

БОРБАТА С БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ

МАКРОИКОНОМИКА, ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА,
ЧОВЕШКИ КАПИТАЛ, ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ



ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИКА
И МЕЖДУНАРОДНИ ОТНОШЕНИЯ

ФОНДАЦИЯ „ФРИДРИХ ЕБЕРТ“

БОРБАТА С БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ
МАКРОИКОНОМИКА, ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА,
ЧОВЕШКИ КАПИТАЛ, ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ

Под общата редакция на проф. Ганчо Т. Ганчев

2013 г.

ПРЕДГОВОР

Говоренето за бедност в началото на ХХІ век в страна-членка на Европейския съюз на пръв поглед може да звучи като анахронизъм и да изглежда парадоксално. Както и да предизвиква много въпроси. Не е ли това бедността на богатите? Или бедността на сравнението - с още по-богатите, но не и с по-бедните? Или пък става дума за психологически феномен, произтичащ от неоправдани очаквания за рязко подобряване на качеството на живота след присъединяването към ЕС? И изключение ли е България сред останалите страни-членки на ЕС, или излизането на този проблем на преден план е тенденция, свързана с ударите на световната икономическа криза върху общественото благоденствие и най-вече – върху средната класа? И доколко е относително цялостното разбиране за бедност в съвременния свят, в който в резултат на глобализацията социалната проблематика (бедност, безработица, пандемии и т.н.) също излиза извън границите на националната държава и се превръща в проблем на цялото човечество?

Очевидно високата степен на драматизъм, с която днес се говори за бедността в България, има своите основания. И постепенно тази тема заема все по-централно място в обществения и политически дебат. Отговор на тези въпроси може да се търси обаче само въз основата на анализа на целия комплекс от икономически и социални фактори, които генерират и влияят върху проблема с бедността. Стремешът на настоящата разработка е не просто да се даде снимка на ситуацията в момента, а да се проследят процесите в перспективата на тяхното развитие, както и да се предложи защитим интегрален показател, който да позволи обективна проследимост на тези процеси на ежегодна база.

Изследването „Борбата с бедността в България: макроикономика, фискална политика, човешки капитал, евроинтеграция“ е осъществено от екип икономисти по проект на Института за икономика и международни отношения и Фондация „Фридрих Еберт“.

Любомир Кючуков
Директор
Институт за икономика и
международни отношения

Регине Шуберт
Директор
Фондация „Фридрих Еберт“
Бюро България

СЪДЪРЖАНИЕ

Използвани съкращения.....	7
Увод.....	8
1. Бедността като основен проблем на икономическото развитие на България, проф. д-р Г. Т. Ганчев	11
1.1. Бедността: теоретични проблеми.....	11
1.2. Бедността в България: факти и тенденции	15
1.3. Борбата с бедността в контекста на НПР, Конвергентната (2011) програма и проекта за Национална стратегия за интеграция на ромите в Република България (2012-2020)	36
1.4. Бедността в България: изводи и препоръки.....	43
1.5. Използвана литература.....	50
2. Данъчната система и бедността, проф. д-р Чавдар Николов.....	51
3. Някои основни проблеми пред развитието на човешкия капитал в България, доц. д-р Преслав Димитров.....	59
3.1. Теоретични аспекти на развитието на човешкия капитал.....	59
3.2. Националната политика в областта на науката като фактор за развитието на човешкия капитал	61
3.3. Влияние на трудовите злополуки върху човешкия капитал.....	72

3.3.1. Кратко въведение в проблема, злополуките като инструментална променлива, отчитаща динамиката на човешкия капитал	72
3.3.2. Методология и прогнозни резултати	75
3.4. Интерпретации на прогнозите и изводи.....	81
3.5. Използвана литература.....	84
4. Използване на структурните фондове на Европейския съюз в борбата с бедността в България, доц. д-р Десислава Стоилова	87
4.1. Програмиране на помощта от структурните фондове в България през периода 2007 – 2013 г.	87
4.2. Финансиране на политиката за икономическо и социално сближаване през периода 2007 – 2013 г	92
4.3. Използване на оперативните програми в борбата с бедността в България през периода 2007 – 2013 г	95
4.4. Основни изводи	117
4.5. Литературни и информационни източници.....	119

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БВП- брутен вътрешен продукт

ЕС- Европейски съюз

ИПЦ- индекс на потребителските цени

НПР- Национална програма за реформи

ОП- Оперативна програма

ОПАК- Оперативна програма административен капацитет

ОПОС- Оперативна програма околна среда

NUTS- Nomenclature of Territorial Units for Statistics

УВОД

Бедността е централен проблем на социално-икономическото развитие на България. Това е така, защото поначало повишаването на благосъстоянието е цел на всяка отговорна икономическа политика, а България е най-бедната страна в ЕС. Бедността е в основата на катастрофалните демографски тенденции, заплашващи съществуването на българския етнос и българската държава. България може дори да се окаже една от малкото държави в света, която ще се сблъска с изключително сериозни проблеми и рискове, поради неспособността си да се справи с проблемите на бедността.

Независимо от това, борбата с бедността видимо не е приоритет на нито едно правителство през последните поне 20 години. Обратното, чисто идеологически цели, като преход от командна към пазарна икономика, раздържавяване, макроикономическа стабилност или просто извършването на „реформи“, доминират публичното пространство. Разбирането, че преодоляването на състоянието на бедност, изразяващо се в социално изключване, безперспективност, безработица и унизително ниски доходи, е необходимо за оцеляването на България, е все още изключение, а не правило.

Настоящото изследване е разделено на четири части. Първата част е посветена на бедността като основен проблем на икономическото развитие на България. Втората част разглежда данъчната система в контекста на бедността, третият раздел анализира проблемите на човешкия капитал и четвъртата част е фокусирана върху използването на структурните фондове на ЕС в борбата с бедността.

Основната идея на първата глава е това, че бедността по същество никога не е разглеждана като сериозен икономически проблем от българските политици. Нещо повече, ниските доходи и работни заплати, ниското данъчно облагане, ниският дял на държавните разходи в структурата на БВП, респективно недостатъчните социални трансфери, практически винаги са се разглеждали като сериозно конкурентно предимство на България. Тази теза продължава да доминира икономическата политика и досега. Нещо повече, делът на държавните разходи в БВП е законово ограничен до равнище, значително по-ниско от това в ЕС, допустимият бюджете-

тен дефицит също е ограничен до ниво, по-ниско от изискванията на Маастрихтските конвергентни критерии. Всичко това продължава да способства за възпроизвеждане на бедността.

Анализът в първата част показва, че социалното разслояване в никакъв случай не е конкурентно предимство на страната, обратно, то е корелирано с поддържането на ниски доходи. В тази връзка се предлага показател, наречен икономическа ефективност на неравенството, който отразява връзката социално неравенство-доходи на глава от населението. Предлаганият индикатор показва, че България съчетава най-голямо разслояване с най-ниските средни доходи в ЕС. Системното изчисляване на този показател ще позволи правилното позициониране на България в сравнение с останалите европейски страни-членки на ЕС и ще облекчи проследяването на динамиката на социално-икономическата политика на България.

Първата част на изследването обосновава извода, че борбата с бедността изисква както промяна в макроикономическата политика в посока на по-висок икономически растеж и по-висока норма на държавно преразпределение на БВП, така и мерки на социална защита, като по-високи социални трансфери, повишаване на пенсионните плащания и увеличаване на разходите за здравеопазване. Съществуващите сега правителствени документи, като Националната програма за реформи и Националната стратегия за интеграция на ромите не са финансово обезпечени, разчитат на нереалистични макроикономически параметри и политики, не предвиждат промени в структурата на данъчното облагане и преразпределителните процеси, не са обвързани с адекватни реформи в образованието, здравеопазването и иновационната политика. Това означава, че със съществуващите инструменти целите в областта на борбата с бедността не могат да бъдат решени.

Втората част на изследването проследява връзката между данъчното облагане и бедността. Обосновава се тезата, че ниското плоско данъчно облагане без необлагаем минимум е една от причините за социалното разслояване и бедността. Друг проблем на данъчната система у нас е прекомерното обвързване с косвените, при това недиференцирани по групи стоки данъци. Връщането

към прогресивното данъчно облагане е едно от условията за намаляване на социалното разслояване и успешна борба с бедността.

Третата част на изследването е посветена на развитието на човешкия капитал. Въздействието на последния върху бедността се анализира главно в контекста на хипотезата на Шулц за решаващата роля на човешкия капитал по въздействието на вътрешни и външни икономически шокове. Основната работна хипотеза е, че най-бедната страна в ЕС би следвало да бъде и последна от гледна точка на развитието на човешкия капитал. Тази хипотеза се потвърждава, което означава, че прогрес в борбата с бедността е невъзможен без радикални промени в областта на образованието, научно-техническия прогрес и иновациите.

Една от задачите на третата част е да се направи опит за прогнозиране на развитието на човешкия капитал в България. За тази цел е използвана инструментална променлива, свързана с човешкия капитал, а именно броя на производствените злополуки. Изборът на тази променлива не е случаен, тъй като в случая имаме почти едновековен времеви ред, позволяващ извличане на сигнали за вътрешната динамика на производствените процеси. Анализът показва, че без промени в икономическата, образователната и иновационната политика, обезценяването на човешкия капитал ще продължи, като въздействието върху бедността ще бъде негативно.

Последната глава е посветена на използването на структурните фондове на ЕС. Този въпрос е от фундаментална важност, тъй като една от основните цели на европейското финансиране е кохезията, т.е. преодоляването на съществените различия в степента на развитие на отделните региони и страни в ЕС. Изследванията показват, че засега използването на еврофондовете като инструмент за борба с бедността в България не е достатъчно ефективно. При това, основната част от средствата по европейските програми в България се насочва към регионите с относително по-висок доход на глава от населението, което не способства за преодоляване на социално-икономическото разслояване в нашата страна. Това налага по-интензивно и по-фокусирано използване на еврофондовете през новия програмен период 2014-2020 г.

1. Бедността като основен проблем на икономическото развитие на България, проф. д-р Г. Т. Ганчев

1.1. Бедността: теоретични проблеми

Бедността може да се дефинира като „значително лишаване от благосъстояние“ (World Bank, 2000). Тя се измерва в парично изражение, като недостатъчен за покриване на определени потребности доход или като физически обем на потребление под даден праг на задоволяване на основни човешки потребности.

В по-широк план бедността е свързана със способността на индивида да съществува и се развива в определено общество. Бедните хора не притежават базови способности, те имат нисък доход, неадекватно образование, влошено здраве, чувстват се безпомощни или са лишени от политически права. Бедността на една държава възпроизвежда тези проблеми както вътре в страната като социална диференциация и усещане за неравностойно положение на отделни социални групи, така и в междудържавните отношения, които поставят бедните страни в състояние на зависимост и изолация.

Счита се, че причините за бедността в напредналите страни са свързани или с личен провал, който не заслужава социална компенсация от страна на държавата (Newman, 1999) или със структурен дефект на икономиката и обществото (Rank, Yoon, and Herschl, 2003). Същото разграничение може да се направи и международен план- бедните страни са бедни, поради неадекватна икономическа политика или вследствие неравноправни международни икономически отношения. Последното може по принцип да бъде изключено по отношение на ЕС, където конвергенцията, т.е. сближаването на равнищата на доходите в отделните страни, е основна икономическа цел (виж например: European Parliament, 2013).

От своя страна, структурните дефекти на икономиката се проявяват главно чрез пазара на труда, който не създава достатъчно

работни места или заплащането на заетите е недостатъчно за покриването на определен жизнен минимум. Структурните дефекти имат както микроикономически, така и макроикономически измерения. Структурните дефекти почти винаги са свързани с недостатъчни инвестиции в човешкия капитал.

Бедността в развиващите се страни често е свързана с действието на допълнителни причини. Редица автори (Grondona, 2000; Harrison, 2000; Lindsay, 2000) подчертават значението на културните фактори. Определени национални култури създават благоприятни условия за икономически растеж и намаляване на бедността, докато други традиционни социално-културни структури са враждебни към икономическия прогрес.

България може да бъде причислена към групата на посткомунистическите държави, като същевременно притежава много характеристики на развиващ се пазар. Бедността в България е продукт както на структурни дефекти на трансформиращата се икономика, така и на силно изразени социално-културни и етнически особености. Последните засягат ромското и частично турското етническо малцинство. Това означава, че не съществува елементарна стратегия за справяне или намаляване на бедността.

Преодоляването на проблемите на бедността предполага провеждането на социално икономическа политика.

Самата политика е единство на цели и инструменти, разположени във времето. Отговорът на много от въпросите за икономическата политика, насочена към намаляване на бедността и политиката по отношение на ромския етнос, към когото се отнася значителна част от бедните в България, зависи от целите, които се поставят пред нея. Ако обществото вижда своята задача просто в това, да се намали бедността чрез фискални трансфери, то ориентацията на анализа е в посока на повишаване ефективността на тези преразпределения.

При положение, че целта на политиката е цялостната интеграция, т.е. доближаване на основните социално-икономически

параметри (заетост, доходи, образование, здравен статус) на ромското население и останалите социално уязвими групи до средните за основната част от населението на България, то политиката предполага друга ориентация и значително по-дълъг времеви хоризонт. Ако допуснем, че целта на политиката е още по-широка, а именно- да се постигне по-високо равнище на социална удовлетвореност не само за социално уязвимите, но за обществото като цяло, включително промяна на позицията на България като най-бедна държава в ЕС, то подходът следва да бъде базиран върху още по-дълъг времеви хоризонт и да отчита преките и косвени ефекти и взаимодействия в рамките на цялостната социално-икономическа система и взаимодействието с партньорите в контекста на европейската икономическа интеграция.

Очевидно, само последният подход е в състояние да гарантира устойчиви резултати от провеждането на политика на намаляване на бедността и „включване“ на ромите. Не по-малко сложен е въпросът за инструментите на икономическата политика. При един либерален подход, можем да приемем, че силите на конкуренцията ще доведат до постепенно изравняване на икономическото положение на социално слабите с това на останалата част от населението, като минимум по отношение доходите и заетостта. Това засяга както българската икономика в частност, така и процеса на конвергенция в ЕС.

За съжаление, социално-културната обособеност на ромското население у нас и дефектите на пазара силно затрудняват чисто пазарното интегриране. Ако приемем, че в случая с ромското малцинство и социално уязвимите слоеве като цяло, имаме някакъв вариант на провал на пазара (market failure), то възниква въпросът каква политика следва да се възприеме. В условията на несъвършен пазар по принцип няма универсални решения. Трябва да се отчита спецификата на ситуацията в България, тук и сега.

Целта на икономическата политика (инвестиране в развитието на човешкия капитал на социално уязвимите слоеве) не е на-

силственото включване в икономическата система, а даване на възможност за рационален избор в конкурентна пазарна среда, при спазването на ясни правила, като отделните индивиди се насърчават да следват по разумен начин своите собствени лични интереси. Аналогично и положението в рамките на ЕС като цяло. Конвергентната политика представлява подпомагане на инвестициите в човешки капитал и инфраструктура, които подкрепят догонващото развитие на относително по-бедните страни.

Стратегията на намаляване на бедността, върху която в немалка степен се базира политиката на Световната банка и ЕС, е свързана с т. нар. хипотеза на Шулц (King, Montenegro & Orazem, 2010). Тази хипотеза се свежда до идеята, че при въздействието на позитивни и негативни макроикономически шокове, наличието на либерална, гарантираща свободно движение на икономическите ресурси икономика, позволява повишаване на рентабилността на инвестициите в човешки капитал. Т.е. хипотезата на Шулц комбинира либералния подход към развитието на икономиката с насърчаване инвестициите в човешки капитал. Това означава, че наличието на квалифицирана работна сила позволява по-лесно абсорбиране на негативните шокове и по-добро използване на периодите на растеж.

Независимо от стратегическата ориентация към нарастване на инвестициите в човешки капитал като основен инструмент за борба с бедността, огромно значение има и както политиката на преразпределение с оглед пряко подпомагане на социално слабите слоеве на населението, така и политиката на доходи, които биха могли да отслабят социалната поляризация. В тази връзка възниква въпросът какво е отражението на социалната политика върху икономическото развитие и възможно ли е чисто социалните мерки да насърчат икономическия растеж, противно на ортодоксалната пазарна теза, че социалното неравенство е положително корелирано с икономическата ефективност и растежа.

1.2. Бедността в България: факти и тенденции

Официалните данни за бедността в България се базират на единната методология, прилагана в ЕС. Към групата на бедните или застрашените от риск за бедност се отнасят хората с доход под 60% от медианния доход за съответния период. При този подход процентът на бедност зависи не само от линията на бедност, но и от разпределението на доходите. Например, при увеличаване на минималната работна заплата с темпове, по-високи от средните, процентът на бедност би следвало да намалее при други равни условия. През последните години относителният дял на хората под чертата на бедността е сравнително стабилен. Все пак относителният дял на бедните нараства от 18,4% от общия брой на населението през 2005 до 21,8 през 2008 г. и 22,3 % през 2011. По този показател България е на последно място в ЕС след Румъния. На първо място е Чешката Република с 10% от населението застрашени от бедност. Същевременно, абсолютният брой на бедните в България нараства за периода 2005-2008 г. от 1, 417 хиляди до 1,696 хиляди.

Друг показател, използван в ЕС е т.нар. риск от бедност и социално изключване. По този показател през 2011 г. България също е на последно място в ЕС с 49% от населението (Eurostat, 2012), следвана от Румъния и Латвия с 40%, Литва 33%, Гърция и Унгария с по 31% и др.

Може би най-важният фактор за бедността е образованието в съчетание с етническата принадлежност. Сравнително изследване за бедността на българското и ромското население, проведено от фондация „Отворено общество“ през 2011 г. показва, че и при българското и при ромското население образованието е изключително важен фактор, детерминиращ бедността. Например, при българите с висше образование едва 5,68% са бедни. Същевременно, при българите без образование или само с начално образование този показател е 23,8 и 34,1%. При ромите без образование и с начално образование равнището на бедност е съответно 100 и 64%.

При това, равнището на образование сред ромското население е значително по-ниско, в сравнение с българското. Например, делът от хората с начално или по-ниско образование сред ромите е 60,58%, докато при етническите българи този показател е 6,3. Може да се каже, че преодоляването на образователната пропаст между ромското население и останалото население на страната е ключов проблем за намаляване на бедността. Причината за силната връзка между образованието и бедността трябва да се търси както в това, че в съвременните икономики се създават работни места предимно за високообразована работна сила, така и във факта, че високото образование предполага по-активно търсене на работа и по-висока склонност към мобилност и поемане на риск.

Специално изследване на Световната банка, проведено през 2004 г. в България, показва силна зависимост между бедността и териториалното разпределение на работната сила. Първо, бедността в градските райони е около два пъти по-ниска от тази в селските (Ivashenko, 2004). Същевременно, бедността в селските райони е също неравномерно разпределена, тя е по-силно застъпена в районите с преобладаващо ромско и турско население. Съществуват области и общини с много висока концентрация на бедност (около и над 40%) в североизточна, централна и югоизточна България. Това са райони главно с компактно турско население. Ромската бедност е относително равномерно разпределена в страната, но обхваща специфични квартали във всички големи населени места.

Високата регионална концентрация на бедността предполага ниска мобилност на работната сила. Това се потвърждава от някои изследвания на Световната банка, според които българската работна сила, заедно с румънската, се характеризира с най-ниска мобилност в ЕС. Ниската мобилност е корелирана с ниска заетост, висока безработица и бедност. Това, от своя страна, е свързано с проблеми на пазара на труда (търсенето на работна сила не се съпровожда с адекватно повишаване на работната заплата)

и липса на подходящи жилищни условия за бърза миграция на работници към тези, региони, където има повишено предлагане на работни места. Сериозен проблем е и разминаването между структурата на търсене и предлагане на работна сила.

Независимо от тези общи констатации, трябва да се отбележи, че при ромското население в частност се наблюдават и тенденции към засилване на мобилността, особено тази, свързана със сезонни работи и заетост в сивия сектор (Томова, 2011). Има и определено нарастване на мобилността в резултат от членството на България в ЕС. Последното обстоятелство е и един от факторите за известно подобряване на жизненото равнище на ромското население в периода, предшестваш глобалната икономическа криза.

Иконометрични изследвания на Световната банка показват, че равнището на бедност в териториален разрез се влияе от следните фактори- равнище на неграмотност, образование, относителен дял на населението от ромски и турски произход, гъстота на населението, дял на дългосрочно безработните, средна заплата, относителен дял на собствените приходи на съответната община, гъстота на населението, продажби на глава от населението, състояние на инфраструктурата и др. Тези фактори очевидно влияят и върху общото равнище на бедност.

Разбира се, такива обясняващи променливи, като средна работна заплата, продажби на глава от населението, състояние на инфраструктурата и стабилността на местните финанси, от своя страна са функция на макроикономически параметри, като икономически растеж, преразпределение на доходите чрез държавния бюджет, възможност за ползване на предприемачески и структурни фондове на ЕС и т.н.

Друг основен фактор за изпадане в състояние на бедност е и възрастта- почти 40% от хората над 65 годишна възраст са бедни, като този процент е особено висок при жените.

Поддържането на относително невисок дял на бедност за населението като цяло е резултат на преразпределението чрез со-

циалното подпомагане и пенсионната система. Без социалните трансфери относителният дял на бедните би бил средно около 40%, а при хората над 65 години- над 80 на сто, т.е. фискалното преразпределение намалява показателите за бедност почти два пъти. Това означава, че съществуват сериозни структурни проблеми, свързани с пазара на труда и способността на икономиката да създава достатъчно количество добре платени работни места. Преразпределението чрез бюджета е причината за относително нивисоката степен на поляризация на доходите в България- коефициентът ДЖИНИ се колебае около 34-35 през последните години. Все пак, този коефициент е между най-високите в ЕС.

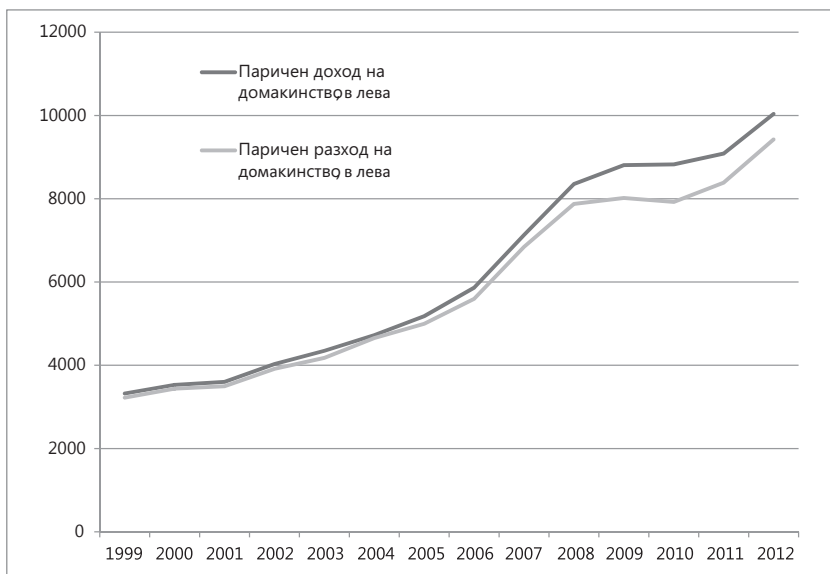
Сериозен фактор за изпадане в състояние на бедност е семейното положение. Най-бедни са семействата с двама възрастни с три или повече деца- почти 68 на сто от съответната група през 2008 г. Този тип семейно положение е характерен за ромската етническа група. Много висок е процентът на бедност при самотните възрастни хора- 60-70 на сто.

Бедността е относително ниска при заетите- 6-7 на сто. Този показател е близък до средния за ЕС. Това означава, че работещите бедни са относително малка част от социално уязвимите групи. Трябва да се има предвид обаче, че при заетите на непълно работно време делът на хората с ниски доходи е доста висок- 24,4%. При незаетите и безработните процентът на бедност нараства до 37 и 52 на сто съответно. Трябва да се отчете също, че България е страна с относително висок дял на дългосрочно безработните – почти 3 процента от активното население през 2008 г. (Eurostat 2009). Висок е делът на бедните и при пенсионерите- 36,5%. Причината за относителната бедност на пенсионерите е ниският процент на заместване на дохода- 34%.

