



Какво означава Европа 2020 за България?

13 юли 2011

Събитието се организира по проект, подкрепен от

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Цел за намаление на броя на застрашените от бедност

Петър Ганев

Как се мери бедността?

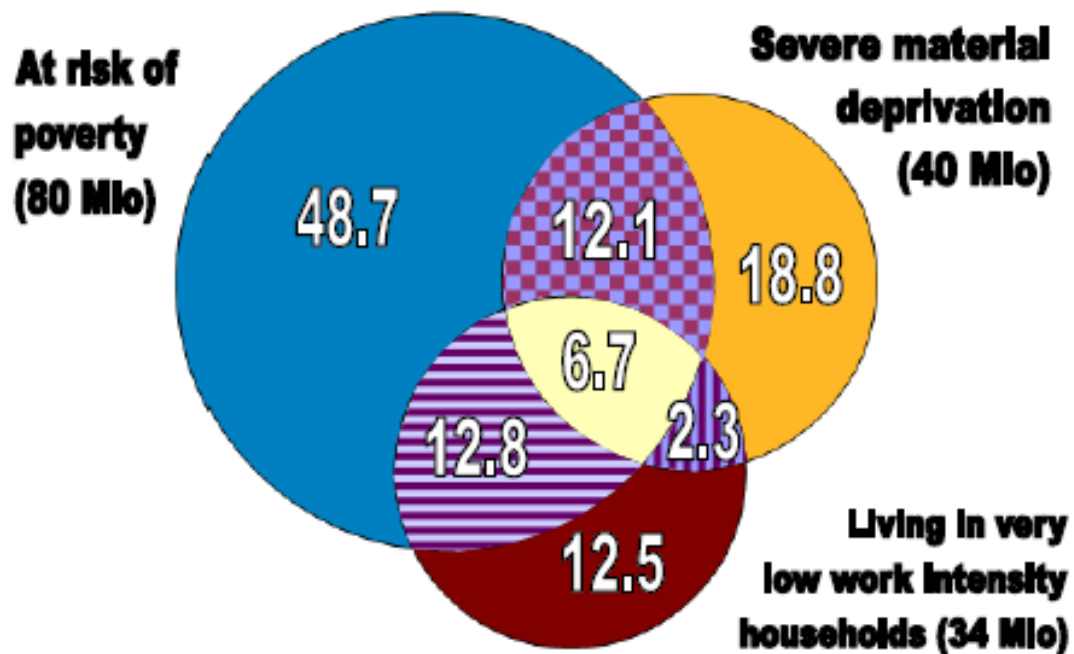
- Лица, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност
- Лица, живеещи в риск от бедност
- Лица, живеещи в материални лишения

Население в риск от бедност или социално изключване – комбиниран показател

СУБЕКТИВНИ ПОКАЗАТЕЛИ НА МАТЕРИАЛНИ ЛИШЕНИЯ ПРЕЗ 2008 ГОДИНА

Показатели за материални лишения	Въпроси към домакинството	брой лица с ограничения	% от населението
1	Имало ли е домакинството затруднения при плащането навреме на следните разходи за жилището: <ul style="list-style-type: none"> • заем за покупка на жилището, в което живее домакинството • наем за жилището, в което живее домакинството • текущи разходи за ток, вода, отопление (без разходи за телефон) • вноски за погасяване на кредити 	2 646 908	34.8
2	Може ли домакинството да си позволи, ако желае, едноседмична почивка извън дома	4 547 862	59.8
3	Може ли домакинството да си позволи, ако желае, консумация на месо, пилешко или риба (или вегетарианския им еквивалент) всеки втори ден	2 810 476	36.9
4	Може ли домакинството да посрещне със собствени средства неочаквани финансови разходи (неотложен ремонт на жилището или колата, подмяна на пералня или хладилник, внезапно заболяване и др.)	4 442 911	58.4
5	Притежава ли домакинството телефон (вкл. мобилен)	296 196	3.9
6	Притежава ли домакинството цветен телевизор	168 118	2.2
7	Притежава ли домакинството автоматична перална машина	944 415	12.4
8	Притежава ли домакинството автомобил (вкл. и служебен, който се ползва за лични нужди)	1 889 181	24.8
9	Ограничава ли се домакинството при отоплението на жилището поради недостиг на средства	4 883 135	64.2

