

И.П.И.

---

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 22, София 1000

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 05

ел. поща: [mail@ime.bg](mailto:mail@ime.bg)

страница в Интернет: [www.ime.bg](http://www.ime.bg)

НА ВНИМАНИЕТО НА  
Г-Н СИМЕОН ДЯНКОВ  
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

## СТАНОВИЩЕ

по повод

ОБЩЕСТВЕНА ДИСКУСИЯ ПО ОДОБРЕНИЯ ПРЕДВАРИТЕЛЕН ВАРИАНТ НА  
НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (2010 – 2013)  
В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЯ „ЕВРОПА 2020”

Националната програма за реформи на Република България е основополагащ документ за осъществяването на стратегия „Европа 2020”. Целите пред България вече са заложен и одобрени, което означава, че фокусът попада изцяло върху начина на тяхното постигане, тоест върху конкретните политики. Преследваните цели са следните:

- **Заетост** – „76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.”;
- **Инвестиции в НИРД** – „инвестиции в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в размер на 1,5% от БВП до 2020 г.”;
- **Климат-енергетика** – „16% дял на възобновяеми енергийни източници в брутното крайно потребление на енергия и повишаване на енергийната ефективност с 25% към 2020 г.”;
- **Образование** – „дял на преждевременно напусналите образователната система от 11% и дял на 30-34 годишните със завършено висше образование – 36% до 2020 г.”;
- **Бедност** – „намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души”

Така заложените цели, разгледани като пожелание, са в добра посока – хубаво е да има повече заети, повече инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, по-чиста енергия, повече образовани и по-малко бедни. Важният въпрос тук е не дали целите са добри сами по себе си, а с какви политики ще бъдат преследвани и колко ще ни струва (като пропуснати алтернативи) тяхното осъществяване?! От тази изходна позиция разглеждаме и Националната програма за реформи и поставените цели.

В документа прави силно впечатление разписването на смели начинания и поемането на ангажименти, без да се коментира цената на тези начинания – единствено при инвестициите са посочени част от конкретни суми и източници на средствата. При заетостта, бедността, образованието и климата се поемат ангажименти без да се споменават суми – колко ще струва всяка

политика на бюджета и на българските граждани? Това са въпроси, на които трябва да се отговори за всяка една от заложените цели.

Ще разгледаме темите поотделно, като правим и конкретни предложения по всяка една от тях.

## **Заетост**

Целта тук е достигане на 76% заетост на населението на възраст 20-64 г. до 2020.

Коефициентът на заетост на населението в страната нарасна от 60% през 2004 г. до 71% през 2008 г. – този ръст бе изцяло в резултат на бурното икономическо развитие в тези години, а не заради активни държавни политики на пазара на труда. В посочения период активните мерки на пазара на труда се характеризираха с това, че бяха скъпи и неефективни (оценка на Сметната палата), т.е. създадените работни места са въпреки активните мерки на държавата.

Кризата удари тежко заетостта, като коефициентът на заетост на населението намалю до към 65-66% през 2010 г. Това означава, че постигането на заложената цел ще зависи до голяма степен от възстановяването на изгубените работни места през последните две години. Новите работни места по правило следват възстановяването на икономиката, но това е труден и бавен процес. Гъвкавостта на пазара на труда е от решаващо значение за по-бързото реструктуриране и последващо нарастване на заетостта.

Данните на Агенцията по заетостта ясно показват, че проблемът е по-дълбок от простото губене на работни места. На практика през годините на бум са се губили повече работни места, но в същото време са се създавали и нови такива. През последните две години се наблюдава едно „успокояване“ на пазара на труда – работната сила не се движи както преди. Устойчиво се губят работни места, а нови не се създават, което води до срив в заетостта. Реакцията на тази тенденция трябва да е в посока нови работни места и бързо реструктуриране на пазара на труда, а не политики, които всячески да затрудняват освобождаването на наети.

Политиката по отношение на заетостта, така както е разписана в Националната програма за реформи, е почти изцяло насочена към активни мерки на пазара на труда – като програми за квалификация и преквалификация, субсидирана заетост и т.н. Фокусът върху самия пазар на труда (и съответните държавни регулации) почти изцяло отсъства, а именно там се крие големият въпрос – ще създаде ли пазарът достатъчно работни места през следващите години?