Тъй като данните за бедността са относително стари- до 2008 г., можем да допълним картината с информация за паричните доходи през последните години.

Графика №1

Годишни парични доходи и разходи

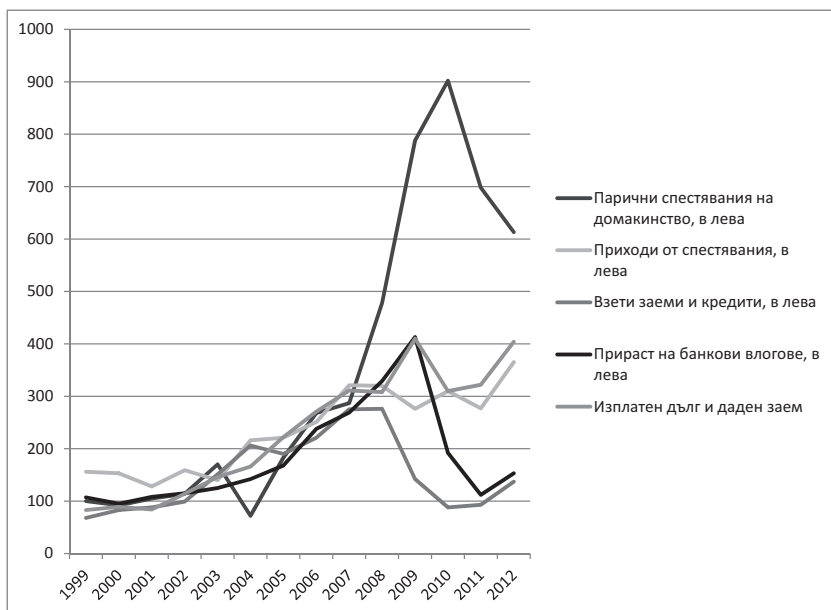


По данни на НСИ

Както се вижда от Графика №1, годишните парични доходи в номинално изражение на едно лице стагнират в годините на кризата, като отбелязват известно номинално повишение през 2012 г.. При това разходите изостават, което означава нарастване на личните спестявания и свиване на вътрешното търсене. В реално изражение свиването е още по-голямо. Това е типично поведение в очакване на влошаване на икономическата ситуация.

Графика №2

Спестявания и финансиране средно на домакинство



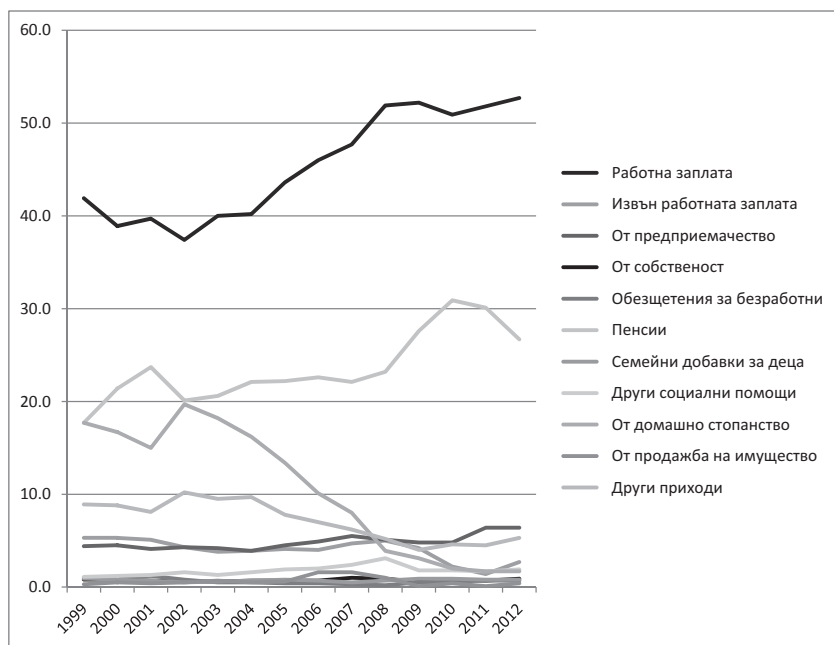
По данни на НСИ

На Графика № 2 са представени данни за паричните спестявания, инвестиране на паричните средства, ползване на заеми и доходи от спестявания. Тези данни са важни, тъй като позволяват да се анализира възможността за проявлението на т.нар. парадокс не спестяването (thrift paradox), водещ до задълбочаване на негативните тенденции в условията на криза. Парадоксът на спестяването се състои в това, че в период на криза увеличаването на индивидуалните спестявания води до свиване на търсенето, намаляване на дохода и в последна сметка до намаляване на спестяванията.

В условията на финансиализирана икономика, т.е. икономика с развит финансов сектор и отсъствие на натурална размяна, парадоксът на спестяването може да се прояви в неспособността на банково-финансовата система да мобилизира нарастващите спестявания и да ги трансформира в инвестиции или потребителски кредити, с което да способства за свиване на вътрешното търсене. Това може да се реализира при нарастване на ликвидността на банковата система, т.е. при увеличаване дела на средствата, заделени от банките за ликвидни резерви и неинвестирани в икономиката, както и при изтичане на парични спестявания извън страната. И двата процеса са характерни за българската банкова система след 2009 г.

Както се вижда от Графика № 2, паричните спестявания рязко нарастват през 2009 и г. като спадат към 2012. Това е динамика, която допуска наличието на парадокс на спестяването. Паралелно с това наблюдаваме спад на новополучените заеми и увеличаване на приходите от спестявания, вследствие известното увеличение на лихвените проценти по депозитите. Нарастват обаче и разходите, свързани с погасяване на заемите. Тъй като приходите от спестявания и разходите по погасяване на заемите почти съвпадат, като цяло ефектът от нарастването и последващото свиване на спестяванията е негативен и способства за общото свиване на инвестициите и вътрешното търсене. Тези процеси са едно от макроикономическите обяснения за необичайно високия дял на хората в риск от бедност и социално изключване, характерен за България през последните години.

Графика №3
Структура на доходите на домакинствата



По данни на НСИ

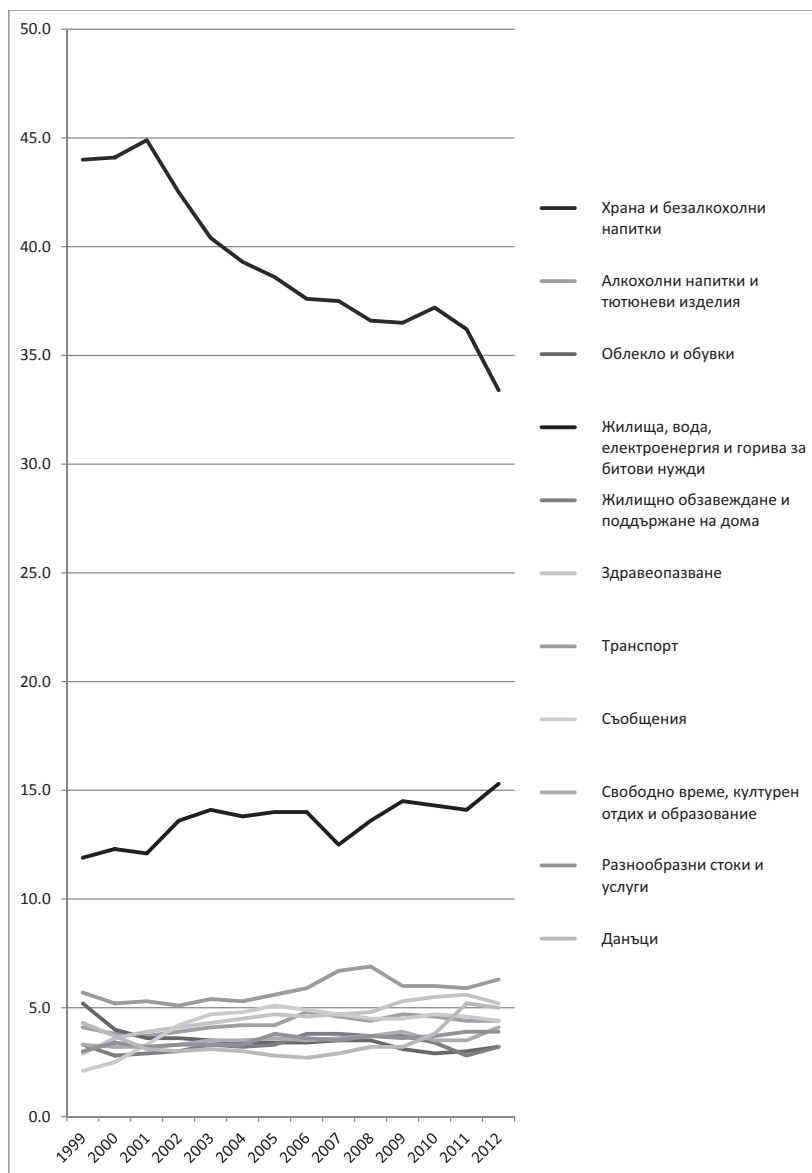
Кризата е свързана и с промени в структурата на доходите. Нараства делът на работната заплата, но спада този на пенсиите, особено след 2009 г.. Последното обстоятелство е до голяма степен последица от политиката на ГЕРБ на замразяване на пенсиите в следкризисния период. Прави впечатление също така спадането на дела на доходите от лично стопанство и доходите от семейни надбавки за деца. И двата процеса засягат пряко най-уязвимите в социално отношение слоеве на българското общество. Всички останали видове доходи – от предприемачество, продажба на имущество, собственост и т.н., заемат незначителен дял по данни на официалната статистика. Все пак, следва да отбележим известното увеличаване на дела на дохо-

дите от предприемачество. Като цяло можем да заключим, че изключително негативните тенденции от гледна точка на дела от населението в риск от бедност се дължи до голяма степен на социалната политика и в частност на намаляване на дела на пенсиите и помощите за деца в структурата на доходите.

При това, спадането на дела на доходите от пенсии означава допълнително увеличаване на относителния дял на хората, застрашени от бедност, тъй като, както отбелязахме, коефициентът на заместване на доходите в България е много нисък. Единствено при нарастване на пенсионната възраст е възможно както повишаване на доходите на пенсионерите, така и стабилизиране на фискалната система. Трябва да се отбележи обаче, че такова стабилизиране е възможно ако увеличаването на пенсионната възраст се съчетае със запазване и увеличаване на заетостта. Последното предполага както активни мерки на пазара на труда, така и благоприятно макроикономическо развитие на народното стопанство.

Ако измерваме бедността не чрез паричните доход, а по линията на реалното потребление, можем да очакваме допълнително нарастване на бедността вследствие на доброволно намаляване на разходите.

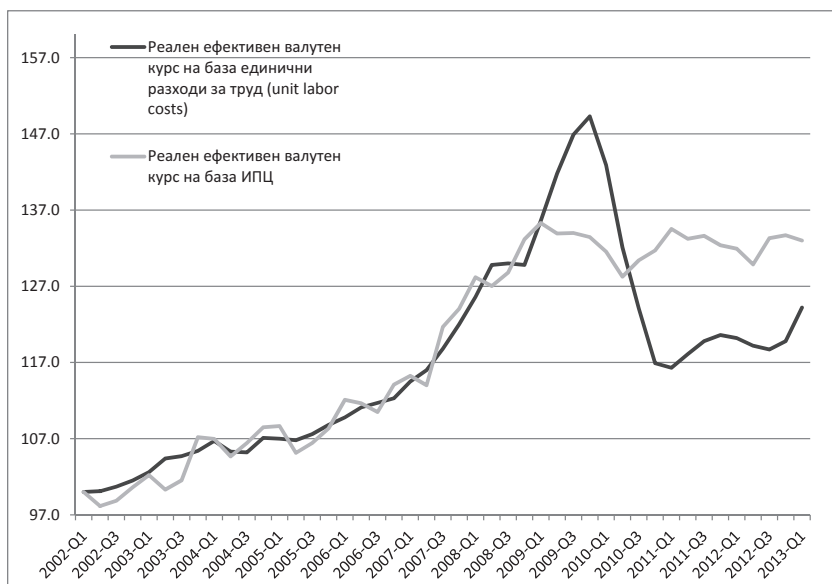
Графика №4
Структура на разходите на домакинствата



По данни на НСИ

На Графика № 4 е представена динамиката на структурата на разходите на населението. Основните тенденции са намаляване дела на разходите за храна и безалкохолни напитки, увеличаване тежестта на комуналните разходи и тенденцията към нарастване на разходите за данъци. Последната е особено показателна, предвид въвеждането на плоското данъчно облагане у нас от 2008 г. Свиването на дела на разходите за храна е по принцип положителна тенденция, ако не е резултат от съзнателни ограничения и принудително спестяване в условията на криза. От своя страна, увеличаването на комуналните и в частност на енергийните разходи на домакинствата, е една от причините за социалните протести у нас през 2013 г.

Графика № 5
Реален ефективен валутен курс



По данни на БНБ

За да открием причините за незавидните класации на България от гледна точка на равнището на бедността в ЕС, трябва да направим някои международни съпоставки от гледна точка на доходите и цените. Тези съпоставки са илюстриране чрез Графика № 5, представяща динамиката на реалния ефективен курс на лева на база разходи за труд на единица продукция и индекса на потребителските цени.

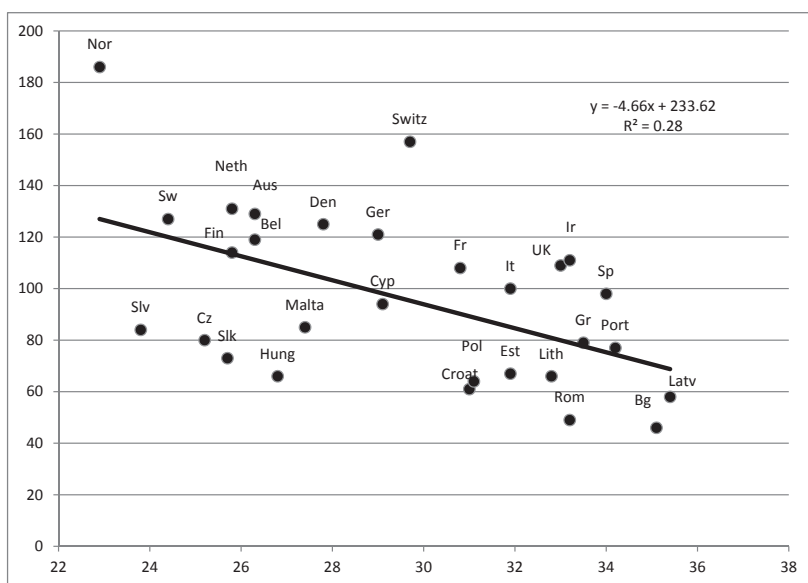
Както се вижда от отбелязаната графика, реалният ефективен валутен курс на база единични разходи за работна заплата се свиват с почти 30% след 2009 г., т.е. заплащането на българските работници, в сравнение с техните колеги извън страната, се е свило значително. Относителното равнище на цените обаче, т.е. реалният ефективен валутен курс на база индекс на потребителските цени, остава практически непроменено. С други думи, налице е значително понижаване на жизненото равнище в България, в сравнение с ЕС, където са нашите основни търговски партньори. Това понижение е резултат както от икономическата криза и ниската конкурентоспособност на българската продукция, така и на политиката на задържане на минималната работна заплата и доходите. Показателно е също, че понижаването на сравнителните разходи за работна заплата по никакъв начин не е повишило конкурентоспособността на износа.

В социален план България се утвърди не само като най-бедна страна-членка на ЕС, но и като страна с един от най-високите показатели на социално разслояване. Младите хора продължават да напускат страната. В края на 2012 г. за пръв път броят на заетите практически се изравни с този на пенсионерите.

На Графика № 6 е представена зависимостта между разслояването на доходите, измерено чрез коефициента ДЖИНИ и относителното равнище на доходите на глава от населението в избрани европейски държави. Както се вижда от графиката, България е не само най-бедната, но, с изключение на Латвия, и страна, характеризираща се с най-голямо социално разслояване

(виж също: Eurostat, 2013). При това, социалното разслояване е негативно свързано с доходите, т.е. колкото социалното неравенство е по-високо, толкова жизненото равнище е по-ниско. Следователно, една политика на по-голяма социалност, например възприемането на прогресивно подоходно облагане, би довела и до по-високо средно равнище на доходи в България!

Графика № 6
Коефициент ДЖИНИ /хоризонтална ос/ и относително
равнище на БВП на глава от населението /ЕС 27=100%/
в избрани европейски държави през 2011 г.



По данни на Евростат

Политиката на изкуствено занижаване на държавното пре-разпределение като дял от БВП, както и политиката в областта на пенсионното осигуряване, здравеопазването, образованието и научните изследвания води, до системно недофинансиране на тези сектори. Нормализирането на предлагането на публич-

ни услуги изисква делът на държавните разходи да бъде около средния за ЕС. Това е невъзможно при сегашното фискално законодателство, въведено от ГЕРБ.

В тази връзка, предлагаме **индикатор за цялостна оценка на ефективността на социално-икономическото развитие на страната в контекста на ЕС**. Този индикатор представлява БВП на глава от населението като дял от средното равнище в ЕС, разделен на коефициента ДЖИНИ за съответния период. Така изчисленият показател показва ефективността на неравенството, т.е. в каква степен наблюдаваното неравенство в доходите е свързано с висока икономическа ефективност, тъй като единственото оправдание на неравенството е повишаването на производителността.

Както се вижда от графиката, икономическата ефективност от неравенството в България е най-ниска в ЕС – тя е над 8 пъти по-ниска в сравнение с „отличника“ Норвегия. Това се дължи както на анτισоциалната политика (плоско данъчно облагане, ниски пенсии, ниски детски надбавки, ниска минимална работна заплата, нисък дял на публичните услуги в БВП), така и на ниската производителност и неадекватната структура на икономиката. Проследяването на този показател в динамичен и сравнителен план отразява икономическия прогрес на съответната нация, респективно борбата с бедността, социалното изключване и неравенството.

Графика №7



Политиката на подоходно данъчно облагане в България също има пряко отношение към проблемите, свързани с преодоляването на бедността. България е една от страните с най-ниско равномерно подоходно облагане в Европа. Ниските данъци върху високите доходи имат за цел насърчаване на икономически активното население и подобряване на събираемостта на данъчните приходи. От гледна точка на намаляване на социалното неравенство идеята е, че положителния ефект върху високите доходи постепенно ще се разпространи и върху ниските (trickle down) по линията на спестяванията, инвестициите и създаването на нови работни места. Този ефект обаче е като правило твърде бавен и рядко има съществено значение за решаване на социалните проблеми.

От друга страна, България е една от малкото страни с плоско облагане, която не прилага необлагаем минимум. Това обстоятелство има две последици. Първо, не стимулира хората с ниски доходи да търсят работа в „светлата“ икономика. Второ, поради облагането на най-ниските доходи част от заетите попа-

да в групата на застрашените от риск от бедност. В бъдеще би могло да се помисли за въвеждане на необлагаем минимум при подоходното данъчно облагане и преминаване към прогресивна данъчна скала. Такава стъпка би могла съществено да облекчи реализирането на цел номер пет от НПР.

Неотдавнашните социални протести в България отново повишиха интереса към плоското данъчно облагане, прилагано в нашата страна, което налага по-детайлно анализиране на резултатите от неговото прилагане.

Защитниците на плоския данък изтъкват приблизително следните предимства (виж по-подробно: Hall & Rabushka, 2007):

- повишаване на събираемостта на подоходните данъци;
- увеличаване на приходите в бюджета;
- невъзможност да се съберат значителни приходи от високите доходи;
- полезността на плоския данък в условията на криза;
- простота;
- справедливост на плоското облагане.

Единственото необоримо преимущество на равномерното облагане, макар и с маргинално значение, е простотата на облагането. Що се отнася до социалната справедливост, очевидно е, че особено в условията на криза, прогресивното подоходно облагане има неоспорими предимства.

За нас обаче са от особено значение първите четири прокламирани положителни последици от плоското облагане.

Като правило, повишаването на събираемостта се „доказва“ с данни за увеличаване на приходите от облагането на физическите лица. Подобен извод бихме могли да направим от Графика № 8. Както се вижда от посочената графика, приходите от облагането на доходите на физическите лица нарастват в и след 2007 г. и продължават да бъдат на относително високо равнище след това. Подобни „илюстрации“ обаче са подвеждащи, тъй като не отчитат нарастването на самите доходи и увеличаването на об-

хвата на данъчното облагане, в случая премахването на необлагаемия минимум след 2007 г.

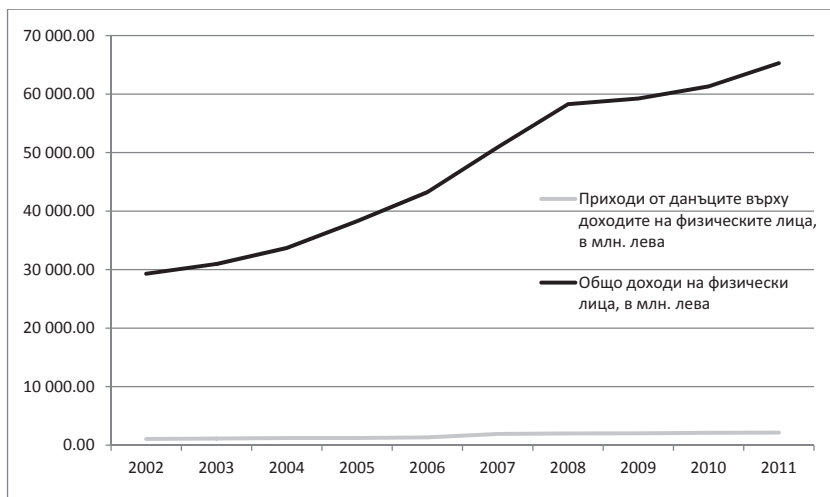
Графика № 8



По данни на НСИ

Съвсем други изводи можем да направим от Графика № 9, където са представени паралелно доходите на физическите лица и приходите от тяхното облагане. Както се вижда от последната, доходите на физическите лица, вследствие на глобалния финансов балон, са нараствали силно в периода до 2008 г., след което динамиката на личните доходи се забавя. От своя страна, приходите от облагането на доходите остават незначителни като дял от общите доходи. С други думи, нарастването на приходите от плоския данък, влязъл в сила от 2008 г., се дължи на повишените доходи, а не на подобряване на събираемостта.

Графика № 9



По данни на НСИ

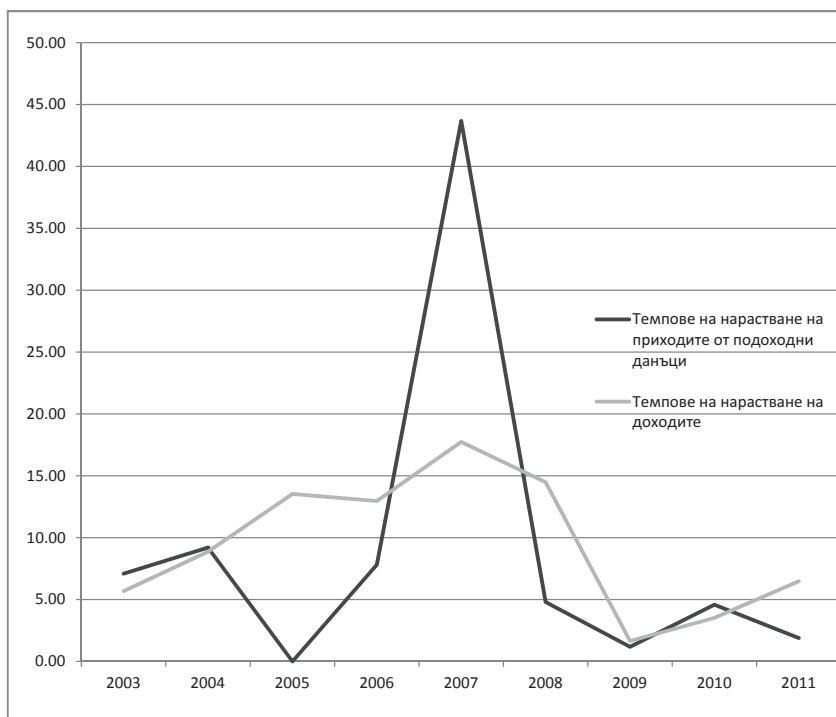
Още по-интересни са данните от Графика № 10, представяща съпоставка между темповете на нарастване на доходите на физическите лица и темповете на нарастване на приходите от данъчното облагане върху тях. По принцип, ако събираемостта на данъците нараства, приходите от данъци следва да нарастват по-бързо от самите доходи, особено в условията на плоско данъчно облагане. Както виждаме от графиката в периода 2004-2006 г. приходите от прогресивното облагане изостават (вследствие въведените данъчни облекчения през 2005 и 2006 г.), но за сметка на това последните рязко нарастват през 2007 г., последната година с прогресивно облагане в България.