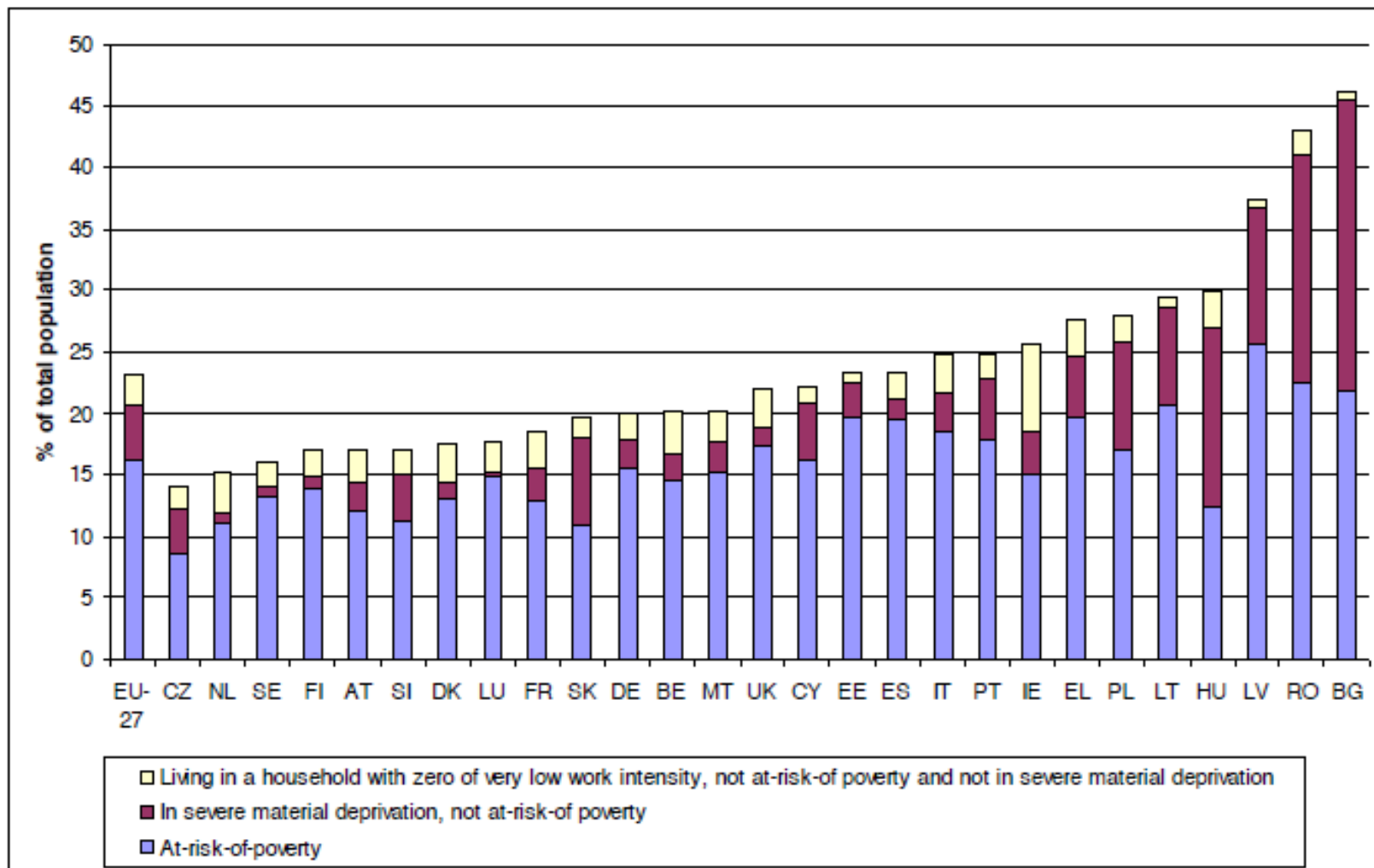
Бедността в Европа



Source: EU-SILC (2009) – Income reference year 2008

114 млн. души в риск от бедност или социално изключване

Бедността в Европа – по страни

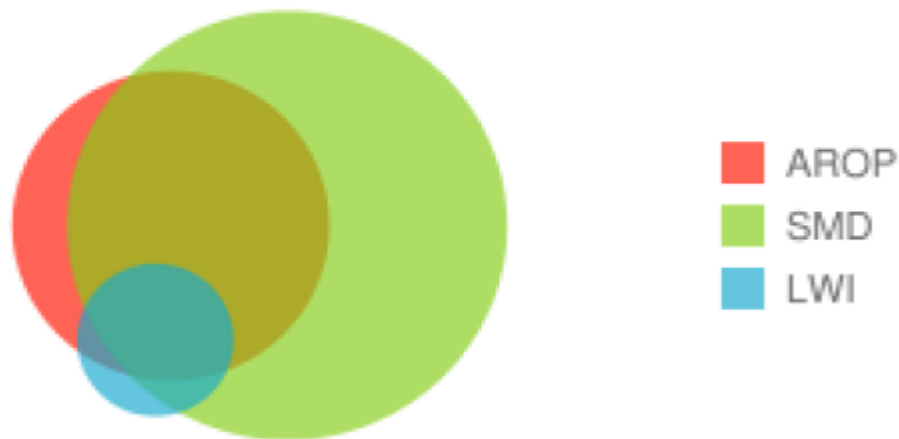


Source: EU-SILC (2009) – Income reference year 2008, except IE (2008-09) and UK (2009)

BG: 46.2%

3 511 000

Bulgaria



Население в риск от бедност
или социално изключване –
разбивка по компоненти

В бедните страни водещ е