Негативните ефекти от реструктурирането вече са налице – самият факт, че заетостта се срива с 300 хил. за две години, говори сам по себе си. Тези негативни ефекти вече се стабилизираха и сега фокусът е върху възстановяването и новите работни места – тук регулациите на труда играят ключова роля. Колкото по-гъвкав е пазарът на труда, толкова по-лесно и по-бързо ще се създават нови работни места.

В Националната програма за реформи се поставя фокус върху младежите – тук регулациите на труда са особено важни. Наемането на неопитни работници е до голяма степен съобразено със степента на регулации на труда – колкото по-лесно е наемането и освобождаването, то толкова повече работодатели биха рискували – назначавайки персонал при все още слабо търсене и липса на достатъчно поръчки.

Фокусът върху по-възрастните има и други измерения – постигането на по-голяма заетост при по-възрастните (55-64 г.) е трудна задача при ефективна възраст за пенсиониране от порядъка на 55-56 години (данни на НОИ). Привилегии и пропуски в законодателството водят до множество възможности за ранно пенсиониране, което е непреодолима пречка пред заетостта сред по-възрастните. Мерки както за ограничаване на ранното пенсиониране – по-малко привилегии и повече контрол, както и стимули за по-късно пенсиониране – избор на работника и по-висока пенсия при по-късно пенсиониране, са ключови за постигане на тази подцел.

## Предложения на ИПИ за „Заетост“:

- Гъвкав пазар на труда – отпадане на излишни детайлизирани регулации в Кодекса на труда;
- По-лесно наемане и освобождаване на работници – важна мярка за възстановяването на работните места;
- Премахване на правото на министъра на труда административно да разпростира сключени колективни трудови договори;
- По-малко намеса при възнагражденията – намаление и средносрочна цел премахване на минимална заплата, минимални осигурителни прагове и т.н.;
- Предвиждане на избор за пенсиониране и стимули за по-късно пенсиониране – следване на принципа „работиш повече, получаваш по-голяма пенсия“ без да се фиксира твърда пенсионна възраст;
- Пенсии: лични спестявания вместо трансфери – стимул за младите да работят и да се осигуряват;
- Силно ограничаване на харченето на бюджетни средства за активни мерки на пазара на труда – доказано неефективни през годините.

## Инвестиции в НИРД

През последните години се наблюдава ръст на инвестициите в НИРД, но те все още остават на нива от около 0,5% от БВП. Голямото изоставане спрямо Европа е по отношение на частните инвестиции в НИРД – в Европа те играят водеща роля (средно над 1,2% от БВП), докато в България са едва 0,15% от БВП. Фокусът тук трябва да е върху индустрията, както и висшето образование, което също изостава в това отношение спрямо европейските норми.

Приоритети тук се явяват инфраструктурата и подобряването на бизнес средата, като ключови за привличането на повече частни инвестиции в НИРД. Това са и приоритетите, които са най-силно обвързани с развитието на икономиката и съответно ще влияят и на други сфери, като заетост, бедност и т.н.

Несъмнено достъпът до финансиране по фондовете на ЕС е огромна възможност за изграждането и модернизирването на транспортната инфраструктура. Твърде слабо усвояване на средства по ОПТ налага съмнения по отношение на реализиране на заложените цели. Това, заедно със сериозното забавяне на сроковете по изпълнението на проектите, създава пряка опасност за ограничено финансиране от страна на ЕС през следващия програмен период 2014-2020, когато се предвижда да бъдат реализирани скъпоструващи проекти.

## Предложения на ИПИ за „Инвестиции в НИРД“:

- Фокус върху частния сектор – частните инвестиции в НИРД трябва да са водещи, както е в цяла Европа;
- Фокус върху инфраструктурата – насочване на европейските средства към инвестиции в инфраструктура за сметка на сфери като човешки ресурси, административен капацитет и т.н.; ускоряване на изпълнението на проектите по ОПТ;

- Фокус върху бизнес средата – по-малко бюрокрация и отпадане на излишни регулации; повсеместно въвеждане на принципа „мълчанието е съгласие“; широко приложение на ИКТ в администрацията, вкл. и глоби при неизползване на технологиите от администрацията;
- Премахване на всякакви субсидии и грантове за предприемачество, иновации и т.н.