Тази динамика илюстрира нелинейния и антициклически характер на прогресивното облагане - рязкото нарастване на доходите през 2007 г., което се проявява и на Графика № 10, води до непропорционално високо нарастване на приходите от подоходни данъци, вследствие увеличаване на дела на доходите, влизащи

във високите скали на облагане. Това обяснява и защо законодателно плоското облагане беше възприето именно през 2007 г. - тогава нарастването на високите доходи доведе до съществено преразпределение на дохода в полза на слоевете с ниски доходи.

Отбелязаният ефект има и силно антициклично действие - в периода преди кризата тежестта на данъчното облагане нараства, което позволява допълнително натрупване на фискални резерви, като в период на криза и понижаване на доходите тежестта на облагането относително отслабва. Тези ефекти са добре известни в икономическата теория.

Графика № 10



По данни на НСИ

След въвеждането на плоското облагане през 2008 г., темповете на нарастване на приходите от подоходното облагане системно изостават от нарастването на доходите, с изключение на 2010 г., което говори за негативни тенденции при събираемостта.

Като цяло, въвеждането на плоското данъчно облагане влошава, а не подобрява събираемостта, бюджетните приходи, като дял от доходите на физическите лица, не нарастват, а по-скоро спадат, което може да се види от Графика № 11.

Графика № 11



По данни на НСИ

В заключение следва да отбележим, че никакво нарастване на събираемостта и процента на събираните доходи вследствие въвеждането на плоското облагане не се наблюдава. Спадането на събираемостта, както беше отбелязано, също има своето обяснение- тъй като у нас плоското облагане не предвижда необлага-

ем минимум, какъвто е случаят в почти всички останали източно-европейски държави, хората с минимални доходи имат силна мотивация да преминат в сивия сектор, особено в условията криза.

Не издържа критика и тезата, че хората с високи доходи са малко и тяхното облагане няма да донесе съществени приходи в хазната. Напоследък се появиха данни за заплатите в банковия сектор, електроразпределителните дружества и други монополни и олигополни структури. Някои от тези доходи са от 500 до хиляда пъти по-високи от минималните. Това означава, че облагането дори на 1000 души с особено високи доходи се равнява на данъците на между 500 хиляди и един милион души с минимални доходи. При това, данъчният контрол върху сравнително ограничена група от хора във висшата йерархия на бизнеса и политиката е значително по-лесен от контрола върху един милион заети с минимални доходи в сивия сектор.

Трябва да имаме предвид още нещо. Чувството за социална несправедливост от плоското облагане е една от сериозните причини за социалните протести у нас. Зачестилите самоубийства по икономически причини също са свързани с плоското облагане и на най-ниските доходи- икономическата наука отдавна е установили връзка между очакваната нетна разлика между приходите и разходите, включително данъчните, на отделните индивиди и домакинства и броя на самоубийствата.

Свършено погрешна е и идеята, че плоското облагане е помогнало на България през кризата. Запазването на прогресивното облагане би позволило натрупването на по-значителен фискален резерв преди кризата и запазване на фискалните приходи в кризисния период. При по-справедливо облагане вероятно би било възможно избягване на социалното напрежение, което дестабилизира българската икономика в началото на 2013 г.

В заключение по въпросите на плоското облагане можем да подчертаем две неща.

Първо, практически нищо от обещаното и очакваното от въвеждането на плоския данък не се сбъдна.

Второ, връщането към прогресивно подоходно облагане с елементи на семейно подоходно облагане, ще има изключително позитивни икономически и социално-икономически последици.

1.3. Борбата с бедността в контекста на НПР, Конвергентната (2011) програма и проектът за Национална стратегия за интеграция на ромите в Република България (2012- 2020)

Националната програма за реформи (НПР, 2011), разработена в изпълнение на Стратегия „Европа 2020“, представлява комплексен документ, формулиращ основните цели на социално-икономическото развитие на страната до 2020 г. Основната задача на този програма е ускоряването на цялостната модернизация на страната с акцент върху засилването ролята на човешкия фактор и НИРД в частност. В контекста на борбата с бедността това означава насърчаване на работната сила към активно ангажиране на пазара на труда. При това основната линия, по която следва да се очаква намаляване на бедността е повишаването на заетостта. Успехът на тази стратегия ще зависи от два фактора- достатъчния прогрес в областта на повишаването на образователно-квалификационната структура на работната сила през разглеждания период (предлагане на работна сила) и макроикономическата динамика (търсене на работна сила).

Основна задача на НПР е достигането на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г. Програмата включва две амбициозни подцели- намаляване на равнището на безработица сред младежите (15-29 г.) до 7% и достигане на заетост сред по-възрастните (55-64 г.) от 53 на сто. При фиксирането на тези цели се изхожда от реализираното през периода 2000-2010 г. средногодишно нарастване на заетостта от 1,3 процентни пункта. Програмата предвижда редица краткосрочни мерки, планирани за реализация след 2011 г., както и средносрочни приоритети.

Последните включват- Приоритет 1: Повишаване участието на младежите на пазара на труда и съкращаване на периодите им на безработица. Осигуряване на „нов старт“ на 27% от безработните младежи до 2015 г.; Приоритет 2: Подобряване на гъвкавостта и сигурността на пазара на труда, включително чрез активни действия на социалните партньори; Приоритет 3: Активиране на продължително безработни и икономически неактивни лица и интеграция на неравнопоставените групи на пазара на труда, включително повишаване на заетостта сред по-възрастните, осигуряване на „нов старт“ на 35% от безработните лица до 2015 г.; Приоритет 4: Предоставяне на ефикасни услуги по заетостта с цел бързо устройване на безработните на работа; Приоритет 5: Подобряване на съответствието между търсене и предлагане на труд; Приоритет 6: Повишаване на равнището на знания и умения на работната сила чрез дейности по учене през целия живот.

Като цяло, реализирането на Цел номер 1 предполага създаването на предпоставки, при които лицата, застрашени от бедност ще възприемат активна стратегия на търсене на работни места. Мерките по програмата са насочени практически към подобряване ефективността на пазарните механизми и в известна степен към подобряване на качеството на работната сила. Подобни мерки биха имали успех при наличие на търсене на работни места.

Пряка връзка с намаляването на бедността има и национална Цел №4, която предвижда делът на преждевременно напусналите образователната система да се намали до 11% до 2020 г., а този на 30-34 годишните със завършено висше образование да се увеличи до 36% през 2020 г. Към тази цел се отнася и Подцел 4.1., която засяга увеличаване броя на децата, включени в различни форми за предучилищна подготовка. Освен това, в краткосрочен план (2011-2012 г.), се предвижда прилагането на специални мерки, насочени към превенция и ограничаване на ранното напускане на училище. В средносрочен план се

предвижда създаването на стимули за получаване на степен за висше образование.

Цел №4, за разлика от Цел №1, зависи преди всичко от ефективността на административните мерки за своята реализация. Независимо от това, икономическата ефективност от реализирането на Цел 4 ще бъде предопределена от цялостния контекст на социално-икономическото развитие на страната. Няма съмнение, че повишаването на образователния статус на населението и на ромската етническа група в частност, е положително корелирано с намаляването на бедността. Ако търсенето на работна сила в страната обаче изостава от предлагането и ако заплащането продължава да бъде значително по-ниско от това в останалите страни от ЕС, част от младите хора, получили по-високо образование, ще намери реализация извън страната, при което икономическият ефект от тези мерки ще бъде силно намален.

Национална цел 5 „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души“ е най-пряко свързана с намаляване на бедността. Тя съдържа редица подцели, като намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните деца през 2008 г.); намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 10% от броя на бедните възрастни хора през 2008 г.); намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните безработни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.); намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 22% от броя на работещите бедни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.).

Различните подцели предполагат различен характер на прилаганите инструменти. Така например, намаляването на бед-

ността при децата и пенсионерите изисква в последна сметка преди всичко засилване на преразпределението по линията на държавния бюджет. От своя страна, намаляването на броя на безработните, живеещи в бедност е свързано или със съкращаване на безработицата като цяло или отново със засилване на трансферите в полза на незааетите. Съкращаването на броя на работещите бедни може да се реализира или посредством административни мерки като повишаване на минималната работна заплата или чрез подпомагане създаването на нови високоплатени работни места.

В европейски контекст приносът на България за постигането на европейската цел за насърчаване на социалното включване, в частност чрез намаляване на бедността, се оценява на 2.5% от общоевропейската цел. Тази стойност съответства на намаляване на общия брой на материално лишените с 504 хиляди души (13%), но при допускане за ежегоден реален ръст на БВП на човек от населението от 1.25% за периода 2010-2020 г. Прогнозата съответства и на дела на бедните и социално изключените в България в общия брой на бедните и социално изключените в ЕС - 2.4%.

Трябва да се отбележи, че тези цели са изключително амбициозни. Реален ръст на БВП на човек от населението от 1.25 % е трудно реализуем, особено в периода до 2015 г. Както беше отбелязано, реалните доходи на глава от населението през последните една-две години спадат, като не се очертава преодоляване на тенденцията в обозримо бъдеще.

В средносрочен план, до 2015 г., ще се прилагат редица мерки, като: оценка на въздействието на политиките и законодателството, свързани с материална подкрепа на уязвимите групи; инвестиции в интегрирани услуги за ранно детско развитие (за деца от 0 до 7 г.); деинституционализация на грижата за деца (мрежа от социални услуги в общността, програми за напускащите специализираните институции, приемна грижа и др.); подпомагане на семействата с деца; осигуряване на мате-

риална подкрепа, подходящи форми за заетост, квалификация и преквалификация; достъпна среда за хората с увреждания; развитие на социалната икономика– създаване на нови и подкрепа на съществуващи предприятия в сферата на социалната икономика; повишаване на адекватността на пенсиите; създаване на мрежа от услуги за дългосрочна грижа; изграждане на социални жилища, включително и за най-уязвимите представители на ромската общност; създаване на интегрирани социални, здравни и образователни услуги за бездомните лица; изследване относно бездомността, създаване на статистическа база данни за бездомността и нейните измерения и разработване на цялостна стратегия за борба с бездомността.

Реализирането на отбелязаните мерки предполага обезпечаване на финансов ресурс. Ето защо, Конвергентна програма (2011) предвижда прилагането на нов подход за превенция на социално изключване на децата и семействата в риск чрез проект за социално включване, финансиран със заеми от Световната банка в размер на 40 милиона евро.

От своя страна, проектът за Национална стратегия за интегриране на ромите в Република България (2012-2020) представлява по същество елемент от системата от мерки за борба с бедността. Стратегията обхваща областите на образованието, здравеопазването, жилищните условия, заетостта, върховенството на закона, културата и медиите.

В частност, основната оперативна цел изисква подобряване на достъпа на ромите до пазара на труда и повишаване на дела на заетите сред тях. Конкретните подцели са следните: осигуряване на достъп на ромите до пазара на труда и до различни инструменти и инициативи за самостоятелна заетост; конкретни механизми за осигуряване на устойчива заетост на роми в активна трудова възраст заедно с представители на работодателите, синдикатите, общините и организациите на ромската общност; управление на собствен бизнес; квалификация и преквалификация на безработ-

ни роми, както и на заети роми, в съответствие с професии, търсени на пазара на труда; въвеждане на правни и икономически механизми за стимулиране на работодателите да наемат на работа лица от ромски произход, вкл. чрез прилагане на механизмите за корпоративна социална отговорност, субсидирана заетост и др.; активизиране на продължително безработни и икономически неактивни лица, чрез насърчаване на трудовото медиаторство; осигуряване на допълнителни мерки за улесняване достъпа на ромите до пазара на труда; насърчаване заетостта на зелени работни места чрез субсидиране на работни места в екологични дейности за създаване на качествена заетост и опазване на околната среда; насърчаване на социалния и гражданския диалог в подкрепа на трудовата реализация на ромите.

Отбелязаните мерки са комбинация от административно-организационни действия, включително с участието на недържавния сектор и действия, предполагащи субсидиране и преразпределение, при които основният ограничаващ фактор са наличните финансови ресурси. Реализирането на тези мерки следователно ще зависи от състоянието на държавния бюджет и възможността за привличане на ресурси от ЕС и други донори.

Изпълнението на мерките за насърчаване на заетостта от Националната стратегия за интегриране на ромите, както и на изпълнението на допълващите ги мерки по приоритетите образование, насочени към повишаване нивото на умения на работната сила, компетентността и квалификацията на нискоквалифицираните работници, ще допринесе за намаляване равнището на бедност на работещите и техните семейства. Тяхното комплексно изпълнение ще способства за постигането на Национална цел номер пет за намаляване на броя на живеещите в бедност в рамките на Националната програма за реформи.

Финансово обезпечаване изпълнението на дейностите, заложенни в Националната стратегия за интегриране на ромите в Република България (2012-2020) включва следните източници: бюджетите

на ресорните министерства и институции, в т.ч. целеви средства за изпълнението на политиките за интеграция, съгласно предвидените мерки в оперативните планове за изпълнение на секторните интеграционни политики и други програми, както и съгласно одобрените мерки в общите правителствени и секторни политики; осигуряване от общата субсидия в рамките на средствата за общините за делегираните от държавата дейности за разработването и изпълнението на общински програми, съобразени с националните приоритети, насочени към интеграцията на ромите; стимулиране на общините да финансират изпълнението на мерки и инициативи чрез общинските бюджети за сметка на собствени приходи, и в партньорство с НПО; финансиране на тематични проекти по оперативните програми със средства от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС; финансиране на тематични проекти по програми на Европейския съюз, Световна банка, ООН, Съвета на Европа и други; адекватно интегриране на потребностите и проблемите на ромите в Партньорския договор за инвестиции и развитие съгласно новата Многогодишна финансова перспектива за периода 2014-2020 г. и съответните приоритети на оперативните програми с оглед финансова подкрепа чрез инструментите на ЕС.

Следователно, финансирането на системата от мерки за интегриране на ромите и намаляване на бедността ще зависи от финансовите ресурси на републиканския бюджет, състоянието на общинските бюджети, възможностите на структурните фондове на ЕС и достъпа до финансовите ресурси на други донори.

Освен пряката зависимост от държавното и международно финансиране, успехът на мерките за социално-икономическа интеграция на ромите и съкращаване на бедността ще зависи индиректно от общата макроикономическа и структурна политика, както и от макроикономическите тенденции в рамките на националната, европейската и глобалната икономика. Имайки предвид, че наличието на публични финансови ресурси от своя страна е силно зависимо от макроикономическите тенденции,

на практика именно общата макроикономическа конюнктура ще предопредели до голяма степен реализацията на целите на Националната програма за реформи, Конвергентната програма и Националната стратегия за интегриране на ромите.

1.4. Бедността в България: изводи и препоръки

Както беше отбелязано в теоретичната част, икономическата ефективност на социално-икономическата политика, насочена към намаляване на бедността и социална интеграция зависи, от една страна от склонността на хората, застрашени от бедност да възприемат икономически активна стратегия, насочена към търсене на работа и от друга, от способността на държавата да компенсира направените социални разходи чрез допълнителни фискални приходи, вследствие по-пълното използване на работната сила. Склонността на хората да възприемат активна стратегия е детерминирана до голяма степен от инвестициите в човешки капитал, докато възможността на държавата да възстанови своите разходи е функция на търсенето на работна сила, респективно на преобладаващите макроикономически тенденции.

При това, в условията на малка отворена икономика, представляваща част от интеграционната общност на ЕС, икономическата ефективност на политиката на борба с бедността и социалното изключване зависи силно от външноикономическия контекст. В частност, трябва да се има предвид, че в периода до 2020 г. и след това, икономически активното население ще се съкращава не само в България, но и в Европа. При запазване на много по-ниско равнище на заплащане на труда в България, в сравнение с нейните европейски партньори, съществува много голяма вероятност висококвалифицираната работна сила, създадена чрез допълнителни инвестиции в човешкия капитал, просто да напусне страната, ориентирайки се към регионите с по-високо заплащане на труда.

В този смисъл, свободното движение на работна сила в рамките на ЕС представлява проблем. Евентуалната емиграция, от една страна, ще помогне за намаляване на групата застрашена от бедност, но, от друга, ще намали финансовия ресурс на държавата и ще влоши възможностите за финансиране на пенсионната система. При това, напускането на квалифицирана работна сила влошава структурата на заетостта и увеличава относителния дял на работещите бедни. Това означава, че в България няма добри перспективи за намаляване на бедността при запазване на големите разлики в заплащането между нашата страна и останалите държави в ЕС.

Намаляването на тези разлики предполага повишаване на производителността на труда. Последното изисква инвестиции във физически и човешки капитал и насърчаване на иновациите. Елементи на икономическа политика, насочени към подобно развитие има в НПР. Същевременно обаче, не бива да се забравя и обратната страна - високата производителност на труда е до голяма степен функция на доброто заплащане на работната сила - т.нар. ефективна работна заплата (*efficiency wage*). С други думи, една политика на доходи, насочена към стимулиране повишаването на работната заплата е необходим елемент на стратегията за намаляване на бедността. Повишаването на минималната работна заплата, предприето от правителството, е крачка в правилната посока.

Реализирането на целите на НПР за намаляване на бедността, както и реализирането на Националната стратегия за интегриране на ромите, ще зависи до голяма степен от инвестициите и растежа през периода до 2020 г. Ниските корпоративни и подоходни данъци са елемент от икономическата политика за привличане на чуждестранни инвестиции и поддържане на благоприятен икономически климат. Политиката на ниски данъци има обаче и обратна страна.

Първо, независимо от ниските данъци, притокът на частни капитали към България силно намалява в периода след 2008 г.

Това показва, че икономическите рискове, ограниченият вътрешен пазар и ниската квалификация на работната сила са по-силни от стимулиращия ефект на ниските данъци.

Освен това, поддържането на прекалено ниски данъци създава проблеми в ЕС в контекста на идеите за координация на данъчните политики. По-богатите държави в ЕС, които поддържат и по-високо равнище на данъчно облагане, поставят въпроса за ограничаване в бъдеще на трансферите по линията на структурните фондове към държавите с ниски данъци. Това може да ограничи силно възможностите за привличане на средства от ЕС, което, от своя страна, увеличава рисковете пред програмите за намаляване на бедността и социална интеграция, разчитащи на финансиране от ЕС. И най-сетне, ниските данъци ограничават финансовия ресурс на държавата за провеждане на социално-икономическа политика.

И най-накрая, но не на последно място, ниските корпоративни данъци свиват приходите на държавата и увеличават изнасяните суми от страната под формата на дивиденди.

В последна сметка, равнището на корпоративно подоходно облагане следва да бъде оптимизирано. Поддържането на корпоративните данъци на най-ниско в ЕС ниво не е непременно най-доброто решение.

България е една от страните в ЕС със силни законодателни гаранции за макроикономическа стабилност. В България е регламентиран като дял от БВП максималният размер на бюджетния дефицит, държавния дълг, както и на размера на държавното преразпределение. Въпросът е как тези регламентации се отразяват върху фискалната стабилност и способността на държавата да финансира своите разходи в условията на изменящи се циклични параметри на националната и глобалната икономика.

Едно от малкото изследвания в тази посока е това на МВФ (Andritzky, 2011). Според автора на изследването, фискалните правила, възприети от България имат като основно достойнство

силно подчертано антициклично въздействие върху българската икономика. Причината е в това, че ограничението за дела на държавните разходи в БВП води до натрупване на фискални излишъци в период на подем, като тези излишъци могат да бъдат използвани в периоди на спад. Друго предимство е стабилизирането на държавния дълг и равнището на фискалните и валутните резерви. Относителен недостатък на възприетия модел е недостатъчната информативност от гледна точка на очакванията на икономическите агенти.

Антицикличното въздействие на възприетите правила обаче има дългосрочно действие. Практически, в обозримо бъдеще, е малко вероятно навлизане в период на подем, което да позволи натрупване на резерви, които бихме могли да използваме в дългосрочен план. Това, което следва да очакваме, е по-скоро обратното - навлизане в продължителен период на стагнация и неопределеност при вече относително ниско равнище на фискални резерви. При възприетите фискални правила това може да доведе до още по-голяма неопределеност по отношение на икономическата конюнктура.

В дългосрочен план, темповете на растеж и възможностите за намаляване на бедността ще зависят от демографските тенденции, преобладаващи в българската икономика. Както показват всички демографски прогнози, тенденцията към намаляване на населението е неизбежна. Единствено увеличаването на пенсионната възраст може да гарантира известно забавяне на намаляването на броя на трудоспособното население. В контекста на реализиране на целите на борбата с бедността и социалното включване веднага възниква въпросът с бедността при самите пенсионери и със заетостта при младежите. Трябва да се отчита и възможността младите хора да намерят трудова реализация извън страната с неблагоприятни последици за икономиката и пенсионната система в частност. Единственият изход е съчетаването на вдигането на пенсионната възраст с активни мерки на

пазара на труда при младите хора с акцент върху създаването на добре платени работни места във високотехнологични отрасли с висока норма на добавена стойност.

Трябва да се отбележи, че както НПР, така и Конвергентната програма и Националната стратегия, се базират върху относително високи прогнози за икономическия растеж през периода до 2012 г.- НПР предвижда растеж от над 4 на сто в реално изразение до 2015 г., подобни са очакванията и в Конвергентната програма. На тази основа се правят изводи за увеличаване на броя на заетите и спадане на безработицата в периода до 2014 г. Последните прогнози на ЕК обаче са в посока на понижаване на темповете на растеж (European Economy, 2013). Очакванията за растежа в България в периода до 2013 са от порядъка на 0,9 % годишно с възможност за 1,7% през 2014 г.. Прогнозира се незначително нарастване на заетостта и запазване на двуцифрена безработица. Ако подобна конюнктура се запази в дългосрочен план, реализирането на целите на НПР и Националната стратегия за интегриране на ромите ще се окажат под заплаха.

На практика само темпове над 3 процента ежегодно могат да гарантират нарастване на заетостта и намаляване на бедността, съизмерими с целите на отбелязаните програми. Имайки предвид, че растежът на българската икономика в периода след кризата от 2008 г. е до голяма степен експортноориентиран, възможностите за поддържане на висок растеж ще зависят от възстановяването на европейската икономика, което е силно забавено вследствие дълговата криза в Европа. Благоприятните сигнали през 2013 г. са за сега твърде слаби.

От друга страна, връщането към модела от преди 2008 г. е малко вероятно, предвид проблемите с основния двигател на растежа през този период, а именно чуждестранните инвестиции.

По такъв начин, българската икономика е пред сериозна дилема, поради отсъствието на устойчив модел на икономически растеж. Това означава, че реализирането на целите на НПР и

Националната програма за интегриране на ромите не може да се счита за гарантирано.

България е най-бедната страна в ЕС. България, след Латвия, се характеризира с най-високи показатели за социално разслояване. Ниските доходи и бедността с нищо не помагат за повишаване на международната конкурентоспособност на страната. Не се потвърждава и хипотезата, че нарастването на разликите между високите и ниските доходи повишава икономическата ефективност. Напротив, можем да твърдим, че преодоляването на прекомерното социално разслояване е необходимо за икономическия растеж и повишаване на общото благосъстояние. Бедността е бариера пред икономическия растеж.