субективният компонент –
материални лишения

В богатите страни водещ е
относителният компонент –
риск от бедност

UK: 22%

13 412 000

United Kingdom



Европейска цел и българска цел

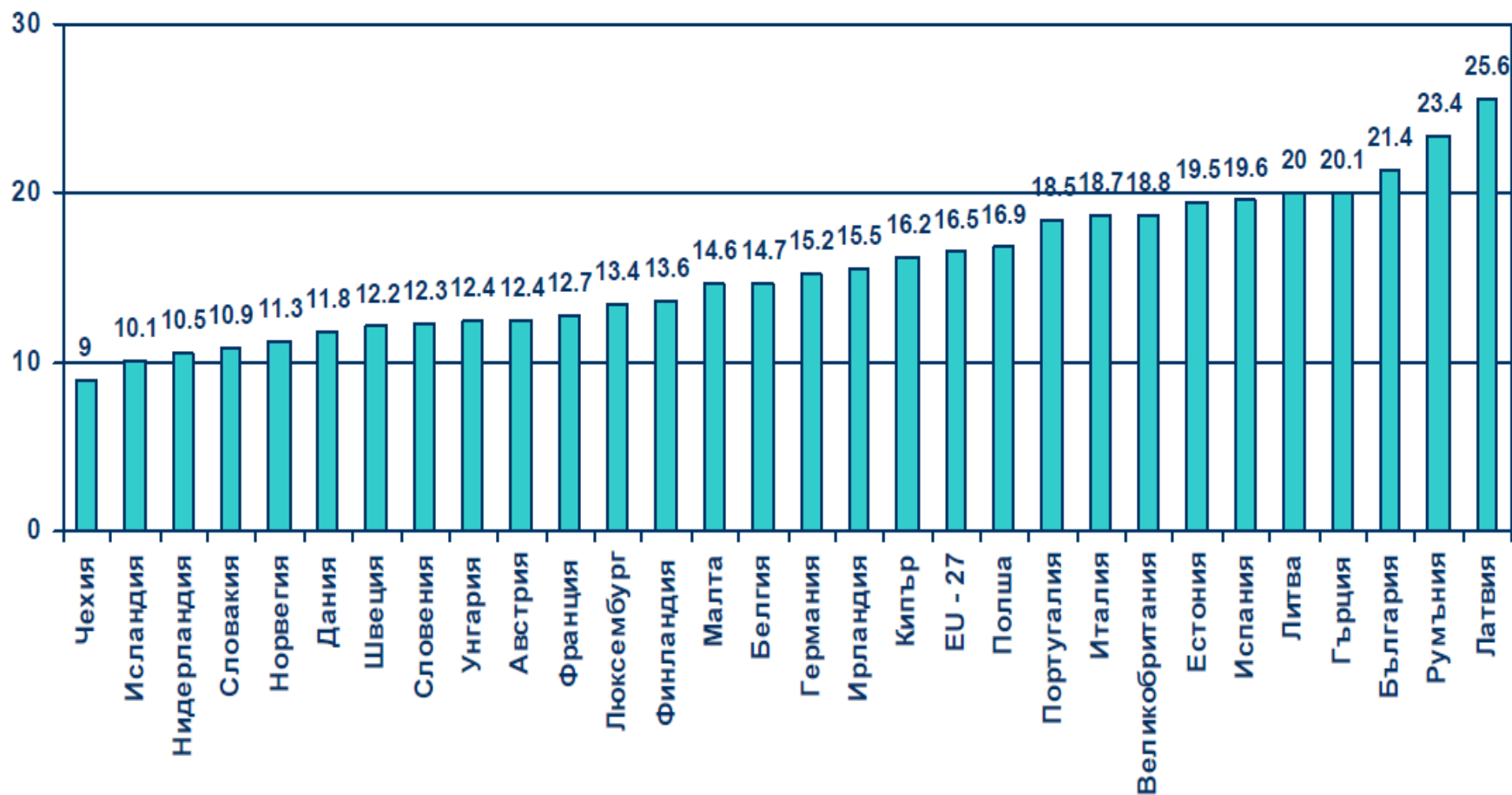
- Европейската цел е фокусирана върху комбинирания показател
- Българската цел е фокусирана конкретно върху т. нар. риск от бедност – избягва се от субективността на материалните лишения
- Примерите в Европа са различни – повечето страни следват европейската цел

