

БЪЛГАРИЯ

Ускоряване конвергенцията на България:
Предизвикателства пред повишаването
на производителността

Част I Резюме



ДОКЛАД № 38570

БЪЛГАРИЯ

УСКОРЯВАНЕ КОНВЕРГЕНЦИЯТА НА БЪЛГАРИЯ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА

Том 1: Общ обзор
(В два тома)

м. юли 2007 г.



Сектор „Намаляване на бедността и икономическо управление”
Европа и Централна Азия

Документ на Световната банка

Copyright © 2007

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A

All rights reserved

Manufactured in the Republic of Bulgaria

First printing: September, 2007

Report No. 38570

Мненията, тълкованията и заключенията в този материал са само на авторите и не отразяват непременно гледната точка на Борда на изпълнителните директори на Световната банка или правителствата, които представляват.

Copyright Clearance center, Inc.

222 Rosewood Drive

Danvers, MA 01 923, U.S.A

Tel: 978-750-8400 Fax: 978-750-447

ВАЛУТА И ЕКВИВАЛЕНТИ ЕДИНИЦИ

Валута = Български лева (BGN)

1 евро = 1.95583 лв.

1 щ.д. = 1.41 лв.

(към 20 юли 2007 г.)

ФИНАНСОВА ГОДИНА

1 януари – 31 декември

МЕРНИ ЕДИНИЦИ

Метрична система

СЪКРАЩЕНИЯ И АБРЕВИАТУРИ

АМПТ	Активни мерки на пазара на труда	АЗ	Агенция по заетостта
БАН	Българска академия на науките	НЦАН	Национален център за аграрни науки
БЕЕРС	Проучване на Банката върху състоянието на предприятията и средата	НСНИ	Национален съвет за научни изследвания
лв.	Български деноминиран лев	НИВ	Национален иновационен фонд
ЦКОКО	Център за контрол и оценка на качеството на образованието	НАОА	Национална агенция за оценяване и акредитация
ППО	Продължаващо професионално обучение	НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ЕФТА	Европейска асоциация за свободна търговия	НАП	Национална агенция по приходите
EIS	Европейска оценъчна таблица по иновациите	НКА	Национална квалификационна агенция
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта	НКР	Национална квалификационна рамка
ЕРО	Европейско патентно ведомство	НФНИ	Национален фонд за научни изследвания
ЕС	Европейски съюз	НСНИ	Национална стратегия за научни изследвания
EUR	Евро (валута)	ОП	Оперативни програми
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
БВП	Брутен вътрешен продукт	ПС	Програмни съвети
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии	PIRLS	Международно сравнително изследване на грамотността (разбиране при четене)
ИТ	Информационни технологии	PISA	Международно стандартизирана система за оценяване на ученици
ИРРКП	Институт за развитие на ръководни кадри и преподаватели	TIMSS	Световни тенденции в обучението по математика и природни науки
МОН	Министерство на образованието и науката	ПОО	Професионално образование и обучение
МТСП	Министерство на труда и социалната политика	ЗПОО	Закон за професионалното образование и обучение
МФ	Министерство на финансите	ЦПО	Център за професионално обучение
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение	СТО	Световна търговска организация

Вицепрезидент:	Шигео Кацу, ECAVP
Директор за страната:	Ананд К. Сет, ECCU5
Директор на дирекция:	Черил Грей, ECSPE
Ръководител на сектор:	Бернард Функ, ECSPE
Ръководители на екипа по задачата:	Сату Кахконен, ECSPE Питър Миович

Съдържание

БЛАГОДАРНОСТИ	v
РЕЗЮМЕ	1
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА	1
ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА	2
ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА: ДЕСЕТТЕ ОСНОВНИ РЕФОРМИ	2
1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА	5
I. МАЩАБИ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО	5
II. ПОСЛЕДНИ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА	6
III. ДЕМОГРАФСКИ ТЕНДЕНЦИИ	8
IV. ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА	9
2. ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА 11	
3. ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО НА ПРОДУКТИВНИТЕ ПАЗАРИ	15
I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ	17
II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ	18
4. ПОДОБРЯВАНЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ПАЗАРА НА ТРУДА	20
I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ	21
II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ	21
5. РЕФОРМА НА УПРАВЛЕНИЕТО И ФИНАНСИРАНЕТО НА ОСНОВНОТО И СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ	26
I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ	27
II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ	27
6. ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ	30
I. Ползи от реформата	31
II. Варианти за реформи	32
7. УКРЕПВАНЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ	34
I. Ползи от реформата	35
II. Варианти за реформи	35
8. КЪМ СТРУКТУРИ И ПОЛИТИКИ ЗА НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ (НИРД) В ПОДКРЕПА НА ИНОВАЦИИТЕ	40
I. Ползи от реформата	41
II. Варианти за реформа	41
9. ОБОВЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ПОСЛАНИЯ	45
10. ПОСЛЕДИЦИ ЗА БЮДЖЕТА И КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	48
I. Последници за бюджета	48
II. Капацитет за изпълнение	48

Таблицы

Таблица 1.1: Десетте най-важни реформи	3
Таблица 6.1: Алтернативен сектор в избрани страни (2004 г.)	32
Таблица 9.1: Пътна карта на вариантите за реформи по основни послания	46

Фигури

Фигура 1.1: Необходимо повишение на участието на пазара на труда и на производителността на труда за постигане на конвергенция	Error! Bookmark not defined.
Фигура 1.2: Анализ на структурните промени на растежа на производителността на труда в България, 2000-2005 г., в проценти	7
Фигура 1.3: Осреднени прогнози за населението по възрастови групи,	9
Фигура 3.1: Доближаване до най-добрите постижения в регулирането на продуктивните пазари: области, в които България демонстрира силни страни	16
Фигура 3.2: Разлика с най-добрите постижения в регулирането на продуктивните пазари: области, в които България изостава най-много	17
Фигура 7.1: Предложение за управленска структура във висшето образование	36

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад бе изготвен под общите указания на Бернард Фънк от екип, ръководен съвместно от Сату Кажконен и Питър Миович. Членове на екипа бяха Стела Илиева (регулиране на продуктовия пазар, обща подкрепа); Арво Кудо (пазар на труда); Лешек Касек (анализ на производителността); Сам Михаил (професионално и висше образование); Кристиан Бодевиц и Ларс Сондергаард (основно и общо средно образование); Йорма Рутти, Киммо Халме и Тармо Лемола (научни изследвания и иновации) и Иглика Василева (информационна подкрепа). Екипът се ползваше от пълната подкрепа на представителството на Световната банка в София, ръководено от Флориан Фихтл. Албена Самсонова осигури неопценима логистична подкрепа за всички мисии. Мисмейк Галатис отговаряше за изработването на доклада и осигури отлична административна подкрепа на работата. Рецензенти бяха Ендрю Бърнс, Андреас Вьоргьотер и Симеон Дянков.

Докладът бе подготвен в тясно сътрудничество с българските власти. Г-н Любомир Дацов, заместник-министър на финансите, беше непосредственият партньор на екипа и неговата подкрепа и коментари са неопценими. Въпреки това, той не носи отговорност за направените препоръки. Сътрудничеството с останалите представители на българските власти също така беше отлично и екипът е признателен на длъжностните лица на всички нива на управление, които намериха време да се срещнат с екипа и предоставиха информация по компетентен и своевременно начин. Същото се отнася за посетените фирми от частния сектор, неправителствените организации, университети, училища, изследователски центрове и сдружения на работодателите. Тези срещи бяха изключително полезни за доклада и екипът иска да благодари на всички за отделеното време и споделените компетентни мнения.

РЕЗЮМЕ

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА

1. На 1 януари 2007 г. България и Румъния станаха най-новите държави-членки на Европейския съюз (ЕС). В процеса на подготовката за това историческо събитие икономиката и институциите в България претърпяха коренни промени. След първоначалния колапс на производството и заетостта, предизвикани от практическото разпадане на основания върху предлагането предишен икономически модел, растежът на производството и заетостта се възобнови, но сега основани и на търсенето, и във все по-конкурентна среда. Това не е маловажно постижение. Въпреки това, България все още трябва да извърви дълъг път, докато настигне другите държави-членки на Европейския съюз. Доходът на глава от населението в страната, изразен в паритет на покупателната способност, през 2005 г. възлизаше съответно на 32 и 56 % от средните равнища за ЕС25 и ЕС8¹.

2. Преодоляването на изоставането на доходите и улесняването на конвергенцията с другите страни от Европейския съюз от няколко години е първостепенен приоритет за България и ще продължава да бъде такъв. Въпреки това, страната тръгва по този път на конвергенция, обременена с две сериозни затруднения: големината на разликите, които тя се надява да преодолее, и бързото намаляване на населението в трудоспособна възраст. За известно време спадът може да се компенсира чрез повишаване на икономическата активност на населението, но това има граници. След като се увеличи достатъчно икономическата активност, обаче, производството неизбежно ще спада, освен ако не се компенсира от растеж на производителността.

3. За да превъзмогне изоставането на доходите и да постигне конвергенция, България трябва да повиши не само икономическата активност на населението и заетостта, но най-вече производителността. Конвергенцията не е извън възможностите на България, но страната тръгва от много неизгодно положение. След 2000 г. производителността на труда в България нараства средно с около 4 % годишно. Въпреки това, разпределението на бързия растеж на brutния вътрешен продукт (БВП) между растеж на производителността и растеж на заетостта през този период се промени. Освен това, работната сила през целия период беше сравнително немобилна, което е повод за загриженост. В началото на периода по-голямата част от растежа на БВП беше резултат от повишаване на производителността на труда при използване на съществуващата работна сила или дори при съкращаването на част от нея. След 2003 г. растежът идва главно от силно разширяване на заетостта, докато производителността на труда се повишава само с около 2 % годишно. Тази тенденция е благоприятна за връщането на хората към заетостта, но може да доведе до забавяне на конвергенцията, ако темпът на нарастване на производителността на труда не успее да се увеличи съществено в сравнение с последните резултати, след като по-голямата част от оставащите безработни или работещи с непълна заетост бъде абсорбирана. За да се избегне такава ситуация, т.е., за да се осигури ускоряване на темпа на растеж на производителността на труда, ще се изискват смели политически реформи. Половинчатите мерки не са достатъчни, за да осигурят конвергенцията на страната.

¹ В настоящия доклад в ЕС8 са включени следните страни: Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия.

ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА

ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА: ДЕСЕТТЕ ОСНОВНИ РЕФОРМИ

6. Иновациите – определени като въвеждане на съществуващи или разработване на нови технологии, продукти и процеси – са в основата на високата производителност. Затова те трябва да получат най-висок приоритет сред целите на България. Всички страни са изправени пред необходимостта да изграждат и поддържат продуктивни отрасли в условията на глобална конкуренция и за тази цел предприятията трябва постоянно да усъвършенстват своите стоки и услуги, т.е. да възприемат успешно новите технологии и процеси – с други думи, да въведат иновации. За съжаление, обаче, не съществува проста формула или рецепта за подпомагане на иновациите, а оттам и на растежа на производителността.

7. За да увеличи производителността и да поеме по пътя на ускорен растеж, България ще трябва да предприеме мерки в различни области. Растежът е резултат от няколко фактора, в това число наличие на ефективна и ефикасна институционална рамка, която създава и предлага подходящи стимули. Това ще включва преди всичко осигуряване на стимули за увеличаване на трудовата мобилност, която, както се вижда от доклада, понастоящем е ниска, а е от съществено значение за постигането на силен растеж в дългосрочен план. От основно значение са и стимулите за инвестиране в научноизследователски и човешки капитал.

8. От анализа в доклада се очертават четири основни области за предприемане на мерки:

- а) повишаване на заетостта;
- б) повишаване на мобилността на труда;
- в) съкращаване на дефицита на умения;
- г) укрепване на научноизследователската и развойна дейност (НИРД).

9. България показва добри резултати в областта на заетостта (първото основно послание), но това все още не важи за другите три основни момента: повишаването на мобилността на труда, намаляване на дефицита на уменията и укрепването на НИРД – всички те са начини за ускоряване на растежа на производителността. Наличието на мобилна работна сила, която при появата на възможности се премества от работни места и отрасли с ниска производителност към такива с висока, се очертава като основен момент в стремежа към повишаване на производителността. Политиките и регулирането на продуктивния пазар и пазара на труда въздействат върху степента на мобилност и в тази връзка представляват ключови лостове за осъществяването на промяна. Наличието на високо квалифицирана и технически подготвена работна сила на свой ред е съществено за ефективното усвояване и адаптация на технологиите, докато НИРД облекчават трансфера на технологии като помагат на фирмите да се информират за техническия прогрес.

10. *Най-важните десет реформи* и вариантите им в краткосрочен и средносрочен аспект с цел повишаване на заетостта и производителността чрез повишаване на трудовата мобилност, намаляване на дефицита на уменията и укрепване на НИРД са обобщени в Таблица 1. Първите четири варианта за краткосрочни реформи следва да въведат ключови мерки за повишаване на заетостта и трудовата мобилност, варианти 5 и 6 са насочени към преодоляване на дефицита на умения, а последните три – към укрепване на научните изследвания и иновациите. Сред вариантите за средносрочни реформи, първите два са насочени към повишаване на заетостта и трудовата мобилност, а останалите – към намаляване на дефицита на умения и укрепване на НИРД.

Таблица 1.1: Десетте най-важни реформи

	Най-важните 10+ краткосрочни реформи	Най-важните 10 средносрочни реформи
1	Намаляване на административното бреме за бизнеса, включително препятствията пред навлизането и излизането на фирмите от пазара	Подобряване на изпълнението на регулацията на продуктовите пазари
2	Продължаване на приватизацията и премахване на специалните права на държавата при гласуване в приватизираните фирми	По-нататъшно намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху доходите от труд, съобразявайки се с възможностите на държавния бюджет
3	Развитие и насърчаване на ученето през целия живот	Забавяне на професионалното образование и обучение за след завършване на задължителното образование
4	Преценка на трудовото законодателство и разпоредби при спазване на европейските изисквания	Разработване на учебни програми за средните професионални училища, които създават баланс между професионалното образование и обучение и общото образование
5	Пренасочване на акцента от активните мерки на пазара на труда (АМПП) към подкрепа на търсенето на работа и засилване на наблюдението и оценката на тези мерки	Създаване на професионално ориентирани регионални колежи
6	Въвеждане в професионалното и продължаващото образование на система за финансиране на база разходи за обучение на ученик	Повишаване на таксите за обучение в университетите и създаване на схема за студентски кредити
7	Въвеждане във висшето образование на система за финансиране на база реален брой записани студенти	Въвеждане във финансирането на висшето образование на компонент, основан на резултатите
8	Подобряване на управлението на университетите чрез създаване на настоятелства във висшите учебни заведения и на съвет по висшето образование	Консолидация на университетите и институциите във висшето образование
9	Увеличаване на дела на конкурентното финансиране на НИРД	Подпомагане и насърчаване на финансираните от бизнеса НИРД
10	Подпомагане и насърчаване на публично-частните партньорства в НИРД	Поощряване на научните изследвания в университетите
11	Преценка на ролята на Българската академия на науките	

11. Всички тези реформи биха могли да бъдат осъществени в рамките на заложените прогнозни обеми на средствата в бюджета за периода 2007 – 2009 г. Инвестиционните разходи биха могли до голяма степен да бъдат финансирани чрез средства от безвъзмездните фондове на ЕС. Това ще изисква известно съфинансиране от държавния бюджет, но общият размер на нужните средства може да бъде от порядъка на 15 – 20 милиона евро, което представлява приблизително около 0.06 - 0.08 % от БВП. Дори тези обеми вероятно ще могат да се вметят лесно в предварителните бюджетни разчети по оперативните програми (ОП), тъй като всички те са съвместими с целите на ОП. Допълнителните текущи разходи по тези мерки, взети заедно, са незначителни в сравнение с потенциалните икономии. Това създава възможност за запазване на значителна част от реализираните икономии в съответните министерства, което ще стимулира бързото и ефективно провеждане на реформите от тяхна страна. За да се случи това е необходимо силно лидерство, което да изгради разбиране и консенсус за осъществяването на реформите. Тъй като висшите политически ръководители в България вече са обмислили и планирали някои от тези

реформи, това би следвало да е възможно.

12. Особено важно за България е да обърне сериозно внимание на проблемите на изпълнението. Данните, представени в основния доклад (Глава 9), подсказват, че в повечето области българските институции изостават по постигнати резултати в сравнение с други страни със сходно ниво на развитие. Затова за България е изключително важно да разработи цялостен механизъм за проследяване на постигнатите резултати в цялата администрация. Полагането на цели за постигнати резултати може и да не е лесно, но дейността по тяхното разработване и проследяване и по определянето на мерки за коригиране на възникващите несъответствия в изпълнението ще допринесе за подобряване на резултатите от работата. Това ще бъде итеративен процес, който първо ще бъде осъществен пробно в някои от ключовите области, а натрупаният опит ще се използва за разгръщане на неговия обхват и подобряване на качеството му. Не трябва да се подценява и ефектът от осигуряването на публичен достъп до информацията за резултатите от работата.

1. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА

I. МАЩАБИ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТО

1.1. На 1 януари 2007 г. България и Румъния станаха най-новите държави-членки на Европейския съюз (ЕС). В процеса на подготовката за това историческо събитие икономиката и институциите в България претърпяха коренни промени. След първоначалния колапс на производството и заетостта, предизвикани от практическото разпадане на основания върху предлагането предишен икономически модел, растежът на производствата и заетостта се възобнови, но вече основани и на търсенето, и във все по-конкурентна среда. Това не е маловажно постижение. Въпреки това, България все още трябва да извърви дълъг път, докато настигне другите държави-членки на Европейския съюз. Изразен в паритет на покупателната способност, доходът на глава от населението в страната през 2005 г. възлизаше съответно на 32 и 56 % от средните равнища за ЕС25 и ЕС8².

1.2. Преодоляването на изоставането в доходите и улесняването на конвергенцията с другите страни от Европейския съюз от няколко години е и продължава да бъде първостепенен приоритет за България. Въпреки това, страната тръгва по този път на конвергенция, обременена с две сериозни затруднения: големината на разликите, които се надява да преодолее, и бързото намаляване на населението в трудоспособна възраст.³ За известно време намаляващият брой на населението в трудоспособна възраст може да бъде компенсиран чрез повишаване на икономическата активност на населението, но това има граници. След като увеличаването на икономическата активност достигне своя предел обаче, производството неизбежно ще спада, освен ако не се компенсира от растеж на производителността.