Същевременно, данните за бедността в България, както и международните съпоставки недвусмислено показват, че бедността у нас е сериозен структурен проблем, в основата на който е неефективната икономика. В този смисъл, хипотезата на Шулц, разглеждаща бедността като дългосрочен проблем, решаването на който изисква сериозни инвестиции в човешкия капитал на нацията, може да се счита за полезна концептуализация на проблема.

От друга страна, преките инструменти за борба с бедността като социалните трансфери, данъчната политика и политиката на доходи далеч не са изчерпали своите възможности. Самото намаляване на социалното разслояване по линията на прилагането на прогресивно подоходно облагане, може да се разглежда като фактор на икономическия растеж.

Има сериозни основания също така да разглеждаме политиката на доходи и в частност повишаването на минималната работна заплата, като положителен фактор на икономическото развитие в контекста на хипотезата за ефективната работна заплата.

И най-сетне, основната идея за ниското заплащане и ниското данъчно облагане като фактор за подобряване на конкурентоспособността на българската икономика, не получава емпирично потвърждение. В частност, значителното понижаване на относи-

телното равнище на разходи за труд на единица продукция в България в течение на финансовата криза не спомогна с нищо за подобряване позициите на българските износители на международните пазари. Плоското данъчно облагане също не реализира нито една от поставените цели. Напротив, по линията на засилване на разслояването на доходите и чрез неблагоприятното отражение върху фискалните приходи, то способства за забавяне на растежа и задълбочаване последиците от икономическата криза.

Всичко това означава, че наред с дългосрочните мерки за инвестиране в човешкия капитал, нещо, което България прави в крайно недостатъчна степен, ние се нуждаем от целенасочена социална политика.

Основните препоръки са:

- **Провеждане на активна макроикономическа политика, насочена към реализиране на годишни темпове на растеж над 3%; премахване на ограниченията за поддържане на държавните разходи под 40% от БВП и бюджетния дефицит под 2% от БВП и придържане към Маастрихтските конвергентни критерии; ускорено влизане в еврозоната;**
- **Повишаване на минималната работна заплата; въвеждане на прогресивно подоходно облагане и семейно подоходно облагане;**
- **Приближаване на разходите за образование, здравеопазване, иновации и пенсионните разходи до средните за ЕС.**
- **Структурни реформи в областта на образованието, здравеопазването и науката.**

1.5. Използвана литература

1. Томова И., (2011), Национална стратегия за интеграция на ромите и на други уязвими етнически групи/общности в сходна ситуация в България (2012 - 2020);
2. Република България, Национална програма за реформи (2011-2015 г.), 13 април, 2011 г., София, България;
3. Република България, Конвергентна програма (2011-2014 г.), 15 април 2011 г., София;
4. Национална стратегия за интегриране на ромите в Република България, Проект, (2012-2020), София;
5. Andritzky J. R., (2011), "Evaluating Designs for a Fiscal Rule in Bulgaria", IMF, WP/11/272;
6. European Parliament, (2013), Cohesion Policy Background Note, Regional Policy- 08-07-2013
7. Eurostat, (2009), Sustainable Development in the European Union, 2009 Monitoring Report on the EU Sustainable Development Strategy;
8. Eurostat, Newsrelease (2012), 171/2012 - 3 December 2012
9. King E., Montenegro C. E., Orazem P. F., (2010), "Economic Freedom, Human Rights, and the Return to Human Capital: The Evaluation of Schultz Hypothesis", WB, Working Paper 5405;
10. Newman, K. S. (1999), "Falling From Grace", Berkeley and Los Angeles, CA, University of California Press;
11. Grondona M., (2000), „A Cultural Typology of Economic Development“, in Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel P., Culture Matters, New York, NY: Basic Books, pp. 44–55.
12. Hall E. R. and Rabushka A. (2007), The Flat Tax (Second Edition), Hoover Institution Presss
13. Harrison L. E., (2000), „Promoting Progressive Cultural Change“, in Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel P., Culture Matters, New York, NY: Basic Books, pp. 296–307.
14. Ivashenko O., (2004), Poverty and Inequality Mapping in Bulgaria, Final Report
15. Lindsay S., (2000), Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel P., eds., Culture Matters, New York, NY: Basic Books, pp. 282–295.
16. Rank M. R., Yoon H. S., Hirschl T. A., (2003), "American Poverty as a Structural Failing: Evidence and Arguments", Journal of Sociology and Social Welfare **30** (4), pp 3–29;
17. World Bank, (2000), "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty". Washington, DC;

2. Данъчната система и бедността, проф. д-р Чавдар Николов

Пазарът, пазарните механизми са безспорна, исторически доказала се, неотменима форма на икономически прогрес. Както обаче еднозначно демонстрираха по света трите десетилетия неолиберализъм, "дерегулацията" и "минимизирането" на държавата не могат да минат без съответни значими социални издръжки. Макар и донякъде да се ускоряват иновационните процеси, на "обратната страна" съществено натежават поляризацията на обществата, концентрацията на богатствата в ограничен кръг лица, стагнацията в благосъстоянието на "средната класа", както и наблюдаваните напоследък силна неустойчивост на финансовия сектор и ускорени цикли на развитие на икономиките "от криза в криза".

В частния български случай през годините на прехода пълното занемаряване на държавността и резултантният полукриминален и напълно криминален "пазарен произвол" логично доведоха до сегашните много трудно разрешими проблеми с олигархията, бюрокрацията, картелите и злоупотребата с монополно положение, сивия пазар, контрабандата и производство и реализацията на некачествени и фалшиви стоки. Установилото се самочувствие на бедност на две трети от населението не е някакъв страничен продукт в разгърнатия се процес, а се явява елемент от неговото есенциално съдържание. В условия, когато въобще липсва защитата на обществения интерес, когато даже на публичното изказване на съображения в тази насока се гледа като на "антипазарно" действие, безизходицата става комплексна: политическа, икономическа, социална. Поставянето и преследването на национални цели, националната мобилизация, която е в основата на всеки ускорен обществен и стопански напредък изглежда днес напълно невъзможна.

За да изясним какъв точно е "приносът" на данъчната ни система за описаното по-горе в най-едри щрихи състояние на

икономиката и обществото в България, невдъхващо особени надежди за по-добри перспективи, би трябвало най-напред да се опита да си изясним потенциала и ролята на разумните, конструктивните данъчни системи, такива, каквито, въпреки неолибералните забежки, до голяма степен ги намираме в развития свят, на първо място в Европа.

Данъчната, фискалната система на една държава се явява може би най-важния инструмент за регулиране в два неразривно взаимосвързани аспекта – икономически и обществен. В икономическото регулиране посредством данъчната система влизат стимулирането на развитието, структурното насочване на икономиката, антицикличните действия на държавните институции чрез публичните финанси, коригирането на пазарните провали и пр. Общественият аспект на данъчната регулация обхваща възпроизводството във времето на самото общество, съхраняването и разширяването на базата на неговите знания и квалификация, запазването и усъвършенстването на публичните системи за социална сигурност, предотвратяването на конфронтационното социално разслояване, смекчаването на "автоматично" поражданите от пазарните сили обществени контрасти, поддържането на обществото в динамичен баланс и т.н.

Както опитно се уверихме у нас през последните две десетилетия, да се свежда смисълът на данъчната система едва ли не единствено до "насърчаване на бизнеса" е не само погрешно, такъв подход е социално и национално деструктивен и затова направо обществено опасен. Икономика извън обществото не съществува, икономическият напредък се осмисля само като обществен напредък. Нито икономическият прогрес е дългосрочно възможен без обществен прогрес, нито обществения без икономически.

Последователно лансираната и налагана тук през годините на прехода идеология "ниски данъци и ниски заплати като основно национално конкурентно предимство" се изяви в края на край-

щата като изключително вредна. Ниското заплащане не предполага полагането на квалифициран труд. При неудовлетворяващо ниво на заплати и социална сигурност и наличието на свободен международен пазар, какъвто е този на ЕС, квалифицираните хора предпочитат емиграция. Вследствие на това явление общото интелектуално ниво на нацията напоследък видимо спадна, успоредно се стесниха също перспективите за високо и средно технологично развитие на България. Така последователно и необратимо в страната се установява това, което сполучливо се нарича "келнерско битие". Преобладаването на ниските технологии, което се очертава на хоризонта, не гарантира качествена заетост, бедността у нас е, така да се каже, предварително програмирана посредством погрешни концепции и политики.

Ниските данъци предполагат по-нисък процент на преразпределение на БВП. През последните години е изявена тенденцията към утвърждаване у нас на преразпределение с до десетина процентни пункта по-ниско от средното за ЕС. Това вече автоматично означава последователна ерозия на основните публични социални структури: образование, здравеопазване, пенсионно дело. Установилата се тук социалната несигурност няма аналог в Евросъюза и това положение на нещата също допринася за нерадостната стратификация на обществото у нас, сиреч за увеличаване на дела на бедните и обезверените, за тяхното преобладаване в структурата на благосъстоянието в страната.

Като цяло с визирания неадекватен на европейските реалии подход в България твърдо се формира обществен и икономически модел твърде различен от стандартното европейско социално пазарно стопанство. Може даже определено да се говори за противопоставяне на специфичен български експериментален асоциален модел на дълголетно доказалите се европейски социални обществени модели.

Въпросното противопоставяне от своя страна носи на страната ни фундаментална социална нестабилност, изразяваща се

най-малкото в три направления: маргинализация в материално отношения на широки обществени слоеве, наличие на перманентни огнища на недоволство и протести вътре в страната, както и на неудържим и ускоряващ се процес на емиграция в посока социалните европейски общества.

При сегашният нисък процент на бюджетно преразпределение у нас твърдо може се каже, че каквато и да е била ефективна програма за борба с бедността не е възможна. Относително по европейски хомогенно и балансирано общество остава в България в сферата на добрите пожелания и фантазиите. Песимистичните демографски прогнози сочат постепенно опустяване на територията на страната и настъпващ до две-три десетилетия край на историческото време на българската държавност и нация, което е изключително тревожно, но необяснимо защо не намира адекватен отзвук в политическия елит.

Решаващ тласък в посока асоциалност даде на българския обществен и икономически модел въвеждането на прословутия т.нар. "плосък" данък. Дотолкова доколкото въпросният данък бе въведен без необлагаем минимум, какъвто съществуваше до 2008 година, това конкретно действие не само че не облекчи нискодоходните социални слоеве. То директно влоши положението на лицата с доходи до 400 лева месечно и допринесе за задълбочаването на бедността. Отмяната на необлагаемия минимум практически изконсумира всякакво евентуално подобрение на благосъстоянието на нискодоходните социални слоеве поне за 5 години напред и се явява на практика една от първопричините за настоящия висок дял на бедните в населението на България.

Трудно може да се намери какъвто и да е било положителен ефект от петгодишното прилагане на плоския данък у нас. Нито се стигна до обещаваното повишение на събираемостта, нито пък бе даден някакъв съществен импулс на чуждестранната инвестиционна активност. Единственият реален конкретен резултат от въвеждането на плоското облагане на личните доходи е укреп-

пването на олигархията и съответното увеличаване на тежестта ѝ във властта и по масмедиите, както и паралелното задълбочаване на поляризацията между бедни и богати в обществото. Последната надмина латиноамериканските измерения и вече може да се мери с африканските. Практикуването на плоския данък еднозначно допринесе за възпитанието у нас на състоятелното малцинство в национална и социална неангажираност и безотговорност, докато на другия полюс в страната постепенно се формира твърде разколебано в реалността на перспективите си за житейски прогрес, благосъстояние и сигурност мнозинство.

Принизяването на значението на подоходното облагане с отмяната на прогресивния данък в българската фискална сфера доведе освен до посочените по-горе също така и до други важни обществени и макрофинансови негативни последици. Хипертрофираната в посока косвено облагане тукашна данъчна система, където главният данък се явява ДДС, е изключително социално несправедлива. В теоретично отношение отдавна е изяснена обществената проблематичност на косвените данъци, това че те натоварват по-тежко по-несъстоятелните слоеве от населението за сметка на по-състоятелните групи, които от своя страна биват по-слабо засягани от косвеното облагане. "Фиксацията" на данъчната ни система върху ДДС като главен данък не позволява най-простата европейска негова диференциация, тази по отношение на лекарствата и стоките от първа необходимост, което обстоятелство също ощетява бедното мнозинство.

Такова незавидно състояние на данъчната ни система може да бъде научно определено като открит исторически регрес в посока XIX век. Именно тогава, след средата на същия век, като последици от социалдемократически работнически социални вълнения подоходните данъци са придобили полагащата им се до ден днешен роля в западните общества. Преди въпросните вълнения в западните общества са преобладавали косвените данъци. Дикенсовият капитализъм по никой начин не е нещо,

което през прехода официално или неофициално сме декларирали като обществена цел. Получилото се, евфемистично казано, разминаване между цели и фактически резултати у нас срочно трябва да бъде коригирано. Защото иначе в обозримо бъдеще изход от трайно установилата се по нашите земи бедност ще бъде невъзможно да се намери.

С отмяната на прогресивното подоходно облагане и цялостното подценяване на ролята и значението на облагането на доходите у нас, особено в годините на световната стопанско финансово криза, пролича още една негативна определяща черта на българската данъчна система, респективно на цялата наша фискална сфера. Тя е неустойчивостта. Събирането на косвени данъци е функция на търсенето, което, както е добре известно, е особено податливо на паническо свиване в очакване на рецесия или в рецесионни условия. Доходите, както и тяхното облагане се явяват значително по-устойчив бюджетен приходоизточник в сравнение с облагането на потреблението с косвени данъци. Но, както вече подчертахме, с възприет плосък данък облагането на доходите по никой начин не е в състояние да изпълни функцията си.

Неустойчивостта като основна характеристика на фискалната система органично не позволява успешното разрешаване на каквито и да е значими социални проблеми, включително на тези с навсякъде присъстващата у нас бедност.

В аспект на борбата с бедността потенциалът на сега действащата българска данъчна система поради изтъкнатите по-горе причини следователно не е висок. Бюджетните приходи умишлено се поддържат на ниско равнище, а също така липсва и увереност, че и въпросните минимизирани приходи могат успешно да се съберат. Авантюристичното балансиране на държавния бюджет в годините на кризата все "на ръба" отразява не само личния характер и убежденията на съответния финансов министър, в контекста става въпрос по-скоро за погрешно предпочетена система.

За справянето с изключително наболелия проблем с масовата бедност у нас да се разчита единствено на пазара е просто наивно и неграмотно. Само целенасочена държавна политика, в която интегрално следва да се включи и коренното преобразяване на данъчната ни система, може да доведе до желаните резултати. Специално следва да се изтъкне, че влиянието на данъчната система върху бедността е колкото косвено, толкова и пряко, а този факт сам по себе си предопределя и своеобразното ключово значение, което едно евентуално радикално променено разбиране на данъчната, респективно на фискалната сфера у нас, може да придобие в борбата с феномена на бедността.

По този път, обобщавайки, стигаме до неотвратимия извод, че едно последователно усилие на българското общество за ликвидиране на изострения проблем за бедността минава през фундаментално преобразяване на формата и ролята на данъчната система, както и по-общо на цялата фискална сфера.

На първо място процентът на преразпределение на БВП по необходимост би трябвало последователно да нараства и да придобие европейски стойност от около 45% от БВП още през следващите години.

Второ, отмяната на плоския данък и замяната му с прогресивен заедно с необлагаем минимум излиза на дневен ред не само като средство за възстановяване на изгубеното напоследък в обществото ни чувство за социална справедливост. Прогресивното подоходно облагане би трябвало да преодолее опасната едностранчива зависимост и уязвимост на данъчната ни система като ѝ постави абсолютно необходимата втора опора и по този начин я стабилизира.

Трето, диференциацията на ДДС значително би облекчила оцеляването на нискодоходните социални слоеве, особено на онези 14%, които редовно не си дояждат. Редуцирани ставки е желателно у нас да бъдат въведени на първо време за четири стоки: хляб, олио, захар и мляко, при които същевременно след-

ва системно да се взимат мерки за борба със спекулата.. Морално и затова задължително е също така възприемането на нулева ставка за ДДС при лекарствата.

Четвърто, базовата идеология на прехода в полза на "ниски заплати - ниски данъци и осигуровки" трябва да бъде отречена официално и от общественото мнение като пагубна за националното ни развитие, обричаща обществото като цяло на стагнация на унизително социално равнище и пречатстваща адекватното технологично развитие на икономиката ни.

Преходът, който още в непосредствено бъдеще по необходимост следва да преживеем е от данъчна система перманентно "произвеждаща" бедност към такава движеща обществото към постъпателно намаление на бедността.

Основните мерки в областта на данъчното облагане могат да се групират както следва:

- **Доближаване на съотношението преки/косвени данъци да средното равнище ЕС;**
- **Диферинцирани ставки на ДДС за групи стоки, имащи важно социално значение- лекарства, базови хранителни продукти и др.**
- **Преминаване към прогресивно подоходно облагане и семейно подоходно облагане;**
- **Преосмисляне на стратегията в областта на корпоративното подоходно облагане и облагането на доходите от финансови инвестиции и облагането във финансовия сектор.**

3. Някои основни проблеми пред развитието на човешкия капитал в България, доц. в д-р Преслав Димитров

3.1. Теоретични аспекти на развитието на човешкия капитал

Развитието на човешкия капитал в условията на конкурентна пазарна икономика, е основният фактор за преодоляване на бедността. Тъй като България е най-бедната страна в ЕС, нашата хипотеза е, че тя би трябвало да бъде и страната с най-слабо развитие на човешкия капитал. Потвърждаването на тази теза, както и формулирането на някои съображения, свързани с преодоляването на тази слабост на българската икономика е основната задача на този раздел.

Съществуват различни концепции за същността и съдържанието на понятието „**човешки капитал**“. Много български и чуждестранни изследователи, които се занимават с проблемите пред неговото развитие, са склонни да поставят знак на равенство между понятията „човешки капитал“ и „социален капитал“. Една от причини за склонността към подобна еквивалентност е, че доста често човешките ресурси в рамките на националната икономика се разглеждат единствено и само от макроикономическа гледна точка като един от основните видове производствени ресурси, един от основните видове производствени фактори, наред с труда, земята, капитала, предприемаческата инициативност и информацията.

Наред с макроикономическия подход обаче е възможно и прилагането на управленски подход, основаващ се на теорията за управлението на знанието и по-конкретно на теорията за управлението на интелектуалния капитал. В същата тази теория^{1,2} **човешкият капитал** се разглежда като „**съвкупността от личните**

¹ Edvinson, L., Developing intellectual capital at Scandia, Long range Planning, Vol. 30, No.3, pp. 135-144, 1997;

² Edvinson, E. & Malone, S. M., Intellectual capital, HarperBusiness, New York, USA, 1997;

качества, знания, компетентности и умения” на всеки един индивид, работещ в дадена организация или икономика” и представлява част от по-общото понятие **„интелектуален капитал”**, което обхваща и други, неявни аспекти на скритата, неявна организационна стойност, а оттук и на скритите, невидими аспекти на общата стойност или богатството на дадена национална икономика. Тези останали аспекти или по-точно ключови компоненти на интелектуалния капитал, наред с човешкия капитал, са така наречените **„структурен капитал”** и **„социален капитал”**³.

В случая под **структурен капитал** следва да се разбира съвкупността от разписани правила, йерархични взаимовръзки и всякакъв вид структурирана писмена информация, позволяваща на хората, работещи в дадена организация или икономика да изпълняват своите задължения, дори когато някои от тях напуснат организацията или икономиката. Структурният капитал включва явно, подчинено на правила знание, вградено в работните процеси и системи на организацията или икономиката като цяло. Това знание може да бъде закодирано в представени в писмен вид политики, документация за обучение, споделени бази от данни с добри практики, интелектуална (индустриална) собственост призната посредством патенти и авторски права и т.н. Или с други думи структурният капитал е това което остава в организацията или икономиката, когато **„лампите се загасят и хората се приберат вкъщи след работа”**.

Същевременно под **„социален капитал”**, съгласно теорията за управление на интелектуалния капитал, следва да се разбира способността на хората или на групи от хора **да си сътрудничат и работят** ефективно и креативно **съвместно въз основа на доверието** между тях.

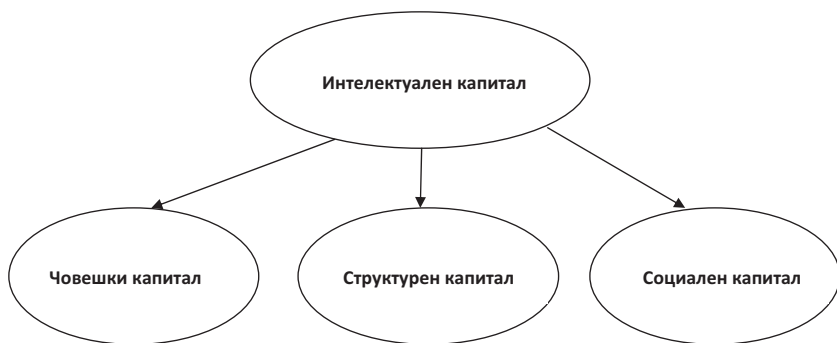
Развитието на човешкия капитал в България е в пряка зависимост от решаването на някои основни, но на пръв поглед твърде

³ Димитров, П., Управление на интелектуалния капитал в туризма, Изд. „Авангард Прима“, С., 2006 г.

отдалечени един от друг проблеми, като например формулирането и прилагането на национална политика в науката, както и възможността на човешкия капитал да се съхранява и възстановява в процеса на неговото използване, включително и в неизбежните ситуации на възникване на трудови злополуки.

Фиг. 1

**Ключови компоненти на интелектуалния капитал
според У. Ивс, Б. Тори и С. Гордън⁴**



**3.2. Националната политика в областта на науката като
фактор за развитието на човешкия капитал**

Проблемът за формулирането на **национална политика в науката** доста често се препокрива с проблема за формулирането на една или друга **бюджетна политика** в сферата на науката. Този проблем съществува, както в САЩ⁵, така и на ниво Европейски съюз и отделните му страни членки⁶, включително

⁴ Цитирано в Morey, D., Maybury, M. & Thuriasingham, B., Knowledge Management, The MIT Press, Massachusetts, USA, 2000;

⁵ Sarewitz, D., Does Science Policy Exist, and If So, Does it Matter?: Some observations on the U.S. R&D Budget?, Discussion Paper for Earth Institute, Science, Technology, and Global Development Seminar, USA, April 8, 2003;

⁶ European Research Council, Strategy, <http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=13>;

и в България⁷. А между тези два проблема, или по-точно между тези две политики има **съществена разлика**.

Националната политика в науката обхваща съвкупността от основните цели, стратегии, задачи и тактически мерки за постигане на определени **цели от „по-високо ниво“** за съответното общество, за дадената страна, в рамките на която тя се провежда. Тези цели могат да бъдат, например: „подобряване на конкурентоспособността на националната икономика“; „повишаване на националната сигурност“; „повишаване на ролята на съответната страна в регионалните международни отношения или международни икономически отношения“; „осигуряване на устойчиво развитие“; „разширяване влиянието на националната култура и традиции или запазване на националната културна идентичност“ и пр. Броят на целите от „по високо“ ниво, на които следва да служи националната политика в сферата на науката зависят от:

1) Съществуващия, наличния в даден период **човешки научно-изследователски ресурс** – в случая формата на организация на този ресурс се явява вторичен фактор, тъй като броят и видът на държавните финансиращи агенции или броят и видът на научно-изследователските институции, в които този ресурс е организиран, едва ли биха играли съществена роля, ако качеството и количеството на ресурса са ограничени.

2) **Размера на националната икономика, разглеждан най-често посредством показателя „брутен вътрешен продукт (БВП) на глава от населението“**: използването на относителни показатели от рода „процент от БВП заделян за наука“ има добра познавателна стойност при сравнителни анализи и съпоставки с други страни, но не показва реалната икономическа основа за заделяне на средства за науката (какъвто е размерът

⁷ Министерство на образованието, младежта и науката, Проект на Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2009 – 2019 г.), http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/documentsproject/proekt_strategia_nauka-2008-2.pdf;

на икономиката), а оттам и за определяне на броя на целите от „по-високо ниво“, която тя би могла да реши.

3) **Действието на вътрешни за обществото и съответната страна фактори**, като интересите на отделните политически формирования, групи за натиск и отделни корпоративни интереси, за които разширяването или стесняването на обхвата от целите от „по-високо“ ниво на националната политика е равнозначно на една по-широка и или по-стеснена бюджетна политика в сферата на науката, а оттук и възможност за реализиране на съответни положителни или негативни за тях резултати.

4) **Действието на външни за обществото и съответната страна фактори**, като натиск от конкурентни в ключови сфери на научното познание страни или по-точно правителства или международни корпоративни организации; налагането на регламенти, влияещи върху целите от „по-високо“ ниво в следствие от участието регионални или световни икономически или политически структури, например Европейския съюз чрез Лисабонската стратегия, Европейския изследователски съвет, Рамковите си програми за научни изследвания (напр. 7-ма Рамкова програма за научни изследвания), Изпълнителната агенция на ЕС за аудиовизия, образование и култура или пък НАТО чрез съвместните изследователски програми в сферата на отбраната и националната сигурност.

Що се касае до **националната бюджетна политика в сферата на науката**, то същата се явява **конкретен инструмент за реализацията на националната политика в науката**. На ниво вземане на национални политически решения, тази разлика често се губи и на ниво изработване на стратегически документи се стига до пълно припокриване. Това може да бъде видно дори в една от последните версии на проект за „Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2009 – 2010 г.)“⁸,

⁸ Цит., изт., стр. 5;

предложена за дискусия от страна на Министерство на образованието, младежта и науката. Там като основна непосредствена цел на националната научна политика е посочено:

„Непосредствена цел на националната научна политика е да създаде условия и подходяща среда за осигуряване на високо качество на научните изследвания. Усилията за развитието на научните изследвания в България обаче не могат да бъдат мотивирани единствено от необходимостта да бъде решен един или друг проблем в областта на науката. Положителните ефекти от усъвършенстването на системата на научните изследвания надхвърлят рамките на тази обществена сфера и се отразяват върху цялостното развитие на икономиката и обществото.“

От така представения текст, както и последващите в стратегията пояснения, е виден стремежът да се посочи, че науката и политиката за нейното стимулиране и развитие имат за цел постигането и на други цели, освен самото развитие на науката, които са от полза за обществото като икономически, социални и общоевропейски такива. Този стремеж е несъмнено положителен, но не решава основния проблем, а именно, че **целта на националната политика в науката не е нито да се занимава с науката заради самата нея, нито е да подsigури съществуването и развитието ѝ, целта на националната политика в науката е да осигури и подпомогне онези, вече многократно споменати „по-високи цели“, които ще са от полза за съответното общество, които ще подпомогнат съществуването и развитието на дадената страна.** Ето защо, разработваните стратегически планови документи, в които като първа точка от фактическите анализи и предложения стои „Финансови средства“ могат да бъдат причислени към документи от вида на обстойни „Финансови обосновки“, които, макар и да имат полезна стойност от гледна точка на изискваните от Министерство на финансите документи при планирането на който и да е бюджетен разход, не могат да бъдат основа за дълготрайна и устойчива

политика в сферата на науката. Разбира се, **отчитането на наличните финансови средства**, разглеждани като обществен ресурс, е **задължително**, но тяхното разпределение и изразходване, доколкото ги има при дадената стопанска конюнктура, е необходимо да бъде подчинено на логиката на заложените цели на ниво общество, на ниво конкретна страна.

Дискусията по отношение формулирането на национала политика в науката, на национална научна политика има **много аспекти** и освен препокриването между националната политика в науката и националната бюджетна политика в сферата на науката. Поради ограниченията в обема на настоящата разработка обаче, по-нататък ще бъдат разгледани **още само два от тези аспекти**: (i) Стесняването на целите на националната научна политика посредством дефиниране на ограничен брой научни приоритети⁹ и запазване и/или разширяване на научния капацитет, разглеждан като брой учени (на пълна заетост) на 1000 души и (ii) увеличаване на ролята на бизнеса във финансиране на научните изследвания за страни като България – постижима задача или социално-удобен политически аргумент с неясно бъдеще.

⁹ Цит. изт., стр. 32.

Таблица № 1
Научен капацитет на България в сравнение
с останалите страни – членки на ЕС

Страна / ЕС като брой страни-членки:	Брой изследователи (на пълна заетост) на 1000 души от общо заетите (2005 г.)
ЕС-27	5,5
ЕС-15	6,1
Белгия	7,2
България	3,0
Чехия	4,7
Дания	9,7
Германия	6,7
Естония	5,1
Ирландия	5,7
Гърция	4,0
Испания	5,3
Франция	7,4
Италия	3,4
Кипър	1,9
Латвия	2,9
Литва	4,8
Люксембург	11,0
Унгария	3,8
Малта	2,7
Нидерландия	4,7
Австрия	7,1
Полша	3,6

Португалия	3,8
Румъния	2,3
Словения	5,2
Словакия	4,1
Финландия	15,1
Швеция	11,7
Великобритания	5,6

Източник: Eurostat, цитат от Проекта на Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2009 – 2019 г.)¹⁰

По отношение на **първия от тези аспекти**, както е видно от данните в Табл. 1, броят на българските учени на 1000 души от заетото население е едва 3,0, което нарежда страната ни сред една от страните с най-ограничен научен капацитет в рамките на Европейския съюз, наред със страни като Латвия, Румъния, Кипър и Малта. Тук логично би следвало да се попита дали заложеното стесняване на научните приоритети пред българската наука, което и понастоящем се реализира като бюджетна мярка чрез структурните съкращения и сливания в институтите на БАН и ограничаване на бюджетното финансиране на държавните университети, няма да доведе до допълнително влошаване на този показател, а оттам и до невъзможност за изпълнение на всички цели, които биха се заложили в националната политика в науката.

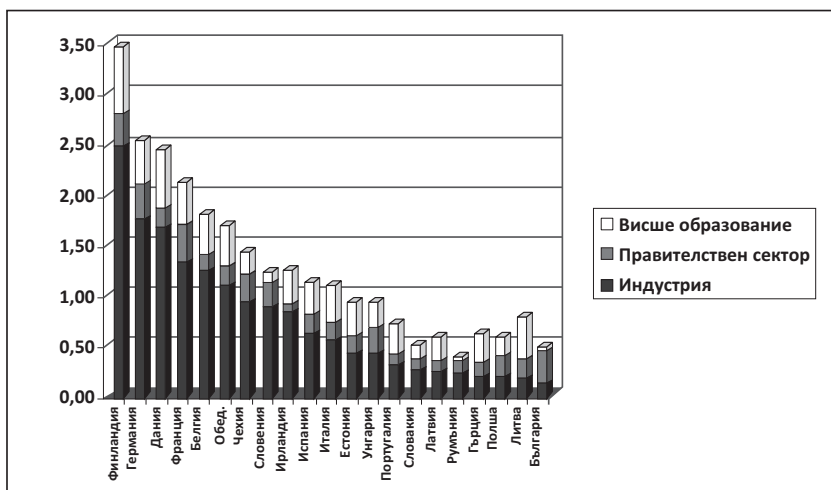
Една от особеностите на човешките ресурси в сферата на науката е, че те се изграждат доста по-бавно в сравнение с изпълнителския и експертен персонал в бизнеса, държавната администрация и неправителствения сектор и практически не могат да бъдат прехвърлени от една област на научното познание в друга. Не е ли по удачно да бъдат формулирани **научни приоритети от първо, второ или трето ниво** и посредством едно подобно тяхно **скалиране** да се мисли за разпределяне на на-

¹⁰ Цит. изт., с.23;

личния финансов ресурс? Решаването на сериозните моментни бюджетни затруднения, поради настоящата финансова икономическа криза в страната по отношение финансирането на науката, може да доведе до трайна загуба на научен капацитет и научна инфраструктура.

По отношение на **втория аспект – за увеличаване на ролята на бизнеса във финансиране на научните изследвания в България**, от страна на лансираните през последните няколко години решения се предлага на научната общественост възможността за увеличаване на дела на частния бизнес във финансиране на научните изследвания. Отправя се и негласната критика, че този дял понастоящем е твърде нисък в сравнение с всички останали страни членки на ЕС, в сравнение със САЩ и Япония и че това е по вина на българската наука заради качеството на провежданите до момента научни изследвания. Една ретроспекция с подобна ситуация, в която се оказва българската киноиндустрия в началото на 90-те години на XX-ти век и на която беше предложено частното продуцентство като възможно решение за нейното развитие, обаче не звучи никак обнадеждаващо: спад от 40-50 кинопродукции годишно до 1-2 в края на 90-те години XX-ти век и лек прираст до 7-9 продукции в края първото десетилетие на XXI-ви век. Разбира се, простите аналогии винаги могат да предизвикат обвинения в ненаучност и затова е необходим един малко по-задълбочен анализ.

Фигура № 2
Дял за разходите за изследвания
и развойна дейност по сектори (% от БВП '05)



Източник: ОИСР, цитат от Проекта на Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2009 – 2019 г.)¹¹

Във всички страни от ЕС, в които делът на бизнеса превишава дела на държавното финансиране на науката (виж Фиг. 2), както и в САЩ и Япония, където също е налична подобна ситуация, съществува една важна, специфична особеност, а именно че в тези страни са концентрирани преобладаващата част от големите в регионален и световен мащаб фирми – многонационални корпорации и/или фирми представляващи нишови технологични и продуктови лидери.

Икономическата ситуация в България вследствие на противоречивото икономическо развитие през последните 20 години показва практическото отсъствие на големи фирми в мащабите, в които те съществуват в Западна Европа, САЩ и Япония. Ако вземем критериите за дефиниране на малки и средни фирми, заложиени в

¹¹ Цит. изт, с.18

българското законодателство, то голяма част същите тези фирми биха попаднали в категорията „микро-фирми“ съгласно критериите в западноевропейските страни, САЩ и Япония, а българските „най-големи“ фирми биха могли да се класират най-оптимистично в категорията „фирми, стремящи се да се превърнат в средни по големина такива“. Аргумент за подобно твърдение е, че в класацията на международната консултантска фирма Deloitte за 500-те най-големи компании от Централна и Източна Европа попадат **едва 14 български фирми**. Нещо повече, 7 от тези компании са от сферата на енергетиката, преноса на електроенергия и производството и продажбата на горива, 3 – от сферата на телекомуникациите и останалите 4 – от преработвателната промишленост и търговията с потребителски стоки, като фирмата с най-висока позиция в класацията заема 47 място, а тази с най-ниска позиция – 478-ма. При това положение е трудно да се очаква, че българските фирми ще са в състояние да отделят значителни средства за научни изследвания и развойна дейност. Дори разглежданите 14 компании, поради характера на стопанската им дейност, не функционират (с изключение на телекомуникационните такива и АЕЦ „Козлодуй“) във високотехнологични или иновативни сектори. Твърде оптимистично би било да се смята, че те биха се включили в научно-изследователски проекти насочени към фундаментални изследвания или реализирането на радикални иновации.

Що се касае до малките и средни предприятия в страната, то тяхната роля ще продължава да се свежда, както и понастоящем най-много до аутсорсване от името на големи западноевропейски компании-майки на реализацията на отделни развойни задачи и проекти по реализирането на подобрени, вторични иновации. Подобна ситуация се наблюдава в секторите на електрониката, електротехниката и отчасти машиностроенето (финото приборостроене) в страната. Българските малки и средни предприятия в тези сектори обаче са подложени на сериозна конкуренция от страна на конкурентни развойни фирми от Индия, Китай и Югоизточна

Азия. Това, което понастоящем позволява тяхното оцеляване, но не и сигурно развитие, е членството на България в ЕС и оттам липсата на търговски бариери в рамките на съюза и възможността за бързи и гъвкави доставки на малки количества нови продукти.

Вместо заключение по отношение на влиянието на научната политика върху развитието на човешкия капитал, може да се каже че дискусията за целите, структурата и необходимостта от съществуването на национална политика в сферата на науката и за развитието въобще на българската наука и отделни нейни клонове съществува още възникването на първите национални научни организационни структури – Българското книжовно дружество, първообраза на Българската академия на науките и Висшето училище, превърнало се в последствие в СУ „Св. Климент Охридски“. Аргументите за липсата на необходимост и потенциал чрез прости съпоставки със западноевропейските страни също са с повече от едновековна давност. При търсенето на съвременни решения за изграждането на ефективна национална научна политика обаче е необходимо да се отчита, че икономическите и финансови кризи са явления с цикличен характер, т.е., че и за в бъдеще на всеки 20-25 години България ще бъде удряна от по една по-голяма икономическа криза, на всеки 10-12, от икономическа криза със средни или сравнително умерени размери, а на всеки 40-50 години от „технологична“ икономическа криза с размери съпоставими на „Голямата депресия“ или кризата от 2008 г. насам.

Ако при всяка една от тези кризи се търсят „нови научни приоритети“ с цел драстични икономии на публични бюджетни средства, то страната ни едва ли ще може да поддържа стабилен научен потенциал и оттам изграждането на научни школи и възможности за правенето на фундаментална и приложна наука, отговаряща на заложените от обществото ни цели. Всичко това е дългосрочен фактор за влошаване качеството на човешкия капитал, относително обезценяване на работната сила и възпроизвеждане на проблемите с бедността.

3.3. Влияние на трудовите злополуки върху човешкия капитал

3.3.1. Кратко въведение в проблема, злополуките като инструментална променлива, отчитаща динамиката на човешкия капитал

Очевидна е връзката между социалния и структурния капитал и трудовите злополуки, тъй като последните детерминират способността на хората да работят координирано и колективно и да следват определени правила. Ниското качество на социалния и структурния капитал би следвало да създават предпоставки както за бедност, така и за трудови злополуки.

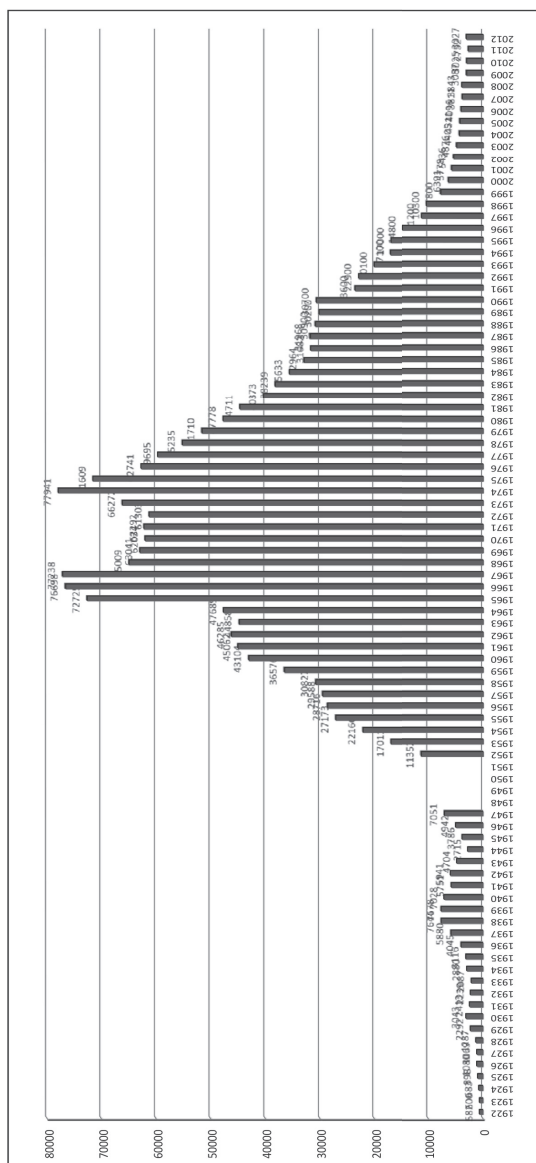
Разбира се, броят на трудовите злополуки сам по себе си не дава отговор за развитието на човешкия капитал, извън контекста на заетостта, интензивността на производствените процеси и структурните изменения в икономиката. Например, спадането на броя на злополуките през 90-те години не е свързано с подобряване на човешкия капитал, а с намаляване на заетостта и свиване на дела на обработващата промишленост в структурата на БВП. Прогнозирането на броя на злополуките обаче, в контекста на очакванията за намаляване на броя на заетите и запазване високия дял на услугите в икономиката, е много добър индикатор за очакваното развитие на човешкия капитал. Ето защо прилагаме прогноза и методология за предвиждане на злополуките, като косвен индикатор за очакваното бъдещо развитие на човешкия капитал и тенденциите с бедността. Това е необходимо, тъй като прякото измерване и прогнозиране на развитието на човешкия капитал е сложно и в много случаи практически невъзможно.

Статистическото отчитане на трудовите злополуки в България е с почти едновековна история. Първите годишни статистически данни са отчетени през 1922 г. като годишните статистически данни се публикуват в обобщени издания на всеки четири или пет го-

дини до 1988 г. Единственото изключение прави периодът от 1948 – 1951 г., когато не са правени статистически отчитания поради турбулентната икономическа ситуация след края на Втората световна война, поради осъществявания по това време преход към съветски тип планова икономика (национализацията на частните предприятия и индустриална собственост) и поради последствията от Парижкия мирен договор (постановяващ експроприацията на цялата германска индустриална собственост в България в полза на Съветския съюз и последвалите условия за нейното обратно изкупуване и ползване, които е трябвало да бъдат приети от българското правителство). След 1989 г. до понастоящем статистическите данни за трудовите злополуки се отчитат ежегодно и се публикуват в статистическите годишници на Република България.

Статистическите отчитания, направени в периода от 1922 до 2010 г., позволяват да се построи сравнително дълъг времеви ред. Дължината на времевия ред (91 отчетени времеви периода) позволява да се направи предположението, че измененията във времевия ред са отразили влиянието на всички възможни външни фактори и по че по този начин времевият ред е придобил своя собствена вътрешна логика и памет. Разкриването на вътрешната логика и памет на времевия ред, т.е. „декодирането“ на вътрешния му информационен сигнал и неговото проектиране в бъдещето стоят в основата на т.нар. **универсативни методи за прогнозиране**, част от които са и **методите на експоненциалното изглаждане**. А една сравнително коректна и надеждна прогноза на броя на трудовите злополуки в България безспорно би било полезна за процеса на планиране и изработване на необходимите политики по отношение на изграждането и най-вече поддържането на човешкия капитал в страната.

Фигура № 3
Брой на трудовите злополуки в България
за периода 1922 – 2012 г.



Източник: Димитров, П. (2013) по данни от НСИ

3.3.2. Методология и прогнозни резултати

Задачата по прилагането на методите на експоненциалното изглаждане за прогнозирането на краткосрочното и дългосрочно развитие на броя на трудовите злополуки в България се състои в решаването на **пет основни проблеми**:

- (i) **Определяне вида на времевия ред или т.нар. „прогнозен профил“** (Gardner, 1987:174-175) (Hyndman, Koehler, Ord и Snyder, 2008:11-23) **и качеството на данните в профила**, въз основата на който да се избере подходящия метод за прогнозиране;
- (ii) Избор на **подходящ прогнозен метод (подходяща прогнозна техника)**;
- (iii) **Изготвяне на краткосрочни и дългосрочни прогнози** въз основа на избраната прогнозна техника, избрания прогнозен метод за броя на трудовите злополуки в България (**до 2022 г. включително**);
- (iv) **Сравняване** на резултатите на различните варианти в използването на прогнозния метод **въз основа на грешките в прогнозите**.

При първия проблем, свързан с определянето на вида на времевия ред или т.нар. „прогнозен профил“, може да е отбележи, че той се обикновено се решава чрез сравняване на времевия ред с една предварително определена класификация на методите за експоненциално изглаждане или с изведените от тези „прогнозни профили“ под формата на криви на развитие. Както посочват Хиндемман, Кьолер, Орд и Снайдер (Hyndman, Koehler, Ord и Snyder, 2008:11-12), тази предварително определена класификация на експоненциално изглаждащите методи води началото си таксономията на Пигълс (Pegles, 1969:311-315). Тя в последствие е разширена от Гарднър (Gardner, 1985:1-28) и модифицирана от Хиндманд и кол. (Hyndman et al., 2002, 2008) и допълнително развита от Тейлър (Taylor, 2003:715-725), който предлага класификационен набор от петнадесет модела.

Преди да се пристъпи към изчисляване на краткосрочните и дългосрочни прогнози на броя на трудовите злополуки в България с използването на подходящия избран прогнозен метод, т.е. простото (единично) експоненциално изглаждане (ПЕИ), разбира се могат да се опитат и някои от другите съществуващи методи за прогнозиране чрез експоненциално изглаждане. Повече от тези методи произвеждат или негативни по стойност прогнози или прогнози които са равни до голяма степен на последната отчетена стойност или се доближават до резултатите, получени с метода на простото (единично) експоненциално изглаждане (ПЕИ) (Фиг. 4).

Фигура № 4

Прогнозиране на броя на трудовите злополуки в България с използването на едно-параметърния адаптивен метод на Браун (Brown) за двойно експоненциално изглаждане и софтуерен пакет SPSS®

Model Description

Model Description			Model Type
Model ID	Numbe of occupational accidents	Model_1	Brown

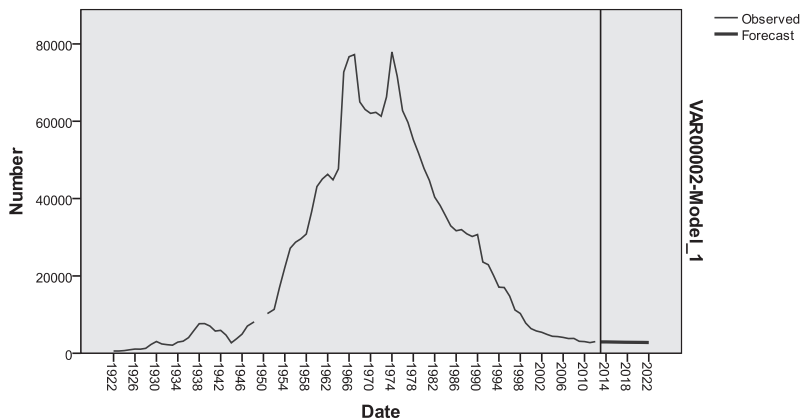
Model Statistics

Model	Number of Predictors	Model Fit statistics	Ljung-Box Q(18)			Number of Outliers
		MaxAPE	Statistics	DF	Sig.	
Numbe of occupational accidents-Model_1	0	59,183	41,550	17	,001	0

Forecast

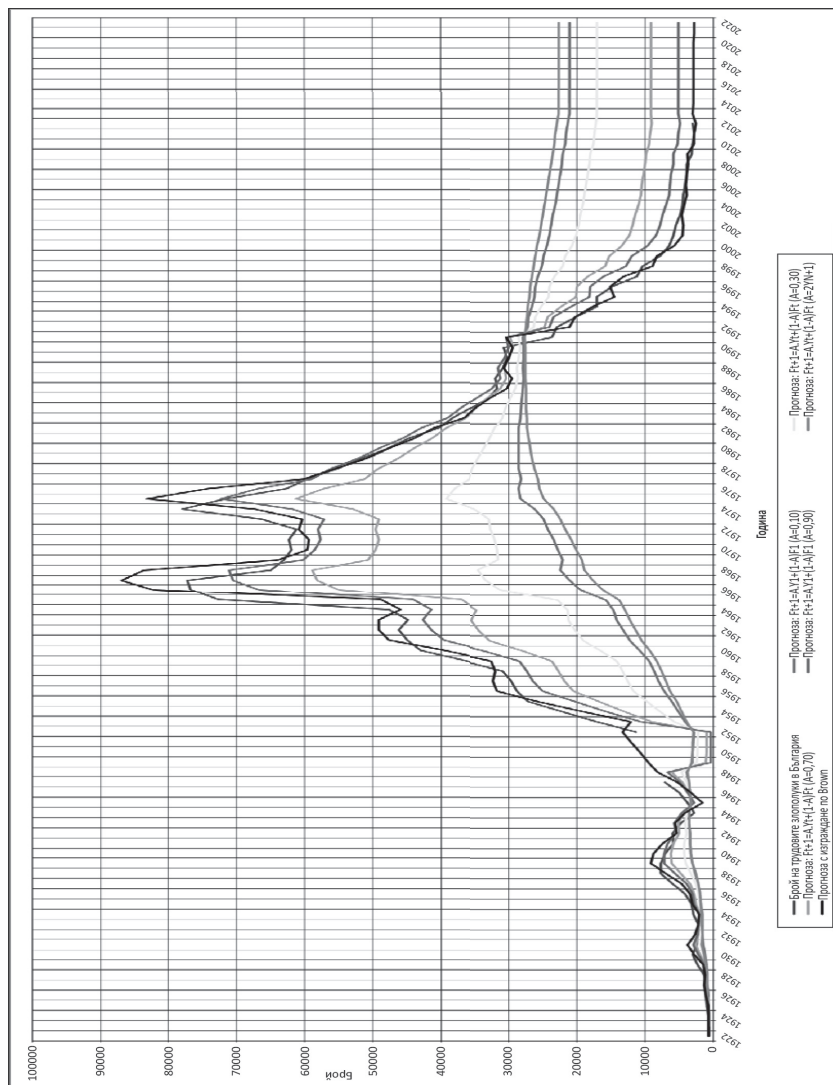
Model		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Numbe of occupational accidents-Model_1	Forecast	2949	2930	2911	2893	2874	2855	2836	2817	2798	2779
	UCL	11780	17695	24533	32184	40567	49625	59310	69583	80415	91776
	LCL	-5881	-11834	-18711	-26399	-34820	-43916	-53638	-63950	-74819	-86218

For each model, forecasts start after the last non-missing in the range of the requested estimation period, and end at the last period for which non-missing values of all the predictors are available or at the end date of the requested forecast period, whichever is earlier.



Източник: Димитров, Пр. (2013) по данни на НСИ.

Фигура № 5
Графично сравняване на прогнозните
резултати получени и използването
на различните различни експоненциални
изглаждащи методи и изглаждащи константи



Източник: Димитров, Пр. (2013) по данни на НСИ

След направените допълнителни проверки за най-добър възможен метод и респективно модел за прогнозиране, може да се пристъпи към калкулиране на краткосрочните и дългосрочни прогнози за броя на трудовите злополуки в България до 2022 г. Преди да се направи това обаче е необходимо да се разреши въпроса с избора на подходяща стойност на изглаждащата константа „А“.

Макар че в научната литература съществуват множество предложения било то за начина на изчисляване на „А“ (ДеЛургио/DeLurgio, 1997: стр.156-157)¹² (Гарднър/Gardner, 1985, стр.179-180), било то за директно присвояване на стойности на „А“ (Браун/Brown, 1959¹³ и 1963¹⁴) (Гарднър/Gardner, 1985, стр.180) (Ханке, Дж. Е., Рейч, А. Г./E.Hanke, J E., Reitsch, A., G., 1991), с цел минимизиране на грешката в получените прогнози настоящата разработка ще използва няколко стойности на „А“ (0,10; 0,30, 0,70 и съответно 0,90, както и уравнението $A=2/N+1$ като начин за нейното изчисляване). Това ще **позволи**, както ще стане видно по-късно, да се направят и **някои възможни интерпретации за смисъла и значението на получените прогнози** за състоянието на човешкия капитал в България.

Един от критериите, които могат да се използват за предлаганото по-горе минимизиране, е средният (MAPE, от английското му съкращение). За целите на **визуализацията и сравняване на резултати от различните прогнозни методи за минали и бъдещи периоди, както и по отношение на размера на допуснатата грешка** (при сравнение на получените стойности с реално наблюдаваните, реално отчетените през изминалите времеви периоди) тези резултати са представени в таблична и графична форма във Фиг. 4.

¹² DeLurgio, S. A. (1997): Forecasting Principles and Applications, McGraw-Hill, New York, pp.156-157;

¹³ Brown, R. G. (1959): Statistical Forecasting for Inventory Control, McGraw-Hill, New York;

¹⁴ Brown, R. G. (1963): Smoothing, Forecasting, and Prediction of Discrete Time Series, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ;

Въз основа на резултатите във Фиг. 5, могат да се открият **шест основни вида прогнози** (три оптимистични и три песимистични) за броя на трудовите злополуки в България **до 2022 г.**, както следва:

- **Най-оптимистичната прогноза** (прогноза с най-ниска стойност), постигната с едно-параметърния адаптивен метод на Браун (Brown) за двойно експоненциално изглаждане и софтуерен пакет SPSS®, най-дясната колона в Табл. 4 и линия във Фиг. 5:

2772 трудови злополуки в България през 2022 г.

- **Следващата най-оптимистична прогноза**, изчислена с използването на изглаждаща константа $A=0,90$, съответните колона в Табл. 4 и линия във Фиг. 5:

5033 трудови злополуки в България през 2022 г.

- **Следващата най-оптимистична прогноза**, изчислена с използването на изглаждаща константа $A=0,70$, съответните колона в Табл. 4 и линия във Фиг. 5:

9045 трудови злополуки в България през 2022 г.

- **Първата сравнително песимистична прогноза**, изчислена с използването на изглаждаща константа $A=0,30$, съответните колона в Табл. 4 и линия във Фиг. 5:

17070 трудови злополуки в България през 2022 г.

- **Втората сравнително песимистична прогноза**, изчислена с използването на изглаждаща константа $A=0,10$, съответните колона в Табл. 4 и линия във Фиг. 5:

21082 трудови злополуки в България през 2022 г.

- **Най-песимистичната прогноза**, изчислена с използването на изглаждаща константа, получена с използването правилото $A=2/N+1$ (където N представлява броя на наблюдаваните случаи), съответните колона в Табл.2 и линия във Фиг. 5:

22652 трудови злополуки в България през 2022 г.

3.4. Интерпретации на прогнозите и изводи

Представените по горе шест прогнози могат да имат различни интерпретации. **Първата интерпретация**, която може да се направи за най-оптимистичната прогноза, получена с едно-параметърния адаптивен метод на Браун (Brown) за двойно експоненциално изглаждане и софтуерен пакет SPSS®, е че отчитайки целия времеви ред от 1922 до 2012 г., броят на трудовите злополуки през 2022 г. ще бъде най-вероятно 2772 случая. Това означава, че нивото им ще се запази сравнително близко до последните отчетени стойности през 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 г. Това от своя страна позволява да се направи предположението, че **ще е налице едно устойчиво постоянно равнище на трудовите злополуки, независимо от вида и силата на въздействието на прилаганите през последните години политики за тяхното намаляване, включително и по различните оперативни програми с финансиране от ЕС. От гледна точка на социалния капитал и риска за изпадане в бедност това означава негативна тенденция, т.е. отсъствие на тренд към устойчиво повишаване на инвестициите в човешки капитал.**

Втората интерпретация, която може да се направи ако се вземат под внимание останалите пет прогнози, всичките от които са в една или в друга степен по-песимистични, е че броят на трудовите злополуки през 2022 г. ще бъде значително над последните отчетени стойности през 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 г. Ако тези прогнози се окажат верни и въз основа на сериозното им разминаване с отчетените стойности за последните 5 години, то би могло да се предположи, че **за тези именно последни 5 години е налице сериозно прикриване на реалния брой на трудовите злополуки и инциденти в България, както от страна на работодателите, така и от страна на работещите.** Същевременно прогнозните стойности за тези пет вида прогнози, които варират от 5033 до 22652 случая като прогнозни стойности за 2022 г., би могло да означава, че **това прикриване на трудовите злополуки ще продължи устойчиво**

и през следващите 9-10 години. Това отразява тенденция към скрито обезценяване на човешкия капитал, което обаче вероятно ще се изрази в относително обезценяване на работната сила и задълбочаване на проблемите с бедността.

Друга, трета последваща интерпретация за получените пет по-неоптимистични прогнози е, че различните стойности на използваните за тяхното изчисляване изглаждащи константи „А“, биха могли да съответстват на различно ниво на прикриване на броя на трудовите злополуки. Тази интерпретация би могла да се приеме за достоверна, ако се допусне, че високите равнища на трудовите злополуки през 60-те, 70-те и 80-те години на XX век не са намалели твърде значително през последните 23 години. Подобно допускане обаче е малко вероятно да се окаже вярно, тъй като българската икономика се е променила съществено по отношение на своята структура и характер през 90-те години на XX и първото десетилетие XXI век. Всичко това отваря възможности за една следваща четвърта интерпретация.

Четвъртата интерпретация за получените пет по-неоптимистични прогнози е, че **използваните за тяхното изчисляване изглаждащи константи „А“ съответстват не само на различно ниво на прикриване на трудовите злополуки, но и на различно ниво на де-индустриализация на българската икономика.** А това е процес, който продължава устойчиво през последните двадесет и три години (Илиев, 2008: стр.30-113)¹⁵. Това също така би означавало, например, че втората най-оптимистична прогноза от 5033 трудови злополуки на година от 2014 до 2022, постигната със стойност на изглаждащата константа от 0,90, съответства на 90% деиндустриализация на българската икономика по отношение на равнищата постигнати през 80-те години на XX век. Това предположение и допускане, макар и вероятно преувеличено, за

¹⁵ Илиев, И. (2008): Глава първа: Деиндустриализацията на българската икономика през преходния период след 1989 г., Деиндустриализация и реструктуриране на заетостта в България: Икономически и социални последиствия“, Катя Владимирова (ред.), Ун. изд. „Стопанство“ "Stopanstvo", УНСС, С. стр.30-113.

жалост се подкрепя, както наличните за българската икономика статистически данни, така и от редица независими икономически изследвания (Владимирова, Илиев и кол., 2008 г.), особено що се касае до някои конкретни сектори на българската икономика. **Така очертаващата се продължаваща деиндустриализация е очевидно корелирана с влошаване качеството на човешкия капитал и относително обезценяване на работната сила.**

Практически всички прогнозни варианти означават в една или друга степен продължаване на тенденцията на влошаване качеството на работната сила, в съчетание с относително намаляване на нейната цена и продължаване на тенденцията на изостряне на проблемите с бедността.

Политиката на подпомагане на инвестициите в човешки капитал- образователна, здравна и социално-осигурителна реформа, е единствената позитивна алтернатива пред българското общество.

Предложенията за изменение на икономическата политика в областта на човешкия капитал могат да бъдат обобщени както следва:

- **Повишаване на дела на държавните разходи за образование, здравеопазване, наука и иновации до средното равнище за ЕС;**
- **Реформа в здравноосигурителните системи с оглед фокусиране върху превантивните дейности и премахване на преките плащания на здравноосигурените към лекарския персонал;**
- **Образователна реформа, насочена към повишаване конкурентоспособността на българското образование и намаляване броя на незавършващите начално и средно образование, преодоляване на процеса на обезценяване на човешкия капитал в България;**
- **Подобряване финансирането на научно-изследователската и иновационната дейност, достигане на средните показатели на ЕС в тази област до 2020 г.**

3.5. Използвана литература

1. Димитров, П. (2006): Управление на интелектуалния капитал в туризма, Изд. „Авангард Прима“, С., 2006 г.
2. Илиев, И. (2008): Глава първа: Деиндустриализацията на българската икономика през преходния период след 1989 г., Деиндустриализация и реструктуриране на заетостта в България: Икономически и социални последици, Катя Владимирова (ред.), Ун. изд. „Стопанство“ „Stopanstvo“, УНСС, С. стр.30-113
3. Министерство на образованието, младежта и науката, Проект на Национална стратегия за развитие на научните изследвания (2009 – 2019 г.), http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/documentsproject/proekt_strategia_nauka-2008-2.pdf;
4. Национален статистически институт (2013): 79% от трудовите злополуки у нас през 2012 г. са станали на работното място, <http://www.nssi.bg/newsbg/1871-tz01>
5. Brown, R. G. (1959): Statistical Forecasting for Inventory Control, McGraw-Hill, New York;
6. Brown, R. G. (1963): Smoothing, Forecasting, and Prediction of Discrete Time Series, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ;
7. Central Statistical Directorate to the Council of Ministers (1969): Accidents at work, Sofia, Bulgaria;
8. Central Statistical Directorate (1988): Accidents at work, Sofia, Bulgaria;
9. Committee on empirical statistics and statistical researches (1977): Accidents at work, Sofia, Bulgaria;
10. Committee on empirical statistics and statistical researches (1983): Accidents at work, Sofia, Bulgaria;
11. Deloitte, Топ 500 на компаниите от Централна и Източна Европа – Класация на Deloitte, в-к „Капитал“, брой от 10 септември 2010 г., <http://www.capital.bg/printversion.php?storyid=958741>;
12. DeLurgio, S. A. (1997): Forecasting Principles and Applications, McGraw-Hill, New York, pp.156-157;
13. Direction générale de la statistique, (1927) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1922, Royaume de Bulgarie ;

14. Direction générale de la statistique, (1927) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1923, Royaume de Bulgarie ;
15. Direction générale de la statistique, (1927) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1924, Royaume de Bulgarie ;
16. Direction générale de la statistique, (1927) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1925, Royaume de Bulgarie ;
17. Direction générale de la statistique, (1929) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1926, Royaume de Bulgarie ;
18. Direction générale de la statistique, (1930) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant l'année 1927, Royaume de Bulgarie ;
19. Direction générale de la statistique, (1932) : Statistique des accidents du travail dans le Royaume de Bulgarie pendant les années 1928 et 1929, Royaume de Bulgarie ;
20. Direction générale de la statistique, (1934) : Statistique des accidents du travail : Années 1931, 1932, 1933, Royaume de Bulgarie ;
21. Direction générale de la statistique, (1936) : Statistique des accidents du travail : L'année 1934, Royaume de Bulgarie ;
22. Direction générale de la statistique, (1936) : Statistique des accidents du travail : Les années 1935-1940, Royaume de Bulgarie ;
23. Direction générale de la statistique, (1949) : Statistique des accidents du travail : Les années 1941-1944, République Populaire de Bulgarie ;
24. Direction générale de la statistique, (1950) : Annuaire Statistique de la République Populaire de Bulgarie 1947-1948 ;
25. Edvinson, L., Developing intellectual capital at Scandia, Long range Planning, Vol. 30, No.3, pp. 135-144, 1997;
26. Edvinson, E. & Malone, S. M., Intellectual capital, HarperBuisness, New York, USA, 1997;
27. European Research Council, Strategy, <http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=13>;
28. Gardner, E. S. (Jun.) (1985): Exponential Smoothing: the state of the art, Journal of Forecasting, Issue 4, pp.1-28;

29. Gardner, E. S. (Jun.) (1987): Chapter 11: Smoothing methods for short-term planning and control, *The Handbook of forecasting – A Manager's Guide*, Second Edition, Makridakis, S. and Steven C. Wheelwright (Edit.), John Wiley & Sons, USA, pp. 174 -175;
30. Hanke, J., Reitsch, A. 1991. *Understanding Business Statistics*, IRWIN, Homewood, IL, Boston, MA, USA, pp.;
31. Hyndman, R. J. and A. B. Koehler, J. K. Ord, R. D. Snyder (2008), *Forecasting with exponential Smoothing – the State Space Approach*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Germany, pp.11-23;
32. National Social Security Institute (2011): Statistical information for the accidents at work from 2001 to 2010, <http://www.nssi.bg>
33. National Statistical Institute (1989 -1998): *Statistical Yearbooks for the period 1989 -1998*, Sofia, Bulgaria;
34. Pegles, C. C. (1969): Exponential forecasting: some new variations, *Management Science*, Issue 15(5), pp.311-315;
35. Taylor, J. W. (2003): Exponential Smoothing with a damped multiplicative trend, *International Journal of Forecasting*, Issue 19, pp.715-725;
36. Sarewitz, D., Does Science Policy Exist, and If So, Does it Matter?: Some observations on the U.S. R&D Budget?, Discussion Paper for Earth Institute, Science, Technology, and Global Development Seminar, USA, April 8, 2003;

4. Използване на структурните фондове на Европейския съюз в борбата с бедността в България, доц. д-р Десислава Стоилова

4.1. Програмиране на помощта от структурните фондове в България през периода 2007 – 2013 г.

На 1 януари 2007 г. България стана пълноправен член на Европейския съюз (ЕС). Членството предостави нови възможности на български фирми, местни власти, неправителствени организации, университети, научни институти, училища и граждани за достъп до финансови ресурси в рамките на действащите политики и програми на Съюза. Една от най-важните политики на Европейския съюз е кохезионната политика, наричана още и политика за икономическо и социално сближаване.

Въпреки че Европейският съюз като цяло представлява просперираща икономическа общност, трябва да отбележим, че са налице съществени различия в равнището на социално-икономическо развитие както на отделните страни членки, така и на над 250-те европейски региони. През последното десетилетие Европейският съюз се разшири, първоначално до 25 страни членки (2004 г.), а в последствие до общност от 27 (2007 г.) и 28 държави (2013 г.), което е безпрецедентно предизвикателство за конкурентоспособността и вътрешната кохезия в Съюза. Разширяването доведе до задълбочаване на различията в социално-икономическото развитие и влошаване на средните стойности на показателите, свързани безработицата и бедността.

Ето защо кохезионната политика цели насърчаване на хармоничното развитие на Европейския съюз чрез намаляване на междурегионалните различия. При провеждане на кохезионната политика водещ е принципът на солидарността, като част от бюджета на Съюза се насочва към по-слабо развитите страни, региони и социални групи. За финансиране на кохе-

зионната политика се отделя около една трета от бюджета на Европейския съюз.

В рамките на основната цел на кохезионната политика за ограничаване и преодоляване на различията в икономическото и социално развитие на различните региони за всеки отделен период, Съюзът определя няколко на брой специфични цели, които са общи за целия Европейски съюз. През програмния период 2007 – 2013 г. политиката за сближаване се фокусира върху три приоритетни цели, изпълнението на които се подкрепя от структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

Цел 1 „Сближаване“ е насочена към ускоряване на сближаването на най-слабо развитите страни членки и региони, чрез подобряване на условията за растеж и заетост, посредством увеличаване и подобряване на качеството на инвестициите във физически и човешки капитал, развитие на иновациите и на общество, основано на знанието, адаптивност към икономически и социални промени, опазване и подобряване на околната среда, както и административна ефективност. Финансиране по Цел 1 „Сближаване“ получават регионите, в които brutния вътрешен продукт на глава от населението е под 75% от средния за Съюза. През периода 2007 – 2013 г. програмите по цел „Сближаване“ са обезпечени от финансовите ресурси на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд.

Цел 2 „Регионална конкурентоспособност и заетост“ е насочена към подобряване на конкурентоспособността на регионите и повишаване на заетостта чрез изпреварване на икономическите и социалните промени, стимулиране на иновациите и насърчаване изграждането на общество, основано на знанието. Въпреки че интервенциите в по-слабо развитите страни членки и региони остават приоритет на кохезионната политика, съществуват важни предизвикателства за всички страни членки и региони на ЕС, като необходимост от икономическо реструктуриране и социална промяна, търговска глобализация, застаряващо население, нарастваща

имиграция, липса на квалифицирани кадри в ключови сектори и проблеми със социалната интеграция.

За преодоляване на тези предизвикателства се прилага двустранен подход. Първо, чрез регионални програми, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, кохезионната политика насърчава икономическата промяна в индустриални, градски и селски райони, посредством засилване на тяхната конкурентоспособност и атрактивност, като отчита териториалните специфики, както и съществуващите икономически и социални неравенства. В рамките на регионалните програми се подкрепят интервенции по три приоритетни теми: иновации и икономика, основана на знанието, околна среда и предотвратяване на риска, достъпност и услуги от общ икономически интерес.

Второ, чрез програмите, финансирани от Европейския социален фонд, кохезионната политика помага на хората да предвиждат и да се адаптират към икономическата промяна, в съответствие с приоритетите на Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ), като подкрепят политики, целящи пълна заетост, качество и продуктивност на работното място и социална интеграция. Финансовата подкрепа е насочена към четири приоритета, които са от решаващо значение за изпълнението на ЕСЗ, а именно повишаване на адаптивността на работниците и предприятията, подобряване на достъпа до заетост и увеличаване на участието на пазара на труда, засилване на социалната интеграция, осъществяване на реформи в областта на заетостта и интегрирането.

Цел 3 "Европейско териториално сътрудничество" е посветена на хармоничното и балансирано интегриране на територията на Европейския съюз, чрез подкрепа на транснационалното и между-регионално сътрудничеството. Дейностите се финансират от ЕФРР и са насочени към програми за интегрирано териториално развитие, обвързани с приоритетите на Съюза.

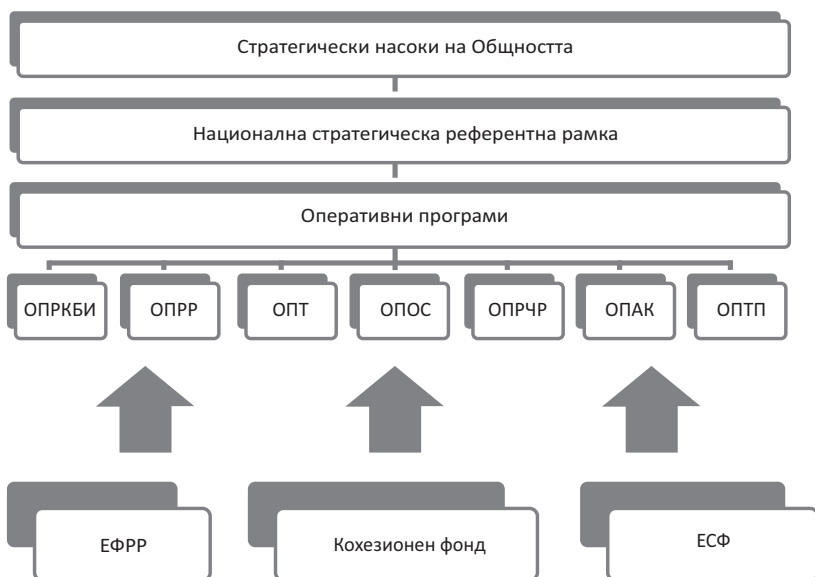
Програмирането на помощта от структурните фондове в България премина през няколко основни етапа. На първо място беше

подготвен Национален план за развитие (НПР), който се използва като основа за съставяне на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР). По своята същност Рамката представлява споразумение между Европейската комисия и правителството на страната, което обвързва приоритетите на Съюза от една страна, националните и регионални приоритети за устойчиво развитие и националния план по заетостта, от друга страна. Ето защо НСРР представлява отправен документ за програмирането на фондовете и за подготовка на тематичните и регионални програми, като съдържа описание на стратегията на страната и нейното оперативно изпълнение.

Националната стратегическа референтна рамка на България за периода 2007-2013 г. съдържа обобщените приоритети за развитието на страната и общата визия за усвояването на фондовете през програмния период, като определя две стратегически средносрочни цели. Първата цел е засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж, а втората цел е насочена към развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция. Основните области на интервенция за постигане на стратегическите цели са концентрирани в четири стратегически приоритети: подобряване на физическата инфраструктура; повишаване на качеството на човешкия капитал с фокус върху заетостта; насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление; поддържане на балансирано териториално развитие.

Приоритетите формират база за министерствата да планират и координират подготовката за прилагане на структурните фондове и Кохезионния фонд през периода 2007-2013 г., чрез разработването на оперативни програми, всяка една от които детайлно описва стратегията за развитие в дадена сфера, регион или сектор, основните приоритети и цели, които да бъдат постигнати с помощта на финансирането от Европейския съюз.

Фигура № 1
Програмиране на помощта от структурните фондове
и Кохезионния фонд в България



За програмния период 2007 – 2013 г. в България се прилагат седем оперативни програми. Три от оперативните програми, а именно ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОПРКБИ), ОП „Регионално развитие“ (ОПРР) и ОП „Техническа помощ“ (ОПТП) получават финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Две от оперативните програми – ОП „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) и ОП „Административен капацитет“ (ОПАК) – получават финансиране от Европейския социален фонд (ЕСФ). Останалите две оперативни програми – ОП „Транспорт“ (ОПТ) и ОП „Околна среда“ (ОПОС) – получават финансиране както от Кохезионния фонд, така и от Европейския фонд за регионално развитие.

4.2. Финансиране на политиката за икономическо и социално сближаване през периода 2007 – 2013 г.

Финансовите ресурси, отделени за целите на кохезионната политика, отразяват стремежа на Европейския съюз да насърчава икономическия растеж и заетостта в по-слабо развитите региони. За периода 2007 – 2013 г. в подкрепа на трите приоритета на кохезионна политика са разпределени 307,61 милиарда евро. За цел "Сближаване" са отделени 81,7% от тази сума или 251,33 милиарда евро, за цел "Регионална конкурентоспособност и заетост" са предвидени 48,79 милиарда евро или 15,8% от общия финансов ресурс, а 7,5 милиарда евро (2,4%) са насочени за постигане на цел "Европейско териториално сътрудничество".

Фигура № 2
Финансиране на целите на кохезионната политика
за периода 2007 – 2013 г.

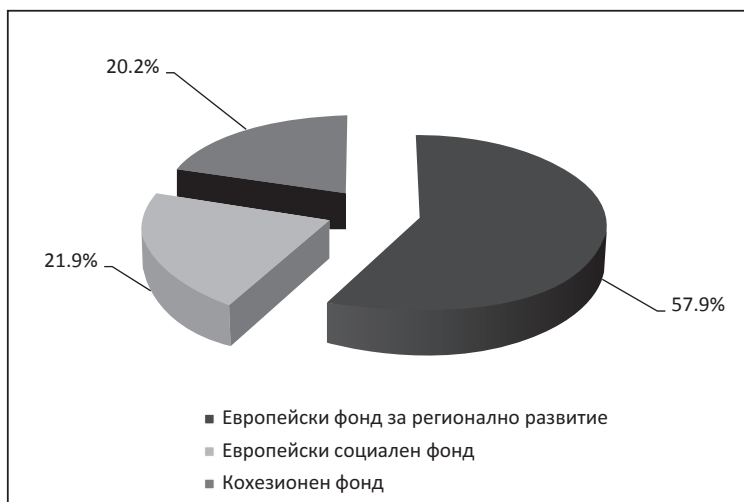


Източник: Структурни фондове на ЕС: единен информационен портал, <http://eufunds.bg/>

Основните финансови инструменти на Европейския съюз за провеждане на политиката за икономическо и социално сближаване са структурните фондове. За периода 2007 – 2013 г. като структурни фондове са определени Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд (ЕСФ).

Европейският фонд за регионално развитие предоставя финансиране за инфраструктурни проекти, които водят до създаване на нови работни места. Подкрепят се инвестиции в инфраструктура, образование, иновации и предприемачество, наука и научни изследвания, развитие на малки и средни предприятия, възобновяеми енергийни източници, транспорт, информационни и комуникационни технологии, енергийни мрежи, както и инвестиции в околната среда. Значителен финансов ресурс се отделя за финансиране на мерки, насочени към модернизация и разнообразяване на икономическата структура както на страните членки, така и на отделните региони.

Фигура № 3
Финансови инструменти на ЕС за реализиране
на кохезионната политика за периода 2007 – 2013 г.



Източник: Структурни фондове на ЕС: единен информационен портал, <http://eufunds.bg/>

Финансирането по линия на Европейския социален фонд подпомага предимно проекти, насочени към инвестиции в човешки капитал. Подкрепят се мерки, свързани с реинтегриране на безработните лица на пазара на труда, по-бързата интеграция на младите хора в трудовия процес, приспособяване на работната сила към промените в икономиката и промишлеността, стабилизиране и увеличаване на заетостта, подкрепа на човешките ресурси, заети в научни изследвания и развойна дейност, подобряване на образованието, засилване на социалното сближаване, укрепване институционалния капацитет и ефективността на администрацията и обществените услуги.

Помощта по структурните фондове се допълва от Кохезионния фонд, който е финансов инструмент за сближаване между страните членки на ЕС. Фондът финансира изграждането на транспортна и екологична инфраструктура в държавите членки с брутен национален продукт на глава от населението по-нисък от 90% от средния за Европейския съюз. Кохезионният фонд финансира действия в рамката на цел „Сближаване“, като подпомага страните членки да намалят своето икономическо и социално изоставане, както и да стабилизират икономиката си.

Общата рамка, както и основните принципи и структури за управление на средствата от структурните фондове са разписани в Регламент 1083/2006. Фондовете осигуряват помощ, която допълва националните, регионални и местни мерки, като интегрира в тях приоритетите на Съюза. Средствата от структурните и Кохезионния фонд не заместват финансирането от националния бюджет за определена дейност или проект. За старите страни членки, средствата от фондовете са само един от източниците за финансиране на икономическите политики, като в много случаи собствените национални програми многократно надхвърлят по бюджет оперативните програми, съфинансирани от структурните фондове. При новите страни членки, включително България, тези средства са доминиращият и понякога почти единствен източник за финансира-

не на националната политика за развитие и основен инструмент за провеждане на активна икономическа и социална политика и за повишаване на конкурентоспособността на предприятията.

Финансирането, предоставено от Съюза винаги е допълнено от национално съфинансиране, за да се гарантира устойчивост на инвестициите и заинтересуваност от изпълнение на проектите. Делът на средствата от ЕС варира в зависимост от възможността на страната или региона да съфинансира проектите, като колкото по-беден е региона, толкова по-малък процент съфинансиране трябва да предостави. България попада в групата на страните членки, в които Европейският съюз финансира максимум 85% от общата стойност на предвидените мерки, а правителството предоставя останалите 15% от стойността на проектите, спечелили финансиране.

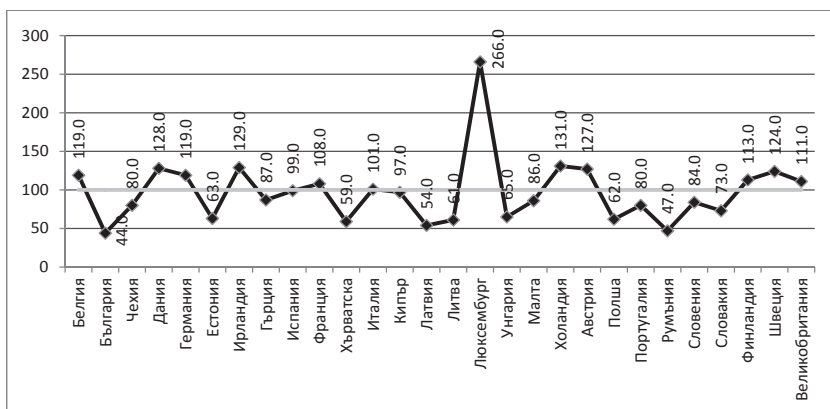
4.3. Използване на оперативните програми в борбата с бедността в България през периода 2007 – 2013 г.

След присъединяването си към Европейския съюз, Република България получи достъп до значителен финансов ресурс в рамките на седемгодишната финансова перспектива 2007 – 2013 г. Средствата за структурни интервенции се разпределят в рамките на политиката за икономическо и социално сближаване посредством Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Въпреки че през последното десетилетие България си постави за цел да се превърне в конкурентна икономика с устойчив растеж, високи равнища на заетост, доходи и социална интеграция на обществото, brutният вътрешен продукт на глава от населението в нашата страна не превишава 44% от средното равнище на този показател за Съюза.

Сравнителният анализ по данни на Евростат показва, че България е страната с най-нисък брутен вътрешен продукт на човек от населението сред всички страни членки на Европейския

съюз, като стойността на този показател в нашата страна е почти 1,5 пъти по-ниска от стойностите, отчетени в Естония, Литва, Полша, Словакия и Унгария, почти два пъти по-ниска спрямо Чехия, Словения и Малта, три пъти по-ниска в сравнение с Белгия, Дания, Германия, Ирландия, Австрия и Швеция и шест пъти по-ниска от постигнатото в Люксембург.

Фигура № 4
БВП на глава от населението в страните от ЕС, 2011 г.
(процент от средната стойност за ЕС-27)



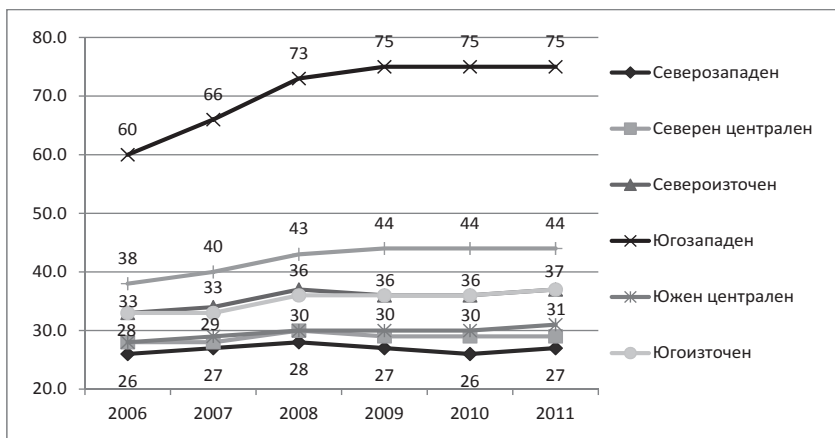
Източник: Евростат

За целите на структурната политика Европейският съюз използва система на деление на териториални единици за статистически цели, като съгласно поетите ангажименти, България въведе райониране на три нива, съответстващи на изискванията за териториалните единици NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3, дефинирани с Регламент 1059/ 2003. На ниво NUTS 1 България е разделена на две неадминистративни териториални единици. Регион Северна и Източна България обхваща четири региона на равнище NUTS 2, а именно Северозападен, Северен централен, Североизточен и Югоизточен регион. Регион Югозападна

и Южна Централна България обхваща два региона на равнище NUTS 2 – Югозападния и Южния централен регион. На ниво NUTS 3 България е разделена на 28 района, които са административно-териториални единици, съвпадащи с териториалния обхват на съществуващите области по Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

По последни данни на Евростат българските райони на равнище NUTS 2 са сред най-бедните в Европейския съюз. Брутният вътрешен продукт на човек от населението в Югозападния регион, който е най-развития български регион достига 75% от средната стойност за ЕС (27), докато в останалите пет региона стойностите на този показател се колебаят между 27% и 37%. Най-бедният регион на равнище NUTS 2 в Европейския съюз е именно българският Северозападен регион с брутен вътрешен продукт на човек от населението равен на едва 27% от средната стойност за ЕС (27).

Фигура № 5
БВП на глава от населението в България
по региони на равнище NUTS 2
(процент от средната стойност за ЕС-27)



Източник: Евростат, НСИ

Социално-икономическото развитие в България през последните 20 години демонстрира силно изразена териториална концентрация. Основен двигател на икономически растеж е Югозападния район, в който се създава почти половината (48,2%) от brutния вътрешен продукт на България, докато различията между останалите райони са значително по-малки. Основният фактор за изпреварващото развитие на Югозападния район е столицата София, която концентрира значителна част от националната икономика. При по-детайлен анализ на ниво NUTS 3 е видно, че в столицата София brutния вътрешен продукт на глава от населението достига 104,3% от средната стойност за ЕС (27), докато останалите четири области в Югозападния район отчитат стойности на този показател между 24,3% и 46,8%. Ситуацията е още по-лоша на ниво общини, защото мрежата от големи градове, които са центрове на икономически растеж е неравномерно разпределена на територията на страната, което спомага за създаване на групи от общини с изключително лоши социално-икономически показатели.

С цел преодоляване на изоставането в социално-икономическото развитие на българските райони за програмния период 2007 – 2013 г. посредством финансовите инструменти на ЕС на страната ни са предоставени общо 13 милиарда лева, разпределени в седемте оперативни програми. Бюджетът на всяка от оперативните програми се формира като сума от стойностите на европейското финансиране и националното съфинансиране от държавния бюджет, което може да бъде предоставено на допустимите бенефициенти в рамките на седемгодишната финансова перспектива.

Таблица № 1
Бюджет на оперативните програми (2007-2013 г.)
(млн.лв.)

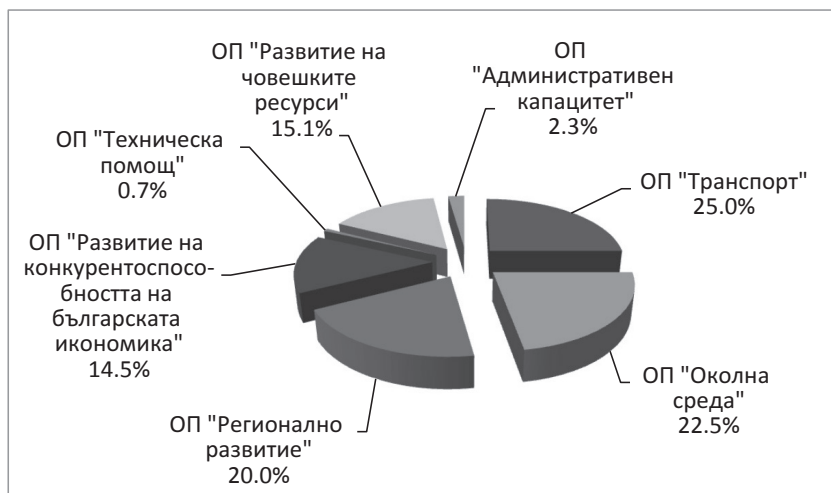
Оперативна програма	Бюджет на програмата (млн. лв.)		
	Общо	Финансиране от ЕС	Национално финансиране
ОПТ	3 918,5	3 177,2	741,3
ОПОС	3 522,0	2 868,1	653,9
ОПРР	3 131,8	2 662,0	469,8
ОПРКБИ	2 273,1	1 932,1	341,0
ОПТП	111,1	94,5	16,7
ОПРЧР	2 374,1	2 018,0	356,1
ОПАК	353,6	300,6	53,0
ОБЩО	15 684,2	13 052,5	2 631,7

Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Финансовите средства са разпределени неравномерно между отделните оперативни програми. Най-голям дял от финансовия ресурс е предоставен на бенефициентите по оперативните програми „Транспорт“ (25%), „Околна среда“ (22,5%) и „Регионално развитие“ (20%), където се финансират крупни инфраструктурни инвестиции. За оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“ и „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ са отделени съответно 15,1% и 14,5% от общата сума на финансовите средства. Най-нисък е относителният дял на ресурсите за финансиране на дейностите по оперативните програми „Административен капацитет“ (2,3%) и „Техническа помощ“ (0,7%).

Фигура № 6
Разпределение на финансовите средства
по оперативни програми (%)



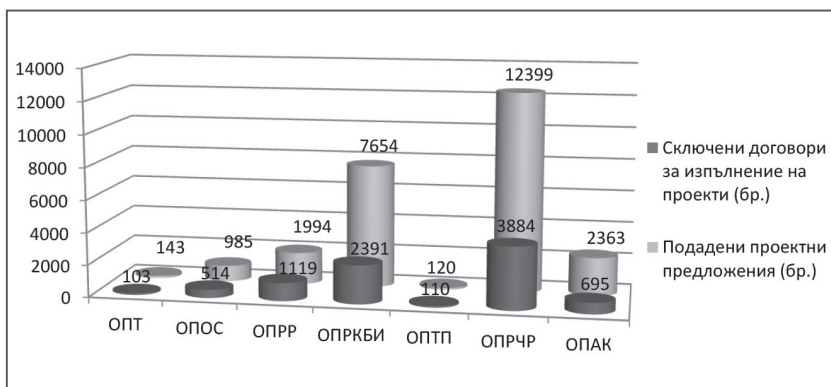
Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

През програмния период 2007 – 2013 г. по публикуваните покани за кандидатстване по оперативните програми в България са постъпили общо 25 658 проектни предложения, 8 816 (34,4%) от които са одобрени за финансиране с последвало сключване на договори за изпълнение на проекти. Поради сравнително широкия кръг от допустими бенефициенти, най-голям брой проектни предложения – 12 399 (48,3% от общия брой) са подадени по ОП „Развитие на човешките ресурси“, но само 31,3% от подадените проектни предложения са получили финансиране. По ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ са постъпили 7 657 или 29,8% от всички предложения за проекти, като финансиране е предоставено на 31,2% от подадените проектните предложения. Общо 2 363 са проектните предложения, постъпили по ОП „Административен капацитет“, от които 29,4% са получили финансиране.

Поради ограничения кръг бенефициенти и наличието на повече процедури за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми „Техническа помощ“ и „Транспорт“ са подадени сравнително малък брой проектни предложения (съответно 120 и 143), но за сметка на това процентът на проектните предложения, получили финансиране е много висок и достига 91,7% за ОП „Техническа помощ“ и 72,0% за ОП „Транспорт“. Проектните предложения, подадени за изпълнение на дейностите по ОП „Регионално развитие“ не превишават 7,8% от общия брой на подадените проектни предложения, като 56,1% от подадените проектни предложения са получили финансиране. По ОП „Околна среда“ са подадени 985 или 3,8% от предложенията за проекти, 52,2% от които са одобрени за финансиране с последвало сключване на договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Фигура № 7

Подадени проектни предложения и сключени договори за изпълнение на проекти по оперативните програми в България (2007 – 2013 г.)



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Финансовото изпълнение на оперативните програми в България през програмния период 2007 – 2013 г. се характеризира с почти пълно усвояване на отпуснатите финансови ресурси. Поради липсата на опит и ниската административна ефективност през първата половина на програмния период (2007 – 2009 г.) голяма част от предвидените средства остават неусвоени. Основната част от финансовите средства по оперативните програми са договорени през втората половина на програмния период (2010 – 2012 г.). Към началото на месец август 2013 г. договорените средства по отделните оперативни програми са в границите между 81,4% (ОПАК) и 151,9% (ОПОС) от бюджета на програмата.

Таблица № 2
Финансово изпълнение на оперативните
програми в България
(2007 – 2013 г.)

Оперативна програма	Договорени средства (млн. лв.)				Реално изплатени суми (млн. лв.)		
	Общо	БФП	% от бюджета на програмата	Финансиране от ЕС	Общо	% от бюджета на програмата	Финансиране от ЕС
ОПТ	6 303,0	3 859,8	98,50	3 126,1	1 932,8	49,33	1 570,4
ОПОС	5 593,9	5 350,0	151,91	4 345,5	998,2	28,34	823,8
ОПРР	3 258,6	3 029,2	96,72	2 574,8	1 462,1	46,69	1 274,0
ОПРКБИ	2 574,6	1 917,6	84,36	1 630,0	1 138,4	50,08	970,5
ОПТП	105,7	105,7	95,14	89,9	45,6	41,07	41,8
ОПРЧР	2 295,5	2 277,0	95,91	1 935,4	1 110,5	46,78	956,8
ОПАК	287,9	287,9	81,43	244,7	169,4	47,91	150,7
ОБЩО	20 419,3	16 827,3	107,29	13 946,3	6 857,1	43,72	5 788,0

Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

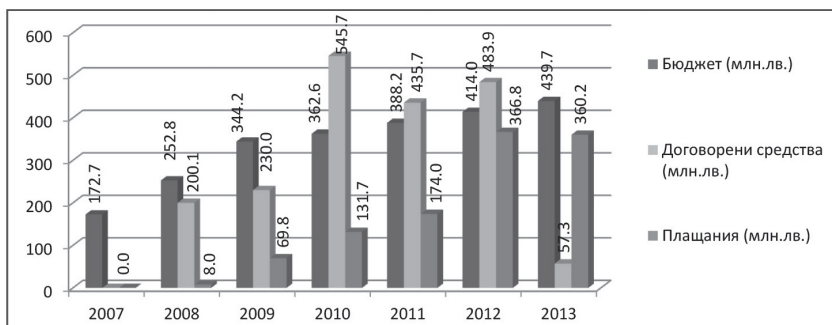
По последни данни, реално извършените плащания по нито една от оперативните програми не превишават 50,1% от средствата, предвидени в бюджета на съответната оперативна програма, което се отразява негативно върху българските бенефициенти. Това означава, че българските фирми, местни власти,

неправителствени организации, университети, научни институти, училища в условията на финансова и икономическа криза са инвестирали собствен финансов ресурс за реализиране на проектите, спечелили финансиране по оперативните програми и очакват възстановяване на изразходваните финансови средства.

Финансирането по оперативните програми има за цел да подпомогне България да преодолее социално-икономическото си изоставане от останалите страни членки на Европейския съюз, ето защо всички оперативни програми пряко или косвено допринасят за намаляване на бедността и насърчаване на социалната интеграция в страната.

Пряка връзка с намаляването на бедността и насърчаване на социалната интеграция в България имат мерките, финансирани по ОП „Развитие на човешките ресурси“. По програмата се подпомагат дейности, насочени към повишаване на качеството на човешкия капитал с фокус върху заетостта, като например подобряване на достъпа до образование и повишаване на качеството на обучението, насърчаване на ученето през целия живот, на социалната подкрепа и равните възможности, подобряване на достъпа до социални и здравни услуги, подобряване на социалната инфраструктура, повишаване на адаптивността, мобилността и конкурентоспособността на работната сила, създаване на повече и по-добри работни места.

Фигура № 8
Финансово изпълнение на ОП
„Развитие на човешките ресурси“
(2007 – 2013 г.)



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

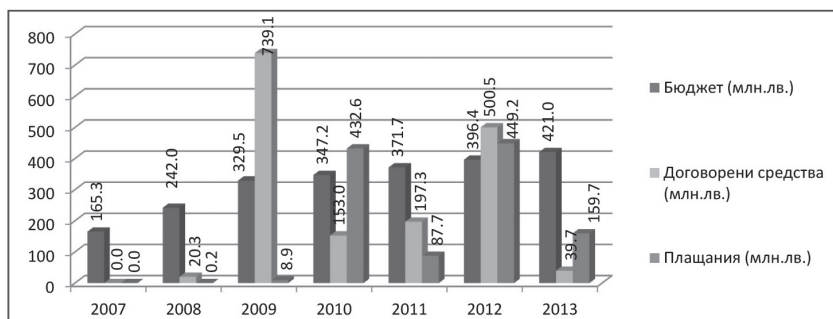
Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Общият бюджет на ОП „Развитие на човешките ресурси“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 2,4 млрд. лева, 85% от които са предоставени от ЕСФ, допълнени с 15% национално съфинансиране. От началото на 2007 г. до началото на месец август 2013 г. са сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 95,9% от бюджета на програмата. Основната част от финансовият ресурс по оперативната програма е усвоен след 2010 г., като в периода 2010 – 2012 г. са договорени 74,8% от финансовите средства.

Мерките, финансирани по ОП „Конкурентоспособност“ също допринасят пряко за намаляването на бедността, повишаване на заетостта и насърчаване на социалната интеграция в България. Програмата подкрепя проекти, свързани с повишаване на конкурентоспособността на българската икономика, като предоставя финансови средства за повишаване ефективността на предприятията и развитие на бизнес средата, подобряване на достъпа до финансиране на предприятията, развитие на икономика, основана на

знанието и иновационните дейности, укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика. Общият бюджет на ОП „Конкурентоспособност“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 2,3 млрд. лева, 85% от които са предоставени от ЕФРР, а останалите 15% са национално съфинансиране. Основната част (почти една трета) от финансовия ресурс по оперативната програма е договорена през 2009 г. Договорените средства към месец август 2013 г. възлизат на 84,4% от бюджета на програмата.

Фигура № 12
Финансово изпълнение на ОП „Конкурентоспособност“
(2007 – 2013 г.)



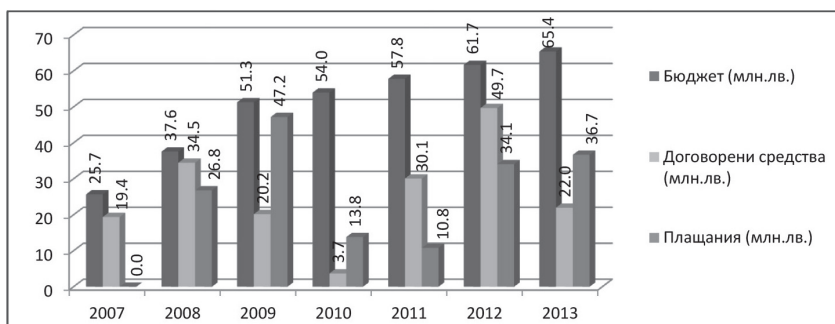
Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Дейностите, финансирани по ОП „Административен капацитет“ са насочени към укрепване на административния капацитет на всички нива – централно, регионално и местно, с цел подобряване на качеството на предлаганите услуги на гражданите и повишаване на ефективността на управлението на структурните инструменти. В този смисъл програмата има косвен принос за намаляване на бедността и социалното изключване, доколкото подпомага повишаването на институционалния капацитет и ефективността на държавната администрация, включително и капацитета за управление

и усвояване на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд. Общият бюджет на ОП „Административен капацитет“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 353,6 млн. лева, 85% от които са предоставени от ЕСФ, а останалите 15% са национално съфинансирани. Средствата по оперативната програма се договарят от началото на 2007 г., като до началото на месец август 2013 г. са сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 81,4% от бюджета на програмата.

Фигура № 9
Финансово изпълнение на ОП
„Административен капацитет“
(2007 – 2013 г.)



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

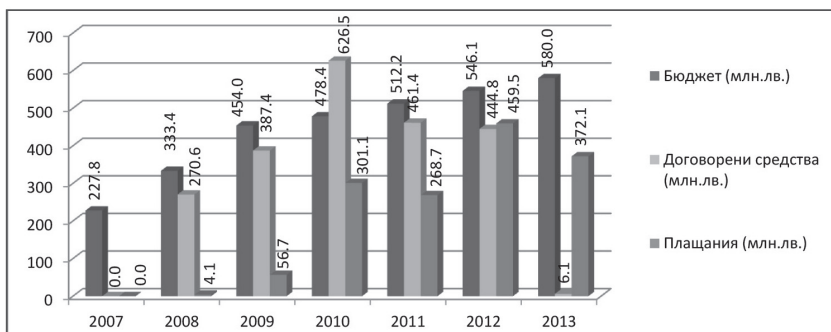
Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

В рамките на ОП „Регионално развитие“ се подкрепят дейности, насочени към възстановяване и обновление на градовете, инвестиции в социална инфраструктура (училища, детски ясли и градини, болници, театри, читалища и библиотеки, социални заведения), устойчиво развитие на туризма, разработване на местни и регионални транспортни схеми, изграждане на информационна и комуникационна мрежа и подпомагане на интегрирани инициативи за регионално и местно развитие. Финансирането по

отделните приоритетни оси и области на интервенция допринасят пряко и косвено за намаляването на бедността, повишаване на заетостта и насърчаване на социалната интеграция в България.

Общият бюджет на ОП „Регионално развитие“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 3,1 млрд. лева, от които 85% са предоставени от ЕФРР, а държавния бюджет осигурява 15% национално съфинансиране. Договарянето на средствата по оперативната програма започва през 2008 г. и достига най-високи стойности през 2010 г. Понастоящем са сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 96,7% от бюджета на програмата.

Фигура № 10
Финансово изпълнение на ОП „Регионално развитие“
(2007 – 2013 г.)



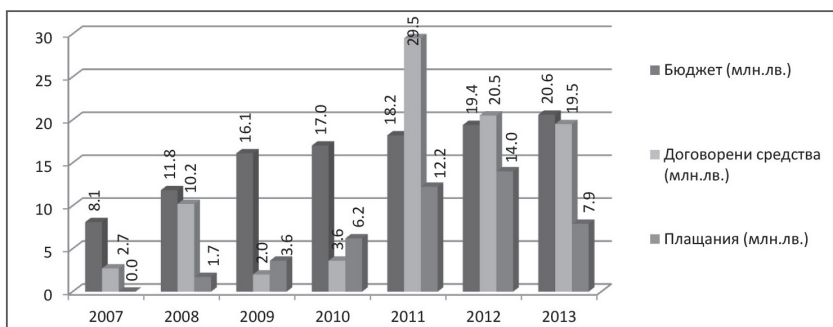
Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

ОП „Техническа помощ“ цели да подкрепя успешното и добро управление на интервенциите по оперативните програми в България и да изгради капацитет в управляващите и изпълнителните институции, като предвижда техническа помощ за осъществяване на управление, мониторинг, оценка и контрол, комуникация, информация и публичност на дейностите по оперативните програми.

Общият бюджет на ОП „Техническа помощ“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 111,1 млн. лева, предоставени от ЕФРР и държавния бюджет в съотношение 85% към 15%. Основната част от финансовия ресурс, отпуснат по програмата е договорен през периода 2011-2012 г. Понастоящем общата сума на договорените средства възлиза на 95,1% от бюджета на оперативната програма.

Фигура № 11
Финансово изпълнение на ОП „Техническа помощ“
(2007 – 2013 г.)

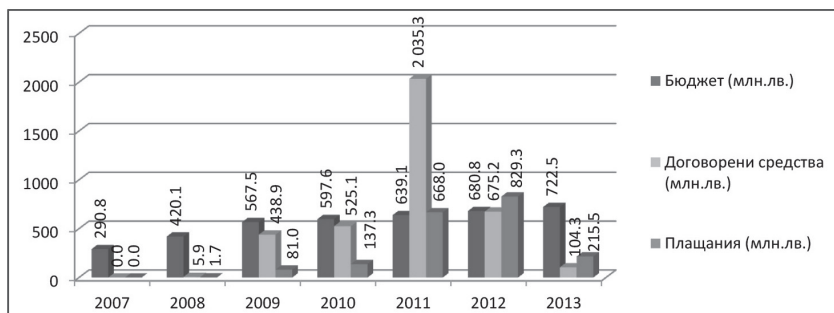


Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

ОП „Транспорт“ осигурява финансова подкрепа на ограничен кръг допустими бенефициенти – Национална компания „Железопътна инфраструктура“, Национална компания „Пристанища“, Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“. Програмата има косвен принос за намаляване на бедността и социалното изключване, доколкото е насочена към изграждане, модернизация и рехабилитация на националната транспортна инфраструктура по основните национални и трансевропейски транспортни оси, подобряване на транспортните връзки със съседни страни, развитие на комбиниран транспорт, подобряване на корабоплаването и развитие на устойчив градски транспорт.

Фигура № 14
Финансово изпълнение на ОП „Транспорт“
(2007 – 2013 г.)



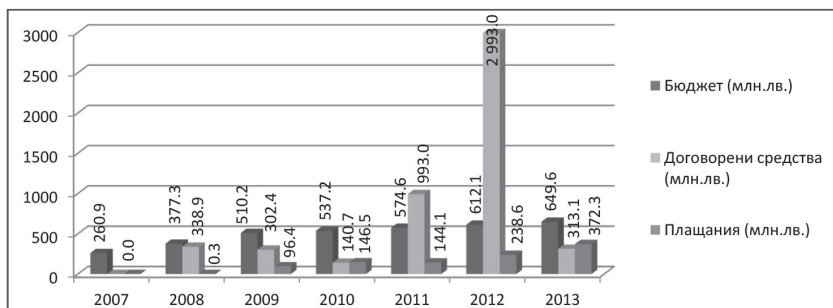
Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Общият бюджет на ОП „Транспорт“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 3,9 млрд. лева, като преобладаващата част от финансовите ресурси (62,7%) са предоставени от Кохезионния фонд, 18,4% от средствата са отпуснати по линия на ЕФРР, а останалите 18,9% се формират от националното съфинансиране. Една трета от средствата (32,3%) са договорени през 2011 г. Понастоящем са сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 98,5% от бюджета на програмата.

ОП „Околна среда“ подкрепя мерки, свързани с изграждане и развитие на необходимата инфраструктура за събиране, пречистване и отвеждане на отпадните води, третиране на отпадъци, подобряване качеството на атмосферния въздух, опазване и възстановяване на биологичното разнообразие. Общият бюджет на ОП „Околна среда“ за програмния период 2007-2013 г. възлиза на 3,5 млрд. лева, 57% от които са предоставени от Кохезионния фонд, 24,4% са получени по линия на ЕФРР, а останалите 18,6% са национално съфинансиране. Изпълнението на дейностите по оперативната програма започва сравнително късно, като над половината (53,5%) от отпуснатите финансови средства са договорени през 2012 г.

Фигура № 13
Финансово изпълнение на ОП „Околна среда“
(2007 – 2013 г.)



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

При анализа на финансовото изпълнение на оперативните програми в България през програмния период 2007 – 2013 г. прави впечатление неравномерното участие на регионите на равнище NUTS 2 в усвояването на финансовите средства. Разпределението на броя на сключените договори, бенефициенти, както и общата стойност на полученото безвъзмездно финансиране по оперативните програми се намират в права зависимост от степента на социално-икономическо развитие на съответната териториална единица. Така например, в Югозападния регион са сключени 35,3% от всички договори и са регистрирани 40,9% от всички бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ. Същевременно в най-бедния български и европейски регион, Северозападния, са сключени 11,3% от договорите за безвъзмездна финансова помощ и са регистрирани едва 9,8% от всички бенефициенти, получили финансиране.

Таблица № 3
Изпълнение на оперативните програми
в България по региони на равнище NUTS 2

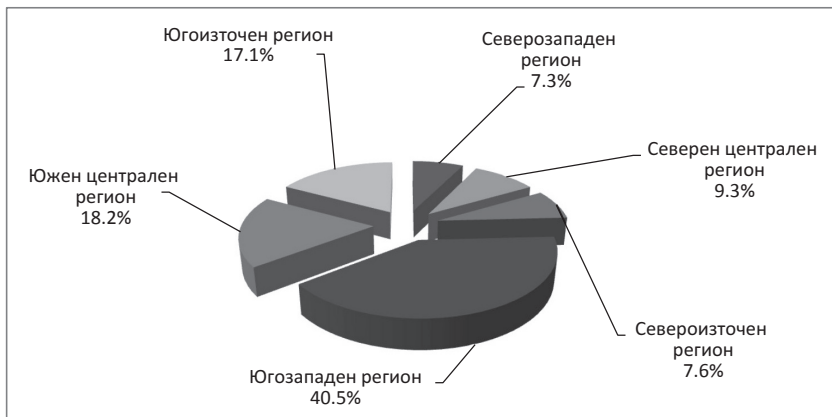
Регион	Договори (брой)	Бенефициенти (брой)	Обща стойност (млн.лв.)
Северозападен	810	427	1 111,9
Северен централен	848	454	1 406,1
Североизточен	911	549	1 148,4
Югозападен	2 538	1 777	6 134,9
Южен централен	1 281	687	2 762,6
Югоизточен	794	453	2 598,2

Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

Финансовите ресурси, усвоени в Югозападния регион през периода 2007 – 2013 г. представляват 40,5% от общата сума на финансовите средства, предоставени по оперативните програми в България. Бенефициентите в Южния централен и Югоизточния регион са получили съответно 18,2% и 17,1% от общата сума на безвъзмездната финансова помощ. Същевременно регионите в Северна България, които изостават значително в социално-икономическото си развитие са усвоили изключително нисък дял от отпуснатите финансови средства. В най-бедния български и европейски регион, Северозападния, по договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са усвоени едва 7,3% от финансовите ресурси, предоставени по оперативните програми в България за периода 2007 – 2013 г.

Фигура № 15
Разпределение на финансовите ресурси,
предоставени по оперативните програми
в България по региони на равнище NUTS 2 (%)



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

Забележка: Информацията е актуализирана на 02.08.2013 г.

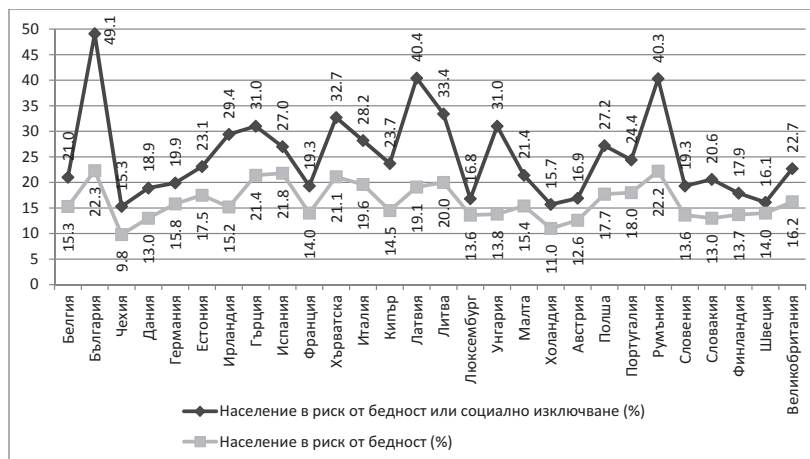
Неравномерното участие на районите на равнище NUTS 2 в усвояването на финансовите средства, отпуснати по оперативните програми в България през програмния период 2007 – 2013 г. е един от факторите, който води до задълбочаване на различията в социално-икономическото им развитие. През периода 2006 – 2011 г. брутният вътрешен продукт на човек от населението в Югозападния регион се повишава значително и от 60% през 2006 г. достига 75% от средната стойност за ЕС (27) през 2011 г. В Югоизточния и Североизточния региони се наблюдава слабо повишение на посочения показател от 33% през 2006 г. до 37% през 2011 г. Подобна е ситуацията в Северния централен и Южния централен регион, където брутният вътрешен продукт на човек от населението нараства незначително от 28% до 31% от средното европейско равнище. В Северозападния регион, който регистрира най-голямо изоставане в социално-икономическото си развитие, брутният вътрешен продукт на човек от

населението през анализирания период остава в границите 26-27% от средната стойност за ЕС (27).

Сравнителният анализ показва, че въпреки получените средства от структурните фондове и Кохезионния фонд, България е страната с най-висок процент на населението, живеещо в риск от бедност или социално изключване в рамките на ЕС (28). Според последните публикувани данни на Евростат, в риск от бедност или социално изключване живее 49,1%, т.е. почти половината от населението на България. По този показател до ситуацията в нашата страна се доближават само Латвия (40,4%) и Румъния (40,3%). Очевидно е, че трудно ще достигнем постиженията на Скандинавските страни, които регистрират стойности на този показател от порядъка на 15,7% (Холандия), 16,1% (Швеция) и 17,9% (Финландия), както и Австрия и Люксембург, които посочват стойности в интервала 16,8% – 16,9%. Сред „отличниците“ в групата на новите страни членки са Чехия (15,3%), Словения (19,3%), Словакия (20,6%), Малта (21,4%), Естония (23,1%) и Кипър (23,7%).

Фигура № 16
Население в риск от бедност или социално изключване в ЕС (28), 2011 г.

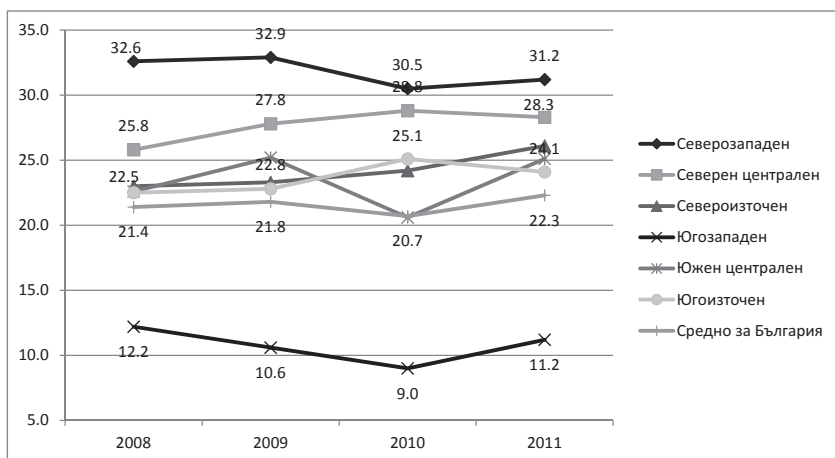
(процент от населението на страната)



Източник: Евростат

Същевременно трябва да посочим, че в периода 2007 – 2011 г. средното за ЕС (27) равнище на анализирания индикатор не показва тенденция за съществено намаление, като варира между 24,4% през 2007 г. и 24,2% през 2011 г. В страните от ЕС (15) се наблюдава увеличение на относителния дял на населението, живеещо в риск от бедност или социално изключване от 21,6% през 2007 г. до 22,5% през 2011 г., докато в новите страни членки ЕС (12) е регистрирано намаление на средната стойност на този показател от 35,0% през 2007 г. до 30,6% през 2011 г.

Фигура № 17
Население в риск от бедност в България
по райони на равнище NUTS 2
(процент от населението)

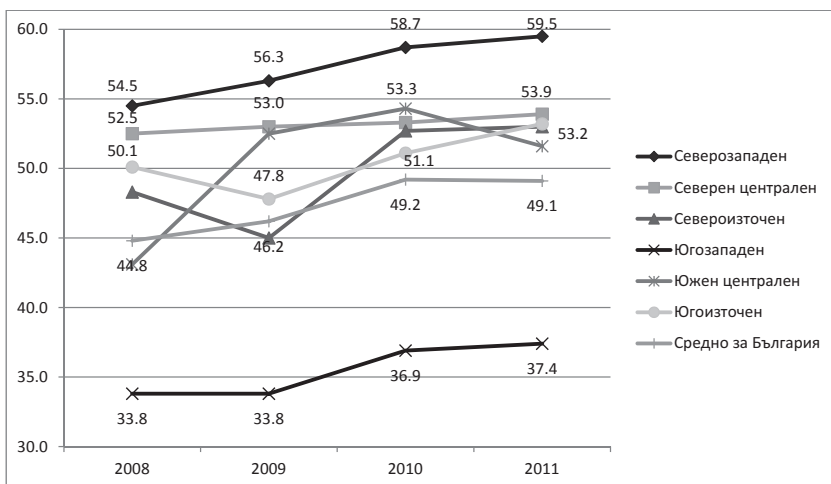


Източник: Евростат

Присъединяването на България към ЕС и възможностите за финансиране по структурните фондове не показват висока ефективност в борбата с бедността в България. Според данни на Евростат населението в риск от бедност в България в годините преди присъединяването (2005-2006 г.) е 18,4% от населението на страната. В годините след присъединяването към Съюза стойностите на този показател не бележат положителна динамика.

През 2007 г. в риск от бедност живее 22.0%, а през 2011 г. – 22.3% от населението на страната.

Фигура № 18
Население в риск от бедност или социално изключване в
България по региони на равнище NUTS 2
 (процент от населението)



Източник: Евростат

В периода 2008 – 2011 г. се наблюдава увеличение на относителния дял на населението, живеещо в риск от бедност или социално изключване във всички български региони. Същевременно е налице съществена диференциация между равнището на този показател в Югозападния регион и останалите пет региона на равнище NUTS 2. Най-тревожна е ситуацията в Северозападния регион, където процентът на населението в риск от бедност или социално изключване нараства от 54,5% през 2008 г. до 59,5% през 2011 г. Към края на анализирания период в Североизточния, Югоизточния, Северния централен и Южния централен регион стойностите на този показател варират в сравнително тесни граници между 53,2% и 53,9%, докато Югозападният регион отчита стойности в размер на 37,4%.

4.4. Основни изводи

Въпреки че през последното десетилетие България си постави за цел да се превърне в конкурентна икономика с устойчив растеж, високи равнища на заетост, доходи и социална интеграция на обществото, брутният вътрешен продукт на глава от населението в нашата страна не превишава 44% от средното равнище на този показател за Съюза. Сравнителният анализ показва, че България е страната с най-нисък брутен вътрешен продукт на човек от населението сред всички страни членки на Европейския съюз (28).

През програмния период 2007 – 2013 г. България получи достъп до значителен финансов ресурс от структурните фондове и Кохезионния фонд. При анализа на финансовото изпълнение на оперативните програми прави впечатление неравномерното участие на регионите на равнище NUTS 2 в усвояването на финансовите средства. Разпределението на броя на сключените договори, бенефициенти, както и общата стойност на полученото безвъзмездно финансиране по оперативните програми се намират в права зависимост от степента на социално-икономическо развитие на съответната териториална единица.

В Югозападния регион са сключени 35,3% от всички договори, регистрирани са 40,9% от всички бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ и са усвоени 40,5% от общата сума на финансовите средства. Бенефициентите в Южния централен и Югоизточния регион са получили съответно 18,2% и 17,1% от общата сума на безвъзмездната финансова помощ. Същевременно регионите в Северна България, които изостават значително в социално-икономическото си развитие са усвоили изключително нисък дял от отпуснатите финансови средства. В най-бедния български и европейски регион, Северозападния, по договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са усвоени едва 7,3% от финансовите ресурси, предоставени по оперативните програми в България за периода 2007 – 2013 г.

Неравномерното участие на районите на равнище NUTS 2 в усвояването на финансовите средства, отпуснати по оперативните програми в България е един от факторите, който води до задълбочаване на различията в социално-икономическото им развитие. През перио-

да 2006 – 2011 г. brutният вътрешен продукт на човек от населението в Югозападния регион се повишава значително и от 60% през 2006 г. достига 75% от средната стойност за ЕС (27) през 2011 г. В Югоизточния и Североизточния региони се наблюдава слабо повишение на посочения показател от 33% през 2006 г. до 37% през 2011 г. Подобна е ситуацията в Северния централен и Южния централен регион, където brutният вътрешен продукт на човек от населението нараства незначително от 28% до 31% от средното европейско равнище. В Северозападния регион, който регистрира най-голямо изоставане в социално-икономическото си развитие, brutният вътрешен продукт на човек от населението през анализирания период остава в границите 26-27% от средната стойност за ЕС (27).

Присъединяването на България към Европейския съюз и възможностите за финансиране по структурните фондове не показват висока ефективност в борбата с бедността в България. Сравнителният анализ показва, че България е страната с най-висок процент на население, живеещо в риск от бедност или социално изключване в рамките на ЕС (28). В годините преди присъединяването (2005-2006 г.) в риск от бедност живее 18,4% от населението, като след присъединяването към Съюза стойностите на този показател не бележат положителна динамика. През 2007 г. под прага на бедността живее 22.0%, а през 2011 г. – 22.3% от населението на страната. По последни данни почти половината (49,1%) от населението на България живее под прага на бедността, със сериозни материални лишения или с неспособност за реализация на пазара на труда.

В периода 2008 – 2011 г. се наблюдава увеличение на относителния дял на населението, живеещо в риск от бедност или социално изключване във всички български региони. Същевременно е налице съществена диференциация между равнището на този показател в Югозападния регион и останалите пет региона на равнище NUTS 2. Най-тревожна е ситуацията в Северозападния регион, където процентът на населението в риск от бедност или социално изключване нараства от 54,5% през 2008 г. до 59,5% през 2011 г.

Въпреки помощта от структурните фондове на Европейския съюз, провежданата социална и икономическа политика в Бълга-

рия не довежда до желания резултат по отношение на намаляване на бедността и неравенството, постигане на устойчив растеж, стимулиране на заетостта, увеличаване на доходите и насърчаване на социалната интеграция.

Основните предложения в областта на използването на еврофондовете в борбата с бедността в България се свеждат до следното:

- **По-голямо фокусиране на средствата към регионите с ниски доходи и висок дял на социално-уязвимите групи и в частност към северозападния регион;**
- **Пренасочване на финансовите средства към подобряване качеството на човешкия капитал-научни изследвания, образование, здравеопазване;**
- **Използване на евресурсите за подобряване конкурентоспособността на българския бизнес;**
- **Следване на европейските изисквания в областта на пенсионната реформа;**
- **По-ефективно използване на евресурсите за подпомагане на дребните и средните предприятия;**
- **Преориентиране на субсидиите в областта на селското стопанство от едрия бизнес към дребните и средните производители;**

4.5. Литературни и информационни източници

1. Европейска комисия, Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=bg>
2. Министерство на финансите, Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, <http://umispublic.minfin.bg/opOperationalProgramms.aspx>
3. Министерство на икономиката и енергетиката, Наръчник по структурните фондове на Европейския съюз, 2007
4. Министерски съвет на РБ, Структурни фондове на ЕС: единен информационен портал, <http://eufunds.bg/>
5. Национален статистически институт (2013), Статистически годишник 2012

6. Национален статистически институт. Категория: Социално включване и условия за живот/Данни и графики. <http://www.nsi.bg>
7. Христов, Ст., Неравенството в България – динамика, сравнителен анализ и причини, ИПИ, 2013г., http://www.logincee.org/remote_libraryitem/29746?lang=bg
8. Eurostat (2013), Eurostat Regional Yearbook 2012
9. Eurostat. Data Explorer/Tables on EU policy/Sustainable development indicators/Social inclusion. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Мненията, изразени в тази публикация принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на фондация „Фридрих Еберт“. Използването с търговска цел на всички издадени от фондация „Фридрих Еберт“ публикации не е позволено без писменото съгласие на фондацията.