Методологически бележки по компонентата “риск от бедност”

- Линията на бедността, която се използва за целите на стратегия “Европа 2020” е относителна величина – 60% от националния медианен ^{?!?} еквивалентен разполагаем доход
- Не се мери бедността, като възможност за посрещане на основните нужди (абсолютна), а бедността съотнесена към равнището на доходите в една страна (относителна)

Евростат: Този индикатор не мери богатство или бедност, а ниски доходи в сравнение с останалите в страната. Това не предполага задължително нисък стандарт на живот.

Риск от бедност в Европа



“Относителните” проблеми в реалността

- Великобритания е три пъти по-богата от България по паритет на покупателна способност на човек от населението, но по отношение на относителната бедност разликата е в порядъка на 1-2 процента от населението
- Относителната бедност в Чехия е чувствително по-ниска от тази в Германия и Великобритания, въпреки че по паритет на покупателна способност на човек тези страни далеч изпреварват Чехия
- Унгария е равна с Австрия по относителна бедност, въпреки че Австрия е точно два пъти по-богата страна по паритет на покупателна способност на човек.
- За периода 2005-2008 линията на бедността в България е скочила два пъти (от 135 на 276 лв.), тоест медианният доход е скочил два пъти, но относителната бедност бележи сериозно нарастване с над 3 процентни пункта !?!

Българската цел: „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души”

Бедните за 2007 г. са 1,6 млн. души (2008 г. за Евростат)

- Половината от тях са в трудоспособна възраст, следвани от хора в над трудоспособна възраст и деца
- Рискът от бедност според възрастта - рискът е най-голям за населението в над трудоспособна възраст (1/3), след това са децата (1/4) и нормално, най-накрая са хората в трудоспособна възраст (1/6)
- Рискът от бедност според икономическата активност – най-висок за безработните (1/2), пенсионерите (1/3) и икономически неактивните лица (1/4), докато при заетите рискът е чувствително по-нисък (1/14).