## Образование

Националните цели в образованието са постигнати на дял на напусналите образователната система от 11% през 2020 г. и дял на 30-34 годишните със завършено висше образование – 36% до 2020 г. Целите са изцяло количествени и по никакъв начин не засягат качествените проблеми в българското образование. Въпреки това, в приоритетите се включват и някои качествени аспекти.

През последните десет години България отбелязва сериозен растеж по въпросните показатели, като през 2009 г. те са на нива от около 15% дял на напусналите и 28% дял на завършилите висше образование. Напредъкът през последните 2-3 години е по-бавен от преди, което донякъде обяснява и поставянето на по-ниски от европейските цели.

Основен приоритет тук е приемането на нов Закон за училищното образование и въвеждането на нова образователна структура – предвидените промени *„очертават нова образователна среда, в центъра на която е ученикът“*. Подобна политика е правилна, но тя като че ли има повече качествени аспекти, а не толкова количествени, каквито се преследват в стратегията „Европа 2020“. Това е един от примерите, че държавата все пак е склонна да атакува истинските проблеми – като качеството на образованието, а не да следва сляпо европейските цели – повече деца в училище, без значение какво се случва там.

Важна мярка е и въвеждането на задължителна предучилищна подготовка. Тази мярка може да има ефект както върху качествените, така и върху количествените показатели.

Ваучери за учениците – ваучерите са логичното продължение на единния разходен стандарт на ученик. Наличието на ваучер гарантира ефективното прилагане на политиката „парите следват ученика“ и дава избор на ученика и неговите родители. За да бъде докрай успешна, ваучерната система трябва да включва и частните училища.

По отношение на висшето образование са заложили няколко основни политики – внедряването на система за рейтинг, допълнителни студентски стипендии и развитие на студентските кредити. Не се предвижда никаква по-сериозна промяна на самия модел на висшето образование – водеща роля на държавната субсидия за университетите и разрыв между университетите и науката. Тези проблеми не са засегнати изобщо в Националната програма за реформи.

## Предложения на ИПИ за „Образование“:

- Да се постави силен фокус върху качеството, въпреки количествените европейски цели – качество се постига с конкуренция между учебната заведения;
- Ваучери за учениците – доразвитие на модела на единен разходен стандарт на ученик.
- Повече избор за учениците – ваучерната система да обхване и частните училища;
- Система за рейтинг на университетите – допълване и използване на резултатите за определяне на финансирането;
- Студентски кредити – да се развие студентското кредитиране, като предпоставка за по-достъпно и качеството образование. Студентските кредити са предпоставка за промяна на

модела на субсидиране на висшите училища, който очевидно не води до качествено образование.

- Повече свобода за висшите учебни заведения – по отношение на такси и брой студенти. Развитието на висшите училища минава през по-голямата им автономност, в това число и финансова. Разпространението на студентското кредитиране е също фактор за промяна на модела – от субсидии към студентски кредити.

## Климат

Националните цели по отношение на климата са достигане на 16% дял на възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) в брутно крайно потребление на енергия и повишаване на енергийната ефективност с 25% към 2020 година. И двете цели са насочени към климата, а не към икономическото развитие – постигането им ще бъде скъпо и ще оцети други цели като постигането на повече заетост и по-малко бедност.

Двете политики следват общо взето един и същ принцип – чрез различни инструменти държавата насочва ресурс (инвестиции) в определен сектор. Политиките ще стават и все по-взаимообвързани с приемането на новия Закон за енергията от възобновяеми източници, с който ще се създаде Агенция за устойчиво енергийно развитие (вместо сега съществуващата Агенцията за енергийна ефективност), както и разширяването на дейността на фонд „Енергийна ефективност” за финансиране на проекти в областта на възобновяемите енергийни източници и преименуването му в Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници”. Тук ще се фокусираме в по-голяма степен върху насърчаването на енергията от възобновяеми източници (ВИ).

