



Системна стратегия за ускорен икономически растеж на Република България

Версия 2

София, 09 ноември 2013 г.



Съдържание

ОБЩ АНАЛИЗ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА	3
СЪДЕБНА СИСТЕМА.....	9
Обща Постановка на Реформата.....	9
Прокуратура – координация със следствие и МВР	17
Атестационна система и процедури за избор на магистрати	23
Натовареност на съдии и прокурори.....	26
ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА СИСТЕМА.....	31
Спешна помощ	31
Профилактика и превенция.....	34
Оптимизация на болничната помощ.....	38
Здравна каса	43
Лекарствена политика	45
СОЦИАЛНООСИГУРИТЕЛНА СИСТЕМА.....	49
Пенсионно-осигурителна система	49
Социални помощи и заетост	56
Емиграция и пазар на труда	63
ОБРАЗОВАТЕЛНА СИСТЕМА	65
Училищно образование	Error! Bookmark not defined.
Оптимизация на продължителността на висшето образование	71
Подобряване на качеството на висшето образование и НИРД	74
ИКОНОМИЧЕСКА СИСТЕМА.....	81
Земеделие.....	81
Дигитално управление.....	81
Обществени поръчки	88
Балансиране на енергийната система.....	94
Подкрепа за експортно-ориентирани предприятия	99
Преструктуриране на държавната собственост	105
Подкрепа за МСП	108



ОБЩ АНАЛИЗ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА

Световната икономическа ситуация в момента е осезаемо неблагоприятна. **Темпът на растеж в ЕС се забави значително, което неизбежно ще се отрази на българската икономика.** Страните от ЕС са както основните ни търговски партньори (близо 67% от износа и 57% от вноса), така и най-голям източник на чужди инвестиции.

В тези условия, нашата цел е **макроикономическата среда да остане стабилна независимо от случващото се в Еврозоната и българската икономика да поеме по траектория на растеж.** **Страната ни трябва да се върне възможно най-скоро към ускорен икономически растеж.** През изминалото десетилетие България измина дълъг път – през 2001 година равнището на родния БВП беше на ниво от 29.8% от средното за ЕС. В момента то е 44%, което означава чувствително увеличение на стандарта на живот. Сближаването беше възможно чрез едно десетилетие на изпреварващ растеж и достигането на средното ниво в ЕС ще изисква същото.

Устойчивият растеж, обаче, не може да бъде базиран на непроизводствени инвестиции, а трябва да се генерира от сектори, в които България може да предложи конкурентни стоки и услуги. Например в пика на инвестиционната активност през 2007 г. в България влязоха над 9 млрд. евро преки чужди инвестиции. 69% от тях бяха в недвижимости, финансови услуги и търговия. През 2008 г. чуждите инвестиции бяха 6.7 млрд. евро, от които 72% бяха в тези сектори. С финансовата криза през 2009 и 2010 г. тези инвестиции се сринаха. Макар че помогнаха на икономиката в краткосрочен план, те не можаха да генерират дългосрочен производствен капацитет и устойчив растеж. **Това налага смяната на философията на провеждане на икономическа политика, която да подпомогне най-перспективните сектори.**

Само с помощта на изпреварващ растеж могат да бъдат постигнати основните цели на политиката:

- **Финансови и икономически цели** – консолидация на фискалната позиция, устойчиво намаляване на ролята на държавата в региона 33-35% от БВП, повишаване на динамиката на икономиката и на жизнения стандарт
- **Социални цели** – повишаване качеството на живот на българските граждани. Близо 14.2% от БВП (над 11 млрд. лева) е похарчен за социалните функции на държавата без съществено подобрене на качеството на живот. Ако системите не се реформират, тези разходи само ще нарастват,



изоставащо от резултатите. Вместо това тряба да се създадат условия за откриване на работни места, които да създават богатство за всички. Работа и по-специално работа създаваща добавена стойност, вместо помощи за безработица и субсидирана заетост ще бъде целта на управлението.

- **Преориентация на българската икономика** – под 0.5 млн. българи работят в сектори с висока добавена стойност. Правителствената политика трябва да спомогне за създаването на поне още толкова качествени работни места и осигуряването на работна сила за тях. Развитието на България трябва да е насочено и към силна експортна ориентация и международно коопериране във високотехнологични стоки и услуги. Затова и трябва максимално да използваме потенциала на Общия европейски пазар и да подпомагаме всяка политическа инициатива, която засилва експортния потенциал на Съюза.

Следователно, средносрочната стратегическа цел на България е **постигане на устойчиви нива на ускорен растеж, изразен чрез среден ръст на БВП за периода до 2020 най-малко два пъти по-висок от средния ръст на БВП за ЕС**.

За постигането на тази средносрочна цел е необходим набор от взаимодопълващи се синергетични реформи във всички ключови сектори, които да преориентират националното икономическо развитие в посока **експортно-ориентирано развитие и изграждане на предвидима и устойчива институционална среда, която да гарантира високо качество на публичните услуги**.



ИЗБИРАТЕЛНА СИСТЕМА И ЗАКОНИ ЗА УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАННИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО

Настояща ситуация: Основна пречка за съществуването на по-ефективна демокрация в България са законите определящи избора на народни представители и участието на граждани в управлението (т. нар. пряка демокрация). **Действащото в момента законодателство е остаряло, неефективно, ненужно скъпо и поддържащо модел загубил доверието на над 70% от българските граждани**¹.

Основните проблеми на настоящите закони за избор на народни представители² и участие на гражданите в управлението³ на държавно и местно ниво са:

- **Остарял, тромав и неефективен модел.** Въпреки, че живеем в ера на ускорен технологичен прогрес, изборните закони в България все още разчитат на хартиени носители, собственоръчни подписи, бланки и други недигитализирани методи за съхранение на информация. Използването на толкова остарили инструменти осъществява всички процеси и открива възможности за манипулация и корупционни практики;
- **Висок разход.** Осредненият разход за провеждане на общонационални избори в България е от 20 до 40 милиона лева за сметка на българските данъкоплатци;
- **Липса на прозрачност и възможност за подмяна/промяна на резултатите.** Използването на човешкия фактор увеличава риска от грешки и създава възможност за манипулация на резултатите;
- **Възможност за купуване на гласове;**
- **Голям процент парламентарно непредставени избиратели.**

¹ Проучване – Алфа риърч, есен 2013 г. - 11% одобрение за правителството.

² Закон за избиране на народни представители - Обн. ДВ. бр.37 от 13 Април 2001г., изм. ДВ. бр.44 от 8 Май 2001г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002г., изм. ДВ. бр.28 от 1 Април 2005г., изм. ДВ. бр.32 от 12 Април 2005г., изм. ДВ. бр.38 от 3 Май 2005г., изм. ДВ. бр.24 от 21 Март 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.63 от 4 Август 2006г., изм. ДВ. бр.95 от 24 Ноември 2006г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.31 от 24 Април 2009г., изм. ДВ. бр.36 от 15 Май 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.77 от 1 Октомври 2010г., отм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г.

³ Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление - Обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.100 от 21 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2012г., изм. ДВ. бр.20 от 28 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г.



Механизъм за промяна: Промяната в избирателната система следва да е основно насочена към пълното отстраняване на горепосочените проблеми, чрез **законодателни изменения въвеждащи общодостъпна система за електронно гласуване изразяваша се, както чрез възможност за дистанционно гласуване чрез интернет, така и чрез пълна подмяна на хартиените бюлетини с електронни машини за гласуване във всяка избирателна секция**. Целта на системата е да позволи улеснено, бързо, почти безразходно и общодостъпно участие на гражданите в управлението на държавата, включващо провеждането на избори, референдуми и възможност за други допитвания и отговори на въпроси.

Предложени мерки: Избирателната система следва да се промени чрез приемане на следните законодателни мерки с цел отстраняване на всички съществуващи проблеми:

1. Промени в Изборния кодекс:

- **Въвеждане на нова електронна система за гласуване, която по своята същност представлява машина намираща се в стаичката за гласуване на изборната секция.** Системата ще използва последно поколение технологии за бързо действие и сигурност на данни, като ще дава възможност и за дистанционно гласуване чрез интернет. Тя ще предоставя пълна прозрачност, анонимност и ще премахне човешкия фактор във всички процеси. Системата ще намали драстично всички разходи на държавата във връзка с провеждането на избори и референдуми, тъй като ще редуцира, както съставите на секционните избирателни комисии, така и броят на самите комисии. Допълнително ще отпадне необходимостта от печatanето на милиони бюлетини, разходите по тяхното транспортиране, пребояване, охрана и т.н.

Поради възрастовата и образователна специфика на преобладаващата част от активните избиратели в България, утвърдените политически партии отхвърлят въвеждането на електронно машинно гласуване изтъквайки като официална причина евентуалната сложност на процеса. С оглед на факта, че машинно гласуване се използва в Индия и държави от Латинска Америка именно поради проблеми с неграматността, едно такова твърдение е несъстоятелно и фактически неиздържано. А що се отнася до критиците по отношение на сигурността на интернет гласуването е достатъчно да се изтъкне, че в 21-ви век гражданите използват масово интернет банкиране, процес който също е много отговорен и с голямо значение в ежедневието. Съответно технологиите за подсигуряване срещу евентуалните рискове от измами при ежедневните електронни финансови транзакции, които са сред най-



развитите биха могли да се приложат със същия успех и при системите за гласуване, което е вече практически доказано. В този смисъл успешен пример за въвеждане на такава система за дистанционно гласуване чрез интернет е Естония, която я използва през 2005 г. за местни избори, а от 2007 г. и за парламентарни. А по отношение на електронните машини в избирателните секции, които заместват хартиените бюлетини, освен Индия и държави от Латинска Америка, един от успешните примери са и САЩ.

Разходите за едно устройство за машинно гласуване в България биха били между 500 и 1000 лева в зависимост от избраната функционалност. Съответно, цялостната инвестиция необходима за въвеждане на предложената система дори при запазване броя на всички настоящи избирателни секции, които са 11 687, би бил между 6 и 36 miliona лева, в зависимост от прозрачността на подхода при въвеждане на процеса. Периодът необходим за въвеждането на такава система в България би бил под три години, а необходимата инвестиция ще се възвърне, чрез спестените разходи от един или най-много два избирателни вота.

- **Намаляване на броя народни представители от 240 на 120 и осигуряване на възможност за пренареждане на реда на депутатите в партийните списъци**, което ще привнесе определен **мажоритарен елемент в системата за гласуване**. Икономическото положение на България налага съкращаване на разходите. Сегашният брой народни представители е неоправдано голям особено в контекста на демографския срив, в който се намира страната. Като допълнение, по-малкия им брой би следвало да доведе до увеличаване на персоналната им отговорност, като ще направи действията на отделния народен представител по-лесно проследими. Също така промяната ще прекрати практиката „анонимен депутат“⁴.
- **Значително намаляване на държавната субсидия за политическите партии и въвеждане на ефективна дигитална прозрачност при разходването им**. Промяна, която ще доведе до съкращаване на държавните разходи използвани за партийни субсидии, които към момента са в размер на 50 miliona лева годишно или 12 лева за всеки получен на последните избори глас. За сравнение, на база получен глас, това е 20 пъти повече от колкото в Словения и Хърватия, където сумата е 0,30 евро/глас, от 7 до 8,5 пъти повече от колкото в Германия /0,70 или 0,85 евро на глас/ и 3 пъти повече, отколкото във Франция. От безспорно значение за всяка държава е да има такива субсидии, за да може да си „отглежда“ партиите в условията на демократичен процес, като по този начин не допуска те да попадат под олигархична или друга

⁴ Народен представител непознат на електората от района, в който е избран.



финансова зависимост, но е необходимо да се определи разумен размер на държавното финансиране, който да е съпоставим с този в останалите държави от ЕС. Като допълнение партийните субсидии ще бъдат коригирани на база на експертна оценка и разходите на партиите ще бъдат публично достояние в електронен вид.

2. Промени в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление:

- Въвеждане на нова електронна система за гласуване** – същата система ще се използва, както при национални, така и при местни избори и референдуми;
- Използване на електронната система за гласуване и за събиране на необходимия брой гласове за стартиране на референдум.** Според действащото законодателство за иницииране на местен или национален референдум е необходимо събиране на лични данни и собственоръчни подписи на предварително обявени места. С използването на електронната система за гласуване, забавянето и всички съпътстващи проблеми ще отпаднат, като цената за това ще бъде пренебрежимо малка;
- Чувствително намаляване на броя гласове необходими за стартиране на референдум.**

Очаквани резултати: При реализирането на предложените мерки ще се постигне напълно отстраняване на проблемите, съпътстващи действащото избирателно законодателство и функциониращата в момента политическа система. Ще се повиши доверието в самата избирателна система. Драстично ще се намали броя на парламентарно непредставените граждани. Манипулирането на изборни резултати и купуването на гласове ще бъдат практически невъзможни. **Провеждането на избори и референдуми ще бъде почти бесплатно за държавата и гражданите.**

В заключение, **България ще може реално да постигне ефективна пряка демокрация** (от гръцки: demos – народ, kratos – власт, сила).



СЪДЕБНА СИСТЕМА

Обща Постановка на Реформата

Настояща ситуация: Резултатите от последните години ясно показват, че борбата с престъпността, организираната престъпност и корупцията не е ефективна, в резултат на което доверието към институциите на съдебната власт е много ниско. Основната причина за неефективността на структурните реформи е в това, че те се осъществяват формално и не засягат начина, по който функционира системата.

Едни от основните проблеми в съдебната система са липсата на гаранции за прилагането на принципа за случайно разпределение на делата и формалното осъществяване на дейностите по атестация от страна на Висшия съдебен съвет (ВСС). Също така проблеми от чисто процесуален характер, в това число високо ниво на формализиране на процеса, както и наличието или липсата на определени процесуални техники и методи, което е несъвместимо с равнището на развитие на технологиите, както и с изискванията за прозрачност и демократичност в работата на съда и на другите институции, които са част от съдебната система.

Провеждането на истинска реформа в съдебната система, която ще промени структурата и начина на функционирането ѝ, ще направи системата по-ефективна и по-достъпна, работата ѝ – по-бърза и по-прозрачна, ще повиши доверието в нея. Всичко това в противовес на настоящия облик и състояние на системата, характеризираща се с неефективност, тромавост, лоша координация, висока степен на формализиране на процесите, високо ниво на корупция и ниско доверие в нея от страна на гражданите, а дори и от страна на работещите в нея.

През годините стана ясно, че очакването за пораждането на импулс за осъществяване на реформата в съдебната система, идващ „отвътре”, е напразно и несъстоятелно. Вместо да открива слабостите и да търси решения за тяхното преодоляване, системата мултилицира пороците си. Явна е невъзможността или нежеланието (а може би и двете) за извършване на реформа, засягаща същността и начина на функциониране на системата. От друга страна, постоянната законодателна намеса и честите промени в правната рамка на съдебната система (за което свидетелстват десетките изменения в устройствения ѝ закон – Закона за съдебната власт, както и в Наказателния кодекс (НК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)), често извършвани „на парче”, без да се държи



сметка за ефекта им, за тяхната „системност”, за връзката и отражението, което имат върху цялостното функциониране на системата, без да се извършва реална оценка за въздействието им и посредством представянето на формална мотивировка (в нарушение на Закона за нормативните актове), както и откровено лобистките промени (можем да дадем за пример добилата известност скандална поправка в НК - „Ванко едно”), не позволиха на системата да функционира гладко и предвидимо, установявайки константна и предвидима практика. От функционираща по този начин съдебна система, полза могат да имат само престъпните кръгове и определени представители на системата, но не и редовите ѝ „ползватели” – гражданите на страната, които не разполагат с ефективно правосъдие, което да бъде гаранция за ефективното осъществяване на правата им и за защита на законните им интереси.

Механизъм на промяна: Реформата трябва да промени начина, по който функционира съдебната система и отделните звена в нея. Необходимо е да се осигури единно функциониране и синергия между отделните звена, да се осигури прозрачност и възможност за осъществяване на граждански контрол върху администрирането на отделните дейности в съдебната система, да се осигурят достатъчно информационни потоци и да се създадат гаранции за пораждане и понасяне на отговорност от страна на всички участници в системата. Реформата има за цел да приведе съдебната система в съответствие с предизвикателствата и възможностите, произтичащи от научно-техническото развитие и да я направи адекватна на променящия се постоянно и много динамично кръг от обществени отношения, тъй като не бива да се забравя, че основната функция на съдебната система е да гарантира ефективното спазване на законовия ред в страната. Не можем да очакваме една нереформирана система, застинала в миналото, да бъде в състояние да обслужва променения и постоянно променящ се обществен живот.

Предложени мерки: За да функционира съдебната система по гладък и прозрачен начин, по отношение осигуряване на достатъчен информационен поток, трябва да се въведе изискване за **изграждане на идентични системи за предоставяне на информация по електронен път**, тъй като понастоящем всички интернет страници на съдилищата са различни и дават различен достъп до информация и възможност за справки. В повечето интернет страници на съдилищата се публикуват само номерата на делата, насрочените открити съдебни заседания и крайните съдебни актове. В малко случаи интернет страниците дават достъп до електронния регистър (публичен профил), който позволява да се следи движението на делото, вкл. всички входирани по него молби и всички съдебни актове. Някои интернет страници публикуват и протоколи от съдебните заседания. Тази липса на уеднаквеност не само затруднява информационните потоци в системата, но и позволява манипулиране на хартиения носител на актовете, въпреки дигитализацията. Трябва да се унифицират електронните



регистри и електронните досиета в отделните звена на съдебната система и да се въведат компютърни програми, които да не позволяват манипулации.

Изграждането и поддържането на единна електронна информационна система на всички съдилища в страната, освен горепосочените резултати, ще доведе и до по-ниски оперативни разходи от страна на съдилищата за осигуряване на информационна свързаност и осведоменост на гражданите и юридическите лица, ползватели на публичната услуга „правосъдие“. Изграждането и поддържането на такава система трябва да бъде реализирано от ВСС, като единен върховен ръководен орган на съдебната система (конкретното правомощие на ВСС е посочено в чл. 30, ал. 1, т. 16 от ЗСВ - „За осъществяване на правомощията си, определени в Конституцията, Висшият съдебен съвет извършва следните дейности: (...)) одобрява автоматизираните информационни системи за органите на съдебната власт, осигурява системната им интеграция и оперативната им съвместимост и приема наредба за реда за тяхното изграждане, внедряване, използване и развитие;), а текущото попълване с информация ще бъде осъществявано от самите съдебни институции.

Осъзнавайки тези обективни необходимости, в края на 2012 г., министерството на правосъдието представи „Концепция за електронното правосъдие“. Тя предвижда изграждането на централизиран портал за електронно правосъдие, който да осигури ефективност и прозрачност на съдебната система като гарантира централизиран достъп в реално време до съдържанието на електронните дела, публикуването на електронни съобщения и електронното призоваване. Въпреки, че вече има изгответи няколко проекта за промени в законодателството, които регламентират правилата за упражняване на процесуални права в електронна форма и се разширява обхватът на правнорелевантните актове и действия, към момента не само няма на практика приети от законодателя промени, но и като цяло темпотът на развитие в тази посока не предвещава практическото осъществяване на тази концепция дори в средносрочен план. В същото време при наличие на реална политическа и административна воля за **приоритизиране на електронното правосъдие, има технологична възможност то да бъде изцяло реализирано за период от три години.**

За реализирането на електронното правосъдие са предвиждат изменения на Закона за съдебната власт (ЗСВ), Закона за електронното управление (ЗЕУ), Гражданския процесуален кодекс (ГПК), Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и Наказателно – процесуалния кодекс (НПК).

Необходимо е създаването на законова уредба за администрирането на делата, която да установи и правилата, и полето на дискреция на административните ръководители, и средствата за защита срещу незаконосъобразно администриране в съдебната система. В момента се оказва, че



административният ръководител в един съд може да затвори едно дело в „чекмеджето“ си месеци наред и да не носи никаква отговорност за това. Същевременно засегнатите граждани нямат никаква възможност да обжалват, оспорват или да се противопоставят по какъвто и да е начин срещу подобни злоупотреби. Трябва да се въведат разпоредби в ЗСВ, които да регулират процеса за администриране на делата и да предвиждат съответната отговорност при неспазване на тези правила от страна на административните ръководители.

Необходимо е въвеждането на единен за всички съдилища в страната софтуерен продукт за случайно разпределение на делата, който да съдържа нужните гаранции, изключващи възможностите за манипулиране на системата. В моментавсеки съд поддържа собствена система за случайно разпределение на делата, базирана на различни софтуерни програми, като е несъмнено доказано, че по-голямата част от тези софтуерни програми не гарантират стриктното спазване на принципа за случайно разпределение на делата и позволяват манипулиране на системата и заобикаляне на принципа за случайното разпределение. Допълнително е необходимо да се създадат законови правила, които да гарантират спазването на принципа на случайно разпределение, като се въведат санкции и отговорност на всички участници в процеса. В момента един от механизмите за пробив в случайното разпределение е подаването на няколко молби за едно и също нещо едновременно или последователно, докато делото попадне в ръцете на точно определен магистрат. Нито страните, нито адвокатите подлежат на санкции за подобни злоупотреби с процесуални права и неетично поведение. Ангажиментът за въвеждане на единния софтуерен продукт за случайно разпределение на делата и осъществяването на контрола по прилагането му и евентуалното санкциониране на извършените нарушения, трябва да бъде възложен на ВСС по силата на споменатата по-горе разпоредба на чл. 30, ал. 1, т. 16 от ЗСВ.

Необходимо е да се въведе нов начин за протоколиране на съдебните заседания. Не посредством диктовката на съдията, а посредством **стенографиране или снемане от аудиозапис**. В момента протоколът не отразява адекватно поведението на участниците в процеса, като по този начин значително се изкривяват документалните следи на случващото се по едно съдебно дело и се ограничава възможността в рамките на инстанционния контрол да се постигне справедливост.

Нека вземем за пример гражданския процес. В чл. 150, ал. 2 и 3 от ГПК се казва: „*Протоколът се съставя под диктовката на председателя. Той се предоставя на разположение на страните в тридневен срок от заседанието. При техническа възможност се прави звукозапис на заседанието, въз основа на който в тридневен срок се съставя протоколът.*“ А разпоредбата на чл. 151, ал. 2 от ГПК гласи: „*Ако в заседанието е направен звукозапис, поправки и допълване на протокола се допускат само въз основа на звукозаписа.*“ Видно от цитираните



текстове, възможност за поправка в протокола страните имат само ако е извършен звукозапис на заседанието, което се прави „при техническа възможност“, което е оставено на преценката на съответния съдия или на административния му ръководител и с оглед на оборудването на съответната съдебна зала. Несериозно е през 21-ви век, с оглед развитието на техниката и навлизането ѝ във всяка област на живота, да се допусне възможността за отказване от звукозаписване на съдебно заседание, поради липса на „техническа възможност“.

Нужно е да се въведат **нови видове експертизи като например правене на химически анализ на старостта на мастилото**, за да се прецени кога са подписани определени документи. Този тип експертиза в момента е непознат на нашата съдебна практика и поради това в огромна част от съдебните дела страни и адвокати си позволяват да представят на съда като писмени доказателства антидатирани (съставени със задна дата) частни документи, съставени за целите на делото.

Във връзка с **нуждата от провеждане на съвременни изследвания** при изготвянето на съдебните експертизи, е необходимо да се изгради поне един централизиран криминологичен център/лаборатория в рамките на страната, който да е в състояние да прилага всички съвременни познати на науката и практиката видове експертизи и изследвания. Поради липсата на такъв, в момента в процеса на доказване в хода на дадено съдебно производство у нас или не се използват дадени познати методи на изследване (за които в България липсват или специалисти, или апаратура, или и двете), или е нужно тези изследвания да се извършват в чужди лаборатории, което от една страна забавя съдебния процес, а от друга увеличава разходите по провеждането му. Изграждането на такъв център/лаборатория може да стане на базата на сега съществуващи Научноизследователски институт по криминалистика и криминология към МВР. Все пак, с оглед по-широкото приложение и по-голяма обективност и безпристрастност при извършване на изследвания и експертизи (поради нуждата от използване на съвременни изследователски методи в административния и гражданския процес и в двете фази на наказателното производство – досъдебната и съдебната), би било добре този национален криминалистичен център да бъде организиран като независима структура, извън обхвата и ръководството на МВР.

При делата по определени престъпни състави, като например тези, относноорганизирана престъпна група, корупция, изнудване, отвлечане и други състави, свързани с борбата с организираната престъпност, както и други тежки престъпления, би могло да се помисли и за **задължително използване на експертизи, изгответи от вещи лица чужденци**. По този начин би се избегнал в значителна степен риска от даване на невярно заключение, което може да бъде



provokirano от различни причини – създаване и изпадане в материална зависимост, чувството за принадлежност към една обща кауза или съсловие (например, трудно може да се очаква вещо лице лекар да даде заключение, уличаващо негов колега в извършване на определени медицински дейности не по предписания ред или извършени откровено немарливо или некомпетентно), или поради оправдано породено чувство за физическа несигурност, вследствие на отправени заплахи.

В момента правната уредба, относно статута на вещите лица е силно ограничителна. На първо място, за да бъде ползвано едно вещо лице от съдебен орган при изготвянето на експертиза, е нужно то да бъде вписано по съответния ред и при спазване на определени условия в списък на вещите лица, към съответната съдебна институция. Това условие, макар и да има за цел да внесе известен ред при назначаването на вещи лица, има ограничаващ ефект, тъй като съвсем не е сигурно, че в тези списъци са вписани най-добрите специалисти в съответната област на науката, техниката или изкуството. Би трябвало или да отпадне изискването за вписване (като например вписването стане факултативно и има за цел единствено да улесни съда при намирането на подходящо вещо лице), или да е възможно да се назначава специалист – вещо лице, adhoc (за случая), без то да е включено в съответния списък, когато съществува нужда от определени по-специфични или по-задълбочени знания, които притежават само тясно определен кръг от хора, но които поради естеството на своята работа и натовареността си не желаят да бъдат вписани в списъците на вещите лица.

Друг ограничителен момент в правния статут на вещите лица представлява вписаното в чл. 13, т. 6 от Наредбата за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, който гласи: „*За вещо лице може да бъде утвърдено дееспособно лице, което отговаря на следните изисквания: (...) има разрешение за постоянно пребиваване в Република България, ако лицето е чужд гражданин.*“ По този начин се възпрепятства по законов път използването на вещи лица – чужденци, които не живеят в Република България, или живеят в страната, но нямат статут на постоянно пребиваващ. Това изискване, освен, че представлява ограничение при назначаването на вещи лица и би могло да затрудни изготвянето на определена експертиза, представлява и нарушение на правото на Европейския съюз и по-конкретно на принципа за четирите свободи на движение – на стоки, хора, капитали и услуги. На практика чрез този текст България забранява на лица, граждани на страна – членка на ЕС, да бъдат вещи лица при изготвянето на експертизи в рамките на доказването при определен съдебен процес, ако те не са вписани в съответния списък. За да се изпълни условието на общностното право, записано в Договора за функционирането на ЕС, за предоставяне на свобода на движение на трудовите ресурси, трябва да се признае правото на граждани на страните – членки на ЕС да бъдат назначавани за



вещи лица в хода на българско съдебно производство, ако отговарят на изискванията за вещи лица в страната по произход. Всичко това навежда на необходимостта от приемане на изменения в Наредбата за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица, издадена от министъра на правосъдието.

Реформирането на уредбата, относно правния статут на вещите лица и относно реда и условията за изготвяне на експертизи, налага да се приемат изменения в редица нормативни актове. На законово ниво трябва да се изменят разпоредби в ГПК, НПК, АПК. По-конкретно в НПК би могло да се приеме разпоредба, която да предвижда, че при разследването на определени престъпления от НК (тежки престъпления и престъпления, свързани с организираната престъпност), когато се налага да се изготвят експертизи и да се използват вещи лица, е задължително изготвянето на експертизата да се повери на вещо лице от страна – членка на ЕС, различна от България (при едноличните експертизи). Или в изготвянето на експертизата по-голямата част от експертите (при колективна експертиза) – например двама при тройна експертиза или трима – при петорна, да бъдат граждани на страна – членка на ЕС, различна от България или да имат постоянно местопребиваване в страна – членка на Съюза, различна от България. Мотивите за приемане на подобна стъпка, каквато е използването на вещи лица, чужденци или не живеещи в Република България, бяха изложени по-горе в текста.

Също така, едни от най-сериозните пречки пред увеличаването на чуждестранните, а и пред местните инвестиции и реинвестиции, са констатираните през годините проблеми, свързани с **процедурата по несъстоятелност** – нейното бавно протичане, ниска степен на удовлетвореност на кредиторите, неефективната процедура по оздравяване. В тази връзка могат да се изложат резултати от престижни международни изследвания и класации, като например доклада на Световната банка (СБ) – „Правене на бизнес“. Съгласно доклада за 2013 г. България се намира на незавидното 92-ро място в света по показателя, процент на удовлетворяване на вземанията на кредиторите, което разбира се не трябва да отклонява вниманието ни от друг основен проблем при протичане на процедурата по несъстоятелност, а именно нейната значителна продължителност във времето – средно над три години. Сериозен проблем е и предизвикването на умишлени фалити на предприятия, които целят неправомерно обогатяване на определени лица за сметка наувреждане на добросъвестните кредитори. В тази връзка е необходимо да се въведат **законови ограничения по отношение на така наречения „подозрителен период“** - това е период, в които определени действия и сделки могат да бъдат обявени за недействителни спрямо кредиторите на несъстоятелността.



В средносрочен план е необходимо **провеждането на цялостна реформа на института на несъстоятелността**. Трябва да бъде приета изцяло нова правна уредба, на мястото на сега съществуващата уредба на несъстоятелността в Търговския закон. Добре би било да се ползва добрият опит и практики на определени страни като Япония, САЩ и Канада с оглед постигането на много по-голяма бързина на протичане на процедурата по обявяване в несъстоятелност, което е от изключително значение за ефективността и нормалното протичане на стопанския оборот и повишаване на степента на удовлетвореност на вземанията на кредиторите. Измененията биха могли да предвиждат обособяването на специализирани съдебни отделения или състави, ангажирани единствено с провеждането на процедури по несъстоятелност. Също, въвеждането на по-кратки срокове за извършване на определени действия от страна на съда, синдика, събранието на кредиторите и други заинтересовани лица в производството по несъстоятелност, промени в реда за известяване и връчване на документи, въвеждане на електронни услуги кореспондиращи с предложенията за въвеждане на електронно правосъдие като цяло и др.

Очаквани резултати: При реализирането на предложените мерки ще се постигне адекватна информационна обезпеченост за всички заинтересувани страни, което ще направи работата на съдебната власт по-прозрачна и предвидима, а това от своя страна ще доведе неминуемо до увеличаване на доверието в нея. Ще дисциплинира административните ръководители на отделните съдебни институции, което също ще рефлектира върху повишаване на прозрачността в работата на системата и доверието към нея. Ще се осигури равнопоставеност на страните и превенция на корупционните практики, чрез истинското прилагане на принципа за случайно разпределение на делата. Ще се осигури по-голяма обективност и безпристрастност при решаване на делата посредством въвеждането на нови видове експертизи и включването на вещи лица, чужденци, които да дават заключения поне по определен тип дела, а именно свързаните с борбата с организираната престъпност. Посредством въвеждането на „електронното правосъдие“ ще се подобри достъпа до правосъдие и ще се повиши бързината на правораздаването без това да води до понижаване на качеството. Повишаването на ефективността на съдебната система, както и увеличаването на доверието в нея, превръщането ѝ в символ и сигурен пазител на реда в страната, неминуемо ще доведат до подобряване на бизнес климата в България и инвестиционната ни атрактивност, които пряко ще допринесат за икономическия ръст.

Обобщение:

Българската съдебна система страда от сериозни организационни и функционални проблеми, които водят до неефективност работата ѝ и провокират изключително ниското доверие на гражданите в нея. Реформата



трябва да промени начина, по който функционира самата система, като осигури повече прозрачност и информация на гражданите, както и повече бързина и ефективност при осъществяване на правосъдието. Инструменти за постигането на тези цели са въвеждане на електронното правосъдие, внедряване на система, гарантираща спазването на принципа за случайно разпределение на делата, осъвременяване на изследователските методи в материията относно доказването, въвеждане на нови процесуални правила в наказателното производство.

Прокуратура - координация със следствие и МВР

Настояща ситуация: Незадоволителната работа на съдебната система, в частта ѝ ангажирана с наказателното право, до голяма степен се дължи на лошата връзка между отделните правоохранителни (правозащитни), правораздавателни и правосъдни органи. Това е предизвикано в голяма степен от проблеми с организацията на прокуратурата и разследващите органи.

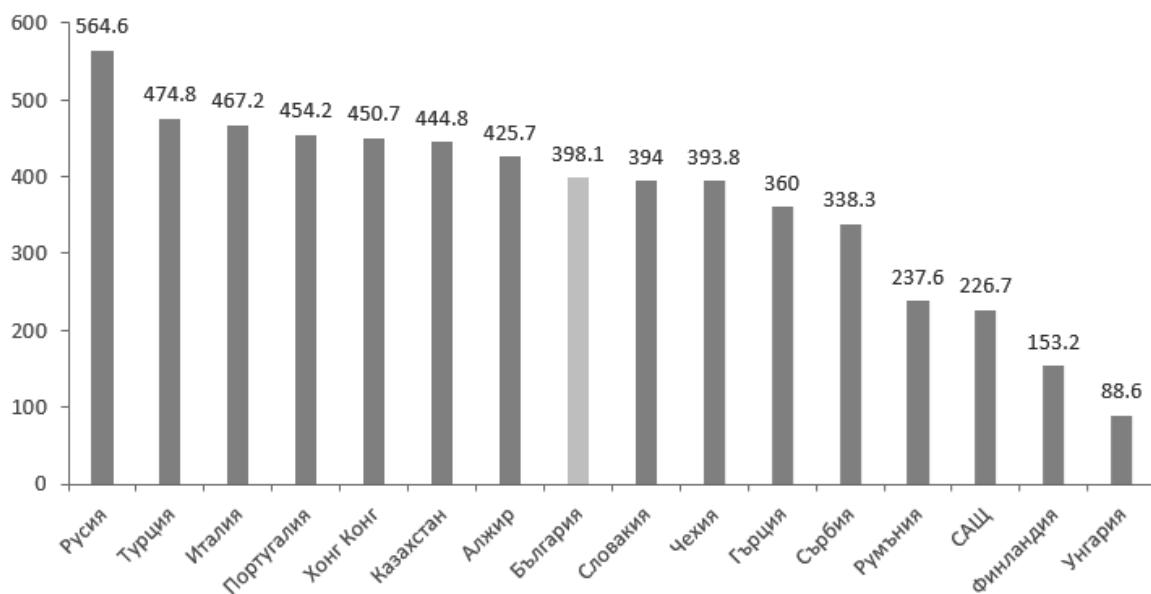
Съгласно Конституцията на Република България и Закона за съдебната власт, прокуратурата е част от съдебната система и съдебната власт. Разследващите органи от своя страна се подразделят на два основни вида, организирани в съответните служби – следствената служба, която е на подчинение на прокуратурата, т.е. е част от съдебната система, и разследващите органи в състава на МВР, така нареченото дознание, което е част от изпълнителната власт (съществуват и още един вид разследващи органи, които са с по-малко значение за системата – това са митнически служители, на които са възложени разследващи функции с измененията на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) от последните години). Видно е, че съществува силна раздробеност на апарата от разследващи органи, които са организационно подчинени на различни ръководни органи. Сложността на проблема се засилва от факта, че разследващите органи от състава на МВР се намират на двойно подчинение – от една страна са организационно подчинени на съответните ръководители в МВР, а от друга са функционално подчинени на органите на прокуратурата, тъй като са длъжни да следват указанията на прокурорите по разследване на престъпленията. Съвсем разбираемо този дуализъм, тази двойствена подчиненост, води до затруднения в координацията на разследващите органи, до снижаване на ефективността на разследванията, до вътрешни конфликти и съответно до забавяния в извършването на дейностите по разследване.

