Cognitive Skills and the Youth Labor Market* / Applied Economics Letter 8 (10): 675–9, 2001.
- For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets* / The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008.
- Gataulinas, A., Zabarauskaitė, R. *Enhancing Motivation to Work in Unemployed Persons: Lithuania in the Context of EU* / European Scientific Journal, vol. 10, 2014.
- Görlich, D., Stepanok, I., Al-Hussami, F. *Tackling Youth Unemployment – Background paper* / Kiel Institute for the World Economy, 2012.
- Green, D. A., Riddell, W. C. *Literacy, Numeracy and Labor Market Outcomes*, Discussion Paper 01-05, Department of Economics / University of British Columbia, 2001.
- Gregg, P., Tominey, E. *The Wage Scar from Youth Unemployment* / Labour Economics, 2005.
- Hanushek, Eric A., Woessmann, Ludger. *The Role of Education Quality for Economic Growth, Policy Research Working Paper*, No. 4122 / The World Bank, 2007.
- Heckman, James J., Layne-Farrar, Anne, Todd, Petra. *Does Measured School Quality Really Matter? An Examination of the Earnings-Quality Relationship*, NBER Working Paper Series No. 5274 / National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1995.
- Hoeckel, Kathrin. *Costs and Benefits in Vocational Education and Training* / OECD, 2008.
- Horn, Daniel. *School-based Vocational or Workplace-based Apprenticeship Training? Evidence on the School-to-work Transition of Hungarian Graduates* / European University Institute, 2013.
- Hotz, J., Mullin, C., Scholz, J. *The Effects of Welfare Reform on Employment and Income: Evidence from California*, 2002.
- Howell, R. *Why Not Work? A Radical Solution to Unemployment* / Adam Smith Institute, 2001.
- Kim, Bo M. *Estimating Returns to Vocational Education at High Schools in Korea*, 2013.

- McIntosh, Steven, Vignoles, Anna. *Measuring and Assessing the Impact of Basic Skills on Labor Market Outcomes* / Oxford Economic Papers 53 (3): 453–481, 2001.
- Meer, J., West, J. *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics* / Texas A&M University and NBER, Massachusetts Institute of Technology, 2013.
- Muehleemann, S., Wolter, S. *Return on Investment for Apprenticeship Systems for Enterprises: Evidence from Cost-Benefit Analyses*, 2014.
- Murnane, Richard J., Willett, John B., Levy, Frank. *The Growing Importance of Cognitive Skills in Age Determination* / The Review of Economics and Statistics 77 (2): 251–66, 1995.
- Neumark, D. Wascher, W. *Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-national Analysis* / Industrial and Labor Relations, 2003, 57(2), p. 223–248.
- Neumark, D., Salas, J. M., William, W. *More on Recent Evidence on the Effects of Minimum Wages in the United States* / IZA Journal of Labor Policy, 2014.
- Neumark, D., Wascher, W. *Minimum Wages* / The MIT Press Cambridge, Massachusetts, 2008.
- Neumark, D., Wascher, W. *Minimum Wages and Employment* / Foundations and Trends in Microeconomics, Vol. 3, 2007.
- Nickell, S. *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America* / The Journal of Economic Perspectives, vol. 11, 1997.
- O'Higgins, N. *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective* / International Labour Organization, 2001.
- OECD Employment Outlook* / OECD, 2006.
- Policy Paper on Youth Unemployment* / European Youth Forum, 2014.
- Renoy, P., Meijer, E. *Undeclared Work in an Enlarged Union, An Analysis of Undeclared Work: An In-depth Study of Specific Items* / European Commission, Directorate – General for Employment and Social Affairs, May 2004.
- Riphahn, Regina T., Zibrowius, Michael. *Apprenticeship Training and Early Labor Market Outcomes in East and West Germany* / University Erlangen-Nürnberg, 2013.
- Safety Nets How To* / The World Bank, 2014.
- Scarpetta, A., Sonnet, A., Manfredi, T. *Rising Youth Unemployment during the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation?* / OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 106, OECD, 2010.

Sissons, P., Jones, K. *Lost in Transition? The Changing Labor Market and Young People Not in Employment, Education or Training* / The Work Foundation, May 2012.

Social Assistance Programs: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact (Bulgaria) / The World Bank, 2009.

Stephen Nickell, S., Nunziata, L., Ochel, W. *Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?* / The Economic Journal, Vol. 115, No. 500, 2005.

Success Factors for the Dual VET System: Possibilities for Know-how Transfer / Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, 2014.

The Benefits of Vocational Education and Training / European Centre for the Development of Vocational Training, 2011.

The German Vocational Education and Training System / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2014.

The State of Social Safety Nets / The World Bank, 2014.

Unsuccessful Employment and Support Allowance Claims – Qualitative Research / Institute for Employment Studies, 2011.

Van Ours, J. C., Vodopivec, M. *Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Does Not Affect the Quality of Post-unemployment Jobs: Evidence from a Natural Experiment* / IZA Discussion Paper, No. 2171, June 2006.

Vocational and Professional Education and Training in Switzerland: Facts and Figures / Federal Department of Economic Affairs, Education and Research, Switzerland, 2013.

Woessmann, Ludger. *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle* / Institute for the Study of Labor, 2011.

Youth Unemployment in the EU: a Scarred Generation? / European Union Committee of the House of Lords, April 2014.

Youth, Skills and Employability / OECD, 2015.

Алексиев, Я. *Нов подход към интеграцията на хората с увреждания в България* / Институт за пазарна икономика, 2012.

Анализ на системата за осигуряване на качество на професионалното образование и обучение в България / МОН, 2011.

Артнер, А. *Младежка безработица и група на NEET – причини за проявлението и начини за ограничаването им в Европа със специална препратка към Унгария* / Пазар на труда в страните от Централна и Югоизточна Европа – преглед и перспективи, Институт за икономическа политика, 2014.

- Богданов, Г., Захариев, Б. *Анализ на ситуацията по отношение на схемите за минимални доходи в България*, 2009.
- Годишни цели на Агенцията за социално подпомагане за 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 година.*
- Доклад за младежта (2010–2012) / Министерски съвет на Република България*, 2013.
- Индикатори за бедност и социално включване през 2013 година / Национален статистически институт*, 2014.
- Национална концепция за социална икономика / МТСП*, 2011.
- Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 / МТСП.*
- Отчети за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 година.*
- Проект „Управление за ефективно професионално образование“ / МОН*, 2014.
- Статистически годишници и бюлетини на НОИ за 2009, 2010, 2011, 2012 и 2013 година.*
- Стратегически план 2013–2017 / МТСП.*



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.

И.П.И

Институт за пазарна икономика