Политиката за насърчаване на енергията от ВИ може и да доведе до по-чиста „зелена” икономика, но тя също така ще доведе до по-бедна икономика. Редица изследвания посочват, че административното насочване на ресурс за постигане на „зелените” цели **ощетява растежа и заетостта**. Ето само един цитат от скорошно изследване:

*„Политиките в Европа не издържат на анализ разходи-ползи... политиката на насърчаване на „зелената” енергия ще струва два пъти повече от необходимото, като загубата за обществото ще се равнява на загубата на една година икономически растеж на всеки десет години.”*

„[The Costs and Benefits of EU Climate Policy for 2020](#)”, Richard Tol (юни 2010)

Държавната политика по отношение на „зелената” енергия продължава да преследва определени цели без да дискутира цената, която всички ще платят за постигането им. Например, ако към момента битовите потребители заплащат около 2 стотинки за зелена енергия на всеки лев от месечната си сметка, то **колко биха заплащали при достигане на заложената цел от 16% потребление на електроенергия от ВИ?** Това е въпрос, на който към момента няма отговор – нито в стратегическите документи, нито в мотивите към наскоро внесените в парламента Законопроект за енергията от възобновяеми източници.

Законопроектът предвижда **приоритетно присъединяване, задължително изкупуване, преференциални цени и дългосрочни договори. Конкуренция между различните проекти не се предвижда, а цената е „бетонирана”**. Всичко това означава гарантирано по-скъп ток – в някои случаи до 2040 г., когато ще изтекат договорите. Стратегията „Европа 2020” по отношение на климата и ВИ-тата, всъщност е план „Скъп Ток 2040”.

Всъщност, вече се наблюдава и първият признак на недоволство у хората от „насърчаването” на зелената енергия покрай новините за очакваното поскъпване на тока, заради „зелената” добавка. Този процес ще се задълбочи – през следващите години ще има все повече насърчени зелени проекти и все по-скъп ток. Ако сега се заплаща по 2 стотинки на всеки лев, то колкото повече се приближаваме към

10-те стотинки зелена добавка на всяко левче, толкова по-силно ще е недоволството у хората. Темата ще стане особено актуална 2014-2015 г., когато проектите ще се натрупат и добавката ще се оскъпи.

ИПИ поставя фокус върху цената на насърчаването – в така предложения законопроект тази цена е твърде висока. България си е поставила определени цели и не може да ги пренебрегне, но това не означава, че трябва да ги постигне по възможно най-лошия и скъп начин – **дългосрочни договори без конкурс с преференциална фиксирана цена**. Това е бreme, което потребителите в някои случаи ще носят през следващите 25-30 години без никакви опции за промяна.

Алтернативата е, след като ще се наливат пари в „зелената” икономика, то поне това да се направи по правилния начин – **състезание между различните проекти**, както и възможности за **влияние върху цената през периода на договора**. Така, законът би насърчил производството на електроенергия от ВИ без да обслужва бизнес интереси и защитавайки поне в определена степен потребителите.

### Предложения на ИПИ за „Климат-енергетика”:

- ВЕИ проектите трябва да се отсяват на **състезателен/конкурсен принцип**, като фокусът се поставя върху **цената** – преференциалната цена може да играе ролята на таван. Така, българските граждани пак ще си платят за „зелената” енергия, но след състезание между различните проекти, което ще доведе до по-ниски сметки за ток;
- Да се предвидят възможности за **влияние върху цената** през периода на договора, тоест да се избегне вариантът с бетонирани цени – без да се ощетява инвеститора, но все пак да бъдат защитени и потребителите;
- Постъпленията от търговията с емисии да се използват за инвестиции във ВИ и енергийна ефективност;
- Да се ограничи в максимална степен използването на бюджетни средства (извън горепосочените постъпления) за инвестиции в „зелени” цели.

### Бедност

Равнището на бедност в България е над 20% или бедни са над 1,6 млн. души. Това са хората, които живеят под прага на бедността. Този праг се променя всяка година, тоест не е абсолютна величина – например за периода 2005-2008 е нараснал двойно от 135 на 276 лв. (данни на НСИ, потвърдени от Евростат). Националната цел е броят на живеещите в бедност да се свие с 260 хил. души.

Основният риск за изпадане в бедност се определя от икономическата активност и участието на пазара на труда. Данните сочат, че рисковите групи са основно безработните, пенсионерите и останалите икономически неактивни лица. Фокусът на политиката трябва да е повечето заетост и след това вече идва мястото на социалните трансфери. Активното участие на пазара на труда е дългосрочното устойчиво решение на бедността, докато трансферите имат своята социални функция, но не решават фундаментално въпроса.

Макар и за бедността да се използва наглед абсолютен показател като линията на бедността, то методологически този праг е обвързан със средните доходи в страната. С други думи, ако всички станат с 10% по-богати, това ще покачи с 10% и линията на бедността и съответно няма да се отрази на равнището на бедност според стратегия Европа 2020. Това обяснява и защо България отбеляза малък напредък през последните години (преди кризата), когато се отбелязваше висок растеж и заетостта беше на високи нива. Неслучайно, по тази методология България се нарежда близо до

страни като Великобритания, Италия и Испания. Това относително пресмятане на бедността очевидно изкривява картината.

Повечето от изложените приоритети се отнасят директно до държавни трансфери – социални плащания, подкрепа на децата и семействата, добавки към пенсиите, превенция на бездомността и т.н. Единственият приоритет, насочен към някакво устойчиво решение (но отново базирано на държавни трансфери и програми) е активното включване на пазара на труда – тук се включват програмите за заетост и квалификация на уязвимите етнически групи, хората с увреждания и лицата, получаващи социални помощи. Всичко това означава, че така заложените приоритети ще тежат сериозно на бюджета и няма да постигнат устойчиви резултати – в общия случай тези, които разчитат на трансфери, за да бъдат над прага на бедността, ще останат в това си положение. Данните сочат (в това число докладите на Сметната палата), че съществуващите програми, насочени към включване на пазара на труда не променят устойчиво статуквото – влияят на заетостта докато тече програмата, но не дългосрочно.

### Предложения на ИПИ за „Бедност“:

- Политики, насочени към по-голяма заетост – гъвкав пазар на труда, лесно наемане и освобождаване, по-малко регулации на труда. Тази политика е силно обвързана с целите за заетостта.
- Реформа на пенсионната система – повече избор и засилване ролята на личните спестявания.
- Насочени трансфери – да се следва принципът държавното подпомагане да е насочено към имащите нужда, а не към обществото като цяло. Държавните политики и трансфери често са насочени към всички, а не само към нуждаещите се. Например, субсидирани студентски такси, субсидиран транспорт, субсидирана енергия и т.н. – все явни и неявни субсидии, които се отнасят и до бедните и до богатите. Липсата на фокус в борбата с бедността прави тези политики неефективни и изключително скъпи.
- Трансфери като стимули – трансферите трябва да стимулират хората да си търсят работа, а не да остават извън пазара на труда.
- Трансфери под условия – трансферите имат своята социална функция, но те трябва да носят и съответните отговорности. Получаването на каквито и да е било помощи трябва да е обвързано с образованието – получаването на помощи трябва да е под условия, че децата в домакинството посещават училище. Подобна политика има отношение и към националните цели в образованието.

### Изводи

Националната програма за реформи има твърде пожелателен и недостатъчно конкретен характер. Липсва оценка на разходите от поетите ангажименти и разписани политики. От гледна точка на икономическото развитие, заетостта и доходите заложените цели имат различен прочит – например заетостта води до икономически ръст и намаляване на бедността, докато климатичните цели ощетяват и едното и другото. Инвестициите в инфраструктура също стимулират растежа и създават работни места, но различните грантови схеми и субсидии за конкурентоспособност не постигат това. Образованието играе ключова роля дългосрочно за растежа, но само при подобряване на качеството.

Националната програма за реформи може да генерира растеж и нови работни места, но само с ефективното прилагане на работещи политики. Един обикновен микс от всичко, което може да се измисли като мерки в дадена сфера, без ясен фокус, няма как да постигне това. Всяка политика в

програмата трябва да бъде оценена (какъв ще е ефектът и каква ще е цената), след което да се приложат най-работещите.

С уважение,

Светла Костадинова

Изпълнителен директор, ИПИ