Също така за отбелоязване е тревожният факт, че въпреки относително високият дял на прокурорите и на разследващите органи, съпоставени към броя на населението (според много класации България се нарежда на едно от членните места по брой полицаи и брой прокурори на глава от населението не само в



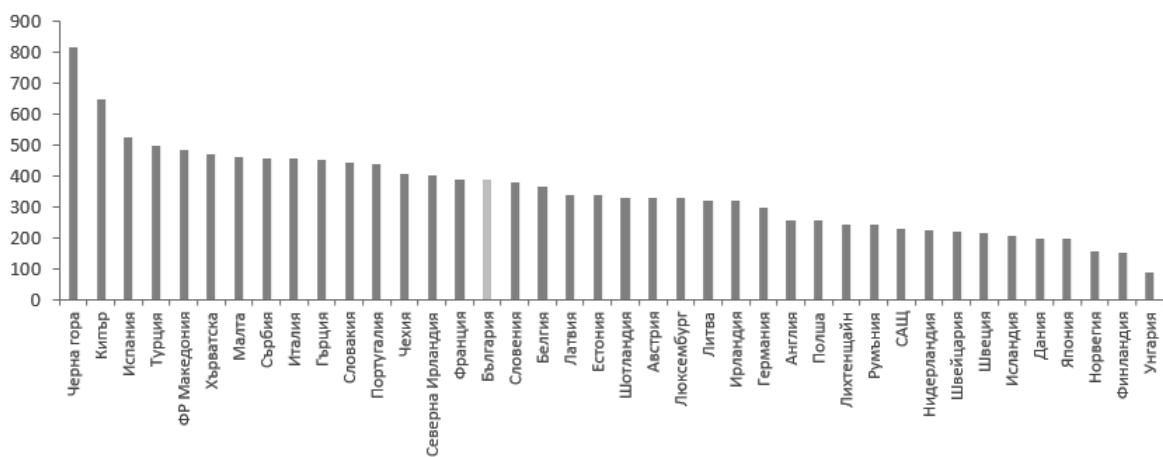
Европа, но и в света), престъпността у нас е твърде висока, а разкриваемостта на престълненията остава ниска.

В последващата графика е представена информация, относно средния брой полицаи на 100 хиляди души население:



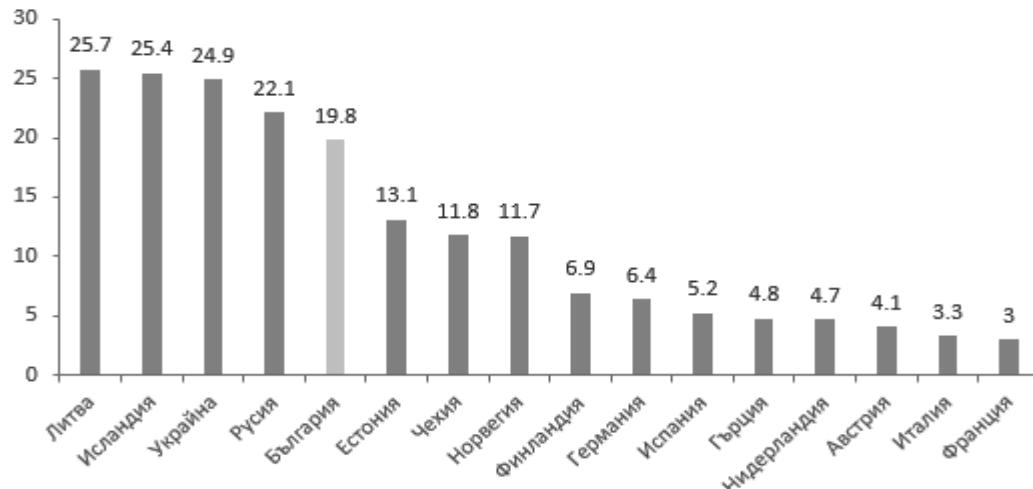
Източник: Блумбърг

В следващата таблица е посочен средния брой полицаи на 100 хиляди души, съгласно статистически данни на Евростат:



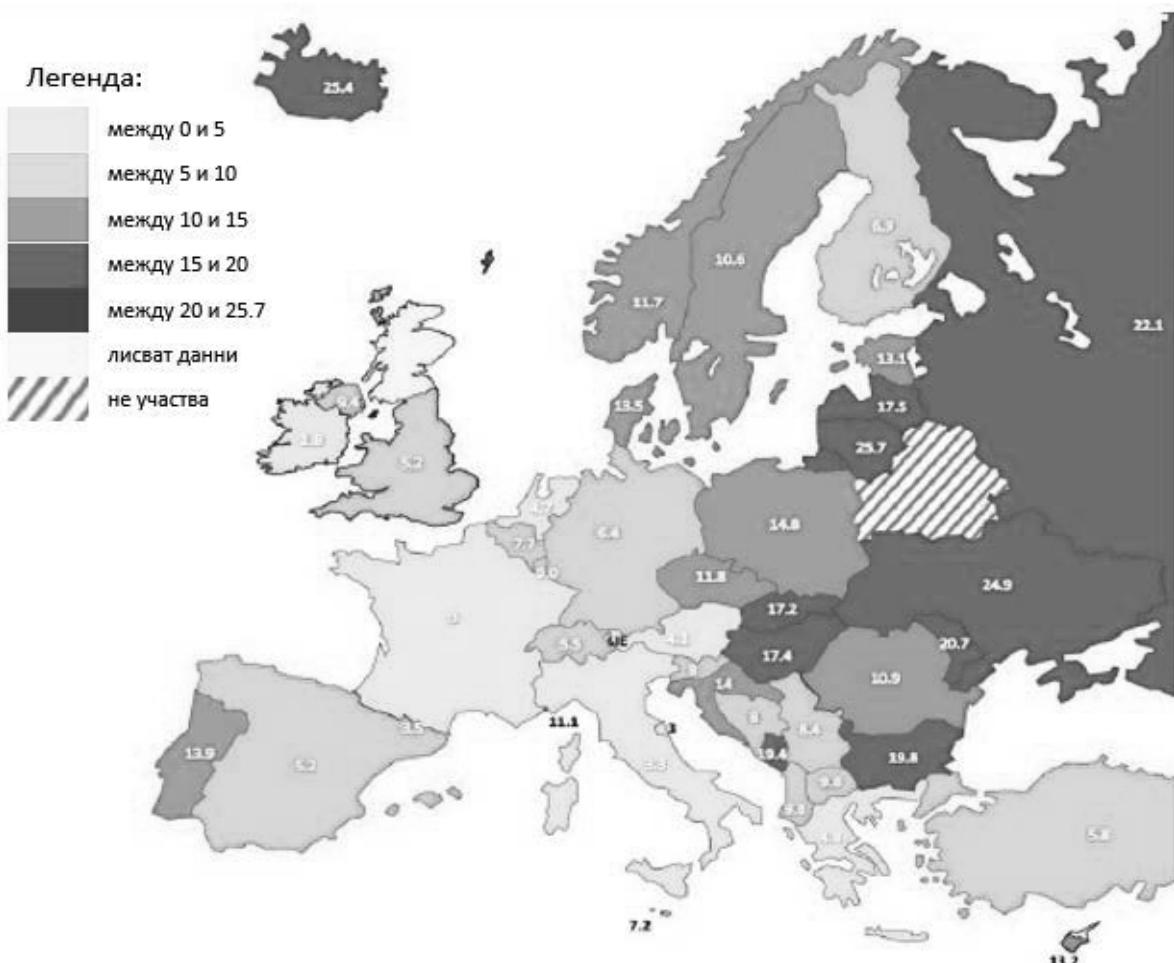


В следващата таблица е представена информация, относно броя прокурори на 100 хиляди души население в страни – членки на Съвета на Европа:

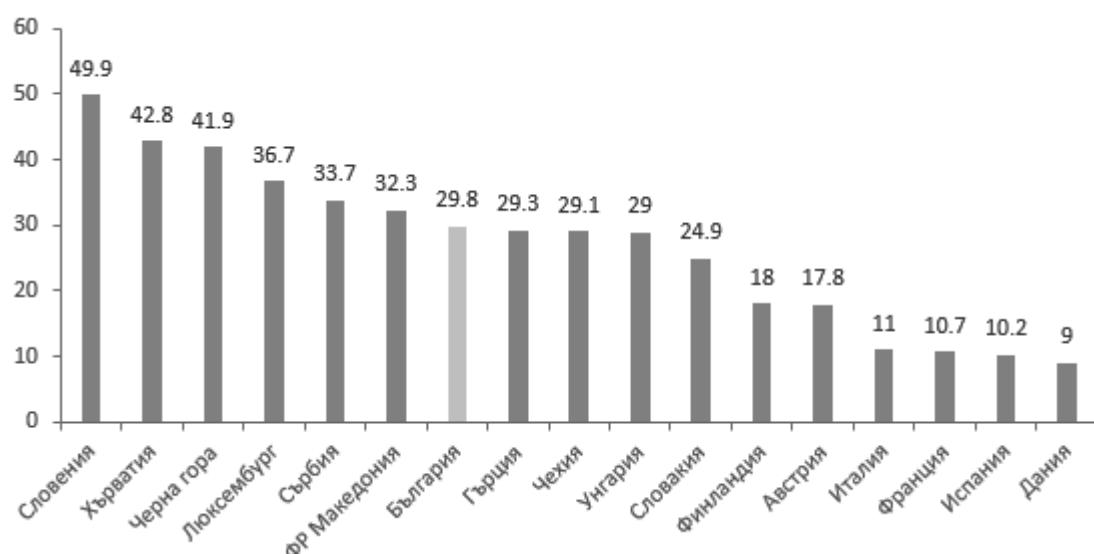


Източник: Доклади на Съвета на Европа, достъпни на интернет страницата на Съвета.

Данните за относителния брой прокурори (на 100 хиляди души) може да бъдат онагледени със следната карта:



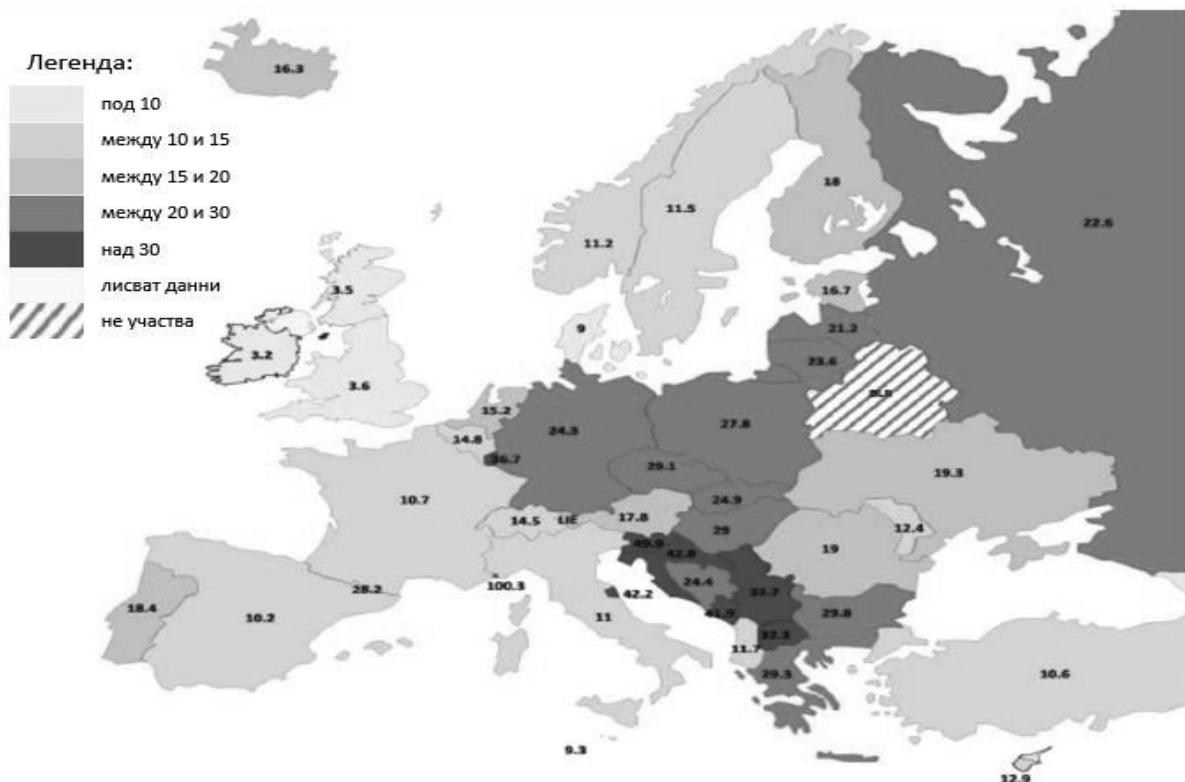
Относителният брой на съдиите в България също е един от най-високите в рамките на организацията на Съвета на Европа. В следващата графика е представен броя съдии на 100 хиляди души население:



Източник: Доклади на Съвета на Европа, достъпни на интернет страницата на Съвета.



По-добра визуална представа за високия брой на съдиите в страната дава следната карта:



Механизъм на промяна: Необходимо е да се реорганизира цялостно системата на разследващите органи, като се създаде един цялостен апарат от разследващи органи, който да бъде под единно управление, което ще подобри координацията и оперативната работа по разследване на престъпленията и ще засили ефективността на системата в нейната цялост. За целта е необходимо да бъдат извършени промени в правната уредба на разследващите органи, посредством изменения на Конституцията на Република България (Конституцията), Закона за съдебната власт (ЗСВ), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и Закона за МВР (ЗМВР).

Предложени мерки: На първо място, би трявало да се помисли върху **въпросадали прокуратурата трябва да бъде част от съдебната власт**, както е дефинирано в Конституцията и Закона за съдебната власт (ЗСВ). Съгласно принципите на новия НПК, страните в наказателния процес (обвинението, представлявано от прокуратурата и защитата на обвиняемия) са равнопоставени. В този ред на мисли буди недоумение въпроса как страните могат да са равнопоставени, а в същото време прокуратурата да бъде част от съдебната власт. В съдебната фаза на наказателния процес съдът има ръководна и решаваща функция, прокуратурата – обвиняваща функция, а защитата – защитна функция. Видно е, че функциите на съда и прокуратурата са различни, но



въпреки това и двете институции са част от съдебната власт. В досъдебната фаза прокуратурата има и ръководна роля, но извършването на най-важните процесуални действия се разпорежда от съда (налагане на мерки за неотклонение, на принудителни мерки, провеждане на разпит пред съдия), а голяма част от актовете на прокуратурата (постановленията на прокурорите) подлежат на съдебен контрол.

На второ място, нужна е промяна в статута на следствената служба. **Разполагането на следствието в системата на съдебната власт представлява концептуална грешка**, допусната от авторите, участващи в изготвянето на Конституцията. Заимствайки от Франция института на съдия-следователя, който е съдия и логично е част от съдебната система, нашият законодател създава фигуранта на следователя, който обаче у нас не е съдия и не би трябало да бъде част от съдебната система. През годините се обсъждаха различни варианти за промяна на статута на следствието – от преминаването му в изпълнителната власт до даването на допълнителни правомощия на следователите и превръщането им в съдии по разследването (по модела на Франция), но решение за промяна не бе взето. **Тази грешка би трябвало да се поправи чрез изменение в Конституцията, което да извади следствието от съдебната власт и да го прати там, където логически и с оглед на функциите му би трябвало да се намира – в изпълнителната власт.** За целта е необходимо да се променят определени разпоредби от Конституцията и от ЗСВ.

С оглед разтоварване на прокуратурата от воденето на разследване и повдигане на обвинение по престъпления с ниска обществена опасност, **би могъл да се въведе и така нареченият принцип на опортюнистета.** В момента българската прокуратура се води от принципа на легалитета, като проявление на принципа на законността. В този смисъл прокуратурата има правомощия да разследва престъпления, което означава, че едновременно тя има правото, но е и длъжна да предприеме действия по разследване и по повдигане и поддържане на обвинение, тогава когато е извършено престъпление. Принципът на опортюнистета (т.е. принцип на целесъобразността) намира проявление в САЩ, Канада, Франция, Гърция, Дания, Холандия и Швеция. Съгласно принципа на опортюнистета, в правомощията на прокурора е възможността да не завежда дело пред съда, независимо от наличието на доказателства за виновността на обвиняемия. В някои държави тази възможност за прокурора е уредена от закона, а в други прокурорът е напълно свободен без каквито и да било законови предпоставки да откаже да повдигне обвинение пред съда, независимо от събрани доказателства и вината на обвиняемия. Най-общо критериите могат да се обобщят по следния начин – прокурорът може да откаже да повдигне обвинение:



- ако това е в държавен или обществен интерес или в интерес на пострадалия;
- ако се очакват огромни процесуални трудности при разглеждане на делото;
- ако процесът ще означава значителна загуба на сили, време и средства;

Очаквани резултати: При реализирането на горепосочените мерки се очаква да се постигне по-добра свързаност и координация между разследващите органи.

Чрез преминаването на прокуратурата и следствието в рамките на изпълнителната власт ще се подсигури йерархична подреденост и ръководство, осъществявано на принципа на единоначалието, които ще направят дейността по разследване на престъпленията по-добре организирана, по-оперативна, по-бърза и ефективна. Освен това ще се дадат гаранции за реалното прилагане на принципа на равнопоставеността на страните в наказателния процес, като прокуратурата няма да има привилегированото си положение на част от съдебната власт.

Чрез преминаване на следствената служба в рамките на изпълнителната власт ще се премахне нелогичната и необоснована ситуация, която е налична в момента, а именно – съществуването на два основни вида разследващи органи, които по същество извършват аналогични действия по разследване на престъпленията, имат и аналогични правомощия, но в същото време се намират в различни организационни единици, под различно ръководство и са част от различни системи и власти в страната (следствието е част от прокуратурата, ръководи се от нея и е част от съдебната власт, а разследващите органи в рамките на МВР са част от изпълнителната власт, подчинени са организационно и оперативно на нея, но в същото време са функционално подчинени на прокуратурата).

Обобщение:

Съдебната система показва нездадоволителни резултати в борбата с битовата и организираната престъпност. Една от причините за неефективното наказателно правосъдие се корени в проблеми в организационната структурата на прокуратурата и на апарата от разследващи органи. За да се постигне по-добра координация и ефективност при разследването на престъпления, е необходимо да се реорганизира цялостносистемата от разследващи органи, като се постигне единност в ръководенето на разследванията и ясна субординаност между отделните звена на системата от разследващи органи.

Атестационна система и процедури за избор на магистрати



Настояща ситуация: България не успява да въведе подходящ начин за съблюдаване на етичните норми в системата на повишаването в длъжност и атестирането на магистратите. Проверките за спазване на етичните норми са формални и със слаб превантивен резултат. Съществуват съмнения за осъществяване на политически натиск, „кадруване”, намеса на изпълнителната и законодателната власти в процеса по избор и атестиране на магистратите. По този начин се нарушава принципа за разделение на властите, за независимост на съдебната система, чрез избирането и повишаването в длъжност на магистрати, близки до политически лица.

Отговорният орган в областта на първоначалния избор и последващото атестиране и повишаване на магистратите е Висшият съдебен съвет (ВСС) в лицето на Комисията по предложениета и атестирането на съдии, прокурори и следователи. Съгласно Конституцията, съставът на ВСС се определя по особен начин – единадесет от членовете му се избират от Народното събрание (НС), а други единадесет – от гилдията на съдебната власт, посредством непреки избори. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и Главният прокурор са негови членове по право. Към начина на формиране на този орган има основателни и обосновани критики, направени от редица организации, институции и отделни личности. Достатъчно е да споменем, че тези процедури са критикувани в последния доклад на Европейската комисия от юли 2012 г., изготвен по Механизма за сътрудничество и проверка. Избирането на близо половината от членовете на ВСС на базата на политически квоти, от политически орган – НС, поражда съмнение за независимостта на съдебната система и за действителното прилагане на принципа за разделение на властите. От друга страна, останалата част от членовете на ВСС, се избират в рамките на самата съдебна система, но по непряк начин, чрез представители на различните съдилища, прокуратури и следствени служби. Твърде често решаваща роля при определянето на делегатите на различните събрания играят административните ръководители на съответните съдилища, прокуратури и следствени служби, което е основание за пораждане на съмнения относно демократичността и равнопоставеността при провеждането на този тип избори.

Механизъм на промяна: Необходимо е да се въведе система за атестиране и избор на магистратите, основаваща се на обективни критерии, да се следи за реалното прилагане на етичните норми и да се отвори системата към обществото, като се осигури граждански контрол над процеса по атестиране и избор на магистрати. Да се премахне информационното затъмнение и процеса да бъде лесно проследим за външни на системата хора, като се премахне чувството за „божественото право” на ВСС да управлява системата, без да дава отчет никому или да представя отчети, които са формални. За да бъдат постигнати всички тези резултати е необходимо да се осъществи реформа във ВСС и той да бъде



деполитизиран, което ще го направи истински независим от изпълнителната власт.

Предложени мерки: Въпреки заложените в чл. 196 и сл. на ЗСВ критерии, част от които са от обективен характер и подлежат на количествено измерване, самото атестиране често се извършва формално, за което свидетелства отличният резултат на над 90% от атестираните магистрати. За това допринася и начина на формулиране на критериите за атестиране, като относно обективните критерии се използва израза „се вземат предвид показатели като”, който може да се тълкува твърде разширително - на първо място, че изброяването не е изчерпателно, и на второ място, но с изключително голяма важност – не става ясно каква е тежестта на всеки критерий. Няма скала за количествено остойностяване на „спазване на сроковете; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това” и други показатели. Необходимо е да се извърши такава **промяна в начина на атестиране, която да взема предвид количествените измерения на обективните показатели и това да става по строго определен ред, определящ тежестта и значението на всеки един показател.**

Трябва да се въведат и критерии, които да отразяват оценката на външни на системата лица по отношение на работата на магистратите, т.е. на нейните „ползватели” – страните в процеса (граждански, административен и наказателен) и техните процесуални представители (адвокати и юрисконсулти). Разбира се тази външна оценка също трябва да лежи изцяло на обективни критерии, които да могат да бъдат остойностявани количествено. Например – спазват ли се законовите срокове (ако не – какви са закъсненията), спазват ли се процедурите и ако не – какви нарушения правят магистратите, какво е качеството на актовете, издавани от магистратите (допуснати ли са в тях технически, логически, правни грешки и т.н.).

Трябва да се промени механизъмът по определяне на персоналния състав на ВСС, като отпадне политическата намеса и всички членове на съвета да бъдат избирани чрез провеждането на вътрешни избори в съдебната система. За да бъдат обаче тези избори инструмент на демократичността и независимостта, а не парапан за прикриване на тайни решения и начин да се симулира активност, е необходимо **избирането на членовете на ВСС да става по пряк начин, а не както сега – по непряк чрез провеждането на делегатски събрания** (всеки съд, прокуратура и следствена служба избират делегати/представители, които да участват на делегатските събрания на съдилищата, прокуратурите и следствените служби от страната). За да се промени механизъмът за определяне на персоналния състав на ВСС, е необходимо да се приемат изменения в Конституцията и в ЗСВ. Що се касае до чисто техническата част на променения механизъм за избиране на членове на ВСС, с оглед на големия брой магистрати (около 5000 души), би могла да се въведе система за електронно гласуване от страна на магистратите за избраните от тях



кандидати. Също така е желателно да се предвиди определен ред за излъчване на кандидатурите и представяне на програмите и вижданията на всеки един от кандидат-членовете на ВСС за бъдещето на съдебната система и за мерките, които съответния кандидат би предприел в рамките на ВСС за провеждането на съдебната реформа. По този начин ще се гарантира влизането в състава на ВСС на високо морални професионалисти с конкретни идеи, формулирани мерки и целенасочен план за провеждане на реформи.

Очаквани резултати: Ще се постигне истинска прозрачност в процеса по избор и атестиране на магистратите, като се съблюдават обективни критерии, които да се измерват количествено. Това ще доведе до състезателност и по-голяма ефективност в процеса по оценяване, което пък от своя страна ще е гаранция за високото качество на работата на магистратите. Ще се постигне „отваряне“ на системата навън, като се чуе гласа на гражданското общество. Ще се постигне деполитизиране на системата, посредством деполитизирането на ръководещия съдебната система орган – ВСС, като принципа на професионализма ще стане водещ, за сметка на принципите на политическата коректност и вярност.

Обобщение

Процедурите по избор и атестиране на магистратите се извършват с недостатъчна обективност, а органът, който е отговорен за тази дейност – ВСС – се излъчва в голяма степен на политическа основа и по този начин се засяга независимостта на съдебната система. Нужна е промяна в начина на излъчване на персоналния състав на ВСС, като излъчването му става само от средите на съдебната система. За да се постигне повече обективност при избора и атестирането на магистратите, се предвижда въвеждането на обективни критерии за количествено и качествено остойностяване на работата им.

Натовареност на съдии и прокурори

Настояща ситуация: С изменениета на ЗСВ през 2011г., на ВСС бе възложено да извърши оценка на степента на натовареност на магистратите, да променя съдебните райони, да преразпределя ресурсите и при необходимост да закрива съдилища и съответните им прокуратури. Следователно ВСС разполага с всички необходими правомощия за правилното управление на човешките ресурси и на съдебните структури в полза на ефикасността на съдебната система.

Съществуват големи различия в натовареността между съдилищата в София (и донякъде Варна и Пловдив) и останалите съдилища в страната. Този проблем е редовно констатиран в годишните доклади на ВСС, което означава, че на ръководният орган на съдебната система би трявало да са известни



причините, водещи до тази драстична разлика в натовареността на магистратите в различните институции на съдебната власт в страната. В този смисъл буди недоумение липсата на реакция от страна на ВСС за вземане на мерки в посока спрaverye с проблема, въпреки осъзнаването на неговата сериозност. Тази несъразмерност в натоварването води до сериозни забавяния в редица съдилища, особено при излагането на мотивите към съдебните решения. Забавянията при публикуване на мотивите представляват истинска пречка пред ефективността на съдебния процес. Те се отразяват и върху независимостта на магистратите, тъй като голямата натовареност в много от съдилищата често води до забавяне при излагането на мотивите, вследствие на което голям брой съдии са в „техническо нарушение“. Професионалните сдружения изразяват беспокойство, че това създава възможност за субективно третиране, като на някои магистрати се налагат наказания, а на други – не.

Ситуацията може да се онагледи най-добре, като се представят данните за най-натоварения и най-малко натовареният районен съд в страната. В Софийския районен съд например на един съдия за един месец се падат по 146 дела (данните са за 2012г. и се намират на интернет страницата на ВСС). На другия полюс стои районният съд в Ивайловград, където на един съдия за месец се падат по 15 дела. Ако представим осреднена картина, се вижда, че съдии в СРС са поне 2-3 пъти по-натоварени от всички останали районни съдии в страната.

Същото е положението и на ниво окръжни съдилища. В най-малко натоварения съд – Окръжния съд в Търговище на един съдия се падат по под 6 дела месечно. В същото време на един съдия в Софийски градски съд (с ранг на окръжен съд и с обхват територията на град София) се падат по 50 дела. Във всички окръжни съдилища в страната натовареността се движи от 6 до 19 дела месечно на съдия (за разлика от 50-те, които се падат на съдия в СГС).

В съдилищата с голяма натовареност съществува и сериозен проблем с материалното обезпечаване на дейността на съдии – не достигат кабинети, като няколко съдии или прокурори споделят един кабинет, не достига и офис техника.

Механизъм на промяна: Необходимо е да се извърши цялостна реорганизация, изразяваща се в преразпределение на съдебните райони с оглед прекомерните разминавания в натовареността на магистратите към момента. След реорганизацията трябва да се постигне балансираност в натоварването на магистратите, което, първо е в интерес на справедливостта, второ – ще позволи на магистратите да повишат качеството на дейността си и на издаваните от тях актове.

Предложени мерки: На първо място, трябва да бъде преодолян хроничният проблем с големите разминавания в натовареността на магистратите,



констатиран в ежегодните доклади на ВСС. **Магистратите, работещи към момента в ниско заетите съдилища, прокуратури и следствени служби, трябва да бъдат пренасочени към най-натоварените съдебни институции, като получат правото да изберат новото си място на работа.** При нежелание на магистратите да преминат на работа в друг град, където има нужда от повече човешки ресурси, те трябва да напуснат системата. Тази вътрешна реорганизация и мобилност трябва да се осъществява винаги, когато има чувствителни разлики в натовареността на съответните институции. Ако посредством използване на човешките ресурси на системата по пътя на вътрешната мобилност не се достигне до желания резултат, трябва да се прибегне до организиране на конкурси за по-голям брой магистратски места в съдебните институции с прекомерна натовареност.

Трябва да се предприемат стъпки в посока **прекояване на сегашните съдебни райони, като се променят границите на съществуващите, а ако е необходимо и да се закрият определени съдебни райони.** Ако това ново райониране застраши достъпа на гражданите до правосъдие, като ги отдалечи на голямо географско разстояние от нововъзникващите съдебни центрове, то може да се мисли за въвеждане на филиали на съдилищата, като по този начин ще се запази достъпът до правосъдие, а магистратите ще продължат да работят в градовете, където работят и сега, но откриването на филиали ще доведе до съкращаване в щата на административните ръководители и техническия персонал.

Не на последно място по важност е и **подобряването на материалните условия на работа на съдилищата, прокуратурите и следствените служби.** Не е възможно магистратите да извършват своята дейност на най-високо ниво, след като дори не разполагат с елементарни офис и канцеларски условия. Трябва да бъде сложен край на практиката по 3-4 магистрати да споделят по един кабинет (което е нормална практика в най-натоварените съдилище и прокуратури). Това пречи за осъществяването на нормалната им дейност и магистратите са принудени, в нарушение на правилата, да изнасят материали по делата извън сградата на службата им и да работят в домашни условия, поради нуждата от спокойствие и тишина.

Очаквани резултати: Първият очакван резултат от реорганизацията на магистратите ще бъде повишаване на тяхната ефективност и на качеството на работата им, поради нормализиране на тяхната натовареност. Друг резултат ще бъде по-високата мотивираност и чувство за удовлетвореност на магистратите, които ще се постигнат вследствие на повече справедливост в разпределението на работата между тях, тъй като не е нормално магистрати, чиято натовареност варира в пъти, да получават еднакви възнаграждения.

Нормализираната натовареност на магистратите ще доведе до по-високо качество на работата им, до спазване на законовите срокове и ще направи



правораздаването по-навременно, което непременно ще се отрази върху неговата ефикасност и ще повиши доверието в съдебните институции и разследващите органи от страна на гражданите.

Намаляването на обема на работа в най-натоварените в момента съдилища ще позволи на магистратите да спазват законоустановените срокове при осъществяване на дейността си и по този начин ще ги предпази от опасността да са постоянно в техническо нарушение, което ги излага на рисък от налагане на наказания и по този начин ще повиши тяхната независимост и безпристрастност. Вследствие на прекояване на съдебните райони ще се постигнат икономии от намаляване на щата на административните ръководители и технически персонал.

Обобщение

Съществува хроничен дисбаланс в натовареността на магистратите от различните съдебни институции в страната. Прекомерното натоварване на магистратите в някои институции води до невъзможност за осъществяване на функциите им с необходимата бързина и качество. Проблемът може да се разреши посредством прекояване на съдебните райони и извършване на вътрешна мобилност на човешките ресурси в съдебната система до достигане на балансираност в натоварването на магистратите. Това ще доведе до по-голяма справедливост в разпределението на работата и по-високо качество и ефективност на системата като цяло.

Въвеждане на учебен предмет в средното училище, относно запознаването с конституционните права, правната рамка на организацията на държавата, нейните структури и функциите, които те изпълняват.

Особено актуален в последните месеци е въпросът за удовлетвореността на гражданите от работата на системата от държавни органи и институции, в частност и от съдебната система, както и **липсата на доверие от страна на гражданите в апарата от държавни институции** и съмненията в ефективността и качеството на изпълняваните от тях публични функции.

За пример можем да дадем наскоро проведено социологическо проучване, според което 72 % от гражданите на страната искат промени в Конституцията й. В същото изследване обаче се казва, че около 70 % от българите никога не са чели Конституцията. Това навежда до логичният въпрос – как да променим нещо, без да знаем какво представлява то, какви са неговите слабости и къде се крият възможностите за подобрене?

За да имат гражданите ясна представа от това какво представлява държавата като форма на политическа организация на обществото, скрепена с правна принуда, как е структурирана тя на различните си нива на организация, как функционира този единен механизъм, е **нужно в някой от горните класове на**



училищното образование да се въведе учебен предмет, в който да се изучават основите на държавното устройство и управление на страната и основите на правната й организация. Неприемливо е гражданите на една съвременна демократична страна да не са чели Конституцията й, да не знаят как е организиран апаратът от държавни органи и институции и какви функции изпълняват тези органи и институции. За да отстояват правата си по отношение на държавата и по отношение на други лица, гражданите трябва да познават правата си, редът и начинът, по който могат да ги реализират.



ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА СИСТЕМА

Спешна помощ

Настояща ситуация: Към 2011г. в България функционират 28 Центъра за спешна медицинска помощ (ЦСМП) позиционирани в областните градове и 198 филиала, съответстващи в голяма степен на общинските градове, като са обслужили 690363 пациенти. Ресурсите отеляни за спешна помощ се увеличават ежегодно, като за периода 2006-2010г. средствата за поддържане на системата са нараснали с 57%. Въпреки това работата ѝ е подлагана на сериозна обществена критика, най-вече по отношение времето за отздаване. В същото време, спешната помощ заема централно място в осигуряването на всеки гражданин правото на здравни грижи. Ето защо създаването на ефективно работеща система за спешна помощ е най-същественото предизвикателство пред здравната ни система.