Заетостта е най-важният фактор

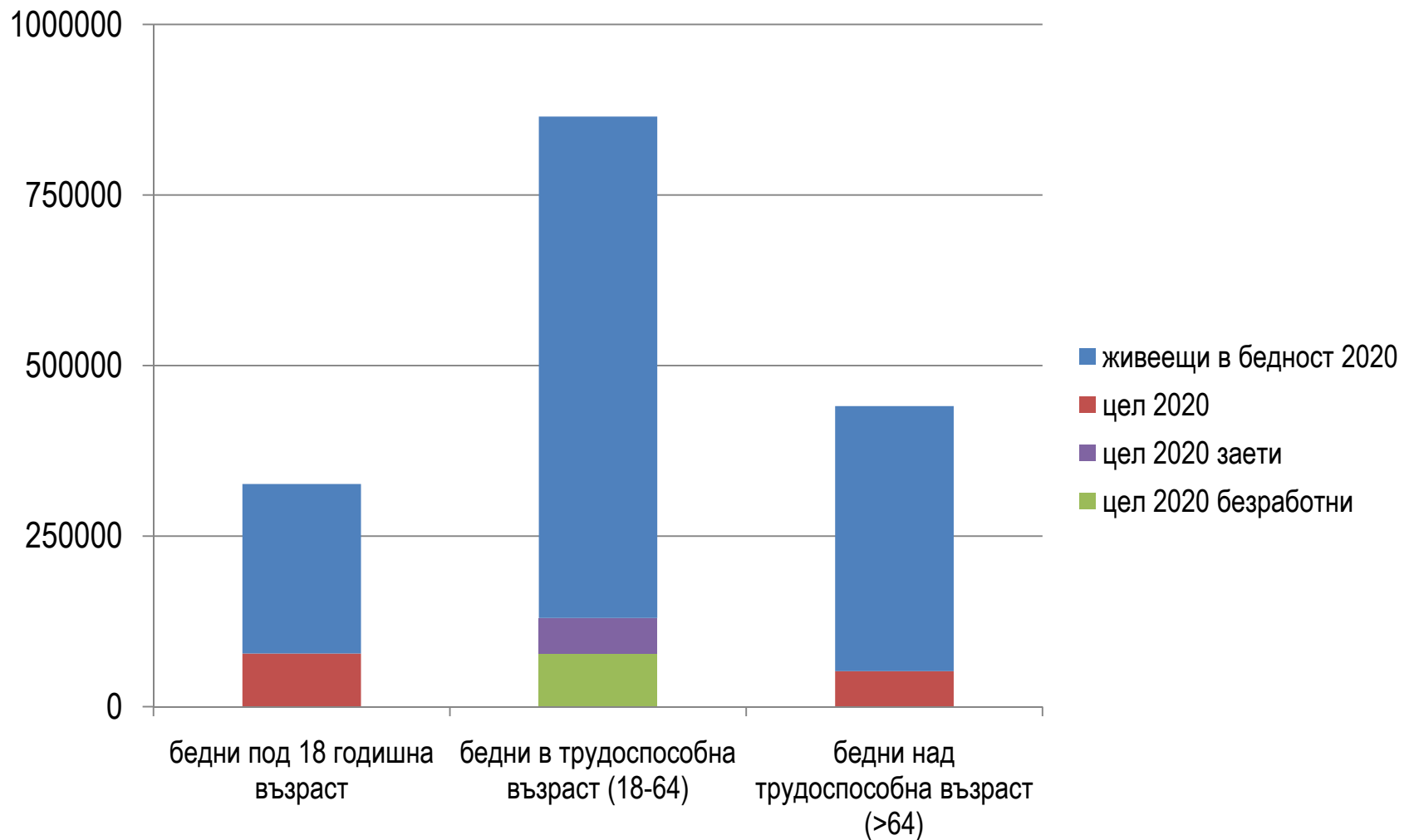
- Заетостта е ключовият момент в борбата с бедността – най-малко бедни има сред заетите, а най-много сред безработните
- Рискът от бедност не се крие толкова в ниското заплащане на заетите, колкото в ниската заетост – наличието на много безработни и икономически неактивни лица
- Именно високите нива на бедност сред трудоспособното население, провокирана от безработните и икономически неактивните, е и основната причина за бедността при децата

Под-цели на НПР

Към националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души са определени четири под-цели:

- Намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души;
- Намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души;
- Намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души;
- Намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души.

Бедност и цели



Фокус на под-целите

- Половината от националната цел е фокусирана върху трудоспособното население, а като цяло повече внимание е отделено на безработните и децата
- Прави впечатление пълната липса в описанието на целта или под-целите на хората с увреждания
- Липсва каквато и да е статистика каква част от бедните са хора с увреждания, в т.ч. разпределени по възрастни групи

Какви са политиките и колко ще ни струват?

- В Планът за действие с мерките, заложи в НПР (2011 – 2015) са разписани 16 мерки за намаляване на бедността
- Данните сочат, че политиките обвързани с намалението на бедността в изпълнение на стратегия „Европа 2020“ за периода 2011-2014 г. ще струват приблизително 4,2 млрд. лв.
- Огромната част от тези пари ще дойдат от държавния бюджет – минимум 3,5 млрд. лв.

Политики и програми

- Въпреки, че са разписани като разходи за мерки в изпълнение на стратегия „Европа 2020“, в общия случай тези пари са като всеки друг ведомствен разход, те имат своята законова основа и следва да бъдат програмно бюджетирани
- Именно тази взаимовръзка се губи при представянето на мерките – по силата на кой закон се разходват парите по конкретната мярка и по коя ведомствена програма ще бъдат разходвани

Пример

- Когато говорим за разход по силата на даден закон, нямаме предвид единствено Закона за държавния бюджет, но и закона, където се “заражда” самият разход
- Например, еднократната помощ при раждане на дете е разписана и се определя ежегодно в ЗДБ, но основанието за тази помощ се крие в Закона за семейните помощи за деца
- В същото време, този разход се прави по програма на МТСП „Подпомагане на семейства с деца”, чието изпълнение вече може да бъде следено и оценено

Именно това детайлно разписване липсва – тази мярка се прави по силата на този закон, като разходването е в рамките на тази програма.