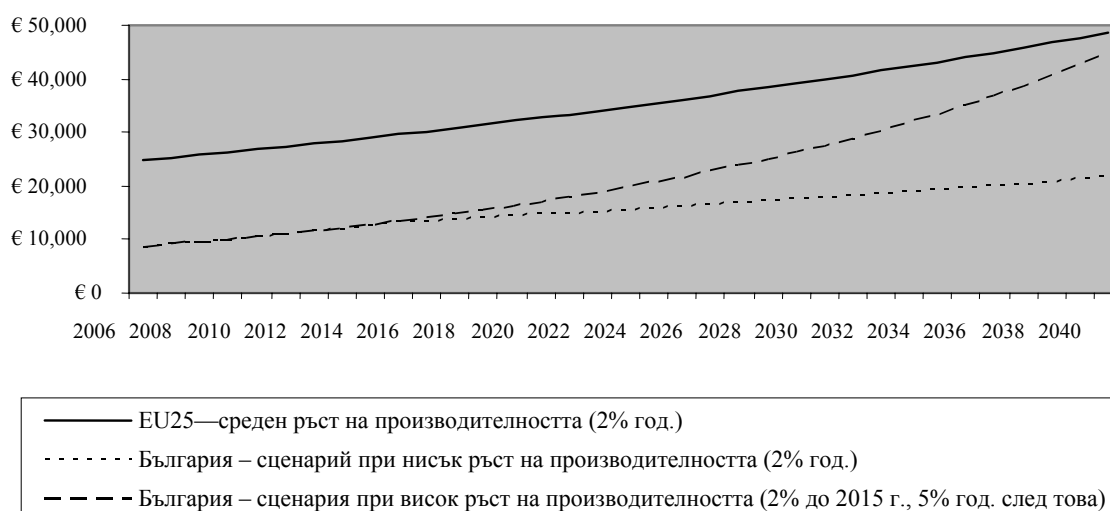
1.3. По тази причина, за да превъзмогне изоставането на доходите и за да се конвергира, България трябва да повиши не икономическата активност на населението, но преди всичко производителността на труда. За да се добие представа за мащабите на проблема, на фигура 1.1. са представени сценарии за развитието на БВП на глава от населението в България за периода до 2040 г. при две основни групи допускания. За периода до 2015 г. и при двата сценария се допуска, че (1) ръстът на заетостта ще се запази на ниво от около 3% годишно, какъвто е от 2002 г. насам, а заетостта ще се повиши до заложената в Лисабонската стратегия целева стойност от 70% и (2) производителността на труда ще продължи да нараства с настоящите си темпове от 2% средно за година. През този период БВП на глава от населението в България ще постигне конвергенция от сегашното си ниво, което е 34% от БВП на глава от населението за ЕС25, към 44% през 2015 г., като се допуска, че БВП на глава от населението за ЕС25 ще запази ръста си от последните няколко години в размер на 2% годишно (най-горната крива на фигура 1.1.). След 2015 година вече има разлики в двата сценария. От този момент вече няма да може да се печели от увеличаване на заетостта, тъй като пригодните за заетост трудови ресурси ще са повече или по-малко изчерпани. След тази година производителността ще остане единствен двигател на ръста на БВП. При първия сценарий (долната крива) се допуска, че производителността на труда ще продължи да нараства с 2% годишно. При втория сценарий (средната крива) ръстът на производителността на труда се ускорява до 5% годишно и се запазва на това ниво за останалата част от прогнозния период.

² В настоящия доклад в ЕС8 се включват следните страни: Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия.

³ Според прогнозите населението ще намалява с 0.7% на година. Вж. дискусията по демографските тенденции по-нататък в тази глава.

1.4. От представеното на фигура 1.1. се вижда, че ако ръстът на производителността на труда се запази на ниво от 2%, България никога няма да се конвергира. Конвергенцията към ЕС25 спира през 2015 г. и през останалата част от прогнозния период БВП на глава от населението в България остава на ниво от 44% от този за ЕС25. От друга страна, при повишаване на ръста на производителността на труда до 5% БВП на глава от населението в България се доближава до този на ЕС25 и около 2040 година се изравнява с него. Но за да постигне това, България ще трябва да ускори своята програма за реформи. За да се гарантира темпът на растеж на производителността на труда, са необходими политики и смели реформи, съответстващи на мащабите на предизвикателството, което ще трябва да се преодолее.

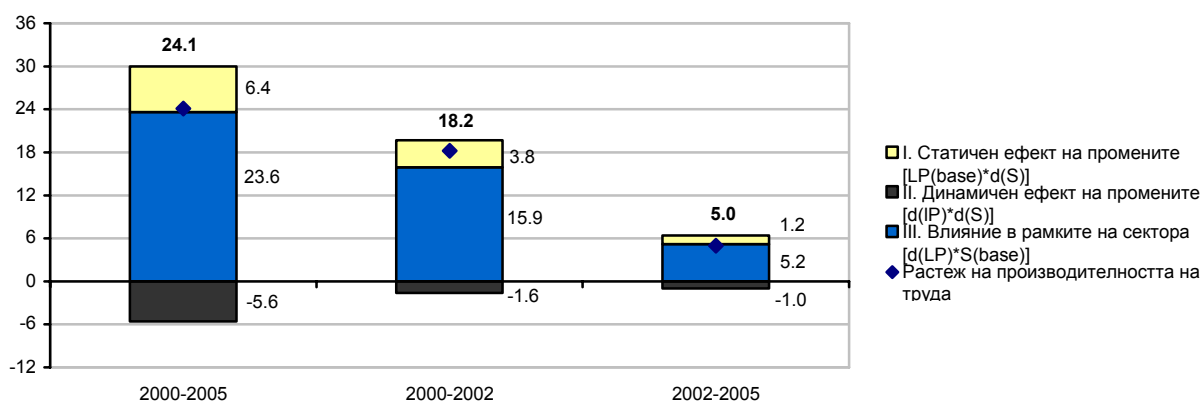
Фигура 1.1: БВП/глава от населението (по паритет на покупателната способност)



II. ПОСЛЕДНИ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА

1.5. През периода 2000-2005 г. производителността на труда се повиши общо с 24.1 % или с годишен темп от приблизително 4 %, както е показано с ромбовидния знак на Фигура 1.2. Въпреки това, този общ ръст се състоеше от годишен растеж на производителността на труда от почти 6 % през първите три години (2000-2002), следван от растеж на производителността под 2 % годишно през последната част от периода (2003-2005 г.). При годишен ръст на БВП от 5-6 %, това означава, че заетостта е била в застой или дори е намаляла малко през първите три години от периода (период на „растеж без създаване на работни места“), следван от силно разширяване на заетостта с темпове от 3-4 % годишно през втория тригодишен период. Разбира се, целта се състои в осигуряване на интензивен растеж както в заетостта, така и в производителността на труда, но това предполага извънредно висок растеж на БВП. Такъв растеж трудно би могъл да се запази за продължителни периоди от време.

Фигура 1.2: Анализ на структурните промени на растежа на производителността на труда в България, 2000-2005 г., в проценти



Забележка: Сумата от ефекти I-III може да не възлиза на общия растеж на производителността на труда поради закръгляванията.

LP–производителност на труда; base–базисна година; S–дял на труда; и d (...) – промяна между базисната и последната година. *Източник:* Изчисления на експерти от Световната банка.

1.6. Фигура 1.2 показва и нещо друго. Растежът на производителността може да се разбие на резултати, дължащи се на пренасочването на производствени фактори между различните отрасли, и резултати от пренасочването вътре в самия отрасъл. Промяната на съвкупната производителност на труда може да бъде разглеждана като резултат от три ефекта: (1) *статичен ефект от пренасочването* – ефектът от пренасочването на работната сила към с отрасли с първоначално ниво на производителност над средното; (2) *динамичен ефект от пренасочването* – ефектът от пренасочването на работната сила към отрасли с по-висок растеж на производителността; (3) *ефект на растежа в рамките на самия отрасъл* – повишаване производителността на труда чрез средства, различни от движението на работната сила, включително и от повишаване на съотношението „капитал-труд” в рамките на даден отрасъл. Анализът с разбивка от този тип се нарича и „анализ на структурните промени”.

1.7. Разбивката на ръста на производителността разкрива, че в периода 2000-2005 г. работната ръка в България е била сравнително немобилна. Ръстът на производителността, дължащ се на преразпределението на работната ръка между отраслите (т.е., сумата от двата ефекта на преместването), представлява почти 2 процентни пункта от ръста на производителността на труда през първите три години (2000-2002 г.), но през втората половина на периода (2003-2005 г.) не е имало почти никакъв растеж на производителността на труда, както може да се види от Фигура 1.2. По-голяма част от ръста на производителността се дължи на простото увеличаване на производителността на работниците, които вече работят във всеки даден отрасъл на икономиката. Аналогични резултати бяха получени и при използване на различен метод на групиране, но горният случай показва, че мобилността както на капитала, така и на труда в различните отрасли е била на ниско ниво (вж. Глава 4 от основния доклад).

1.8. Относителната немобилност на производствените фактори поражда загриженост относно средносрочния и дългосрочния потенциал за растеж на българския производствен сектор. В страните с най-динамична икономика, особено в страните в преход като България, растежът се осъществява по време на така наречения процес на „съзидателно рушене” според Шумпетер, при който фирмите или инвестират активно в нови технологии и/или организационни промени, постигайки по-висока производителност на труда и принуждавайки своите конкуренти да правят същото, или трябва да се изправят пред заплахата от фалит.⁴ Ожесточената конкуренция води до насочване на производствените фактори към тяхното най-продуктивно използване и по такъв

⁴ Вж., например, Агион и Хоуит (2005).

начин непрекъснато пренасочва факторите от по-ниско към по-високо производителните отрасли. По-пълното разбиране на тези схеми и потвърждението на фактите в случая с България ще изисква задълбочен анализ на фирмено равнище, но анализът на структурните промени показва, че процесът на „съзидателно рушене“ в България все още е на ранен етап.

1.9. Какво показват тези резултати за конвергенцията на България? Те показват, че конвергенцията не е извън възможностите на България, но че страната тръгва от много неизгодно положение. След 2000 г. производителността на труда в България нараства средно с около 4% годишно, което не изглежда далеч от годишния темп от 5.5%, предполагаан във втория сценарий, при който страната се постига конвергенция (показан на фигура 1.1 по-горе). Въпреки това, разпределението на силния растеж на БВП между растеж на производителността и растеж на заетостта през този период се промени. В началото на периода по-голямата част от растежа на БВП беше резултат от повишаване на производителността на труда при използване на съществуващата работна сила или дори при съкращаването на част от нея. След 2003 г. растежът идва главно от силно разширяване на заетостта, докато производителността на труда се повишава само с около 2 % годишно. Тази тенденция доведе до връщането на хората към работа, но може да забави конвергенцията, ако темпът на нарастване на производителността на труда не се увеличи съществено спрямо последните му стойности. За да се предотврати такава ситуация, т.е., за да се осигури ускоряване на темпа на растеж на производителността, ще бъде необходимо прилагането на политики и смели реформи, които ще позволят използване на ролята на всички ефекти, установени чрез различните анализи, за повишаване на производителността на труда и на общата факторна производителност в България. Половинчатите мерки няма да са достатъчни, за да осигурят конвергенцията на страната.

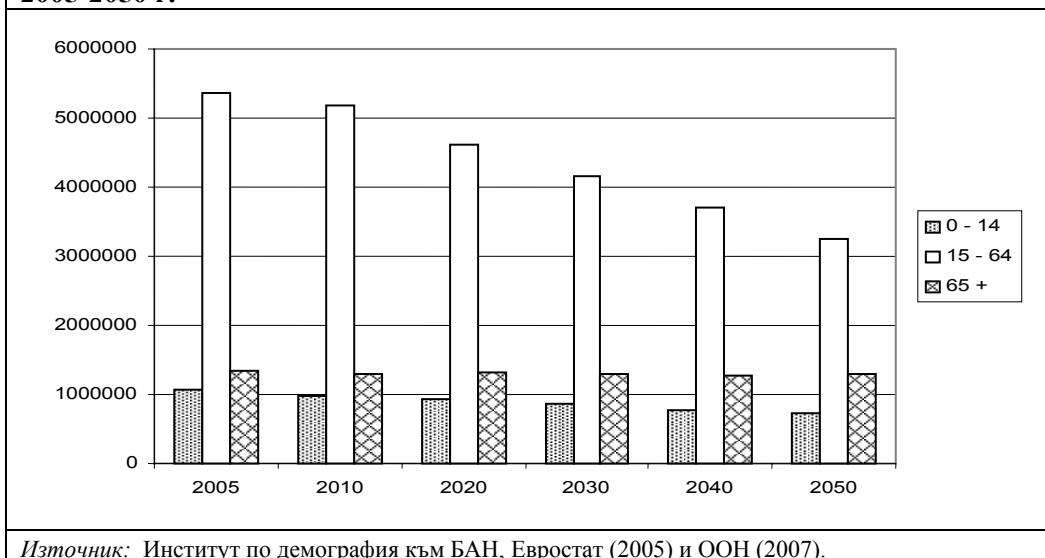
III. ДЕМОГРАФСКИ ТЕНДЕНЦИИ

1.10. Предизвикателствата пред повишаването на производителността в България стават още по-сложни поради нейните демографски особености. България има едно от най-бързо намаляващо население в Европейския съюз. В началото на 2006 г. България има население от 7.8 милиона души.⁴ Въпреки това, според Евростат, към 2025 г. населението ще намалее до 6.5 милиона и до 5.2 милиона през 2050 г. По подобен начин изглеждат и прогнозите на ООН (2007 г.), където песимистичните и оптимистичните сценарии за 2050 г. са за население между 4.2 и 6.0 милиона души. Тези данни предполагат годишно намаление на населението от 0.7 % . Демографските модели са аналогични, но по-умерени във всички страни от групата на ЕС8.⁵ От друга страна се очаква общият брой на населението в ЕС15 да се стабилизира, макар и с растящ дял на възрастните хора и намаляващ брой на децата и населението в трудоспособна възраст.

1.11. Следователно, населението в трудоспособна възраст (хора на възраст между 15 и 64 години) в България ще намалява. Прогнозите сочат, че след 2010 г. този спад ще възлиза на около 1% годишно, което ще предизвика реално намаление на броя на населението в трудоспособна възраст от 5.4 милиона през 2004 г. до 4.2 милиона през 2025 г. и до 3.1 милиона души през 2050 г. През 2050 г. населението в трудоспособна възраст ще представлява едва 60 % от общия брой на хората в България, спадайки от 69 % през 2004 г. Това означава, че дори и участието на работната сила да се повиши до 70 – 75 %, през периода 2010-2030 г. броят на наличната работна ръка пак ще намалява всяка година с по 35–40,000 работници, докато през периода 2040-2050 г. намалението ще бъде между 20,000 и 25,000 работници. (Фигура 1.3) От една страна, тази тенденция може да спомогне за бързо преодоляване на сегашния проблем с безработицата, но от друга страна тя ще изисква сериозно повишаване на знанията и уменията на наличната работна сила, съпътствано с големи инвестиции за повишаване на производителността, така че да се достигне жизненият стандарт на останалите страни-членки на ЕС.

⁴ Евростат 2005 въз основа на данни от НСИ.

⁵ В настоящия доклад в ЕС8 се включват следните страни: Естония, Латвия, Литва, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чехия.

Фигура 1.3: Осреднени прогнози за населението по възрастови групи, 2005-2050 г.

1.12. В същото време делът на хората на и над 65 години ще нарасне от 17 % през 2004 г. до 26 % през 2050 г. Тъй като относителният дял на хората в трудоспособна възраст спрямо тези в над трудоспособна възраст (над 65 години) ще намалява устойчиво, населението в трудоспособна възраст ще трябва с времето да увеличи нивото на спестяванията си, за да може в бъдеще да се погрижи не само за по-възрастните в момента, но и за себе си. Тези хора няма да могат да разчитат по-младите поколения да се погрижат за тях, тъй като броят на младите ще намалява.

1.13. Очаква се броят на новородените през годината да спадне от сегашните 65 – 70,000 бебета годишно до приблизително 50,000 годишно. Това означава раждаемост от около 1.5 деца на една жена, което е малко над 1.1 – 1.3 раждания на една жена през последните 15 години. Някои специалисти твърдят, че това е резултат от неблагоприятните икономически условия в страната, които ще се променят в положителна посока. Но дори да се приеме, че раждаемостта ще достигне стабилизиращото числеността на населението равнище от 2.1-2.2 раждания на една жена, което би било най-високо за Европа, то това само ще възстанови сегашното състояние на раждаемостта. Много преди да повлияе на размера на работната сила, евентуалният „бум на бебета“ ще има сериозни последици за образователната система. Броят на децата в основните и прогимназиални училища вече спада и е въпрос само на няколко години преди да бъде засегнат приемът в гимназиите. Приемът във висшето образование може да избегне спад, ако достъпът до него се подобри и по такъв начин се повиши делът на записаните студенти.

IV. ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА

1.14. Докладът има за цел да подпомогне българското правителство при идентифицирането на вариантите за политиката и реформите, които биха съдействали за бързото повишаване на производителността и заетостта, и по такъв начин - за икономически растеж и конвергенция на доходите. С оглед на тази цел, докладът разглежда продуктовия и трудовия пазар в България, развитието на човешките ресурси, системата на научноизследователската дейност и иновациите. Вариантите за реформа са представени във времево измерение, в краткосрочен и средносрочен аспект. Представени са накратко и последициите на тези предложени политики за държавния бюджет, включително с оглед усвояването на средствата от безвъзмездните фондове на ЕС.

1.15. Настоящият доклад акцентира върху аспектите на *предлагането* в продуктовия и трудовия пазар, образованието и системата за научно-изследователска дейност и иновации в България. Един успоредно разработван съпътстващ документ, а именно, „Оценка на инвестиционния климат“, разглежда аспектите от страната на търсенето и чрез използване на данни от фирмите, представя ограниченията пред ръста на производителността от гледна точка на търговските

фирми. Макар че е неизбежно да има известни повторения, двата доклада са замислени така, че да представят по-комплексна картина на вариантите, чрез които може да се отговори на необходимостта от повишаване на производителността.

1.16. Подбраните за проучването области отговарят на приоритетите, определени от българските държавни институции. В тази връзка е важно да се отбележи, че настоящият доклад използва и разширява анализите от два предишни доклада на Световната банка за България – Икономическия меморандум за страната от 2005 г. и Прегледа на политиката в сферата на публичните финанси от 2006 г.⁶ Освен това настоящото проучване е пряко свързано с предишно проучване на Световната банка, което оцени регулирането на икономиката в България, използвайки методиката на ОИСР.⁷ Резултатите от тази оценка бяха частично използвани и в настоящия доклад наред с елементи от предишни задачи, изпълнявани от Банката в сферата на образованието. Освен към областите, анализирани в доклада, необходимостта от повишаване на производителността се отнася и към други фактори, които не са застъпени в него, като например наличието на адекватна инфраструктура. Въпреки това, тъй като тези фактори вече са били предмет на предишни документи, те не са включени в настоящия доклад

⁶ Световна банка (2005b), България: Пътят към успешна интеграция в ЕС – политическият дневен ред. Доклад № 34233-БГ, и Световна банка (2006) Преглед на българските политики в сферата на публичните финанси: използване на европейските фондове за постигане на по-висока производителност и икономически растеж.

⁷ Де Роса, Фей, Илиева (2006), “Регулирането на продуктовите пазари в България: Сравнителен анализ със страните от ОИСР.” Световна банка.

2. ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА

2.1. Както беше посочено в предходната глава, за да превъзмогне изоставането в доходите и за да се конвергира, България трябва да ускори растежа както на *заетостта*, така и на *производителността*. Макар че заетостта нарасна силно през последните няколко години, нейното разширяване има граници, особено поради трайното съкращаване на числеността на населението в трудоспособна възраст. През близките няколко години все още ще има значителни възможности за повишаване на икономическата активност на населението и на дела на заетостта, и това наистина трябва да се направи. Въпреки това, след пълното мобилизиране на трудовите резерви, по-нататъшният ръст на БВП може да се поддържа само чрез растеж на производителността. По тази причина става неотложно да се пристъпи към преодоляване на предизвикателствата пред повишаването на производителността.

2.2. Още от началото на новото хилядолетие страните в преход като България започнаха да се изправят пред качествено нова глобална среда. Измеренията на промяната включват глобализацията, превръщането на знанието в двигател на икономическия растеж и „сближаването” на света благодарение на високоскоростните информационни и комуникационни технологии. В икономиките, основани на знанието, богатството и икономическото развитие зависят от способността на гражданите да използват знанията и уменията си по творчески начин, така че да предлагат стоки и услуги, които задоволяват потребностите на все по-взискателните глобално свързани потребители. Публичните и частните организации развиват конкурентния си капацитет, като предлагат на служителите си възможности за обучение през целия живот и преквалификация. Организациите и предприятията, които функционират в икономики на знанието, се превръщат преди всичко в „учещи организации”. България не може да си позволи да стои настрана от тези тенденции, а за да бъде в крак с тях, трябва да се адаптира и в хода на този процес да постигне по-висок ръст на производителността на труда.

2.3. Иновациите - определени като въвеждане на съществуващи или разработване на нови технологии, стоки и процеси – са в основата на високата производителност. Затова те трябва да бъдат първостепенна и най-важна цел за България. Всички страни са изправени пред необходимостта да изграждат и поддържат продуктивни отрасли в условията на глобална конкуренция, а за целта предприятията постоянно трябва да усъвършенстват своите стоки и услуги, т.е. успешно да въвеждат нови технологии и процеси или с други думи - да въвеждат иновации. Въпреки това обаче, няма проста формула за стимулиране на иновациите, а оттам - и на растежа на производителността. За да увеличи производителността и да поеме по пътя на ускорен растеж, България ще трябва да предприеме мерки в различни области. Растежът е резултат от множество фактори, в това число наличие на ефективна институционална рамка, която създава и предлага подходящи стимули.⁸ Това включва преди всичко създаването на стимули за повишаване на мобилността на труда, която сега е недостатъчна, но ще бъде от първостепенно значение за икономическия растеж. От основно значение ще бъдат и стимулите за разширяване на инвестициите в научноизследователската и развойна дейност и в човешки капитал.

2.4. Областите от основно значение за растежа на производителността, върху които България ще трябва да се съсредоточи, включват:

2.5. **Инвестиции в научни изследвания и развойна дейност:** Необходимо е да се осигуряват стимули за фирмите да правят нововъведения: да въвеждат съществуващи или да развиват нови

⁸ За повече подробности по съвременните теории на растежа, вж. например Дани Родрик, ред. (2005), *В търсене на просперитета*; и Агион (2006), *Основи на иновациите и растежа*, Bruegel Policy Brief, брой 2006/06, октомври.

технологии, стоки и бизнес процеси, които ще повишат производителността им. Инвестициите в НИРД, най-вече от страна на частния сектор, се смятат за основен инструмент за подпомагане на иновациите. Наличните емпирични данни показват, че инвестициите в НИРД имат положително въздействие върху растежа на производителността.⁹ Научноизследователската и развойна дейност стимулира трансфера на технологии, помагайки на фирмите да се информират за новостите в авангардните технологии. Така например, едно проучване за страните от ОИСР¹⁰ показва, че страните от задните редици в световното развитие на науката и технологиите могат да постигнат по-бърз растеж, ако инвестират в научноизследователска и развойна дейност и в човешки капитал, което ще ускори въвеждането на новите технологии. Нещо повече, колкото по-близо се намира една страна или отрасъл до авангарда на световните технологии, толкова по-значими стават усилията, насочени към научноизследователска и развойна дейност – т.е., не просто за възпроизвеждане на съществуващи технологии, а за тяхното усъвършенстване или заместване със съвършено нови технологии.

2.6. Инвестициите в НИРД са много важни за повишаване на производителността, но сами по себе си не са достатъчно средство за стимулиране на нейния ръст. Необходимо е преди всичко да бъдат създадени микро- и макроикономически условия, които благоприятстват иновациите и технологичния напредък. Те включват подпомагане и насърчаване на: (а) конкуренцията и достъпа до продуктовете пазари; (б) гъвкав пазар на труда и (в) образована работна сила.

2.7. За България именно споменатите по-горе други сфери попадат в групата на най-неотложните приоритети и заслужават най-голямо внимание в краткосрочен аспект. На настоящия етап основно значение за страната има въвеждането на съществуващи технологии – т.е. възпроизвеждането. Общо взето, българските фирми все още не са в предните редици по отношение на технологиите, но би следвало да се стремят към тях. Следователно, непосредствената им задача се състои в усвояването и използването на най-добрите налични технологии, като заедно с това се изгражда капацитет за създаването на нови такива, т.е. за преминаване към следващ, по висш етап от този на чистото възпроизвеждане. За целта България трябва да създаде основни микро- и макроикономически условия. Това на първо място означава подпомагане и насърчаване на конкуренцията, по-голяма гъвкавост на пазара на труда и създаване на първокласна система за общообразователна и професионална подготовка и образование през целия живот. Мерките, които ще бъдат използвани за тази цел, ще спомогнат значително и за създаването на благоприятна среда за иновациите.

2.8. **Регулиране на продуктовия пазар:** Безпрепятственото навлизане, осъществяване на икономическа дейност и излизане на фирмите от пазара са крайно важни за растежа на производителността. Ако фирмите не са предизвикани от конкуренцията, те нямат много са стимули за въвеждане на нови технологии.¹¹ Регулативните мерки, които ограничават достъпа на фирмите до пазара, могат да възпрепятстват внедряването на съществуващи и на нови технологии, както и разширяването им, чрез намаляване на конкурентния натиск. По тази причина политиките, които поощряват конкуренцията и насърчават ориентацията навън, които предвиждат гъвкаво регулиране на продуктовия пазар и привличане на нови потоци от преки чуждестранни инвестиции, играят ключова роля за поддържане на устойчив растеж на производителността, като заедно с това насърчават и растежа на заетостта.

2.9. **Гъвкавост на пазара на труда:** Последните проучвания показват, че политиките на продуктовия и трудовия пазар се допълват взаимно. По тази причина, едновременното

⁹ Вж. например Ледерман и Малоуни (2001), *НИРД и развитие*, политически анализ, студия No 3024, Световна банка.

¹⁰ Грифит, Рединг и Ван Рейнен (2000), *Очертаване на двата аспекта на научноизследователската и развойна дейност: ръст на производителността в съвкупност от промишлени отрасли в ОИСР*, Студия No. 2457, Център за изследване на икономическите политики.

¹¹ Последните икономически анализи сочат, че между конкуренцията и иновациите съществува връзка от вида „обърнато U“: слабата конкуренция води до малко иновации, но и силната конкуренция може да обезсърчи иновационните намерения на фирмите, тъй като те не са в състояние да извлекат полза от вложените усилия. Вж. Агион, Блум, Грифит и Хоуит (2002), „Конкуренцията и иновациите: връзка от вида „обърнато U“, работен доклад 9269, Национален офис за икономически проучвания.

подобряване на функционирането и на двата типа пазари вероятно ще окаже много по-голямо въздействие за повишаване на производителността, отколкото подобряването на условията само на един от пазарите. Данни от страните-членки на ОИСР показват, че страните с рестриктивна политика на продуктовете пазари обикновено имат и рестриктивна политика на пазара на труда и обратното.¹² Ефективно действащият и гъвкав пазар на труда е от първостепенно значение за растежа на производителността, тъй като именно тази връзка гарантира, че знанията и уменията ще могат да бъдат използвани по най-продуктивен начин. Липсата на гъвкавост на пазара на труда – например, ограничения, които затрудняват освобождаването на излишната работна ръка – затруднява не само мобилността, а и иновациите, а също и забавя растежа на производителността, тъй като създава проблеми за фирмите, когато те решат да сменят дейността си и да пристъпят към внедряване на нова технология. Ето защо е необходимо да се обърне по-нататъшно повишаване на гъвкавостта на пазара на труда в България, което би подпомогнало конвергенцията. Това е особено важно за страната, тъй като мобилността на труда между отраслите е все още твърде бавна и би следвало да се ускори.

2.10. Създаване на подходящи умения в работната сила: Накрая, наличието на висококвалифицирана и технически компетентна работна сила с професионални умения е от първостепенно значение за ефективното внедряване на нови технологии и се превръща във все по-важен фактор за придвижването на страната към авангарда на технологиите. Съществуващите емпирични данни показват, че професионалните умения на работната сила играе съществена роля за иновациите – растящата численост на квалифицираната работна ръка е в право пропорционална връзка с иновационните усилия¹³, а по-образованите кадри действат по-бързо при въвеждането на нови технологии.¹⁴ Проучванията показват, че инвестициите във висшето образование повишават способността на дадената страна да създава водещи иновации, докато ефектът от основното и средното образование е свързан главно с възможността да се прилагат съществуващи технологии.¹⁵ Фактът, че в ерата на глобализацията знанието става все по-могъщ двигател на растежа, подчертава още по-важното значение на висшето образование.

2.11. В този смисъл, средното и висшето образование са от ключово значение за растежа на производителността в България. В допълнение към висшето образование настоящият доклад разглежда общото и професионалното средно образование. Но тъй като нито една от институциите на средното образование не може да бъде ефективна без здрава основа, създадена в началното и основното училище, то и реформата в тази образователна сфера също е от голяма важност. Поради това настоящият доклад разглежда и въпросите на основното образование, въпреки че реформите в този сектор са напреднали и докладът по-скоро прави резюме на вече случващото се там.

2.12. Промените в споменатите области вероятно ще се отразят по различен начин върху производителността. Може да се очаква, че реформите на пазара на труда и продуктовете пазари ще доведат до по-голяма мобилност на работната сила, и че това ще ускори съвкупния растеж на производителността чрез по-ефективно използване на ресурсите. Реформите в тези области са изключително важни и за създаването на нови работни места, което може да повиши съвкупния ръст на производителността чрез по-доброто използване на ресурсите. Научните изследвания и развойната дейност, иновациите, образованието и либерализацията на продуктовете пазари водят не само до подобряване на съвкупния ръст на производителността. Те носят също голям потенциал за повишаване и на темпа на растеж на производителността. Подобна промяна би дала възможност за постигане с по-бързи темпове на определен ръст в производителността. Именно към това следва да се стреми България, ако иска да постигне по-бърза конвергенция.

¹² Николети и Скарпета (2005), “Реформата на продуктовете пазари и заетостта в страните от ОИСР”, работен доклад на департамента по икономика No. 472, ОИСР и Световната банка

¹³ Вж. например Гросман и Хелпман (1991), *Иновации и растеж в глобалната икономика*, Кембридж, МА, MIT Press.

¹⁴ Нелсън и Фелпс (1966), “Инвестиции в хора, технологична дифузия и икономически растеж”, *Икономически преглед на Америка*, 56(1/2), 69-75.

¹⁵ Вж. Агион (2006), „Основи на иновациите и растежа”, *Политически преглед на Bruegel*, брой 2006/06, октомври

2.13. Следващите глави разглеждат състоянието и предизвикателствата във всеки от секторите и предлагат някои варианти за реформи. Глава 3 разглежда ограниченията в регулирането на продуктовия пазар, чието намаляване би повишило ефективността и би понижило производствените разходи. Главата излага основните средства, с които би могло да бъде постигнато това.

2.14. Пазарът на труда осъществява връзката между търсенето и предлагането на широка гама от умения. За да се повиши производителността на труда е необходим пазар на труда, способен ефективно да преразпределя работната сила от по-ниско към по-високо производителните области. Той трябва да постига това в постоянно променяща се обстановка, поради което трябва да бъде гъвкав. Вариантите за подобряване на функционирането на пазара на труда се разглеждат в глава 4.

2.15. Глави 5, 6 и 7 се занимават с натрупването на човешки капитал от няколко гледни точки. Глава 5 разглежда осъществяваните понастоящем реформи във финансирането и управлението на основното и общото средно образование. Глави 6 и 7 разглеждат качеството на професионалното образование и обучение, както и качеството и достъпа до висше образование, със специален акцент върху това доколко ефективно съответните институции подготвят студентите към изискванията на съвременния частен бизнес и публичните институции. Реформите в тези сектори биха могли да доведат до значителни подобрения в използването на публичните ресурси за създаване на необходимия човешки капитал.

2.16. Глава 8 разглежда сектора на НИРД и иновациите в България, както от гледна точка на неговите размери, така и на неговата ефективност. Глава 9 очертава вариантите за програмите в разглежданите в доклада сектори, като ги обобщава в четири основни послания, отнасящи се към постигането на равностойните цели за повишаване на заетостта и на производителността на труда. Накрая, глава 10 обвързва предложените реформи с необходимите средства от държавния бюджет.

3. ПОДОБРЯВАНЕ НА РЕГУЛИРАНЕТО НА ПРОДУКТОВИТЕ

ПАЗАРИ¹⁶

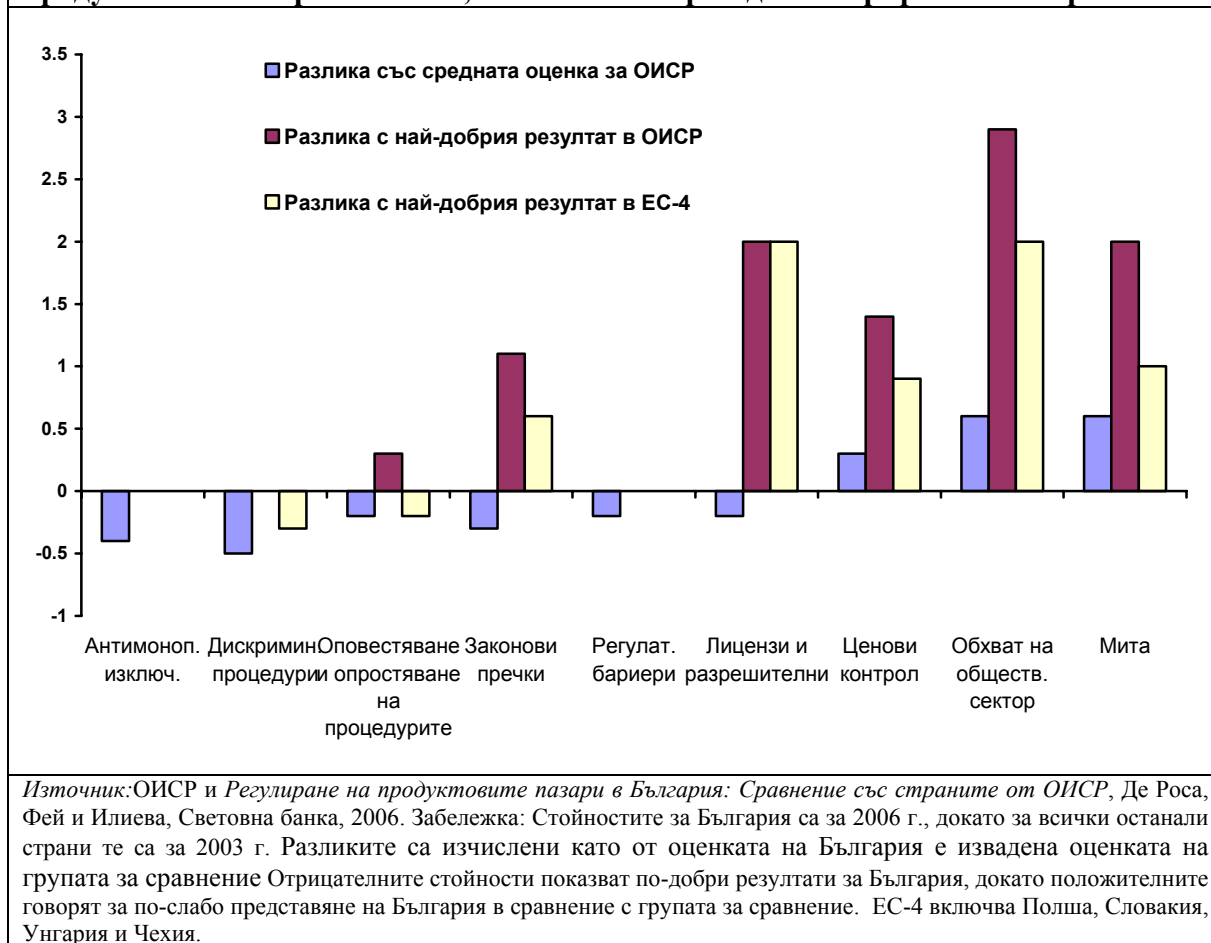
3.1. Конкуренцията на продуктовете пазари създава стимули за фирмите да пренасочват ресурсите си към по-продуктивни дейности, да насърчават иновациите и разпространението на новите технологии. В този процес конкуренцията повишава и производителността. Освен това, по-малко рестриктивното регулиране може да окаже благоприятен ефект и върху повишаването на заетостта, намалявайки рентите на някои фирми, които се облагодетелстват от прекомерно стриктното регулиране, и принуждавайки компаниите да разширяват своята дейност.¹⁷ Безпрепятственото навлизане на пазара и излизане от него, както и свободното осъществяване на икономическа дейност от фирмите, играят ключова роля за ръста на производителността. Растежът на производителността в България действително беше най-бърз в секторите, които са най-много изложени на конкуренция.

3.2. Анализът в глава 3 от основния доклад показва, че през последните няколко години нормативната база за осъществяването на бизнес в България се е подобрила. В някои области от регулирането на продуктовете пазари България има дори по-добри резултати от средните за страните-членки на ОИСР. Областите, в които България превъзхожда средните резултати на страните-членки на ОИСР са: антимонополните изключения, дискриминационните процедури, прилагани към чуждестранните инвестиции, нормативните препятствия за навлизането на фирмите на пазара, другите нормативни препятствия за търговията и инвестициите, и системите за лицензиране и издаване на разрешителни (вж. Фигура 3.1).

¹⁶ Тази глава се основава частично върху диагностична работа и анализ, изпълнени под ръководството на Главното икономическо звено на регион Европа и Централна Азия в Световната банка. Задачата включва оценка на политиките и институциите на продуктовия пазар в България и Румъния чрез използване на методика и данни на ОИСР. Резултатите от оценката по отношение на България, както и подробно описание на всички индикатори, могат да се намерят в “Регулиране на продуктовия пазар в България: Сравнителен анализ спрямо страните-членки на ОИСР” от Де Роса, Фей и Илиева, Световна банка (2006).

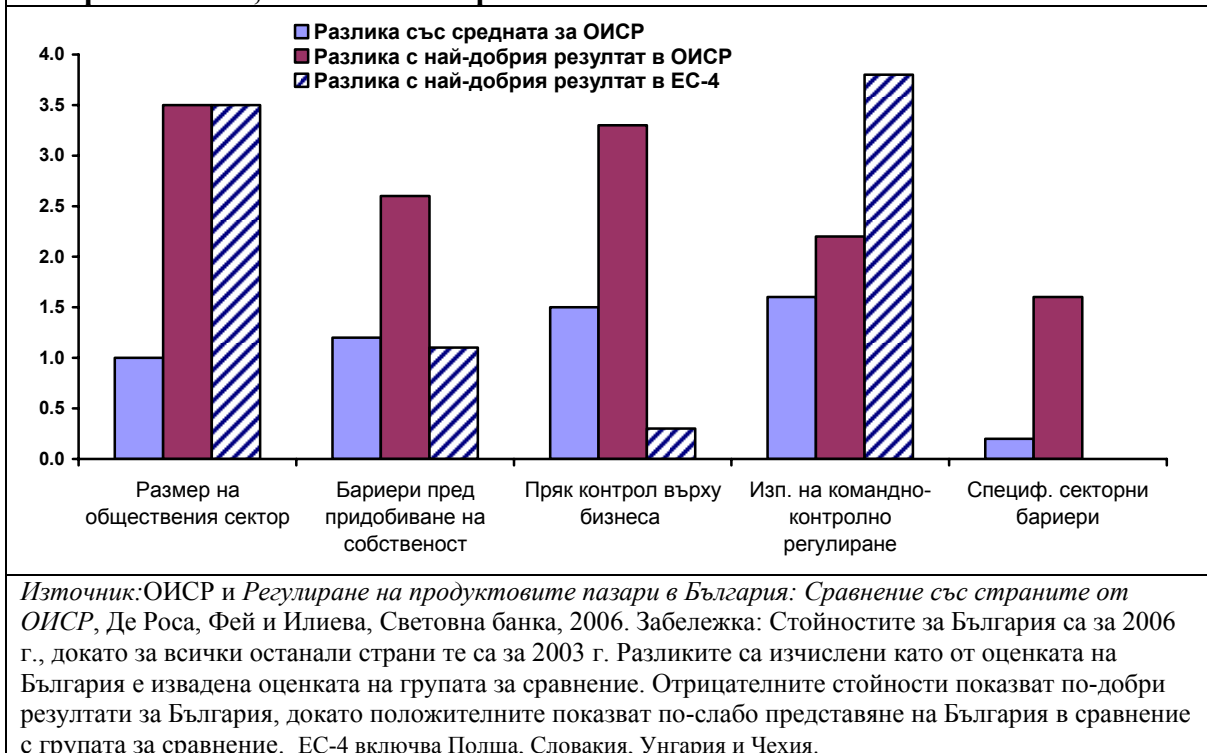
¹⁷ Конуей, Джейнънд и Николети (2005).

Фигура 3.1: Доближаване до най-добрите постижения в регулирането на продуктите пазари: области, в които България демонстрира силни страни



3.3. Областите, в които България може да се сравнява със средните стойности на страните-членки на ОИСР или поне не изостава сериозно, включват: контрол върху цените, обхват на обществения сектор и митнически тарифи. Във всички останали области българските показатели са далеч под средните за страните-членки на ОИСР (вж. Фигура 3.2). Ако разгледаме показателите на България в сравнение с тези на „отличниците“ в ОИСР, ще видим че страната изостава значително дори в някои области, където българските показатели надхвърлят средните за ОИСР, като например по отношение на лицензите и разрешителните, а също и законовите пречки. По тази причина могат да се очакват съществени ползи от по-нататъшното облекчаване на ограниченията на продуктите пазари. Нещо повече, сравнението на показателите от изследването «Правенето на бизнес» за административните бариери пред стартиращия бизнес показва, че макар да е постигнала напредък в тази област, България все още изостава от повечето страни от ОИСР (Фигура 3.12 от основния доклад), които в периода между 2003 и 2006 г. са успели да намалят наполовина времето и разходите за регистрация на фирма. Напредъкът на България е по-умерен.

Фигура 3.2: Разлика с най-добрите постижения в регулирането на продуктите пазари: области, в които България изостава най-много



3.4. Методиката за оценяване на политиката на продуктите пазари, използвана в настоящия анализ, не позволява сравняването с другата важна съставка на качеството на регулирането — функционирането на институциите, в това число, на съдебната система. Въпреки това, много международни сравнителни анализи (виж глави 3 и 9 от основния доклад) показват, че България трябва да усъвършенства в още по-голяма степен функционирането на своите институции и да създаде адекватен институционален капацитет, така че да се прилага на практика по-добро регулиране на икономиката.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ

3.5. Потенциалните ползи, които могат да бъдат постигнати от България чрез предприемането на действия за по-нататъшно задълбочаване на дерегулацията на пазарите, са големи. Темпът на нарастване на производителността на труда би могъл да се увеличава с 1.4 до 1.6 % годишно, ако регулативната обстановка бъде либерализирана още и се постигнат стандартите на най-добре представящите се страни-членки на ОИСР (САЩ, Канада, Обединеното кралство, Австралия и Нова Зеландия).¹⁸ Тъй като регулацията на продуктите пазари в България през 2006 г. е малко по-ограничителна от тази в Португалия и на същото ниво като тази на Гърция през 2003 г., ползата би могла да бъде дори още по-голяма (вж. Фигура 3.3 от основния доклад). Установено е също така, че рестриктивното пазарно регулиране има негативно въздействие върху инвестициите в информационни и комуникационни технологии. По предварителни оценки на Конуей и сътр. (2006), 12 % от различията между страните-членки на ОИСР по отношение на инвестициите в информационни и комуникационни технологии биха могли да се обяснят с разлики в регулирането на продуктите пазари.

3.6. Обемът на инвестициите, както чуждестранни, така и вътрешни, също може да се очаква да се повиши благодарение на облекченото регулиране на продуктивния пазар. Едно проучване на Алесина и сътр. (2005) установи, че намаляването на препятствията за навлизане на пазара и на дела на публичния сектор в транспорта, комуникациите и комунално-битовите услуги би могло

¹⁸ Конуей и сътрудници (2006).

да повиши трайно съотношението между инвестициите и brutния вътрешен продукт с 2 процентни пункта. Друго проучване на Николети и сътр. (2003) стига до оценката, че притокът на преки чуждестранни инвестиции би могъл да се повиши с 60-80 % в страни като например Гърция, чиято регулативна обстановка е с аналогично ниво на рестриktivност с тази в България. Накрая, Николети и Скарпета (2005) посочват, че намаляването на препятствията за навлизане на пазара и ограничаването на държавния контрол в сферата на услугите извън производствения сектор биха могли да увеличат заетостта с 2.5 до 5 процентни пункта.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ

3.7. Синхронизирането на политиките на България по отношение регулацията на продуктовете пазари с най-добрите постижения в ОИСР ще изисква разработването на една ясна, конкретна правителствена програма за реформи във всички ведомства, която да получи мащабна политическа подкрепа на най-високо равнище и да бъде разработена в тясно взаимодействие и консултиране с частния сектор. Само в 4 от общо 15-те индикатора България не се различава съществено от най-добрите практики (вж. Фигури 3.1 и 3.2). За да се промени това състояние, ще са необходими кратко- и средносрочни мерки.

3.8. В *краткосрочен план* програмата следва да има следните цели (по реда на приоритетите):

- **Намаляване на административното бреме върху бизнеса, включително на пречките за навлизане на фирмите на пазара и за излизане от него:** За да се подпомогне и насърчи конкуренцията, а оттам и растежът на производителността, изключително важно ще бъде да се осигури възможно най-лесен и евтин от административна гледна точка начин за откриване и закриване на фирми. Макар че България е постигнала значителен напредък в намаляването на законовите пречки, навлизането на пазара, откриването и закриването на една фирма все още са административно усложнени и скъпи, дори в сравнение със средната стойност в ОИСР. За стартиране на бизнес в България се изискват девет процедури спрямо средно шест в ОИСР. Откриването на фирма в България все още отнема средно 32 дни спрямо 16 дни средно за страните-членки на ОИСР, а минималният капитал, изискван в България, е около 91 % от brutния национален доход на глава от населението, докато в страните от ОИСР той е средно 36 %. България следва да се стреми към намаляване на тези изисквания поне до средните нива за ОИСР, но за предпочитане е те да станат още по-ниски. Опитът показва, че въздействието от предприемането на една съществена стъпка в тази област е много по-значително, отколкото това на последователност от малки стъпки. Въведената в Португалия услуга за ускорено регистриране на фирми заслужава обсъждане и в България (вж. Каре 3.1 от основния доклад).
- **Да се продължи приватизацията и да се премахнат специалните права на глас на държавата в приватизирани фирми, в които държавата е запазила дял:** С цел по-нататъшно ограничаване на държавния контрол върху предприятията правителството следва да помисли за премахване на останалите бариери пред собствеността, като например забраната да се продават дълготрайни активи на държавните предприятия или специалните права на глас, чрез които могат да се контролират стратегически решения на фирмите. Освен това, довършването на програмата за приватизация ще помогне за повишаване ефективността на икономиката, като ще се подобри и производителността на труда. Подобни реформи ще допринесат и за намаляване на дела и обхвата на обществения сектор, както и за създаване на по-стройна и ефективна публична администрация.
- **По-нататъшно опростяване на системата на лицензите и разрешителните:** Въпреки, че в общи линии системата на лицензирането и издаването на разрешителни в България е сравнима със средната стойност в страните-членки на ОИСР, страната все още изостава от „отличниците“. Също така, въпреки значителните подобрения, според анкетното проучване от 2005 г., 27 % от фирмите все още считат, че процедурите за

лицензиране и издаване на разрешителни са тромави. Българските власти могат да обсъдят въвеждането на принципа на мълчаливото съгласие като правило за автоматично лицензиране и по-нататъшно опростяване на системата с цел облекчаване на бизнеса. В тази област за действия биха могли да се включат и мерки за постигането на още по-голям напредък в опростяването и оповестяването на правилата и разпоредбите.

3.9. В *средносрочен план* биха могли да се предвидят следните мерки за подобряване на инвестиционния климат в страната:

- **Въвеждане на повече регулации, основани на стимули, чрез използване на алтернативни регулативни инструменти.** Следвайки примера на страните-членки на ОИСР, правителството би могло да изисква от регулативните органи да обсъдят и анализират алтернативни инструменти на регулаторните политики преди окончателното приемане на дадена регулация. Диапазонът на възможните инструменти е описан в Каре 3.2 от основния доклад. Властите биха могли също така да разгледат прилагането на техниката “регулативна гилотина”, чрез която се елиминират ненужните и обременителни норми.
- **Подобряване прилагането на регулациите:** Качеството на писмените норми и разпоредби е важно за постигане на целите и задачите на правителството, за поощряване на конкуренцията и насърчаване на конкурентоспособността на фирмите. Ефектът от тях обаче може да бъде ограничен, ако не се съчетаят с адекватно качество на прилагащите ги институции, в това число и на съдебната система в страната. Въпреки че някои норми вече са формално оптимизирани, реалното им изпълнение зависи от качеството на прилагащите ги институции. Разходите за прилагането на регулативните рамки ще се увеличат, ако процесите и процедурите са тромави или ако те водят до корупция и/или антиконкурентен натиск върху избрани фирми и лица.

България не се представя добре в международните сравнителни анализи по отношение на качеството на управленските структури. Тя се класира на ниско ниво от гледна точка на качеството на институциите според Глобалния индекс за конкурентоспособност, Индекса на прозрачността и показателите, използвани в изследването на бизнес средата и предприятията (BEEPS). Следователно, усъвършенстването на регулирането на продуктите пазари в България и използването на преимуществата от това ще зависи и от предприемането на реформи, насочени към повишаване на качеството на институциите. Напредъкът на реформите в публичната администрация и съдебната система ще максимизира резултатите от по-добрата регулация на продуктите пазари под формата на по-висока производителност, повече иновации и технологично обновление на икономиката, които са все ключови фактори за постигане целите на Лисабонския дневен ред.

3.10. Накрая, фактът, че България се намира на едно от долните стъпала на стълбицата на производителността и изостава от отличниците в регулирането на продуктивния пазар, показва, че страната би могла да извлече огромна полза от реформите, насочени към либерализиране на бизнес средата, както от гледна точка на качеството на нормите, така и на качеството на регулативните институции. Ползният ефект за обществото би могъл да бъде дори още по-голям, ако се съчетае с реформи за по-голяма гъвкавост на пазара на труда, позволяващи на фирмите и гражданите да насочват ресурсите си по начин, който осигурява най-продуктивното им използване.

4. ПОДОБРЯВАНЕ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ПАЗАРА НА ТРУДА

4.1. Един наскоро проведен емпиричен анализ за страните-членки на ОИСР показва, че рестриктивните политики на продуктивния пазар обикновено се съчетават и с рестриктивна политика на пазара на труда.¹⁹ Връзката между реформите на продуктивния пазар и тези на пазара на труда предполага взаимното допълване на политиките в двете сфери, така че задълбочените реформи в едната сфера да облекчат промените в другата сфера или да повишат ефекта им. Това означава, че България трябва да продължи реформите успоредно и в двете направления, за да подпомогне и насърчи ръста на заетостта и производителността.

4.2. На пръв поглед, пазарът на труда в България се развива добре. Заетостта в България се повиши значително след 2002 г. През периода 2002-2005 г. бяха създадени около 300,000 нови работни места, с което броят на заетите лица достигна около три милиона. Макар че в този брой се включват работниците, обхванати от субсидираната програма за заетост “От социално подпомагане към заетост”, след 2004 г. броят на тези работници беше намален наполовина. Той сега е около 50,000 и се очаква да бъде понижен още повече през 2007 г. Предварителните данни показват, че през 2006 г. броят на заетите е нараснал с още около 100,000 човека. В резултат от това, заетостта продължава да бележи растяща тенденция и то не само по отношение на работната сила като цяло, но и спрямо включването на жените, младежите, по-възрастните работници и дори на трайно безработните. Ако растежът на БВП продължи със своите сегашни темпове, безработицата вероятно скоро ще падне под 8 %.

4.3. Въпреки това, по пътя напред има съществени предизвикателства. Показателите на заетостта и икономическата активност остават сред най-ниските в ЕС и са все още далеч от Лисабонските цели. Освен това, България все още има съществен резерв от неизползвана работна сила както под формата на регистрирани безработни, така и на лица, които по различни причини са решили да не участват в пазара на труда. Безработицата остава висока, особено сред младежите и хората с ограничени умения и ниско образователно ниво. Регионалните диспропорции спрямо коефициента на заетостта са значителни.

4.4. Силният растеж на заетостта през изминалите четири години беше концентриран най-вече в по-слабо продуктивни и по-ниско платени сектори. Дори и в тези сектори, сравнително високата минимална работна заплата може да е намалила търсенето на работната сила от малките уязвими предприятия. В същото време, някои сектори съобщават за недостиг на сравнително висококвалифицирани работници, което говори за проблем от страната на предлагането. Освен това, от гледна точка на предлагането на трудови ресурси може би съществува т.нар. „капан на безработицата”, в който сравнително високите обезщетения за безработица спрямо вероятната заплата след удръжката на данъци не осигуряват достатъчно стимули за част от работниците да се стремят към заетост.

4.5. Повишаването на заетостта, обаче е само една от многото задачи, макар че в краткосрочен план може би е най-важната. Другата задача се състои в ускоряване на темпа на нарастване на производителността на труда. Ключовият елемент за това е високата мобилност на работната сила между различните сектори. Посочените по-горе проучвания констатираха проблем в тази сфера. Ако не бъдат взети мерки за решаването на този проблем, то при свиване на пазара на труда ръстът на производителността, а с него и растежът на БВП, ще се забавят значително. Липсата на трудова мобилност показва, че секторите с високи нива и/или висок растеж на производителността на труда не са нараствали достатъчно бързо – било чрез разширяване на

¹⁹ Вж. Николети и Скарпета (2005). Обобщеният показател за политиката на пазара на труда е изчислен за страните от ОИСР и включва чистото трудово възнаграждение, брутни коефициенти на заместване и защита на труда в законодателството. Показателят за регулиране на продуктивния пазар измерва бариери пред навлизане на фирмите на пазара, дела на общественния сектор, структурата на пазара, вертикалната интеграция и контрола върху цените в седем отрасли – газ, електроенергия, пощи, телекомуникации, въздушен и железопътен транспорт.

съществуващите фирми, било чрез навлизането на нови фирми на пазара, които биха търсили нови работници.

4.6. Повишаването на гъвкавостта на пазара на труда - успоредно с намаляването на бариерите на продуктовите пазари - е важно и от макроикономическа гледна точка. Вземайки предвид условията на валутен борд, неблагоприятните последствия на един макроикономически шок върху растежа и заетостта могат да се намалят само чрез гъвкавост и приспособимост на трудовия и продуктовия пазар. Освен това, по-бързата реакция на трудовия и продуктовия пазар спрямо променящите се външни условия би улеснила по-голямата диверсификация на икономиката и би намалила нестабилността на обема на производството. Следователно, както на трудовия, така и на продуктовия пазар съществуват ограничения, и те трябва да бъдат решавани едновременно.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ

4.7. Повечето от преимуществата са същите, които биха се получили от намаляването на ограниченията в продуктовите пазари. По-високите инвестиции и по-голямата производителност на труда, които биха били резултат от реформите в продуктовите пазари, ако бъдат предприети заедно с предложените за пазара на труда реформи, биха повишили търсенето на работна сила, включително на все по-високо квалифицирани и следователно по-високо платени работници. Приблизителните изчисления, представени в глава 4 на основния доклад, показват, че ако тези реформи бъдат предприети, Лисабонските и Стокхолмските цели за дял на заетите от 70 % и заетост на жените от 60 % биха могли да бъдат постигнати към 2015 г. Постигането на високи нива на заетост при младежите, по-възрастните работници (55-64 г.), лицата с ниско образователно ниво и живеещите далеч от урбанизирани центрове, обаче, може да изисква повече усилия. Някои от представените по-долу препоръки за активните мерки на пазара на труда и ученето през целия живот могат да бъдат от особено значение за тези групи. Освен това, предложените варианти за реформи би следвало да стимулират трудовата мобилност.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ

4.8. В Съвместния доклад на ЕС по заетостта от 2006 г. се подчертава, че добрият баланс между гъвкавост и сигурност на пазара на труда, наричан с комбинираното название "flexicurity", може да бъде постигнат чрез взаимодействието на четири ключови елемента: (1) достатъчно гъвкави механизми на договаряне; (2) ефективно работещи активни политики на пазара на труда; (3) надеждна система за учене през целия живот и (4) съвременни системи за социално осигуряване. България е изправена пред предизвикателства във всичките четири сфери. В насоките на ЕС за политиката в сферата на заетостта се посочва, че държавите-членки следва да: (1) да насърчават разкриването на нови работни места чрез подкрепа за предприемачеството и благоприятна бизнес среда за фирмите; (2) опростяват и намаляват бюрократичните процедури, регулирането и администрирането, които съпътстват създаването на фирма, наемането на персонал и достъпа до начален капитал; (3) подобряват достъпа на работещите до обучение, квалификация и преквалификация; (4) реформират прекомерно рестриктивното трудово законодателство, което се отразява върху динамиката на пазара на труда; (5) насърчават гъвкавите и разнообразни форми на трудово договаряне и работни отношения; и (6) отстранят демотивиращите фактори за труда (например, да опростят регулирането, да предлагат стимули) и да разработят мерки за премахване на нерегистрираната заетост.

4.9. Посочените в предходния параграф дейности (1) и (2) от насоките на ЕС за политиката в сферата на заетостта вероятно са най-важни от гледна точка на постигане на устойчиво търсене на работна ръка. Те спадат повече към общия бизнес климат, а някои техни аспекти бяха разгледани в главата за регулирането на продуктовия пазар. Мерките, включени в точка (3), ще бъдат разгледани в глави 6 и 7 за професионалното и висшето образование, макар че проблемите на ученето през целия живот са разгледани и в настоящата глава. В нея обаче основният акцент е поставен върху мерките по точки (4) до (6). Предложените реформи, които правителството би

могло да обсъди и изпълни в тези области, са представени по-долу, подредени приблизително по приоритети, и групирани в краткосрочни и средносрочни мерки.

4.10. В *краткосрочен план* правителството би могло да обсъди следните мерки:

- **Развитие и насърчаване на ученето през целия живот:** Работодателите твърдят, че все по-трудно намират работници с подходящи умения, независимо от това, че българската работна сила е сравнително добре образована. Много е възможно този проблем да се задълбочава, ако българската икономика продължи експанзията си. Затова е необходимо да се култивират навици за учене през целия живот, както и да се модернизират системите за предоставяне на образование. Както ще стане ясно по-нататък в глава 6, това предполага разширяване на мрежата от центрове за обучение на възрастни, развитие на училищата за професионално образование и обучение и на частни доставчици на образователни услуги, както и на други възможности за обучение. Освен това, техните програми следва да бъдат адаптирани по такъв начин, че дипломите и свидетелствата, издавани в края на обучението, да бъдат признавани и ценени от работодателите.

Много страни са въвели данъчни стимули, за да насърчават обучението на възрастни. Законът за облагане на доходите на физическите лица в Литва предвижда възможност за частична компенсация на разходите за обучение. В Унгария работодателите правят вноски за професионално обучение в размер на 1.5 % от работната заплата. Работодателите, които са изразходвали същите средства за стажове или за създаване на школи/центрове за професионално обучение, са освободени от тези вноски. Вътрешнофирменото обучение, обученията, обвързани с инвестиции за създаване на нови работни места, както и обученията, насочени към подобряване конкурентоспособността на малките и средни предприятия и формиране на предприемачески умения, получават подкрепа с безвъзмездно финансиране.²⁰ Въпреки последиците за бюджета от въвеждането на подобна мярка, България би могла да прецени възможността за въвеждане на данъчни облекчения с цел стимулиране на ученето през целия живот.

Обучението на работещите съобразно техните потребности може да изисква временно спиране на работа, което може да се окаже скъпо както за наетите, така и за работодателите. Ето защо България може да ползва опита на много страни от ОИСР, където са въведени, със закон или чрез трудово договаряне, отпуски за обучение, които гарантират на работниците правото да се върнат на работа след края на обучението си, както и институционални схеми за разширяване на достъпа до образование и обучение чрез използване на алтернативни времеви варианти. Правото на работещите да се върнат на предишната си работа намалява риска на инвестицията в човешки капитал, поеман от работниците, и включва споделяне на разходите с работодателя (който трябва да намери заместник на обучаващия се или да се справя временно с по-малко хора).

- **Преоценка на трудовото законодателство и регулирането на труда при съблюдаване на изискванията на ЕС:** По-нататъшната ревизията на регулирането на труда или изработването на нов Кодекс на труда е също една от мерките, които трябва да бъдат предприети от българското правителство. Въпреки многократното изменение на Кодекса на труда, в някои отношения той си остава твърде ограничителен за днешните реалности. Социалните партньори – работодателите и представителите на наетите – трябва да получат по-съществена роля при определяне на трудовите взаимоотношения. Те най-добре могат да оценят ситуацията в своите предприятия и отрасли и със средствата на колективното договаряне да изработят правилата по всички важни въпроси като работните заплати, социалните придобивки, добавките за прослужено време, наднормения труд или гъвкавото работно време, без

²⁰ Виж: (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/04_national_en.htm).

да жертват разумното ниво на социална защита. Това ще позволи на работниците да извличат реална, а не чисто формална полза от защитните механизми, защото като партньори в процеса на договаряне работодателите ще имат по-малко стимули за неспазване на договореностите, което ще облекчи тяхното изпълнение. Същевременно, работодателите ще имат възможност да предоговорят определени ангажименти, които може да се окажат твърде неизгодни за тях, а са без особена стойност за работниците.

- **Пренасочване на акцента от активните мерки на пазара на труда (АМПТ към подкрепа на търсенето на работа и засилване на наблюдението и оценката на тези мерки):** Агенцията по заетостта би следвало да преработи структурата и съдържанието на АМПТ, като пренасочва все по-активно ресурси от програми за създаване на работни места към други АМПТ, които са показали по-голяма ефективност. Те включват на първо място мерки за активизиране на работната сила, като например подкрепа при търсене на работа, консултиране, трудово посредничество и кариерно насочване. Търсещите работа трябва да бъдат стимулирани по-силно за търсене на нови възможности, дори и в нови професии или в други райони на страната. Това ще изисква по-интензивно от сегашното проследяване на всеки случай от страна на съответния социален работник, който се занимава с него. Машабните програми за създаване на нови работни места са оправдани в моменти на силен икономически спад, когато съвкупното търсене е в стагнация, а свободните работни места са ограничени до минимум. България вече не е в подобна ситуация. В по-малки мащаби тези програми могат да се използват като средство за подпомагане на безработните в най-неравностойно положение, за да се възстанови връзката между тях и пазара на труда. Би следвало да е възможно преходът от програми за създаване на нови работни места към по-ефективни АМПТ да протече през следващите няколко години по неутрален за държавния бюджет начин, тъй като програмата за създаване на нови работни места все още поглъща значителна част от ресурсите за АМПТ. Младежите изискват специално внимание, за да не се превърнат в трайно безработни.

Но успехът на този преход изисква да се модернизира и укрепи административният капацитет на Агенцията по заетостта. Освен това АМПТ следва да бъдат съчетани с дейности за наблюдение и оценка на техния ефект, за да се актуализират онези от тях, които са най-подходящи за състоянието на пазара на труда в България. Нетният ефект на повечето АМПТ не е бил оценяван от 1999 г. насам.²¹ Оценката на нетния ефект е скъпо струващо начинание и може да се прави примерно веднъж на пет години, но съществуват и по-евтини алтернативи за оценка на програми, които са разработени в страни от региона, като например, PIMS (Системи за управление и информация за изпълнението). Междувременно Агенцията по заетостта може да измести акцента в работата си към програми, доказали своята ефективност за намаляване на безработицата в други страни.

- **Преразглеждане на механизма за определяне на минималната работна заплата и нейният размер:** Сегашното равнище на минималната работна заплата в България е високо в сравнение с други страни в преход. Това може да се окаже особено вредно за нископлатените отрасли, както и за микропредприятията и малките предприятия. В тази връзка е важно да се гарантира намаляването с времето на относително високото съотношение на минималната към средната работна заплата. Понастоящем минималната работна заплата се определя от Министерския съвет. Възможно е да се

²¹ Нетният ефект на повечето програми за активни мерки на пазара на труда в България е бил оценяван само веднъж. През 1999 г. Холандският икономически институт (NEI) осъществи проекта "Оценяване на нетното въздействие на програмите за активни мерки на пазара на труда". По това време всички анализирани програми имаха положителен нетен ефект – участието в тях подобряваше възможностите на безработните лица на първичния пазар на труда.

окаже по-целесъобразно за правителството да привлече по-активно в този процес социалните партньори (работодателите и представителите на работниците), за да определят заедно минималните заплати отрасъл по отрасъл в контекста на колективното трудово договаряне и в съответствие с променящите се условия във всеки отрасъл²³. Активното включване на социалните партньори в определянето на минималната работна заплата съответства на Конвенция 130 на Международната организация на труда (МОТ) относно минималните заплати, според която социалните партньори следва не просто да бъдат информирани, а да се провеждат консултации с тях, както и на Пакта за икономическо и социално развитие до 2009 г. Данните за въздействието на минималната работна заплата върху заетостта не са еднозначни, но по отношение на младите работници те са доста ясни. Създаването на по-ниски от минималната работна заплата ставки за млади работници или в икономически изоставащите райони, каквато практика съществува в много страни от ЕС, може да стимулира разкриването на нови работни места за нископроизводителни работници, които са и най-силно засегнати от безработицата. Така например, Полша наскоро въведе специална минимална ставка за млади работници (в размер на 80 % от редовната минимална работна заплата) в опит да облекчи младежката безработица.

- **Преразглеждане на достъпа до обезщетения за безработица и правилата за тяхното изплащане:** Съществуващите в България критерии и правила за изплащане на обезщетенията за безработица сами по себе си не създават съществен демотивиращ ефект по отношение предлагането на работна сила. Въпреки това, обаче, в съчетание с други схеми, те могат да предизвикат възникването на „капан на безработицата“, особено в икономически изоставащите райони, където социалните помощи формират сериозен дял от преобладаващото пазарно заплащане на труда при нискоквалифицираните работници или при търсещите работа, които са получавали ниска заплата на последното си работно място, като ограничават стимулите за бенефициентите да пристъпят към ефективно търсене на работа. Следователно, съществуващите в момента правила за достъп до обезщетения за безработица, както и механизмите за тяхното изплащане, изискват сериозен анализ. Политиката в тази сфера следва да предвиди създаването на по-ефективни стратегии за активизиране и по-добра координация между нивото на обезщетения за безработица и АМПТ. Агенцията по заетостта би могла да следи по-отблизо усилията за търсене на работа, полагани от безработните, използвайки индивидуални планове за действие, изработени за всеки безработен, и да налага санкции от частично до пълно спиране на помощите, ако безработните не са достатъчно активни в търсенето на работа. Критериите за оценка на изпълнението и за достъпа до регистрация на безработните ще бъдат едни и същи, като например „готовност за започване на работа“ или доказателство за „активно търсене на работа“, но въвеждането на регресивна скала за помощите при безработица или ограничаването на продължителността им, сравнително стриктните изисквания за доказано търсене на работа, наблюдението на интензивността на това търсене и на качеството на трудовото посредничество могат да ускорят прехода от безработица към заетост.

4.11 В **средносрочен план** основните мерки за повишаване на производителността на труда и заетостта би следвало да включат:

- **По-нататъшно намаляване на данъчната и осигурителната тежест върху доходите от труд по финансово устойчив начин.:** Според Проучването на бизнес средата и предприятията (БЕЕПС) от 2005 г., около 6 % от зетите лица във фирмите и около 13 % от заплатите не се регистрират. Този факт, съчетан със значителния дял на неформалната икономика означава, че данъчната основа все още не е толкова широка, колкото би могла да бъде, и че за онези, които плащат данъци и осигуровки, нивата на тези данъци и осигуровки са по-високи, отколкото биха били при други обстоятелства. Правителството очевидно знае за това, тъй като, например, през 2006

²³ Понастоящем минималните прагове на вноските за социално осигуряване за повечето отрасли и основни групи професии се определят чрез договаряне между социалните партньори и правителството.

г. намали вноската за социално осигуряване с 6 процентни пункта. Въпреки това, след внимателна оценка на ефекта от последното намаляване на данъчните ставки правителството може да разгледа възможността за по-нататъшно ограничаване на дестимулиращите заетостта фактори, заложен в данъчно-осигурителната система и системата на социалните помощи, като намали още повече данъчното бреме върху трудовите доходи. Това следва да се извърши по неутрален за бюджета начин. От една страна е възможно намаляването на данъчно-осигурителната тежест да се самофинансира чрез повишаване на заетостта и производството, но от друга страна вероятно ще бъдат необходими допълнителни мерки по отношение на приходите или съкращаване на разходите, което е за предпочитане.

- **Ангажиране на организациите на работодателите:** Участието на организациите на работодателите е важно средство за намаляване на възникващия дефицит от умения на пазара на труда. Необходимо е работодателите да изработят професионални стандарти или спецификации за наемане на работа чрез прилагане на процедури, съгласувани с всички заинтересовани страни, както се посочва в глава 6 относно професионалното образование и обучение. Тези стандарти могат да бъдат използвани за разработване на по-адекватни критерии за образователните програми на учебните заведения. Процесът вече е започнал, но трябва да се наблюдава и променя в зависимост от резултатите на оценката.
- **Подобряване на статистиката за пазара на труда:** Информационната система за пазара на труда в България и по-специално статистиката за доходите от работни заплати изисква по-нататъшно усъвършенстване. Освен това, правителството би следвало да обсъди разработването на други статистически инструменти. Евентуални проучвания сред работодателите за съществуващия и прогнозния пазар на труда могат, например, да се съсредоточат върху фактическото и планираното създаване на работни места или закриване на такива, върху определящите фактори за наемане и освобождаване на работна сила. Целта на подобни изследвания е да се определи гъвкавостта на пазара на труда и да се прогнозира възможните промени в заетостта и безработицата.²⁴ Едно проследяващо изследване на работниците, които са сменили работата си, би установило промените в състоянието на пазара на труда (движение на доходите и заетостта в сравнение с безработицата, кариерно развитие) в зависимост от образователния ценз на работещите или безработните лица. Би било полезно също така да се прави наблюдение на завършилите няколко години след дипломирането им в рамките на мониторинга на пазара на труда. Направените предложения съответстват на заложеното в Оперативната програма за развитие на човешките ресурси за периода 2007 – 2013 г., която предвижда подпомагане и насърчаване на сътрудничеството между образователната система, системата за професионално образование и обучение, националната икономика и ЕС чрез развитие на системи за мониторинг, анализ и прогнозиране на търсенето и предлагането на работна сила.

²⁴ Наскоро Агенцията по заетостта предприе анкетно проучване на работодателите, за да определи търсенето на работна ръка по професии и степен на квалификация.

5. РЕФОРМА НА УПРАВЛЕНИЕТО И ФИНАНСИРАНЕТО НА ОСНОВНОТО И СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

5.1. Важна мярка за стимулиране на по-високата производителност на труда би било създаването на компетентна, технически грамотна и адаптивна работна сила, която предлага познания и умения, които се търсят на пазара на труда. Вместо към защита на съществуващите работни места, политиката трябва да бъде пренасочена към повишаване на качеството на работната сила чрез образование, обучение на работното място и учене през целия живот за адекватно реагиране към неизбежните промени в търсенето, като по този начин се стимулира адаптивността и мобилността между различните отрасли и сектори. Населението на България е високо образовано в сравнение с нивото на доходите в страната, но често образованието не се изразява в наличие на умения, които се търсят на пазара на труда. За повишаване на производителността на труда и на мобилността на работната сила България ще трябва да повиши качеството на човешките ресурси чрез модернизиране на образователната си система. Следващите три глави от настоящия общ обзор анализират състоянието на основното и общото средно образование (глава 5), на професионалното образование и обучение (глава 6) и на висшето образование (глава 7), като разглеждат също така и различните възможности за укрепване на образователната система като цяло. Настоящата глава представя вариантите за финансиране и управление на основното и общото средно образование въз основа на по-подробния анализ и обсъждане на отрасъл Образование в глава 5 от основния доклад²⁵.

5.2. В последно време България предприе амбициозна програма за реформи в системата на основното и общото средно образование с цел повишаване на качеството и приложимостта на уменията, на шансовете за успешно участие в работната сила и на ефективността при използването на ресурсите.²⁶ Националната програма на правителството за развитие на училищното образование за периода 2006 – 2015 г. описва сегашната система на основното и общото средно образование като прекомерно централизирана, а законовите рамки - като сложни и противоречиви. Освен това, сегашната система за финансиране на общините и за покриване на разходите по управлението на училищата не осигурява стимули за ефективен училищен мениджмънт. Подробно разписаните норми за хорариума на учителите и числеността на паралелките определят броя на учителите, и следователно, разходите за учителски заплати, за които общините след това получават средства. По тази причина, няма големи стимули или възможности за общините да намалят разходите си чрез закриване и консолидация на малките училища или чрез организиране на по-големи паралелки, тъй като и двете мерки биха довели до намаляване на държавните субсидии за общините. Понастоящем по-голямата част от свързаните с образованието ресурси, които общините получават от държавата, отива за изплащане на работни заплати, като тези средства са свързани само косвено с броя на учениците в общината. Освен това, закриването на едно училище може да се отлага години наред и общинските съвети могат просто да решат да пренебрегнат изискванията за минималния размер на паралелките и да набавят недостига на средства от свои собствени източници или да отлагат ремонта на училищните сгради. По този начин съществуващата система запазва повече училища, отколкото

²⁵ Тази глава е разработена въз основа на предварителен анализ и предварително осъществена дейност от екипа на Световната банка, работещ по проблемите на българското образование, в състав Кристиан Бодевиг, Ларс Зондергаард, Стивън Бакер, Боряна Гочева, Ребека Грун, Ана Хачатрян, Розалинд Левачич, Николай Младенов, Хуан Мануел Морено и Рийма Найр. Авторите изказват благодарност на Стоян Баев от Националния статистически институт за подготвените значителни по обем данни на ниво училище.

²⁶ Дневният ред на реформата е заложен в Националната програма за развитие на училищното образование за периода 2006 – 2015 г. За по-задълбочен анализ на предизвикателствата пред системата на основно и общо средно образование в България, вж. Министерство на финансите, октомври 2005, „Преглед на публичните разходи – образование – условия, проблеми и възможности“; и Световна банка (2005в), „България – образование и умения за икономиката на знанието“, Анализ на политиките

са нужни - понякога в крайно лошо състояние, макар че положението на всички училища се влошава постоянно – като заплатите на персонала поглъщат нарастващ дял от общите разходи, а средствата за учебни материали намаляват. Като последица от това, намаляването на числеността на учениците не беше последвано от очакваното пропорционално намаляване на броя на учителите. Това, заедно с повишаващите се учителски заплати, спомогна за повишаване на реалните разходи за обучението на един ученик.

5.3. Преходът към финансиране на училищата по единен разходен стандарт за обучение на един ученик, делегираните училищни бюджети, които оставят на училището разпределянето на средствата между фонд работна заплата и другите разходи, и „базирано в училището управление” се разглеждат като ключови лостове за решаване на тези проблеми. Основната предпоставка на сега действащия модел за финансиране на разходите е неефективна, като в рамките на съществуващата бюджетна структура би могло да се направи много повече като икономии, генерирани от повишаването на ефективността, бъдат насочени към подобряване на качеството. Освен това, този тристранен подход би могъл да се приспособи най-добре към проблемите, произтичащи от намаляващия брой на учениците.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМИТЕ

5.4. Целта на реформите е да се подобри качеството на образованието, да се повиши степента на участие чрез осигуряване на равнопоставен достъп за всички и повишаване на ефективността на използването на ресурсите. Предприемането на реформа в управлението и финансирането на началните и средни общообразователни училища разкрива възможност за стимулиране на дългосрочни промени за подобряване на достъпа до образование и повишаване на неговото качество. Първо, дневният ред на реформата - ако бъде изпълнен - ще доведе до далеч по-ефективно управлявана училищна система с по-силен акцент върху качеството от преди, особено ако бъде съчетана с въвеждане на вътрешни и външни механизми за оценка на резултатите, които да насърчават постигането на по-висок национален образователен стандарт. Второ - ако реформите доведат до консолидация на училищата и коригиране на числеността на персонала - икономии от повишаването на ефективността биха могли да възлязат на 100 милиона лева годишно. Тези икономии ще разкрият възможност за устойчиво финансиране на мерки, насочени към постигане на по-добри образователни резултати, както и за покриване на възникващи потребности в други части на образователната система.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ

5.5. Макар че правителството вече направи преход към финансиране на образованието в началните и общообразователните средни училища по стандарта за финансиране обучението на един ученик, която е в сила от 1 януари 2007 г., необходими са и по-нататъшни промени в управлението и финансирането на училищата. Представените по-долу краткосрочни и средносрочни варианти за реформите могат да бъдат групирани по следния начин:

5.6. Четирите основни **краткосрочни** политически мерки и конкретните препоръки за тях са следните:

- **Разработване на ясен и надежден времеви график за осъществяването на реформите, насочени към консолидация на училищната мрежа:** Икономии от повишаване на ефективността могат да се материализират, само ако въвеждането на стандарта за разходите на един ученик доведе до по-нататъшна консолидация на училищната мрежа. Именно затова осигуряването на реалната консолидация на училищата е от ключово значение. Правителството ще трябва да разработи реалистичен график за разгръщане на реформите (и на тяхната последователност) във всички общини през 2007 г. и след това. В същото време

правителството следва да продължи подкрепата си за процеса на консолидация чрез целенасочена техническа помощ и финансово подпомагане на онези общини, които пристъпват към консолидиране на училищната си мрежа. Освен това, би било от полза, ако общините получат практическа помощ за управлението на консолидационния процес. В България има общини с опит в консолидацията на училищата през последните години, така че МОН би могло да насърчава обмяната на опит съвместно с Националното сдружение на общините в Република България. Тази подкрепа и техническа помощ би следвало да бъдат достъпни за общините през целия период на реформи.

- **Наблюдение на ефекта от реформите и въвеждане на система за външна оценка на образователните резултати:** Важно е както процеса на реформи, така и ефекта от тях да бъдат постоянно наблюдавани, и в зависимост от резултатите, да се адаптират и мерките. Необходимо е да се започне рано наблюдение на реформата в общините и училищата, за да се идентифицират навреме възможните проблеми и да се предприемат коригиращи мерки. Освен това е важно да се следи дали общините третираат еднакво и справедливо всички училища при разпределянето на средствата, особено в периода преди по-широкото въвеждане на делегираните училищни бюджети. Успоредно с това ще бъде необходимо да се подсили капацитетът на МОН за наблюдение на образователните резултати чрез въвеждането на национална система за външна оценка и определяне на образователните резултати, както и чрез управленската информационна система на самото министерство. МОН вече осъществи пробна оценка на учениците, като се предвижда през следващите години да се въведе поетапно системна външна оценка.
- **Намаляване на централното регулиране по отношение на хорариума на учителите и числеността на паралелките:** Финансирането по стандарта за издръжка на един ученик е в пълно противоречие с негъвкавите, централно спускани разпоредби за хорариум на учителите и численост на паралелките, и може да доведе до бюджетна криза в общините (или в училищата, когато трябва да прилагат делегираните бюджети). При прехода към финансиране на един ученик училищата трябва да разполагат с достатъчна гъвкавост, за да определят разпределението на ученици по паралелки, както и броя на паралелките в училището. Затова е препоръчително МОН да остави общините да определят нормата за численост на паралелките, като същевременно облекчи и нормите за хорариума на учителите.
- **Въвеждане на управление, базирано в училището, и делегирани бюджети:** Финансирането по стандарта за един ученик стимулира ефективността и качеството, само ако е съчетано с разширяване на управлението, базирано в училищата и с по-нататъшно делегиране на бюджети към училищата. Затова е важно още през следващите години, докато тече процесът на консолидация, да се въведе управлението, базирано в училищата, но това налага да се пристъпи незабавно към подготовката му. В контекста на преход към базирано в училището управление е необходимо да се повиши капацитетът на училищните ръководства, и в частност на директорите, както и на персонала в образователните отдели в общините, с особено внимание към бюджетните въпроси и формулата за определяне на делегираните бюджети. Наскоро с тази цел МОН създаде Национален институт за обучение на директори, където множество директори на училища бяха вече обучени. В същото време обаче МОН не бива да отлага прехвърлянето на правомощия към директорите, тъй като най-доброто обучение се осъществява в практиката. При прехода към базирано в училището управление може да се разгледа и възможността за въвеждане на схеми за възнаграждение на учителския труд, основани на резултатите: училищните директори, които отговарят за качеството, трябва да разполагат с инструментариум както за оценка на учителите, така и за влияние върху качеството на преподаването. МОН също така поощрява създаването на училищни настоятелства, в които участват

родители и представители на местната общност, като например местни сдружения и частен бизнес. Макар че опитът с подобни настоятелства в страните-членки на ОИСР е разнопосочен, те могат да подобрят участието на родителите и на другите заинтересовани страни в общността, като по този начин държат училището и общината отговорни за състоянието и бюджета му, но при условие, че са достатъчно овластени и получават пълна информация.

5.7. Основната *средносрочна* политическа мярка би следвало да бъде:

- ***Реинвестиране на икономисаните средства в мерки, насочени към стимулиране на качеството и достъпа до образование:*** Съществени икономии могат да бъдат отчетени, ако въвеждането на финансирането по стандарта за един ученик доведе до консолидация на училищната мрежа. Тъй като средносрочната бюджетна рамка за периода 2007–2009 г. предвижда запазване размера на консолидираните разходи за образование като дял от БВП, то нарастващият обем средства за системата може да бъде реинвестиран в други нейни нужди, включително и в политики за подобряване на качеството и достъпа до образование. Освен за нуждите на професионалното и висшето образование, средствата могат да бъдат насочени към обучение на учителите, към въвеждането на външно оценяване на училищата за стимулиране на отговорността на училището и учителите, и към предучилищната подготовка с цел подпомагане и насърчаване на училищната готовност и намаляване броя на отпадащите ученици.

6. ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ

6.1. Дълбоките икономически и социални промени, настъпили в България след 1989 г., оказват сериозно влияние върху ролята на професионалното образование и обучение (ПОО) като система и институции, и особено тази на държавните средни професионални училища. Тези училища са били създадени да обслужват нуждите на централно планирани отрасли в икономиката, като например миннодобивната и преработващата промишленост, химическата промишленост и нефтопродуктите, тежкото машиностроене, т.е. отрасли, които отбелязват внушителен спад в производството си през последните десет години. Старата система на ПОО е направена така, че да обслужва големите държавни предприятия, където са създавани центрове за обучение, предлагащи практически занятия на учениците от системата на ПОО, каквато е била практиката и в останалите страни от ЕС8. Тези центрове вече са закрити, а възможностите за практическо обучение – сведени до минимум. Средните професионални училища все още следват старите образователни програми, направени да обслужват предишните икономически отрасли като горско дело, дървообработване, химическа промишленост, металургия, машинни технологии. В зараждащата се нова икономика доминира частният сектор с малки и средни предприятия в леката промишленост и услугите, а нуждите на предприятията са твърде различни от преобладаващите преди.

6.2 В периода на преход пазарът на труда се дебалансира и в момента има консенсус между представителите на държавата и организациите на работодателите²⁷, че знанията и уменията на завършващите средни професионални училища не отговарят на необходимите умения, търсени за свободните работни места, въпреки относително ниската безработица сред наскоро завършилите, регистрирана през 2005 г. Ситуацията се влошава още повече предвид отрицателния прираст на населението и емиграционните процеси.

6.3. Отчитайки тези факти, през 2001 г. Министерският съвет гласува Закон за насърчаване на заетостта (ЗНЗ 2001 г.), който въведе стимули за работодателите да обучават служителите си, да поддържат и повишават тяхната квалификация.²⁸ Законът за професионалното образование и обучение (ЗПОО 1999 г.) на свой ред въвежда регулаторен механизъм за начално и продължаващо професионално образование и обучение. Неговата основна цел е да „съвмести качеството на професионалното образование и обучение с нуждите на пазара на труда и в съответствие с тенденциите в Европейския съюз”.²⁹ От тогава се създава и Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО), която лицензира доставчиците на ПОО и поддържа Националната класификация на професиите и длъжностите. Изменения и допълнения към ЗПОО са правени през 2003 и 2005 г. за въвеждане на нов списък от професии и рамкови програми за придобиване на професионална квалификация. Подходът на България за определяне на квалификационните нива и професионалните компетенции съответства на този в Европейската рамка на квалификациите и е основан върху знания, умения и лични качества, изисквани за дадена професия. През 2005 г., в съответствие с европейските директиви, беше отбелязан напредък по отношение на взаимното признаване на професионалните квалификации. Независимо от това, обаче, са необходими още съществени подобрения в системата като цяло.

6.4. Както е описано в детайли в Глава 6 на основния доклад, системата за ПОО в България насочва учениците към професионални училища и определени професионални области преди завършването на задължителното образование. Учениците, насочени на толкова ранен етап от тяхното образование, по-трудно се преориентират от техните връстници с общо средно

²⁷ Като например, Българската търговско-промишлена палата, Българската стопанска камара и Агенцията за малки и средни предприятия

²⁸ ЗНЗ регулира видовете продължаващо ППО, организирано от Агенцията по заетостта, и условията за предоставянето му

²⁹ Република България, Министерски съвет, „Национална стратегия за продължаващо професионално образование и обучение 2005-2010 г.”.

образование, когато останат без работа, поради слабата си общообразователна подготовка. Те често срещат трудности и с влизането във висшето образование, както и с възможностите за учене през целия живот. В другите европейски страни, както и тези от ОИСР, насочването към ПОО по правило става в края на задължителното общо образование, на около 16-годишна възраст. Много страни от ОИСР също проучват разработването на гъвкави образователни пътеки в областта на средното образование, което позволява интегриране на необходимите основни професионални умения във всички средни училища, така че да се отговори на нуждите на многоликото население в училищна възраст, както и на променящия се характер на работата. Към това е насочен и стартираният от ЕС процес от Болоня³⁰. Постигането на такъв резултат обикновено изисква съкращаване на броя програми за професионално образование чрез разширяване на определението за професионални области; създаване на връзки между общообразователните и професионалните средни училища; въвеждане на комбинация от училищно образование и практическа подготовка (учене в процеса на работа); изграждане на мостове между средното професионално и висшето образование.

6.5. Ранното въвеждане на ПОО на ниво средно образование също е скъпо. Сравнението на публичните разходи за издръжката на един ученик в общообразователните и професионалните училища показва, че в периода 2001-2005 г. средните разходи за издръжката на един ученик в професионалното средно образование са били с 20 на сто по-високи от съответните разходи в общото средно образование. От друга страна, нивото на безработица сред завършващите средни професионални училища трайно е с 1-2 процентни пункта по-ниско от това сред завършващите средни общообразователни училища. В същото време вероятността от трайна безработица е с 50% по-голяма при завършващите професионални училища, което подсказва, че в дългосрочна перспектива общото средно образование вероятно би било по-полезно за тях. Нещо повече, изследванията на възвращаемостта на инвестициите в образование в страните от ОИСР показват, че нивото на заплащане при завършващите алтернативни висши професионални училища е съществено по-високо от това при завършващите средно образование без значение от какъв вид. В развитите икономики се наблюдава засилено търсене на такъв тип умения. Но най-добра подготовка за влизане в такова училище осигурява масовото общо средно образование. В крайна сметка данните са в полза на общообразователните средни училища и разширяване на академичната програма в запазващите се средни професионални училища.

6.6. И още, България има сравнително малък алтернативен сектор на висшето образование, което отчасти обяснява малкия общ брой студенти във висшето образование в сравнение с останалите страни от ЕС. Този сектор се състои от два държавни и девет частни колежа, в които през 2005 г. са се обучавали едва около 3.1% от всички студенти в системата на висшето образование. Това е в рязък контраст с европейските страни и тези от ОИСР, повечето от които имат значим и силен алтернативен сектор на висшето образование, със записани студенти от минимум 16.4 % от общия брой обучаващи се в системата на висшето образование във Финландия до около 40 % в Австралия, Канада, Ирландия и Испания. Всички страни от ЕС8 и Румъния имат алтернативни висши учебни институции и колежи с по-голям относителен дял на записаните в тях студенти спрямо България. Академичните програми, предлагани от тези институции, са типично професионално и длъжностно ориентирани, което ги отличава от университетите. Това е причината да бъдат разглеждани в главата посветена на ПОО.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМАТА

6.7. Предложените реформи ще създадат система на ПОО, която ще бъде по-приспособима към нараждащото се търсене на пазара на труда, като предоставя по-разширено общо образование на завършващите ПОО, както и различни възможности отново да се присъединят към академичния

³⁰ През 1999 г. Европейският съюз стартира процесът Болоня, който подкрепя серия от реформи, целящи да направят европейското висше образование по-съвместимо, сравнимо, конкурентноспособно, и привлекателно за европейските граждани и гражданите и учените от други континенти. Целта на европейската зона на висшето образование, която Европейският съюз се надява да създаде до 2010 г., е да предостави на гражданите избор от широк и прозрачен кръг от курсове, и предимствата на безпрепятствени процедури по признаването на дипломите.

поток, ако желаят това. Очаква се също така финансовата ефективност на системата да се повиши.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ

6.8. Професионалното образование с високо качество е необходимо, за да се стимулира въвеждането на съществуващите технологии и по-висока производителност на труда. За да се доближи българската система на професионално образование и обучение към най-добрите практики в страните от ЕС и ОИСР, както и да се осигури добра база от знания и умения за учениците от системата на ПОО, така че те да могат да продължат образованието си чрез учене през целия живот, за да бъдат адаптивни и мобилни между различните отрасли на икономиката, би било добре правителството да обмисли представените по-долу пет възможни варианта за кратко- и средносрочни реформи.

6.9. В *краткосрочна перспектива* би било добре правителството да се насочи към следната реформа във финансирането, за да повиши ефективността на ПОО:

- **Въвеждане в системата на ПОО на схема за финансиране обучението на един ученик:** С цел стимулиране на подобряването на практическата приложимост и подобър контрол върху разходите, провежданата реформа във финансирането и управлението на началното и общото средно образование може да бъде разширена и да обхване също така и средните професионални училища. Това ще означава преминаване към формула за финансиране обучението на един ученик и делегирани бюджети за училищата. Процесът на разширяване на реформите, както и необходимите мерки в сравнение с началните и средните общообразователни училища, изискват допълнителен анализ и разработване.

6.10. За стимулиране на трудова адаптивност и мобилност, така че да отговарят на пазарните нужди, ключова роля играе необходимостта всички ученици да имат добро общо образование, а

образователната система да предлага различни възможности за обучение през целия живот. Преходът на българската система на ПОО в тази посока изисква по-широки структурни реформи в средносрочен план. Четирите важни варианта на реформи в *средносрочен план*,

които българските власти могат да разгледат са следните:

Таблица 6.1: Алтернативен сектор в избрани страни (2004 г.)

Държава	Брутен коефициент на записване	Коефициент на записване в:	
		Университети	Алтернативен сектор
Австралия	46.4	59.9	40.1
Канада	49.2	60.5	39.5
Финландия	64.6	82.6	16.4
Франция	40.0	72.0	28.0
Ирландия	42.2	62.7	37.3
Норвегия	40.7	78.1	21.9
Испания	31.1	56.9	43.1
България	25.7	96.9	3.1

Източник: Статистика на ОИСР за 2004 г., Таблици С6.1 и А3.0

- **Прием в системата на средното професионално образование само след завършване на задължителното образование:** Следвайки примера на другите страни от ЕС, би било особено препоръчително за България да забави насочването на ученици към професионалните училища до завършване на задължителното образование. Учениците, с прекалено ранна образователна ориентация по-трудно се преориентират на пазара на труда, когато станат безработни, поради слабото им общо образование. Ако бъде осъществен този вариант на реформа, професионалните училища, които в момента предлагат програми за ранно професионално обучение, ще трябва да бъдат закрити, а учениците от тях – пренасочени към общообразователните прогимназиални училища.
- **Успоредно с това следва да се разработват образователни програми за запазващите се средни професионални училища, които да постигнат баланс между общото и**

професионално образование. Програмите трябва да акцентират върху придобиване на професионално ориентирани умения и компетенции, както и да засилят основните знания в областта на естествените и социални науки, математиката, чуждите езици и приложните науки. Това предполага по-добра интеграция между програмите на професионалните и общообразователните средни училища. Целта е да се осигури сериозна общообразователна подготовка на учениците от различни професии, което ще подобри тяхната адаптивност и готовност за продължавашо обучение.

- **Създаване на професионално ориентирани регионални колежи:** Светът днес търси все по-сложни умения дори в много от занаятчийските професии. С изкачването на България нагоре по технологичната стълба страната ще изпитва все по-голяма нужда от хора с професионални умения и образование, надхвърлящи онези, които може да предложи системата на средното професионално образование. За укрепване на съществуващия алтернативен сектор, така че да е в състояние да отговори на този вид търсене, правителството може да пристъпи към първоначално групиране/сливане и повишаване ранга на съществуващите средни професионални училища (типове J и K във фигура 6.1), както и на професионалните колежи (тип L), в професионално ориентирани регионални колежи. Критериите за подбор за групиране и повишаване ранга на тези учебни заведения трябва да включват такива фактори като репутация, качество на човешките и материални ресурси, адекватност на програмите спрямо нуждите на местната икономика. Учебните програми на всеки колеж следва да бъдат специално разработени съобразно търсенето в дадени регион (например програми с ориентация към туризма в районите, близки до Черноморието). Тези нови, професионално ориентирани колежи ще наподобяват аналогични структури от други страни на ЕС и ОИСР и ще позволят достъп на ученици с разнородни умения и познания до образователно ниво след задължителния среден курс на обучение. Така ще получат възможност за допълнително образование ученици със задоволителна степен на обща академична подготовка, ученици от средни професионални училища с по-ниска академична подготовка, ученици, желаещи да продължат образованието си във висши училища и ученици от социално слаби семейства. В тази връзка създаването на тези колежи се очаква да доведе до увеличаване броя на записаните в системата на висшето образование в България. Новият сектор ще създаде важни мостове между професионалното средно и висшето образование от една страна и между двата сектора на висшето образование от друга страна. В новите колежи ще имат право да кандидатстват завършилите средно общо и професионално образование и положили матура, а в някои случаи и без матура. Завършилите могат да продължат образованието си за придобиване на университетска степен след като работят известно време или веднага след завършването. Фигури 6.8 и 6.9 от основния доклад показват два алтернативни модела на новите институции с представяне на споменатите мостове, а Таблица 6.11 обобщава техните характеристики. Фигура 6.10 на свой ред представя пример на взаимната обвързаност между различни професии в строителния бранш по вид и продължителност на обучението в средното и висшето образование, както и съответните професионални категории.
- **Създаване на национална квалификационна рамка и държавен орган с цел укрепване на ученето през целия живот:** Ако предложените професионални колежи, ориентирани към заетост, бъдат създадени, то ще е важно да се разработи и национална квалификационна рамка (НКР). НКР ще позволи признаване на квалификациите, придобити в различните нива и степени на образование и обучение, за да се осигурят възможности за мобилност, достъп и учене през целия живот. Наред с това ще бъде от полза да се обсъди създаването на Национална квалификационна агенция (НКА) по примера на други подобни, успешно работещи агенции, като например НКА в Ирландия. НКА ще има три основни задачи: (1) създаване и поддържане на НКР за всички образователни степени в България; (2) създаване, развитие и поддържане на стандарти за всички образователни степени във всички институции на образователната система (средни, алтернативни над средно образование, висши); (3) подпомагане и улесняване на достъпа, трансфера и напредъка чрез системата на образование и обучение. Тук е мястото да се отбележи, че от 2005 г. текат интензивни консултации относно създаването на такава рамка, която да бъде изградена върху основните принципи на Европейската квалификационна рамка.

7. УКРЕПВАНЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

7.1 Съвременните икономики, основани на знанието, се нуждаят от адекватно предлагане на компетентни и образовани кадри, по-голямата част които се очаква да имат висше образование. Има множество доказателства за това, че инвестициите в ефективно висше образование увеличават способността на една страна да създава водещи иновации. Наред с това, висококвалифицираните личности обикновено са адаптивни при променящите се нужди на пазара на труда. В допълнение, висшето образование и научните изследвания са между ключовите елементи за подпомагане и насърчаване на европейската интеграция: чрез предоставяне на умения и знания, насърчаване на трудовата мобилност, чрез участие в Европейската зона на висшето образование (процеса от Болоня) и Европейската зона на научните изследвания. България трябва да следва тези тенденции и да вземе мерки за повишаване на качеството, ефективността и ефикасността на висшето си образование, за да подпомогне ръста на производителността.

7.2. Институциите за висше образование са изправени пред предизвикателството да се адаптират към множеството изисквания на основните заинтересовани страни: на студентите за висококачествено образование, на работодателите за адекватност на образованието към техните нужди, и на правителството за отчетност на публичните ресурси, разпределени между институциите за висше образование. Институциите за висше образование вече не се разглеждат като на отдалечени места, където студентите придобиват академични знания и професионална квалификация, а като основен фактор за постоянно икономическо развитие и напредъка в областта на познанието.

7.3. В сравнение с други страни от ЕС, степента на участие във висшето образование в България е между най-ниските в ЕС. С присъединяването на България към ЕС бе улеснен достъпът на българските студенти до образование в чужбина, което се очаква да окаже допълнителен негативен ефект върху степента на участие във висшето образование, ако не се вземат мерки. Това е в ярък контраст с нарастващата степен на участие във висшето образование в повечето страни от ЕС8 (особено в Унгария и Балтийските страни) и продължаващият постепенен ръст на участие във висшето образование в ЕС15. Този проблем ще изисква внимание. Висшето образование е важен фактор за повишаване доходите на индивида, както и за перспективата му да си намери работа, и следователно играе важна роля при определяне на равнището и разпределението на доходите в обществото. При повечето развити икономики и тези в преход, трудовото възнаграждение, получавано от завършилите висше образование, сравнено с това на завършилите средно образование е значително по-високо и расте с натрупването на опит. Наред с това завършилите висше образование са изправени пред по-малък риск от безработица в сравнение с хората без висше образование.

7.4. Съществуващият непоследователен процес на приемане във висшите учебни заведения представлява пречка за подобряването на достъпа до висше образование. В момента всеки университет разработва собствени стандарти, приемни изпити и критерии за прием, така че студентите трябва да държат различни приемни изпити за всеки един от тях.

7.5. Системата на висшето образование в България в момента се характеризира с голям брой малки еднопрофилни университети и институции, някои от които обслужват отрасли в икономиката, които стават все по-малко актуални през последното десетилетие. Това буди загриженост не само от фискална гледна точка, но преди всичко от съображения за качество и ефективност на научно-изследователската и развойна дейност (НИРД). Големият брой малки университети означава, че голям дял от университетското финансиране отива за покриване на общи административни разходи, т.е. остава по-малко за оборудване и материали, което има отрицателни последици за качеството. Това също така пречи на повишаването на съотношението студенти-преподаватели, което при 10:1 е много по-ниско от това в други страни на ЕС. И още, от гледна точка на НИРД, ще е необходима критична маса от изследователи, обикновено от всички дисциплини, която не може да се набере при такива малки еднопрофилни институции.

7.6. Българските университети имат значителна автономия без адекватна отчетност. Тъй като университетските ректори се избират от преподавателското тяло, всеки един от тях е основно *primus-inter pares* задължен на академичните си колеги, които са го избрали. Повечето от тях, когато са новоизбрани, нямат съответния управленски опит или образование, за да управляват сложното предприятие, в което са се превърнали съвременните университети. И за да се усложни допълнително проблемът, оценката и акредитацията на университетите и техните програми се извършват от академични колеги.

7.7. Висшето образование в България се финансира основно от държавата, на практика с номинални такси за обучение и относително дълги учебни периоди. В сравнение с други страни от ЕС, държавните разходи за един редовен студент във висше учебно заведение са относително високи в България. За да се поощри повишаването на качеството и ефективността в усвояването на ресурсите, ще е необходимо да се повиши конкуренцията при финансирането на институциите във висшето образование.

7.8. И накрая, често чуваното оплакване в България относно липсата на адекватност на програмите, знанията и уменията, които университетите и третичните институции осигуряват на абсолвентите, отчасти се дължи на съществуващото разделение между университетите и външната среда. Преподавателите и ректорите на университетите нямат почти никакъв опит в търсенето на съвет от частния сектор относно структурата и съдържанието на академичните програми. Липса на адекватност се обуславя и от ограниченото институционално разнообразие, което също ограничава ръста на записване в приоритетни области като наука, технология и инженерство.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМАТА

7.9. Проучванията показват, че инвестициите в ефективно висше образование увеличават способността на една страна да създава водещи иновации. Наред с това, високо квалифицираните личности обикновено са по-адаптивни към променящите се нужди на пазара на труда. България трябва да следва тези тенденции и да вземе мерки за повишаване на ефективността и ефикасността на висшето си образование, за да подпомогне и насърчи ръста на производителността.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМИ

7.10. За решаването на тези проблеми и да подобрят състоянието на висшето образование и да подпомогнат и насърчат НИРД, българските власти са в процес на разработване на нова стратегия за висшето образование. Целта на тази стратегия е да се подобри качеството на висшето образование, да се разшири достъпът и да се повиши притокът на публични и частни ресурси към него. Очаква се реформите да бъдат насочени към системите за управление и финансиране, гарантиране на качеството, политиките за прием на студенти и разрастването на НИРД в университетите. Първите стъпки вече са направени чрез въвеждане на матурата като входен тест за университетите. При окончателното изработване на стратегията правителството може да разгледа няколко варианта за кратко- и средносрочни реформи. Не съществува една единствена мярка, която сама по себе си би могла да „ремонтира” системата.

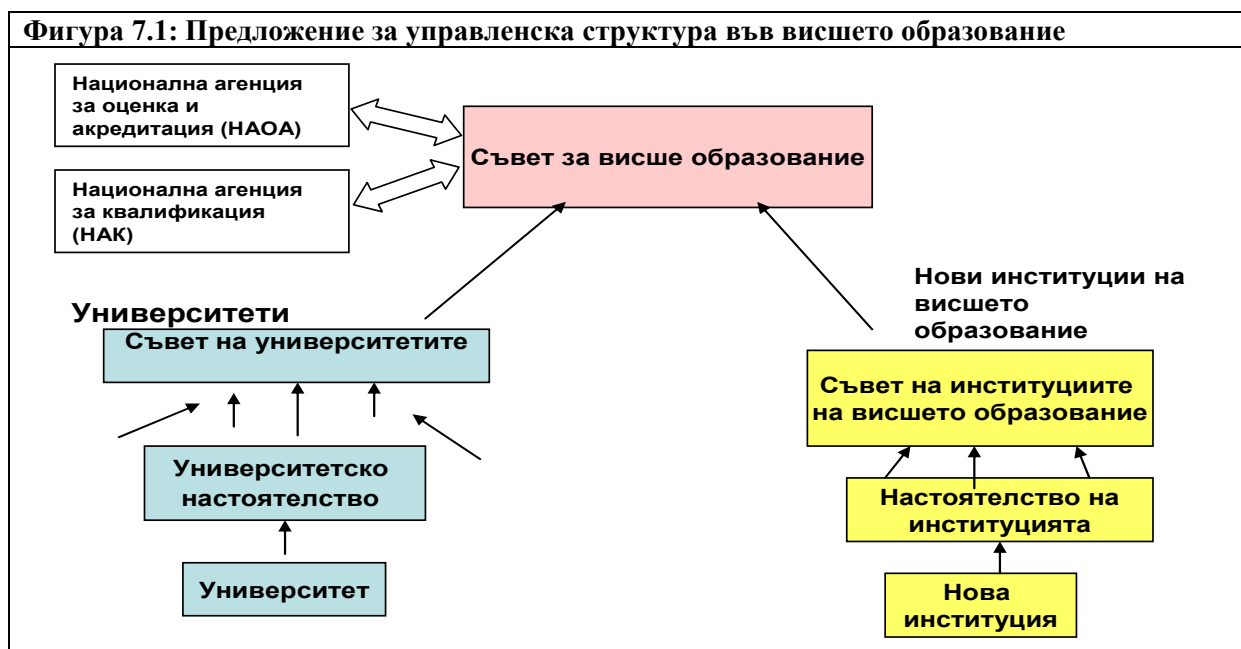
7.11. В *краткосрочен план*, могат да се разгледат следните четири варианта за реформи, представени по приоритети. Първите два от препоръчаните варианти са от най-голямо значение за подобряване работата на университетите:

- **Да се въведе финансиране, основано върху реалния брой записани студенти:** За да се подпомогне и насърчи конкуренцията между университетите, като им се предоставят стимули за подобряване на качеството и ефективността, като *първа стъпка*, формулата за финансиране би могла да се коригира по такъв начин, че

държавната субсидия да се основава не на *цели*, а на *реални* бройки записани студенти. Тази промяна във формулата е изключително важна за създаване на конкурентна среда и стимули. С течение на времето, обаче, този тип формула би могла да доведе до изкривяване, като например прием над оптималните нива, забавяне в завършването на студентите и склонност към нискоразходни програми. Това налага необходимостта от въвеждане на допълнителни реформи в средносрочен план, които са представени по-долу.

- **Укрепване управлението на университетите чрез създаване на настоятелства и съвет по висшето образование:** За да се засили отговорността на университетите за качеството, за адекватността на техните програми, както и за използването на предоставените им ресурси, е необходимо българските власти да помислят за въвеждането на модерна управленска структура на висшето образование, което предполага редица реформи, направени вече в страните от ЕС и ОИСР. Реформата в управлението ще се състои от два основни компонента:

Първо, промяна на ролята на държавата във висшето образование като се премине от управление и ръководене на системата към „насочване от дистанция”. Тази промяна ще изисква създаването на единен за цялата система Съвет по висшето образование, както и може би два отделни съвета на по-ниско ниво за двата сектора в системата – университетския и алтернативния (не-университетски) сектор на висшите институции и колежите. Тези два съвета трябва да разработят подходящи за сектора политики. На фигура 7 е представена предложената ревизирана управленска рамка. Съветът по висшето образование би заместил съществуващия в момента Съвет на ректорите. Той може да бъде независим орган с мандат да разработва и прилага национална стратегия – и свързаните с това политики във висшето образование, като създаде гаранции за изпълнението им и за обслужване на публичния интерес.³¹ Предложената двустепенна рамка е от ключово значение, за да се осигури необходимата тежест и значимост на новопредложения алтернативен сектор във висшето образование (вж. Глава 6 на основния доклад) при разработването на политиките в областта на висшето образование в България. Поуките от опита на страните в ОИСР, въвеждали подобни реформи през последните десетилетия, очертава важността на двустепенната управленска структура. Връзката между съветите и останалите органи на висшето образование следва да се определи в хода на подготовителния етап.



³¹ Обикновено състава на тези съвети в другите страни включва 15 човека: девет (петима висши представители на публичния сектор и четирима на частния), назначени от правителството, и шестима, които представляват университетския съвет и съвета по висшето образование. В повечето страни съветът се председателства от представител на частния сектор, назначен от правителството.

Второ, да се създадат настоятелства към всеки университет/висше учебно заведение и те да назначат ръководителите на институциите. Настоятелствата ще управляват работата на университетите/висшите училища чрез: (а) разработване на общите административни и управленски политики на институцията; (б) осигуряване на общи насоки и координация при разработването на академични програми; (в) наблюдение върху ефективното управление на средствата, собствеността, материалната база и инвестициите; (г) назначаване на ректор като главно изпълнително лице на институцията; и (д) определяне на представителството в Съвета на университетите/на новите институции на висшето образование.³²

Неотдавна МОН направи предложение за създаване на настоятелства, които обаче да имат само консултативни функции и да се състоят основно от представители на преподавателското тяло. Подразбиращата се липса на правомощия и съставът на тези настоятелства пораждаат загриженост. От една страна, след създаването им тези настоятелства могат да бъдат усъвършенствани и да им се предоставят адекватни правомощия, но проблемът е в това, че дотогава те само ще заздравят позициите на съществуващите интереси. Това би могло да опорочи самата идея за надзорни съвети и да направи невъзможно по-нататъшното им усъвършенстване.

- ***Заздравяване на връзките с пазара на труда:*** Адекватността на програмите във висшето образование може да бъде подобрена чрез укрепване на връзките с работодателите. В много страни това включва провеждане на студентски практики при работодатели от публичния и частния сектор на икономиката по време на обучението, въвеждане на програми и услуги със засилена професионална насоченост. Тези мерки дават възможност на работодателите да оценят знанията, уменията и компетентността на студентите и им създават стимули да участват активно с директен принос и техническа помощ за подобряване адекватността на учебните програми. МОН може да разгледа и вариант за стимулиране на висшите учебни заведения да създават програмни съвети (ПС) по всичките си програми и да привличат представители на работодателите от отрасли като производство на машини и оборудване, бизнес услуги или медицина. Мандатът на предлаганите програмни съвети (ПС) може да включва: (1) проверка на валидността на данните от проучването на пазара по отношение на текущото и бъдещо търсене на абсолвенти от различна дисциплини; и (2) предоставяне на съвети по отношение на необходимите знания и умения, търсени от работодателите. Програмните съвети и техни аналози се използват успешно в много европейски страни, САЩ, в някои провинции на Канада, Австралия и Нова Зеландия.
- ***Въвеждане на матурата като приеман изпит:*** С цел опростяване приема във висшите учебни заведения, а оттам и подобряване на достъпа до висше образование, правителството би могло да помисли за превръщане на матурата в национален зрелостен изпит и основа за прием във ВУЗ. Като странична придобивка от подобна мярка националният изпит на изхода на средното образование ще предостави обективна основа за оценка на училищата. МОН вече е поело инициативата за тази реформа, разширявайки мандата на Центъра за контрол и оценка на качеството в образованието (ЦКОКО), на който е възложена отговорността за управлението на зрелостния изпит (матурата).

³² В други страни настоятелствата се състоят от около 15 – 20 члена, в зависимост от мащабите на учебното заведение. Две трети от настоятелите обикновено се назначават от правителството, за да представляват основно заинтересованите страни извън институцията, в това число и самото правителство, работодателите, гражданското общество и синдикатите. Една трета са избраните членове, които представляват заинтересованите страни вътре в самата институция: преподавателите, студентите, академичното ръководство, персонала и завършилите даденото учебно заведение. Председателят обикновено се назначава от правителството и е от квотата на назначените членове.

7.12. В *средносрочен план* могат да бъдат разгледани следните възможности за реформи, които обаче ще изискват подготовка и някои структурни промени. Те са изброени в низходящ ред на приоритетност:

- **Повишаване размера на таксите, въвеждане на схема за студентски заеми и преглед на стипендиантските програми:** Като втора стъпка в реформата на финансирането, за да се създадат стимули за по-добро представяне както на университетите, така и на студентите, би било препоръчително таксите за обучение да бъдат повишени до максималното равнище от 30% от реалните разходи за обучение на един студент, т.е. до максималното разрешено от закона ниво. Успоредно с това, за да се гарантира, че по-високите такси няма да се отразят на достъпа до образование, ще трябва да се въведе система за студентски заеми, основана върху подоходен тест и/или обвързана с доходите на студента, съчетана с ревизирана политика по отношение на съществуващите стипендии за обхващане на квалифицирани студенти с ниски доходи и насърчаване на приема в държавните и частни висши учебни заведения. Приложени едновременно, тези реформи (1) ще подобрят финансирането на сектора и е възможно да разширят достъпа до висше образование като го направят и по-справедлив; (2) ще предложат стимули на студентите и техните родители да търсят по-високо качество срещу платените пари и да упражняват натиск върху учебните заведения за повишаване на качеството; (3) ще повишат степента на дипломиране и усилията по време на образователния процес, тъй като студентите, които плащат или теглят заеми за образованието си, вероятно ще се отнасят по-отговорно към обучението си.
- **Въвеждане на компонент за финансиране на институциите във висшето образование на база на изпълнението/резултата.** Като *последна стъпка* от реформата във финансирането, държавните институции могат да обсъдят преминаване към схеми за финансиране на висшето образование според резултатите, което първоначално да представлява до 10% от държавната субсидия за учебното заведение, но постепенно в продължение на пет години да нарасне до 20–30%. Компонентът за резултати следва да бъде прозрачен, основан на ясни показатели и да бъде обвързан с постиженията от предходна година или със средна стойност за последните две години. Резултатите може да се оценяват чрез използване на основни показатели за изпълнение (ОПИ), които ще измерват успехите на институцията при постигане на съгласувани резултати, в това число и ефективност на разходите за обучение.¹⁵⁰ Тази стъпка ще осигури по-нататъшни стимули за университетите да подобряват качеството и да предотвратяват както забавяне дипломирането на студентите, така и преминаване към по-ниско разходни програми, ако разбира се, ОПИ подходящо подбрани и дефинирани.
- **Консолидиране на университетите и висшите учебни заведения:** Както беше посочено по-горе, големият брой малки, еднопрофилни университети са проблем не само от фискална гледна точка, но също така и от гледна точка на качеството и НИРД. Големият брой малки университети означава, че финансовите средства се насочват към покриване на общи административни разходи, а това от своя страна

¹⁵⁰ Примерни ОПИ: (1) показател за удовлетвореността на студента (въз основа на проучване сред студентите), който измерва качеството на процеса на усвояване на знания, учебните ресурси, средата и услугите за студенти; (2) показател за удовлетвореност на завършилите от институцията и предлаганите от нея програми, включително от адекватността и полезността на полученото образование; (3) показател за удовлетвореността на работодателите (въз основа на проучване сред работодателите за завършилите институцията), който измерва професионалното съответствие на полученото образование; (4) ниво на заетост на завършилите шест месеца след завършването, чрез което се измерва съответствието на съдържанието на програмите с изискванията на пазара на труда (като се отчита броя на завършилите, които се стремят към продължаване на образованието си, а не към намиране на работа) и (5) показател за броя завършили студенти, който измерва ефективността и пропускателната способност на академичните програми.

означава намаляване на ресурсите за оборудване и материали и има отрицателен ефект върху качеството. И още нещо, от гледна точка на НИРД съществува необходимост от критична маса изследователи в различни дисциплини, каквато не може да бъде генерирана от подобни малки институции. Австралия и Унгария са добри примери за успешно сливане на учебни заведения чрез решителни действия от страна на правителството, въпреки значителната съпротива на университетите. Унгарската реформа се фокусира върху консолидацията на 100 специализирани институции в 30 многопрофилни учебни заведения.

В България правителството може да разгледа вариант за сливане на някои университети, за да се създадат по-малък брой многопрофилни университети с по-голям среден брой приети студенти от сегашния. Целта е да се намали броят на малките, специализирани вузове и да се повиши съотношението студенти/преподаватели до около 16:1 във всички университети. Пример за такава консолидация е създаването на втора многопрофилна база на Техническият университет в София чрез групиране на специализирани малки учебни заведения по архитектура, строителство и геодезия, химически технологии и металургия, лесотехника, минно дело и геология, транспорт и гражданско строителство. Консолидацията или сливането на университетите е класически пример за управление на промяната с елемент на силна лична заинтересованост. Поради това е необходимо тя бъде управлявана от компетентни мениджъри при прилагане на справедливи и прозрачни критерии. Ползите от консолидацията или сливанията ще трябва да бъдат дискутирани с всички засегнати страни, и особено с университетските преподаватели и ректори.

- **Укрепване на акредитацията и осигуряване на качеството в университетите и техните програми:** Правителството може да разгледа отделянето на институционалната от програмната акредитация. НАОА следва да продължи работата си по институционалната акредитация, използвайки създадената вече рамка. Програмната акредитация, обаче, ще изисква въвличане на международни експерти и професионални организации, които могат да допринесат за оценката на качеството, както и да гарантират участието на работодатели и техните организации в процеса на оценка. Външната оценка създава по-реалистични шансове за възискателност при акредитацията на програми, както и гаранции, че преподавателите не участват директно в оценка на техни колеги. Освен това, препоръчително е да бъдат създадени вътрешни звена и процедури за оценка във всяко висше учебно заведение, за да се насърчава културата на поддържане на високо качество на обучението и да се осигури подкрепа вътре в самата институция за гарантиране на качеството.
- **Постоянно повишаване квалификацията на преподавателите:** Очертаните по-горе реформи могат да дадат резултати само при положение, че се съчетаят с изграждане на капацитет у преподавателите. Предложените промени в управлението трябва да бъдат съпроводени с формиране на лидерски умения сред преподавателите чрез обучения, обучения за кариерно развитие на учителите и преподавателите, както и чрез въвеждащо обучение на новите учители. За целта е добре МОН да създаде *Институт за развитие на ръководни кадри и преподаватели (ИРПКП)*. Институтът може да бъде базиран в един от водещите университети, след като е проведен открит конкурс за избора на съответния университет.

8. КЪМ СТРУКТУРИ И ПОЛИТИКИ ЗА НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ (НИРД) В ПОДКРЕПА НА ИНОВАЦИИТЕ

8.1 Последната плочка в пъзела на производителността, реден в настоящия доклад, са политиките в сферата на научните изследвания и развойната дейност (НИРД). Както беше споменато в началото, наличните емпирични данни показват, че инвестициите в НИРД дават положителен ефект върху ръста на производителността наред с всичко останало и чрез засилване на трансфера на технологии. И ако представените по-горе фактори – по-добро функциониране на продуктовите пазари и на пазара на труда и укрепване на образованието – могат да се отразят положително върху производителността в кратко- и средносрочен план, то България трябва да започне да отделя повече внимание на политиките си за НИРД, за да поддържа устойчив висок ръст на производителността с и в по-дългосрочен план.

8.2 Научните изследвания, технологичното развитие и възможността да се трансформират резултатите от научните изследвания в икономически и социални ползи играят все по-определяща роля за икономическото развитие и международната конкурентноспособност на страните. Глобализацията и бързият трансфер на знания чрез информационните и телекомуникационни технологии прави инвестициите в знание все по-ценни. Това включва генериране и усвояване на ново знание, придобито от научни изследвания и технологично развитие, инвестиции в образование и изследвания, въвеждане на най-добри практики, отвореност към социални, икономически и културни иновации.

8.3 Българската система на НИРД е изправена пред множество предизвикателства, но и пред добри възможности. Неотдавнашното присъединяване на страната към ЕС донесе нов конкурентен натиск, но отваря и нови възможности за по-добро функциониране на НИРД, на техните оперативни и финансови структури и инструменти. България се присъедини към ЕС във време, когато НИРД набират скорост и тежест в стратегиите на ЕС. Дневният ред от Лисабон, формулиран през март 2000 г., поставя амбициозната цел до 2010 г. ЕС да стане „най-конкурентната и динамична икономика на знанието в света, способна да поддържа устойчив икономически ръст с повече и по-качествени работни места, с повече икономическа и социална кохезия”. В Лисабон, а две години по-късно и в Барселона, са формулирани редица конкретни цели, свързани с качеството и количеството на научните изследвания.³⁴

8.4 Целите от Лисабон предвиждат всички страни-членки на ЕС да повишат инвестициите си за НИРД до 3% от БВП за периода до 2010 г., две трети от които – т.е. 2% от БВП – да бъдат финансирани от частния сектор. Постигането на тези цели изисква от страните-членки да усъвършенстват средата за частни инвестиции в НИРД, партньорства в сферата на НИРД, функциониране на стартиращи високотехнологични фирми. Както би могло да се очаква обаче, качеството и количеството на инвестициите в НИРД е много разнообразно в отделните страни. Постигането на тези цели – и в частност на целевата стойност на частните инвестиции в сектора – ще бъде сериозно предизвикателство за България, като не е реалистично да се очаква постигането на тази цел преди 2010 г. Но България може да ускори напредъка си в тази посока.

8.5 Представеният в Глава 8 на основния доклад анализ прави сравнение на българската система за НИРД и иновации със системите в други страни и намира доста слабости. Независимо от осъществените през последното десетилетие значителни промени в системата на НИРД и иновациите, България започва да изостава спрямо водещите в иновациите страни в Европа и в световен мащаб. Въпреки че българската образователна система произвежда сравнително голям брой компетентни научни работници, резултатите от изследванията не са особено големи, а самите изследвания са по-скоро базови (теоретични), отколкото приложни. Връзките между академичните институции и изследователските институти и фирмите не са добре развити и

³⁴ Лисабонските цели се отнасят най-вече за националното ниво, тъй като по-голямата част от инвестициите за НИРД се правят на това ниво. На изследователските програми на ЕС се падат едва около 5% от общите инвестиции за НИРД в страните-членки

фирмите финансират малко НИРД. Докато публичното финансиране на НИРД, изразено като процент от БВП, е около половината от лисабонската цел, делът на фирмите е едва една двадесета от нивото в някои от най-динамичните икономики на знанието. Предвид настоящата индустриална структура на България, бързото увеличение на финансираната от бизнеса НИРД е твърде невероятно и ще отнеме време. Отговорът се крие до голяма степен в конкурентността на продуктовите пазари и гъвкавостта на трудовите пазари в тези икономики, както и в техните образователни системи. Изграждането на икономика на знанието е дългосрочен въпрос, но колкото по-бързо се пристъпи към него, толкова по-добре. Ако България не предприеме незабавно решителни действия за преосмисляне на тези системи, пропастта между страната и европейските и световните лидери в иновациите ще продължи да се задълбочава.

I. ПОЛЗИ ОТ РЕФОРМАТА

8.6 Силен дългосрочен ръст на производителността не може да бъде постигнат без постоянен поток от иновации. В основата на иновациите лежи конкуренцията. Точно по тази причина в настоящия доклад се поставя толкова голям акцент върху подпомагането и насърчаването на конкурентни продуктови пазари и върху допълващите фактори, които са необходими за просперитета на тези пазари – гъвкави пазари на труда и качествена, с равен за всички достъп образователна система, формираща необходимите за икономиката знания и умения. НИРД обаче също имат значение. Тъй като в дългосрочна перспектива единствено високата производителност води до повишаване на жизнения стандарт, ползите от реформата на българската система на НИРД и иновации са очевидни.

II. ВАРИАНТИ ЗА РЕФОРМА

8.7 Сравненията и анализът, представени в Глава 8 на основния доклад, посочват няколко варианта за реформа, които правителството би могло да разгледа. Вариантите са групирани на такива, на които трябва да се обърне приоритетно внимание (“краткосрочни”) и такива, които са по-средносрочни по характер.

8.8 В *краткосрочна перспектива* вниманието следва да бъде насочено към следните пет области:

- **Повишаване дела на конкурентното финансиране на НИРД:** В България финансирането на НИРД, преди всичко от страна на бизнеса, е все още в ограничен обем и далеч под целите, заложили в дневния ред от Лисабон. С времето ще е необходимо този дял да се увеличи и да се подобри балансът на публичното и частното финансиране, както и този на институционалното и конкурентното финансиране. Наскоро България създаде инструменти за конкурентно финансиране на НИРД (например Националния иновационен фонд (НИФ) и Националния фонд за научни изследвания (НФНИ)), но техният дял в бюджетните разходи е все още малък и се засенчва от финансирането, което поддържа съществуващите институции (напр. Българската академия на науките (БАН) и Националния център за аграрни науки (НЦАН)). Конкурентното финансиране има няколко предимства. То дава възможност средствата да се разпределят пряко за нови изследователски области, вместо да се налага необходимите промени да бъдат постигнати чрез съществуващи изследователски програми или изследователски институции. В този случай е много по-голяма вероятността да бъдат избрани най-добрите предложения за изследвания. Възнаграждават се активните екипи, които вероятно биха използвали ефективно допълнителните средства. Освен това, повишаването на дела на конкурентното финансиране дава възможност за по-голямо участие на фирмите в процеса на НИРД. Вероятно не е случаен фактът, че цялото международно финансиране с изключение на това за големи международни проекти, се осъществява на конкурентна основа. Такава практика може да бъде създадена и прилагана и на национално ниво.

Конкурентното финансиране се прилага по-добре от независими агенции отколкото от министерства. Програмите за стратегически технологии също могат да бъдат разработвани и изпълнявани за ключови отрасли, чрез организиране на заинтересованите участници от фирмите и изследователските среди. Стратегическото

планиране и ръководство на подобни програми следва да бъде в ръцете на фирмите, които най-добре познават предизвикателствата и възможностите, пред които са изправени, и за които успехът може да бъде равнозначен на оцеляване. Тези програми могат да бъдат частично финансирани на конкурсна основа. Те могат да бъдат свързани и с европейските програми за технологични платформи, имащи за цел да предоставят на фирмите възможно най-добрата информация за нови оригинални или базисни технологии.

- **Поощряване на публично-частните партньорства в НИРД:** Публично-частните партньорства в НИРД гарантират, че НИРД са от значение за бизнеса и следователно биха имали икономически ефект чрез по-големите възможности за комерсиализация. Правителството би могло да подпомогне и насърчи публично-частните партньорства като постави като условие за отпускане на публично финансиране за НИРД – както за разпределяното на конкурсен принцип, така и за институционалното финансиране – наличието на съвместен екип с участие на бизнеса. Съвместните НИРД проекти с участието на фирми, университети и изследователски центрове ще бъдат особено важни за малките и средни предприятия (МСП), които едва ли биха могли да си позволят собствени изследователски отдели или материална база. Освен това, за да се гарантира, че резултатите от НИРД водят до икономически ползи, проектите за приложни изследвания като правило следва да включват корпоративни партньори.
- **Преценка на ролята на БАН:** Всички български изследователски институти биха имали полза от оценка на работата и ефекта от работата си но БАН – поради големината и потенциала си – има най-спешна нужда от такава оценка. Самата БАН с нейните 87 изследователски центъра е огромна – една от най-големите в Европа – и тази големина не изглежда особено оправдана в настоящия икономически и индустриален контекст в България. Това подсказва също, че съществува възможност за подобряване на ефикасността и ефективността на публичните ресурси. Част от материалната база в структурите на БАН е остаряла и не съответства на съвременните изследователски методи, а някои звена извършват изследвания в области и сектори, които вече не са жизнеспособни. Поради тези причини се препоръчва значителна, но внимателна преориентация на БАН, придружена с координирани усилия за пренасочване на извършваните от БАН изследвания към приложни НИРД, за да се отговори на потребностите на клиентите, включително индустриалните корпорации. Един внимателно планиран и изпълнен процес на реформи би могъл да направи БАН по-конкурентоспособна, би подобрил качеството на изследванията и би повишил техния ефект за българската икономика и общество. В допълнение към процеса на преценка на ролята на БАН, ефикасността може да бъде подобрена и чрез преглед на задълженията и ролята на НЦАН и на други съществуващи изследователски звена на подчинение на ресорните министерства, които изразходват близо една трета от държавния бюджет за НИРД. НЦАН би могъл да има много важна роля, предвид аграрно-промишления потенциал на България.
- **Въвеждане на системна оценка на политиките, институциите и програмите за НИРД:** Съществува належаща необходимост от въвеждане на системна, редовна и независима оценка на политиките, институциите и програмите за НИРД, която да оценява тяхното функциониране и ефекта от тях, както и да определя необходимите корекции и реформи. Очевидно до момента подобни оценки не са правени. Освен това е необходимо да се извършват редовни периодични оценки на всички механизми за финансиране (като например НИФ и НФНИ) по отношение на техните инструменти, методи на работа, ефекти и нива на финансиране.
- **Преосмисляне на институционалната среда за НИРД.** За да бъде в крак със световното развитие и да се издигне на световно равнище в определени ниши, за България ще е добре да преосмисли институционалната среда за НИРД. Сегашната двойна структура – две паралелни стратегии, две отговорни министерства и два координационни съвета – буди притеснения, тъй като научните изследвания и иновациите са взаимосвързани и връзката между тях трябва да бъде силна. С оглед подпомагане на хоризонталното сътрудничество би било добре да се помисли за преминаване към една по-обединена структура и координация на по-високо

управленско ниво, за да се придаде по-голяма тежест на въпроса. Въпросите на НИРД и иновациите и свързаните с тях дейности имат връзка с икономическите постижения на страната и ще придобиват все по-голямо значение в процеса на догонване на другите европейски страни и доближаване до технологичните лидери във все по-голям брой отрасли на икономиката.

8.9 В *средносрочен план* следва да бъде обърнато внимание на следното:

- **Увеличаване на финансираните от фирмите НИРД:** Увеличаването на инвестициите в НИРД от страна на фирмите е най-добрият начин за подобряване на резултатите и икономическите ефекти от НИРД в България. Понастоящем финансирането на НИРД е небалансирано, като правителството финансира две трети от всички инвестиции в НИРД. Тази ситуация е диаметрално противоположна на средната за ЕС15, ако се съберат прякото финансиране на НИРД от бюджета и непрякото финансиране чрез университетите. Българският модел на инвестиции в НИРД може и да е бил подходящ в периода на преход, както и на нивото на доходите тогава, но за да се улесни навлизането на страната в следващия етап от нейното развитие и да се повиши производителността, с времето ще е необходимо да се увеличи делът на частния сектор в инвестициите за НИРД. Предизвикателството се състои в това как да се убедят българските предприятия да осъзнаят интереса си от увеличаването на разходите за НИРД.

Предвид настоящата отраслова структура на България, бързото повишаване на финансираните от фирмите НИРД изглежда твърде невероятно. Това е процес, който ще отнеме време. Правителството може да подпомогне и насърчи финансирането на НИРД от фирмите най-добре чрез създаване на благоприятна среда, която ще насърчава ръста на това финансиране с течение на времето. От казаното в предишните глави става ясно, че процесът включва преди всичко осигуряване на регулаторна среда, която подпомага и насърчава конкуренцията и улеснява фирмите, в това число и чуждестранните, при навлизането им на пазара и излизането от него, тъй като свободните пазари, търсещи най-добрите решения, принуждават фирмите да генерират иновации и да повишават производителността си, за да запазят позициите си. Необходимо е ефективно прилагане на законодателството за защита на интелектуалната собственост, както и безпрепятствен достъп до пазара на ресурси, като например на капитали, суровини и материали и необходимата информация. И в заключение, пазара на труда трябва да бъде достатъчно гъвкав, за да могат хората свободно да преминават от по-нископроизводителни към по-високопроизводителни отрасли и дейности.

- **Стимулиране на НИРД в университетите:** Вариантите за реформа, представени в предходната глава във връзка със системата на висшето образование, ще доведат не само до по-високо качество на образованието, но и ще улеснят и насърчат развитието на НИРД. Изследователската дейност в университетите би могла да бъде подпомогната и чрез обвързване на учебните програми с изследователските дейности. Това ще помогне и за запознаване на студентите с изследователските методи, за повишаване на техния интерес и компетенции за професионална работа след завършването им. Ще бъде необходимо активно да се поощрява работата по дипломни работи, свързани с нужди на развитието на фирмите. Освен че би стимулирало преминаването към по-приложни изследвания и намиране на решения на практически проблеми, това би създавало канал за наемане на студенти на работа във фирмите. Както бе посочено в глави 4-7, укрепването на връзките между системата на висшето образование и пазара на труда е приоритет.
- **Въвеждане на нови инструменти за конкурентно финансиране:** С времето би могъл да бъде разработен портфейл от допълнителни инструменти за конкурентно финансиране, задоволяващи по най-добър начин конкретни нужди. Най-голяма полза за университетите, изследователските институти и може би МСП биха имали безвъзмездно отпуснатите средства (от НИФ и НФНИ), например под формата на ваучери, за по-големите фирми биха били подходящи рисковите заеми, а за високотехнологичните компании – рисков капитал по схемата споделяне на риска

срещу дял от печалбата. Докато настъпи подобна ситуация, обаче, препоръките за „увеличаване на финансираните от фирмите НИРД” си остават в сила.

9. ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ПОСЛАНИЯ

9.1 За да подпомогне и насърчи сближаването на доходите с тези в останалите европейски страни, България трябва да увеличи заетостта и производителността, като предприеме действия в няколко посоки. Анализът в настоящия доклад очертава четири основни области, в които е необходимо да се предприемат мерки:

- Повишаване на заетостта;
- Улесняване мобилността на работната сила;
- Преодоляване на дефицита на умения и знания;
- Укрепване на НИРД.

9.2 По отношение на заетостта България се справя добре (първото основно послание), но това все още не може да се каже за останалите три основни послания – улесняване мобилността на работната сила, преодоляване на дефицита на умения и знания и укрепване на НИРД – а всички те са начини за ускоряване на растежа на производителността. Наличието на мобилна работна сила, която при появата на възможности се премества от работни места и отрасли с ниска производителност към такива с висока, се очертава като основен момент в стремежа към повишаване на производителността. Политиките и регулирането на продуктовия пазар и пазара на труда въздействат върху степента на мобилност и в тази връзка представляват ключови лостове за осъществяването на промяна. Наличието на висококвалифицирана и технически подготвена работна сила на свой ред е съществено за ефективното усвояване и адаптация на технологиите, докато научноизследователските дейности облекчават трансфера на технологии като помагат на фирмите да се информират за техническия прогрес.

9.3 Всички варианти за реформи, представени в предходните секторни глави, могат да бъдат сведени до четирите основни послания (вж. Таблица 9.1). Тъй като някои от препоръчаните реформи на продуктовите пазари и пазара на труда биха стимулирали както заетостта, така и мобилността на работната сила, съществува неизбежно припокриване между препоръките в тези две области. За сравнение, по отношение на уменията и НИРД очертаните теми и сектори са едни и същи.

Таблица 9.1: Пътна карта на вариантите за реформи по основни послания

Цел	Краткосрочни варианти за реформи	Средносрочни варианти за реформи
Повишаване на заетостта	<p><u>Политики на пазара на труда:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Преоценка на трудовото законодателство и регулиране на труда при съблюдаване на европейските изисквания • Пренасочване на акцента от активните мерки на пазара на труда (АМПТ) към подкрепа на търсенето на работа и засилване на наблюдението и оценката на тези мерки • Преразглеждане на механизма за определяне и размера на минималната заплата • Преразглеждане на правилата за право на обезщетение за безработица <p><u>Регулиране на продуктовите пазари:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Минимизиране административното бреме за бизнеса, включително на пречките пред навлизането и излизането на фирмите от пазара 	<ul style="list-style-type: none"> • По-нататъшно намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху доходите от труд по финансово устойчив начин • Укрепване на статистиката за пазара на труда
Преодоляване на дефицита на умения и знания	<p><u>Основно и общо средно образование:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Създаване на ясен и реалистичен график за осъществяване на реформите с цел улесняване оптимизацията на училищната система • Наблюдение на ефекта от реформите и въвеждане на външна оценка на резултатите от образователния процес • Намаляване на централното регулиране на хорариума на учителите и големината на паралелките • Въвеждане на управление на ниво училище и делегирани бюджети <p><u>Професионално обучение и образование:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Въвеждане на финансиране на ученик в професионалните училища <p><u>Висше образование:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Финансиране на институциите във висшето образование на база реален брой приети студенти • Укрепване управлението на университетите чрез създаване на настоятелства и съвет по висшето образование • Укрепване на връзките с пазара на труда • Въвеждане на матурата като приеман изпит 	<ul style="list-style-type: none"> • Реинвестиране на икономите в мерки, стимулиращи качество на образованието и равен достъп до образователни услуги • Прием в ПОО само след завършване на задължителното образование • Разработване на учебни програми на професионалните училища като се цели баланс между професионални и общообразователни предмети • Създаване на регионални колежи с професионална насоченост • Създаване на национална квалификационна рамка и квалификационен орган с цел укрепване на ученето през целия живот • Повишаване на таксите за обучение във ВУЗ и създаване на схема за студентски заеми • Въвеждане на свързан с резултатите компонент при финансирането на институциите във висшето образование • Консолидация на университетите и институциите във висшето образование • Укрепване на оценката и акредитацията на университетите и техните програми • Постоянно обучение на преподавателския състав в училищата и вузовете • Подпомагане и насърчаване на финансираните от фирмите НИРД • Подпомагане и насърчаване на изследванията в университетите • Въвеждане на нови инструменти за конкурентно финансиране
Укрепване на НИРД	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличаване дела на конкурентното финансиране на НИРД • Подпомагане и насърчаване на публично-частните партньорства в областта на НИРД • Преосмисляне на ролята на БАН • Въвеждане на систематично оценяване на НИРД • Преосмисляне на институционалната среда за НИРД 	

Таблица 9.2: Пътна карта на вариантите за реформи по основни послания
(продължение от предишна страница)

Цел	Краткосрочни варианти за реформи	Средносрочни варианти за реформи
<i>Улесняване на мобилността на работната сила</i>	<u>Политики на пазара на труда:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Разработване и стимулиране на ученето през целия живот • Преоценка на трудовото законодателство и регулиране • Пренасочване на акцента от активните мерки на пазара на труда (АМПТ) към подкрепа на търсенето на работа и засилване на наблюдението и оценката на тези мерки 	<ul style="list-style-type: none"> • Включване на сдружения на работодатели
	<u>Регулиране на продуктовите пазари:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Минимизиране административното бреме за бизнеса, включително на пречките пред навлизането и излизането на фирмите от пазара • Продължаване на приватизацията и премахване на специалните права на глас на държавата в приватизирани фирми • По-нататъшно опростяване на системата от лицензи и разрешителни 	

10. ПОСЛЕДИЦИ ЗА БЮДЖЕТА И КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

I. ПОСЛЕДИЦИ ЗА БЮДЖЕТА

10.1 Всички предлагани в настоящия доклад варианти за реформи биха могли да бъдат осъществени в рамките на настоящата бюджетна рамка в България за периода 2007 – 2009 г. Инвестиционните разходи биха могли до голяма степен да бъдат покрити с безвъзмездно финансиране от ЕС. Това ще изисква и съфинансиране от държавния бюджет, но общата сума може да бъде от порядъка на 15 – 20 милиона евро, което представлява приблизително 0,06 – 0,08% от БВП. Дори и тези цифри биха могли да се впишат лесно в предварителните бюджетни разчети по оперативните програми (ОП), тъй като всички те са съвместими с целите на ОП. Допълнителните текущи разходи по тези мерки, взети заедно, са незначителни в сравнение с потенциалните икономии. Това създава възможност за запазване на значителна част от реализираните икономии в съответните министерства, което ще стимулира бързото и ефективно провеждане на реформите от тяхна страна. За да се случи това е необходимо силно лидерство, което да изгради разбиране и консенсус за осъществяването на реформите. Тъй като висшите политически ръководители в България вече са обмислили и планирали някои от тези реформи, това би следвало да е възможно. В настоящият доклад е направен опит за оценка на някои ползи от реформите, които могат да бъдат значителни, с което да се подпомогне процесът на определяне на приоритетите. Подробностите са представени в Глава 9 на основния доклад.

II. КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

10.2 Голяма част от успеха на предлаганите в този доклад реформи зависи от капацитета на българските институции. Много от промените са комплексни, сложни и засягащи дълбоки интереси. Независимо от евентуалните ползи, които могат да бъдат извлечени от прилагането им, губещите от тях в краткосрочен план ще се съпротивляват. Тази ситуация изисква силно и убедително лидерство, за да се обясни значението и ползата от реформите и да се намали съпротивата срещу тях, но също така и решителност те да се проведат докрай. Процесът ще наложи и въвличане на много институции и личности от всички нива на държавното управление.

10.3 Наличните данни показват, че в някои отношения капацитетът на българските институции изостава спрямо останалите европейски държави. Доказателства в подкрепа на това бяха представени Глави 3 и 9 на основния доклад, заедно с определените конкретни области, където има слабости. Точно този капацитет за изпълнение, а не разходите, свързани с реформите, представлява повод за загриженост. Дори това, обаче, е нещо относително. Различните показатели за качеството на управление и капацитет за изпълнение по правило са тясно свързани с БВП на глава от населението, така че е само въпрос на време капацитетът на българските институции да догони ръста на БВП на глава от населението. Проблемът на България е свързан с демографското предизвикателство и голямото разстояние, което страната трябва да навакса, за да постигне конвергенция с ЕС15, което означава, че е необходимо да се отбележат свръхпостижения на фронта на производителността, а оттам и в развитието на институционалната рамка, за да стане възможно наваксването с бързи темпове .