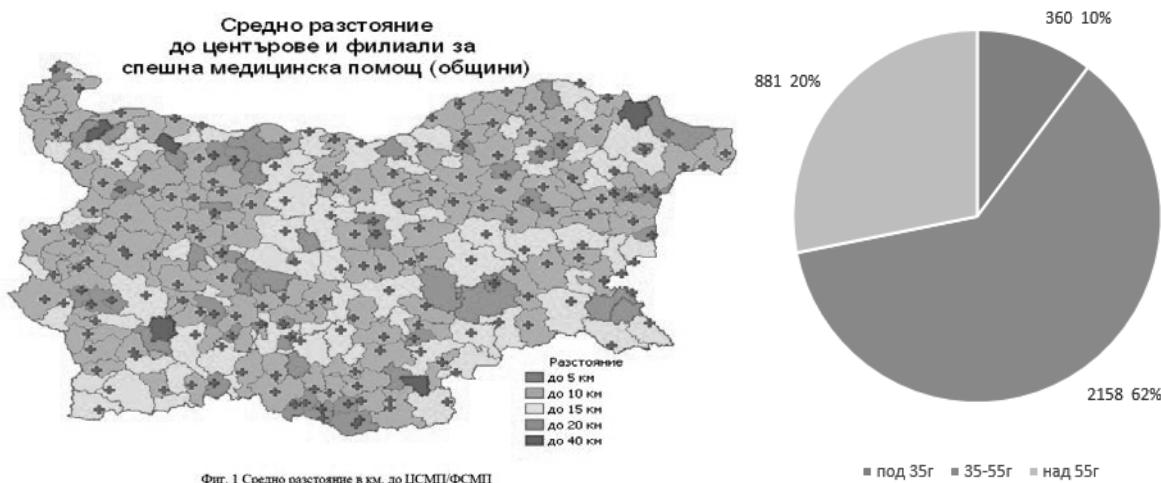
Системата страда от три дълбоки проблема.

- Първо, в около 50% от случаите се оказва помощ на хора, които би трябвало да бъдат обслужени в заведения за първична или специализирана помощ;
- Второ, разпределението на ресурсите на спешната помощ е твърде неравномерно, като по данни на Министерството на здравеопазването (МЗ) около 211 000 души (3% от населението) трябва да чакат над 30 минути за оказване на спешна помощ, период след който ефективна намеса е силно затруднена;
- Трето, почти на всеки 3-ма медицински специалисти над 55г. възраст съответства едва един млад кадър под 35г. т.e. през следващите години нуждата от квалифициран персонал ще нарасне драматично.⁵

⁵Източници: МЗ, НСИ(включва и графиките)



Фигура1: Покритие на страната с центрове и филиали за спешна помощ (вляво); Медицински персонал по възрастови групи, нает в спешната помощ (вдясно).



Механизъм на промяна: Трикратно увеличен брой и капацитет на линейки и внедряване в системата на специализирани медицински хеликоптери, както и акцент върху стимулите за петкратно увеличаване броя на екипите оказващи самата спешна помощ и тяхната допълнителна специализация, следва да подобри осезателно времето за отзоваване при сигнал за спешна помощ.

Предложени мерки: Броят на местата за статично позициониране на линейките в момента е недостатъчен и неоптимално разположен, като самите отправни точки в страната следва да се увеличат неколократно, така че да се осигури бързо покритие на максимален брой пациенти спрямо единни национални стандарти. **Броят на линейките следва да нарасне от настоящите около 675** (не всички, от които в състояние позволяващо активна употреба) **до поне 1500**, което да обезпечи функционирането на системата, като новите линейки са с възможно най-висок клас на надеждност и технологично оборудване, висока проходимост и разширен капацитет за оказване на доболнична помощ.

Също така, предвид неизбежното редуциране на броя на болниците през следващите години, спешната помощ често ще трябва да обслужва пациентите на сравнително по-големи разстояния без това да рефлектира върху времето за реакция. Поради тази причина, тя следва да бъде допълнена и с 6-8 снабдени със система за нощи полети модерни медицински хеликоптери, които ще обезпечават покритие на труднодостъпни места и ще бъдат в денонощна готовност. **Инвестицията необходима за цялостното и едновременно обезпечаване на предложените необходими линейки и хеликоптери се**



равнява на около 12% от годишните публични разходи на България за здравеопазване. На база общите разходи за здравеопазване в страната (публични и частни взети заедно), тази инвестиция би се равнявала на между 3 и 4 процента от тях.

От своя страна, за да бъде оказваната спешна медицинска помощ на възможно най-съвременно ниво, пациентите трябва да бъдат транспортирани до модерни денонощни центрове за спешна помощ (спешни отделения). Предвид териториалните особености на страната, необходимият и достатъчен брой такива центрове е между 40 и 50. Инвестицията за осигуряването им, като се използват сега съществуващи такива, но се реновират, оборудват технологично с най-modерни системи и апаратура и се пригодят за приемане на пациенти от медицински хеликоптери, би била около 50% от годишните публични разходи за здравеопазване или съответно 20-25% от общите национални такива. В този смисъл и като се вземе под внимание, че направената инвестиция е капиталова и ще обслужва пациентите поне 12-15 години без необходимостта от допълнителни обновления, се налага извода, че **българското общество може да си позволи тази инвестицията при внимателен бюджетен разчет.**

В подкрепа на изложените предложения може да се използва доклад, посветен на обслужването на линейки в ЕС, изготвен в Холандия през 2010 г. Според него, в Австрия, където по последни данни живеят около 8,4 млн. души, функционират 2500 линейки, което прави по 3365 души на линейка, докато у нас население от 7,282,041 души се обслужва от 675 линейки (не малка част, от които на практика в неизправност), тоест по една линейка на 10 788 души или 3 пъти по-малко от наличните в Австрия (300%). 59,000 души наброява персоналът в Австрия, чиято работа е пряко свързана с дейността на линейките, което от своя страна означава по 24 души на линейка. За съпоставка, в България тези служители са 7113 души, тоест по 10 души на линейка или 2,4 пъти по-малко.

Системата на спешната медицинска помощ, неизменна част от която е обслужването на линейки, в Австрия е изключително добре развита поради големия брой доброволци, които се включват в дейността на организацията – ок. 50,000 души, което също е един добър пример. Това се постига чрез стимулиране от страна на държавата на активните граждани (най-вече студенти), които служат като алтернативни служители за период от няколко месеца.

Отново там, с цел навременно реагиране на екипите на бърза помощ, е установено деление на четири типа спешна помощ, което спомага за успешното реагиране в различни ситуации и ефективно използване на наличния ресурс. Категоризацията се извършва от диспечерски център към службата на бърза помощ. Първият тип се нарича „спешна помощ при опасност за живота“, при който в линейката със специално оборудване се намират лекар, фелдшер и



шофьор, най-често също с медицинско образование.. Вторият тип спешна помощ се прилага в случаи, когато не е на лице опасност за живота и се обслужва от двама фелдшери и линейка със специално оборудване.. Третият тип се състои от линейки, предвидени за пациенти с двигателни затруднения, а четвъртият тип е непознат у нас и представлява стандартен лек автомобил със специално оборудване, който служи за транспортиране на пациенти, които не са в критично състояние и нямат двигателни проблеми.

С оглед сходството в демографските и ландшафтни характеристики на България и Австрия, за страната ни би било полезно да използва част от техния успешно доказал се опит.

Очаквани резултати: Очаква се подобряване на здравното обслужване, което да доведе до спасени между 4,000 и 8,000 човешки живота годишно, което освен силния емоционален залог ще има и своя положителен ефект върху брутния вътрешен продукт на страната, тъй като значителна част от спасените ще бъдат в трудоспособна възраст и съответно активна част от пазара на труда.

Обобщение:

Спешната помощ у нас се характеризира с ненавременно и неадекватно обслужване, поради липса на достатъчно технологичен и човешки капацитет. Необходимо е да се увеличи значително броят на местата, които са отправни точки за линейките, както и капацитетът и качеството на използваното медицинското оборудване във всички регионални медицински центрове за спешна помощ. Допълнително е необходимо неколократно нарастване на броя на наличните линейки и осигуряване на медицински хеликоптери. В резултат хиляди човешки животи ще бъдат спасени ежегодно.

Профилактика и превенция

Настояща ситуация: Редовната профилактика и превантивната медицина заемат все по-сериозно място в една ефективно работеща здравна система. **България обаче драстично изостава по отношение и на тези два фактора.**

Здравното образование в страната е изключително неглизирано и наличните ресурси са разпределени в посока лечение, за сметка на активна превенция. Това е порочна практика, тъй като по този начин проблемът единствено се лимитира, а не се решава. Политиките за здраве сред деца и юноши са силно неефективни именно поради липсата на комуникация и непопулярността на предприетите мерки.

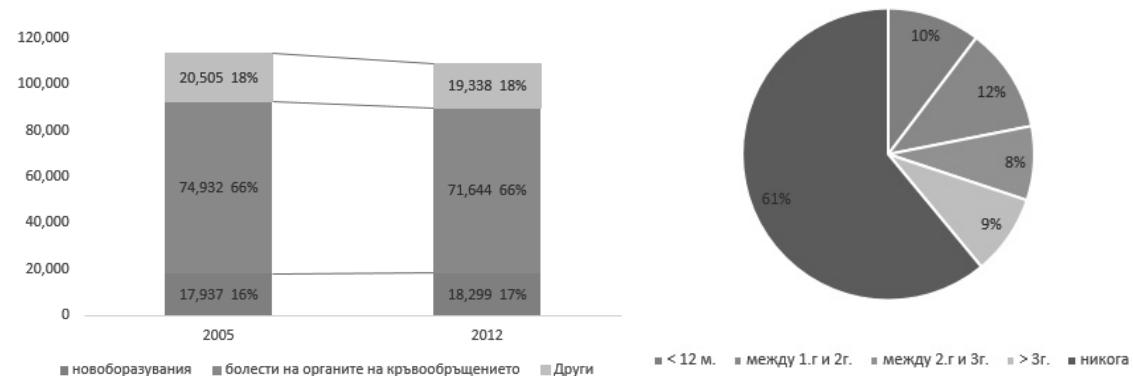


Двете водещи причини за смърт в страната са **болести на сърдечно-съдовата система** (органите на кръвообращението) и **новообразуванията** (тук се включват повечето видове ракови заболявания), като през 2011 година те **са причина за 82% от смъртните случаи**. В същото време при много от тези заболявания ранната диагностика значително повишава шансовете за избягване на летален изход (виж фиг.2). Водещ фактор за възникването им е нездравословният начин на живот, в следствие на което, **общият здравен статус на българите е лош.**

Според анализ на Министерство на здравеопазването (МЗ) пушачите са около 3 милиона (по данни на Националният статистически институт (НСИ) 40% от мъжете пушат), а две трети от децата са изложени на цигарен дим. Освен това, по оценки на експерти между 230 000 и 300 000 души имат проблеми с употребата на алкохол. Според световната здравна организация (СЗО) към 2008 г. консумацията на чист алкохол на глава от населението е 11.4 литра - една от най-високите в света, като същевременно около 1/3 от населението води твърде застоял начин на живот.

Още по-притеснително е ниското ниво на здравни грижи, което всеки гражданин полага сам за себе си. По данни на НСИ, 61% от жените на възраст 50-69 г. никога не са се подлагали на мамография за профилактика за рак на гърдата, а 43.5% от жените между 20-69 г. никога не са посещавали лекар за профилактика за рак на маточната шийка. При мъжете, вероятно процентът от хора, които не си правят профилактични изследвания, също е много висок.⁶

*Фигура2: Съпоставка на основните причини водещи до летален изход (в ляво);
Разделение на профилактичните прегледи по изминалото време от последния преглед (в дясно)*



⁶Източници: МЗ, НСИ, Health System in transition, WHO (включва и графиките)



Механизъм на промяна: Визията за здравната система е преминаване от фокус върху доболничната и болнична помощ при лекуването на пациенти към фокус върху профилактиката и промоция на здраве с цел ефективна превенция или ранно диагностициране на рискови заболявания.

Добър пример в това отношение може да се вземе от Холандия –държавата в ЕС с най-добра здравноосигурителна система⁷ - където функционира Институт за подкрепа на общественото здраве и превенция на заболявания. Институтът подкрепя професионалисти и организации за осъществяване на разнообразни програми за превенция на широко разпространени, както и тежки заболявания. Здравословният начин на живот се промотира и възможните опасности, свързани с неправилно хранене, липса на движение, тютюнопушене, употреба на алкохол и наркотики, стават обществено достояние чрез средствата за масова комуникация посредством информационни кампании, обществени обсъждания и пр.

Силен акцент върху превенцията на заболявания се поставя и сред учащите. Те от най-ранна възраст са информирани за опасностите от липсата на превантивна грижа, което създава предпоставки за висока здравна култура в страната им.

Програмите за превенция на заболявания включват популяризиране на ваксинациите сред представители на съответните групи от пациенти, нуждаещи се от такива. На лице е и разделяне на пациентите в групи според тяхната предразположеност към определен тип заболявания на базата на задължителни профилактични изследвания, които се извършват всяка година. По този начин различните кампании за превенция на заболявания са насочени към съответните групи и посредством личните лекари пациентите са информирани за текущи кампании, които са подходящи за тях поради здравния им статус съм момента.

Предложени мерки: Освен посочените дотук добри практики, **следва да се въведат и задължителни безплатни профилактични прегледи в рамките на публичната и частна система на здравеопазване, реимбуrsирани от Здравната каса.** За да се стимулира използването на профилактичните прегледи, следва да се въведе стимул за пациентите под формата на до 10% от стойността на годишните им здравноосигурителни вноски, с който вноските им могат да бъдат както намалени, така и увеличени. **За по-пълен обхват на географски отдалечените населени места следва да се използват мобилни центрове за изследвания на основни рискови болести.**

⁷ Euro Health Consumer Index 2012



В тази посока е и политиката на ЕС. С цел улесняване на прилагане на механизмите на превенция, експерти от ЕК предлагат категоризиране на пациентите в групи и налагането на задължителни имунизации и профилактични прегледи, до които достъп ще имат всички граждани на държавите-членки.

Улеснен достъп до информация за подходящата превентивна грижа може да бъде способстван чрез адекватната употреба на електронна система на здравеопазване, в която пациентът сам да може да провери както здравния си статус, така и необходимостта от определен тип превентивна грижа. Личните лекари от своя страна също трябва да поемат своята част в процеса на активна профилактика и превенция и да насочват пациентите към съответните медицински лица, които могат да извършат необходимите прегледи. Резултатите от активната профилактика също така трябва да бъдат съхранявани и категоризирани в база данни, която може да служи като изключително ценен статистически инструмент за изготвяне на бъдещи политики в сферата на здравеопазването. Подобни бази данни съществуват в държавите в ЕС с най-добре развито здравеопазване като Холандия, Австрия, Великобритания, Естония и др.

Очаквани резултати: Според доклад на Европейската комисия от мес. февруари 2013 г., в основата на устойчивото развитие на страните-членки на ЕС е именно превентивната грижа за здравето.

Инвестицията в превенция е с възвръщаемост в пъти по-голяма от първоначалния разход и ползите от нея се разпростират далеч отвъд първичния резултат – наличие на по-здраво население с по-висока продължителност на живота. Всички системи в обществото са синергийно свързани независимо дали си даваме сметка или не. В този смисъл е съвсем интуитивна констатацията, че по-здравото население упражнява по-малък натиск върху социалната и здравната системи по отношение, както на изплащаните болнични и разходи за евентуално болнично лечение, така и акумулирайки повече средства в самите системи посредством увеличеният брой лични вноски, поради по-дългият и непрекъснат период на трудоспособност. Също така, самият положен труд има всички предпоставки да акумулира повече добавена стойност за единица време, поради по-добрият здравен статус на упражняващите трудова дейност. Конкретно, могат да се очакват по-ниски разходи за доболнично и болнично лечение, реализирайки до **20% спестявания от настоящия бюджет за тази дейност**. Допълнително ще има и **по-малък натиск върху социално-осигурителната система** поради намаления брой болнични за изплащане и увеличеният брой вноски, като се очаква бюджета на НОИ по това перо да спести до 10%, или около 35 млн. лева.



Обобщение:

България е сред държавите в ЕС с най-ниско ниво на профилактика и превенция на заболявания. Гражданите не полагат здравни грижи поради липса на средства, бюрократични трудности или недостатъчна информираност. Задължителните безплатни профилактични прегледи са ключът към подобряването на здравния статус на жителите на страната. Подобреното здравно състояние на населението ще доведе до редуциране на разходите за болнично лечение, понижаване на тиска върху социалните системи, подобрена работоспособност и обществена добавена стойност, а в дългосрочен план и до по-голяма продължителност и качество на живота.

Оптимизация на болничната помощ

Настояща ситуация: Реформата в българската здравна система върви с твърде бавни темпове. Най-явният индикатор за това е неуспехът с рационализацията на броя и функциите на лечебните заведения в страната. Болниците в България за периода 2001–2010 са се увеличили с 28%, като в същото време посещенията в тях на глава от населението са скочили с 68%. За 2011 нивото е еквивалентно на това един на всеки четири българи да е бил хоспитализиран в последната година и съответно дълговете на лечебните заведения продължават да нарастват. За сравнение, при оглед на успешните европейски практики за подобряване на здравните системи, прави впечатление фактът, че от 1998 г. насам започва тенденция за намаляване на броя на болничните заведения. Общият брой на болничните заведения в ЕС за период от 10 години спада с 18%⁸, което ясно задава посока за оптимизация на системата, дори в значително по-развитият финансово европейски запад.

Съответно, поставянето на акцент върху фокусирана инвестиция в значително подобряване на системата за спешна помощ в България, ще елиминира нуждата от прекомерен брой болнични заведения, които понастоящем видимо не могат да бъдат финансиирани и да осигурят грижи на достатъчно добро ниво. В този смисъл, **здравната ни система трябва бъде обусловена от малък брой (до 50) отлично оборудвани болници, с осигурен бърз транспорт на спешно нуждаещите се пациенти до тях. Допълнително, изложената дотук информация, всъщност, отразява погрешния дизайн на болничната система в България.**

В момента болниците ни получават финансиране при настаняването на пациент за лечение, дори и това да не е необходимо. В резултат, приема на пациенти за болнично лечение расте. През 2008 г., например, 40% от пациентите са приемани

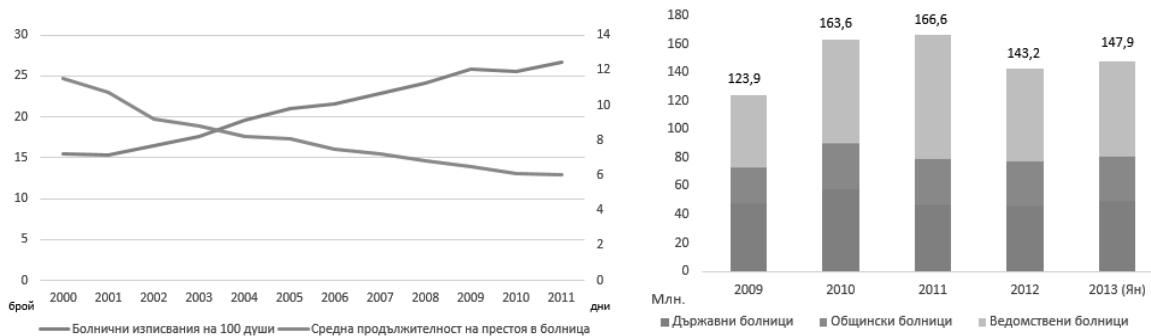
⁸ European Hospital and Healthcare Federation Report 2011



повече от веднъж в годината в лечебно заведение. В същото време първичната и специализираната помощ работят неефективно – много от предлаганите услуги се застъпват, а грижите полагани за болните не се координират между различните нива в системата. До момента не е изработена унифицирана система за остойностяване на лечебните дейности и услуги, което изкривява финансирането на сектора и създава предпоставки за недеклариирани обезщетения и неравномерно разпределение на публичния финансов ресурс за здравеопазване. **Докато тези принципи водят развитието на системата няма как да се постигнат желаните малък мащаб и висококачествени услуги.**⁹

Допълнително, по данни на европейската комисия (ЕК) от 2013 г., докато за периода 2008 – 2011 г. страните-членки на ЕС губят общо 2,5 млн. работни места, здравният сектор генерира около 2,8 млн. нови работни места. Според изчисления на ЕК, до 2020 г. в здравната система на ЕС ще има 8 млн. вакантни работни места. Това от своя страна недвусмислено показва важността от спешно реформиране на здравната система у нас с оглед предизвикателствата, пред които е изправена здравната система в европейски мащаб. Изходът от създалата се ситуация се търси в установяването на иновативни и устойчиви системи на здравеопазване, както и най-вече превенция от широко разпространени, както и тежки заболявания.

Фигура 3: Брой на болничните изписвания на 100 души срещу продължителността на престоя за последните десет години (в ляво); Задължения на болниците (в дясно)



Механизъм на промяна: Болничният сектор поглъща несъразмерно голям дял от ресурсите, пораждайки сериозни предизвикателства пред устойчивостта на системата, докато в същото време качеството на услугите остава непроменено. Необходими са по-нататъшни мерки за оптимизиране на системата. Разработен е генерален план за преструктуриране на болниците, който все още не е приложен. Основни инструменти като лицензиране и акредитация, които биха могли да се

⁹Източници: МЗ, Health System in transition, World Bank, WHO, МФ (включва и графиките)



използват за гарантиране качеството на здравеопазването, понастоящем са слабо използвани. **Необходимо е намаляване на броя болници използвани публични средства с около 200 и пренасочване на определеното за тях финансиране към големи и отлично оборудвани регионални медицински центрове (около 50).**

Недостатъчно добро качество на доболничната помощ. Това е следствие от няколко фактора. Първо, общите разходи за първично здравеопазване възлизат на около 8% от бюджета на НЗОК, което е наполовина в сравнение с дела на първичното здравеопазване в Западна Европа. Второ, методът на заплащане на лекарите от доболничната помощ не осигурява достатъчно стимули за подобряване на предоставяните услуги, поради което и делът на насочваните към специализирана извънболнична и болнична помощ пациенти е висок. **Институционалната рамка за управление на сектора се нуждае от значително подобрение.** Огромното нарастване на болничните дейности и свързаните с това разходи обуславят нуждата от засилване на регулацията и контрола в Министерството на здравеопазването и координацията с НЗОК.

Предложени мерки: Следва да се приеме генерален план за оптимизиране на болничната мрежа. Важно е да се даде **възможност на купувача на медицинска помощ, т.e. НЗОК, избирателно да сключва договори с болниците**, което ще **задължи болниците да се конкурират за публично финансиране** и да доказват, че предоставяните от тях здравни услуги съответстват на получаваното заплащане с публични средства. **Задължително е да се изработи унифицирана система за остойностяване на лечебните дейности и услуги.** Преминаването от **заплащане на болниците на базата на клинични пътеки към диагностично-свързани групи (ДСГ)** също би било полезно.

Други конкретни мерки за подобряване на болничната помощ включват:

- Създаване на независим орган, отговорен за лицензирането и акредитирането на болниците с цел подобряване качеството на медицинската помощ и допълнително оптимизиране на болничния сектор.
- Разработване на показателите за представяне на болниците и редовен мониторинг и докладване, включително мерки, отразяващи удовлетвореността на ползвателя от получената помощ.
- Промяна на регулативните стандарти с цел разширяване списъка с условия, касаещи отговорностите на лекарите от доболничната помощ, което би намалило броя на пациентите в специализираните нива на здравеопазване.



- Ясно определяне пакета от услуги, покривани от НЗОК. Постигането на по-голяма яснота в това отношение би подготвило почвата за по-отчетлива роля на множеството частни осигурители, които да финансират пакети от допълнителни услуги, надграждащи основните публично финансиирани такива. Ролята на такъв род частни осигурители е особено силно застъпена в Австрия – около половината от жителите на страната ползват допълнителна частна здравна застраховка. Там здравните услуги, поети от държавната здравна застраховка, са ясно разписани и пациентите имат възможност на направят избор за покупка на възможно най-подходяща за техния здравен статус допълнителна застраховка. Услугите, които задължителната здравна застраховка включва, са в широк спектър. В случай на необходимост от спешна интервенция, която не се покрива от задължителната застраховка, пациентът заплаща необходимата сума, която обаче в последствие му се възвръща при доказване на необходимостта от посещение на частна клиника вместо държавна такава. Тоест, здравното застраховане в Австрия е изключително гъвкаво и позволява на пациента да заплати за точно толкова услуги, колкото му е реално необходимо да използва.
- Развитие на електронното здравеопазване - постепенно изграждане на интегрирана информационна система, свързваща в реално време информационните системи на институциите и изпълнителите в сферата на здравеопазването. Единната информационна система, изградена от Министерство на здравеопазването, трябва да свърже съществуващите вече системи в различните институции (НЗОК, НОИ, НАП, МЗ и др.) с доставчиците на здравни услуги (болници, практики в извънболничната помощ, аптеки). Така ще се гарантира адекватност на здравната политика, коректно приоритизиране, оптимално, адекватно и прозрачно финансиране на сектора, бърз и точен обмен на информация между всички участници, което да позволи следене на системата в реално време и вземане на точни решения. Ще се развие и поддържа електронно пациентско досие, което да осигурява обмен и наличност на данни за пациента без значение от мястото, където се намира. Чрез него освен удобство и спестяване на разходи, ще се постигне и приемственост в проследяването на пациента от различните изпълнители на медицински услуги. Ще се работи и в посока създаване на електронни регистри, електронни рецепти, електронни направления, като съществуващите вече подобни регистри ще бъдат интегрирани в обща информационна система, а някои от тях – например тези на лечебните заведения, медицински изделия – ще бъдат публично достъпни чрез уеб-портали.



При изграждането на система за електронно здравеопазване у нас може да се използва моделът на Естония, който е един от най-добре функциониращите в Европа. Неправителствена организация в тясно сътрудничество с лекари, медицински работници и представители на пациентски организации изгражда електронната здравноинформационна система, която е финансирана от структурните фондове на ЕС. Като последващи действия в Естония са въведени електронни досиета, които включват цялата медицинска история на пациента, както и електронни рецепти. Освен улеснение, както за лекарите, така и за пациентите, системата на електронно здравеопазване създава изключително ценна база данни за мониторинг, контрол и превенция на различни заболявания поради улеснения поглед на властите върху здравния статус на представители на различни социални групи.

Съществуват механизми за сигурност на данните от електронната база, които свеждат вероятността от злоупотреби с наличната информация до нула. Страни извън ЕС също използват подобни мерки, напр. в Турция е въведена система с електронни датчици, които работят на принципа на пръстовите отпечатъци и не позволяват на никой друг освен самия пациент да получи достъп до необходимата информация. Благодарение на тази система страната спестява по 715 хиляди евро на ден от злоупотреби поради надписване на здравни услуги.¹⁰

Очаквани резултати: **Намаляване на броя болници в публичния сектор с около 200, което да доведе до увеличение на заплатите на медицинския персонал с фактор от 3,0 - 3,5.** Това ще повиши мотивацията и обезпечи наличието на специалисти в областта. Допълнително, подобрените здравни индикатори на населението ще повлияят положително на демографската картина и пазарът на труда, ускорявайки растежа на БВП с поне 0.2 процентни пункта годишно и намалявайки отрицателният прираст на населението. Продължителността на живот се очаква да нарасне с 3 до 5 години в средносрочен план, като достигне целевите нива на страните от западна Европа (ЕС-15).

Обобщение:

У нас се наблюдава погрешна система за финансиране на болничните заведения, чрез която те са стимулирани да приемат колкото се може повече пациенти. Няма ясни критерии относно стойността на определени услуги, извършвани в болниците. Необходимо е драстично намаляване на броя на наличните болници и изграждане на регионални медицински центрове, съответстващи на

¹⁰Източник: http://3e-news.net/show/37086_e-zdraveopazvaneto%20v%20bylgariya%20e%20na%20kota%20nula_bg/ -

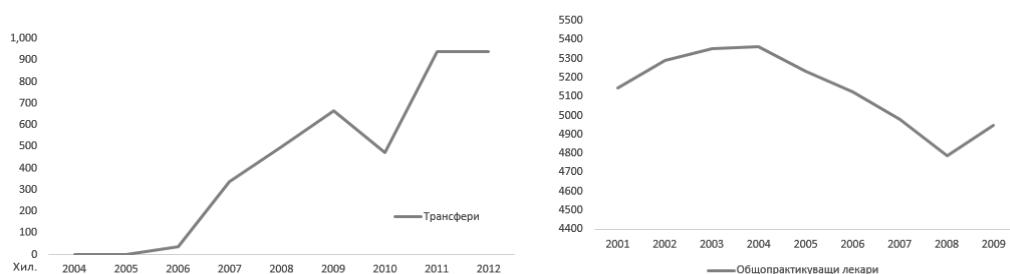


европейските стандарти. Болниците трябва да получават лиценз от независим орган, който да е гарант за качеството на предоставената медицинска помощ. Развитието на електронно здравеопазване е необходима стъпка по пътя към постигане на успешна реформа на здравноосигурителната система.

Здравна каса

Настояща ситуация: В България здравните услуги се осигуряват от държавата, като се финансира от Републиканския бюджет през Националната здравноосигурителна каза (НЗОК). **В годините трансферите от централния бюджет нарастват от 1,5 милиона лева през 2004 до около 1 млрд. лева през 2012.** При сега функциониращата система и очакваните демографски тенденции, трансферите няма как да не продължат да се увеличават. (виж също и пенсионната система). В същото време, управлението на средствата от администрацията на здравната каса е неефективно и се свързва с порочни практики – източване на средства, обслужване на частни интереси и пр.. **Броят на лекарите, работещи с касата в годините намалява, а покриваните услуги остават малко, като са свързани предимно с диагностика.** 50% от заплащаното от касата за специализирани услуги е само за начални изследвания, но не и последващо лечение.

Фигура 4: Трансфери от централния бюджет към НЗОК. (поради липса на данни на места стойностите са интерполирани) (в ляво); Брой общопрактикуващи лекари, склучили договор с НЗОК през годините (в дясно)



Механизъм на промяна: Промяната в здравната система следва да е насочена към рационално използване на наличния публичен ресурс и **постепенно преминаване към индивидуално финансиране на здравните грижи на капиталонатрупващ принцип.** Може да се въведе личен избор за по-голямо покритие на рискови заболявания на индивидуално ниво.

Предложени мерки: Системата следва да се промени като се акцентира на принципа на финансиране на болниците посредством **въвеждане на диагностично-свързани групи (ДСГ), както и въвеждане на втори**



задължителен стълб на здравноосигуряване, който да се финансира на капитало-натрупващ принцип.

При ДСГ пациентите се класифицират в групи, на база на подобие в клиничните им характеристики и разходите за лечението им. Те биха повишили драстично ефективността на системата. Въвеждането им може да се осъществи в рамките на три години. Въвеждането на втори стълб на здравноосигуряване се очаква да се случи от 2014. Здравната вноска към първия стълб е в размер на 8% от осигурителния доход (ОД). **Вносцата към втория стълб трябва да бъде достатъчна за капиталонатупване, като за целта достига до 4% от ОД за сметка на първия стълб, където тя ще намалее до 6%. По този начин цялостната данъчна здравноосигурителна тежест ще се увеличи с едва 2%, но ефективността на системата и стимулите за деклариране на реалните осигурителни доходи ще нараснат драстично.**

Допълнително следва да се въведе нормативна уредба, която да позволи **частни здравноосигурителни фондове да поемат функциите на НЗОК, като предоставят здравни услуги по лични партиди.**

В Холандия, например, за всянакъв вид краткосрочно и дългосрочно медицинско лечение се изисква задължителна здравна застраховка, предоставяна от частни компании. Ясно регламентиран е броят и видът заболявания, които покрива застраховката. Тази застраховка покрива 41% от всички здравни разноски, като 14% от данъчната тежест на граждани на Холандия отиват за здравеопазване и съответно само 9% от общия разход за здравеопазване се формира от т. нар. „непредвидени разходи“, които пациентът трябва да поеме. Съществуват и допълнителни застраховки с разширен обхват, които покриват широк кръг от разходи, свързани със здравеопазването.

Застрахователните компании, които предоставят държавните здравни застраховки, не ограничават достъпа на пациенти до застраховки, тъй като в случай на тежко болни пациенти, получават големи компенсации от държавата. Застраховката обикновено покрива разходите за всички лекарства, необходими на пациентите, освен в случай на тежко или нетрадиционно заболяване.

Подобна практика би имала успех и у нас, тъй като различните заболявания, лечението на които се покрива от НЗОК, както и лекарствата, до които пациентите имат достъп, не са ясно регламентирани, което често е причина за злоупотреби.

Друг пример е отново Естония, където функционира естонски здравноосигурителен фонд, който е основан на принципа на солидарността – фондът покрива разноските на пациента, необходими за неговото лечение, без значение какъв е размерът на неговите осигурителни вноски. Работодателите



там са задължени да внасят т.нр. социални вноски за техните служители, 20% от които отиват за пенсионно осигуряване и 13% - за здравно. Здравноосигурителният фонд се състои от 4 местни департамента, което при население на Естония от 1,286,479 души (данни от 2013 г.) прави по около 321619 души на регионален център. За съпоставка, у нас функционират 28 РЗОК, което при население 7,282,041 души прави по около 260,072 души на център. За сметка на това, у нас се наблюдава затруднена бюрократична процедура при достъпа на пациенти до услугите на НЗОК, липса на ясно разпределение на длъжностните характеристики на служителите в системата на здравната каса и липса на диалог с частните застрахователи, както на централно равнище, така и от страна на регионалните центрове.

Очаквани резултати: Увеличението на здравните вноски ще доведе до увеличение и на наличните ресурси за лечение и медикаменти с до 400 млн. лева годишно. В същото време се очаква оптимизация на наличните бюджети с до 12%, или 300 млн. лева, което означава **допълнителни 700 млн. лева, които да бъдат пренасочени към увеличаване на качеството и обхвата на лекарствената политика**. От друга страна подобрената структура на системата ще подпомогне и целта за **увеличаване на средната продължителност на живота в България с 3 до 5 години в средносрочен план**.

Обобщение:

Националната здравноосигурителна каса не осъществява ефективно функцията си на орган, разпределящ ресурса от бюджета на страната, предвиден за здравеопазване. На лице са множество сигнали за корупция и присвояване на средства. НЗОК не се ползва с обществено доверие. Решението на този проблем се крие в преминаването към индивидуално финансиране на грижата за здравето, като по този начин изборът какво да се покрие от здравната застраховка ще принадлежи на всеки гражданин. Необходимо е въвеждане на диагностично-свързани групи на пациенти на базата на техните медицински характеристики, което би улеснило процеса на обработване на данни за пациенти, както и ефективността на НЗОК впоследствие. Оптимизираните средства от бюджета за здравеопазване могат да бъдат пренасочени към подобряване на лекарствената политика у нас.

Лекарствена политика

Настояща ситуация: Разходите за лекарствени продукти представляват голям процент от общите разходи за здраве в България, като достигнат средни стойности от над 35% в последните години. В голямата си част тези разходи са покривани от домакинствата, като **държавните плащания представляват под 60% от общите разходи**. В същото време с публични средства се закупуват



лекарства за 534 млн. лева (виж фиг.5). Процедурите за закупуване на медикаментите са обект на значителна обществена критика и често са непрозрачни. Постигнатата цена от различни представители на публичния сектор е много различна, като този проблем се задълбочава при растящата децентрализация на договарянето.