НПР за бедността – 3,5 млрд. лв. от бюджета

- **Предоставяне на социални помощи** по Закона за социалното подпомагане – това са основно две програми на МТСП:
 - Програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход” – **227 млн. лв. за периода 2011-2014**
 - Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи” – **350 млн. лв. за периода 2011-2014**
- **Предоставяне на семейни помощи** по Закона за семейни помощи за деца – това е основно програмата на МТСП „Подпомагане на семейства с деца” – **1,9 млрд. лв. за периода 2011-2014**
- **Подкрепа на хората с увреждания** по Закона за интеграция на хората с увреждания – това е основно програма на МТСП „Интеграция на хората с увреждания” – **630 млн. лв. за периода 2011-2014**
- **Увеличение на размера на пенсиите** с цел увеличаване на адекватността им / индексация съгласно швейцарското правило – **346 млн. лв. за 2013 и 2014 година.**

Основа за анализ и оценка – показатели и бюджет

Програма: „Подпомагане на семейства с деца”					
Показатели за изпълнение	Доходен критерий	Мерна единица	Целева стойност / Проект 2011	Бюджет / Проект 2011 (лв.)	Сметка на дете или случай (лв.)
Еднократни помощи раждане на дете	НЕ	Брой деца	80 000	30 010 000	375
Еднократни помощи за отглеждане на близнаци до 1 г.	НЕ	Брой деца	5 000	6 000 000	1 200
Еднократна помощ за отглеждане на дете до навършване на 1 г. от майка-студентка	НЕ	Брой случаи	2 000	5 760 000	2 880
Еднократни помощи при бременност	350 (ЗДБ)	Брой случаи	21 000	3 150 000	150
Месечни помощи за отглеждане на дете до 1 г.	350 (ЗДБ)	Средномесечен брой случаи	26 000	31 200 000	1 200
Месечни помощи за деца до навършване на 20-годишна възраст	350 (ЗДБ)	Средномесечен брой случаи	878 000	350 358 000	399
Месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средно образование, но не по-късно от 20-годишна възраст	НЕ	Средномесечен брой случаи	22 000	44 352 000	2 016
Целева помощ за безплатно пътуване с железопътния и автобусен транспорт в страната на многодетни майки	НЕ	Брой деца	22 000	1 320 000	60
Целеви помощи за ученици	350 (ЗДБ)	Брой деца	45 000	6 750 000	150
				+ Ведомствени разходи	15 829 014

Други мерки – 740 млн. лв.

- Инвестиции в интегрирани услуги за ранно детско развитие /за деца от 0 до 7 г./ (78 млн. лв. заем от МБВР, ДБ)
- Деинституционализация на грижата за деца
- Проекти по ОПРР: схема „Подкрепа за деинституционализация на социални институции, предлагащи услуги за деца в риск”
- Развитие на социалната икономика
- Създаване на мрежа от услуги за дългосрочна грижа (132 млн. лв.; ДБ?)
- Изграждане на социални жилища, включително и за най-уязвимите представители на ромската общност
- Създаване на интегрирани социални, здравни и образователни услуги за бездомните лица
- Проекти по ОПРР: схема „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими...”
- Оценка на въздействието на политиките и законодателството, свързано с материална подкрепа на уязвимите групи (2013)

Обща оценка на целта и политиките

- Методологически проблеми пред целта
- Запазване на статуквото – обличане на стари политики в нова дългосрочна рамка
- Политиките не са добре обосновани и насочени
- Фокус върху трансферите, не върху заетостта
- Цена за периода 2011 – 2014
 - Държавен бюджет – 3,5 млрд. лв.
 - Евро средства – 700 млн. лв.
 - Ведомствени разходи – 150 млн. лв.
- Резултат – трудно постижима цел, особено с избраните мерки!

Алтернативата

Икономическо развитие

- Повишаване на заетостта и доходите

Адекватни трансфери

- Дефиниране на бедността – абсолютна линия на бедността в България
- Насочване на трансферите само и единствено към бедните (доходен критерий за всяка помощ)
- Работещи програми – предварителна и последваща оценка

Национална цел за заетост

Десислава Николова

Национална цел: Достигане на 76% заетост сред населението на 20-64 г. до 2020 г.



Подцели

Две подцели на целта за заетостта:

1. Намаляване на равнището на безработица сред младежите (15-29 г.) до 7% през 2020 г.;
2. Постигане на заетост сред по-възрастните (55-64 г.) от 53% през 2020 г.