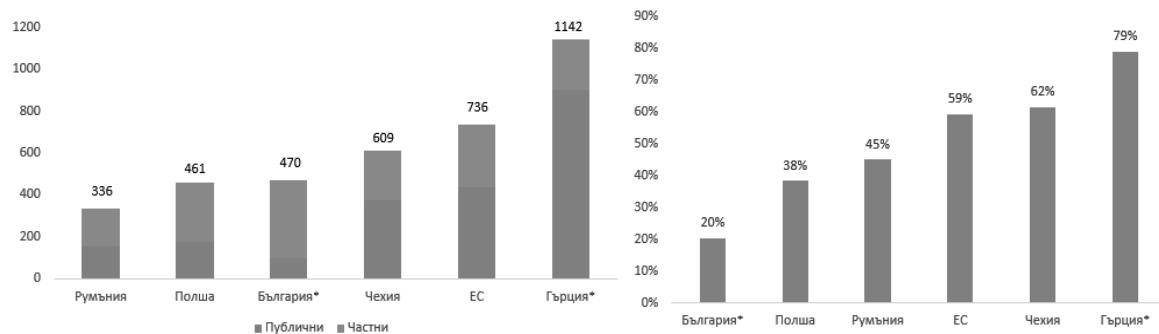
Отново в Австрия, например, на пациентите е наложена такса от 5.30 евро (2013) на предписано лекарство, която отива в бюджета на здравната каса. Унифицираната такса при предписване на лекарство предотвратява вероятността лекарите да бъдат стимулирани от държавата да изписват на пациенти по-скъпи лекарства при наличие на по-евтини техни заместители. Също така, служи като регулатор на безразборното изписване на лекарства, характерно за държави с не толкова добре уредена здравна система. Налагането на такса при изписването на лекарства би могло да се приложи и у нас, като сумата ще бъде значително по-малка, от разликата в цената на патентовани лекарства и генеричните им еквиваленти.

Предписваните в страната лекарства са комбинация между патентовани и генерични лекарства, като генеричните съставляват половината от пазара. Ценовата структура на медикаментите е остро проблемна, поради различната ценова политика на едни и същи производители спрямо различни пазари и клиенти. Опитите за публична регулация на цените и постигане на ефективно използване на публичния ресурс досега имаха ограничен и твърде променлив успех.

Според данни на Европейската агенция по лекарствата (European Medicines Agency), генериците подлежат на изключително строг контрол и от икономическа гледна точка не е обосновано лекарите у нас да предписват оригинални лекарства при наличие на техен еквивалент. Европейската агенция по лекарствата препоръчва на лекарите в държави-членки на ЕС да дават пълна информация на пациента за възможните методи на лечение, както и за ценовите равнища на лекарствата, за да могат те сами да изберат най-подходящото за тях. В противен случай се наблюдава риск от вземане под внимание на съвети на фармацевти, работещи в аптеки, поради невъзможност за закупуване на предписаното лекарство, което от своя страна често пъти води до изкривяване на резултата от лечението, прием на погрешни медикаменти и пр., което осъкъпява процеса на лечение в дългосрочен план.



Фигура 5: Публични и частни разходи за лекарства в млн. лева, избрани страни (в ляво); Публичните разходи като процент от общите разходи за лекарства (в дясно) (* данните за съответната страна са за 2007)



Механизъм на промяна: Ефективната промяна на лекарствената политика е обвързана в краткосрочен план със стабилизиране на разходната част на системата. Това може да се постигне чрез **централизирано договаряне за закупуване на лекарства и преминаване към генерични медикаменти**. В средносрочен план следва да се промени регулативната рамка с подчертан фокус върху постигане на максимална стойност на единица разход.

Генеричните медикаменти са широко разпространени в ЕС, като до голяма степен за политиката по тяхното производство и въвеждане на пазара отговаря Европейската асоциация на генеричните медикаменти. Според нейни данни от 2011 г., делът на генерици се покачва драстично в повечето страни в ЕС. Според предварителни изчисления за периода 2011-2015, спестяванията от покупка на лекарства при замяната им с техните еквиваленти за Великобритания възлиза на 3,2 млрд. евро, за Германия – 4,8 млрд. евро, а за Франция – 4,6 млрд. евро. Всяка година, употребата на генерици спестява комулативно 26 млрд. евро на страните-членки на ЕС.

С цел намаляване на цената на лекарствата, в Холандия е въведена електронна система за предписване на лекарства, която се използва от всички лекари, и която автоматично дава предложение за най-подходящото и същевременно най-изгодно за пациента лекарство след въвеждане на определена информация относно съдържанието на пациента. Средносрочната визия за развитието на лекарствената политика в България следва да включва приобщаване и адаптиране на най-добрите практики от страните в ЕС.

Предложени мерки: Следва да се въведе единна система за договаряне и закупуване на лекарствата от страна на Министерството на здравеопазването. Специализирана комисия ще осъществява преговори и ще реализира спестявания чрез покупка на едро и търсене на алтернативни източници. Основно ще бъдат засегнати две групи лекарства:



- Медикаменти, които се закупуват в голям обем
- Скъпоструващи медикаменти

Критерият за избор на доставчик следва да бъде единствено най-ниската цена при функционално еквивалентните лекарства. При всички случаи ще се използва международна референтна цена на доставчик, като няма да бъдат сключвани договори с доставчици, при които цените за България са над международната медиана.

В Позитивния списък ще бъдат включвани предпочитано генерични лекарства, а лекарите по договор със Здравната каса ще бъдат задължени да изписват генерици във всички случаи, при които няма значителна разлика между патентованото лекарство и генеричното такова. От своя страна Здравната каса ще реимбурсира закупени медикаменти само до стойността на генеричните такива. При изрично желание пациентът може да закупи патентованото лекарство със собствени средства. Употребата на генерици е особено наложителна у нас при често срещани тежки болести като рак, астма, диабет и др.

Очаквани резултати: Предложеното рационализиране на лекарствената политика може да доведе до **спестени разходи от до 20% годишно или 106 млн. лева** при пълно прилагане на подхода. Тези средства могат да бъдат пренасочени към финансиране на алтернативни здравни пътеки или увеличаване на процента на реимбурсиране на други медикаменти, което да доведе до трайно увеличение на здравните показатели, особено сред по-бедните домакинства.

Обобщение:

Покупката на медикаменти у нас е проблемна както от гледна точка на високите цени на голям брой лекарствени продукти, така и на принципа на подбор при предписването на лекарства от страна на практикуващите лекари. Налага се необходимостта от широко въвеждане на генерични лекарства поради по-достъпната им цена, която не е за сметка на качеството. Това би довело до намаляване на влиянието на определени фармацефтични лобита в държавата, както и до достъп до лекарства на по-широк кръг граждани. Необходимо е въвеждането на единна система за договаряне и закупуване на лекарства от МЗ, като за доставчик ще бъде избиран предлаганият най-ниска цена. Оптимизирането на политиката на България по отношение на медикаментите може да доведе до големи спестявания от бюджета за здравеопазване.



СОЦИАЛНООСИГУРИТЕЛНА СИСТЕМА

Пенсионно-осигурителна система

Пенсионноосигурителната система в България е изградена на разходопокривен принцип, при който растящ брой работници трябва да издържат сравнително стабилно количество пенсионери. Предвид негативната демографска картина в България, това е неустойчиво и ще доведе до пълна неплатежспособност в краткосрочен план. Решението е обвързване на личните вноски с лични партиди за пенсии, като заделените средства се инвестират в реалната икономика. Подобен подход ще елиминира влиянието на демографията, ще осигури по-висок стандарт на пенсионерите и чрез увеличените инвестиции ще генерира допълнителен годишен растеж от 0.5%, или еквивалента на 400 млн. лева.

Настояща ситуация: Пенсионната система в България функционира на разходопокривен принцип – т.е. пенсийте се финансираат от настоящето поколение работещи, като техните пенсии от своя страна ще бъдат финансиирани от бъдещите работещи. Подобен механизъм ключово зависи от пропорцията между работещи и пенсионери – работещите следва да са достатъчно много, за да финансираат изплащането на пенсийте в системата. Предвид негативните демографски тенденции в България, това не е възможно и системата е на практика фалирала от години.

Към момента в България действа **пенсионна система с „хиbridна“ структура**, оформена след реформа между 2000 и 2003 година. Сегашната пенсия система се състои от три основни стълба на осигуряване:

- **I стълб** – задължително държавно обществено осигуряване, който се финансира на разходо-покривен принцип. Приносът към него възлиза на 12.8% от осигурителния доход на лицата родени след 1960 г. и пълният размер на осигурителната вноска (17.8%) за лицата родени преди 1960 г.
- **II стълб** – допълнително задължително осигуряване, който се финансира на капитало-натрупващ принцип. При него по индивидуални сметки се внасят 5% от дохода на лица под 53 години (тези родени след 1960 г.).
- **III стълб** – допълнително доброволно осигуряване, който също се финансира на капитало-натрупващ принцип. Той е със сравнително по-малко значение, като културата да се заделят доброволно средства в пенсионен фонд в България е все още развиваща се.



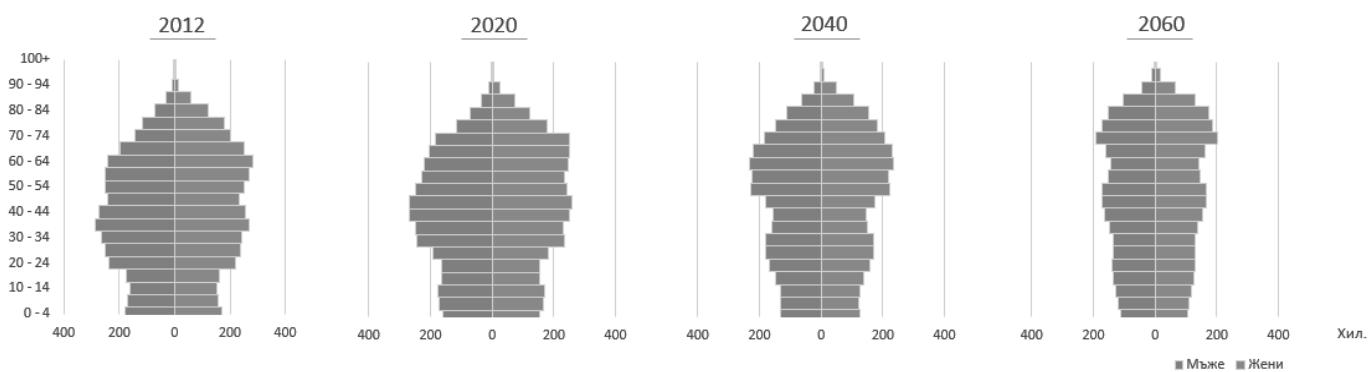
Има и още едун нулев стълб, към който обаче не се правят приноси, той е проектиран, за да се осигури социална пенсия за хора над 70 годишна възраст.

Тъй като първият стълб е значимо по-голям от втория, **българската система реално се финансира на разходо-покривен принцип**, докато „смесената“ структура е заложена за последващо преминаване към капитало-натрупваща система. Такъв тип система допуска демографска структура, при която навлизящите на пазара на труда работници са по-голям брой от излизящите такива. В България това не е така, а тенденцията на застаряване на населението ще се ускорява през следващите десетилетия.

При последното официално преброяване през 2011 г., бе отчетено, че тенденцията за намаляване на население се запазва. Към края на 2012 г. то се определя на 7 284 552 души, 67% от които в работоспособна възраст. Броят на българските граждани се е понижил с над милион и половина от 1985 до 2012 година.

Проекциите на НСИ в „реалистичен“ сценарий, т.е. ако сегашният курс на развитие се запази, показват, че до 2060 г. населението ще намалее с още 1,9 милиона души (26%) до 5 384 040. Този драстичен спад ще бъде съпроводен с радикално изменение във възрастовата структура. **Работната сила - хората на възраст между 15 и 64 години, ще спадне с 40%, докато броят на хората в пенсионна възраст ще нарастне с 27%.**(виж фигура 1)

Фигура 1: Възрастова структура на населението през следващите 50 години

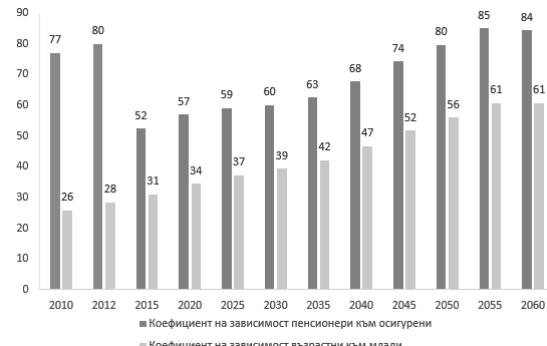


Тези демографски промени ще доведат до увеличаване над два пъти на коефициента на зависимост на възрастните от младите¹¹ - от малко под 1 пенсионер на 3 трима души в работоспособна възраст през 2012 г. до почти 2 пенсионера на всеки 3-ма работоспособни през 2060 г.. Това ще създаде особени проблеми по функционирането на разходо-покривната част от пенсионната система, тъй като при нея по същество работещите заделят средства, с които се покриват пенсийте на възрастните.

¹¹ Oldagedependencyratio - дефиниран като броя на хората над 65 години разделен на броя на хората в работоспособна възраст между 15-64г.



Фигура 2: Коефициенти на зависимост



Данните на НСИ са нереалистично оптимистични в това отношение - коефициентът на зависимост за пенсионната система, дефиниран като броя на пенсионерите към броя на осигуряващите се лица, се очаква да остане на сегашните нива. (виж фигура 3). Това е възможно, само при драстично увеличаване на процента на заетите лица, които се осигуряват, т.е. драстично свиване на сивата икономика.

Това обаче няма как да се случи, след като разходо-покривната система създава стимули в икономиката именно да не се декларират доходи и внасят осигуровки. Липсата на обвързаност между личния принос и размера на пенсията води до укриване на доходи или изплащане на осигуровки върху по-ниски от реалните брутни възнаграждения, което оказва допълнителен отрицателен натиск върху системата. Логиката на самото й функциониране предопределя **растящи дефицити** – тя никога не е била самоиздръжаща се, а дефицитите които генерира нарастват на годишна база с 19%, т.е. от половин милион лева през 2000г. до над четири и половина милиона през 2012г.

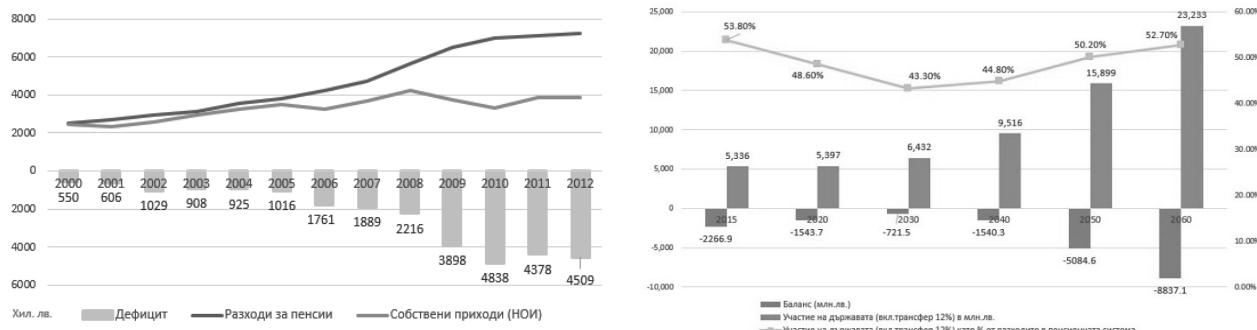
За 2012 г. по данни на НОИ собствените приходи в консолидирания бюджет на Държавното обществено осигуряване са на стойност 3 853 580,7 хил. лв., докато разходите са в размер на 8 362 149,2 хил. лв. т.е. 53,9% от разходите на системата са финансиирани от републиканския бюджет. Тези средства представляват и освнотното перо (47%) от всички трансфери по републиканския бюджет за 2012 г..

Разчетите на НОИ показват, че и за в бъдеще пенсионната система ще изисква дофинансиране от държавния бюджет. Дори към 2060-та година то ще продължава да представлява около 50% от общите разходи за осигуровки (фиг. 3), т.е. сегашната система ще продължава да затъва и блокира средства, които могат да се фокусират към политики на развитието. Трансферите от страна на държавата се предвижда да растат с 3% на годишна база.

За сравнение досегашния им растеж е от 19%, т.е. това е твърде оптимистична прогноза, която не отчита много от неефективностите по управлението на средствата. Силно вероятно е при запазване на сегашната система необходимите трансфери от страна на държавата да бъдат значително по-големи от заложените в прогнозата.



Фигура 3: В последните години НОИ отчита растящи дефицити (в ляво), Прогнозирани от НОИ дефицити и необходими трансфери от страна на държавата (в дясно).



Фиг. 3 показва растящият негативен баланс на пенсионно-осигурителната система (в синьо). Той е двойно по-малък от трансферите от страна на държавата, защото при отчитането му, превежданите от републиканският бюджет 12% върху сума на осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година- така наречената вноска на държавата като „осигурител“ -е прогнозирана да остане 38% от приходите на НОИ.

Накратко, българската пенсионноосигурителна система няма да може да се издържа самостоятелно и за да продължи съществуването си в настоящия вид ще изисква нарастващи трансфери от републиканския бюджет. Тази тежест ще влияе отрицателно върху икономическия растеж, потреблението и инвестициите в страната и не може да доведе до устойчиво нарастване на пенсийте. В средносрочен (2040 г.) и дългосрочен (2060 г.) хоризонт демографските тенденции ще направят поддържането на подобна система дори с цената на постоянно растящ държавен дълг, невъзможно.

Механизъм за промяна: Реформата в пенсионно-осигурителната система следва да адресира **два ключови проблема:**

- Намаляващо и застаряващо население
- Неплащане на осигуровки в пълен размер

Преминаването към капиталонатрупваща система, базирана на лични поименни партиди разрешава и двата. При този вид система осигуряващите се натрупват средства по лични сметки. Предвид спецификата на осигурителните сметки, средствата по тях започват да се изплащат след няколко десетилетия при пенсионирането на съответния човек. В това време внесеният капитал се управлява от пенсионни фондове, чиято цел е да увеличат стойността на средствата.

Това означава, че натрупаните средства могат да се инвестират в проекти с дълъг период на възвръщаемост. Например, изкупувайки държавни ценни книжа (ДЦК), пенсионните фондове предоставят средства за провеждане на политики като структурни реформи и изграждане на инфраструктурни проекти. Което е още по-



важното, натрупаните средства не се разходват за потребление, а се спестяват. **Капиталонатрупващите системи увеличават количеството на спестяванията и по този начин водят до по-ниски лихви, повече инвестиции и оттам – повече икономически растеж и по-висок стандарт на живот.**

Това се различава драстично от сега доминиращата разходо-покривна система, при която средствата вместо да се инвестира в политики на развитие или в успешни български компании, се пренасочват към пенсионната система, за да се запълнят дефицитите ѝ.

При капиталонатрупваща система, работещите сами контролират размера на средствата, които заделят по собствената си пенсионна сметка. От една страна това обвързва индивида с неговия собствен принос, което го стимулира да декларира доходите си и да заделя, за да подсигури бъдещето си. От друга страна човек може да инвестира повече в определени години, а в други да инвестира в образоването на децата си, т.е. предоставя му се възможност за гъвкаво управление на собствените финанси в продължение на живота му, което е вероятно да доведе до увеличаване на цялостната личностна удовлетвореност.

От друга страна, личните партиди освобождават бъдещите поколения от отговорност за пенсийте на сегашните работещи. Тъй като в тази система всеки финансира само собствената си пенсия, размерът на населението и демографската му структура нямат значение. **Капиталонатрупващите системи ефективно елиминират коефициента на зависимост и освобождават хората да взимат своите оптимални решения от гледна точка на вноски, пенсия и момент на пенсиониране.**

Предвид социалната ангажираност на държавата, следва да се помисли и за гарантиране на минимална пенсия за всеки осигурен. Това може да бъде обеспечено чрез запазване на минимална задължителна вноска. В противен случай, се рискува много хора да не участват в пенсионната система, а достигайки до пенсионна възраст да не могат да си позволят достоен стандарт на живот. Допълнително, социални пенсии могат да се финансират чрез трансфери от бюджета, но те ще бъдат неизмеримо по-ниски от сегашните.

Предложение мерки: В България преминаването към капиталонатрупваща система е значително по-лесно отколкото в други страни. Предвид настоящата структура на пенсионното осигуряване **следва поетапно да се увеличава вноската към втория стълб на пенсионната система докато достигне поне 15% от осигурителния доход**, докато паралелно се намалява вноската към първия стълб.

Макар че е възможен рязък преход, при който първият стълб се премахва напълно, то това би било изключително трудно от политическа гледна точка и предполага голяма нужда от първоначално финансиране за захранване на личните партиди на всички работещи, които са внасяли в разходопокривната

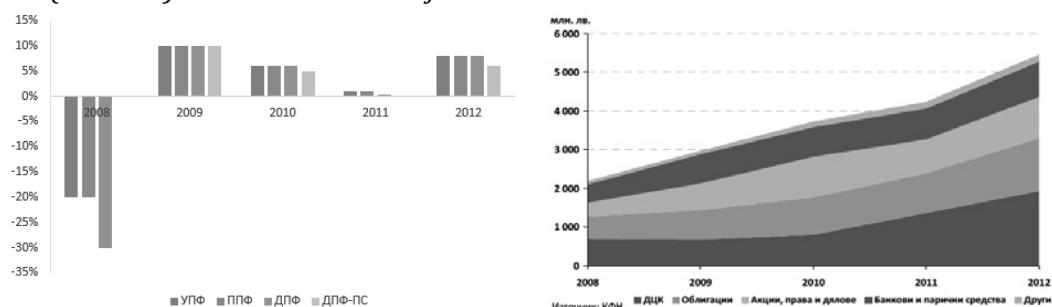


система, а сега трябва да получат тези средства обратно към личните си партиди. Възможното финансиране чрез облигационен заем на международните финансови пазари вероятно ще доведе до ненужно висока цена на реформата.

Постепенното засилване на ролята на втория и третия стълб на пенсионната система за период от 20 години, ще постави пенсионната система на устойчива позиция, при която влиянието от страна на демографията ще бъде минимално. В настоящия момент на капитало-натрупващ принцип работят II и III стълб на пенсионната система. Към края на 2012 г. натрупаните средства по тях са 5 681,9 млн. лв., а доходността им е около 8%, което предвид стагнирация растеж и високите нива на несигурност в икономиката е впечатляваща доходност и показва колко положително влияние могат да имат натрупаните капитали за доброто икономическо представяне на една страна.

Освен това, както се вижда на фигура 4, основната част от портфейла на пенсионните фондове към момента е в ДЦК, облигации и акции, права и дялове. **Пенсионните фондове предоставят свеж капитал за публичния и частния сектори**, стимулирайки перспективни и ефективни предприятия и реформи, т.е. представата натрупани по пенсионни схеми са двигател на растежа в дългосрочен план.

Фигура 4 Агрегирана доходност (в ляво) и структура на инвестиционния портфейл (в дясно) на пенсионните фондове.



Базата на осигуряващите се по тези два стълба продължава да расте с 3% годишно, което предвид неразвитата култура на доброволно заделяне и предоминиращата роля на разходо-покривната част от системата, показва потенциал за бъдещо разрастване.

Въвеждайки реформата се очаква да се утрои растежа на активите под управление в средносрочен план, като това ще се дължи не само на увеличената вноска във втори и трети стълб, но и на ускорения икономически растеж.

Очаквани резултати: Между 2000 и 2003 година на българската пенсионна система бе заложена структурата на чилийската осигурителна система от 1980г. През 80-те години в Чили е въведена първата капитало-натрупваща пенсионна система, като в последствие множество изследвания демонстрират



положителния ѝ ефект върху икономиката на страната. По-важните ефекти от реформата в Чили¹² включват:

- **спестяванията** – те са нараснали многократно от 0.67% до 4.6% от БПВ за периода 1981-2001г.
- **пазара на труда** – по-висок ръст на заетостта във формалния сектор на икономиката - между 3.2% и 7.6%, отколкото в сивия сектор между 1.1% и 1.3% за същия период;
- **капиталовите пазари** – ползата от въвеждането на капитало-натрупваща система е най-голяма за капиталовите пазари. Тя е довела до увеличаване размера и повишаване ефективността им, въвеждането на по-добра регулативна рамка, подобряване на управлениските практики и повишаване на пазарната прозрачност.

Трансформацията към капитало-натрупваща система в Чили е осъществена посредством три основни канала. Първо, на гражданите е предложена възможността, прехвърляйки се към новата система, да намалят размера на вносите си до два пъти, т.е. системата е станала гъвкава, така че всеки сам да определя количеството на средствата, които внася. Второ, срещу направеният принос към разходо-покривната система на хората са били издадени бонове, удостоверяващи задължението на държавата да им изплати известна сума. Тези бонове реално имат по-голяма стойност от имплицитното обещание заложено в една фалирала система, каквото осигурените граждани на България получават в момента, а и с тях може да се търгува. Последно, широка медийна кампания показваща, че трупайки средства в капиталовата система, в бъдеще хората ще получават по-високи пенсии.

Частично само последната стъпка е налице в България, въпреки че до общественото внимание не достига фактът, че за 2012 пенсийте не бяха повишени, докато средно представата по личните пенсионни сметки (II-ри стълб) са нарастили с около 8%. Още повече на макроикономическо ниво очакванията са, че **при трансформация на пенсионната система спестяванията и инвестициите в икономиката ще се увеличат с около 2%**, което ще доведе като пряк ефект до **увеличаване на икономическия растеж с над 0.5% годишно или над 400 млн. лв. допълнително**, без да се отчитат дългосрочните ефекти от подобреното функциониране на капиталовите пазари. Тези развития ще бъдат съпроводени и с възможности за увеличаване на пенсийте с до 30% спрямо базисния сценарий при запазване на разходопокривната система.

¹²OECD – “Pension reform in Chile revisited: what has been learned?”, p.43-44



Социални помощи и заетост

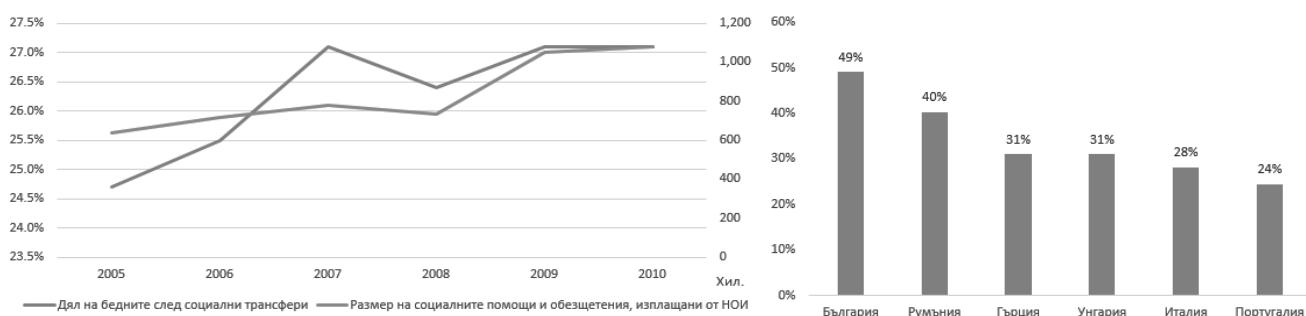
Настояща ситуация: Социалната система е най-широкообхватната система в българското общество. В нея са преплетени два от най-важните инструмента за постигане на растеж и осигуряване на достоен начин на живот на обществото, а именно:

- Заетост;
- Социална закрила.

Въпреки постигнатия напредък през последните 10 години и създаването на законови гаранции, все още съществуват редица предизвикателства и проблеми в областта на заетостта, социалната закрила, бедността и социалното включване. Икономическата криза през последните години обостри тези проблеми. **Броят на хората под прага на бедност продължава да расте, като в края на 2012 г. 1 673 хил. души са под него, което е 22.3% процента от населението на страната.** Още по-притеснителен е продължаващият ръст на хората без работа за период над 12 месеца. На годишна база техният брой расте с 22% от 2008 г. насам. **Размерът на социалните помощи и обезщетения, изплащани от НОИ е нараствал 6 пъти през последното десетилетие от 169 miliona през 2001 г. до 1 040 miliona през 2012-та година.** В същото време социалната среда се е влошила, като делът на бедните след социалните трансфери нараства към тях продължава да нараства (виж фигура 7). Още повече България е страната с най-висок риск от бедност и социално изключване в Европейския съюз – 49.1% от населението за 2011.

Всичко това показва, че сегашната социална система е неефективна и не изпълнява основната си функция на задоволително ниво.¹³

Фигура 7: Дял на бедните след социални трансфери срещу размер на изплащаните социални помощи в хил. лв. (в дясно); Процент на хората застрашени от бедност и социално изключване, избрани страни (вляво)



¹³Източници: НСИ, Евростат



Основен приоритет в дългосрочен план трябва да бъде на сърчаването на активното включване на отдалечените от пазара на труда. Това са икономически неактивни, младежи, продължително безработни, лица на социално подпомагане, с основно или по-ниско образование и без професионална квалификация или недостиг на ключови компетентности, хора с трайни увреждания, възрастни работници и други.

Основни проблеми в областта на заетостта са както следва:

- Високо ниво на безработни и икономически неактивни лица с ясно изразена диференциация по региони. Липсата на заетост е една от основните причини за увеличаване на бедността, предоставянето на социалните помощи и социалната изолация;
- Предлагането на работна сила на пазара на труда е изключително ограничено, особено за нискоквалифицираните лица, хората с увреждания, мигрантите, лицата, живеещи продължителен период от време в социална изолация и бедност;
- Липса на административен капацитет и индивидуален подход с „клиента“ в бюрата по труда към Агенцията по заетостта, недостатъчна гъвкавост;
- Не е изследван ефекта от реализираните мерки и програми по Националния план по заетостта за 2013 г.;
- Не е изгotten анализ на ефективността, икономичността и устойчивостта на реализираните програми, мерки и дейности в областта на политиката за заетост. За да имат дългосрочен ефект върху обществото е необходимо да бъдат идентифицирани добрите и работещи практики и мерки по Националния план по заетостта;
- Основните финансови средства, които се използват за изпълнението на програми и мерки за заетост, са средствата от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Това са програми и мерки за временна заетост, т.е. не можем да говорим за устойчивост на системата и да търсим дългосрочен ефект в икономиката и обществото. Тези програми, разбира се са изключителен финансов инструмент, но не за справяне с икономическата и демографска криза. В приключващия програмен период до 2013 г. тези програми и мерки бяха използвани като стабилизационни мерки, а не като финансови инструменти, целящи развитие и по



отношение на прехода, който нашето общество преживява – от неформална към формална икономика;

- Друга негативна тенденция по отношение на политиката за заетостта е ниската степен на изпълнение на мерки, насочени към предприемачество за развитие на малкия и среден бизнес.

Заетостта и социалната закрила са взаимосвързани области и ефективността на системите за социална защита трябва да отговаря на влошаващите се икономически и демографски условия в страната.

Редица държави членки, всички от които в източната част на ЕС, включително и България през последното десетилетие констатират постоянен демографски спад. Застаряването на населението, растящите коефициенти на зависимост и по-малочисленото продуктивно население представляват заплаха за устойчивостта на публичните бюджети за социални политики.

Икономическата криза доведе до ръст на безработицата, намаляване на приходите от данъци и увеличаване на броя на хората, които се нуждаят от обезщетения и помощи, като по този начин допълнително застрашава стабилността на системите ни за социална закрила.

Произтичащият натиск върху публичните бюджети и рискът от структурен недостиг на работна ръка в бъдеще изострят нуждата от модернизиране на социалните политики с цел постигане на оптимална ефективност и оптимизиране на начина, по който те се финансират. От съществено значение е да се гарантира, че наличните ресурси се използват по най-добрния начин, и да се избегнат потенциалните трайни неблагоприятни последици от кризата.

Икономическият растеж и конкурентоспособността в бъдеще изискват да се инвестира в човешкия капитал, с който се полагат основите на производителността и иновациите.

При запазване на сегашните тенденции на изменение на населението в селата, водещи до свиване на техния демографски и икономически потенциал, приносът на селските райони в бъдещото развитие на страната ще става все по-малък.

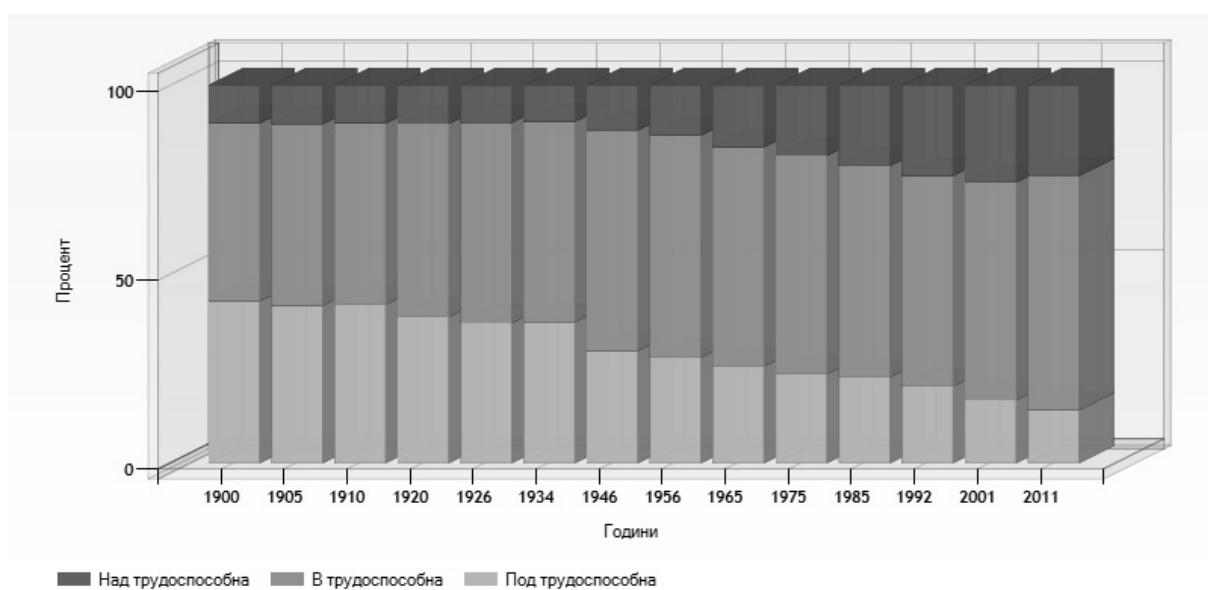
Състоянието на българското село изисква създаването на алтернативна заетост на основата на природните ресурси, туризма, местните услуги. Решенията трябва да се търсят и в подобряване на достъпа за работа в близките градове, което да задържи населението в селските райони и да ги превърне в привлекателно място за работа и живот.



Протичащите в страната процеси на вътрешна миграция в настоящия период имат преди всичко негативни последици - концентриране на населението в малък брой населени места (центрър) и обезлюдяване на множество селища (периферия). В резултат на тази тенденция се осъществява неравномерно демографско и икономическо развитие на страната, което в недалечно бъдеще ще създаде сериозни затруднения пред държавното и регионално управление.

В резултат на процеса на демографско остваляване на населението, сериозни изменения претърпява неговото разпределение в трите възрастови групи под-, в и над-трудоспособна възраст, което има пряко отражение върху икономическата и социална сфера.

Фигура: Население под, във и над трудоспособна възраст



Влияние върху обхвата на населението във и над трудоспособна възраст оказват както оставянето на населението, така и законодателните промени в определянето на възрастовите граници за пенсиониране.