Мерки – финансиране (1)

- 47 мерки за постигане на целта за заетостта (от общо 189 в Националния план за действие по НПР)
- По повечето мерки (33) има заложен бюджет – национални и/или европейски средства;
- Но: Не се отчитат разходите на администрацията по управление на плана (обикновено около 5%)
- По 33-те мерки ще се похарчат около **2,65 млрд. лева**, от които:
 - 450 млн. лева или 17% от европейски средства (вкл. ОПРР, ОПРЧР, ОПАК)
 - **2,2 млрд. лева от бюджета**

Мерки – финансиране (2)

- Не е ясно каква част от парите по какви закони и програми ще се харчи
- Повечето от бюджетите към мерките са до 2013 г. (въпреки че планът е до 2015)
- Каква ли ще е тежестта за периода след 2013 г. и кой ли ще плати сметката??
- **Препоръка:** Залагане на по-голям дял на европейското финансиране за мерките след 2013 г.

Оценка на въздействието (ОВ) на националната цел за заетост

ОВ – алгоритъм за оценка на разходи-ползи от нови политики, планове за действие, стратегии, законодателство

Стъпка 1: Дефиниране на проблема: Ниска заетост (т.е. под желаното равнище от 76%)

Дефиниране на проблема

- Причини за ниска заетост:
 - Недостатъчно създаване и задържане на работни места от реалния сектор заради:
 - а. слаб икономически растеж
 - б. неадекватно предлагане на квалифицирана работна ръка
 - Ниска икономическа активност заради:
 - а. ниска официална възраст за пенсиониране
 - б. стимули за ранно пенсиониране,
 - в. злоупотреби с пенсии за инвалидност
 - г. недостатъчно стажантски програми и неориентирано към практиката обучение
 - д. неграмотност, ниска степен на образование
 - е. слабо разпространение на практиката за обучение през целия живот
 - ж. слаба приспособимост към пазара, особено сред по-възрастните

Поставяне на цел и опции

Стъпка 2: Цел = Националната цел: постигане на заетост от 76% за населението във възрастова група 20-64.

Стъпка 3: Опции за действие:

А. Създаване на условия от страна на правителството за висок икономически растеж (ниски данъци и квазиданъчна тежест, по-добро регулиране, ефективна администрация)

Б. Повишаване на икономическата активност (мерки по отношение на образованието; мерки за намаляване на възможностите за ранно пенсиониране и злоупотреба с пенсиите за инвалидност)

Анализ на мерките в плана за действие по целта за заетост

А. Мерки по отношение на бизнес среда: **няма** (изключение: мерките за АЗ, 8 млн. лв.)

Б. Мерки по отношение създаване на заетост:

- Създаването на заетост е възприето като задача на държавната администрация; НО програмите за субсидирана заетост струват изключително скъпо, не са неефективни и имат краткосрочен ефект
- Пример: „От социални помощи към осигуряване на заетост“. За 2004-2006 г. над 300 000 души са участвали в програмата; въпреки изхарчените над 350 млн. лв., едва 0,27% или 800 човека са се устроили на първичния пазар на труда след участието си в програмата.

Мерки за заетост - коментар

- За 2011 повече от 2/3 от активните мерки на пазара на труда са насочени към бюджетния сектор.
- Цел според Плана за действие: създаване на **235,743 нови работни места (2011-2013 г.)**
- Проблем: липсата на критерии за дългосрочност или устойчивост на новите работни места.

Какво казва ЕК?

ЕК за активните мерки на пазара на труда:

“Мерките за пряко създаване на работни места през последното десетилетие спомогнаха за намаляване на периодите на безработица, но нямат траен ефект върху заетостта...

...Освен от неподходящата целенасоченост и ниската ефективност на активната политика по заетостта функционирането на трудовия пазар е възпрепятствано и от ниската ефикасност на разходите (като се има предвид например броят на програмите, управлявани от Агенцията по заетостта)...”

Трябва да ли има насърчаване на приоритетни сектори?

- Има няколко мерки (за около 295 млн. лева), насочени към насърчаване на определени отрасли и инвестициите в тях – високи технологии, иновации, рисковото финансиране
- Но: създават се непазарни стимули и преференции за определени отрасли
- Препоръка: държавата би следвало да минимизира пречките пред започването и закриването на бизнес във **ВСИЧКИ** отрасли

Мерки по отношение на образованието

1. Пряко обучение на 203,755 безработни и 282,000 заети (вкл. учене през целия живот), ограмотяване на 200 ученици, практики и стажове за 66,600 ученици и студенти
2. Мерки за повишаване качеството на обучение (напр. кариерни центрове, целодневно училище, занимални, обучение на педагози, по-добро инспектиране и т.н.)