62.2% от населението в страната е в трудоспособна възраст, т.е. това са 4 576 904 души. 52.5% от тях са мъже, а останалите 47.5% - жени. По-голямата част от населението в трудоспособна възраст живее в градовете - 75.8%, а 24.2% - в селата. 65% от населението в градовете е в трудоспособна възраст, а в селата - 54.7%.

София е областта с най-висок относителен дял на населението в трудоспособна възраст – 66.5%, следват областите Благоевград и Смолян с по 64.7%. С най-нисък дял на населението в трудоспособна възраст е област Видин – 54.8%.

Влошаването на възрастовата структура на населението рефлектира и върху размера и качеството на трудовите ресурси.



Застаряването на работната сила в условия на динамичен пазар на труда с постоянно променящи се изисквания към квалификацията и професионалните умения на заетите, поражда необходимостта от непрекъснато повишаване на общия потенциал и учене през целия живот на работната сила.

Нарастващият дял на хората над 65 годишна възраст поставя сериозни предизвикателства пред социално-осигурителната система, системата за социално подпомагане, здравеопазването и образованието. Като цяло социалните трансфери за лицата на възраст над 65 години ще нарастват. След 2013 г. за пръв път числеността на населението в трудоспособна възраст в Европа ще намалее рязко, докато дялът на възрастните хора бързо ще се увеличава. В момента четирима души издържат едно лице на възраст над 65 г., като се счита, че до 2040 г. това съотношение ще намалее наполовина.

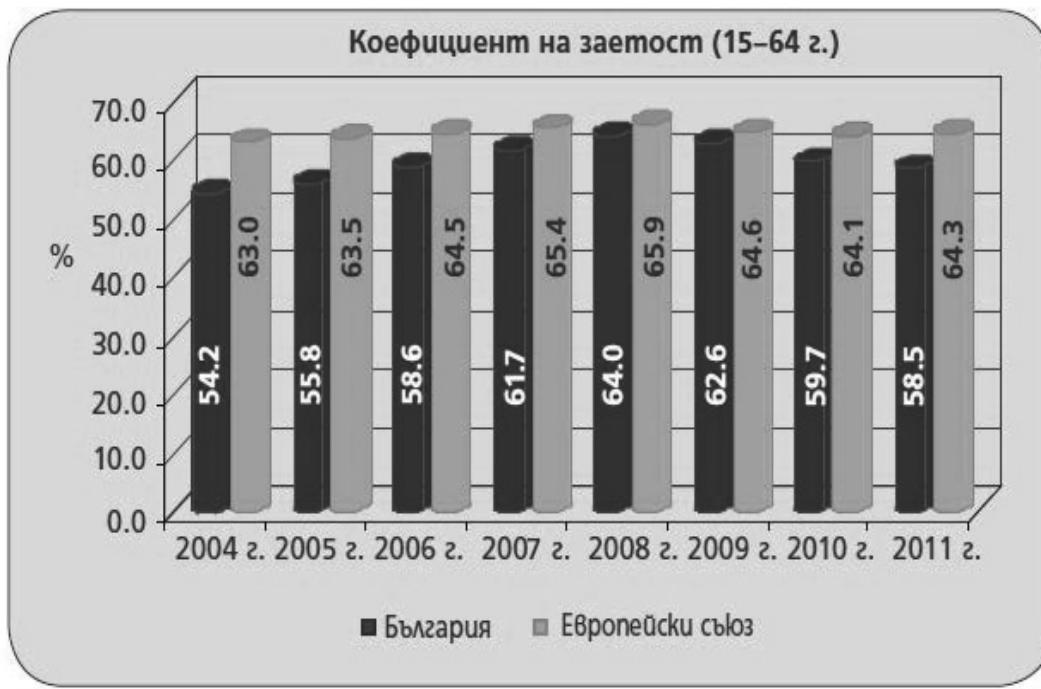
Реализацията на безработните лица на пазара на труда е в пряка и съществена зависимост от пола, възрастта, професионално-квалификационните и образователните характеристики на безработните лица.

На базата на обобщените данни на Агенцията по заетостта за 2011г. профилът на средностатистическия безработен, регистриран в бюро по труда в България е следният: Жена (54.7%), която е продължително безработна с регистрация в бюрото по труда над една година (57.6%), на възраст над 40г. (57.6%), без квалификация и специалност (44.8%) и с основно образование (65.1%) или с начално и по-ниско образование (54.5%).

Жените на средна и над средната възраст, които имат ниска квалификация или не притежават такава в половината от случаите (45.5%) и са с много ниско или въобще липсващо образование (дори част от тях са неграмотни), са изложени на най-голям рисък да останат без работа и да се регистрират в бюрата по труда за продължителен период от време. През 2011г. средномесечният брой на безработните жени е 181 904 души, а на безработните мъже 150 697. Съотношението жени : мъже е 54.7% : 45.3% (при 54.6% : 45.4% през 2010г., 57.7% : 42.3% през 2009г. и 62.5% : 37.5% през 2008г.).



Коефициентът на заетост във възрастовия диапазон от 15 до 64 през 2011г. за България има стойност 58.5% и намалява с 1.2 процентни пункта на годишна база. Според последните данни на Евростат за 2011 г. коефициентът на заетост на населението на възраст от 15 до 64 години в Европейския съюз на 27-те страни-членки е 64.3% (при 64.1% за 2010г.).



Коефициентът на безработица се увеличава с 1.0 процентен пункт и през четвъртото тримесечие на 2012 г. е 12.4%, като при мъжете нараства с 0.5 процентни пункта, а при жените - с 1.4 процентни пункта, достигайки съответно 13.2 и 11.4%.



Продължително безработни (от една или повече години) са 230.1 хил., или 55.1% от всички безработни лица, като в сравнение с четвъртото тримесечие на 2011 г. броят им се увеличава със 7.5%.

Обезкуражените лица на възраст 15 - 64 навършени години са 210.2 хил., или 13.3% от икономически неактивните лица в същата възрастова група. През четвъртото тримесечие на 2012 г. общият брой на заетите лица на 15 и повече навършени години е 2 951.8 хил., а относителният им дял от населението на същата възраст - 47.0%.

От всички заети лица през четвъртото тримесечие на 2012 г. 1 560.9 хил. (52.9%) са мъже и 1 390.9 хил. (47.1%) са жени.



Приложение: Икономическа активност на населението през четвъртото тримесечие на 2011 и 2012 година – Източник НСИ, Наблюдение на работната сила.

**Икономическа активност на населението през четвъртото тримесечие
на 2011 и 2012 година**

	IV триме- сечие 2011 ¹	IV триме- сечие 2012	Изменение (IV тримесечие 2012 спрямо IV тримесечие 2011)
Общо			
Коефициент на икономическа активност (15 - 64 години) - %	66.2	67.9	1.7
Заети лица на 15 и повече години - хиляди	2973.8	2951.8	-22.0
Заети лица на 15 - 64 години - хиляди	2935.6	2909.9	-25.7
Заети лица на 15 - 24 години - хиляди	190.0	178.1	-11.9
Заети лица на 15 - 29 години - хиляди	504.4	489.1	-15.3
Заети лица на 20 - 64 години - хиляди	2925.3	2894.3	-31.0
Заети лица на 55 - 64 години - хиляди	472.9	481.3	8.4
Коефициент на заетост (15 и повече години) - %	46.7	47.0	0.3
Коефициент на заетост (15 - 64 години) - %	58.6	59.4	0.8
Коефициент на заетост (15 - 24 години) - %	22.1	22.3	0.2
Коефициент на заетост (15 - 29 години) - %	37.4	38.0	0.6
Коефициент на заетост (20 - 64 години) - %	63.1	63.4	0.3
Коефициент на заетост (55 - 64 години) - %	44.5	46.1	1.6
Безработни лица - общо - хиляди	384.2	417.3	33.1
Безработни лица на 15 - 64 години - хиляди	382.6	416.1	33.5
Безработни лица на 15 - 24 години - хиляди	70.0	70.8	0.8
Безработни лица на 15 - 29 години - хиляди	125.8	127.8	2.0
Коефициент на безработица - %	11.4	12.4	1.0
Коефициент на безработица (15 - 64 години) - %	11.5	12.5	1.0
Коефициент на безработица (15 - 24 години) - %	26.9	28.5	1.6
Коефициент на безработица (15 - 29 години) - %	20.0	20.7	0.7
Коефициент на продължителна безработица - %	6.4	6.8	0.4
Обезкуражени лица - хиляди	224.8	212.6	-12.2
Обезкуражени лица на 15 - 64 години - хиляди	223.4	210.2	-13.2

¹ Ревизирани данни.



От представените данни е очевидна, че схемите за подпомагане в България, следва да осигуряват стратегия за излизане от трудната ситуация, а не доживотна грижа и поради тази причина те по принцип са временни мерки.

Обвързаността с условия за постигане на подходяща конкретна цел (напр. участие в обучение) представлява част от този модел. Подпомагането трябва да се насочва по-добре към нуждаещите се в моментите, когато то им е необходимо.

Персонализираните и интегрирани услуги, обезщетения и помощи (напр. предоставяни чрез обслужване на едно гише) могат да увеличат ефективността на социалните политики. Опростяването на процедурите може да помогне на нуждаещите се лица да се осигури по-лесен достъп до обезщетенията, помощите и услугите, като също така се избягват припокриващите се схеми и разходи.

В някои случаи големият брой различни помощи и обезщетения, агенции и условия за придобиване правото на получаване на обезщетенията и помощите водят до допълнителни административни разходи и ниски равнища на усвояване сред най-нуждаещите се. Освен това поради недостатъчен мониторинг се стига до ненужни разходи. Някои парични обезщетения и социални услуги също така не са добре насочени и не достигат до лицата, които се нуждаят от подпомагане .

Необходимо е да бъдат ускорени реформите в заетостта и социалната закрила, като например удължаване професионалния живот и осигуряване на стимули за трудова заетост, осигуряване на по-добри възможности (за трудова заетост) за жените и младите хора, повишаване на ефективността на социалните трансфери и системите за подпомагане и гарантиране на достъпа до качествени услуги.

Необходимостта от инвестиции в човешки капитал започва в много ранна възраст и е налице през целия живот. Равнището на младежката безработица продължава да расте. Същевременно няма напредък в ограничаването на броя на преждевременно напускащите училище, не се отбелязват успехи и що се отнася до завършването на висше образование. Освен това тревожно голям дял от младите хора нито работят, нито учат или се обучават някъде. В резултат на това голяма част от младите хора започват да са изложени на риск от бедност в по-висока степен от по-възрастните хора.

Някои от основните причини за високата безработица при младите хора в България през последните пет години са следните: образование, което не съответства на изискванията на пазара на труда и също така не е ориентирано към нуждите на пазара на труда; по време на образоването си младите хора не придобиват никакви практически умения и след завършването на средното и висшето си образование те трудно могат да започнат работа и да се реализират успешно. Това води до ниско заплащане за лицата, които все пак са се



реализирали и съответно до увеличаване на миграционния поток на младите хора след завръщане на образование в търсене на по-добри условия на труд и успешна реализация.

Основните проблеми, върху които трябва да се работи в близко бедеще са овладяване на негативните тенденции на трудовия пазар, където предлагането на работна ръка значително превишава търсения; съществуването на относително голям дял сива икономика; недостатъчният обем чужди инвестиции; значителното несъответствие между квалификацията на работниците и потребностите на преструктуриращата се икономика от квалифицирани специалисти.

Подобни рискове и липсата на възможности за заетост представляват сериозен проблем също така в много селски райони на България, където за младите хора е по-трудно да намерят работа, отколкото за техните връстници в градските райони и големите градове.

Работниците във върхова трудоспособна възраст и по-възрастните работници са засегнати от бързото увеличаване на дългосрочната безработица. Това ги излага на рисък от изпадане в бедност и представлява заплаха за пригодността им за заетост, стабилността в техните семейства и тяхното психично и физическо здраве.

Механизъм на промяна: Насърчаване на трудовата заетост на подпомаганите тряйно безработни лица в трудоспособна възраст с цел намаляване на броя на пасивните потребители на социални помощи. Изключително важно е да бъде извършен прехода към пазара на труда, да бъдат достатъчно добре мотивирани и обучени подпомаганите лица, които получават обезщетения и да предпоставят да заработват доходите си вместо да получават социални помощи. При извършване на реформа в областта на заетостта трябва да се заложи на по-голяма гъвкавост на програмите, да се отчитат промените в икономическите условия.

Предизвикателство при реализиране на прехода от социално подпомагане към заетост е фактът, че голяма част от лицата бенефициенти живеят в селските райони и в по-слабо населените градчета. Ограниченият брой на работните места в тези райони и ниската квалификация на безработните лица правят това намерение трудно осъществимо. В тази насока могат да се потърсят механизми за включване на повече мерки в заетостта свързани със селскостопанската дейност като основен фактор за повишаване на тяхното благосъстояние - – разработване на програми за развитие на селскостопанска дейност на местно ниво, които да бъдат включени в общинските стратегии, а също така в Програмата за развитие на селските райони за следващия програмен период да бъдат заделени повече финансови средства за предприемачество на младите фермери и други.



В сферата на социалното подпомагане е необходима промяна в цялостната философия за социална защита на хората в България. Необходимо е прецизиране на отделните програми за социално подпомагане, т. нар. „**оптимизиране на социалното подпомагане**“ с цел избягване на ефекта от неправомерното предоставяне на помощи.

Това означава преосмисляне на формата на социална защита чрез трансформирането ѝ от пряко парично подпомагане в подкрепа за осигуряване на работа и на социални услуги. Обстоятелствата спешно налагат взимане на мерки с цел намаляване на безработицата.

Необходимо е прецизиране на отделните програми за социално подпомагане, т. нар. **„оптимизиране на социалното подпомагане“ с цел избягване на ефекта от неправомерното предоставяне на помощи**. Осигуряване на адекватна защита на застрашените групи от населението, чрез замяна на множеството специални програми с една комплексна програма за допълване на доходите, т.е. до определено ниво на доход за съответното лице и семейство. Това би поставило на единна основа критериите за достъп до подпомагане.

Предложени мерки:

- Разработване на примерен план за действие на местно ниво, съдържащ предложения за конкретни мерки в областта на политиката по заетостта и социалната закрила. **Разработване на регионални програми за заетост;**
- **Изготвяне на методика за идентифициране на базата на териториални критерии /картографиране/** и изследване на специфичните проблеми на местно ниво, включително обвързани с демографското състояние в страната по основните направления на политиката по заетостта;
- **Създаване на механизъм, включващ дейности по прогнозиране и планиране на търсенето и предлагането на труд на регионално и национално ниво.** Този инструмент може да бъде изключително важен при прогнозирането на търсенето и предлагането на работна сила в България, както и при разработване и провеждане на държавната политика;
- **Повишаване на капацитета на служителите в Агенцията по заетостта** чрез работни срещи и обучения;
- **Разработване и прилагане на системи за мониторинг и оценка на политиките в областта на заетостта, социалните, здравните и**



образователните услуги. Това би довело до подобряване на процеса на планиране и оценка на изпълнението на политиките през призмата на тяхната икономичност, ефикасност и ефективност;

- Подобряване на бизнес средата и използване на потенциала на ключови сектори, като разкриването на зелени работни места, информационните и комуникационните технологии или предоставянето на услуги, които дават ефект върху заетостта и социалната закрила;
- Въвеждане на комплексната оценка като инструмент при осигуряване на материална подкрепа за лица и семейства в неравностойно положение;
- **Подпомагане на семейства с деца**, като инструмент за насърчаване на доброто родителство;
- Увеличение на размерите на пенсийте с цел увеличаване на адекватността им;
- Създаване на условия за повишаване на образователното равнище на лицата и семействата като приоритет в социалната политика като цяло и конкретно в политиката за насърчаване на прехода от социално подпомагане към заетост. **Инвестиции в придобиване на знания и умения, насочени и към нискоквалифицираните лица**, включително лица с различен етнически произход, мигранти, невладеещи езика на страната, така че да се спомогне за тяхното личностно и професионално развитие и да се постигне продължителен ефект относно оставане и реализиране на пазара на труда. Тези програми са за лица с ниско образование, и при тях лицата се устройват на нискоквалифицирани работни места, където в процеса на работа учат езика и усвояват уменията, необходими за извършване на дадената работа;
- Да се активира целевата работа с младежите в бюрата по труда към Агенция по заетостта, които са отпаднали рано от образователната система. Включване в стажуване, чиракуване.

Недостатъчните инвестиции в социалните политики, засилващи развитието на човешкия капитал, например в образоването и грижите в ранна детска възраст, намират своето проявление в ниските образователни равнища и като цяло ниското развитие на уменията. Ниските равнища на образование и умения водят



до работна сила с по-ниско качество и по-ниска производителност. В България понижената икономическа конкурентоспособност през последните години води до това, че висококвалифицираните лица напускат държавата, за да търсят работа при по-добри условия, което допълнително намалява производителния потенциал на икономиката ни.

С оглед на структурните дългосрочни предизвикателства, пред които сме изправени, за България е от ключово значение да се приспособи с цел да се гарантира, че социалната система е адекватна и устойчива, и може да допринесе към стабилизирането на икономиката ни. Например, ако едно лице временно не може да намери работа, акцентът следва да се постави върху подобряването на неговите способности с оглед завръщането му на пазара на труда. Това трябва да се направи чрез един целенасочен подход, съсредоточен върху индивидуалните нужди и приложен по икономически възможно най-ефективен начин.

Също така е необходимо да бъде увеличена устойчивостта и адекватността на социалните системи чрез опростяване и по-добро насочване, предвид бюджетните ограничения и демографските предизвикателства, пред които сме изправени. Това означава преди всичко по-ефективно използване на наличните средства въвеждане на обвързаност с условия за квалификация, самоуствършенстване и т.н. при изготвянето на политиките.

Необходимо е да се акцентира на професионалното ориентиране на младите хора, а също така и някои важни ключови компетенции – чужд език, компютърна грамотност, комуникативност и други. Целта, отново е да се повиши конкурентоспособността на тези хора на пазара на труда.

За преодоляване на наблюдаваните негативни тенденции по отношение на младежката безработица е необходимо образоването и заетостта да бъдат взаимосвързани, а именно: образоването и обучението като цяло да бъдат съобразени с нуждите на младите хора, да бъдат въведени конкретни мерки за стимулиране и улесняване на прехода от образование към работа. Това

Конкретните мерки могат да бъдат насочени към подпомогане на лица, които на много ранен етап от живота си са напуснали училище, без да са завършили средно образование. Би следвало да се създадат условия за тях да се върнат в училище или да се запишат в курс за придобиване на умения, за които има търсене, както и на завършилите висше образование да започнат своята първа работа използвайки придобитото си образование.

Да се настърчи младежката заетост чрез по-силно партньорство между работодателите, синдикатите, държавните и местните власти. Допълнително е необходимо постоянно да се организират трудови борси, да се провеждат



информационни кампании за повишаване на осведомеността, целяща създаване на контакти между младите хора и малките и средни предприятия. Целта е да се помогне на търсещите работа млади хора да постъпят на работа и бързо да натрупат опит и умения; повишаване на осведомеността на малките предприятия за потенциалните ползи от наемането на новаторски мислещи и динамични млади хора и запознаване на младежите със съществуващите инструменти, които могат да им помогнат да станат самостоятелно заети лица или да започнат свой бизнес.

В основата на кариерното развитие и намирането на подходяща работа стои образованието. Висок процент от младежите, насочвайки се към пазара на труда се озовават в изключително трудна ситуация - нямат трудови умения и компетентности, което ги прави до голяма степен неконкурентни в усилията им да си намерят работа. Образованието им не съответства на изискванията на работодателите. По този начин се задълбочава професионално-квалификационното несъответствие между търсене и предлагане на пазара на труда. Те трябва да бъдат подгответи за навлизането на пазара, но също така трябва да бъдат в състояние да продължават образованието си през целият живот с оглед на личностното си развитие и с цел да се адаптират към променящите се професионални обстоятелства.

Важна стъпка в тази посока е подобряването на връзката между пазара на работна сила и образователната система.

В този смисъл е от съществено значение изграждането на предприемаческа култура сред младите хора, като елемент на тяхното образование и създаване на възможности за практика на ученици и студенти във фирмии при ползване на определени финансови стимули от страна на работодателите.

По какъв начин може да се постигне това?

Преодоляването на липсата на стаж и професионални умения може да бъде постигнато като работодателите бъдат стимулирани при наемане на работа на млади хора без стаж и по този начин това би спомогнало за намаляване на младежката безработица. За преодоляването на разликите между търсене с предлагане на работна ръка с определена квалификация е необходимо да има координираност с ясна информация какви и колко специалисти ще са нужни на икономиката през следващите години. За тази цел са необходими анализи по отношение на това, какви са потребностите на работодателите от квалифицирана работна сила. Тук разбира се не трябва да изключваме, както ролята на бюрата по труда и самите безработни, така и осъществяването на дейности, свързани с масовото популяризиране сред подрастващите на необходимата информация и моделите на поведение на трудовия пазар.



По отношение на оценяването на политиките, особено в областта на здравните услуги, това би довело до подобряване на процеса на планиране и оценка на изпълнението на политиките през призмата на тяхната икономичност, ефикасност и ефективност.

Инвестициите в здравеопазването могат да доведат до по-добри резултати от гледна точка на здравето, което от своя страна ще доведе до повищена производителност и пригодност за заетост, по-голяма степен на социално приобщаване и икономически по-ефективното използване на публичните средства. По този начин, тези инвестиции ще допринесат за фискалната устойчивост на системите на здравеопазване и ще бъдат инвестиция в човешкия капитал и равния достъп до здравно обслужване.

Социалните политики следва да са по-добре насочени към най-нуждаещите се, като се гарантират по-добри равнища на усвояване на подпомагането с цел едновременно по-голяма адекватност и по-голяма устойчивост. Трябва да се постави по-силен акцент върху политики като грижите (за деца), образованието, обучението, активните политики по заетостта, подпомагането на жилищното настаняване, реинтеграцията на пазара на труда и здравните услуги, да се подобри устойчивостта на системите на здравеопазването .

Социалните инвестиции са от особено значение за онези хора, които са непропорционално засегнати от безработицата, бедността, от лоши жилищни условия и лошо здравословно състояние и дискриминация. Ромите например са крайно маргинализирани и живеят при много лоши социално-икономически условия. Това налага необходимостта от политики, които са насочени към техните нужди и предлагат интегрирана подкрепа. Борбата с бездомничеството, при която акцентът се поставя върху превенцията и интервенцията на ранен етап, може да доведе до значителни икономии, що се отнася до осигуряването на спешно жилищно настаняване, здравеопазването и предотвратяването на престъпления. За изпълнението на това е необходимо преразглеждане на нормативната уредба и практиките по отношение на принудителното освобождаване на жилища.

Една от важните мерки в областта на социалната защита и заетостта е опростяването на системите за социални обезщетения и помощи. Това може да се постигне например като се въведе обслужване на едно гише и като се избягва увеличаването на броя на различни видове обезщетения и помощи, предвидени за един и същ случай. Мерките трябва да отговарят на нуждите на индивида, а не да са обвързани с естеството на обезщетенията или „целевата група“, към която индивидът е причислен. Обслужването на едно гише и индивидуалните договори са примери за един опростен подход, който съответства на нуждите на хората.



Също така е необходимо да се подобри насочеността на социалните политики, за да гарантират, че най-нуждаещите се получават адекватно подпомагане, като същевременно се намалява тежестта върху публичните финанси.

Да се предприемат действия във връзка с финансирането на системите за социална закрила и ефективността на разходите за социална закрила. Това ще включва разработването в рамките на една година на методология, която да окаже подкрепа при изпълнението на тези действия. Тези действия ще се основават на анализ и обмен на най-добри практики.

Важна крачка за преодоляване на високите нива на безработицата е да бъдат подкрепени социалните предприемачи, като им се предоставят стимули за стартиращи предприятия и за по-нататъшното им развитие; като се разширява обхвата на информацията на тяхно разположение и техните мрежи и им се осигурява благоприятна регулаторна среда.

Очаквани резултати:

- Повишаване на образованietо и квалификацията на лицата и семействата ще доведе до по-лесното им интегриране или реинтегриране на пазара на труда;
- Безработните лица, получаващи социални помощи ще бъдат настърчавани да се включват в обучения за ограмотяване и/или професионална квалификация, което ще повишава шансовете им за трудова реализация;
- След повишаване капацитета на служителите към Агенция по заетостта, експертите в бюрата по труда ще започнат да предоставят индивидуални услуги на търсещите работа лица и работодателите. Срещите на безработните лица с трудовите посредници ще бъдат насочени към реално намиране на работно място за лицето и/или включване в обучение, съобразно индивидуалните характеристики на лицето и търсените работници/служители на местния трудов пазар;
- Разширяване на пазарната ниша, особено към по-качествените работни места, наличие на достатъчно работна сила с необходимите знания и умения за реализиране на икономически растеж и самото увеличаване на работни места създаващи повече добавена стойност;
- Намаляване на продължителността на преходите между отделните състояния на пазара на труда.



- По-добра целенасоченост на социалните помощи и помощите за хора с увреждания; подпомагане на семействата с деца и оптимизиране на средствата, предназначени за социално подпомагане. Прецизиране на обхвата на получателите и намаляване дублирането на помощите по различните програми.
- Повишаване ефикасността, ефективността и устойчивостта на програмите; прилагане на диференциран подход в зависимост от конкретните потребности на подпомаганите лица и семейства. Подобряване на администрирането и отчитането на резултатите, което ще доведе до по-голяма прозрачност на разходите и обхвата на бенефициентите;
- Гарантирането на адекватни и устойчиви социални плащания.

Емиграция и пазар на труда

Настояща ситуация: Емиграционните процеси се считат за сериозен проблем пред България и бъдещото развитие на страната. Голяма част от талантливите млади българи търсят по-добра реализация в чужбина. **От 1989 година насам по данни на Световната банка емигриралите българи са над 1,2 miliona.** Предполага се, че тази стойност е значително подценена, като реалният брой трайно напуснали България се оценява на над 2 miliona. Към 2000г. 8.6% от високо квалифицираните кадри са напуснали страната. По този показател България се нарежда сред десетте държави с най-висок процент емигрирали граждани с висше образование в света.

Допълнително, в последните години проблемът с емиграцията се фокусира и върху растящия брой млади хора, които отиват да учат в чужбина. С приемането на България в Европейският съюз и постепенното свиване на несъответствието в доходите, все повече завършили ученици избират тази възможност. По данни на Държавната агенция за българите в чужбина, младите българи продължили образоването си в друга страна са около 24 000. Тази стойност се смята за твърде ниска, като реалният им брой се оценява на над 100 000.

Сами по себе си тези тенденции не са изцяло негативни. По данни отново на Световната банка, **България е и сред десетте държави в света, с най-големи външни финансови трансфери от нейни граждани, оценени на над 2,1 млрд лева на годишна база, което на практика се явяват преки чуждестранни инвестиции.** Освен това, същите тези високо квалифициирани българи подобряват в голяма степен международния имидж на страната и насочват вниманието към развитието ѝ, а част от тях се завръщат в България, след като са



получили образование от реномирани университети. Предвид ниското качество на българската образователна система, получаването на умения в чужбина се цени високо от българските работодатели. Въпреки този опит за позитивизъм, **тенденцията остава крайно тревожна и с подчертано негативни икономически и социални последствия за страната ни в дългосрочен план.** В този смисъл е необходимо да се акцентира на национална политика, както мотивираща младите българи да търсят своята образователна и професионална реализация предимно в България, така и стимулираща вече напусналите да се завърнат обратно в даден момент.¹⁴

Механизъм на промяна: Допълнително, ключова възможност пред държавата е да започне **активна политика за привличане на подходящ микс от имигранти**, които да подсилят работната ръка в страната.

Предложени мерки: **Въвеждане на точкова система за оценяване на чужди граждани, които имат желание да живеят и работят в България** и в същото време притежават предпоставките необходими за пълноценна интеграция в нашето общество. Тази система ще позволи ускорено получаване на статут на постоянно пребиваващ в страната, с възможност за придобиване на гражданство след 5-8 годишен период при доказан социален принос (платени данъци и осигуровки, чист съдебен статус и др.). Целево следва да бъдат привлечени до 500,000 чужди граждани, квалифицирани точно в определени и необходими на българската икономика сектори с висока добавена стойност през следващите 12-15 години.

Очаквани резултати: **Добър пример за подобна система е канадската.** При нея имигрантите биват класирани по точкова система, почиваща на шест стълба, така че да бъдат привлечени високо квалифицирани работници. Към 2008г. имигрантите представляват около 20% от населението на Канада. Икономическите ползи за страната от водената имиграционна политика са много. Добрият дизайн на селекционния процес гарантира, че повечето имигранти си намират работа и в същото време се възползват в по-малка степен от осигурителната система. Освен това данъчната система е така направена, че имигрантските семейства плащат по-голяма част от приходите си под формата на такси от канадските.

В този смисъл в България се очаква ефективно увеличение на работната сила с половин милион человека, което и да ускори икономическия ръст с 0,5 процентни пункта годишно и да намали натиска върху социалната система, подобрявайки демографския профил на нацията.

¹⁴Източници: WorldBank, ДАБЧ



ОБРАЗОВАТЕЛНА СИСТЕМА

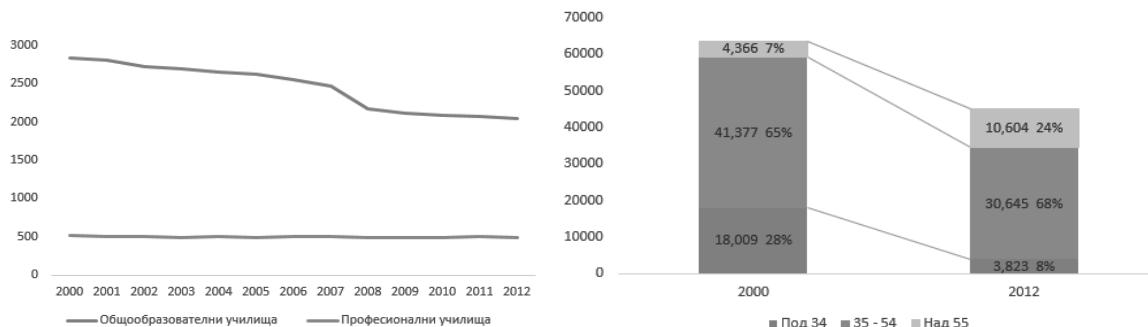
Училищно образование

Настояща ситуация: Развитието на системата за училищно образование напредва, но с твърде бавни темпове. През последното десетилетие бяха въведени всеобхватни реформи в системата на средното образование за насищчаване на по-голяма автономност и отговорност на училищата, с цел постигане на по-добри резултати от обучението и повишаване на ефективността на публичните разходи. Демографската тенденция, наред с финансирането на база брой ученици и въвеждането на делегираните бюджети, доведе до закриване на редица училища. От друга страна, това доведе до създаване на по-големи училища с повече възможности за обединяване на образователните ресурси и евентуално с възможности за привличане и задържане на по-квалифицирани учители. За разлика от предишната централизирана система, базираното в училищата управление предоставя на директорите на училищата значителни правомощия за вземане на решения и създава предпоставки за училищата да се приспособяват по-добре към местните нужди и възможности за по-добро образование.

През 2012г. общообразователните училища са 2040, а професионалните – 494 на брой. Преподавателите са 45 072, като средната възраст на учителите в България е 57 години – на всеки учител под 35 годишна възраст се падат повече от 5 над 50 годишна възраст, което е отношение от 1 към 5 (за сравнение, през 2000г. това отношение е било 1 към 1,7). Тези данни показват, че един от–най–острите проблеми по отношение на преподавателите в образователната ни система е продължаващата **тенденция към застаряване и липсата на млади кадри**. Намирането на стимули за привличане на мотивирани и висококвалифицирани преподаватели е от жизнено значение за качеството на образователната система у нас.



Фигура 3: Брой на общеобразователните и професионалните училища по години (в ляво); Възрастовата структура на преподавателите в общеобразователните училища през 2000г. и през 2012г. (в дясно)



Резултатите от PISA 2009¹⁵ очертаха сериозна **пропаст в постиженията** на учениците в България и тези в другите европейски страни: делът на българските ученици, показвали резултати под минималното равнище на знания (т.e. функционално неграмотните ученици) е 41% за четене (в сравнение с 19% в ОИСР и само 8% във Финландия). Постиженията на учениците в България са в силна корелация със социално-икономическият им статус: учениците от езиковите малцинства и от по-бедни семейства показват по-ниски резултати на тестовете за проверка на знанията.

Освен това, съществуват и **значителни разлики в постиженията на национално ниво**. Резултатите от международни изследвания показваха сериозни отлиния в сравнително високите постижения на учениците от профилираните гимназии и значително по-ниски на тези от средните общеобразователни училища и професионалните гимназии в България. Тези резултати подчертават с особена острота **проблема за равния достъп до качествено образование**, както и за нееднаквото му качество в различните видове училища. Подобно разминаване се наблюдава и в резултатите на учениците в частните и държавните училища: на база изнесените резултати от матурите за 2013г. след 7 клас, сред първите десет училища има само 2 публични. Сходно е отношението и при резултатите на по-големите деца.

Друг основен проблем е **преждевременното отпадане на ученици от учебния процес**. Всяко седмо дете в България не завършва средното си образование. Високият дял преждевременно напускащи системата на образоването води до сериозни социални и икономически последици в дългосрочен план. Закриването на училища и консолидацията на училищната мрежа доведе до малко, но

¹⁵ Програмата за международно оценяване на ученици (PISA) е международно изследване, стартирано от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) през 1997г. Има за цел да оцени образователните системи по света, като изследва уменията по четене, математика и познания по природни науки на 15-годишните (9-ти клас) на всеки три години. Данните от оценката по PISA за 2012 г. ще бъдат публикувани през декември 2013 г.



съществено увеличение на дела на напусналиите обучението ученици . Най-голям е относителният дял на децата от рискови групи и в частност сред ромското население. В тази посока е очертана и една от основните цели в стратегия „Европа 2020”, касаеща образованието и обучението в България. Целта е да се намали дела на преждевременно напускащите образователната система от сегашните 15% на под 10%¹⁶.

Механизъм на промяна: Реформата в образованието трябва да бъде осъществена на базата на цялостна стратегия за развитие на образованието, да има систематичност, приемственост и последователност. Реформата за децентрализация на училищната система доведе до значително повишаване на ефективността и положи основите за по-добро приспособяване към местните потребности, но все още няма неопровержими доказателства, че реформите, свързани с училищната автономия, подобряват резултатите от обучението. За да могат да бъдат проследени и анализирани, е нужно да има редовни оценки на резултатите и от текущите, и от бъдещите реформи. За целта е нужно изграждането на стандартизирана система за външно оценяване, която би била и база за усъвършенстване на системата на финансиране.

Предложени мерки: Да се преразгледа системата на финансиране, която да се базира не само на брой ученици, а и на измерими резултати. Неотдавншните реформи за финансиране на база брой ученици не са придружени с мерки за справяне със слабата рамка на отчетност в училищата. Делегирането на отговорност на училищните директори не е съчетано с официални механизми, чрез които родителите и общинските власти да търсят отговорност от директорите за ефективността на финансовото управление и постигането на по-високи резултати, като родителите почти не разполагат с официални средства за търсене на такава отговорност. Възможно решение е по-голямото **овластвяване на училищните настоятелства, които да станат задължителни** – да играят ролята на регулятор, да имат достъп до информация за резултатите на училището и разпределението на бюджета му (който за целта да е публичен, публикуван на страницата на училището), да имат възможност да участват във вземането на решения на училищно ниво.

Делегираните бюджети дават повече свобода на директорите да разпределят средствата според конкретните нужди на училището. Финансирането на общинските училища, освен на база брой ученици и резултати, може да бъде съобразено и с готовността на училището да съфинансира даден проект/инициатива. Така, в зависимост колко вече е инвестирало или каква

¹⁶ По данни от последния доклад на Евростат (2013), процентът на преждевременно напускащите системата на образование и обучение в ЕС, на възраст между 18-24 години, намаля от 13.5% през 2011г. до 12.8% през 2012 г.



готовност има за съфинансиране, училището да бъде съизмеримо субсидирано допълнително. Например, ако едно училище закупи 5 интерактивни дъски, същото училище получава субсидия за оборудване на още 5.

Необходимо е изграждане на система за външно оценяване и ефективна вътрешна система за оценяване качеството на образование. У нас не съществува стандартизирана национална система за оценка и мониторинг на качеството на обучение и проследяване на постиженията на учениците в различните етапи на обучение. За целта се използват изпитите след различните етапи от образование, които не са пригодни за проследяване развитието на постиженията. Освен това, системата за вътрешно оценяване също се нуждае от сериозно реформиране. Необходимо е учениците също да вземат активно участие в процеса на обучение, като предоставят периодична обратна връзка и имат почеста проверката на усвоения материал.

Да се продължи оптимизацията на училищната мрежа. Общийят брой на училищата в България не отчита обективния демографски процес на значително намаляване броя на децата в училищна възраст през последните години. Изкуственото поддържане на относително голям брой училища води до неефективност на разходите и допълнително забавя процеса на инвестиции в повишаване на качеството на образованието. От друга страна, на много места в страната образователната система не отразява местните изисквания на пазара на труда и акцентира върху образование, което не осигурява адекватна възможност за социална реализация. Като недостатъчно оптимизирани биха могли да бъдат определени и структурата и съставът на педагогическите кадри. Съотношението учител/ученици в България е по-високо от средното за Европейския съюз, но големият брой преподаватели като цяло в системата не кореспондира с обективната необходимост за съвременен преподавателски състав.

Необходимо е да се повиши авторитетът и социалният статус на учителите. Връщането на интереса към преподавателската професия е най-сериозното предизвикателство пред реформата на образователната система, тъй като изиска подобряване на условията на труд и възнагражденията на преподавателите чрез прецизиране на диференцираното заплащане от една страна, и създаване на интерес към педагогическите специалности от друга. Това може да се постигне, като се стартира с широка социална информативна кампания, целяща да повиши престижа на професията; със системното засвидетелстване на уважение към училището и учителите от страна на лидерите в държавата; с ефективното рекламиране на професията учител сред успешните студенти и специалисти.



Нужно е модернизиране на учебните програми и процеси на обучение.

Мнозинството български учители залагат на пасивни методи на обучение¹⁷, като системата ни е ориентирана към запаметяване и възпроизвеждане, а не към провокиране на творческо мислене, самостоятелност и формиране на умения. Учебното съдържание следва да очертава по-точно и адекватно на съвременните условия онези знания и умения, които трябва да бъдат придобити в рамките на училищното образование. В учебните планове е необходимо да се засили чуждоезиковото и компютърното обучение. Обучението по информационни технологии следва да бъде осъвременено и да започне още от прогимназиалния етап.

Въвеждане и обновяване на **информационни и комуникационни технологии (ИКТ)** в общообразователните училища. Това включва: изграждане и осъвременяване на технологичната материална база в училищата (компютърни терминали, интерактивни дъски, мултимедийни проектори, т.н.); системно програмно осигуряване; локален и безжичен скоростен интернет достъп в цялото училище; електронни учебни материали; достъп до международни изследователски и информационни бази-данни; обучение на училищния персонал; управление и поддръжка.

Наличието на технологична материална база в училищата няма да подобри автоматично качеството на образованието и само по себе си е безпредметно, ако няма обучени учители, които да могат да си служат с нея. Предвид бързото развитие на информационните и комуникационните технологии е наложително периодично да се организират курсове за **повишаване на квалификацията на учителите в областта на иновационните образователни технологии**. За целта е нужно създаването на програми за повишаване квалификацията на учителите в сферата на ИКТ. Освен това е нужно да се въведе дисциплина за иновационни образователни технологии в учебния план на университетите, които да подготвят новите преподавателски кадри¹⁸. В същото време, дигитализацията на средното образование ще бъде успешна само ако се съчетае с адекватни към стила на учене на съвременния ученик учебно съдържание и квалифицирани преподавателски кадри. Освен това, училище работещо със съвременни информационни технологии е по-привлекателно както за учениците и техните родители, така и за самите учители.

Необходимо е и въвеждане на **електронна система за управление на учебния процес** във всяко училище. В редица училища в България вече е въведен т.н. „**електронен дневник**“. Електронният дневник спомага организирането на

¹⁷ По резултати на международното изследване за преподаване и учене, Teaching and Learning International Survey (TALIS) на ОИСР, 2007.

¹⁸ Подобен пример за добра практика е Центърът за електронно обучение към Софийския университет, който предлага ИКТ ориентирани магистърски курсове за учители по различни предмети.



учебния процес в училищата, като също така улеснява достъпа на родителите до своеевременна информация за деца им (результатите, оценките, отсъствията, забележки, т.н.) и дава възможност да следят за промените в напредъка и поведението на децата си, и да реагират своеевременно. Това способства и за по-голямата въвлеченост на родителите в образователния процес.

Система за контролиран достъп в училищата: въждането на електронна система за контролиран достъп в училищата би способствала за намаляване нерегламентирания достъп на външни лица в училището и повишаване безопасността на учители и ученици в учебните заведения.

Мерките за намаляване на броя на необхванатите и отпадащите от образователния процес ученици могат да се обособят в три основни групи: промяна на образователната структура, социални дейности, мерки по отношение на деца, за които българският език не е майчин и деца със специални образователни потребности. Примери за конкретни мерки: предоставяне на финансови стимули за участие в образователния процес или на социални помощи „под условие“ и прилагане на адекватен контрол върху ефективното им изпълнение¹⁹; създаване на стимули за по-голямо участие на местната общност и родителите в мерките за интеграция; разширено използване на училищните автобуси; осъществяването на извънкласни дейности; конкретни мерки за справяне с потребностите на учениците от езиковите малцинства, по-специално ромите, и с интеграцията им сред останалите ученици в средищните училища. Нужно е да се отбележи, че този проблем има по-широки социални измерения и не може да бъде решен само с мерки в областта на образованието.

Очаквани резултати: Икономически и социални ползи от намаляването на разликата в академичните постижения на учениците: Повишаване качеството на образованието допринася за икономическия растеж в дългосрочен план и трябва да бъде приоритет дори по време на криза: орязването на бюджета за образование води до сериозни икономически последици, тъй като, например, засегнатата възрастова група не може да се върне във времето и да завърши училище. **Повищеният достъп до образование** ще има положителен нетен ефект върху държавния бюджет дори и без да се подобри качеството на предлаганото образование. Ако бъде **намалена разликата в академичните резултати на учениците в България в сравнение с тези в ОИСР** (повишаване на качеството на образователния процес), това ще повиши с над 1 процентни пункта ръста на БВП на годишна база през следващите десетилетия²⁰.

¹⁹ В България такава мярка са месечните помощи за деца, които от 2006 г. насам са обвързани с посещаването на учебни занятия.

²⁰ Данните са базирани на анализ на фондация „Заедно в час“.

*Използвани източници: МОНН, НСИ, Световната банка, Евростат, фондация „Заедно в час“



Хората с по-висока степен на образование имат по-добри възможности за намиране на работа. Средно в страните от ОИСР 83% от населението с висше образование е работещо. Безработицата е винаги по-висока сред по-ниско образованите. Високата степен на образование е добра „застраховка“ срещу безработицата дори по време на икономическа криза: в периода от 2008 до 2010 общият процент безработни без завършено пълно средно образование в страните от ОИСР нараства от 8,8% до 12,5%; от 4,9% до 7,6% за тези със средно; докато за хората с висше образование нивото на безработица остава сравнително ниско – от 3,3% до 4,7%.

Мотивирани и компетентни учители: Привличане на талантливи, завършили с висок успех млади хора е гаранция за постигане на по-високи стандарти в образованието в дългосрочен план. Пример в това отношение е Финландия, държавата с най-добрите образователни резултати в Европа: на всички образователни нива учителите са високо квалифицирани, изиска се магистърска степен, като педагогическото образование включва преподавателска практика. Учителската професия е много престижна, което позволява на университетите да изберат най-мотивираните и талантливи кандидати – сред първите по успех от съответния випуск.

Обобщение: Образователната система в България претърпя осезаеми реформи през последните години, което повиши ефективността ѝ, но не и качеството на образованието. Основни предизвикателства пред образователната система в страната остават застаряващите учители и пасивните методи на преподаване, неравният достъп до качествено образование, преждевременното отпадане на ученици от учебния процес, липса на ефективна национална система за външно оценяване. Повишаването на качеството на образованието до голяма степен зависи от привличането на квалифицирани и мотивирани млади хора към учителската професия, като за целта, на първо място, трябва да бъде повишен престижът на професията. Също така е необходимо да се продължи процесът на децентрализация на образователната система и оптимизацията на училищната мрежа. Освен това, нормативната база трябва да бъде реформирана така, че да не възпрепятства развитието на иновационни образователни технологии.

Оптимизация на продължителността на висшето образование

Настояща ситуация: В България се обучават ок. 279 хил. студента в образователните степени професионален бакалавър, бакалавър и магистър за учебната 2012-2013 г., като огромната част от тях са в системата на публичното висше образование – 229 хил. спрямо едва 50 хил. студента в частни висши училища. Общият брой на висшите училища в страната е 53, като от тях 45 са университети и специализирани висши училища, а останалите 8 – самостоятелни колежи.



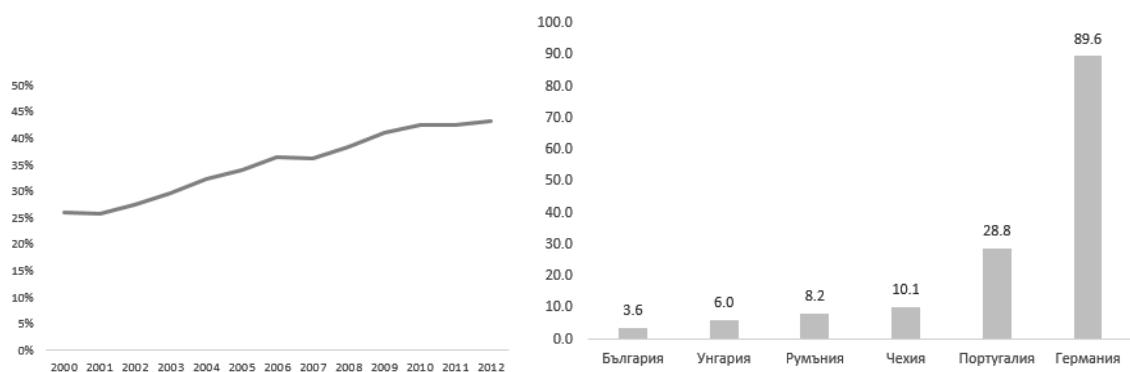
Висшето образование в България се характеризира с нарастващ през последното десетилетие относителен брой студенти спрямо завършващите средно образование, но намаляващ брой подгответни научни и преподавателски кадри на достатъчно високо ниво. Предвид високият часови хорариум се наблюдава недостиг на капацитет на качествен академичен състав, което заедно с незадоволителните нива на заплащане води до ниска мотивация от страна на преподавателите и оттам неоптимално качество на образователния процес.

Въпреки че количествено научния състав достига близо 24 хил. професори, доценти, асистенти и научни работници, от които 14 хил. са на трудов договор, то качеството на крайния образователен и научен продукт не достига до задоволителни нива. Съкращаването на продължителността на образователния процес с 25% чрез въвеждане на болонската система и допълнителното намаляване на хорариумите с 10% ще позволи на университетите да избират по-прецизно академичния състав, което и ще има положително отражение върху качеството.

В същото време продължителността на висшето образование в България е по-дълга спрямо най-добрите европейски примери и приложимата европейска нормативна уредба, като бакалавърската степен отнема 4 години, последвана от магистратура за 1-2 години и докторска степен от 3 или 4 години. Едва под 15 хил. учащи се (или 5.3% от общата бройка) са избрали по-кратката тригодишна форма на обучение „профессионален бакалавър“, докато останалите 95% традиционно предпочитат по-дългата четиригодишна степен „бакалавър“.

Подобна структура на системата на обучението предполага широки възможности за съкращаване на периода особено на първата степен на висше образование и въвеждане на комбинирани програми с практическа насоченост.

Фигура 9: Нетен коефициент на продължилите с висше образование на възраст между 19 и 23 г. (в ляво) Персонал зает с изследователска дейност във висшото образование на 1000 души (в дясно)





Механизъм на промяна: Предвижда се оптимизация на продължителността на степените на висшето образование, както и на броя курсове във всяка от тях. Бакалавърските степени следва да включват задължителен професионален стаж от поне 3 месеца за тяхната продължителност, а някои практически насочени програми, особено инженерно-производствените такива могат да имат до един семестър лекционна натовареност заместен с практическа заетост. Завършването на бакалавърските и магистърски програми следва да се унифицира и да изисква защитен независим проект.

Предложени мерки: Максимално **бързо въвеждане на Болонския процес в неговата пълнота и стандартизиране на образователните степени, като бакалавърската степен отнема 3 години, магистърската – 2 години, а докторската – 3 години в редовно обучение.** Натовареността на студентите следва да бъде целево 40 астрономически часа седмично и при трите степени на висше образование, като не повече от 35% от тях (или 14 астрономически часа) е под формата на аудиторна заетост в университета. **Цели се засилен фокус върху индивидуалната подготовка с помощта на онлайн материали и помагала за дистационно обучение.**

Подобна мярка неизбежно включва преработване и осъвременяване на учебното съдържание, както и намаление на броя курсове според специалности (които следва да не надхвърлят 5 на семестър) и съответстващата им аудиторна заетост. Подобно осъвременяване и фокусиране на учебните занятия следва да бъде продукт на всеобхватна дискусия и сътрудничество между висшите училища и представители на бизнеса, за който техните специалности представляват интерес.

Трябва да се засили практическата страна на обучението, като се увеличи размерът на задължителните стажове в бакалавърската степен до минимум от 3 месеца (спрямо настоящите 2 седмици) и се осигури възможност за цял семестър практически опит при техническите и инженерните науки, както и в приложните измерения на административните науки. Прехвърлянето на част от аудиторната заетост към практическо приложение на наученото ще има редица силно положителни ефекти. Преди всичко ще се засили връзката между университетите и бизнеса, като работодателите ще имат възможност да селектират и обучат кадрите си в рамките на реалния работен процес. Допълнително ще се намали аудиторната заетост на академичния състав и сградната натовареност на висшите училища, което ще спомогне за реализиране на спестявания, които могат да бъдат насочени към подобряване на материалната база.

Освен това, практическият стаж ще позволи **разработването на индивидуален приложен проект върху реален проблем, който ще е задължително**



изискване за завършване вместо държавен изпит. Форматът държавен изпит следва да се премахне и при другите групи специалности, и да се замени с научно-изследователски проект.

Очаквани резултати: Намаляването на продължителността и хорариумите ще доведе до увеличение на преподавателските заплати с поне 25% в краткосрочен план при непроменен бюджет, а оптимизацията на капацитета ще позволи спестявания от до 10% от общите разходи предвид реализирани икономии от разходи за сграден фонд, или ок. 45 млн. лева годишно.

Допълнително, преструктурирането на висшето образование ще спомогне за по-ранно навлизане на пазара на труда на завършващи студенти, оказвайки положителен ефект върху икономическата активност. Постижима стойност ще била намаляването на младежката безработица с до 5 процентни пункта и насочване на младите специалисти към сектори на икономиката с високо незадоволено търсене на работна ръка още в рамките на тяхното обучение.

Подобряване на качеството на висшето образование и НИРД

Настояща ситуация: Към настоящия момент висшето образование в България се характеризира с покачващ се брой студенти, записващи се в държавни университети (на практика без реална селекция след средно образование) и бързо разпространение на частните ВУЗ-ове. Държавното финансиране е основен приходоизточник за частните и държавни университети с постоянно нарастващ в номинална стойност дял, покриващ до две трети учебните разходите за студент. **Моделът на финансиране с държавни субсидии в твърде малка степен е обвързан с образователни резултати и постигнати цели.** Данните за последните пет години показват, че пазарът се пълни с кадри, които не са му необходими, за сметка на дефицитните специалисти в точните науки. Има цели отрасли, които страдат от дефицит на кадри. Завършилите най-масовите специалности пък нямат реализация.

Държавните субсидии за различните направления са в твърде голям диапазон (през 2013г. варират между 600 и 6,000 лв. приблизително). Обучението на един студент по Стоматология, например, е близо десет пъти по-скъпо от обучението на един студент по Туризъм. Но отчитайки реализацията на завършилите тези направления, възниква противоречие – за един специалист по туризъм, който да работи по специалността си, държавата инвестира в обучението му два пъти повече средства, отколкото за реализирането на един стоматолог. Има направления, при които средният годишен разход на държавата за появата на един реализиран специалист с трудов договор по завършената специалност, по първоначални данни надхвърля 100 000 лева. Според доклад на Сметната палата



от 2013г. 46% от завършилите работят на позиция, изискваща по-нисък образователен ценз.

Дори в направленията с най-добра реализация (обществено здравеопазване, фармация, мениджърите в областта на образованието), едва 53-57% от професионалистите завършили в периода 2009-2012г. си намират работа по специалността. Безконтролно е увеличаването на разрешения брой студенти, особено в някои университети и специалности - икономика и администрация и управление, въпреки че само 22% от икономистите са си намерили работа, за която се изиска висше. Едва 9% от професионалистите в областта на туризма и изобразителното изкуство работят по специалността си.

Националната агенция за оценяване и акредитация („НАОА“), макар и замислена като независима институция към Министерски съвет, на практика се явява второстепенен разпоредител с бюджетни средства към МОН, без право да определя таксите за институционано и академично оценяване (основен приходоизточник, определяни понастоящем от Министерство на финансите). Автономността ѝ е под съмнение, тъй като професори от български ВУЗ-ове са преобладаващи в Акредитационния съвет на НАОА, в осемте постоянни комисии (ПК) и експертните групи, пряко свързани с оценителската дейност. „Критериите за оценяване и акредитация“ и „Критерии за САНК“ (следакредитационно наблюдение и контрол) са с фокус върху входящите ресурси, вместо обвързаност с резултати, а докладите не са публично достъпни. Тромавите процедури по акредитация и следакредитационен контрол на всяка отделна специалност и програма в университетите поставя под голямо напрежение по-големите университети с повече професионални направления, които са в непрекъснат процес по оценяване. Голямата роля на самооценяването на висшите учебни заведения в акредитационния процес, съчетана с ниските критерии на оценка на НАОА, създават предпоставки за проформа самооценяване.

Основен проблем пред системата на висшето образование в България е разминаването между придобиваните качества и търсените от пазара умения и компетенции. Показателни за това са данните от скорошен доклад на Сметната палата за реализацията на завършилите висше образование. Едва 25% от дипломиралите се работят на позиция, изискваща висше образование.

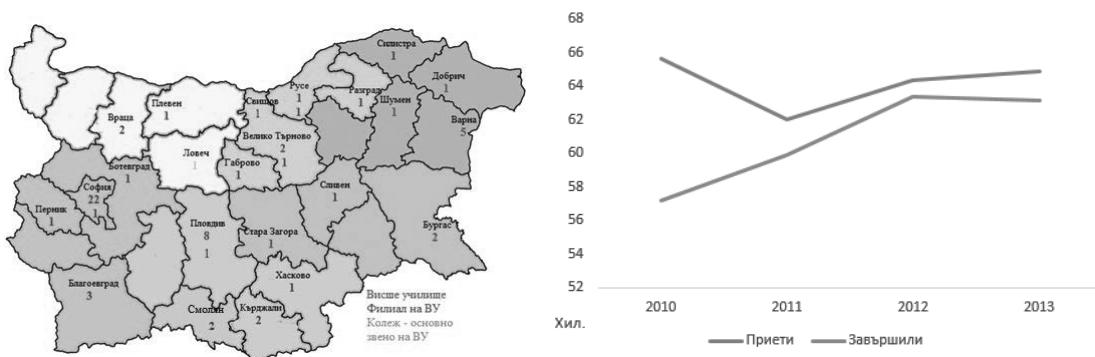
В същото време броят на приеманите и завършващите студенти постоянно нараства. За учебната 2011/2012 са приети 64 369 и са завършили 58 961 студента. През последните десет години броят на студентите се е увеличил с 17% при намаляване на броя на завършилите ученици с 13%. Фрапиращ е факта, че поради отрицателните демографски тенденции, през 2013г. броят на всички завършващи средно образование в България е по-малък от броя на местата за прием на студенти в университетите. Същевренно нетният процент на



записалите висше образование във възрастовата група 19-23 години, през учебната 2012/13 достигна 43,3% при 27,7% десетилитие по-рано. Статистиката отразява неефективно функциониращата система за финансиране на държавните вузове, при която се отпуска субсидия на брой записани студенти. Това създава предпоставки дори слаби студенти да се допуска да получат диплома.

Към момента в страната има акредитирани 51 висши учебни заведения, осигуряващи равномерен достъп в цялата страна до висше образование. В голямата си част обаче програмите им не са съобразени с регионалните потребности на пазара на труда. Така например, 51% са акредитирани да обучават студенти в направлението „Икономика“, докато 52.6% от завършилите тази специалност се реализират на длъжност, за която е необходима по-ниска образователна степен. Следва да се преразгледат учебните планове и създават механизми за съответствие на разпределението на студентите по тесни области с търсенето на кадри на трудовия пазар.¹²

*Фигура 10: Географско разпределение на висшите учебни заведения (в ляво)
Приети и завършили студенти по години (в дясно)*



Финансирането на българските висши учебни заведения се характеризира с много ниския дял спрямо европейските стандарти на средства за наука и изследвания както и нецелесъобразното разпределение на тези средства. Финансирането на програмите за изследователска и развойна дейност в страната е на предпоследно място сред държавите членки на ЕС с под 0.5% дял от БВП.

Научната и развойна дейност в общия случай е ниска, а около 70% от научните публикациите са на 6-7 университета. В не малко висши училища с индекс на цитируемост близо до нула (по данни от Рейтинговата система за висшите училища в България - РСВУ).

Едва около 10% от общия размер на субсидиите за научни изследвания е бил насочен през Национален фонд „Научни изследвания“ (НФНИ) за подкрепа на проекти на конкурентен принцип. По-голямата част от държавните субсидии се



представят на университети и на БАН, като основният дял от субсидията отива за възнаграждения и разходи за социални осигуровки, а малка част за капиталови инвестиции. Държавните субсидии за висши учебни заведения се определят на база брой студенти и резултатите от оценката при акредитацията.

БАН и водещите университети в областта на научните изследвания имат добър актив по отношение на фундаменталните изследвания и изпълняват водеща роля във висшето образование, но като цяло са изолирани от дейности, свързани с пазарното приложение на знанието.

Механизъм на промяна: Висшето образование в основата си е процес на формиране на капитал и инвестиция в него следва да се осъществи, когато има положителна нетна настояща стойност. По-добрите студенти са съответно и по-добра инвестиция. В сегашният модел на финансиране на брой записани студенти това не винаги е така. Средносрочната визия за висшето образование включва заменянето на този модел на финансиране с бюджетиране, обвързано с механизъм за увеличаване на дела по направления в приоритетни за икономиката отрасли (с недостиг на подготвени кадри) и с индивидуалното представяне на студентите – парите ще следват добре-представящите се в избраните от тях учебни заведения.

Когато бенефициентите на висшето образование заплащат разходите за образованието си, те стават много по-чувствителни към качеството и практическата му насоченост, което от своя страна прави по-голяма и отговорността на университетите за предлаганата от тях услуга. Същевременно това намалява бремето върху държавния бюджет и ангажираността на студентите в учебния процес.

Данните от РСВУ са добър източник на информация за ефективността на университетите и могат да помогнат за по-добро планиране на продуктите на образователната система - студентите и научните изследвания, както и база за по-добра комуникация с бизнеса. Институционализирането на системата и разширяването на обхвата на събираните данни, ще я направи ценен инструмент за насочване на държавни средства към „добри” университети, направления с добра реализация и такива, кадри от които са нужни на икономиката. Тежест при определянето на целево финансиране трябва да има и акредитационната и следакредитационна оценка на НАОА, при положение че реформи настъпят и в нея. Би могло да се насочва финансиране към университети с оценка над 7 по десетобалната оценителска скала на НАОА.

Средствата, предоставяни за научни изследвания ще влизат фонда „Научни изследвания”, който да разпределя значителни средства за изследвания на проектен принцип, независимо от броя студенти.



Промяна на подхода на финансиране на НИРД от предоставяне на институционални средства към предоставяне на средства на конкурентни начала за подобряване на качеството на тези разходи. Международният опит показва, че финансирането на конкурентен принцип по-успешно насърчава постигането на резултати в научните изследвания и увеличава сътрудничеството между научноизследователските организации и участието на чуждестранни изследователи и фирми.

Предложени мерки: Въвеждане на целево финансиране: **приоритетно финансиране на „добри“ кандидат-студенти/студенти. За целта трябва да се въведе стандартизиран тест за кандидатстване във висши учебни заведения**, който да селектира студентите спрямо резултатите им. Учениците с представяне над медианата за страната, избират желаният от тях университет и направление с класиране, и получават финансиране от държавата за обучението си. Тези, с резултат под медианата, следва да потърсят други източници на финансиране (лични средства, студентско кредитиране и т.н.). Делът на студентите, получаващи държавно финансиране, към този на самофинансиращи се, следва да е 50:50.

Продължаващи през обучението ежегодни тестове по направления и специалности ще проверяват динамиката в развитието на студента, като тези с висок успех (първите 50%) ще получават целеви субсидии от държавата за следващата академична година, а останалите ще могат да продължат обучението си чрез самофинансиране. Стандартизираните тестове са най-добрият индикатор за измерване на представянето на студентите. Данните от тях са особено полезни за измерване на индивидуалния прогрес на студентите във времето. Заедно с други индикатори, тези тестове са добър източник на информация за образователните резултати между силни и слаби студенти и образователни институции. Стандартизиран международен тест на ОИСР се очаква да бъде пуснат през 2016г. (АХЕЛО). Дотогава, местни еквивалентни тестове могат да спомогнат за измерването на теоретични тестове по направления, както и на т.н. „меки“ умения (комуникационни и презентационни умения, комбинативно мислене, аналитичен подход към нестандартни проблеми, креативност и др.), придобивани в университетите.

Допълнително стимулиране би следвало да получават университети, в които студентите действително се реализират след завършване по данни от РСВУ. Такива индикатори в съществуващата рейтингова система са попадащите в група „Реализация и връзка с пазара на труда“ - „Безработица сред завършилите“, „Приложение на придобитото висше образование“ (към момента този индикатор измерва дали завършилите работят на позиция, изискваща висше образование, но за бъдеще може да се модифицира в по-точен измерител на реализацията по



конкретно завършената специалност/направление), „Принос към осигурителната система”, „Регионална значимост”).

Обективен измерител за резултатите от висшето образование дават изследвания за реализацията на завършили студенти. Те могат да бъдат въведени сравнително бързо и да дадат предварителна оценка за настоящите силни и слаби страни на системата. За целите на реформата следва да се използват данните от Рейтинговата система за висшите училища в България, взети директно от Националния осигурителен институт (НОИ).

Примера на Унгария е показателен в тази насока. От законодателна гледна точка, Законът за висшето образование от 2005г., задължава всеки университет и колеж да прави анкети на завършилите студенти. Тези анкети са част от оценката на качество (OK), с амбиция в бъдеще да са обвързани с оценката за институционална акредитация. Резултатите от анкетите и тяхната наличност, са и в основата на тригодишни финансови споразумения между държавата и ВУЗовете. Самите университети ползват данните от проучванията за обратна връзка от работодатели, за маркетингови цели, за вътрешен качествен контрол и за заздравяването на алумни мрежи.

НАОА – преминаване на агенцията към МС и премахване на обвързаността на таксите за оценяване със заложените в МФ. С увеличаване на личните приходи от оценителска дейност ще е възможно участието на признати международни експерти и външни заинтересовани лица в оценителската дейност (възможности за финансиране има и по програми на ЕС). Това би следвало да увеличи достоверността на оценяването и преминаване към международно признати методологии за оценяване. Премахването на централно регулираните такси ще позволи и възникване на конкурентни акредитационни агенции (монополното й положение е адресирано от ЕС, но малко място за конкуренция съществува към момента при настоящите ниски такси). Процедурите по САНК да се обвържат оценките си с данните за проследяване на реализацията на завършили студенти от базата на РСВУ. Всички доклади следва да станат публични. Средносрочната визия включва и обединяване на процедурите по акредитация/САНК на дейностите по институционална и програмна акредитация с цел улесняване на процеса.

Средствата, предоставяни за научни изследвания ще влизат фонда „Научни изследвания”, който да разпределя значителни средства за изследвания на проектен принцип, независимо от броя студенти.

НИРД - Възможен целесъобразен вариант би могъл да е под формата на схема от стимули, при която публичният сектор предоставя съфинансиране съобразно плащанията от страна на частни фирми в полза на научноизследователски



институти. Подобен вид програма би гарантирала, че приносът от страна на научни изследователи, финансиирани от държавата, ще бъде овъзмезден. Финансовите инструменти от Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ включващи съфинансиране за внедряване на иновациите в реалното производство следва да се увеличат в рамките на следващите програмен период 2014-2020 г.

Международен пример за това е Институтът „Фраунхофер“, в който действа схема за финансиране съобразно постиженията, със стремеж да се поддържа съотношението между финансиране от частния сектор и институционалното финансиране в определени граници, така че да има баланс между фундаментални и пазарноориентирани НИРД. Институтът получава финансиране в размер на 0.4 евро за всяко евро, получено от частния сектор; това обаче спада на 0.1 евро, в случай че приходите на индустрията са извън границите 35-55%.

Удачен е и примерът на Израел в насьрчаването на иновациите. Основната програма за стимулиране на индустриални НИРД в страната представлява схема за грантове на конкурентен принцип със собствено участие, осигуряваща до 50% от бюджета за НИРД на проекта. Успешните проекти следва да изплатят 3-5% от своите приходи от продажби под формата на такса, до определен размер на гранта, обвързан с долара.

Очаквани резултати: Промяната в модела на финансиране към целеви субсидии ще доведе до конкуренция на три нива: (i) между кандидат-студентите за държавно финансиране и последващо ежегодно финансиране на обучение в университета, (ii) конкуренция между университетите за „добри“ студенти, държавната субсидия за които да ги следва при избора на университет, и (iii) между преподавателите за проектно финансиране на научна дейност.

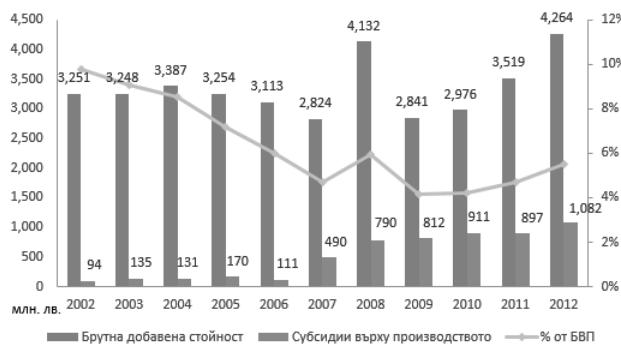
**Общийят размер на държавните субсидии следва да се запази, като само се
пренасочи към студентите, които са по-добра инвестиция за държавата и
университетите с по-добро представяне.** Това ще доведе и до цялостно
увеличение на парите във висшето образоването, понеже освен непроменената
държавна субсидия, в системата ще влизат и средства от частни
приходоизточници. Очаква се увеличение на представата за висше образование с
до 30% в резултат на реформата или до 135 млн. Лева годишно, като
допълнителните средства ще дойда по линия на лично финансиране и разширен
обем и обхват на студентско кредитиране. Допълнително, **пренасочването на
финансирането по приоритетни направления и студенти с добри резултати
би следвало да доведе до намаляване на младежката безработица с
приблизително 20% и значително увеличаване дела на работещите по
специалността си.**



ИКОНОМИЧЕСКА СИСТЕМА

Земеделие

Настояща ситуация: В българската икономика селското стопанство е сектор с намаляващ дял в националния доход. През втората половина на 90-те години на миналия век то заема над 11% от БВП (11.58% през 1995 г. до 11.35% през 1999 с относително постоянни стойности). В 2000 г. секторът заема 9.59% от брутния продукт, като спада до 4.57% през 2007 г. След това се стабилизира на стойности от 5.5-5.7%. Това е обусловено от развитието на други сектори в икономиката и ускорения растеж, който се дължи предимно на инвестиции в търговията, финансовите услуги и недвижимата собственост. Селското, горското и рибното стопанство отбележава също и тенденция на намаляване на добавената стойност в абсолютни обеми. По предварителни данни за 2012 тя е 4.2 млрд. лв. В същото време, размерът на субсидии продължава да расте. За 2012 те са около 1.6 млрд. лв. Нарастването им е в основата на увеличението на нетния смесен доход в селското стопанство т.е. нетният ръст в сектора, изключвайки субсидиите, е много малък. Това показва необходимостта от подобряване механизацията на стопанствата и въвеждането на съвременни производствени практики. Поради естеството на държавното финансиране на голяма част от научните институти и университети, обаче, те имат малък стимул да фокусират разработките си към конкретни нужди или да се опитат да ги реализират на пазара.



Фигура 4 Генерирана Брутна Добавена стойност и Субсидии върху производството (лява ос), Селското, горското и рибното стопанство като процент от БВП (дясна ос)

Растениевъдството представлява около 60% от формираната в отрасъла Селско стопанство стойност. Наблюдава се тенденция за нарастване тежестта на този подсектор в сравнение с животновъдството. През 2011г. той генерира около два пъти по-висока стойност. Традиционно водещият подсектор в Растениевъдството е добивът на пшеница, а в Животновъдството – млечодобивът. Площите със селскотопанско предназначение са близо 50% от територията на страната, а използваната земеделска площ е 5 087 948 ха.

Биологичното земеделие представлява малка част от сектора, но продължава да се развива с бърз темп. Площите, обхванати от системата на



контрол на биологично производство, в 2011г. са 26 622 ха., което е увеличение с 50%. Освен това за същата година броят на регистрираните към Министерството на земеделието и храните (МЗХ) биологични производители, преработватели и търговци нараства с близо 30%.

Селското стопанство е сектор все още доминиран от голям брой сравнително малки земеделски производители. По данни на Евростат на база последното селскостопанско преброяване от 2010, в България има 370 490 земеделски стопанства. От тях 83% са по малки от 2 хектара и представляват под 3.5% от обработващите площи, докато 5490 стопанства (1.5 % от всички) обработват около 82% от земеделските площи. В същото време МЗХ отбелязва над 67 614 регистрирани производители за 2012. Растващият брой производители и концентрацията на земя в относително малко стопанства обуславят и преобладаващия брой на земеделци, които обработват сравнително малки площи. Това предствалява сериозен проблем пред развитието на сектора, защото много стопанства не достигнат до минималния ефективен мащаб за механизирана обработка на земята и съответно реализират ниски норми на възвръщаемост.

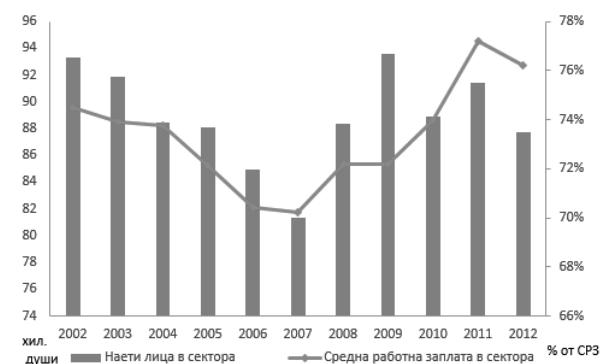
Съществува потенциал за известно разширение на използваните за земеделие земи, но по-належащи са описаният проблем със структурата на вече обработваните площи, а също така и проблеми с типа на отглежданите култури и хидромелиорацията. Четирите основни култури, отглеждани от българските производители са пшеница, ечемик, царевица и слънчоглед. Общо те заемат 79.1% от обработващите земи. В същото време в 2011 те генерират 66% от стойността на крайната продукция от растениевъдство. Това показва, че има потенциал при използване на други култури в растениевъдството да се повиши продуктивността по сега обработващите площи.

От друга страна, държавната политика за подпомагане на поливното земеделие има голям потенциал за бъдещо развитие, предвид дългогодишно неоптимално управление на хидромелиоративната инфраструктура. Площите години за напояване са с размер 541 799 ха, а поливодекарите, към които „Напоителни системи“ ЕАД е подала вода за 2011г., са 42 703 ха. Освен това в централния бюджет не са предвидени средства за възстановяване и ремонт на хидромелиоративния фонд на страната.

Секторът земеделие е особено важен фактор за икономиката на страната в две направления. Първо, той традиционно генерира заетост за немалка част от населението, особено в случая на по-ниско квалифицираните работници. Второ, от години това е единственият отрасъл в икономиката, който генерира положително търговско салдо.

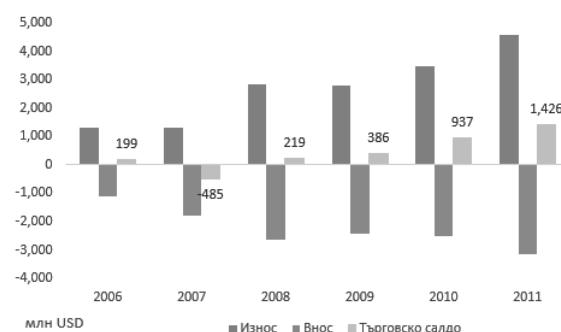


Средногодишно, наетите лица в сектора са ок. 60,000 души по данни на НСИ. На практика тази бройка е значително по-висока поради честото недеклариране на заетост в сектора. Земеделието е важен източник на препитание в по-слабо развитите икономически региони. По данни на НСИ за 2011г., той все още представлява над 10% от създаваната брутна добавена стойност в Северозападния и Северния централен райони. Освен това заплащането в отрасъла през последните пет години нараства до нива от 76-77% от средната работна заплата в страната.



Фигура 5 Население в селското, горското и рибното стопанство (лява ос); Средна работна заплата в селското, горското и рибното стопанство, като % от Средната работна заплата за страната (дясна ос)

Аграрният сектор е от съществено значение и за търговския стокообмен на България. Той представлява около 16% от износа. Още повече за периода 2008-2011г. търговското салдо расте с 86% на годишна база, като достига до 1,4 млрд. щ. д. Ето защо с целенасочена политика и развитие на сектора земеделие, в частност на биоземеделието, през следващите периоди може да се очаква постигане на значим икономически растеж, особено в по-слабо развитите региони.



Фигура 6 Външна търговия с аграрни стоки за периода 2006-2011г. в млн. щ. д.

Въз основа на направения анализ на състоянието на сектор земеделие, за устойчивото му бъдещо развитие следва да бъдат адресирани следните основни проблемни зони:

- **Малък размер на стопанствата**
- **Неефективна експлоатация на напоителните системи**
- **Ниско ниво на механизация**
- **Неефективна връзка между научни и консултантски организации и земеделските производители**
- **Слаба маркетиране на българските продукти**



Механизъм на промяна: Визията за бъдещето на сектора е фокусирана върху изграждане на конкурентно и стабилно конвенционално земеделие, което да задоволява нуждите на вътрешния пазар, комбинирано с висококачествено биоземеделие с подчертано експортен фокус. За постигането ѝ следва да се проведе реформа в сектора два централни фокуса: по-ефективно използване на наличните ресурси и развитие производства с по-висока добавена стойност.

По първия следва да се акцентира върху комасация на земята, с цел създаване на предпоставки за повишаване производителността чрез по-ефективна обработка на земите с машини. Окупняването следва да се случва паралелно и съобразено с наличната хидромелиоративната инфраструктура, за да се развие поливното земеделие. Децентрализация на управлението на напоителните ресурси би довело до по-ефективното им използване.

По отношение на втория следва усилията да се насочат за засилване на комуникацията между земеделците и научно-изследователските центрове чрез бюджетни и данъчни стимули. В същото време, трябва да се работи и за по-доброто маркетиране на българските продукти на международните пазари, за да запази експортната насоченост на сектора. Предприетите стъпки трябва да се създадат условия за устойчивото развитие на биоземеделието, което да бъде двигател за пошиване на износа, а също така и на създаваната брутна добавена стойност от сектора през следващите периоди.

Предложени мерки: Реформата следва да започне чрез стартиране на комасационна процедура с държавния поземлен фонд (ДПФ), като се довърши и използва разработвания в последните години електронен регистър на земите. Трябва да се създадат нормативни и данъчни стимули, при които собствениците на малки участъцидайват изгода да ги продадат или арендуват. За участие в процедура по уедряване е необходимо да се направят значими разходи по изготвяне на документация, уреждаща новото положение на имотите, и да се заплатят различни видове такси (напр. нотариални). Това спира много дребни собственици с ограничени ресурси да се включат в процеса. Една възможност е целенасочено кредитиране на тези собственици посредством финансови инструменти на Българска Банка за Развитие. В определени случаи, особено когато важен икономически фактор за окупняването на земи е достъпа до напоителна инфраструктура, комасацията може да се извършва през Поземлена Банка, както е заложено в „Стратегията за комасация в България“.

Реформата в областта на напоителните системи следва да започне с изграждане на електронен регистър на инфраструктурата на съществуващите напоителни системи, като за целта може да се използва и годишното изследване на Министерството на земеделието БАНСИК. Трябва да се изгради план за



обновяване и свързване на наличната инфраструктура с конкретни нужди и да се въведат нормативни промени, които да улеснят изграждането на собствени напоителни системи от страна на производителите.

Пренасочването на българското земеделие към биоземеделие следва да включва целенасочени субсидии по линия на ОП „Иновации и конкурентоспособност”, обвързани с бесплатни задължителни консултантски услуги, като иновативния потенциал на земеделските стопанства може да се увеличи значително чрез използване на наличния капацитет. Това може да стане чрез обвързване на бюджета на държавните университети и институти в областта с броя успешни консултации и пазарни проекти, и чрез обвързване на получаваните земеделски помощи и субсидии с използване на консултантските услуги посредством прогресивна схема.

В същото време усилия трябва да се вложат в подпомагане експортната насоченост на сектора. Три стъпки могат да бъдат предприети в тази посока: Първо, трябва да се оказва активна помощ на производителите за създаване на контакти и стъпване на нови пазари посредством чуждестранните ни представителства (СТИВ – Службите по търговско-икономически връзки) и международните организации, в които страната участва. Това би могло да се осъществява чрез включване на представители от големите земеделски асоциации в страната като участници на търговски мисии, предоставянето от страна на дипломатическите ни представителства на контакти и връзки за спомагане осъществяването на търговска дейност и др.

Второ, следва засилено да се маркетира българската продукция чрез въвеждането на единен разпознаваем бранд. Разработката и въвеждането му би следвало да се извърши от МЗХ и МИЕТ, като трябва биопродуктите да са лесното разпознаваеми.

Трето, могат да се създадат различни финансови инструменти, които да улеснят излизането на външни пазари. Например, през Българска Банка за Развитие могат да се отпускат целенасочени заеми за селскостопанските производители, които да покриват гаранции при задгранична търговия и др.

Очаквани резултати: Развитието на високоефективно земеделие следва да доведе до рязък спад на регистрираните земеделски производители до максимално 45,000 и в същото време да увеличи дела на сектора в брутната добавена стойност на страната, достигайки до дял от поне 8% от БДС. Експортната ориентация на сектора трябва да се засили, като аграрният сектор трябва остане около 15% от износа, а тенденцията за нарастване на положителното търговско салдо да се засили. Освен това, положителният имидж на българското



биоземеделие ще окаже благоприятно влияние върху международното възприятие за страната и привлекателността ѝ като туристическа дестинация.

Дигитално управление

Настояща ситуация: От повече от десетилетие в България текат усилия за въвеждане на електронно правителство. Напредъкът обаче е бавен, а процес на дигитализация в критични области на практика все още не се извършва.

От 2000г. до момента са похарчени поне 400 млн лева за развитие на електронното управление в страната, като резултатите са непълни.²¹ Предлагат се ограничен набор от електронни услуги от администрации. Според доклада на ОПАК за напредъка по оста „Качество на административното обслужване и развитие на електронното управление“, **предоставяните онлайн услуги са 2104 на брой.** Тази стойност обаче не отразява реалната им ефективност, тъй като **повечето от тях са предимно улесняващи извършването на разплащания.** Едва 78 сред тях са предлаганите от администрации услуги, при които се позволява реално извършване на сделка.

За сравнение, през 2012г. са извършени над 175 млн. административни услуги по конвенционален метод (не-дигитално), като 85% от тях са осъществени от Националната агенция по приходите. В този смисъл, ако само тази институция се дигитализира изцяло и приоритетно, би се реализирала изключителна ефективност и по отношение на работата на администрацията и по отношение на административното бреме за бизнеса и гражданите. Спестеното време и средства ще се насочат към дейности генериращи допълнителна стойност в БВП на страната.

Друг пример е критична област, като например „електронно правосъдие“, където не се предоставя нито една услуга. Още повече администрациите постигнали атестат „отлично обслужване“ на принципа „one-stop-shop“, който има за цел да намали максимално административната тежест върху бизнеса, са едва 10 при заложена целева стойност 70 (15% от всички администрации, предоставящи услуги за бизнеса).

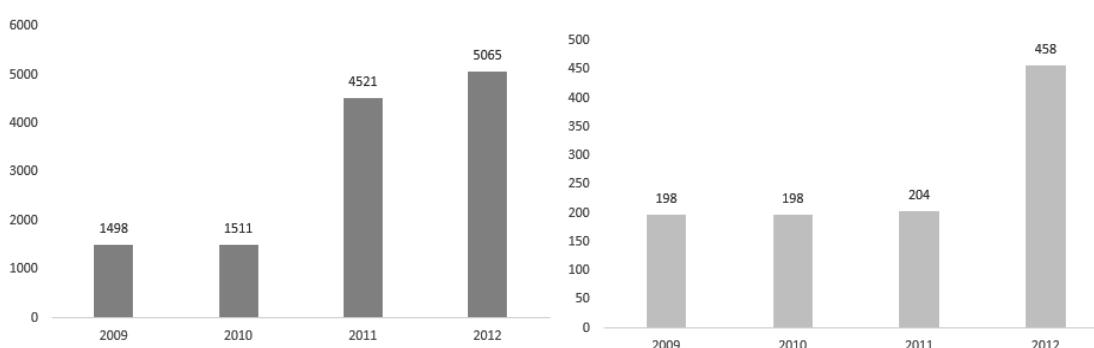
Все пак развитието на електронното обслужване има и своите позитивни страни. Например, въпреки че използването на електронни подписи остава все още далеч от пожелателното ниво, броят на предприятията, които си служат с него нараства с бързи темпове (58% на годишна база в периода 2004-2010), като към края на 2010г. около 15 хил. предприятия са използвали електронен подписи 71% от тях са МСП. В по общ план държавните органи се реформират изключително бавно. От

²¹ Подобна точна оценка е трудно да се направи, като тази почива на собствени изчисления и предположения



доклада за изпълнението на мерките в Националната програма за реформи юли-септември 2012г. става ясно, че работата по мярката „Изпълнение на Плана за действие за постигане на националната цел за намаляване на административната тежест с 20% до края на 2012г. и допълнение към плана за действие за периода 2012-2014г.“ е завършена на 79%. Проблемите с изпълнението ѝ са свързани с трудности по осигуряването на техническа възможност за електронно подаване на сведения по някои от заложените мерки в определени министерства. Това са слаби резултати, предвид че предписанието на ЕК беше административната тежест да се намали с 25% до 2013г. Би следвало, със стартирането на новата оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г. работата да продължи с подчертан фокус върху електронизация.²²

Фигура12: Брой административни услуги, предлагани онлайн (в ляво); Брой администрации, спазващи стандартното време за услуга (в дясно)



Механизъм на промяна: Краткосрочната визия е за пълна електронизация на държавното управление, което да включва както използването на пълен набор от публични услуги по електронен път, така и пълно преминаване на системата на обществените поръчки към дигитален режим на действие.

Предложени мерки: **Изправарващо въвеждане на цялостна персонална електронна идентичност като по-modерен вариант от електронния подпис.** Към настоящия момент има пилотно издадени 5000 електронни идентичности, но на практика системата не функционира. **Личните карти следва да се подменят отново, като този път включват специален чип за съхраняване на информация** и съответно имат техническата възможност да се използват като носител на електронна информация по примера на Естония и други държави. Подобна мярка изпреварва законодателството в ЕС, което се очаква да я направи задължителна за всички страни в ЕС преди края на десетилетието.

Необходими са нормативни промени, позволяващи дигитализация на личните данни и приравняването на електронни към хартиени носители в

²²Източници: МТИС, Информационен портал Структурни фондове на ЕС, НСИ, НС, МС



деловодните системи на администрацията, предполагащо анализа и промяната на редица нормативни актове.

Трябва да се установи конкретен централизиран управляващ орган, който да съхранява и предпазва личните данни по такъв начин, че правата на гражданите да не са накърнени, а личните им данни да бъдат в пълна безопасност.

Интерфейсът на обществените поръчки също следва да се унифицира напълно, като всички документи се подават по електронен път. Оценителските комисии трябва да се избират на случаен принцип, като ценовият критерий да бъде водещ при оценката. Всички компании участващи в търгове за обществени поръчки трябва да бъдат подробно изведени в публично достъпен електронен регистър с информация относно тръжните им предложения.

Очаквани резултати: На първо място, очакваният пряк ефект е рязко намаляване на държавните разходи. По оценка на БСК те биха спаднали с 10% или над 1.4 млрд. лв. годишно. Още повече, че електронизацията ще доведе до оптимизации в администрацията, които ще позволяят съкращаване на личния състав с до 15% или около 21 хил. служители (вкл. МВР и 13 хил. служители в държавните и общински структури). От тях ще бъдат реализирани допълнителни спестявания от поне 100 млн. лева на годишна база.

С още по-голямозначение ще бъдат вторичните ефекти от дигитализацията - намален брой разрешителни, лицензионни и регистрационни режими, което ще позволи на бизнеса да редуцира производствените си разходи. Намалението на корупционни практики чрез дигитализация на обществените поръчки ще доведе до значителни бюджетни спестявания, а създаването на електронен регистър на всички фирми, участващи в обществени поръчки ще доведе до засилен граждански контрол. Електронната идентичност ще улесни функционирането и на здравната и социалната системи, което ще позволи да се реализират значителни разходни оптимизации. Очакваните почти 670 млн. лв. от ОП „Добро управление“ ще бъдат напълно достатъчни за провеждане на тази реформа.

Обществени поръчки

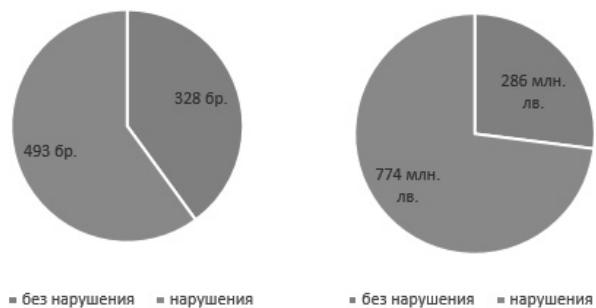
Настояща ситуация: Според доклад на ИПИ, "основните нарушения, пропуски и слабости в работата на държавните служители са при провеждането на обществени поръчки.. Констатират се нередности именно по организирането на процедурите за провеждане на обществени поръчки, тяхното възлагане и изпълнение. Слабостите на българската администрация при провеждането на



обществените поръчки многократно се споменават и в докладите на Европейската комисия и Международния валутен фонд.”²³

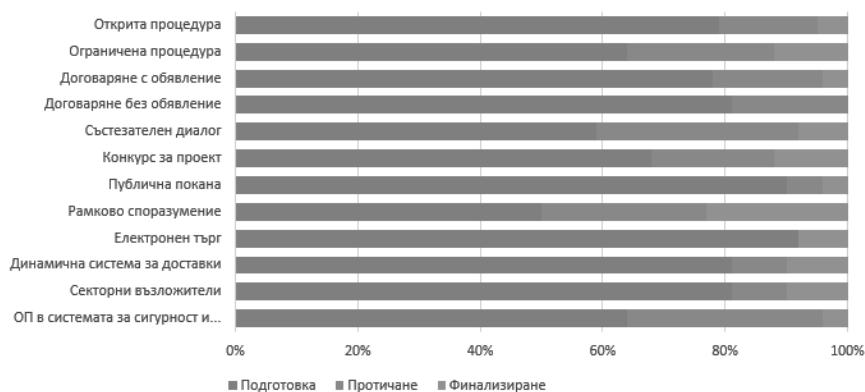
Същият доклад показва, че **от „проведените 821 поръчки на стойност 1 060 365 119 лв. са установени 2 458 нарушения или при 60% от общия брой на проверените процедури и при 73% от стойността им са установени нарушения.“** (виж фиг.12)

Фигура 17: Брой нарушения при проведени обществени поръчки



Основен проблем се явява липсата на прозрачност при формиране на държавната поръчка – най-високо ниво на слабости се наблюдават именно в този период на държавните поръчки.

Фигура 18: Разпределение на слабите места по ЗОП при възложените обществени поръчки в периода 2008-2012г.



²³УСПЕХИТЕ И ПРОВАЛИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРАВИТЕЛСТВА 1998 - 2012

http://ime.bg/var/images/Success_Failure_1998_2012_final.pdf



Основните проблеми при прилагането на досега действащия Закон за обществените поръчки са:

- 1. Непрофесионална документация за провеждане на процедурите за възлагане на обществените поръчки (ОП).**
- 2. Слаби проекти, когато предмет на поръчката е строителство.**
- 3. Липса на контрол по цялата верига на провеждане на процедурите – от изготвянето на процедурната документация, до работата на комисиите за разглеждане и оценка на оферти, и дори още повече - до допълнителните поръчки към склучените договори по проведените процедури; до сроковете за изпълнение и съответствието им със склучените договори.**
- 4. Изключителната корупция, съпровождаща обществените поръчки – от критериите за допустимост и за оценка, заложени в съответните процедури, до комплектоването на комисиите за разглеждане и оценка на оферти и резултатите от тяхната работа.**

Съответно справянето с порочните практики във възлагането на ОПби имало много положителни аспекти:

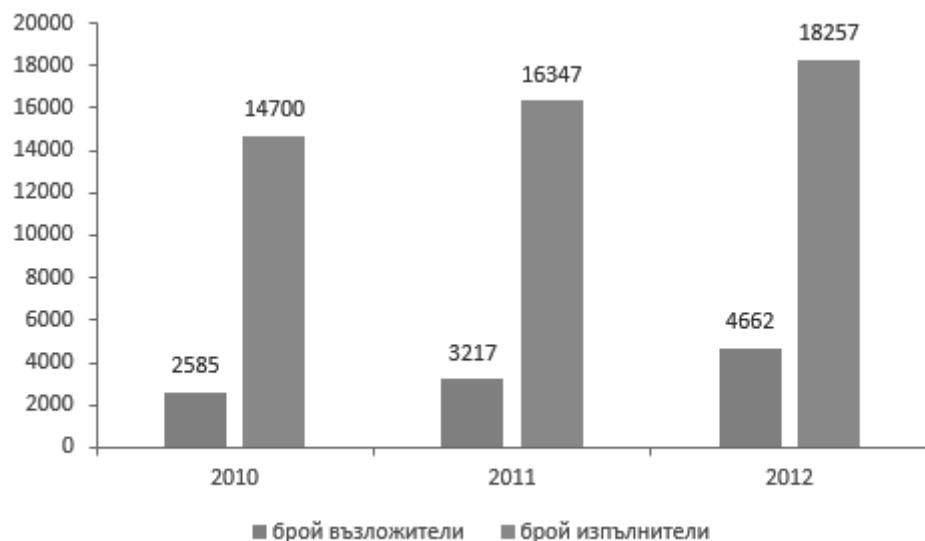
- **спестяване на бюджетни средства в размер от стотици милиони на годишна база (по непрецизирани данни над 1 млрд. лева)**
- стимулиране развитието на бизнес средата и предприемаческата екосистема
- възвръщане на доверието към обществените институции по отношение изразходването на публични средства
- прекъсване на връзката управляващи - частни интереси

Към момента обаче, е поставена едва първата стъпка по отношение дигитализирането на процеса по държавни поръчки. За да се реализират ползите от това и да се постигне подобреие в текущото състояние, трябва пълна дигитализация на целия процес – от първата до последната стъпка.

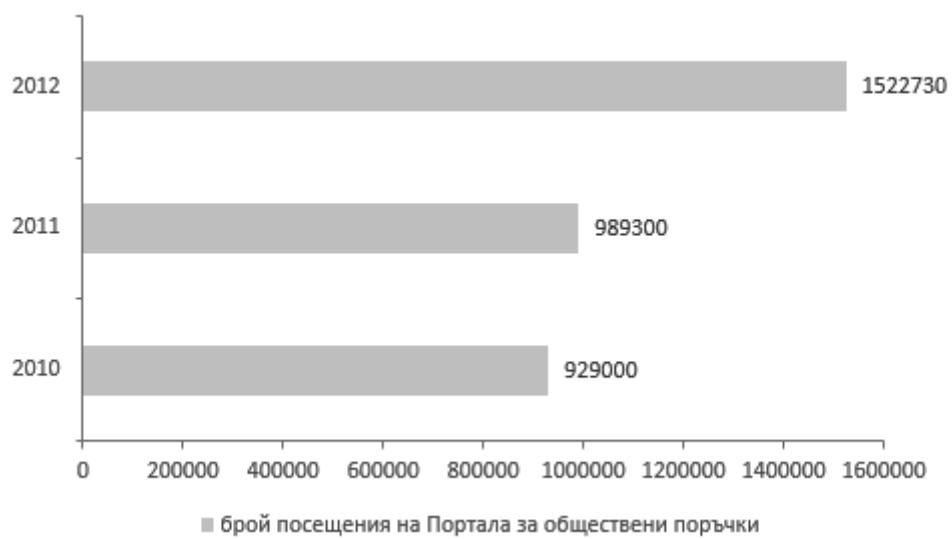
Сега съществува „Портал за Обществените Поръчки“ към „Агенция по обществени поръчки“ (АОП). До 2012 на сайта са регистрирани 4662 възложители и 18257 изпълнители. (виж фиг.14)



Фигура 15: Брой регистрирани възложители и изпълнители на сайта на Агенцията за обществени поръчки (АОП)



Интересът към сайта от гражданите и бизнеса се вижда и в статистиките за посещаемост:



Очевидно е, че ползата и общественият интерес от такъв тип софтуер е голяма. Трябва обаче да се отбележи, че функционалността на тази система е много тясно ограничена до:

- публикуване на обяви
- публикуване на документи по обществени поръчки
- търсене в регистъра по обществени поръчки



Предложени мерки: В този смисъл трябва да се реализира цялостна „Система за публични възлагания“. Основната функционалност на една такава система трябва да покрива следните точки:

- Обмяна на документи
- Електронно наддаване
- Електронно плащане
- Електронно сключване на договори

Процес, реализиран чрез софтуерна система за обществени поръчки: За да се покрие цялостният процес на електронно провеждане на публични възлагания е нужна реализацията на следните процеси:

1) Публикуване на обява и съпътстващите я информация и документи.

2) Приемане на гаранционен залог за участие

Ако има законодателно изискване всеки участник в наддаването да внесе гаранционен залог, за да участва в наддаването, то това е редно да се случва в онлайн системата, като това трябва да се осъществява в съответните времеви ограничения.

Гаранционните залози на участниците, които не са спечелили могат да бъдат освободени (върнати) автоматично, в зависимост от правилата за публичната поръчка.

3) Подаване на оферти

Всички оферти трябва да бъдат подадени преди датата и часа, посочени в поканата за подаване на оферти. Закъснели оферти не се приемат.

Кандидатстването се извършва, чрез попълването на формуляри в системата.

4) Възлагане на поръчка

Печелившата оферта се избира на база, покриване на изискванията и най-ниска предложена цена. Писменото уведомяване за възлагане на поръчката на спечелилия участник в търга се счита за правно действие по влизане в сила на договора.

5) Гаранцията за добро изпълнение

Ако има законодателно изискване, то печелившото лице внася залог за успешно изпълнение на поръчката. Гаранцията за добро изпълнение се освобождата (връща) автоматично след успешно завършване на поръчката.

6) Проверка за добре свършена работа

След проверка на изпълнената работа, в системата се отбележва дали работата е свършена.



7) Плащане

След предоставяне на нужните документи за завършена работа, системата автоматично изплаща средства по посочена сметка на изпълнителя.

8) Закриване на поръчката

Договорът се прекратява, когато всички доставки са били приети, поръчката е платена, договорът и допълнителните условия са изпълнени

Очаквани резултати: Известни са редица примери за ползване на „Публична платформа за държавни поръчки“. В Южна Корея например, съществува система KONEPS (KoreaOn-line E-Procurement System). Изготвената след въвеждането на системата през 2002г. оценка на въздействие, доказва силното ѝ влияние върху малкия и среден бизнес. През 2003 година, сред изпълнителите на държавни поръчки присъстват 147,186 малки и средни предприятия. За сравнение, през 2001г, когато системата все още не е въведена, изпълнителите от малки и средни предприятия са 70,864. Резултатите ясно показват **удвояване на броя малки и средни предприятия, изпълняващи държавни поръчки.**²⁴

Резултатите от въвеждането на такава „**Система за публични възлагания**“ в насока прозрачност са:

- Подобрена прозрачност на процесите – наддаванията и сключението договори са видими за масовата публика
- Обективност при оценка на търговете предложения
- Проследими цени
- Проследими критерии за поръчките

От друга страна, физическите измерители на подобренията, след въвеждане на системата са:

- Спестяване на пари на частните страни под формата на по-малка нужда за физическо присъствие и по-малки разходи при кандидатстване.
- Спестяване на пари на държавната страна под формата на намалено време за получаване и възлагане на поръчките и ясен и повтаряем процес.
- Повищена ефективност – по-бързо получаване на оферти, разглеждане на документи, избиране на възложител.

²⁴ „e-Procurement Experience in Korea : Implementation and Impact”; Public Procurement Service, The Republic of Korea, June2012



Балансиране на енергийната система

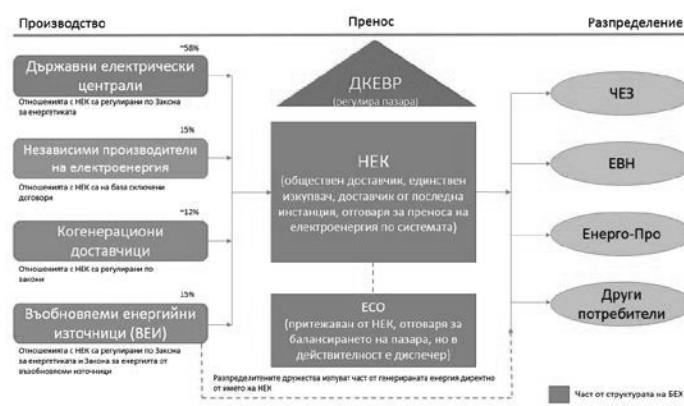
Настояща ситуация: На електро-енергийния пазар се търгува с предварително договорени количества електрическа енергия. При разминаване между очакваните обеми на потребление и реализираното производство се налага балансиране на системата. В момента по същество такова не се осъществява и крайните потребители биват натоварвани с разходите от едно неефективно управление.

Енергийният пазар се състои от два сегмента – либерализиран и регулиран. На регулирания пазар се търгува енергия по регулирани цени, които се получават на база микс, задаван от енергийния регулатор - Държавната Комисия за Енергийно и Водно Регулиране (ДКЕВР). От друга страна, на либерализирания пазар, цените се договарят свободно, на пазарен принцип.

Към момента на регулирания пазар се търгува около 80% от електроенергията. При сегашната му структурата обаче никой от участниците на него няма реално задължението да следи за балансирането на системата. Това поражда неефективности и съответно разходи, които се прехвърлят до крайния потребител.

Кратко описание на системата на регулирания пазар:

Основните производители на електрическа енергия в страната са АЕЦ Козлодуй, ТЕЦ-овете, ВЕЦ-овете, ВЕИ и заводските електро-централи. Общественият доставчик – Националната Енергийна Компания (НЕК) изкупува генерираната електрическа енергия от тях на база определена от ДКЕВР цена и микс, Закона за енергетиката, Закона за енергията от възновялеми източници и договори между НЕК и отделни централи. НЕК притежава Енергийния системен оператор (ECO), който управлява енергийните потоци по електропреносната мрежа и съответно се грижи да се спазва товаропоносимостта на мрежата²⁵. Функциите на ECO, обаче не включват балансиране на енергийния пазар. Той по-скоро играе ролята на диспечер като включва и изключва от енергийния грид мощностите, генерираны от производителите.



Фигура 9 Схема на регулирания пазар на електроенергия в България

²⁵ Електропреносната мрежа има капацитет за пренос на ограничено количество MW за единица време

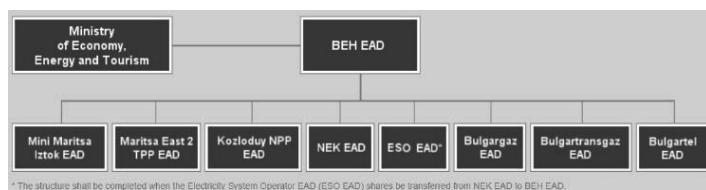


След като закупи енергия от производителите НЕК я продава, отново по регулирани цени, на операторите на електроразпределителни мрежи и крайни снабдители – ЧЕЗ, ЕВН, Енерго-Про. Те от своя страна обслужват огромната част от клиентите – частни фирми, обществени институции и граждани. Разходите, свързани с административните процедури по прехвърляне от едно разпределително дружество към друго, към момента са сравнително високи. Ето защо не е рентабилно за малки потребителите да сменят доставчика си. По този начин, въпреки измененията от 1 юли 2007г. модел на пазара на електроенергия, така че всички крайни потребители да могат да избират свободно своето разпределително дружество, на практика конкуренцията на пазара на електрическа енергия в България почти не съществува.

Видимо сегментите на производството и разпределението на електроенергийния пазар са силно концентрирани, а НЕК остава доминиращият играч. Той купува енергия по регулирани и сравнително високи цени и в последствие я продава също по регулирани цени на разпределителните дружества. Ценообразуването се извършва от друга институция - ДКЕВР, а принципите зад него са неясни. Естествено, натискът е в посока изкупуване на „скъпа“ енергия и продаване на „евтина“ такава на крайния потребител. Така пред НЕК има две възможности или да генерира огромни загуби, или да се стреми разходите от нефективната работа на системата да се прехвърлят върху потребителите

като се повишават крайните цени. Реализира се в определена степен всяка от двете.

За да се балансират в известна степен финансовите потоци, се използва структурата на Българския енергиен холдинг (БЕХ), който отпуска заеми на НЕК, за покриване на част от задълженията му. (в дясното ще се добави графика със загубите/задълженията на НЕК във времето)



Ценообразуване:

Балансирането на електро-енергийна система (на регулирания пазар), се осъществява посредством така наречения „студен резерв“. Той представлява допълнителните енергийни мощности, които НЕК (над)купува като разполагаем капацитет и които биха били включени към електрическия грид в случай на необходимост. За студения резерв се закупуват мощности на сравнително високи



цени, поради поетите задължения по договорите, сложени от НЕК (т.нар. добавка за невъзстановяни разходи). Разходите за поддръжката му се оценяват на около 90% от реалния разход на ЕСО (в частност това е разход за НЕК, понеже той притежава ЕСО).²⁶ Това означава, че на практика системата не се балансира, а се закупуват драстично повече от необходимите мощности. Разходите се предават към крайните потребители.

Други видове разходи, които трябва да се отбележат са така наречените „кафява“ и „зелена“ добавки. Към „кафявата“ се приличисляват разходите за високоефективно комбинирано производство на електроенергия, към които спада електроенергията, произведена в топлофикационните дружества. „Зелената“ добавка представлява разходите, който НЕК прави за закупуване тока на ВЕИ централите на преференциални цени. С резкия ръст на присъединяване на зелени мощности към системата стойността на тази добавка също се повиши драстично.

Освен това към тях се прехвърят и разходите от неефективности по работа на енерго-разпределителните дружества (ЕРП). Въпреки че цените на електроенергията са регулирани, има критики относно това, кои точно разходи на ЕРП-тата трябва да бъдат признавани и включвани в крайната себестойност. Поради приската им връзка с крайния клиент, към ЕРП-тата е отправено и най-силното обществено недоволство.

(ще се добави графиката със сплит на разходите)

Непрозрачността около сложваните договори, ефективността, принципите зад ценообразуването в система и работата на енерго-разпределителните дружества доведоха до ексалиране на социалното напрежение. Това показва, крайната необходимост от провеждане на реформа в сектора. Преминаването към либерализиран пазар би довело до по-добро балансиране на системата. В момента тя има потенциал да произвежда много над необходимото за потребление. През 2012 максималното потребление е било 7 444 MW, докато сегашната система има капацитет за над 13 000 MW.²⁷ При либерализация неефективните и съответно твърде скъпи производители ще отпаднат от закупувания за нуждите на вътрешния пазар микс. Това би довело до стабилизиране цената на електрическата енергия и подобряване функционирането на системата.

Фигура 16: Картина на енергийния пазар при пълна либерализация, сивото поле показва законово задължително изкупуваната енергия (в дясно) (ще се преработи графиката и добави)

²⁶Източник: МИЕТ

²⁷Източник: МИЕТ



Механизъм на промяна: Намаляването на неефективностите в енергийната система на България следва да се постигне с мерки в две основни направления – осъществяване на промени, в начина по който функционира пазара на електро-енергия, и реалното либерализиране на сектора.

Подобряване ефективността на енергийния пазар следва да се осъществи чрез промени в нормативната рамка, начина по който е структурирана системата с цел промяна на функциите на някои от участниците, предоговаряне на условията с производителите и ограничаване включването на нови централи.

Необходимо е да се осъществи и реална либерализация в сектора. От една страна, принципите зад ценообразуването трябва да се доближат до пазарните чрез въвеждането на две енергийни борси, на които производителите да се съревновават. От друга страна, нужно е да се разработят регуляторни, организационни и технически механизми за увеличаване на конкуренцията между енерго-разпределителните дружества.

Тези стъпки ще са в пряка полза на индустриалните и битовите потребители.

Предвид общественото напрежение свързано с проблемите в сектора би следвало въвеждането на мерките да започне в най-кратки срокове. В средносрочен план следва да приключи реорганизацията на енергийния сектор, а в дългосрочен да се осъществи визията за енерго-ефективно функциониране на икономиката.

Предложени мерки: Реформата следва да започне с преструктуриране на сектора енергетика. Мерките, които ще имат най-силен ефект за подобряване ефективността, са следните:

- **Въвеждане на ясни одитни правила, определящи съвсем точно допустимите оперативни и капиталови разходи на трите електро-разпределителни дружества.** Поради особеното значение на тези предприятия и обществения интерес, е необходимо да се разработи нормативна база с конкретни правила, които да се следват при извършаване на отчетната им дейност. Такива например, биха могли да бъдат допустимостта при работа със свързани лица, максимални допустими прагове за намаляване на данъчната база, задължителни амортизационни срокове и други.
- **Улесняване процедурите за смяна на енерго-разпределителното дружество от по-малки потребители**
- **Отделянето на Министерство на енергетиката като самостоятелна институция.** Предвид важността на сектора и високият публичен интерес, това е естествена стъпка. В новата институция ще се запазят основните



функции, които сега се изпълняват от различни дирекции в Министерството на икономиката, енергетиката и туризма. Със създаването му, обаче, ще се постигне желаната по-висока публична отчетност по отношение състоянието на сектора. Новият министър ще бъде отговорен за провеждане на реформата и балансирането на енергийната система.

- **Предоговаряне на условията с частните производители на електроенергия (ВЕИ и определени ТЕЦ).** Към момента енергийната система са включени електрически централи, чито кумулативен производствен капацитет е около два пъти по-висок от максималното годишно потребление в страната. Ето защо е естествено държавата да потърси предоговаряне на взаимоотношенията си с най-скъпите 25% от електро-централите. Осъществяването на тази мярка следва пряко да повлияе за намаляването на разходите правени от НЕК.
- **Рязко намаляване на интензитета на включване на нови мощности в системата.** Присъединяването на нови производители към системата ще увеличи още повече дисбаланса между предлагането и потреблението на електроенергия. За подобряването на сегашното състояние ще спомогне забавянето в ръста на включване на нови производители към системата. Освен това, тази мярка ще даде възможност и да се контролира ръста в разходите правени за „зелена“ добавка. Намалението трябва да е само с временно действие и следва да се прилага за всички видове производители, така че да не се нарушават принципите на конкурентния пазар.
- **Закриване на БЕХ и функционално обособяване на генериращите мощности в отделни компании извън НЕК.** Това е важна стъпка за създаването на либерален пазар. В момента в рамките на холдинговата структура попадат производители, доставчик и оператори. Освен това с отпускането на вътрешни заеми от страна на БЕХ към НЕК в действителност се прехвърлят средства натрупани от добре работещи дружества за покриване на неефективности в системата и поддържане на статуквото.

В същото време трябва да се продължат усилията за последващо либерализиране на пазара:

- **Създаване на напълно либерализиран пазар за електроенергия посредством използване на две отделни борси – едната за електроенергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), а другата за всички останали производства на електроенергия.** Въвеждането им ще създаде условия за реална конкуренция между



различните производители. Разделението на две отделни борси е естествено предвид специалния статут на ВЕИ. Прилагането на този модел ще доведе, от една страна, до отпадане на външното регулиране на цените, дейност която в момента се извършва ДЕКВР. От друга, в резултат на равните условия за съревнование би следвало разходите на обществения доставчик да намалеят. Разходите по въвеждането му?

Други важни мерки от дългосрочно значение:

- **Прекратяване на проекта АЕЦ Белене.** Предвид производствения свръх капацитет на системата, неясните параметри около стойността на централата и растящия размер на разходите, направени за извършването на чисто консултантски услуги, би следвало да се преустанови проектът поне до реформиране на енергийната системата. Едва след подобряване финансовото състояние на публичните дружества в сектора и изграждането на прозрачно функциониращ пазар, би могла да се разгледа отново възможността за развитие на АЕЦ Белене.
- **Фокус върху енергийно-ефективна икономика.** Приоритет на бъдещата секторна политика би трябвало да бъде драстичното подобряване на енергийната ефективност в дългосрочен план. Основните инструменти за постигане на това са мащабното саниране на сгради, инсталациите на енерго-спестяващи машини в индустрията, закупени по ОП „Конкурентноспособност“, и въвеждането на смарт-гридове за минимални загуби по преноса и разпределението на електро-енергия.

Очаквани резултати: Създаване на пазарна среда, която наಸърчава енергийните компании и индустрията да подобряват управлението на процесите си и да инвестират в енергийно-ефективни технологии за генерирането, преноса, разпределението и използването на енергията. **Чрез вътрешни оптимизации в рамките на системата, променена регулация и предоговаряне се очаква да се реализират годишни спестявания от 300 до 400 млн. лева, които да бъдат пренасочени към балансиране на енергийния сектор.**

Подкрепа за експортно-ориентирани предприятия

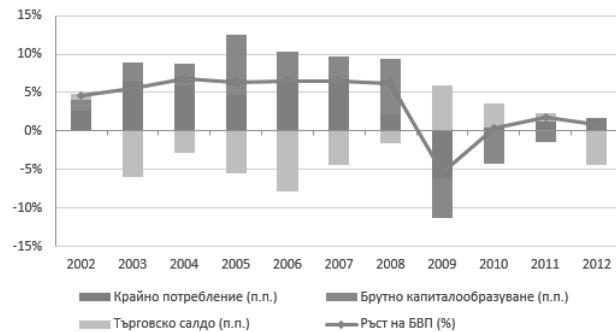
Настояща ситуация: През последното десетилетие ръстът на българската икономика бе задвижван основно от политики за подобряване на бизнес условията и запазване на макроикономическа стабилност. Пътят към висок растеж през следващите периоди преминава през подобряване на търговското салдо и адаптиране на модел на икономическо развитие, разчитащ на силен експорт.



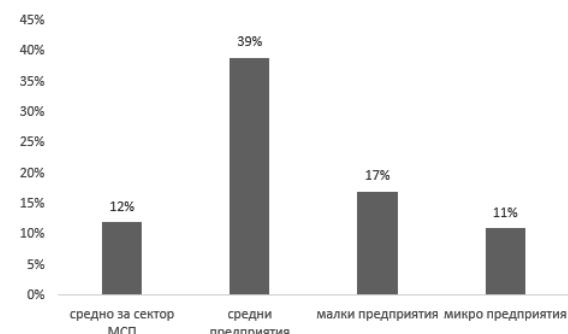
В периода 2000-2008, икономиката на България растеше с почти 6% на годишна база. Нетният ефект от външната търговия връху растежа на БВП обаче беше отрицателен т.е. вносът растеше по-бързо от износа. Доброто представяне на икономиката основно се дължеше на повишаващото се потребление и бума на инвестициите, които настъпиха в резултат

подобряването на условията за правене на бизнес и въведените улеснения пред навлизането на чуждестранни инвеститори в страната. С настъпването на икономическата криза, през периода 2009-2011 последваха рязък спад в инвестициите и потреблението, а експортът се превърна във водещия фактор за икономическото представяне на страната. През 2012г. търговското салдо на страната отново е отрицателно, а ръста на икономиката незначителен. Доброто представяне в нетния експорт основно се дължеше на покачване на търсенето и цената на метали, текстил и хани на международните пазари. Очаква се в следващите няколко години с отшумяването на кризата и успокояването на пазарите, нетната външна търговия отново да има по-скоро негативен ефект върху ръста на икономиката. Не е необходимо това да бъде сценарият пред България.

Фирмите с износна ориентация показаха, че са особено пресpektивни. При активна политика за насърчаването им и подпомагане стъпването на чужди пазари, те могат да бъдат двигател на икономическото развитие и на технологичния напредък на страната. Дори сега **българските предприятия, които имат производствено-експортен потенциал, са едва 14%, но генерират 26% от заетостта в икономиката и 30% от приходите.** От друга страна, МСП-тата все още имат слабо изложение към чуждестранните пазари т.е. съществува сериозен потенциал за развитие в бъдещите периоди.



Фигура 10 Двигатели на растежа на БВП за периода 2002-2012г



Фигура 11 Процент от МСП, които са участвали на изложение или панаир през 2011г.



Към момента почти половината от износа идва от сировини и материали (43%), при които добавената стойност е много ниска. От друга страна, високо технологичните стоки представляват далеч по-малка част от общия експорт. Ето защо, вносьт лесно изпреварва в ръста си износа. В следващите периоди следва провежданите политики да са насочени както към поощряване развитието на традиционно силни за страната сектори, така и на производства с голяма добавена стойност и експортен потенциал. Това може да бъде постигнато, от една страна, чрез по-ефективно функциониращи институции и намаляване на административната тежест и, от друга, чрез насърчаване на излизането на международни пазари на предприятията.



Фигура 12 Разделение на експорта по направления

Механизъм на промяна: Основната цел пред предлаганите мерки е въвеждането на модел за развитие на икономиката, който да задвижва стабилен растеж в дългосрочен план.

България вече премина етапа, на който политиките на макроикономическо ниво биха могли да бъдат двигател на растежа, което налага да бъдат провеждани икономически политики на ниво сектор. Необходимо е да се създадат стимули за повишаване конкурентноспособността на предприятията в пресpektивни сектори, които да се превърнат в двигател на висок икономически растеж.

Предвид малкия размер на вътрешния пазар и все още по-ниските доходи в България спрямо ЕС-27, развитието на успешни производства може да се осъществи само в рамките на **стратегия, основана на износа**. Ето защо, предлаганите мерки са насочени към приоритизиране на група от сектори, насърчаване експортната ориентираност на предприятията в тях и оказване на подкрепа при излизане на международните пазари.

Износната стратегия създава допълнителни предимства, като чрез **повишена конкуренция стимулира самия сектор**. Още повече по-бърз ръст на износа спрямо вноса, от макроикономическа гледна точка, **подобрява състоянието на платежния баланс на страната**, а от там и на цялостната макроикономическа и финансова стабилност.

Предложени мерки: Първата част от предложената стратегия е фокусирана върху селекцията на приоритетни сектори с износна ориентация и потенциал да генерират значителен икономически ефект. В тези сектори би следвало България да има изразени конкурентни предимства като



благоприятно географско разположение, достъп до пазарите на ЕС, сравнителна обезценост с човешки ресурси, все още ниски разходи за труд. Допълнително, тези сектори трябва да могат да генерират **регионална заетост и да обезпечат по-балансирано развитие**. Следва да се подчертава, че тези сектори е необходимо да не ограничават заетостта до кадри с едно и също ниво на квалификация, а наемат служители с различни умения и опит (пр. ИТ сектора се нуждае както от високо квалифицирани специалисти, така и от по-ниско квалифициран труд за сглобяване на готовите продуктив сектор Електроника и електротехника).

Примерна селекция и кратка обосновка на избора:

1. Хранително-вкусова промишленост и земеделие

България разполага с отлични условия за отглеждането на растителни култури. Освен това страната е с традиции в хранително-вкусовата промишленост, като през 70-те е вторият по големина износител на вино в света след Франция. Днес преработвателният сектор създава работни места за 80 000 души, като предприятията са сравнително равномерно разположени в шестте региона на страната. Българските фирми се възползват от високото качество на произвежданата от земеделците продукция, дългогодишните традиции в някои от индустриите, ниските разходи за труд и за закупуване или наемане на земеделски земи.

2. Химически продукти, каучук и пластмаса

България има сериозни традиции в химическата индустрия. В 1980-те е представлявала 17% от производството и 21% от износа на страната. През 2011 секторът генерира оборот от около 4,9 млрд. лв. и работни места за 74 800 души. Предприятията са разпръснати сравнително равномерно из страната. Конкурентните предимства на българските фирми в химическата индустрия идва от сравнително ниските цени на влаганите материали, високата производителност на труд, високите екологични стандарти и благоприятното географско положение.

3. Транспорт и логистика

Благоприятното географско положение на България предоставя лесен достъп до пазарите на Европейския съюз, Русия, Източна Азия и Северна Африка. Ето защо транспортния и логистичен сектор е добре развит в страната. За 2001 той представлява около 5% от икономиката или 5,1 млрд. лв. като в него са заети над 150 000 души. През следващите години се очаква подобряването на инфраструктурата да продължи, а с него и условията за развитие на бизнес в този сектор да станат още по-благоприятни.



Втората част от стратегията е прилагане на политики за насърчаване и подпомагане износната ориентация на предприятията в приоритетизираните сектори. Подпомагането, от една страна, минава през намаляване на административната тежест (виж частта дигитално управление), а от друга през проактивно създаване на стимули.

Мерки за насърчаване и подпомагане:

- Подпомагане създаването на търговски взаимоотношения с чуждестранни партньори и отраслов маркетинг чрез държавните институции – делегации, представителства, администрации обслужващи компаниите.

Тази стъпка е отдавна залегнала сред дейностите, които институциите следва да извършват, резултатите обаче са ниски в сравнение с постиганите от други страни. Необходимо е да се постави акцент върху провеждането на редовни срещи с чуждестранни компании с цел проучване на нуждите им, промотиране на българските производители и свързване с бизнес асоциациите. Съдействието за участие на търговски изложени, бизнес-форуми и др. Би следвало да се предоставя публичен отчет за проведената дейност, постигнатите резултати и оценка от страна на бизнеса за извършената работа. Освен това службите по търговско-икономическите въпроси (СТИВ) е необходимо да публикуват анализ на икономическата обстановка в съответната страна и да предоставя широк спектър от консултантски услуги на заинтересованите предприятия.

- Кредитни линии при преференциални лихвени условия чрез Българската банка за развитие и приоритетно насочване на евросредствата към предприятия с експортна ориентация.

Портфолиото от услуги, които ББР би следвало да предоставя, трябва да включва основните видове финансови инструменти, използвани от експортните предприятия – дългосрочни инвестиционни кредити и гаранции по експортната дейност – за участие в търгове, добро изпълнение, срещу търговски риск и др. Освен това е важно да се предоставя на финансиране за развитие на иновативни и рискови идеи в съответните сектори, което да доведе до повишаване на конкуренцията.

- Пренасочване на системата на образованието към обучение на необходими кадри за тези сектори чрез механизма на промяна на държавната поръчка.

За устойчивото развитие на избраните сектори следва да се реформира образователната система, така че да се подобри драстично комуникацията между бизнеса и образователните институции. Би следвало да доведе до намаляване средната възраст на наетите в секторите и подобряване на уменията, с които те разполагат.



- Създаване на национални секторни съвети, включващи представители на бизнеса, на научните среди, на секторните асоциации, на местната и централна администрация, които да приемат и приложат мерки, необходими на сектора.

Очаквани резултати: Вече съществуват наложени успешни модели на развитие и установяване на международните пазари, като текстилно производство, винарство, информационни технологии. Стимулирането на приоритетни и икономически изгодни производства ще подобри състоянието на платежния баланс на страната, като целевата стойност е положително салдо в размер на 3-5% от БВП на България. Приоритетните сектори се очаква да генерира значителна заетост, като в средносрочен план безработицата в България достигне естествената си норма от 6%.

Преструктуриране на държавната собственост

Настояща ситуация: Към настоящия момент държавните предприятия и търговските дружества с мажоритарна държавна собственост под обхвата на ПМС 114/2010 г. възлизат на 239 броя, като собствеността е силно концентрирана в три министерства – Министерство на здравеопазването (69 бр.), Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (46 бр.), Министерство на регионалното развитие и благоустройството (45 бр.) и. В рамките на МЗ попадат част от болничните заведения, в МИЕТ са някои от предприятията свързани със сектора на енергетиката, а в МРРБ – ВиК дружествата. От особен интерес са и 23-те предприятия под ръководството на Министерството на Транспорта Информационните Технологии и Съобщенията (МТИТС), сред които са летищата, пристанищата, железниците, пощите и др.

На практика, повече от 100 предприятия изпълняват несвойствени дейности за държавата, което комбинирано с неоптимално управление, генерира значителни финансови загуби и нагнетява социално напрежение.

„Български пощи“ ЕАД, например, е на загуба от 11,3 млн. лв. за 2012 г.. За 2011 дружеството отчита печалба от 11,2 млн. лв., но едва след превод от бюджета в размер на 22,7 млн. лв. като „компенсация на несправедлива финансова тежест от извършването на универсална пощенска услуга“. Освен слабите финансови резултати за неконкурентноспособността на предприятието е показателен и непрекъсващият спад в пазарния му дял - от 50% в 2004 до 22,2% в 2012г.²⁸ При запазване на сегашната динамика, „Български пощи“ ще продължи да губи пазарни позиции и ще бъде постепенно изместено от частните оператори. Ето

²⁸ Пазарният дял е измерен като процент от приходите в сектора на пощенските услуги

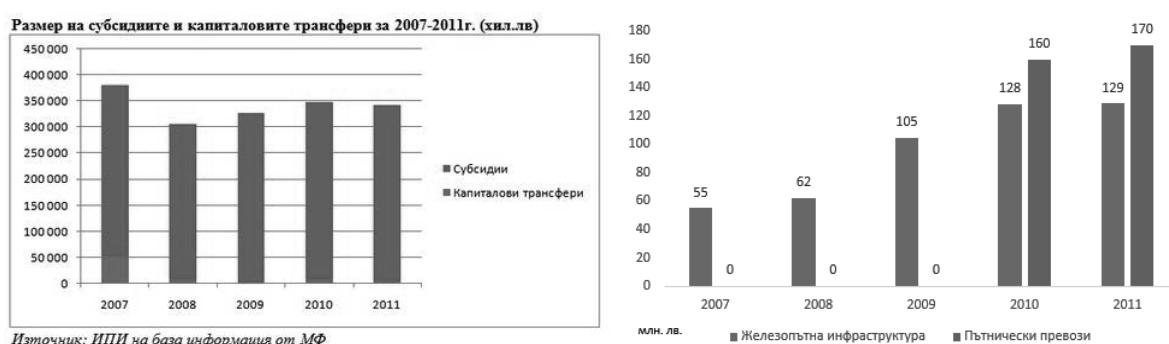


защо най-добра би била приватизация, докато предприятието все още е водещ оператор и пазарната му стойност е сравнително висока.

Подобна е ситуацията и с други държавни дружества. Субсидиите към националните компании Железопътна инфраструктура и Пътнически превози за периода 2007-2011г. са в размер на над 800 млн. лв., докато качеството на предлаганата услуга остава изключително ниско.²⁹(За състоянието на болничната инфраструктура виж секция „Оптимизация на болничната помощ“. За ситуацията в сектор енергетика и предприятията собственост на МИЕТ виж секция „Балансиране на енергийната система“).

Сегашното влошаващо се финансово състояние на публичните предприятия резултира в растящо социално напрежение. Такъв, например, беше случаят с протестите на работещите във ВМЗ Сопот. А преди това стачни действия имаше в НКПП, различни болнични заведения и др.

Фигура 18: Размер на субсидиите и капиталовите трансфери към държавните предприятия за периода 2007-2011 (вляво); Фокус върху субсидиите към НКЖИ и НКПП (вдясно)



Механизъм на промяна: В средносрочен план до 5 години следва изцяло или частично да се приватизират или закрият поне 50% от тези държавни предприятия, като това става преимуществено чрез капиталовия пазар или чрез намиране на стратегически инвеститор. Останалите предприятия следва също да бъдат листнати на БФБ, което да ги постави под обхвата на ЗППЦК и да гарантира максимална публичност за техните операции. Допълнителната публичност ще улесни обществения контрол и защитата на държавния финансов интерес.

В дългосрочен план приватизацията на държавните дружества би следвало да се обвърже с либерализация на съответните сектори за подобряване на качеството на предлаганите услуги и конкурентноспособността на предприятията в тях.

²⁹Източници: МФ, КРС, ИПИ



Предложени мерки: Реформата следва да включва амбициозна приватизационна програма, целяща намаляване на броя и активите на държавните предприятия. Приоритетно следва да бъдат приватизирани несвойствените предприятия от системата на МТИТС и МИЕТ:

- **Български пощи (БП)** – Първите стъпки биха могли да включват оптимизация на структурата на пощенските станции. Към края на 2012 дружеството разполага с 2981 станции, като 52% от тях са в села с население под 800 жители, а 7% - в села с по-малко от 150 жители. А също така и предоговаряне на условията на колективния трудов договор, което да позволи промяна на броя на личния съста. В последствие би следвало да се осъществи активен маркетинг за продажба на пощите на чуждестранен инвеститор с опит във физическата доставка на писма и колети. А също трябва да се подчертава премахването на социалната функция на пощата и да се потърсят алтернативни начини за предоставяне на пощенските и други услуги в малки населени места (трансфери чрез банки и банкомати, плащане на сметки в кметство или дистанционно по интернет и т.н.)
- **Български държавни железници (БДЖ)** – премахване на холдинговата структура и прехвърляне на активи към отделните структури, последвано от незабавна приватизация на Товарни превози. Трета стъпка би могла да бъде нормативна промяна, премахваща социалната функция на Пътнически превози. А след нея намаляване на броя нерентабилни релации и приватизация и на останалата част от предприятието. Предвид структуроопределящото значение на холдинга следва да се търси стратегически инвеститор.
- Листване на борста на всички предприятия от сектора на енергетиката, на първо място **Националната електрическа компания, Електроенергийния системен оператор, Мини Марица Изток** и др. Постепенно продаване чрез капиталовия пазар на неконтролиращ дял от тях.
- **ВМЗ Сопот** – предоговаряне на колективния трудов договор със синдикалните структури и приватизация на предприятието чрез намиране на стратегически инвеститор. В процедура следва да се преосмисли целесъобразността на съществуване и на Кинтекс ЕАД.
- Ликвидация на всички несвойствени дейности на държавните предприятия – научни изследвания, консултантски услуги, почивно и туристическо дело и др.
- Въвеждане на външен мениджмънт обвързан с резултатите на предприятията и засилване на функцията на Агенция за държавна



финансова инспекция за ежегоден одит. Резултатите от одита следва да са обвързани с последващото финансиране на предприятията от държавния бюджет.

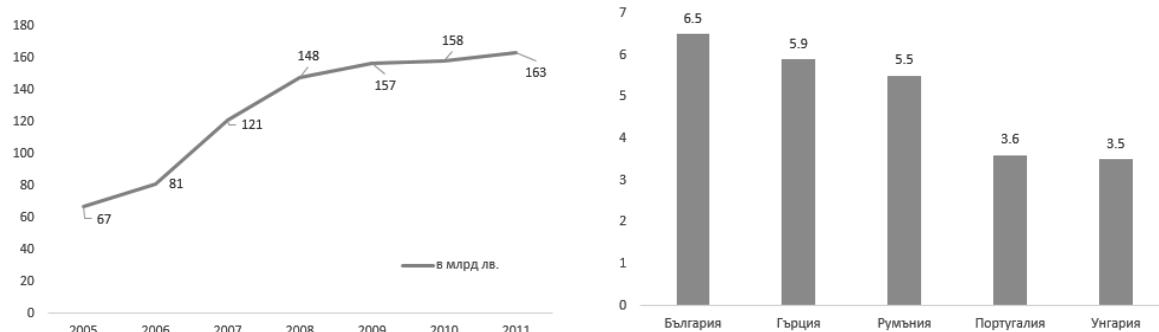
Очаквани резултати: Намаляването на броя държавни предприятия ще доведе до намален риск от бюджетни трансфери и прекратяване на негативни корупционни практики, спестявайки до 100 млн. лева годишно. Допълнителен ефект ще бъде спада на социалното напрежение, което се наслоява в губещите държавни предприятия.

Листването на пакети от акции на БФБ ще разшири и активизира капиталовия пазар, като в средносрочен план може да увеличи общата капитализация на пазара с до 1 млрд. лева.

Подкрепа за МСП

Настояща ситуация: Малките и средни предприятия са гръбнакът на българската икономика. Те представляват 99.8% от общия брой фирми и осигуряват работни места за 1.5 miliona души (т.e. осигуряват 74,8% от общата заетост). Финансовата криза и икономическата рецесияобаче, доведоха до драстично влошаване на платежоспособността им. За последните шест години междуфирмената задлъжност нарасна 2,5 пъти до над 163 млрд. лв., а българските компании заеха първо място в Европа по загуби от неосъществени плащания като % от годишния им оборот. Налице е остра нужда от свежо финансиране. **Към началото на 2012г. 69% от МСП-тата изпитват силни финансови затруднения, а 54% се опасяват от скорошен банкрот.**

Фигура 19: Развитие на междуфирмената задлъжност през последните 6 години (вляво); Средни загуби от неизвършени плащания като % от оборота на фирмите за 2012г., избрани държави (в дясно).





Допълнителни проблеми могат да бъдат видени и в начина, по който МСП използват новополучените кредити, като инвестират в погасяване на стари задължение, а не в инвестиции в нови мощности и технологии. Накратко, малките и средни предприятия в България на този етап имат нужда както от финансови средства, така и от конкретни консултантски услуги, които да подпомогнат развитието им. Обвързването на двете е единственият начин да се осигури ефективното им взаимодействие.

От административна гледна точка все още съществуват предизвикателства пред страната за достигане на нивата в ЕС. Към момента регистрацията на фирма в отнема 18 дни, чрез 4 процедури с такса за регистрация от порядъка на 100-150 лв и минимален капитал от 2 лв. Докато последният показател поставя страната на добра позиция в регионален и международен план, то по отношение времето за регистрация сме на горни позиции в регионален и глобален план (в някои държави достига до няколко часа).

България е на едно от последните места по показателите на Световната Банка "DoingBusiness" по брой и честота на данъчни плащания, време необходимо за плащане на трите основни данъка (ДДС, ДОО, корпоративен данък), разход за принудително прилагане на неизпълнени договорни задължения (като % от иска).

Страната е на последно място в ЕС по умения и инновации в МСП по основните показатели:³⁰ вътрешни инновации, инвестиции в изследователска дейност, транс-границно изследователско сътрудничество, въвеждане на нови продукти и иновативни процеси, секторна кълстерилизация, обучение на наетия персонал, онлайн търговия и защита на интелектуалната собственост.

Механизъм на промяна: За излизане от сегашната ситуация следва да се окаже подкрепа на МСП в две направления, съответно с краткосрочна (хоризонт от 1-2 години) и средносрочна (3-5 г.) насоченост. **Първо, трябва да се приведат в действие финансови инструменти, които да улеснят достъпа до широк фонд от евтино финансиране**, какъвто например са европейските програми за развитие. **Второ, активно трябва да се асистира на МСП-тата за стъпване на нови пазари и повишаване експортната им ориентираност.** Този тип подкрепа ще създаде основите за висок растеж в следващи периоди.

Необходимо е да се вземат предвид характеристиките на МСП при законодателни промени и където е възможно да се улеснява административната тежест и съществуващите нормативни норми.

³⁰Източник: SBA Fact Sheet 2012



Предложени мерки: Преди всичко следва да се въведе принципа „Мисли първо за малките“ според Актът за малкия бизнес на ЕК, който да обезпечи диференциирани и значително облекчени административни процедури за микро-, малките и средни предприятия. Това важи с особена сила за регуляциите към тях и очакванията за счетоводно отчитане и докладване.

Основен приоритет е въвеждането на „МСП Тест“, който служи за оценка на въздействието на бъдещите законодателни и административни промени върху МСП и вземането предвид на получените резултати при изготвянето на законодателни промени. На практика целта му е да съществува законодателно разграничение между микро, малки, средни и големи предприятия като гаранция за пропорционално разпределение на нормативната тежест. Основни измерители на въздействието следва да включват: предварителна подготовка от страна на бизнеса, изискуеми документи, начин и място на подаване (дали цялата процедура ще се извършва на едно гише, по електронен път или пред компетентния орган), време за придобиването им, честота на подновяване, съпътстващи и последващи дейности. На МСП могат да се оказват такси с намален размер и диференциирани данъчни ставки според размера на бизнеса с цел равнопоставеност. Тестът трябва да съпътствава всеки проектозакон, като прави обобщение за влиянието и върху малкия и среден бизнес, като взема предвид размера на предприятието, където е уместно. При негативни резултати на законодателните промени върху МСП и значително увеличение на административната тежест, обхватът им трябва да изключва МСП, особено микропредприятията.

Административната тежест е основен проблем за малкия бизнес. Няколко стъпки могат да бъдат въведени за облекчаването им: ускоряване на регистрацията по ДДС (от 9 на до 2 дни), въвеждане на електронен прием на всички изискуеми документи и единно гише за информация и регистрация. Основни заложени мерки за интернационализация са съкращаване времето за подготовка на документите завнос и износ от съответно 9 и 13 дни на 5 дни. За настърчаване на е-търговията биха могли да се намалят разходите за сдобиване на документи за износ с до 20 %. Необходимо и намаляване на бюрократичното затруднение за закриване на фирма до под година.

Развитие на единните точки на контакт в „Единно гише“ с цел улесняване и ускоряване на процедурите по регистрация на фирма. Сред преимуществата са и намаляване на таксите, повече регистриран бизнес, а оттам финансови ресурси и работни места. Наред с това пълна електронизация на процеса е наложителна за обслужване на приемачите и обща база данни между институциите.

„Единни точки за контакт“ могат да подпомагат фирми, които желаят да интернационализират дейността си като такива вече функционират в много



европейски страни. Европейската комисия, съвместно с държавите-членки работи за превръщането въвфункционални и удобни за ползване уеб портали с цел намаляване на времето, което новосъздадените и съществуващи компании отделят за административни процедури. Основен плюс, е, че с еднократното подаване на данни, ще отпадне необходимостта от няколкократно подаване на една и съща информация в различни правителствени служби за лицензионни, данъчни или статистически цели.

Необходимо е да се развият инструменти за евтино финансиране, предоставящи кредити с преференциални лихвени условия, изрично насочени към малките и средни предприятия. Макар използването на евросредства по Jeremieчрез търговски банки да има своето място, основна роля следва да поеме Българската банка за развитие. Към настоящия момент ББР има активи от над 1.6 млрд. лева, като под 0.5 млрд от тях са раздадени под формата на кредити към реалната икономика. Разликата следва да се насочи проактивно към развитие на МСП и към кредитиране на експортни предприятия. В случая с преференциалните кредити за МСП, те следва да бъдат обвързани със задължителни безплатни консултантски и бизнес услуги от страна на банката, които да повишат бизнес подготовката на предприятията. Подобна практика вече съществува в ББР, но тя следва да се интензифицира значително.

На малките и средни предприятия следва да се оказва помощ при кандидатстване по европроекти и програми. Тя може да се осъществява не само чрез административния апарат, но и чрез използване и развитие на Мрежата от европейски предприятия (EEN). Основната функция на тази организация е предоставянето на информационни и консултантски услуги за МСП-та. Чрез нея може да се достигне до фирмите на регионално ниво, като се помогне при избора и кандидатстването по европейска програма с подготовката на необходимата документация (особено когато тя е на чужд език). Мрежата оказва сътрудничество на фирмите чрез експертните си познания в областта на обществените поръчки, бизнес контакти, финансиране, иновации, трансфер на технологии, пазарни проучвания и европейско законодателство. Подкрепа на бизнеса в "Enterprise Europe Network" се оказва във всеки етап от бизнес цикъла на фирмата и конкретните й бизнес нужди. Със сходна насоченост е и „Европейският портал за малък и среден бизнес“

Особен фокус следва да се постави и върху повишаване на експортния капацитет на МСП, като това би могло да се постигне по две направления. Първо, чрез Изпълнителната агенция за наследяване на малките и средните предприятия (ИАНМСП) да се асистира за брандиране на българските МСП и излизането им на международните пазари. Второ, да се използва мрежата на EEN от 600 регионални бизнес организации в над 50 страни, за създаване на връзки с чуждестранни фирми с цел обмяна на опит и търговско партньорство.



Следва да се улесни и излизането на МСП на пазари външни за ЕС като се намали административната тежест върху износа. Необходимо е намаляване на разхода и времето за получаване на документи за внос и износ, по които страната е на едно от последните места в ЕС. Времето на издаване на документи за внос и износ трябва да падне под средното за ЕС от около 5 дена, което би означавало да се намали повече от 2 пъти. Разходите, съществуващи издаването на необходимата документация към момента са с над 15 % по-високи от средните за ЕС, което в абсолютни стойности е значително по-голяма тежест за българските фирми. Броя на документите необходими за внос-износ трябва да бъдат намалени двойно от досегашните съответно 6 и 5 броя.

За подобряване на пазарно ориентираната развойна и изследователска дейност финансиране съществуват европейски инициативи за паневропейско сътрудничество между научноизследователски институти, университети, бизнеса и финансовите институции. Такава е инициатива „Еврика“, която спомага за пазарна реализация на резултатите от развойна дейност, в която към момента членуват 39 страни от и извън ЕС. Едно от големите й преимущества е, че е запазена марка за качество и привлича високорисков капитал за развойна цел в реална пазарна среда. Към инициативата е развита и програма „Евростарс“, която отговаря на нуждите на малкия бизнес за участие и финансиране на международна научноизследователска дейност. Бюджетът по програмата е 400 млн. евро.

За наಸърчаване на предприемаческата дейност сред младежите следва да се въведат учебно-тренировъчни фирми към МОН в училищата, които да разясняват и популяризират основни бизнес концепции и канали на финансиране на новостартъриал бизнес. Тези програми биха могли да се провеждат от неправителствени организации по европейски проекти или от специално обучени учители.

Очаквани резултати: Увеличение на кредитите към МСП в портфейла на Българската банка за развитие с 300 млн. лв., което да генерира допълнителна заетост в средносрочен план до 30,000 работни места. Същевременно ще се повиши ефективността и конкурентоспособността на учащищите предприятия, което ще доведе до повишен потенциал за растеж и развитие в дългосрочен план.

Намаляването на административния товар върху фирмите чрез законодателни промени и въвеждането на диференцирана данъчна ставка, „Единно гише“ и МСП тест ще означава значително намаляване на бюрокрацията и потенциално увеличение на БВП с до 1 % и увеличение на предприемаческата активност с около 3% при сегашните 10%. Адаптирането на правилата към нуждите на малкия бизнес ще окаже благотворно влияние върху около 30,000 МСП и



допринесло за реализирането на потенциални спестявания на стойност до 400 млн. лв. за период от три години.