Мерки в сферата на образованието

Мерките за образованието са добре дошли, но може да се помисли за:

1. Разширяване обхвата на оромотяващите програми (200 спрямо повече от 111,000 неграмотни)
2. Залагане на индикатори за успех, система за мониторинг и оценка (т.е. постигат ли се целите??)
3. По-смели образователни реформи

Мерки за по-гъвкав пазар на труда

Липсват изцяло в Плана за действие.

Препоръки:

1. Премахване на административната намеса при формиране на възнагражденията (напр. МРЗ, минимални осигурителни прагове)
2. По-малко регулации по отношение на работно време, условия на труд, освобождаване на работници
3. Премахване на законова възможност за т.нар. разпростиране на колективни трудови договори

Мерки за повишаване на икономическата активност

Липсват изцяло в Плана за действие.

Препоръки:

- Ограничаване на злоупотребите с пенсиите за инвалидност
- Намаляване на възможностите за ранно пенсиониране за редица професии
- Повишаване на възрастта за пенсиониране (официален план – от 2021 г.!!)

Други мерки

Присъстват мерки, които нямат отношение към заетостта – напр. материална подкрепа за хора с увреждания (23% от общия бюджет за мерки по заетостта), студентски стипендии и т.н.

Алтернативен план за действие по заетостта

Данъчни промени

1. Премахване на данък върху реинвестираната печалба
2. Премахване на данък дивидент
3. Намаляване на осигурителната тежест (например, намаляване на здравна осигуровка, премахване на осигуровка срещу безработица и труд. злополука, намаляване на пенсионна осигуровка с 2 пр.п. и пренасочване на по-голяма част от нея към капиталовия стълб)
4. Изравняване на данъка върху едноличните търговци (15%) с общия корпоративен данък печалба от 10%
5. Съкращаване на време за плащане на данъци

Алтернативен план за действие (1)

По-добро регулиране и административно обслужване

1. Съкращаване на време и средства за получаване на разрешително за строеж
2. Съкращаване на време и средства за регистриране на собственост
3. Ускоряване и улесняване на процедурите по започване на бизнес
4. Ускоряване и улесняване на процедурите по закриване на бизнес
5. Работещо електронно правителство
6. Анализ и опростяване на регулаторни режими
7. Мерки за оптимизиране размера и функциите на администрацията
8. Въвеждане на повсеместна оценка на въздействието за нови регулации
9. Повишаване ефикасността на услугите на АЗ

Алтернативен план за действие по заетостта (2)

Мерки за по-висока икономическа активност

1. Ограмотяване; предотвратяване на ранно напускане на училище
2. Ориентиране на висшето образование към практиката чрез промяна в учебните програми
3. Създаване на възможности за ученически и студентски стажове в държавната администрация и в частния сектор
4. Учене през целия живот
5. Намаляване злоупотребите с пенсиите за инвалидност
6. Премахване на законовите възможности за ранно пенсиониране за редица групи работници
7. Повишаване на пенсионната възраст

Алтернативен план за действие по заетостта (3)

Мерки в сферата на образованието и обучението

1. Ваучерна система за разпределяне на държавната субсидия за учащите - парите следват ученика (вкл. и в частни учебни заведения)
2. Обвързване на субсидията с рейтинга на учебното заведение
3. Изграждане на мрежа от кариерни центрове
4. Инспектиране на образованието
5. Центрове по предприемачество в университетите
6. Подобряване качеството на общото образование
7. Подобряване качеството на професион. образование
8. Система за управление на професионалното образование
9. Квалификация на педагози (учене през целия живот)
10. Занималня

Алтернативен план за действие по заетостта (4)

Мерки за по-гъвкав пазар на труда

- По-малко намеса при възнагражденията (чрез МРЗ, минимални осигурителни прагове)
- По-малко регулации по отношение на работно време, условия на труд, освобождаване
- Премахване на законова възможност за т.нар. разпростиране на колективните трудови договори

Обобщение

- Националният план за реформи на България беше приет набързо и без достатъчно информация от засегнатите страни за това може ли да се приложи, какви ще да разходите и резултатите
- Част от националните цели са нереалистични
- Разгледаните национални цели за намаление на бедността и увеличаване на заетостта:
 - Ще се постигат с мерки, които само отчасти биха могли да спомогнат
 - Повечето мерки изобщо няма да повлияят на целите
 - Ще се похарчат огромни средства, повечето от които са за сметка на българския данъкоплатец
 - Са на практика стари политики в нова дългосрочна рамка
 - Политиките не са добре обосновани и насочени към реалните целеви групи
 - Въобще не са взети предвид разходите за управление на мерките сякаш администрацията не харчи за съществуването си.

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg