

ИКОНОМИЧЕСКИ ИНСТИТУТ НА БЪЛГАРСКАТА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
**ИКОНОМИЧЕСКИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ**
ECONOMIC STUDIES

Книга 2, 2008 година

СЪДЪРЖАНИЕ

<i>Georgi Shopov</i> – The Bulgarian Pension System (design, pre-reform and post-reform financial status)	3
<i>Дочка Велкова</i> – Промени в публичната пенсионна система и влиянието им върху пазара на труда	22
<i>Искра Белева</i> – Усъвършенстване на административната организация на трудовия пазар в съвременните условия	60
<i>Aysan Şentürk, Emin Atasoy</i> – Comparison of the Accuracy of the Human Development Index with a Discriminant Analysis in the Measurement of Human Development	91
<i>Победа Луканова, Ирена Зарева</i> – Изисквания към системите на образование и професионална квалификация	102
<i>Нина Котева</i> – Производственото обслужване в земеделието – състояние и насоки за развитие в процеса на евроинтеграция	127
<i>Plamen D. Tchipev</i> – Corporate Governance in Bulgaria's Accession to the EU: Corporate Boards Perspective	152
Резюмета на английски език	182

INSTITUTE OF ECONOMICS AT BAS

ECONOMIC STUDIES

Volume XVII

2008, Number 3

Editorial Board

Dr. MITKO DIMITROV (Chief Editor)
Prof. Dr.Econ.Sc. IVAN STOIKOV
Prof. Dr.Econ.Sc. NIKOLA VULCHEV
Prof. Dr.Econ.Sc. NENO PAVLOV
Assoc. Prof. Dr. SVETLA RAKADJIJSKA
Assoc. Prof. Dr. GEORGE SHOPOV
Assoc. Prof. Dr. ISKRA BALKANSKA
Assoc. Prof. Dr. STOYAN TOTEV
Assoc. Prof. Dr. TATYANA HOUBENOVA

International Advisory Board

Prof. ANDRASH INOTAI (Hungary)
Prof. ANTONIA IOSIFOVSKA (Macedonia)
Prof. Dr.Econ.Sc. ATANAS DAMIANOV
Prof. BRUNO DALLAGO (Italy)
Prof. GABOR HUNIA (Austria)
Prof. GEORGE ZAMAN (Romania)
Prof. GEORGE PETRAKOS (Greece)
Prof. Dr.Econ.Sc. ILIA GEORGIEV
Prof. Dr.Econ.Sc. KALIO DONEV
Prof. LULZIM HANA (Albania)
Prof. Dr.Econ.Sc. NIKOLAY NENOVSKY
Prof. RUSLAN GRINBERG (Russia)
Prof. SAUL ESTRIN (UK)
Prof. XAVIER RICHET (France)

DIANA DIMITROVA – secretary

Text editors: Hristo Angelov, Noemzar Marinova

The papers should be sent in Word format, in volume of 40 standard pages (1800 characters with spaces), including tables and figures. References should be listed as footnotes in ascending order. The papers should be accompanied by ½ page of summary and JEL classification. The papers should also include contact information of the author (address, phone, fax, e-mail). The editors will prefer if you use e-mail.

All papers are “double-blind” peer reviewed by two reviewers.

All papers are included in CEEOL library at www.ceeol.com.

Economic Studies is indexed and abstracted by *Journal of Economic Literature/EconLit*.

Address: Institute of Economics at BAS, Aksakov 3, Sofia 1040, Bulgaria

Chief Editor: +359 2 9875 879, e-mail: m.dimitrov@iki.bas.bg

Secretary: +359 2 9875 879; 8104019, e-mail: econ.studies@iki.bas.bg

ISSN 0205-3292

© Institute of Economics at Bulgarian Academy of Sciences, 2008

CONTENTS

<i>János Kornai</i> – What Does “Change of System” Mean?	3
<i>Stefka M. Koeva</i> – Private Markets and Political Markets: A Comparative Analysis	34
<i>Nina Yankova</i> – Differences in Development of the Territorial Entities in the Country for the Period 2003-2004	58
<i>Yana Kirilova</i> – Differences in the Investment Capacity of the Territorial Entities – State and Changes	69
<i>Georgi Shopov</i> – Social Differences between the Territorial Entities – State and Changes	94
<i>Nikolay Chkorev</i> – Ecological Parameters and Territories	114
<i>Krassimira Kuneva, Nina Koteva, Mimoza Mladenova, Violina Hadgieva, Maria Risina, Minka Atanassova-Chopeva, Hrabrin Bashev</i> – Direct Payments and Development of Agricultural Companies in Bulgaria	138
Summaries in English	167

THE BULGARIAN PENSION SYSTEM (design, pre-reform and post-reform financial status)

The scientific objectives of the presented study are: (i) to provide an analytical overview of the main characteristics of the Bulgarian pension reform; and (ii) to present its financial aspects related to the pre-reform and post-reform deficit of the PAYG pillar. Several conclusions regarding the background, parameters and financial status (current and projected) of the Bulgarian pension system are summarized. Recommendations concerning the implementation of a mechanism for a regular external monitoring and evaluation of the pension system's development respecting the provisions of the adopted National Strategy and the necessity to develop a new National Strategy for the further improvement of the pension system are suggested as well.

JEL: H53, H55

I. Introduction

The economic, social and political need of reforming the pension insurance system in Bulgaria was clear still in the beginning of the 90's. The decline in the living standard of the elderly people, the high economic price of this system and its low efficiency were some of the major (but not the only) arguments. The postponement and the delay of the reform do not make it less needed but only more painful. The unstable financial situation was one of the most difficult problems of the pension system till the end of 1999. A number of negative consequences resulted from it, which influenced not only the internal situation and features of the system (and respectively its beneficiaries), however they had a broader social and economic impact (situation of the state budget, fiscal policy, social peace, etc.).

The type of the system was inherited from the socialist times. At the beginning of the transition the social security system in Bulgaria was entirely state-owned and it comprised (i) one universal social insurance regime covering the predominant part of the economically active persons and (ii) a social insurance regime with a very limited scope - for craftsmen and people with freelance professions. The universal social insurance covered the main social risks according to the Convention 102/1952 of the ILO. This regime was based on the universal and mandatory pension insurance of all employed people. The pension system was PAYG type. The contributions were entirely paid by the "employer" (the state firms, state institutions, etc.) and they were "general" (i.e. without any differentiation and specification by

¹ Mr. Georgi Shopov, Ph.D. is Senior Research Fellow at the Institute of Economics, Department "Macroeconomics", phone: 810403, shopov_george@mail.bg.

insured risks). The contributions were accumulated by the state budget which was the main financial source for the social security system (including for the pensions). The “State Social Security” Fund was an integrated part of the state budget (till 1995). The access to pension rights depended by (a) the length of the labor service and (b) the age. The requirements were very liberal – e.g. for a man working III category of labor: 25 years contribution period and 60 years age (for women the conditions were respectively 20 and 55 years). The amount of the old-age pensions was equal to 55% of the average wage received during the 3 working years chosen by the pensioner from the last 15 working years. The main weaknesses of the inherited pension system are evident: state character; liberal conditions for access to pensions; non-accounting of the entire insurance contribution of the person; lack of target contributions for particular insurance risks; the insurance burden was entirely for the employer, etc.

During the 90's many parametric changes aimed at the financial stabilization of the pension system has been implemented². Despite this, starting in 1990 and during the whole transition period, the own source revenues of the pension system from contributions were significantly lower than its expenditures – in 1991, 1993, 1994 the deficit was higher than 20% and it was covered by transfers from the state budget. The actuarial estimates from the end of the 90's clearly indicated financial collapse of the existing pension system and growing accumulated deficit reaching up to 22% of the GDP. This deficit resulted mainly from the inadequate architecture of the pension system allowing liberal access to pension rights (respectively generating large expenditures) and inability to provide sufficient own source revenues that would financially ensure these rights. This is why and – in the existing at that time favorable policy context, a national pension reform strategy was designed in 1998-1999 and the new pension system was introduced in 2000.

In this context, *the objectives of the presented study are* to provide an analytical overview of the main characteristics of the Bulgarian pension reform and to present its financial aspects related to the pre-reform and post-reform deficit of the PAYG pillar.

1. Main Characteristics of the Reform and Structure of the Bulgarian Pension Model

The Bulgarian pension reform is based on the *concept of the well known “three - pillars model”³* which relies on the “security through diversity”⁴. No other complete concept - an alternative to the three-pillar model, was presented in Bulgaria during the preparation of the reform in 1998-1999. On the other hand, there should be

² For more details see Shopov G. “The financial stabilization of the pension system in restructuring”, Sofia, 2001 (in Bulgarian), page 31-41.

³ This model was first described and proposed in 1994 by the World Bank in the report “Averting the Old Age Crisis. Policies to protect the old and promote growth”, published by the Oxford University Press.

⁴ “Security through diversity” is the title of the Polish strategy for reform of the pension insurance.

mentioned the influence of external factors as international institutions and donors, which supported decisions targeted at the introduction of the three-component model.⁵ The *main objectives* of the pension reform and the modernized pension insurance system defined in the Mandatory Social Insurance Code - MSIC⁶ are as follows:

First, increasing the general level of pension protection aiming at provision of better material status of the present and future pensioners.

Second, achieving financial stabilization of the pension system in mid-term and long-term plan.

Third, enriching the architecture of the pension insurance system by substituting the one-pillar pension system for the three-pillar pension system and by diversifying the pension insurance forms.

Fourth, regularizing the public relations in the area of mandatory social insurance in a new modern way corresponding to the deep changes in the public, political and economic structure and situation in the country.

Fifth, the deep changes in the mandatory pension insurance should provide its unification in two directions: (i) Internal unification – not allowing excessive segmentation of the system; (ii) External unification – compliance with the EU requirements (*aquis communautaires*) and accounting for the international requirements and standards set in documents on which the Republic of Bulgaria is a party.

The *main principles* of the reform are as follows:

1. Pluralism in the types and forms of pension insurance combining: public and private insurance; mandatory and voluntary insurance; universal and

⁵ For more details about “why exactly the three – pillar model has been chosen and implemented” and what the policy context of the pension reform has been at the end of the 90’s, see Shopov G. “Bulgarian Pension System in Restructuring”, in the book “Ten Years of Economic Transformation”, Volume III - Societies and Institutions in Transition, in: Studies in Industrial Engineering and Management, No 16, 2001, Lappeenranta University of Technology (Finland); “The Pension Reform in Bulgaria: Bridging Social Policy Research and Policy Making (an episode study)”- <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=203> and <http://www.club2000.org> ; Shopov G. “The Policy Context of the Pension Reform and the link “research-policy”, Revue “Economic thought”-Bulgarian Academy of Sciences-Institute of Economics, 2005.

⁶ See “Strategy for pension reform in Bulgaria”, report of the governmental work group on the pension reform approved by the Government and the Parliament (1999); Code for Mandatory Social Insurance - CMSI adopted in 1999 by the Parliament and in force since 2000; J. Hriskoskov “Mandatory social insurance – changes, nature and contents of the Mandatory Social Insurance Code”, in: “The Bulgarian pension model”, published by the United States Agency for International Development, Pension Reform Project, Sofia, 2000, p.12.

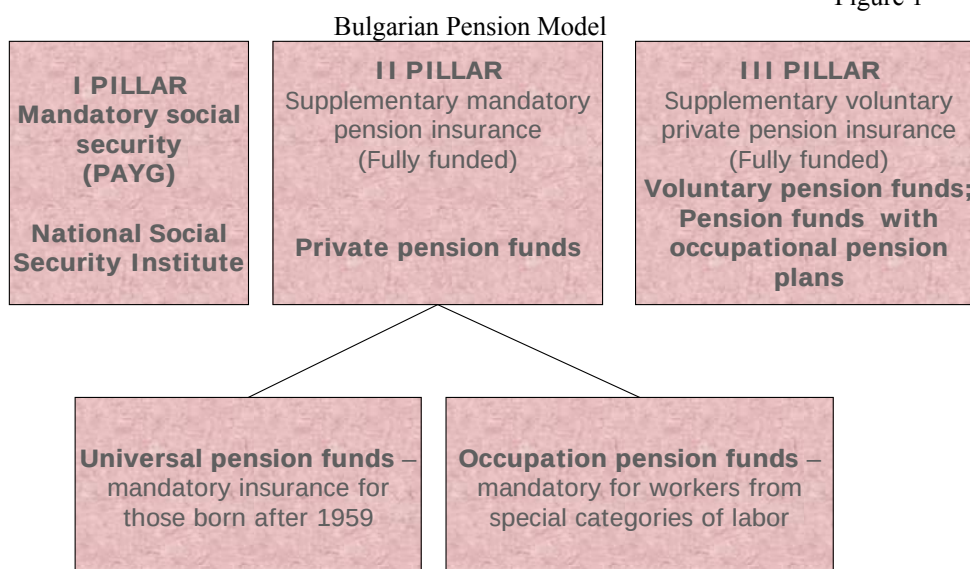
occupational insurance; pay-as-you-go and capital-funded insurance; the principle of defined contributions with the principle of defined pensions.

2. Diversity in the pension system architecture consisting of three main pillars. Therefore there is a dispersion of the risks, typical for each type of pension system.
3. Strict observance of the national solidarity principle in all dimensions and manifestations: among generations; among economic agents (employers, employed and self-employed); among high and low income groups of insured persons.
4. Incentives for employers, employed and self-employed to participate in the pension insurance system and to pay the legally due insurance contributions.
5. Provision of more adequate link between insurance rights and insurance contributions.
6. Decreasing the insurance burden and more equal and more just distribution among employers, employed and self-insured persons.
7. Support for the development of the capital market and generation of additional resource capacity for economic growth through the development of the second and third pillars.

Pillar Design

The current earnings related pension scheme in Bulgaria comprises the following three main components (See Figure 1) in compliance with the objectives and principles of the pension reform.

Figure 1



The first pillar encompasses the public system for mandatory pension insurance. It is a defined benefit scheme financed on a PAYG basis. The pillar is managed on a tripartite principle and is administered by the National Social Security Institute - NSSI.

The second pillar is a scheme for supplementary mandatory fully funded defined contribution pension insurance. This pillar includes two types of supplementary mandatory pension insurance – occupational and universal. *The supplementary insurance in an occupational pension fund* is mandatory for everyone working under the conditions of first and second labor categories. It works on the basis of a personal contract between the pension-insurance company and the insured person. The aim of this component is to make available possibilities for early retirement of the persons working under the conditions of first and second labor categories by providing a fixed-term occupational pension. *The supplementary insurance in a universal pension fund* is mandatory for the persons born after 1959. Insurance in such fund entitles to: (i) supplementary life pension **after** becoming eligible to old-age and length of insurance pension; (ii) lump sum or installments payment of the accumulated amount in the personal account paid to the heirs of a deceased member or pensioner of the universal fund. The pension funds are managed by private pension fund companies.

The third pillar encompasses the supplementary voluntary fully funded pension insurance. It is similar to the second pillar but the participation of employers and insured persons (employees and self-employed) is on voluntary basis. This pillar is private as well.

The introduction of a pension system with such design corresponds to important objectives, tasks and principles set in the pension reform strategy. This system combines two main types of pension schemes (pay-as-you-go and capital funded types); the risks of each of these schemes are dispersed (e.g. demographic factors – major risk factor for the first type and the sharp fluctuations of the capital markets – major risk for the second type); combination of public type (the first pillar) and private type (second and third pillar) insurance and management; combination of the principle of defined pensions with the principle of defined contributions, etc. That design also has basic social-economic functions of the insurance system as distributive and redistributive functions, stimulation of savings and support for the economic growth.

These main pillars are supplemented and supported by a “zero” (non-contributory) pillar and by the “fourth” pillar (healthcare) – see Table 1.

Table 1

Structure of the Bulgarian Pension System (2007)

	Pro- vision	Coverage	Type	Function	Financing	Generic Benefit	Benefit Indexation	Taxation		
								Contributions	Investment Income/Capital Gains	Bene-fits
Zero-Pillar (Non-contributory): Non-contributory pensions: - military disability - citizen's disability pension; - social disability pension. - old-age social pension; - personal pension	Public	Universal	Life time or for the period of disability	redistributive	Tax revenues	Amounts fixed by the law	Annually – as % of the old-age social pension	Na.	Na.	Exempt
		Means tested	Life time				Percentage equal to 50% of the CPI (previous year) + 50% of the average insured income growth (previous year)			
First Pillar (Earnings Related)	Public	mandatory	PAYG	Insurance	% of individual earnings (contributions paid by the employer and the employee)+ tax revenues	Benefit calculated on the basis of length of the contribution period and the value of the individual coefficient of the pensioner (equal to the level of the individual insurance income divided by the average insured income for the same period)	Percentage equal to 50% of the CPI (previous year) + 50% of the average insurance income growth (previous year)	Exempt	Na.	Exempt
A) Second Universal Pillar (Earnings Related)	Private	Mandatory for all born after 1959	DC	Insurance	% of individual earnings. Contributions paid by the employer and the employee	Life time annuity based on capital accumulation (projected)	Depends on options chosen.	Exempt	Exempt	Exempt
B) Second Occupational Pillar (Earnings Related)	Private	Mandatory for all working in risky environment	DC	Insurance	% of individual earnings. Contributions paid by the employer	Fixed term early pensions based on capital accumulation in the individual account	Depends on options chosen.	Exempt	Exempt	Exempt
Third Pillar (Voluntary)	Private	voluntary	DC	Insurance	voluntary contributions	pension from capital accumulation	Depends on options chosen.	Exempt	Exempt	Taxed
A) Fourth Pillar (Mandatory Public Healthcare)	Public	mandatory	Na.	insurance	% of individual earnings+ tax revenues	Specified health service package	Na.	Exempt	Na.	Exempt
B) Fourth Pillar (Voluntary Private Healthcare)	Private	voluntary	Na.	insurance	voluntary contributions	Supplementary health service package (contracted)	Na.	Exempt	Na.	Exempt

Non-contributory schemes for elderly people in Bulgaria (a special focus)

The social security of the elderly people in Bulgaria is provided through the two main branches of the social safety net – social insurance and social assistance. This system, with exception of the second and the third pillar of the pension's model, is state owned. It combines the targeted contributions and targeted benefits with general (tax) revenues and universal benefits: the pensioners (who, as default, are beneficiaries of the pension system) can receive social assistance benefits under the universal national schemes for poverty alleviation. They are also eligible for the services provided by the universal public healthcare insurance system – their healthcare contributions are totally paid by the state budget. This diversity allows the system to be more flexible and adaptable to the changing economic and social conditions in the country.

(A) More specifically, as it can be seen in table 1, the “zero” pillar provides *non-contributory pensions*, i.e. – the existence of classical social insurance contract (relationships) is not mandatory. The main beneficiaries of the benefits provided by this pillar are the people which disability has resulted during their military service (“military disabled pensions”), or during the fulfillment of their “citizen's duties” (“citizen's disability pensions”); this group includes also pensions for 70 and more years old non-insured persons (“social old-age pension”), social disability pension (70% and more loss of working capacity) and some special pensions – “personal pensions” (the beneficiaries are personally defined by the Council of Ministers) and “pensions for very special merits” (the beneficiaries are personally defined by the Parliament).

The Bulgarian pension system includes also a non-contributory income-tested social pension provided to elderly persons not collecting a pension. The main eligibility requirement for social old-age pension is the person to be at least 70 years old and the average income per family member (or personal income if the person lives alone) to be lower than the so called “guaranteed minimum income” for a 12 month period. The guaranteed minimum income is used for determining the amount of the social benefits in the social assistance system and its amount in 2006 is BGN 55.

The amount of the social pension is determined annually by the Government according to the general rule of pension indexation - its percentage is equal to 50% of the CPI (previous year) + 50% of the average insured income growth (previous year). The actualization is usually made in the middle of the year (July 1st). Since January 1st, 2006, the level of the old-age social pension is BGN 63, or 17,7% of the average wage (BGN 355; 2006). The social pensions, as other non-contributive pensions, are paid by the fund “Pensions not related to labor activity“, which is financed through transfers from the state budget.

In 2005, the number of social pension beneficiaries has been 4 592 or 0.20% of the total number of pensioners. This low scope is due to the fact that the people from this age group have worked during the socialist time when the paradigm of “full employment” and respectively – the full social insurance coverage has dominated which means that most of these persons receive a “regular” old-age pension.

The people who are disabled by birth or who have become disabled before starting work are entitled to social disability pension at turning 16 years of age. This pension is granted in case of 70% loss of working capacity. The amount of social disability pension is as follows: a) over 90% loss of working capacity – 120% of the social old-age pension; b) 70-90% loss of working capacity – 110% of the social old age pension.

(B) Another non-contributory source of income available to the elderly people in Bulgaria through the *social assistance system* is the Guaranteed Minimum Income (GMI). The GMI is guaranteed to the very low incomes individuals and families, including the elderly. The initial amount of GMI was defined in 1992 and it was based on minimum consumption basket. Since then the nominal level of GMI was increased depending on the available resources from the budget without any specific indexation rule. In some periods, the GMI has been frozen for a long time: for example since March 2001 until the end of 2004 the GMI was US\$25⁷ (BGN 40), or about 33% of the minimum working wage at the end of 2004. In the middle of 2005 the GMI was increased (to BGN 55) but it was only about 37% of the minimum wage (BGN 150, 2005). Due to indexation below the rate of inflation over the years, the real value of GMI was eroded with a value higher than the value of the other minimum incomes – i.e. since the end of 1999 the minimum wage increased almost 3 times, the social pension – almost 2 times, while the GMI- 1,7 times).

The amount of GMI (or more precisely - the level of so called “differentiated minimum income - DMI”) of each family is determined based on the family size and using a set of coefficients (larger families could receive a higher benefit). The coefficients for elderly people are as follows (see Table 2):

Table 2

Coefficients for GMI program and values of the Differentiated Minimum Income since mid-2005

	Percentage of GMI	Value of DMI (BGN)
GMI		55
for a person under 65 years of age living by him/herself	73	40.15
for a person over 75 years of age living by him/herself	165	90.75
for a person over 65 years of age living by him/herself	140	77.00
for a person over 65 years of age	100	55.00

Source: Social Assistance Agency.

Other income sources, including retirement benefits, are taken into consideration in determining the DMI provided to individuals/or families. The level of income support (so called “monthly social assistance benefit”) is determined based on the difference between the level of DMI and the actual income of the individual/or family.

In 2005 the number of the “elderly beneficiaries” (i.e. the persons above working age) receiving monthly benefits under the GMI program has been 21 600 or approximately 10% of the total number of the beneficiaries of this program. The elderly persons (over 75 years old) living by themselves represent the biggest part – 14 819 people or 68,7% of all assisted elderly beneficiaries (see Table 3).

⁷ Figure for 2004 with an exchange rate of US\$=1.575 BGN. Over this period the value in dollar terms changed and in BGN it remained constant.

Table 3

Elderly beneficiaries of monthly social assistance benefits

Beneficiaries	2003	2004	2005	2006
Persons below the age of 65 years, living by themselves	1 431	1 266	1 553	1 694
Persons age 65-74 years, living by themselves	7 138	4 544	3 399	2 763
Persons over the age of 75 years, living by themselves	24 036	19 500	14 819	10 481
Families, in which lives one person up to the age of 70 years	1 564	1 329	1 450	1 376
Families, in which lives one person over the age of 70 years	550	298	353	349
Total number of elderly beneficiaries	34 719	26 937	21 574	16 663
Total number of beneficiaries	268 241	222 040	212 180	183 122
Total expenditures for monthly social assistance (GMI program) – mln. BGN	98,9	86,6	95,4	82,7
% of the GDP	0,29	0,23	0,26	0,17

Source: Social Assistance Agency.

Over BGN 95 million have been spent under the GMI program in 2005 which represents 0,26% of GDP; 2006 marks a diminution in terms of number of beneficiaries and level of expenditures (0,17 % of GDP). The number of elderly beneficiaries has declined as well which means that the general level of incomes of the pensioners is enough to take them out of the social assistance system supporting the poor people and families.

The elderly people benefit also from a national social assistance program for heating allowances. It provides targeted, means-tested benefits during the winter season. The level of the “energy benefit” in 2005 is BGN 57,75. The principles of this program are similar to the GMI program. The person has right to apply for heating allowances when its incomes are below some threshold which is calculated on the basis of the GMI value and a set of coefficients. The coefficients for elderly people (153% - for a person over the age of 70 years; 229% - for a person over the age of 65 years, living by him/herself; 240% - for a person over the age of 75 years living by him/herself) are higher than the coefficients for other categories – e.g. 175% for a person living by him/herself, or 120% – for each member of a married couple, or 131% – for each child living in the family. In 2004, the number of the beneficiaries has been 986 900 and the total spending - BGN 100,4 million.

(C) The pensioners are fully eligible for the national *mandatory health insurance system* and they have right to receive any healthcare services, included in the National Healthcare Framework Contract (which is annually signed between the National Health Insurance Fund -NHIF and the representatives of the professional organizations of the physicians and doctors on dental medicine). The list of services includes (according to art. 45 of the Health Insurance Law), *inter alia*, medical and dental services for prevention of illnesses; medical and dental activities for early finding of diseases; hospital and off-hospital medical assistance for diagnostics and treatment in case of illness; medical rehabilitation; emergency medical aid; dental and dental-mechanic assistance, prescription and provision of permitted medicines for home medical treatment on the country's territory.

The NHIF purchases healthcare services from the healthcare providers on a contractual basis. The system provides a health service package to the participants. Individuals are provided with the option to choose their general practitioner but have to pay an additional fee if they go directly to other providers without a referral from the general practitioner. The choice of the healthcare provider is regulated by law. The health-insured people are

entitled to free of charge or partially paid medicines according to a special medicine list. The pensioners do not have any special rights for free of charge medicines however the law envisages privileges for the disabled people.

The health care services are financed by contributions amounting to 6%⁸ of earnings and paid by the employer (65%) and the employee (35%)⁹. The contributions for certain groups, as pensioners, children up to 18, students, individuals eligible for social assistance, etc., are paid by the state. The contribution paid on behalf of the pensioners by the state is based on the amount of the received individual pension without the pension supplements to the main amount.

Another source of financing of the healthcare system is the co-payments in return for the receipt of services. A co-payment in the amount of 1 % of minimum wage (BGN 180; 2007) is paid for each visit to a general practitioner and outpatient care specialist. The co-payment for each day of hospital stay is 2% of minimum wage with a maximum of 10 days in a year. Certain individuals such as the children below full age and unemployed family members, disabled military personnel, medical staff, prisoners and those individuals eligible for social assistance (including the elderly receiving social assistance benefits), are not required to pay co-payments.

2. The financial dimensions of the pension reform

Revenues, expenditures and fiscal deficit during the pre-reforming period

The transition from a centrally planned and state dominated to market economy affected all the sectors including the pension system. Its inadequacy to the new realities became obvious at the end of 1989 - immediately after the commencement of the political and socio-economic changes. A synthesized sign of the pension system crisis has been its financial instability. During the whole pre-reforming period (1990-1999) the pension expenditures represent an important part of the GDP¹⁰, while the country suffered from deep economic crisis and negative growth (See Figure 2).

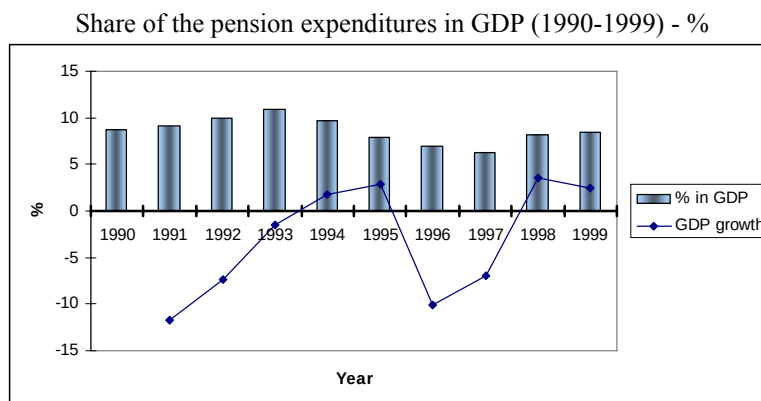
The revenues from contributions are insufficient - they can not ensure all expenditures and the deficit (which in 1991, 1993, 1994 exceeds the revenues from contributions by over 20%) is covered by transfers from the state budget (See Table 4 and Figure 3).

⁸ The Government is planning to increase the health care contribution rate at 8% in 2008.

⁹ This ratio has been 80:20 (in 2000); 75:25 (in 2002-2004); 70:30 (in 2005), and will be 60:40 (in 2008); 55:45 (in 2009) and 50:50 (in 2010 and after that).

¹⁰ However, this level remains relatively lower in comparison to some other countries (Austria – 14,5% of GDP, Italy – 13,8%, Portugal – 13,3%, France – 12,1%, Germany – 11,8%, Finland – 11,3% etc.)

Figure 2



Source: Data from NSSI and Statistical Yearbook- Bulgaria- 2000 (National Statistical Institute).

Table 4

Bulgarian Social Insurance System Fiscal Balance Prior to the Reform (thousand leva*)

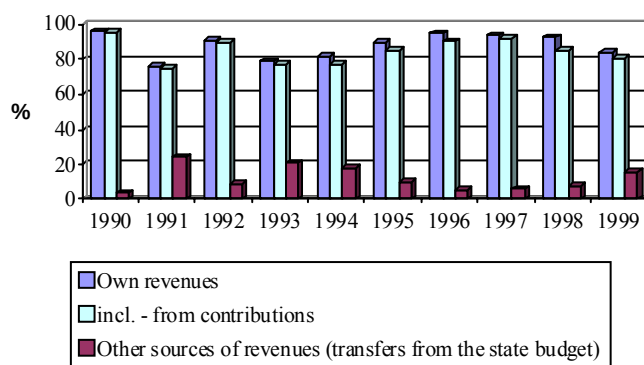
Years	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Revenues	5207934	16270623	24727525	40306707	60535465	81742600	137686708	1395714050	2188930593	2439764
incl. revenues from contributions	4983690	12250197	22158296	30938602	46752937	69790784	124205569	1284390079	1869616151	1972629
2. Expenditures	4955822	16270623	24727525	40306707	60304015	80790237	136632698	1283750518	2114777261	2330961
incl. for pensions	3562170	11460500	18768857	30822123	48151664	66079537	114666768	1077025842	1803302622	1952687
3. Balance	252112	0	0	0	231450	952363	1054010	111963532	74153332	108803
% of GDP:										
Revenues	11.47	11.99	12.31	13.48	11.52	9.29	7.87	8.18	10.14	10.71
incl. revenues from contributions	10.98	9.03	11.03	10.35	8.90	7.93	7.10	7.53	8.66	8.66
Expenditures	10.92	11.99	12.31	13.48	11.47	9.18	7.81	7.53	9.80	10.23
incl. for pensions	7.85	8.44	9.35	10.31	9.16	7.51	6.56	6.31	8.36	8.57
Balance	0.56	0.00	0.00	0.00	0.04	0.11	0.06	0.66	0.34	0.48

* till 1998 the data are in BGL; after that - in BGN, when 1000 BGL=1BGN.

Source: Statistical Yearbook of the National Social Security Institute – NSSI, 2005.

Figure 3

Structure of the consolidated revenues of the “State Social Security” Fund (1990-1999)



Source: Data from National Social Security Institute - NSSI.

The financial crisis in the pension insurance has the following basic characteristic features during the period preceding the reform: budget that cannot be balanced through revenues from social security contributions; increasing role of the “other sources” and particularly of the state budget subsidies; setting of deficit budget at the moment of the laws’ adoption (first happened in 1995 in the State Budget Act); current updating of the budget in several years (e.g. in 1996); interest-free transfers from other insurance funds to be returned at a later stage (e.g. from the Unemployment Insurance Fund)¹¹.

The financial crisis of Bulgarian pension system was due to the usual (also for many other systems) economic, demographic and social factors as depopulation and population aging, increase of the dependency rates¹²; unemployment growth (from 10.9% in 1990 to 16% at the end of 1999); employment decline (between 1990 and 1999 the number of employed people declined by over 1,285 million people); increase of employment in the shadow economy (according to some evaluations in the middle of the 90’s it covered about 1/3 of the employees); low incomes and limited insurance basis (the average insured income in 1998 was 165 BGN, and 180 BGN in 1999, while the average wage was respectively 187 BGN and 205 BGN); high inflation in some years growing to hyperinflation (574% in 1991; 411% in 1996, 697% in 1997), general crisis in the public finance and highly restrictive budget policy. Nevertheless, **during all these difficult transition years the pension system continued to operate and pay on time without delays all the due pensions. Thus this system turned into one of the important factors of the social peace in the country.** The price which the pensioners and the people in active age paid (and are paying) for this is another important issue.

The pre-reform fiscal/actuarial projections of the pension system

Actuarial projections about the possible situation of the pension system in case its architecture was preserved were developed in relation to the preparation of the pension reform in 1999. These estimates (no matter which of the two adopted scenarios they concerned¹³) clearly indicated a financial collapse of the existing pension system and growing share of the deficit in the GDP (see Figure 4). It would result from the inadequate architecture of the pension system providing liberal access to pension rights (and respectively generating large expenditures) and inability to provide enough own source revenues to ensure these rights.

The actuarial estimates developed during the preparation of the pension reform and considering its parameters set in the reform strategy and the draft Code for Mandatory Public Insurance indicated that: (1) it is possible the new pension system to overcome the deficit after 2009; (2) the old system (according to the Pension Law-PL in force at that moment) preserved continuous deficit (about 8% after 2005) – see Table 5 and Figure 5.

¹¹ For more details see Shopov G. “The financial stabilization of the pension system in restructuring”, Sofia, 2001 (in Bulgarian). Chopov G. “Bulgarie: La réforme du système de retraite”, in “Chronique Internationale de l’IRES”, Paris, No55, Novembre 1998.

¹² These factors are reviewed below.

¹³ Scenario 1 assumed faster per capita growth of GDP and respectively higher unemployment rate. Scenario 2 assumed a more moderate unemployment rate and lower growth of labor productivity per one employee.

Figure 4

Annual deficit of the “Social Security Fund” as a % of the GDP



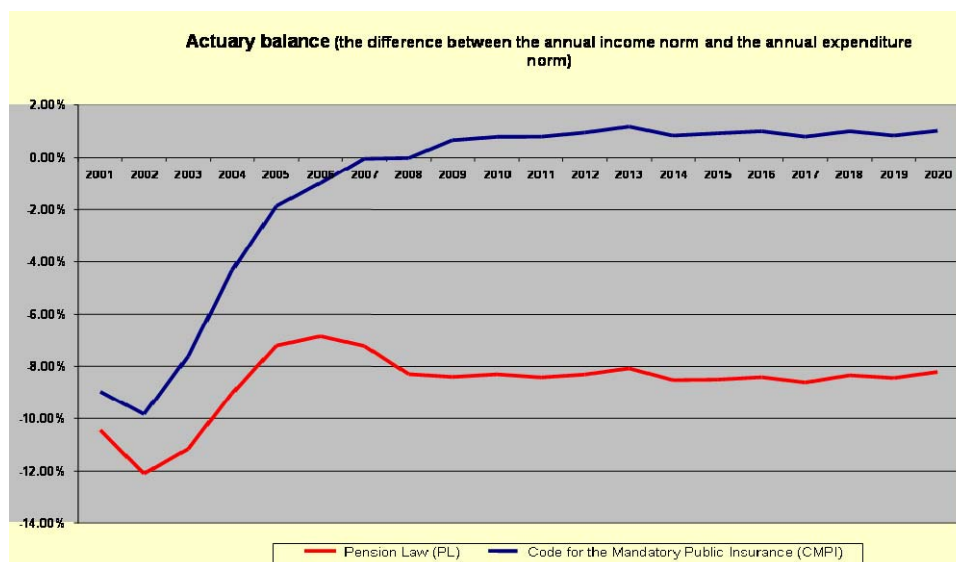
Source: Pension Reform Strategy of Bulgaria, 1999.

Table 5

Projections for the Development of Incomes, Expenditures and Balance of the Consolidated Budget - a Comparative table for the tendencies according to the old Pension law'1999 - PL (previous pension system) and the new Code for Mandatory Public Insurance'2000 - CMPI (new pension system)

Year	Incomes		Expenditures		Actuary balance		Expenditures as % of GDP (according to projections made in 1999)		Annual deficit as % of GDP		Accumulated deficit as % of GDP	
	PL	CMPI	PL	CMPI	PL	CMPI	PL	CMPI	PL	CMPI	PL	CMPI
2001	2.472	2.507	2.767	2.740	-10,45%	-8,97%	10,58%	10,46%	1,04%	0,82%	1,00%	0,78%
2002	2.388	2.428	3.076	3.003	-12,10%	-9,84%	10,00%	9,74%	2,24%	1,87%	3,16%	2,59%
2003	2.604	2.661	3.297	3.149	-11,17%	-7,62%	9,84%	9,38%	2,06%	1,45%	4,96%	3,83%
2004	2.919	2.994	3.539	3.302	-9,03%	-4,33%	9,61%	8,95%	1,68%	0,84%	6,19%	4,32%
2005	3.261	3.348	3.816	3.493	-7,22%	-1,87%	9,41%	8,61%	1,37%	0,36%	7,00%	4,28%
2006	3.540	3.638	4.105	3.727	-6,86%	-1,00%	9,55%	8,65%	1,31%	0,21%	7,92%	4,25%
2007	3.748	3.873	4.384	3.883	-7,24%	-0,05%	9,62%	8,50%	1,40%	0,02%	8,86%	4,03%
2008	3.889	4.030	4.667	4.034	-8,30%	-0,02%	9,66%	8,34%	1,61%	0,01%	9,97%	3,81%
2009	4.103	4.278	4.941	4.206	-8,40%	0,66%	9,65%	8,21%	1,64%	-	11,04%	3,45%
2010	4.353	4.543	5.226	4.455	-8,31%	0,79%	9,71%	8,28%	1,62%	-	12,14%	3,13%
2011	4.580	4.785	5.516	4.694	-8,42%	0,80%	9,76%	8,30%	1,66%	-	13,21%	2,82%
2012	4.801	5.028	5.776	4.914	-8,31%	0,95%	9,73%	8,28%	1,64%	-	14,23%	2,49%
2013	5.036	5.280	6.036	5.133	-8,08%	1,17%	9,68%	8,23%	1,60%	-	15,15%	2,14%
2014	5.194	5.453	6.296	5.345	-8,53%	0,84%	9,71%	8,24%	1,70%	-	16,27%	1,89%
2015	5.403	5.681	6.552	5.557	-8,51%	0,91%	9,72%	8,24%	1,71%	-	17,35%	1,63%
2016	5.629	5.911	6.817	5.772	-8,42%	1,00%	9,72%	8,23%	1,70%	-	18,38%	1,37%
2017	5.813	6.096	7.083	5.981	-8,62%	0,80%	9,71%	8,20%	1,74%	-	19,42%	1,16%
2018	6.062	6.347	7.348	6.194	-8,35%	1,00%	9,68%	8,16%	1,70%	-	20,37%	0,91%
2019	6.268	6.551	7.628	6.418	-8,45%	0,84%	9,67%	8,13%	1,72%	-	21,31%	0,71%
2020	6.540	6.822	7.923	6.653	-8,22%	1,01%	9,65%	8,11%	1,69%	-	22,17%	0,47%

Figure 5
Actuary balance according to the old Pension law'1999 (previous pension system) and the new Code for Mandatory Public Insurance'2000 (new pension system)



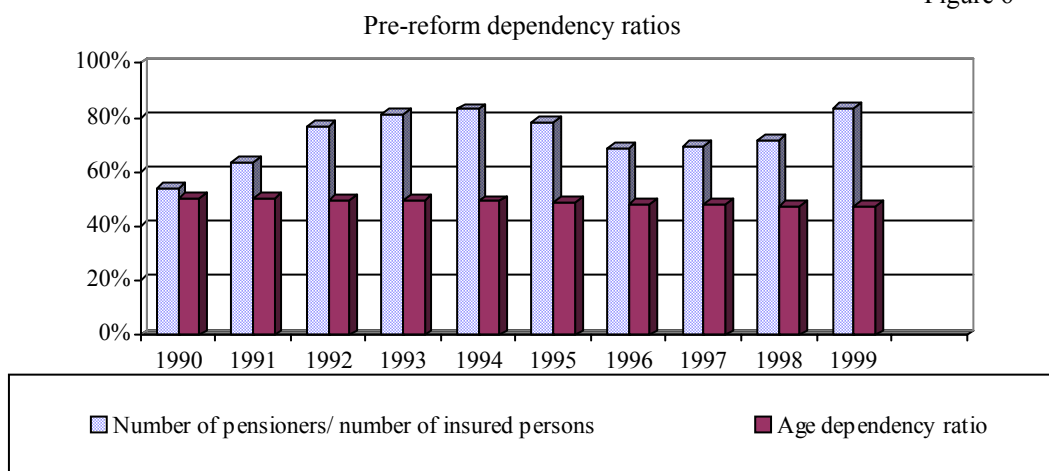
The main reasons behind the long-term fiscal deficits

The following main factors determine the long-term fiscal deficit of the Bulgarian pension system

(a) The *negative demographic tendencies* related to the depopulation of the country and ageing of the population. The number of population declined from 8 669 thousand in 1990 to 8 191 thousand in 1999. The share of population above working age increased from 23% in 1990 to about 24,7% in 1999. Only for six years the average age of the population has increased by over one year and in 1999 it is already 39,6 years. The pensioners' families are over 1/3 of all families in the country. The demographic projections from the end of 90's envisaged that the number of population in 2010 will be 8 100 thousand people and in 2030 – 7 400 thousand people. The reality however turned to be much more unfavorable and by the end of 2005 the country's population was only 7 719 thousand people of whom only 69% were in working age (15-64 years). Projections made in the middle of the first decade of the XXI century indicated that by the year 2050 Bulgaria will have population of only 5 606 people of whom 62% will be in working age.

(b) Increase of the *dependency rates*. During the entire period preceding the reform these rates (age/demographic dependency rate¹⁴ and pension dependency rate¹⁵) showed a declining tendency as the values in the middle of the 90's were particularly critical. At that time the pension dependency rate exceeded 80% and after a period of relative improvement the values again started to increase (see Figure 6).

Figure 6



Source: Data from NSSI and National Statistical Institute - NSI.

This unfavorable trend is a result from the parallel running of two negative processes: (i) *large number and growing relative share of the pensioners in the population's structure*. In 1999 the number of pensioners increased by about 107 thousand people compared to 1990 and their share in the total number of population increased from 25.7% to about 29%. This process is due mainly to: the unfavorable demographic structure; the small length of service and the low retirement age; the liberal conditions for early retirement. (ii) *decline in the number of contributors* – from 4124.7 thousand people in 1990 to 3084.1 thousand people in 1998 and 2632.3 thousand people in 1999.

The perspectives till the year 2050 are highly unfavorable in terms of the anticipated demographic processes: the age dependency rate from being 47% in 1999 is expected to reach 60% in 2050.

The fiscal balance of the pension system (some recent estimations of NSSI)

In relation to the preparation of the national report „Bulgarian pension system in the context of the opened co-ordination method” the National Social Security Institute (NSSI) has recently developed actuarial projection for the period 2006 – 2050. The purpose was to

¹⁴ Determined as a ratio between the number of the population below 15 years and 65 and over years (in the dependency ages) and the number of population from 15 to 64 years. (in the non-dependency ages).

¹⁵ Determined as a ratio between the number of pensioners and the number of insured people.

determine the influence of the economic and demographic factors on the stability of the state pension system in the next 45 years. The NSSI actuarial model for long-term projection of the state social security funds has been used. The projection has been developed by using the updated version of the model which takes into account all legislative changes (the Social Security Code), made by the end of 2006. Table 6 presents the projected results for the revenues and expenditures of the state social security funds.

Table 6
Revenues, expenditures and balance of the state social security funds (2006-2050)

Year	Revenues (mln BGN)	Expenditures (mln BGN)	incl. expenditures for pensions (mln BGN)	Change in the balance (mln BGN)	Actuarial Balance - %	Revenues as % of GDP	Expendi- tures as % of GDP	incl. expenditures for pensions - as % of GDP	Change in the balance as % of GDP
2006	4604	4604	4069	0	0	9,88	9,88	8,73	0,00
2007	3193	5003	4383	-1810	-19,89	6,26	9,80	8,59	-3,55
2008	3219	5375	4711	-2156	-21,81	5,79	9,67	8,48	-3,88
2009	3463	5746	5040	-2283	-21,33	5,72	9,49	8,32	-3,77
2010	3753	6114	5360	-2361	-20,29	5,71	9,30	8,15	-3,59
2011	4062	6526	5721	-2464	-19,45	5,70	9,15	8,02	-3,45
2012	4382	6922	6067	-2540	-18,5	5,68	8,98	7,87	-3,29
2013	4725	7322	6414	-2597	-17,44	5,66	8,78	7,69	-3,11
2014	5095	7711	6749	-2616	-16,25	5,65	8,55	7,48	-2,90
2015	5494	8157	7137	-2663	-15,29	5,64	8,37	7,32	-2,73
2020	7779	10852	9514	-3073	-12,24	5,57	7,77	6,81	-2,20
2025	10916	14771	12952	-3855	-10,67	5,54	7,50	6,57	-1,96
2030	15042	19990	17514	-4948	-9,89	5,52	7,34	6,43	-1,82
2035	19791	26580	23287	-6789	-10,26	5,51	7,40	6,48	-1,89
2040	25907	35144	30836	-9237	-7,7	5,50	7,47	6,55	-1,96
2045	32666	44972	39516	-12306	-11,3	5,50	7,57	6,65	-2,07
2050	39349	55737	49036	-16388	-12,53	5,49	7,77	6,84	-2,28

Source: NSSI

The negative balance is due to the excess of the expenditures over the revenues in the budget of the state social insurance (see Figure 7). The system will suffer a deficit of revenues of about 3,5 % of GDP every year in the next seven years. Although improvement of about 1,8% of GDP is reached till 2030 by the end of the projected period the deficit will remain about 2,3% of GDP.

Despite the undertaken reforms the Bulgarian pension system does not pass the tests for long-term actuarial balance because its accumulated norm of revenues is lower than the accumulated norm of expenditures, which leads to long-term actuarial deficit. This means that according to the projection scenario the system cannot finance itself in the next 45 years. The main reasons outlined by the NSSI are as follows:

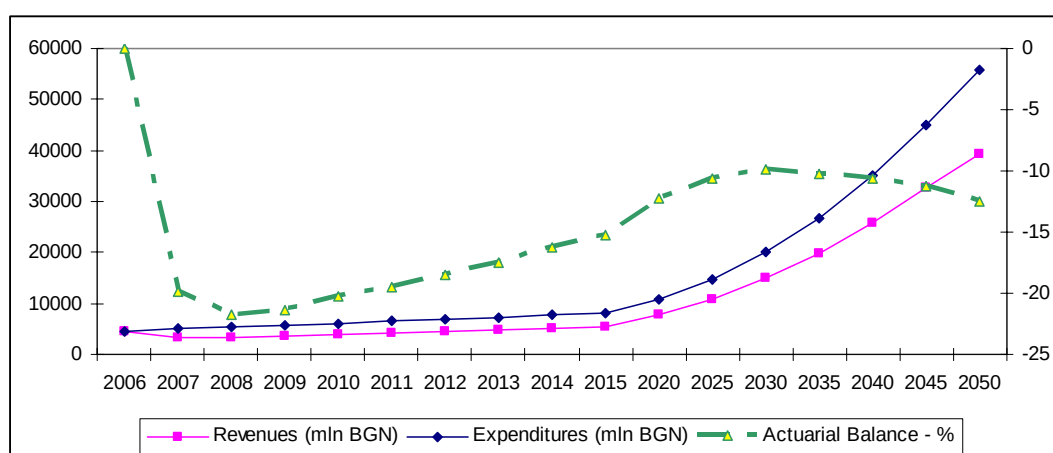
(a) The negative trends in the development of the dependency rates: pension dependency rates – increase up to 92,8% around 2050 and age dependency – increase up to 60%. These are rather high values which make it necessary to revise the possibility for further increase of the retirement age. Otherwise these trends will continue to restrict the revenue side (the number of insured people is expected to decline from 2 666 000 in 2006 to 2 256 000 at the end of 2050) and to require more and more expenditures (see Table 6), despite the expected decline in the number of pensioners to about 2 095 000 people in 2050.

(b) Incomplete coverage of the insured people (the hidden employment is about 25 – 30%) and incomplete coverage of the incomes on which social security contributions are paid (it is a common practice some employers to make contributions on a basis that is lower than the actually paid remuneration to the employees).

(c) The policy for reduction of the amount of social security contributions (by about 10 percentage points in the last five years¹⁶) According to NSSI estimates the conditional annual loss of revenues from the reduced amounts of the contributions in 2001-2006 amounts to about 1, 140 million BGN (or about 24% of the revenues for 2006).

Figure 7

Revenues, expenditures and balance of the state social security funds (2006-2050)



Source: NSSI; National Report “The Bulgarian Pension System in the Context of the Open Method of Coordination” (memo).

Some other reasons might be added to these major reasons: (a) The availability of guaranteed minimum pensions –115 million BGN are additionally spent per year for 650 thousand pensions; (b) stimulation of the small business and the agriculture at the expense of the public insurance system – e.g. the minimum insurance income for the self-employed people and the agricultural producers determines pensions for them that are far below the guaranteed minimum; (c) the existence of double standards in the payment of individual social security contributions and thence – of “social taxation” of the workers and employees paying personal social security contributions: because the state civil servants and the employees working for special institutions (Ministry of Interior) are free from payment of personal social security contributions and these expenditures amounting to about 76.4 million BGN per year are covered from the state budget (i.e. from taxes).

These factors might be compensated to some extent through the increase of the insurance income (the incomes in Bulgaria are the lowest in the European Union), restriction of the

¹⁶ In 2006 the amount of social security contributions for „Pensions” Fund in the first pillar was reduced with 6 points, and in the middle of 2007 a new reduction of another 3 points is expected. Details on the changes in 2000-2005 are presented below in the text.

shadow economy (respectively – increase in the number of insured people and insurance on the amount of the actually paid incomes) and abolition of the double standards in the social insurance.

Overall though the achievement of financial stability of the pension system at the expense of its own source revenues was one of its major objectives, this objective was not fulfilled for the projected period. The state subsidy will most probably be preserved as a major source for covering the deficit. This seems logical considering that the legislative bodies make periodic changes in the parameters of the pension system affecting its revenue side (e.g. reduction of the amount of social security contributions for „Pensions” Fund in order to reduce the insurance burden and thence the price of labor force). However the preservation of a significant share of the state subsidy in the financing of the pension system contradicts to the insurance principles and the design of one modern pension model.

Some concluding notes

1. The expected huge financial deficit of the previous pension system has been one of the main reasons for launching this radical systematic change of the old pension model. The actuarial estimates from the end of the 90's clearly indicated financial collapse of the existing pension system and growing deficit reaching up to 22% of the GDP.
2. In the year 2000 Bulgaria has implemented the new pension model based on the three pillar concept. Thus starts the modernization of the pension system according to the National Strategy for Pension Reform (adopted in 1999 by the Parliament).
3. The social security of the elderly people in Bulgaria is provided through the two main branches of the social safety net – social insurance and social assistance. This system combines the targeted contributions and targeted benefits with general (tax) revenues and universal benefits: the pensioners (who, as default, are beneficiaries of the pension system) can receive social assistance benefits under the universal national schemes for poverty alleviation. They are also eligible for the services provided by the universal public healthcare insurance system. This diversity allows the system to be more flexible and adaptable to the changing economic and social conditions in the country.
4. One of the major objectives of the reform – to ensure the financial stability of the pension system at the expense of its own revenues, most probably will not be reached till the year 2050. According to some recent projection of NSSI, despite the undertaken reform, the Bulgarian pension system does not pass the tests for long-term actuarial balance because its accumulated norm of revenues is lower than the accumulated norm of expenditures, which leads to long-term actuarial deficit. The main reasons are: the negative trends in the development of the dependency ratios; the incomplete coverage of the insured people; the policy for reduction of the level of social contributions for the first pillar, etc.

These factors might be compensated to some extent through the increase of the insurance income; reduction of the shadow economy and abolition of the double standards in the social insurance. The state subsidy will mostly be preserved as a major source for covering the deficit. However, the preservation of a significant share of the state subsidy in the

financing of the pension system contradicts to the insurance principles and the design of one modern pension model.

5. From conceptual and policy point of view, some fundamental factors eroding the financial stabilization of the pension system could be outlined: the governments and the leading political parties and other strategic stakeholders as well, in general prefer to undertake parametric changes without conducting ex-ante impact assessments; no system for monitoring and evaluation of the development of the pension reform has been implemented; the National Strategy for the pension reform is forgotten; the policy makers and other stakeholders have no new clear strategic vision for further development of the Bulgarian pension model; the national consensus on this development does not exist which opens the door for any ex-prompt “innovating” idea for change “argued” with the interests of the specific group and with external pressure.
6. The conclusion is that it is necessary to:
 - introduce a mechanism for a regular external monitoring and evaluation of the pension system respecting the provisions of the adopted National Strategy;
 - conduct ex-ante impact assessments of projected major parametric changes in the pension model;
 - develop a new National Strategy for the further development of the pension system;
 - reach a wide national consensus on it as a basis and guaranty for its successful implementation.

ПРОМЕНИ В ПУБЛИЧНАТА ПЕНСИОННА СИСТЕМА И ВЛИЯНИЕТО ИМ ВЪРХУ ПАЗАРА НА ТРУДА

Целта на студията е да се анализира и оцени влиянието върху пазара на труда на промени в следните параметри на публичната пенсионноосигурителна система в България: (а) условията за достъп, (б) доходите от пенсия и в) пенсионноосигурителната вноска. Поставените изследователски задачи са:

- 1. Систематизиране на теоретичните аспекти на връзките и влиянието между пенсионноосигурителната система и пазара на труда.*
- 2. Извършване на аналитичен преглед на промените в избраните параметри на пенсионната система.*
- 3. Анализиране и оценяване на влиянието на промените в избраните параметри на пенсионната система върху пазара на труда в България през периода 1999-2005 г.*
- 4. Формулиране на изводи за влиянието на анализирания промени в пенсионноосигурителната система върху пазара на труда през периода 1999-2005 г.*

Разглеждано е само влиянието на пенсиите за осигурителен стаж и възраст, отпускани на лица, работили при условията на трета категория труд, като са изключени някои специфични категории лица като кадрови военнослужещи и учители. Тези случаи по същество представляват форма на ранно пенсиониране.

JEL: H55, J26

1. Връзки и влияние на публичните пенсионни системи върху пазара на труда – теоретични аспекти

Влиянието на публичната разходопокривна пенсионноосигурителна система върху пазара на труда произтича от наличието на определени връзки между отделни елементи на двете системи. Те са предпоставка за формиране на влияния с различна посока и сила.

¹ Дочка Велкова е докторант в Икономическия институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел: 8104028.

1.1. Условия за пенсиониране (възраст и осигурителен стаж)

Навършването на определена възраст е най-универсалното условие за достъп до плащания от пенсионната система. То обикновено е обвързано с изпълнението на други, допълващи изисквания, като най-често това е наличие на определен период, през който са плащани пенсионноосигурителни вноски (осигурителен стаж).

Въпросът за влиянието на условията за пенсиониране върху напускането на пазара на труда може да се разгледа от два ъгъла – теоретичен и практически. От теоретична гледна точка „правото на пенсиониране няма пряк ефект върху решението за пенсиониране извън косвеното му въздействие върху пенсионното благосъстояние и имплицитния данък при продължаване на работа”.² При избора между потребление и свободно време (каквото тук е пенсионирането) в рамките на жизнения цикъл по-предвидливите хора ще се пенсионира при оптимално ниво,³ избрано с цел максимизиране на тяхното благосъстояние чрез участие в капиталовите пазари. Тъй като не съществува причина оптималната възраст за пенсиониране да съвпада с формалната, последната не трябва да оказва влияние върху решението за пенсиониране.

В практиката обаче има много доказателства, че решенията за пенсиониране не се подчиняват на стандартните модели на жизнения цикъл⁴. Въздействието на официалната възраст за пенсиониране върху действителната може да се търси по посока на: съществуващата практика за пенсиониране на “общоприета” възраст (статуквото); липса на достатъчно информация за оценка на стимулите или ограниченията при отложено или по-ранно пенсиониране, заложи в пенсионната система; забрана за работа след официалната възраст за пенсиониране.⁵

Официалната възраст,⁶ даваща право на пенсиониране, е важен детерминант за напускане пазара на труда както при системи с фиксирана възраст за пенсиониране, така и при системи с плаваща възраст, при които има съответни актюерски увеличения или намаления за съответно по-късно или по-ранно пенсиониране, защото настоящата стойност на бъдещите парични потоци от пенсия зависи от момента на пенсиониране.

Увеличаването на възрастта за придобиване на право на пенсия (по-рядко на осигурителния стаж) е една от посоките за реформиране на публичните

² Duval, R. The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries. 2004, p. 4.

³ Пак там.

⁴ Вж. например Франц, В. Пазарът на труда. С., 1996; Канев, Д. Икономическият подход в изследването на труда. Варна, Стено, 2001.

⁵ Освен забраната за работа след пенсиониране в някои държави има голям имплицитен данък при продължаване на работа след пенсиониране и допълнителните години работа не се компенсират/стимулират с по-висока пенсия.

⁶ Това е нормативно определената минимална възраст за получаване на достъп до пенсионни плащания.

пенсионни системи в много страни. Подобна мярка влияе върху структурата на икономически активното население, т.е. разширява обхвата на работната сила и намалява броя на лицата, които са в пенсия.

1.2. Доходи от пенсия

Няколко са параметрите на пенсионната система, които влияят върху равнището на доходите от пенсия. То зависи от коефициента на заместване на доходите от икономическа дейност с пенсионни, от формулата (метода) за изчисляване размера на пенсията, както и от възможността за комбиниране на трудови и пенсионни доходи.

1.2.1. Коефициент на заместване на дохода

Основната цел на публичната пенсионна система е да осигури адекватен доход за пенсионерите, като в същото време тя трябва да бъде финансово стабилна и справедлива. От една страна, по-щедрите пенсии се основават на по-високи вноски, които трябва да се плащат от работещите, и по-слаби стимули за работа. От друга страна, по-ниските коефициенти на заместване⁷ предполагат по-малки осигурителни вноски и по-силни стимули за работа, но могат да генерират по-високо ниво на бедност между пенсионерите.

Пенсиите могат да се разглеждат като финансови стимули за напускане на работа и пенсиониране – при равни други условия, по-високите пенсии насърчават (по-ранно) пенсиониране чрез ефекта на дохода, така че техният размер може да окаже решаващо влияние върху подобно решение. Колкото по-висока е пенсията, толкова пенсионирането е по-атрактивно (хората са по-богати и могат да си позволят повече свободно време).

Според теорията на жизнения цикъл при определени условия икономическата активност трябва да бъде независима от коефициентите на заместване. При разходопокривната пенсионна схема се отпускат пенсии, равни на сумата на плащаните вноски (като настояща стойност) и те не трябва да влияят върху предлагането на труд, тъй като вноските не са по-големи от сумата, която лицето би спестило доброволно. На практика обаче „преразпределителните елементи в схемите, промените в условията за отпускане на пенсии, както и демографските промени, липсата на информация и кратък времеви хоризонт предполагат, че публичните пенсионни системи влияят върху разпределението на дохода и богатството както в рамките, така и между поколенията и създават”⁸.

⁷ Когато пенсионните системи не са напълно изградени (“узрели”) или провежданите реформи все още не са завършили, коефициентът на заместване на дохода е хипотетичен. Изчисленията се основават на факта, че работещите акумулират пенсионни права изцяло в условията на съществуващата система. Следователно, коефициентът на заместване може да е различен в последващи периоди.

⁸ Duval, R. Цит. съч., с. 6.

Влиянието на коефициента на заместване на дохода върху пазара на труда има различни проявления в зависимост от това дали лицата участват в пенсионната система като контрибутори или като бенефициенти. За първите по-ниският коефициент на заместване на дохода произтича от по-малки вноски, които се плащат по време на трудовия живот, и съответно води до по-силни стимули за работа, и обратно, по-високият коефициент на заместване на дохода произтича от по-големи вноски, които се плащат по време на трудовия живот и води до по-слаби стимули за работа.

При равни други условия ниският коефициент на заместване на дохода стимулира пенсионерите да продължат трудовата си дейност с цел допълване на доходите от пенсия, а при високия заетостта на възрастните хора намалява.

1.2.2. Формула за изчисляване на пенсията

Тази формула традиционно включва заплатата/осигурителния доход (ОД) преди пенсиониране и продължителността на осигуряването. В някои страни се отчитат и допълнителни (коригиращи) фактори като очакван период на получаване на пенсия; коефициент, отчитащ връзката между личната и средната заплата/ОД за страната (в България т.нар. индивидуален коефициент); семейно положение, пол и др.

Най-съществено влияние на елементите на формулата върху пазара на труда има силата на връзката между пенсията и трудовия/осигурителния стаж. Липсата или слабата връзка оказва отрицателно въздействие върху трудова заетост, тъй като по-продължителното участие на пазара на труда (и плащане на вноски) не се отчита адекватно.

Предлагането на труд от осигурените лица може да бъде повлияно и от други елементи на пенсионната формула. То вероятно ще намалее, ако т.нар. неконтрибутивни периоди (през които не се изисква изплащането на пенсионноосигурителни вноски, но се зачитат за осигурителен стаж, например безработица, майчинство, висше образование и др.) се включват в нея и не оказват съществено влияние върху размера на пенсията.

1.2.3. Възможности за комбиниране на доходи от трудова дейност и от пенсия

Комбинирането на доходи от трудова дейност и от пенсия е резултат от едновременното участие на дадено лице и на пазара на труда, и като бенефициент на пенсионната система. Обикновено подобно поведение се регулира институционално. В някои страни изискването за преустановяване на работа е условие за получаване на пенсия на определена възраст, а в други се извършва доходен или имуществен тест. Ако равнището на доходите или имуществото надвишава определена сума, то на лицето се отпуска пенсия в намален размер или изобщо не се отпуска.

Условията за отпускане на пенсия определят доколко допълнителна година работа увеличава сумата на доходите от пенсия или пенсионното благосъстояние (дисконтираната сума на бъдещия поток на дохода от пенсия). Ако промяната в нетната настояща стойност на пенсионното благосъстояние е отрицателна при допълнителна година работа, тя ще играе роля на данък върху заетостта и няма да стимулира по-късното пенсиониране.

Ако няма институционални ограничения за комбиниране на пенсионни и трудови доходи, продължаването на заетостта може да е или да не е свързано с плащане на вноски. В първия случай лицето може да поиска преизчисляване на вече отпусната пенсия, като се включи стажът, натрупан след пенсиониране. Ако сумата на платените вноски е по-голяма от увеличението на бъдещата пенсия, пенсионната система се нарича “актюерски антинеутрална” и налага т.нар. имплицитен данък върху продължаването на работа. Обратно, дадена система е актюерски неутрална, ако бъдещият пенсионен доход е по-голям от стойността на платените вноски. Във втория случай лицето не плаща вноски, но няма право да получи преизчислена пенсия, т.е. трудовите доходи само допълват пенсионните, но без да влияят върху размера на отпусната пенсия.

1.3. Пенсионноосигурителна вноска

Тя е елемент от цената на труда и влияе върху поведението на търсещите и предлагащите труд чрез нейния размер и разпределението на вноската между работодатели и осигурени лица.

Високият размер на пенсионноосигурителната вноска формира по-големи разходи за труд. Повишаването на цената на труда *по правило* и при равни други условия води до намаляване на неговото търсене и до увеличаване на предлагането и обратно – понижението на цената води до по-голямо търсене, респ. до по-слабо предлагане. Вноската обаче се разглежда като намеса в пазарния механизъм и това налага отчитането на няколко допълнителни фактора, които въздействат на отношението „цена на труда – търсене – предлагане”.

Вноските в разходопокривната публична пенсионна система трябва да се разглеждат в зависимост от величината на връзката „осигурителен принос-пенсия”. Ако тя е силна и пенсията зависи само от направените вноски, т.е. няма преразпределителни процеси в пенсионната система или те са незначителни, вноските реално представляват цена на отложеното потребление, а не данък и ще имат малък ефект върху пазара на труда. При слаба връзка между финансов принос към пенсионноосигурителната система и получавана пенсия вноските могат да имат характер на имплицитен данък. При формулата за изчисляване на дефинираната пенсия и разходопокривния метод на финансиране се нарушава връзката между пенсия и вноски, например някои хора получават пенсия, която не е толкова висока, колкото плащаните вноски, а други получават пенсия, дори и ако не са правили вноски. В този

случай от гледна точка на индивида вноските са актюерски несправедливи и частично се възприемат като данък. На теория, ако вноските се смятат за отложено потребление (компенсация), осигурените лица ще бъдат склонни да получават по-ниска нетна заплата в сравнение с тези, които не участват в системата. Ако цялата вноска се разглежда като данък, участващите в системата биха искали да получат същата заплата като лицата, които не се осигуряват.⁹ Такъв вид данъци ограничават търсенето на труд от страната на работодателите и са източник на безработица,¹⁰ а работниците могат да се опитат да ги избягнат чрез преминаване към неформалния сектор. Следователно намесата в пазарния механизъм чрез пенсионното осигуряване променя в по-голяма степен „чисто“ пазарното поведение на предлагащите труд.

В повечето страни вноската се споделя номинално между работниците и работодателите. Редица изследвания¹¹ показват обаче, че окончателният ефект на осигурителното бреме зависи от относителните еластичности на търсенето и предлагането. Теоретично при съвършено нееластично търсене или при съвършено еластично предлагане цялата вноска се поема от работодателите. Обратно, при съвършено еластично търсене или при съвършено нееластично предлагане работниците ще плащат цялата вноска и тяхната заплата ще намалява с нейния размер.

Високият размер на осигурителната вноска може бъде стимул както за работодателите, така и за работниците да избягват участие в пенсионната система.¹² Съотношението между заетите в икономиката и осигурените лица се описва от осигурителното покритие и то може да се разглежда донякъде като измерител на силата на (не)формалните заетост (той не обхваща лицата, които са заети без договор). Събираемостта на вноските отчита степента, в която участващите (работодатели и работници/служители) в пенсионноосигурителната система плащат дължимите вноски. Причините те да избягват това плащане са многообразни, но най-често са свързани с: висок размер на вноската, наличие на голям неформален сектор, тежки административни процедури, силни преразпределителни процеси, липса на доверие в системата и т.н.

⁹ В България не са правени изследвания за това каква част от вноската се приема като имплицитен данък.

¹⁰ Вж. Keuschnigg Ch., M. Keuschnigg and J. Kepler. Aging, Labor Markets and Pension Reform in Austria, University of St. Gallen, January 2004, Discussion Paper, N 2004-03.

¹¹ Вж. Clavijo S. Social Security Reform in Colombia: Implicit Taxes, 'Deathweight' Losses, and Sustainability. 2003; Edwards, S. and A. C. Edwards. Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile. The University of Chicago, 2002; Канев, Д. Цит. съч. и др.;

¹² Други характеристики на пенсионноосигурителната система като слаб контрол, недостатъчен административен капацитет, ниска осигурителна култура и др. също могат да доведат до подобен феномен.

1.4. Обобщение и оценка на връзките и влиянието на пенсионноосигурителната система върху пазара на труда

Разгледаните параметри на пенсионната система, които влияят върху пазара на труда, не изчерпват всички възможни насоки, но те очертават някои аспекти на въздействията върху поведението и реакциите на субектите на трудовия пазар. Посочените промени влияят най-непосредствено върху функционирането на самата пенсионна система. От своя страна те оказват влияние върху пазара на труда, като могат да настъпят едновременно или с определен лаг. Трудно е да се определени в каква степен дадена промяна в пазара на труда се дължи единствено на пенсионноосигурителната система и доколко на фактори извън нея. Към последните се наслагват и синергичните влияния на параметрите на пенсионния модел, като те може взаимно да се усилват или неутрализират. Същевременно силата на влиянието може да е различна в краткосрочен и в дългосрочен план. При цялата условност на изложените доводи разкриването и измерването на връзките и влиянието на пенсионноосигурителната система върху пазара на труда е полезно от теоретична и практическа гледна точка.

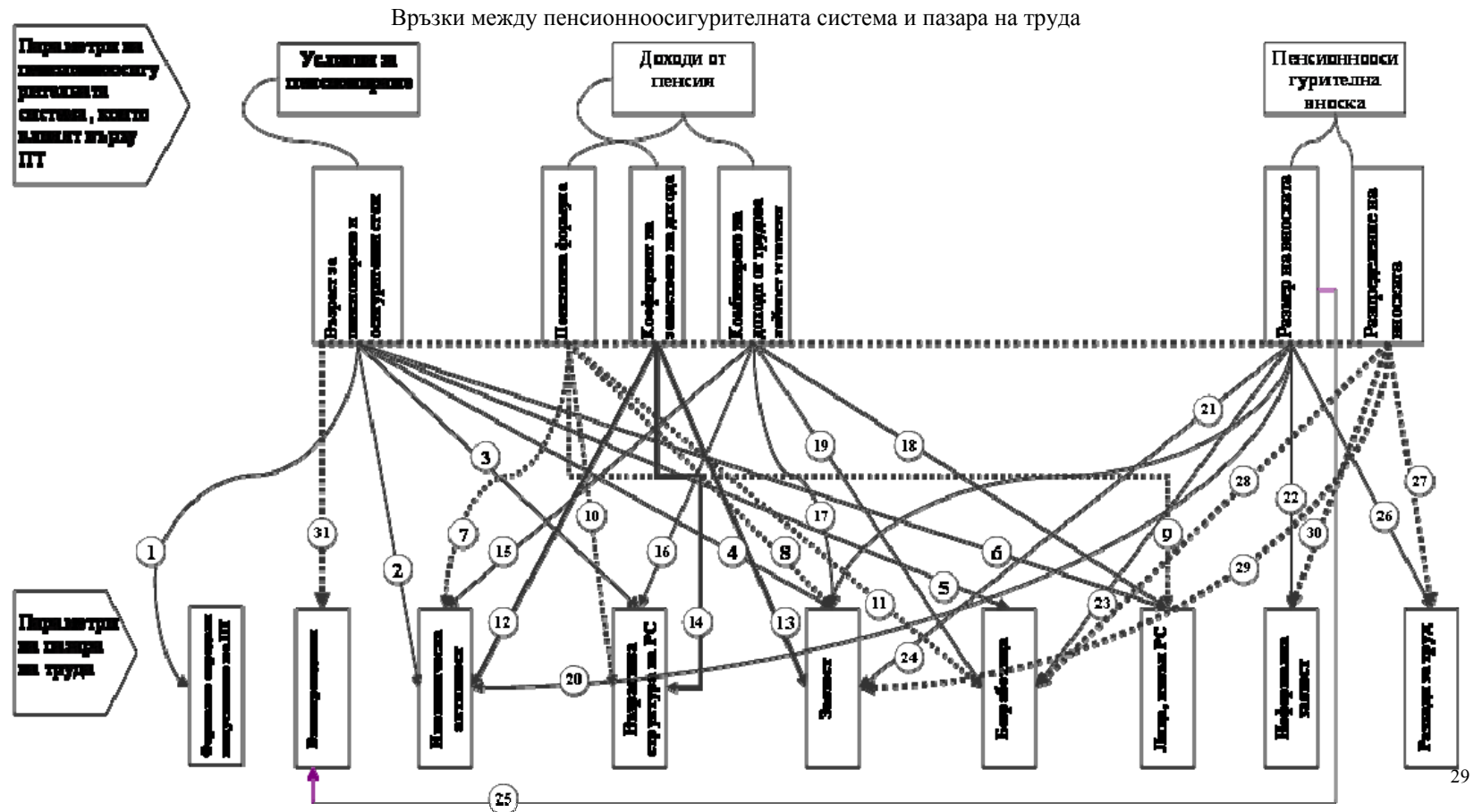
Направеният анализ позволява да се конструира схема, представяща връзките между разглежданите три параметъра на пенсионната система и пазара на труда. Систематизирането на връзките на свой ред позволява по-структурирано да бъдат изведени възможните (преки и косвени) влияния и да се анализират техните проявления през периода 2000-2005 г.

Условията за достъп до пенсия формално определят границата за напускане на пазара на труда (1)¹³ и влияят най-силно върху икономическата активност на хората в предпенсионна възраст (2) и възрастовата структура на работната сила (3).

Високата възраст за пенсиониране разширява обхвата на работната сила и води до по-съществено равнище на икономическа активност на лицата в предпенсионна възраст, допринася за формиране на работна сила с по-висока средна възраст. Същевременно по-голямото предлагане на труд се трансформира в увеличение или на заетостта или на безработицата. Тази зависимост определя и по-косвеното влияние на повишаващата се възраст на пенсиониране върху заетостта (4) и безработицата (5) на лицата в предпенсионна възраст. По-широкият обхват на работната сила, включващ хора в по-високите възрастови групи, намалява броя на лицата извън работната сила (6) в тази възрастова група.

¹³ Числата в скобите съответстват на числата в схемата.

Схема



Ниската възраст за пенсиониране намалява обхвата на работната сила и води до по-ниско равнище на икономическа активност на лицата в предпенсионна възраст, допринася за формиране на работна сила с по-ниска средна възраст.

Отделните компоненти на параметъра доходи от пенсия могат да имат следните влияния върху пазара на труда:

Формула за изчисляване на пенсията е най-важният елемент, определящ доходите от пенсия. Тя може да има следните посоки на влияние върху поведението на лицата на пазара на труда:

- При липса или слаба връзка между пенсия и осигурителен стаж, заложен в формулата, тя има отрицателно влияние върху трудовата заетост, тъй като преразпределителните процеси са силни и по-високите вноски не водят до по-голям размер на пенсията – намалява икономическата активност (7) и заетостта (8) – косвено влияние в резултат от намаленото предлагане, увеличават се лицата извън работната сила (9).
- При силна връзка между пенсия и осигурителен стаж, заложен в формулата, тя има положително влияние върху трудовата заетост, тъй като преразпределителните процеси са слаби и по-високите вноски водят до по-голям размер на пенсията – увеличава се икономическата активност (7) и заетостта (8) – косвено влияние, в случай че пазарът на труда може да поеме увеличеното предлагане, за да го трансформира в повишена заетост, намаляват лицата извън работната сила (9).
- Зачитането на пълния трудов/осигурителен стаж предполага по-дълго участие на пазара на труда, по-силни стимули за работа и по-голямо предлагане. В този случай пенсиите са по-ниски, тъй като обхващат периоди, в които лицето е получавало както високи, така и ниски доходи. Следователно този аспект на пенсионната формула ще води до увеличаване на икономическата активност (7) и заетостта (8) – косвено влияние, в случай че пазарът на труда може да поеме увеличеното предлагане, за да го трансформира в повишена заетост, намаляване на лицата извън работната сила (9), до увеличаване на средната възраст на работната сила поради оставане на пазара на труда на хора, навършили възрастта за пенсиониране (10).
- Зачитането само на няколко (последните) години преди пенсиониране или само тези, през които лицето е получавало най-високи доходи, води до оттегляне от пазара на труда веднага след придобиване право на пенсия, защото пенсиите са по-високи и пенсионерите нямат стимул да продължат да работят.
- Индексирането на пенсиите няма силно самостоятелно значение, а влияе като елемент на дохода от пенсия.
- Включването на неконтрибутивни периоди (безработица, майчинство и др.) във формулата за изчисляване на пенсията води до намалено предлагане на труд, тъй

като по време на тези периоди не се изплащат осигурителни вноски (или не се изисква присъствие на пазара на труда), т.е. спада икономическата активност (7) и заетостта (8), увеличава се броят на лицата извън работната сила (9). При равни други условия включването на периодите на безработица във формулата намалява стимулите за търсене и започване на работа още повече, че пред тези периоди безработните получават обезщетение, което им осигурява определен доход (11).

- Изключването на неконтрибутивни периоди от формулата за изчисляване на пенсия води до увеличаване на предлагането на труд, тъй като лицата трябва да правят осигурителни вноски, които се дължат върху доходи от трудова дейност, т.е. увеличава се икономическата активност (7) и заетостта (8), намалява броя на лицата извън работната сила (9).

Влиянието на коефициента на заместване на дохода има проявления в зависимост от това дали лицата участват в пенсионноосигурителната система като контрибутори или като бенефициенти:

Контрибутори

По-ниският коефициент на заместване на дохода произтича от по-малки вноски, които се плащат по време на трудовия живот и съответно води до по-силни стимули за работа, т.е. разширява се обхватът на работната сила (12) и заетостта (13).

По-високият коефициент на заместване на дохода произтича от по-големи вноски, които се плащат по време на трудовия живот и съответно води до по-слаби стимули за работа, т.е. намалява се обхватът на работната сила (12) и заетостта (13).

Бенефициенти

При нисък коефициент на заместване на дохода пенсионерите имат стимул да продължат трудовата си дейност с цел допълване на доходите от пенсия – разширява се обхватът на работната сила (12), увеличава се нейната възраст (14) и има по-високо ниво на заетостта на хората в следпенсионна възраст (13).

При висок коефициент на заместване на дохода пенсионерите нямат стимул да продължат трудовата си дейност – обхватът и възрастовата структура остават относително постоянни поради притока на млади хора на пазара на труда (12, 14), а заетостта на възрастните хора намалява (13).

Възможността за комбиниране на доходи от трудова дейност и от пенсия е институционално определена и представлява един от важните фактори, регулиращи напускането на трудовия пазар от работната сила. Тя може да има следните проявления:

- Ако няма пречки и голям имплицитен данък върху продължаването на трудовия живот и по-дългият престой на пазара на труда се отчита адекватно във формулата за изчисляване на пенсията (при условие, че се правят осигурителни вноски), то продължаващата заетост ще води до по-висока пенсия. Следователно

заетостта на хората в следпензионна възраст се увеличава (17), разширява се обхватът на работната сила (15) и се променя възрастовата ѝ структура (16), намаляват лицата извън работната сила (18).

- Ако получаването на плащания от страна на пенсионноосигурителната система е обвързано с изискване за прекъсване на трудовия живот, лицата, които искат да продължават да работят, ще отложат своето пенсиониране и ще получават само трудов доход. В този случай средната възраст на работната сила ще е по-висока (16), заетостта и икономическата активност във високите възрастови групи ще са по-ниски (15, 17), а безработицата ще спада (19).
- Ако продължаването на трудовата дейност не води до по-висока пенсия, т.е. то не се отчита при изчисляването на пенсията, то при равни други условия пенсионерите ще предпочетат спрат да работят.¹⁴ В този случай заетостта и икономическата активност на хората в следпензионна възраст ще намалят (17, 15) и се променя възрастовата структура на работната сила (16).
- Ако продължаването на трудовата дейност не води до по-висока пенсия, но не се изисква плащането на вноски, пенсионерският труд ще бъде относително по-евтин и работодателите ще предпочетат лица, навършили пенсионна възраст. В този случай (особено в съчетание с ниски доходи от пенсия) икономическата активност и заетостта на пенсионерите ще се увеличи (15, 17).

Пенсионноосигурителната вноска влияе както върху предлагането, така и върху търсенето на труд. Влиянието ѝ се проявява по посока на нейния размер и разпределението ѝ между работодател и осигурени лице.

При висок размер на пенсионноосигурителната вноска:

- а) предлагането на труд намалява, особено при нарушена връзка между вноски-пенсия, и се разширява заетостта в неформалния сектор, т.е. намалява нетната заплата или разполагаемият доход (25), икономическата активност (20) и заетостта (21) на формалния трудов пазар, съпроводено с увеличение на заетостта в неформалния (22);
- б) намалява търсенето на труд, тъй като разходите за него се увеличават (26). Възможно е някои от работодатели да бъдат принудени да освободят част от персонала и първоначално това ще доведе до увеличаване на безработните лица (23) и намаляване на заетите (24). В по-дългосрочен план адаптацията от страна на предлагането ще доведе до намаляване на икономическата активност (20) и увеличаване броя на лицата извън работната сила (21) на формалния трудов пазар и разширяване на обхвата на неформалния сектор (22);

¹⁴ Ако обаче доходите от пенсия са ниски по принцип, то лицата ще изберат да получават пенсия и едновременно с това ще работят, за да допълват доходите си, като те няма да плащат вноски.

При нисък размер на пенсионноосигурителната вноска:

- а) предлагането на труд нараства, особено при силна връзка „вноски-пенсия”, тъй като относително се повишава възнаграждението с намалението на дължимите осигуровки (25). Следователно се увеличава заетостта и има тенденция към стесняване на обхвата на неформалния сектор (22);
- б) повишава се търсенето на труд, тъй като цената му се понижава (26) – намаляват безработните лица (23) и се увеличава заетостта (24), нараства икономическата активност (20) и спада броят на лицата извън работната сила (21) на формалния трудов пазар и част от работещите в неформалния сектор излизат от него (22).

За разлика от размера на вноската, който има еднопосочно влияние върху търсенето и предлагането при висок или нисък размер, разпределението на вноската между работодатели и осигурени лица изпраща разнопосочни сигнали към основните играчи на пазара на труда. Ако работодателят плаща по-голяма част от вноската, разходите за труд са по-високи (27). Те ще намалят неговото търсене и резултатът ще е увеличаване на безработицата (28), намаляване на заетостта (29) и преминаване към неформалния сектор (30). Ако осигуреното лице плаща по-голяма част от вноската, това понижава нетното трудово възнаграждение (31) и заетостта (29) в официалната икономика и има изтичане на работници към неформалния сектор (30).

2. Промени в публичната пенсионна система в България през периода 1999-2005г.

2.1. Условия за достъп до пенсия

Достъпът до пенсионната система у нас се определя от две основни условия: възрастта и осигурителния стаж на лицата.¹⁵ С реформата едновременно се увеличават минималните възраст и осигурителен стаж за пенсиониране с цел затягане на условията за достъп до реализирането на пенсионни права, постигане на финансова стабилност на пенсионния модел, засилване на връзката между изплащани вноски и получавана пенсия и т.н. Комбинирането на изискването за наличие на определен осигурителен стаж („измерващ” осигурителния принос на лицето) с това за достигане на минимална възраст представлява въвеждане на допълнителна рестрикция, утежняваща условията за достъп до пенсионни права.

Преди 2000 г. режимът за пенсиониране е много либерален, осигурява лесен достъп до пенсионни права, като по този начин създава реални предпоставки за трайно финансово дестабилизиране и колапс на пенсионната система. Същевременно той е силна предпоставка за ранно напускане на пазара на труда.

¹⁵ Пенсионноосигурителната материя в България се регламентира от: Закона за пенсиите (1958-1999 г.), Кодекса за задължително обществено осигуряване – КЗОО (2000-2002 г.) и Кодекса за социално осигуряване – КСО (от 2003 г. досега). Наред с тях в момента действат множество подзаконови нормативни актове, като Наредба за пенсиите и осигурителния стаж, Наредба за категоризиране на труда при пенсиониране и др.

С приемането на КЗОО се въвежда изискването за наличие на определен брой “точки”,¹⁶ получавани като сума от осигурителния стаж и възрастта за придобиване на право на пенсия за ОСВ – 63 години за мъжете и 60 години за жените, при условие, че сборът от годините на осигурителния стаж и възрастта е не по-малко от 100 за мъжете и 90 за жените към 2009 г., като съществува почти десетгодишен преходен период.

Предвидена е възможност за “закупуване” на осигурителен стаж до 2015 г. с цел облекчаване на режима за пенсиониране за определени групи лица, без те реално да са участвали на пазара на труда през времето, за което могат да закупят стаж.

Промените в пенсионната система, свързани с възрастта за пенсиониране и осигурителния стаж, могат да се оценят като насочени към:

- налагане на по-строги изисквания за достъп до пенсионната система;
- увеличаване на участието като вносител в системата и ограничаване на достъпа до нея като бенефициент, водещо до повишаване на финансовата стабилност на системата;
- облекчаване на режима за пенсиониране на определени групи лица чрез предоставяне на възможност за закупуване на осигурителен стаж;
- намаляване броя на пенсионерите, разширяване обхвата на работната сила и удължаване на трудовия живот.

2.2. Доходи от пенсия

Определяне размера на пенсията

До 2000 г. пенсиите се определят в размер на 55% от средномесечното брутно трудово възнаграждение или доход, върху който са внесени осигурителните вноски. За по-дълъг трудов стаж от предвидения пенсията се увеличава с 2% за всяка пълна година стаж, но не повече от 12%.

Новата формула за изчисляване на пенсията за ОСВ обвързва по-силно приноса на лицето към пенсионната система и получаваната пенсия и включва средномесечен ОД, индивидуален коефициент на лицето и осигурителния му стаж (1% за всяка година).

До 31.12.2003 г. размерът на получаваните пенсии не можеше да надвишава четирикратния размер (до 2000 г. – трикратния, а за 2003 г. – петкратния) на социалната пенсия за старост. След 2004 и до 2010 г. максималният размер на

¹⁶ Понятието “точки” не се употребява нито в КЗОО, нито в КСО, но се използва в документите, третиращи пенсионноосигурителната материя.

отпуснатите пенсии е равен на 35% от максималния ОД за предходната календарна година.

Комбиниране на трудови и пенсионни доходи

До 2000 г. пенсионерите можеха да поискат определяне на нова пенсия, когато придобият най-малко 12 месеца трудов стаж в страната след пенсионирането си, *ако през това време не са получавали пенсия*. Сега това ограничение е премахнато.

Промените в пенсионната система, свързани с доходите от пенсия, могат да се характеризират и оценят като насочени към:

- засилване на връзката между принос към системата и получаване на съответни права, като се стимулира по-продължителното участие в пенсионната схема, чрез:
а) включване на пълния осигурителен стаж при изчисляването на пенсията; б) определяне на ИК, който отчита личния принос на лицата към пенсионноосигурителната система. „Той е проява на „разпределителна справедливост“ (justitia distributive) при определяне размера на личната пенсия за осигурителен стаж и възраст”¹⁷, в) въвеждане на възможност за преизчисляване на пенсията при натрупване на осигурителен стаж след пенсиониране;
- по-съществена антиинфлационна защита и повишаване на покупателната способност на пенсиите.

2.3. Пенсионноосигурителна вноска

От 01.01.2000 г. е въведен диференциран размер на осигурителната вноска за отделните осигурителни рискове. Тази мярка цели прозрачност при набирането и изразходването на средства за покриване на отделните рискове.

Индивидуалното участие в плащането на социалноосигурителните вноски е въведено за пръв път през 1996 г. До 30.6.1999 г. тя е 2% върху brutните трудови доходи, а до 1.1.2000 г. – 1%, като това намаление е резултат от мерките за намаляване на общата осигурителна тежест при въвеждането на задължителното здравно осигуряване.

С приемането на КЗОО се въвежда разпределяне на вноската между осигурителя и осигуреното лице за всеки осигурителен риск.¹⁸ Това разпределение е в синхрон с целите и принципите на реформата за гарантиране на солидарност между работодатели и осигурени лица и за засилване на връзката „принос-пенсия”. Определените съотношения обаче се оказаха „силно оптимистични” и впоследствие бяха променени, тъй като нарастването на доходите на населението не беше достатъчно, за да компенсира увеличението на личната осигурителна тежест.

¹⁷ Мръчков, В., А. Василев, И. Шотлеков и Е. Мингов. Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. С., 2000, с. 232.

¹⁸ Вноската за фонд “Трудова злополука и професионална болест” е изцяло за сметка на работодателя.

Размерът на пенсионноосигурителната вноска се определя ежегодно със Закона за бюджета на ДОО. Той е променян многократно с цел освобождаване на ресурс за участие в пенсионните фондове, намаляване на общата осигурителна тежест, респ. на цената на труда, и т.н. Независимо от това обаче тя остава сравнително висока за целия разглеждан период.

След 2000 г. значително се разширява обхватът на осигурените лица, като се премахват съществуващите два основни режима на осигуряване. Това разширяване, от една страна, е наложено от силно неблагоприятното съотношение между осигурени лица и пенсионери, застрашаващо финансовата стабилизация на пенсионноосигурителната система, а от друга, има за цел да гарантира по-добра защита на всички работещи при настъпване на осигурителните рискове. Влиянието на тази мярка върху пазара на труда има две измерения: а) разходите за труд за наемането на лицата, които да извършват същата дейност както преди реформата, ще бъдат по-високи с размера на дължимата вноска; б) съществува потенциал за избутване на нискоквалифициран труд към неформалния сектор.

До 2000 г. няма таван на дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски, освен за лицата, упражняващи свободна професия и едноличните търговци. От 2000г. доходът, върху който се дължат осигурителни вноски, включва всички възнаграждения и други доходи от трудова дейност. Със Закона за бюджета на ДОО всяка година се определят: максималният месечен размер на ОД през календарната година; минималният месечен размер на ОД през календарната година за самоосигуряващите се лица; основните икономически дейности и квалификационни групи професии, за които се въвежда минимален месечен размер на ОД за календарната година (*в сила от 2003 г.*).

Промените в ОД отново са един от инструментите за влияние върху финансовата стабилизация на пенсионната система. Те представляват и косвен регулатор на размера на пенсията чрез определянето на таван на дохода, върху който могат да се плащат осигурителни вноски. От гледна точка на пазара на труда обаче разширяването на ОД оскъпява цената на труда (при равни други условия), тъй като основата за определяне на вноската става по-висока. На свой ред това може да доведе до влизане на част от заетите в сивата икономика.

През 2003 г. се въвежда задължителна регистрация на сключените, изменените и прекратените трудови договори в НОИ. От гледна точка на пенсионната система това цели повишаване на приходите и гарантиране на осигурителните права на работниците и служителите. Тази политика обаче има силно и пряко влияние върху пазара на труда – намалява обхвата на неформалния трудов пазар, като изважда „на светло” част от заетите.

Промените в пенсионната система, свързани с пенсионноосигурителната вноска, могат да се характеризират и оценят като насочени към:

- гарантиране на солидарност между работодатели и работници чрез разпределение на плащането на пенсионноосигурителната вноска между тях, като обаче

растежът на доходите все още не може да компенсира адекватно увеличението на личната осигурителна тежест;

- легализиране на трудовите отношения в сивата икономика, повишаване на броя на реално осигуряваните лица и преминаване на част от заетите към формалния трудов пазар;
- разширяване обхвата на осигурените лица и на осигурителния доход, които са част от мерките за финансова стабилизация на пенсионна система. Те обаче увеличават разходите за труд и може да имат роля на „стимули“ за влизане в неформалната икономика и трудов пазар;
- косвено регулиране на размера на пенсиите чрез определяне на максималния осигурителен доход.

3. Анализ и оценка на промените в пенсионната система и влиянието им върху пазара на труда в България през периода 2000-2005 г.

Тук са анализирани и оценени проявленията на влиянието на разглежданите промени в българската разходопокривна пенсионна система върху пазара на труда през периода 1999-2005 г. Първо са представени промените, които настъпват в пенсионноосигурителната система в резултат от нейното реформиране, а след това и влиянието им върху пазара на труда.

Необходимо е специално да се отбележи, че пълното проявление на промените в пенсионния модел ще настъпи след приключване на преходния период – 2009 г., но резултатите към 2005 г. са показателни за насоките и тенденциите.

3.1. Условия за достъп до пенсия – възраст за пенсиониране и осигурителен стаж

Увеличаването на възрастта за пенсиониране е една от най-съществените промени при реформирането на пенсионния модел, която влияе върху различни нейни характеристики.

Промените в броя на пенсиите и на пенсионерите за ОСВ следват една и съща тенденция – почти непрекъснато увеличение до 2001 г. и последващо намаление съгласно новите условия на реформирания пенсионен модел. Общият брой на пенсионерите с лични пенсии за ОСВ намалява с 11.8% за периода 1999-2005 г., като тази тенденция е по-силна при мъжете. Броят на пенсионерите е най-голям през периода 1999-2000 г., който бележи началото на трансформацията на пенсионната парадигма. Подобни резултати бяха в голяма степен очаквани, тъй като реформа от такъв характер дава възможност за избор на хората, които са на граничната линия между активния трудов живот и пенсионирането.

Допълнителна информация за промените в пенсионната система дават някои съотношения, които традиционно се използват при подобен род анализи (вж. табл. 1).

Таблица 1

Съотношения, характеризиращи състоянието на пенсионната система
(%, средногодишен брой)

Съотношения	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Пенсионери/население	29.0	29.1	30.0	29.9	29.9	29.9	29.9
Пенсионери за ОСВ/население	23.1	23.2	23.7	23.3	22.7	22.1	21.6
Пенсионери/население в надтрудоспособна възраст	117.6	117.3	119.8	123.2	125.2	127.5	129.8
Пенсионери за ОСВ/население в надтрудоспособна възраст	93.3	93.2	97.0	96.7	96.1	94.8	94.5
Пенсионери/заети лица	77.2	79.8	79.9	78.9	73.8	72.2	70.6
Пенсионери за ОСВ/заети лица	61.3	63.4	63.0	61.3	56.0	53.1	50.8
Пенсионери/осигурени лица	83.3	103.2	102.6	108.3	97.6	93.4	89.1
Пенсионери за ОСВ/осигурени лица	66.1	82.0	81.0	84.1	74.1	68.7	64.1

Източник: НОИ. Статически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.”

Данните показват, че положителните промени в пенсионната система имат най-силно проявление при пенсиите за ОСВ, а именно:

- Делът на пенсионерите в броя на населението се повишава с 0.9% през 2005 г. в сравнение с 1999 г., а този на пенсионерите за ОСВ намалява с 1.5%.
- Делът на всички пенсионери към населението в надтрудоспособна възраст се увеличава, докато при пенсионерите за ОСВ тази тенденция се наблюдава до 2003 г., след което има намаление. Подобен резултат може да се интерпретира като стремеж към намиране на различни начини за достъп до пенсионната система (например получаване на група инвалидност) след въвеждането на по-строг режим.
- Намалението на дела на пенсионерите за ОСВ към заетите е по-голямо, отколкото при всички пенсионери. Поради увеличаване на възрастта за пенсиониране броят на пенсионерите за ОСВ намалява, като те остават на пазара на труда, вкл. като заети (чийто брой през този период се увеличава вследствие и на по-фундаментални икономически фактори).
- Спад в коефициента на системна зависимост (пенсионери към осигурени лица), който е по-силно изразен при пенсионерите за ОСВ вследствие на увеличаването на заетите лица и на формализирането на участието на пазара на труда.

Анализът на възрастовата структура на пенсионерите за ОСВ показва тенденция към намаляване на броя им в по-ниските възрастовите групи и увеличаване в по-високите. Този резултат е следствие от повишаващата се възраст на пенсиониране и на нарастващата средна продължителност на живота.

Влиянието на по-строгите условия, въведени с Кодекса, е по-осезаемо при показателите, описващи достъпа до реформираната пенсионна система, а

“наследствеността” от предишния модел е по-слаба, което позволява относително по-обективна оценка на настъпилите промени. Ето защо динамиката в броя на новоотпуснатите пенсии и особено на новопенсионираните лица е още по-показателна за рестриктивния характер на промените при достъпа до пенсионната система. Делът на тези лица в общия брой пенсионери за ОСВ намалява от 5.4% през 1999 г. до около 2% през периода 2002-2005 г., броят на новоотпуснатите пенсии за ОСВ – от 105 713 през 1999 г. на 39 610 през 2005 г., или с 62.5%. Следователно ограничителните условия на новия модел оставят на пазара на труда известна част от лицата, които биха били бенефициенти при старата система.

Средните възрасти на пенсионерите с новоотпуснати пенсии намаляват през 2000 г. и след това се наблюдава покачване. Възрастта на отпускане на пенсии е по-висока от минималната възраст за излизане в пенсия съгласно условията на чл. 68, ал. 1-3 от КСО – средно с 0.6 години при жените и с 0.77 при мъжете за изследвания период. Нещо повече, пенсионерите, на които са отпуснати пенсии след старта на реформата, имат по-дълъг осигурителен стаж и съответно по-голям брой точки.

Много важна тенденция, която се наблюдава при анализа на пенсионната система, е непрекъснато увеличаващата се средна продължителност на получаване на една лична пенсия¹⁹ (фиг. 1). Основният фактор, който влияе върху тази тенденция, са демографските промени, свързани с увеличаване продължителността на живота. От началото на реформата продължителността на получаване на пенсия е нараснала средно с 2.8 години – с 2.2 години при мъжете и 3.2 при жените. Сравнението с възрастта за пенсиониране по чл. 68, ал. 1-3 от КСО показва, че нейното повишение не компенсира увеличението в средната продължителност на получаване на пенсия, особено при жените. Може да се направи изводът, че промените в пенсионната система не противодействат достатъчно силно на неблагоприятните демографски тенденции и хората все по-продължително са бенефициенти на пенсионната система.

Закупуването на осигурителен стаж е възможност за достъп до пенсия, но не е особено популярна мярка. От въвеждането ѝ през 2000 г. досега от нея са се възползвали само 16 982 бъдещи пенсионери – 2 533 през 2000 г., 2 224 през 2001 г., 1 902 през 2002 г., 1 907 през 2003 г., 5 627 през 2004 г. и 2 789 през 2005 г. Следователно нейното влияние върху пазара на труда е незначително. В България хората засега предпочитат да изработят, вместо да откупят липсващия им осигурителен стаж.

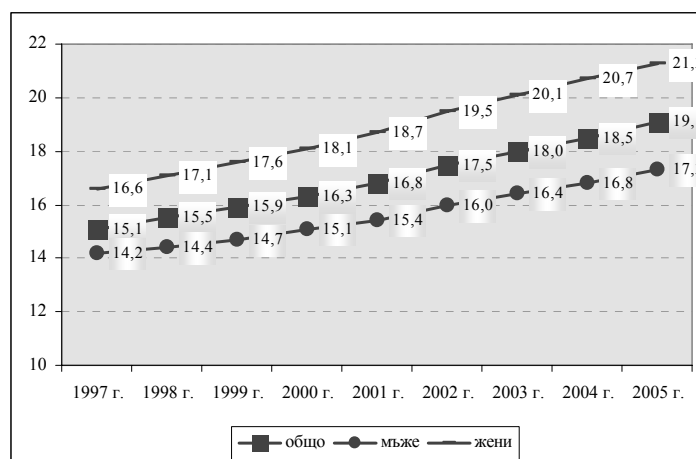
Промените в условията за достъп до пенсионната система водят до промени на броя на лицата, включени в състава на работната сила, както и в възрастовата ѝ структура. Неминуемо върху нейната динамика влияние оказват и други фактори, като най-важният е демографският – намаляването на броя на населението вследствие на ограничен естествен прираст и емиграцията на предимно млади хора водят до застаряване и промяна на възрастовата структура на икономически активното население. Демографските промени при хората над 15 години показват, обаче, че

¹⁹ Повишението на средната продължителност на получаване на пенсия в България не е изолирано явление. То се наблюдава и в страните от Европейския съюз и дори там има по-голям размах.

промените във възрастовата структура са по-плавни, отколкото тези в структурата на работната сила след 2000 г. Тогава стартира реформата в българския пенсионен модел и по-строгите условия за достъп до пенсионни плащания започват да действат. Очертава се стабилна тенденция към постепенно нарастване на дела на лицата над 55 години в състава на работната сила. Тази стабилност е обусловена от променящата се законово определена минимална възрастова граница за излизане от пазара на труда.

Фигура 1

Средна продължителност на получаване на една лична пенсия (в години)



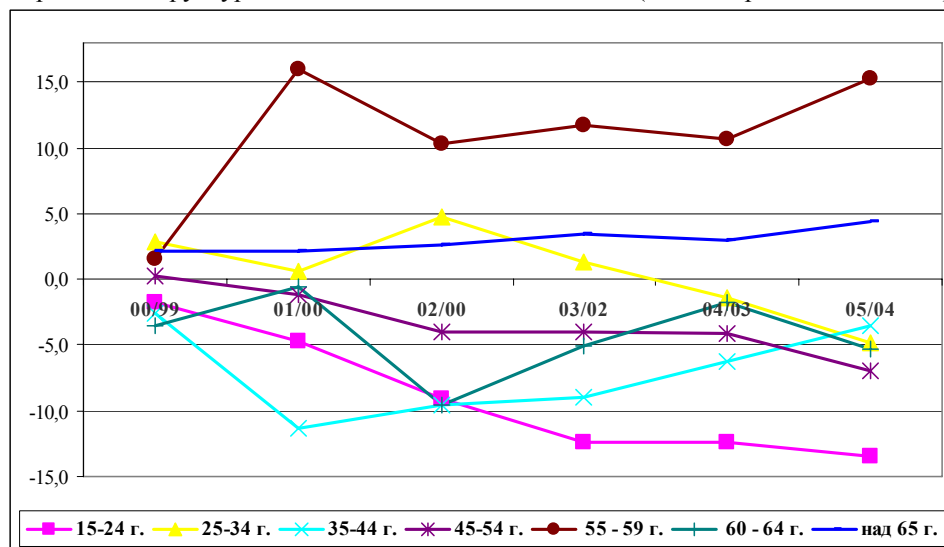
Източник: НОИ. Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.“

Сравнението на промените във възрастовата структура на населението над 15 години и на работната сила спрямо 1999, т.е. последната година преди реформата в пенсионната система (вж. фиг. 2 и 3), показва, че в по-ниските възрастови групи (до 54 години) те са със сходен темп. В кохортите над 55-годишна възраст към демографския фактор се наслагва влиянието на повишаващата се възраст за излизане в пенсия и участието на тези лица в работната сила се увеличава значително. Това е така, защото промените в условията за достъп до пенсионната система – увеличаване на възрастта за пенсиониране, засягат най-силно хората в предпенсионна възраст. Само през 2002 г. тенденцията към нарастване на дела на възрастните лица в състава на работната сила се пречупва под влияние на демографските промени – през 2002 г. броят на лицата между 55 и 59 години намалява спрямо 2001 г. с 4.9%, а на тези между 60-64 години с 9%, докато намалението на дела им в работната сила е съответно само с 0.9% и 3.6%.

За разглеждания период възрастта на работната сила се повишава (вж. фиг. 4), което произтича от намаляване дела на участниците на пазара на труда в по-ниските групи за сметка на нарасналата икономическа активност на лицата над 55 години. Запазва се водещата позиция на хората на възраст 45-49 години и 40-44 години, но делът и на двете групи намалява. В структурата на работната сила най-съществено е увеличението на дела на групата между 55-59 години – с 3.4%, като тук очевидно се проявява влиянието на промените в изискваната по-висока възраст за пенсиониране.

Фигура 2

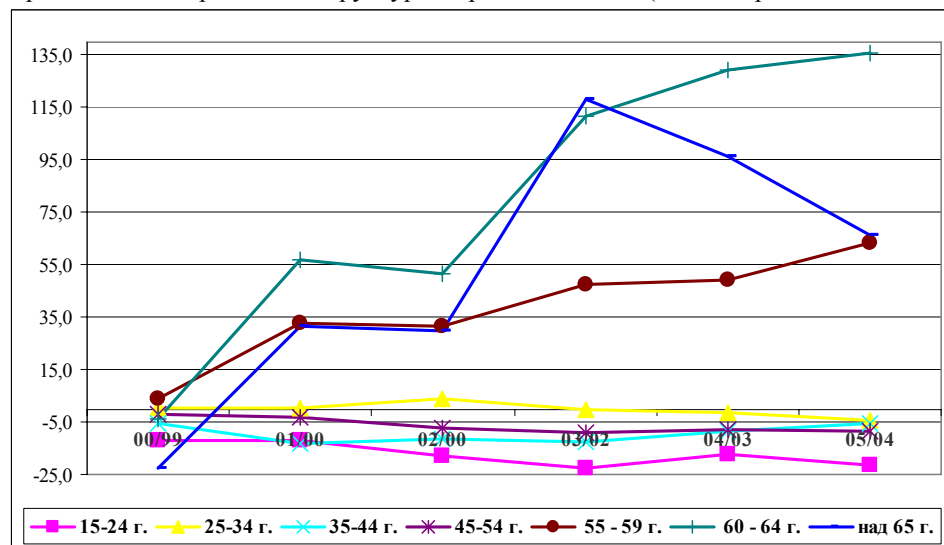
Промени в структурата на населението над 15 години (индекс при база 1999=100)



Източник: НСИ. Публикации “Заетост и безработица” за IV тримесечие на съответната година и собствени изчисления.

Фигура 3

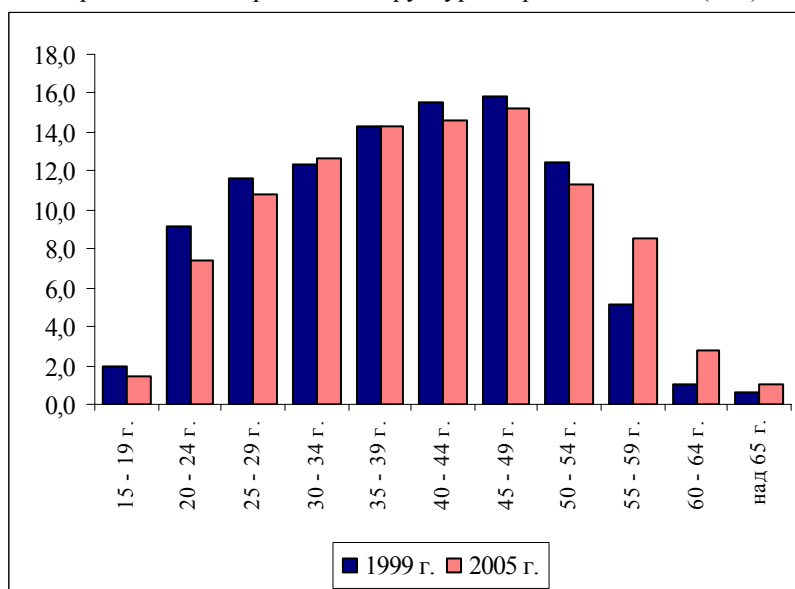
Промени във възрастовата структура на работната сила (индекс при база 1999=100)



Източник: НСИ. Публикации “Заетост и безработица” за IV тримесечие на съответната година и собствени изчисления.

Фигура 4

Промени във възрастовата структура на работната сила (в %)



Източник: НСИ. Публикации „Заетост и безработица“ за IV тримесечие на съответната година и собствени изчисления.

Може да се предположи, че увеличаването на възрастта за пенсиониране (и на необходимия осигурителен стаж) и възможността за получаване на трудов и пенсионен доход създава известно напрежение на пазара на труда. Независимо от това обаче „специално изследване показва, че няма пряк конфликт между младежите и пенсионерите поради факта, че в повечето случаи те се състезават на различни сегменти на пазара на труда“.²⁰ Към тази оценка, направена в първите години на реформата и в друга икономическа ситуация, може да се добави, че подобряването на макроикономическите характеристики, както и повишеното търсене на работна сила (каквото се наблюдава през последните години) допълнително, но и значително допринасят за липсата на подобен конфликт.

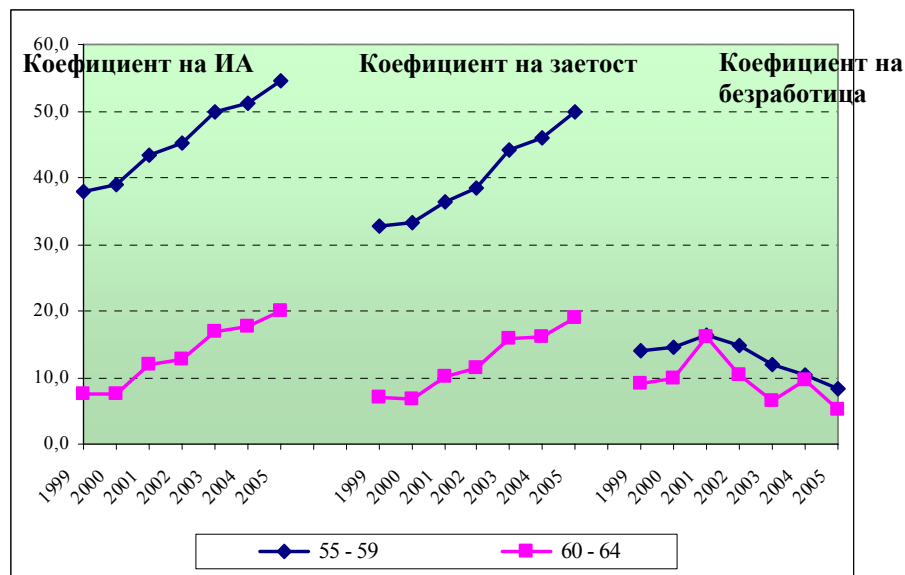
Напрежението на пазара на труда не е само следствие от увеличаващата се възраст за пенсиониране. Началото на реформата в пенсионната система съвпада с период на сериозна дестабилизация – високо равнище на безработица, повишено предлагане и намалено търсене на работна сила. В много страни повишаването на възрастта за пенсиониране е един от ходовете за решаване на проблемите на пазара на труда, произтичащи от демографската криза и застаряването на населението. Дори и по-дълготното участие на пазара на труда на възрастните хора да създава известно напрежение в зората на нейното прилагане, тази мярка има много по-силно положително влияние за икономиката в по-дългосрочен аспект.

²⁰ Христосков, Й. Българската пенсионна система една година след новото начало – оценки с поглед напред. – В: Българският пенсионен модел. Второ издание на Американската агенция за международно развитие, проект „Пенсионна реформа“, 2001, с. 12.

Увеличаването на дела на лицата над 55-годишна възраст в състава на работната сила е важен резултат от реформата в пенсионната система. От гледна точка на лицата в тази възрастова група много по-голямо значение има това увеличение да се трансформира в нарастване на броя на заетите лица, защото “политики, които се опитват да обърнат тенденцията на ранно пенсиониране, няма да водят до ефективен икономически растеж, ако по-високата икономическа активност сред възрастните лица не се превърне в по-високи равнища на заетост, вместо по-високи равнища на безработица.”²¹

Нарастващата икономическа активност на лицата във възрастовите групи 55-59 и 60-64 години е съпътствана с повишаване на техния дял в състава на заетите през целия период от 1999 до 2005 г. (вж. фиг. 5). През 1999 г. първата възрастова група е формирала 5.3% от общия брой заети, а през 2005 г. – 8.7%; при втората група тези стойности са съответно 1.1 и 2.9%. От 2002 г. след тригодишен период на стабилно увеличение равнището на безработица спада и в двете групи. Въпреки това те имат нарастващ дял във възрастовата структура на безработните лица. Разбира се, тук влияят много фактори, които са извън пенсионната система – макроикономическа обстановка, състояние на пазара на труда, пасивни активни мерки на пазара на труда, насочени към лица в предпенсионна възраст, и др. Може да се направи изводът, че положителните тенденции при промяната на техните дялове в състава на заетите, компенсират отрицателните, които са свързани с увеличение на дела им в групата на безработните.

Фигура 5
Коефициенти на заетост и безработица на лицата във възрастови групи 55-59 и 60-64 години



Източник: НСИ. Публикации “Заетост и безработица” за IV тримесечие на съответната година.

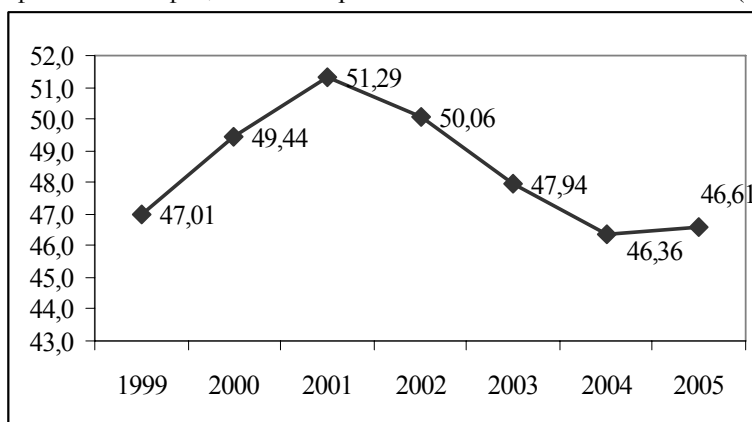
²¹ OECD. Live Longer, Work Longer. Ageing and Employment Policies, 2005, с. 34.

Логична е и тенденцията към намаление на дела на лицата във възрастови групи 55-59 и 60-64 години в състава на „извънработната сила”. Подобна тенденция се наблюдава само при лицата на възраст от 20 до 29 години.

Следователно промените в нашата страна, насочени към ограничаване на достъпа до пенсионната система и увеличаване на възрастта за пенсиониране, които се абсорбират в много голяма степен от повишаването на заетостта, имат явен ефект още от самото началото на тяхното прилагане и са много важни стъпки с оглед членството на страната в ЕС и изпълнение на целите, заложи в Лисабонската стратегия.

Показателят „ефективен коефициент на възрастова икономическа зависимост” представлява неактивното население на възраст над 65 години като процент от заетото население между 15-64 години и се използва при анализ и оценка на влиянието на пенсионните системи върху пазара на труда (вж. фиг. 6). Неговите стойности се подобряват след 2002 г., но все още остават много високи. Увеличаващата се средна продължителност на живота и демографските проблеми водят до влошаване на този показател. По-нататъшни промени, насочени към увеличаване на възрастта за пенсиониране (предвид факта, че в България тя е една от най-ниските), насърчаване на по-късното/отложеното пенсиониране и т.н. биха довели до формиране на допълнителен трудов ресурс.

Графика 6
Ефективен коефициент на възрастова икономическа зависимост (%)



Източник: За България – НСИ. Публикации „Заетост и безработица” и собствени изчисления.

Направеният анализ показва, че промените във възрастта за пенсиониране имат най-силно влияние върху броя на работната сила. Във връзка с това интерес представлява оценката на самостоятелното влияние на пенсионната система върху този елемент на пазара на труда чрез отделянето на влиянието на демографските промени.

Получените при извършения корелационен анализ коефициенти (вж. табл. 2) показват, че най-силно влияние върху динамиката на работната сила оказва броят на пенсионерите с пенсии за ОСВ. Посоката на влияние е обратнопропорционална, т.е.

колкото по-малко са пенсионерите за ОСВ, толкова е по-висок броят на лицата над 55 години в състава на работната сила, и обратно. Втори по величина на влияние е демографският фактор, като при него зависимостта е правопрпорционална – повишаването на броя на лицата над 55 години в структурата на населението води до увеличение на работната сила в същата възрастова група.

Влиянието на тези фактори по пол се различава, като демографският фактор има най-голяма тежест при жените, докато при мъжете водещ е броят на пенсионерите за ОСВ.

Таблица 2

Исходни данни и корелационни коефициенти

	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Население над 55 години (хил.)	2256.5	2275.2	2356.1	2294.8	2332.4	2336.8	2381.7
в т.ч.:							
- мъже	1008.5	1011.7	1064.0	1011.7	1032.4	1026.8	1050.9
- жени	1248.0	1263.5	1292.1	1283.0	1300.1	1310.1	1330.8
Работна сила над 55 години (хил.)	230.7	231.3	314.8	310.3	377.6	383.1	403.1
в т.ч.:							
- мъже	172.4	168.5	211.7	197.8	231.2	233.5	246.8
- жени	58.3	62.8	103.1	112.6	146.6	149.6	156.4
Брой на пенсионерите с лични пенсии за ОСВ (хил.)	1843.9	1847.4	1825.9	1779.8	1728.9	1670.6	1626.1
в т.ч.:							
- мъже	774.4	767.8	756.4	730.5	704.8	676.8	655.4
- жени	1069.4	1079.6	1069.5	1049.3	1024.1	993.9	970.7
Брой на пенсионерите с новоотпуснати пенсии за ОСВ (хил.)	100.1	63.6	49.5	36.2	38.6	37.5	39.6
в т.ч.:							
- мъже	42.4	31.1	26.8	17.9	19.0	18.0	20.8
- жени	57.8	32.5	22.7	18.3	19.6	19.5	18.8

Коефициенти на корелация:	
Население над 55 години / работна сила над 55 години	0.8656
- мъже	0.6587
- жени	0.9444
Пенсионери за ОСВ / работна сила над 55 години	-0.9192
- мъже	-0.9141
- жени	-0.8929
Пенсионери с новоотпуснати пенсии за ОСВ / работна сила над 55 години	-0.7957
- мъже	-0.7541
- жени	-0.7912

Анализът на промените в пенсионната система след нейното реформиране и свързаните с това промени в различни параметри на пазара на труда позволява да се очертаят следните по-важни **изводи и оценки**:

1. Реформата в българския пенсионен модел води до намаляване на броя на пенсиите и пенсионерите и увеличаване на средната възраст за пенсиониране, като тази тенденция има особено силно проявление при новоотпуснатите пенсии, които изцяло следват парадигмата на реформираната система. По-строгите условия за достъп до пенсионната система налагат по-дълъг престой на пазара на

труда за лицата в предпенсионна възраст, които биха били бенефициенти на системата съгласно изискванията на отменения Закон за пенсиите. След промените в пенсионноосигурителната система пенсиите се отпускат при по-дълъг осигурителен стаж и по-голям брой точки.

2. Непрекъснато се увеличава средната продължителност на получаване на една лична пенсия вследствие на демографските промени, свързани със застаряването на населението. Подобна тенденция изисква активно прилагане на мерки за гъвкаво пенсиониране и гъвкава заетост сред пенсионерите, стимулиране на по-късното пенсиониране и т.н.
3. Закупуването на осигурителен стаж все още не е особено популярна възможност за достъп до пенсия. Хората предпочитат да изработят, вместо да откупят липсващия им осигурителен стаж и няма преждевременно преустановяване на трудовата активност на големи съвкупности лица.
4. Промените в условията за достъп до пенсионната система, насочени към по-дълъг трудов живот и намаляване на броя на пенсионерите с цел финансова стабилност на модела, влияят най-силно върху броя на лицата, включени в работната сила и нейната възрастова структура. Очертава се стабилна тенденция към постепенно нарастване дела на лицата над 55 години (които са в предпенсионна възраст) в състава на работната сила, които са най-пряко засегнати от увеличаването на възрастта за пенсиониране.
5. Началото на реформата в пенсионната система съвпада с дестабилизация на трудовия пазар – високо равнище на безработица, повишено предлагане и намалено търсене на работна сила. В такава среда увеличаването на възрастта за пенсиониране е довело до известно напрежение в самото начало, тъй като срещу повишеното предлагане не се появява адекватно търсене.
6. Увеличаваща се икономическа активност на лицата над 55 години е важен резултат от реформата в пенсионната система, който се абсорбира най-вече от увеличаващата се заетост. Влиянието на пенсионния модел е слаб фактор (например програми за заетост на възрастни лица) при формиране на двата компонента на работната сила – заети и безработни. Много по-съществено значение имат макроикономическата обстановка, състояние, политики и мерки на пазара на труда и т.н.
7. Динамиката на броя на пенсионерите с пенсии за осигурителен стаж и възраст оказва най-силно влияние върху промените в работната сила. Посоката на влияние е обратнопропорционална, т.е. колкото по-малко за пенсионерите за ОСВ, толкова по-голям е броят на лицата над 55 години в състава на работната сила, и обратно. Втори по сила на влияние е демографският фактор, като при него зависимостта е правопрпорционална.

3.2. Доходи от пенсия

Пенсионна формула

Изясняването на влиянието на пенсионната формула върху пазара на труда изисква анализ на отделните й елементи (ОД, индивидуален коефициент, осигурителен стаж).

а. Осигурителен доход

Анализът на данните за средногодишните ОД и работна заплата (табл. 3) показва няколко основни тенденции: първо, през разглеждания период размерът на средногодишния ОД нараства; второ, СОД се увеличава с по-бърз темп в сравнение със средногодишната работна заплата; трето, след 2001 г. размерът на СОД надвишава този на средногодишната работна заплата, като разликата се задълбочава, което се дължи най-вече на наличието на недекларирани доходи.

Таблица 3
Динамика на средногодишния осигурителен доход и средногодишната работна заплата (в лв.)

	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
СОД*	164.8	180.0	217.1	243.0	259.8	280.8	308.8	331.6
Средногодишна работна заплата**	187.4	201.0	225.0	240.0	258.0	273.0	302.0	320.0

Източник: * НОИ; ** НСИ.

б. Индивидуален коефициент (ИК)

Индивидуалните коефициенти на лицата с лични пенсии за ОСВ постоянно нарастват през периода 1999-2005 г., като това повишение е по-силно изразено при мъжете, отколкото при жените – съответно с 6.07% и 5.4% през 2005 г. спрямо 1999 г. Средният ИК на пенсионерите с новоотпуснати пенсии намалява за периода 2000-2005 г., но остава по-висок от този на пенсионерите с лични пенсии (табл. 4). Повисокото му равнище може да се обясни с разширението на базата, върху която се изчислява – ОД, който включва всички възнаграждения от трудова дейност, и с въвеждането на минимални осигурителни прагове по икономически дейности и професии. Отново ИК на мъжете са по-големи от тези на жените.

Таблица 4
Средни ИК на пенсионерите с лични и новоотпуснати пенсии за ОСВ

	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Лични пенсии за ОСВ							
Общо	1.207	1.218	1.234	1.243	1.252	1.261	1.267
Мъже	1.466	1.485	1.508	1.521	1.532	1.546	1.555
Жени	1.018	1.027	1.040	1.049	1.058	1.066	1.073
Новоотпуснати пенсии							
Общо		1.485	1.443	1.404	1.354	1.383	1.359
Мъже		1.643	1.600	1.588	1.532	1.580	1.511
Жени		1.243	1.223	1.197	1.158	1.177	1.162

Източник: НОИ. Статистически годишник – Пенсии, за съответната година.

Начинът за изчисляване на индивидуалния коефициент предполага неговото променяне след пенсиониране, ако лицето работи и се осигурява на по-висок осигурителен доход, т.е. може да се предположи, че той има известен потенциал за стимулиране на по-продължителна заетост с цел получаване на пенсия с по-голям размер.

в. Осигурителен стаж

Осигурителният стаж е едновременно част от условията за достъп до пенсия и от формулата за изчисляване на пенсиите. Той се повишава съществено след промените в пенсионната система – с 4.8 години се повишава общият среден стаж през 2005 г. спрямо 1999 г., като при мъжете това увеличение е 1.5, а при жените – 6.5 години. Това увеличение е не само пряк положителен резултат от промените в пенсионната система, но и фактор, който оказва непряко влияние върху предлагането на труд. Независимо че по правило включването на целия период, през който са правени пенсионноосигурителни вноски във формулата, води до сравнително по-ниска пенсия (обхваща периоди с ниски и високи доходи), то е сигнал за укрепване на връзката между финансовия принос към системата и получаваната пенсия. Повишението на осигурителния доход е контрапункт на включването на целия осигурителен доход и представлява фактор, който способства за увеличение на пенсионния доход.

Общата оценка на промените в елементите на новата пенсионна формула показва, че тя стимулира участието на пазара на труда, защото съществува силна връзка между пенсия и осигурителен стаж и при нейното изчисляване се отчита пълният стаж на лицето. Тя стимулира участието с по-висок осигурителен доход, който се включва като самостоятелен елемент и като част от индивидуалния пенсионерски коефициент, т.е. преразпределителните процеси не са много силни и по-високите вноски водят до по-голям размер на пенсията.

Коефициент на заместване на дохода

Размерът на пенсиите се повишава както в номинално, така и в реално измерение (вж. табл. 5). Причините за нарастването на пенсиите могат да се търсят в няколко посоки:

- въведената нова пенсионна формула от 1 януари 2000 г.;
- ежегодната индексация на размерите на пенсиите;
- повишаването на т.нар. таван на пенсиите (през 2000 и през 2003 г.), който от 2004 г. се регулира посредством осигурителния доход;
- нарастване максималния осигурителен доход всяка година, който също регулира размера на пенсията.

Независимо от увеличаващите се размери на пенсиите в номинален и реален размер, равнището им остава сравнително ниско. Това е причина значителна част от пенсионерите да стават бенефициенти на програмите за социално подпомагане и да продължават трудовата си заетост (легално или не) след навършване на минималната възраст за пенсиониране.

Таблица 5

Средни размери на пенсиите за ОСВ (чл. 68 от КСО)

	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Номинален размер (лв.)	69.78	89.51	95.33	105.51	114.13	128.57	138.75
Номинално изменение на пенсиите на база предходната година (%)	7.52	28.27	6.50	10.68	8.17	12.65	7.92
Равнище на инфлация (%)	1.80	10.40	7.40	5.80	2.28	6.15	5.04
Реален размер на пенсиите (лв.)	68.50	80.20	88.30	99.40	111.50	120.70	131.80
Реално изменение на пенсиите на база предходната година (%)	35.90	17.00	10.10	12.60	12.20	8.20	9.20

Източник: НОИ. Статически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.” и собствени изчисления.

От 2004 до 2010 г. размерът на пенсията се регулира косвено чрез максималния ОД вместо използването на т.нар. таван на пенсиите. Тази мярка стимулира заетите лица да се осигуряват върху по-високи доходи, тъй като техният принос се отчита по-адекватно – през 2004 г. пенсионната система е станала „по-справедлива” за 148 351 пенсионери.

Коефициентът на заместване на дохода от труд с дохода от пенсия стабилно се повишава през анализирания период (вж. табл. 6). В сравнение със средната пенсия пенсиите за ОСВ предлагат относително по-добро заместване на доходите от трудова дейност поради по-големия им размер. Тъй като през последните години (след 2001 г.) нарастването на СОД изпреварва нарастването на средната работна заплата, коефициентът на заместване, изчислен спрямо последната, е по-висок. Пенсията за ОСВ се увеличава с по-бърз темп в сравнение с изменението на средната работната заплата и на средногодишния ОД. През 2005 г. спрямо 1999 г. доходите от пенсия за ОСВ осигуряват с 8.6% по-добро заместване на дохода, изчислено на база работна заплата, и с 3.1% – изчислено на база осигурителен доход.

Таблица 6

Коефициент на заместване на дохода (брутен)

Показатели	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
<i>Абсолютни данни (лв.)</i>								
Пенсии – всички видове	62.1	66.9	86.4	92.4	102.3	110.7	124.8	134.6
Пенсии за ОСВ	64.9	69.8	89.5	95.3	105.5	114.1	128.6	138.8
Средномесечен осигурителен доход	164.8	180.0	217.1	243.0	259.8	280.8	308.8	331.6
Средногодишна РЗ	187.4	201.0	225.0	240.0	258.0	273.0	302.0	320.0
<i>Относителни данни (%)</i>								
Пенсия към СОД	37.7	37.2	39.8	38.0	39.4	39.4	40.4	40.6
Пенсия към средногодишна РЗ	33.1	33.3	38.4	38.5	39.6	40.5	41.3	42.1
Пенсия за ОСВ към СОД	39.4	38.8	41.2	39.2	40.6	40.6	41.6	41.8
Пенсия за ОСВ към средногодишна РЗ	34.6	34.7	39.8	39.7	40.9	41.8	42.6	43.4

Източник: НОИ. Статически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.” и собствени изчисления.

Коефициентът на заместване на дохода в България остава на ниско равнище. По принцип по-щедрите пенсии се основават на по-високи осигурителни вноски, но у нас тази връзка има слабо проявление поради фактори извън пенсионна система (например икономическо развитие, демографско състояние, размер на неформалния сектор). Следователно при сравнително високите пенсионноосигурителни вноски ниските коефициенти на заместване могат да имат дестимулираща роля при участието в пенсионна система и да засилят неформалното участие на пазара на труда. Ако единствено размерът на пенсията има значение при взимането на решение за пенсиониране, то масово лицата биха продължили участието си на пазара на труда, където доходите са сравнително по-високи.

Комбиниране на доходи от трудова дейност и от пенсия

Навършването на законово определената минимална възраст за пенсиониране не означава непременно реализиране на пенсионните права. В България няма изискване получаването на пенсия да е обвързано с прекъсване на трудовата дейност. Нещо повече, работещите пенсионирани лица, наети по граждански договор, са изключени от обхвата на задължително осигурените. Следователно те могат да изберат да работят, без да се осигуряват за пенсия (само за здравно осигуряване, което е задължително), или да се осигуряват и да поискат преизчисляване на пенсията.

Броят на работещите пенсионери се увеличава в периода до 2003 г. и след това слабо намалява, вероятно поради влиянието на повишаването на възрастта за пенсиониране (табл. 7). За всички години частният сектор осигурява основно заетост на лицата, придобили пенсионни права, но желаещи да се трудят.

Таблица 7

Работещи пенсионери

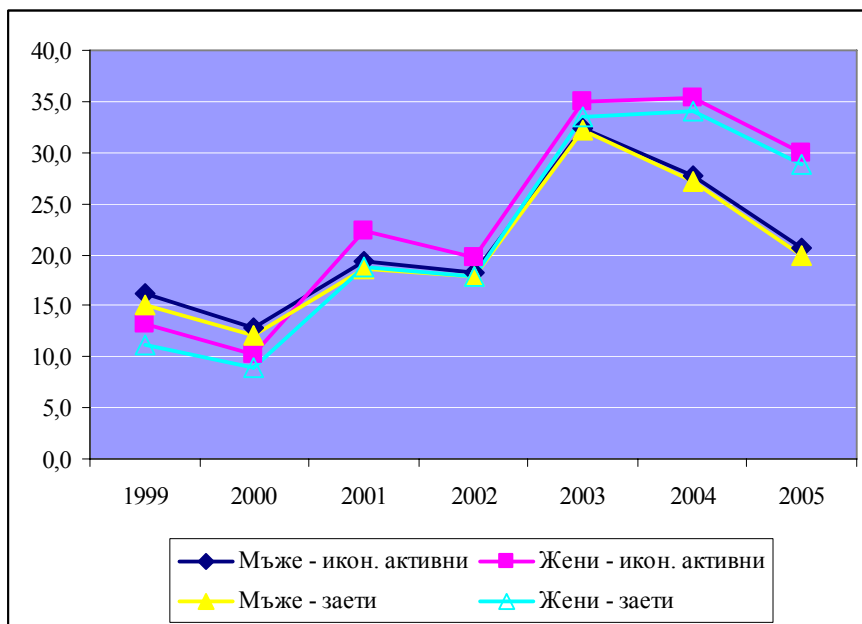
	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Общо	68 807	79 194	85 751	83 402	82 205
Обществен сектор	12 166	12 392	13 688	13 604	15 245
Частен сектор	56 641	66 802	72 063	69 798	66 960
Структура	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Обществен сектор	17.7	15.6	16.0	16.3	18.5
Частен сектор	82.3	84.4	84.0	83.7	81.5
Пенсионери, получаващи лични пенсии от фонд "Пенсии"	2 230 751	2 141 218	2 128 028	2 119 530	2 101 464
Дял на работещите пенсионери към пенсионерите с лични пенсии (%)	3.08	3.70	4.03	3.93	3.91

Забележка: Включени са работещи пенсионери, които получават всички видове пенсии, а не само за ОСВ.

Източник: НОИ, Статистически годишник – Пенсии, за съответната година.

По-голяма яснота за участието на пенсионерите за ОСВ на пазара на труда могат да дадат промените в броя на икономически активните лица и на заетите в следпенсионна възраст – условно над 60 години за жените, тъй като тук не се включват случаите на пенсиониране по чл. 69, ал. 4, и над 65 години за мъжете (вж. фиг. 7).

Фигура 7
Равнище на икономическа активност и заетост на жените над 60 и на мъжете над 65 години



Източник: НСИ. Публикации "Заетост и безработица" за IV тримесечие на съответната година.

Анализът на приведените данни сочи, че:

1. Броят на икономически активните и на зетите лица в следпенсионна възраст се повишава и при двата пола през 2005 г. спрямо 1999 г. Възможни обяснения за това са ниските доходи от пенсия и липсата на законово изискване за изплащане на пенсионноосигурителни вноски за работещите пенсионери, което ги прави по-евтина работна сила.
2. Особено осезаеми са повишенията през 2001 и 2003 г. През 2000 г. беше дадено право на хората да се пенсионират по стария Закон за пенсиите и броят на пенсионерите нарасна. Вероятно новопенсиониралите се лица продължават участието си на пазара на труда. През 2003 г. се проявява влиянието на регистрацията на трудовите договори.
3. След 2000 г. следпенсионната заетост се „феминизира“. Друго доказателство в подкрепа на тази теза е нарастващият дял на жените в тази възрастова група в общата структурата на зетите жени.
4. Промените в броя на икономически активните и на зетите мъже и жени в следпенсионна възраст са сходни, а участието на пазара на труда се абсорбира почти изцяло от заетостта.

Анализът на влиянието на доходите от пенсия върху пазара на труда позволява да се направят следните по-важни **изводи и оценки**:

1. Пенсионната формула стимулира участието на пазара на труда чрез по-силната връзка между пенсия и финансов принос към пенсионно-осигурителната система, като при изчисляването на пенсията се включва пълният осигурителен стаж. Тя стимулира участието с по-висок осигурителен доход, който се включва като самостоятелен елемент и като част от индивидуалния пенсионерски коефициент.
2. Пенсиите осигуряват относително ниско равнище на доход, въпреки че коефициентът на заместване на доходите от труд стабилно се повишава. Това е причина значителна част от пенсионерите да стават бенефициенти на програмите за социално подпомагане, и/или да продължават трудовата си заетост (легално или не) след навършване на минималната възраст за пенсиониране.
3. Сравнително високите пенсионноосигурителни вноски и ниските коефициенти на заместване у нас могат да имат дестимулираща роля при участието в пенсионна система и да засилят неформалното участие на пазара на труда. Ако единствено размерът на пенсията има значение при взимането на решение за пенсиониране, то масово лицата не биха напускали пенсионната система и биха продължили участието си на пазара на труда, където доходите са по-високи.
4. Законодателството, регулиращо трудовата заетост на пенсионерите, е либерално. В България няма изискване получаването на пенсия да е обвързано с прекъсване на заетостта. Нещо повече, за пенсионираните лица, наети на граждански договор, не се изисква изплащането на осигурителни вноски, т.е. те са изключени от обхвата на задължително осигурените лица. Същевременно възможността за получаване едновременно на пенсия и на заплата не стимулира по-късното пенсиониране, тъй като лицата могат да бъдат бенефициенти на пенсионната система и да продължават да работят.
5. Броят на работещите пенсионери (за всички видове пенсии) се увеличава през периода 2001-2004 г., като частният сектор осигурява основно заетост на лицата, придобили пенсионни права, но желаещи да се трудят.
6. Броят на икономически активните и на заетите лица в следпенсионна възраст се повишава и при двата пола през 2005 г. спрямо 1999 г., като причините са ниските доходи от пенсии и липсата на законово изискване за изплащане на пенсионноосигурителни вноски за работещите пенсионери.

3.3. Пенсионноосигурителна вноска

Размерът на пенсионноосигурителната вноска в България е висок и това е една от причините социалноосигурителните разходи да формират около $\frac{1}{4}$ от разходите за труд на работодателите за наетите лица по трудово и служебно правоотношение (вж. табл. 8). За периода 2001-2005 г. те имат относително постоянен дял, което се дължи на факта, че размерът на вноските през този период не е променян, а само

съотношението, в което се разпределя вноската между работодател (намалява) и осигурено лице (увеличава се).

Таблица 8

Структура на разходите за труд на работодателите (%)

	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Общо	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Разходи за работна заплата	66.88	68.27	68.86	69.16	71.19
Обезщетения	2.86	2.29	2.06	1.73	1.64
Социални и здравни осигуровки за сметка на работодателите	24.59	23.71	23.98	24.05	22.70
Други социални разходи и надбавки	4.73	4.78	4.25	4.22	3.82
Данък върху социалните разходи	0.94	0.95	0.85	0.84	0.65

Източник: Национален статистически институт.

Експертите на Световната банка посочват, че в България “Самите заплати са ниски, обаче разходите за труд са сравнително високи, поради големите начисления върху работните заплати, които са нужни, за да се компенсира широко разпространеното укриване на данъци. Данъчно-осигурителната тежест върху заплатите в България е една от най-високите в региона, а данъчното бреме върху икономиката стимулира значителна сенчеста икономика.”²² От теоретична гледна точка основният детерминант на търсенето и предлагането на труд е цената на труда. Ако има слаба зависимост между заетостта, безработицата и заплатите, пазарът на труда не може да се определи като гъвкав. Според Световната банка “процентите на заетостта и безработицата не показват статистическа връзка с реалните заплати през последните години”,²³ т.е. има много слаба еластичност на търсенето и предлагането спрямо цената на труда. След като цената не може да влияе на равнището на параметрите на пазара на труда, то и нейните елементи поотделно не биха могли да оказват въздействие. Следователно размерът на вноската не влияе върху заетостта и безработицата, а основно върху размера на неформалния сектор.

Размерът на вноската е пряко свързан с обхвата осигурените лица в пенсионната система и на заетите във формалния трудов пазар (вж. табл. 9). След старта на реформата в пенсионния модел рязко спада броят на осигурените лица,²⁴ особено при мъжете, но причините са свързани с провежданата структурна реформа и намаляването на броя на заетите в икономиката, чиято функция са осигурените лица. Най-същественото повишаване на броя на осигурените лица е през 2003 г., когато е извършена регистрация на трудовите договори и са определени минимални осигурителни прагове по дейности и професии.

²² Световна банка. България: пътят към успешна интеграция в Европейския съюз – политическия дневен ред. ноември 2005, с. 112.

²³ Пак там, с. 122.

²⁴ Значителният спад в броя на осигурените лица през 1999 и 2000 г. се дължи до голяма степен и на промяната в методологията на отчитане на осигурените лица през 2000 г.

Таблица 9

Осигурени лица

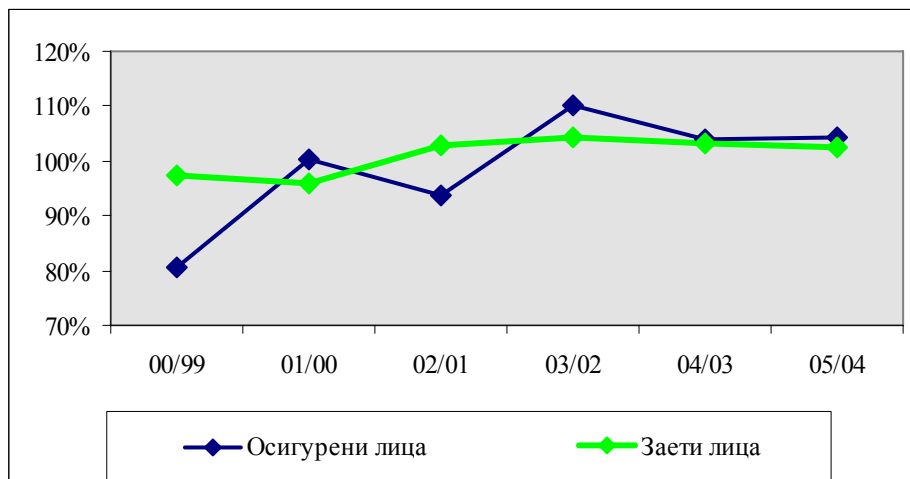
Показатели	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Осигурени от работодател							
Общо	2 632 294	2 119 014	2 117 688	2 007 636	2 216 078	2 300 550	2 390 042
Мъже	1 452 904	1 069 740	1 042 825	1 025 313	1 114 308	1 158 322	1 199 947
Жени	1 179 390	1 049 274	1 074 863	982 323	1 101 770	1 142 228	1 190 095
<i>Индекси при база предходната година (%)</i>							
Общо		80.5	99.9	94.8	110.4	103.8	103.9
Мъже		73.6	97.5	98.3	108.7	103.9	103.6
Жени		89.0	102.4	91.4	112.2	103.7	104.2
Осигурени лица за собствена сметка							
Общо	231 021	184 712	193 403	162 425	177 849	191 279	207 155
Мъже		112 023	127 151	102 506	111 234	123 264	131 144
Жени		72 689	66 252	59 919	66 615	68 015	76 011
<i>Индекси при база предходната година (%)</i>							
Общо			104.7	84.0	109.5	107.6	108.3
Мъже			113.5	80.6	108.5	110.8	106.4
Жени			91.1	90.4	111.2	102.1	111.8

Източник: НОИ. Статически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.” и собствени изчисления.

Анализът на информацията за осигурителното покритие, изчислено като отношение на осигурените лица към заетите, разкрива интересни явления, особено в началото на реформата, която съвпада с дестабилизацията на пазара на труда вследствие на провеждани структурни промени през този период (вж. фиг. 10 и фиг. 11). По дефиниция осигурените лица са функция на заетите в икономиката и връзката между тях е правопрпорционална. Следователно при увеличение на броя на заетите трябва да се повиши и този на осигурените лица, и обратно. През периода 2000-2003 г. подобна зависимост не е ясно очертана – наблюдават се както разнопосочни изменения, така и такива с различен темп. Спадът в заетостта през 2000 г. е съпроводен с драстично намаление на обхвата на осигурените лица. Той се дължи до голяма степен на промяна в методологията на тяхното отчитане, която става по-прецизна след 2000 г. Други фактори с възможно влияние са: прекатегоризацията на работещите при условията на първа и втора категория труд, чийто брой намалява с 367 562 от 1999 до 2000 г.; началото на реформата в пенсионния модел може да е породило несигурност у работещите лица и в съчетание с протичащите дестабилизационни процеси на пазара на труда резултатът да е намаляване на доверието в пенсионноосигурителната система, като известна част от заетите са предпочели избягване на осигуряването. През 2001 г. спадът в заетостта продължава, но не се наблюдава намаляване в броя на осигурените лица, дори обратно – той слабо се увеличава. Възможно е през този период да има известно излизане от сивата икономика, като малка част започват да плащат осигуровки. Това е свързано и с намаляването на размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” от 32 на 29%. 2002 г. бележи началото на тенденция към стабилно увеличение на заетите лица, но през същата година има спад в броя на осигурените лица, което най-вероятно се дължи на разширяване обхвата на неформалния сектор, като формата на проявление тук се изразява в неплащане на дължими осигуровки.

Фигура 8

Изменение на броя на заетите и осигурените лица на база предходната година



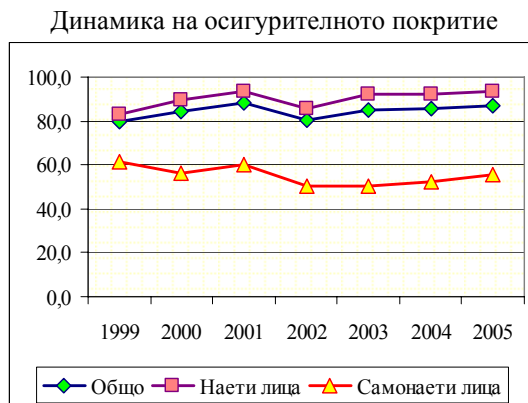
Източник: НОИ. Статически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.“; НСИ. „Заетост и безработица“ за последното тримесечие на съответната година.

Прилагането на политиките на регистрация на трудовите договори и въвеждане на минимални осигурителни прагове по икономически дейности и основни квалификационни групи професии е насочено преди всичко към финансова стабилизация на пенсионната система и намаляване на неформалната заетост, изразяващата се в осигуряване върху минимална работна заплата, като в същото време се получава много по-високо възнаграждение или изобщо не се плащат осигуровки. Прилагането на тези мерки има незабавен и положителен ефект върху легализацията на трудовите договори. По данни на НОИ²⁵ са приети 2 973 152 уведомления за 2 529 563 лица, от които 1 965 153 за заварени договори, 593 956 за нови, 100 532 за допълнителни споразумения, сключени след 1.1.2003 г. и 307 263 за прекратени договори след 01.01.2003 г. С други думи, може да се твърди, че е формализирана заетостта на 286 693 човека.

Описаните промени в броя на заетите и осигурените лица водят до съизмерима динамика в осигурителното покритие (вж. фиг. 8). През 2002 г. то е най-ниско за целия анализиран период, което се дължи на намаление на стойността на числителя в това съотношение. Осигурителното покритие на наетите от работодател лица традиционно е значително по-високо в сравнение с това на самоосигуряващите се, тъй като техният режим на осигуряване е относително по-либерален.

²⁵ Окончателни резултати от регистрацията на трудовите договори. Бюлетин на НОИ, 2003, бр. 3.

Фигура 9



Източник: НОИ. Статистически справочник „Демография, икономика и социално осигуряване 1985-2005 г.”; НСИ. „Заетост и безработица” за последното тримесечие на съответната година.

Таблица 10

Наети лица според вида на сключения договор

	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Вид на договора						
Общо (брой)	2364.4	2263.2	2338.7	2413.0	2496.7	2554.2
Трудов договор	2052.3	2067.6	2155.1	2273.1	2365.0	2417.9
Граждански договор	171.3	89.8	70.5	46.0	33.0	32.4
Друг договор	25.0	22.8	20.0	17.0	14.8	11.5
Без договор	115.8	81.6	92.2	76.6	81.8	90.8
Структура (%)						
Трудов договор	86.8	91.4	92.1	94.2	94.7	94.7
Граждански договор	7.2	4.0	3.0	1.9	1.3	1.3
Друг договор	1.1	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5
Без договор	4.9	3.6	3.9	3.2	3.3	3.6

Източник: НСИ. „Заетост и безработица” за последното тримесечие на съответната година.

Според данните от наблюдението на работната сила делът на наетите лица без договор се движи между 3.2 и 4.9% за периода 2000-2005 г. (вж. табл. 10). Тези дялове са по-ниски от дяловете на наетите лица, които не се осигуряват. Може да се предположи, че обхватът на сивата икономика по отношение на пенсионната система е по-голям в сравнение с пазара на труда, тъй като например за заетите лица може да не са изплащани осигуровки, да се декларира доход, по-нисък от действително получавания; да се забави превеждането на пенсионноосигурителните вноски или да не се внасят изобщо и т.н. Трудовите договори са най-разпространената форма на наемане на персонал, а след 2003 г. когато се въвежда изискването за тяхната задължителна регистрация, делът им се повишава още повече за сметка най-вече на гражданските договори. През 2001 спрямо 2000 г. също има съществено увеличение на лицата, наети на трудов договор, на фона на намаляваща заетост. Вероятно в периодите на свърхпредлагане, от една страна, работниците без договор се освобождават първи, а от друга, се формализират трудовите отношения.

Таблица 11
Участие на мъжете и жените на пазара на труда и в пенсионната система (%)

	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.
Осигурени лица						
Мъже	51.3	50.6	52.0	51.2	51.4	51.3
Жени	48.7	49.4	48.0	48.8	48.6	48.7
Заети						
Мъже	53.1	52.2	52.5	53.0	53.1	53.5
Жени	46.9	47.8	47.5	47.0	46.9	46.5
Осигурително покритие						
Мъже	81.3	85.3	79.4	81.8	82.9	83.4
Жени	87.5	90.8	81.1	88.0	88.6	91.4

Разпределението по пол на заетите и на осигурените лица показва, че по-силното присъствие на мъжете на пазара на труда не води до също толкова голямо присъствие в пенсионната система, т.е. осигурителното покритие при тях е относително по-ниско в сравнение с жените (вж. табл. 11). През всички години в периода 2000-2005 г. мъжете формират по-висок дял сред заетите и сред осигурените лица, но участието в пенсионната система е относително по-слабо в сравнение с участието в заетостта, докато при жените се наблюдава обратната тенденция. Следователно може да се направи изводът, че относителното участие (като дял) в двете системи не е симетрично, като при мъжете то е в полза на пазара на труда, а при жените – на пенсионната система.

Няма официални статистически данни дали заетите лица се осигуряват върху пълния размер на трудовото възнаграждение, но социологически проучвания²⁶ показват, че 62.66% от работещите в България се осигуряват върху нереални трудови доходи. Основните мотиви са: стремеж към по-голяма печалба (за работодателите), желание доходите да се ползват сега (за работниците), високи осигурителни вноски (за двете групи) и липса на гаранции, че внесените средства ще се използват по предназначение в бъдеще (за двете групи). При провеждането на това изследване в началото на 2007 г. размерът на пенсионноосигурителната вноска е по-нисък в сравнение с анализирания период. Може да се предположи, че до 2005 г. високият ѝ размер е бил още по-силен мотив за осигуряване на по-нисък доход от реално получавания.

Общият осигурителен доход, върху който са начислени осигурителни вноски на наетите и на самоосигуряващите се лица, нараства спрямо 1999 г. през целия анализиран период. Най-същественото увеличение се наблюдава през 2000 и през 2003 г. В първия случай причината е включването в него на всички възнаграждения и други доходи от трудова дейност, върху които се дължат осигурителни вноски за ДОО, и въвеждането на минимален и максимален месечен размер на осигурителния доход. Във втория случай причината е въвеждането на задължителна регистрация на трудовите договори и на минимален осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии.

²⁶ Проучване, осъществено от регионалните структури на БСК и АИКБ през април 2007 г. в 80 населени места с 1000 лица, www.nasvetlo.net

Анализът на влиянието на пенсионноосигурителната вноска върху пазара на труда позволява да се направят следните по-важни **изводи и оценки**:

1. Размерът на пенсионноосигурителната вноска за първи стълб намалява слабо, като остава сравнително висок и се увеличава личният принос на осигуреното лице. Тя формира относително постоянен голям дял в общите разходи за труд на фона на ниски заплати. Високата данъчноосигурителна тежест стимулира значителна сенчеста икономика, но почти не оказва влияние върху търсенето и предлагането на труд, защото пазарът на труда в България се определя като негъвкав и тези параметри не се влияят пряко от цената на труда.
2. Осигурените лица в системата на пенсионното осигуряване стабилно се увеличават след спада им в началото на реформата. Осигурителното покритие също повишава своите стойности, но същевременно показва, че присъствието на пазара на труда не означава непременно и участие в пенсионната система.
3. Най-разпространената форма на наемане на персонал са трудовите договори. Делът на наетите без договор се движи между 3 и 5% за периода 2000-2005 г., но е значително по-нисък от дела на тези, които не се осигуряват. Следователно на част от лицата, които имат сключен договор, не се превеждат дължимите социално-осигурителни вноски. Наемането без договор е най-масово при хората на възраст над 65 години, тъй като те са предимно пенсионери, които имат сигурен източник на доход извън трудовия и за тях не е необходимо да се плащат вноски.
4. Политиката на задължителна регистрация на трудовите договори и въвеждането на минимален осигурителен доход по основни икономически дейности и квалификационни групи професии в началото на 2003 г. оказва силно влияние върху намаляването на неформалната заетост, изразяващата се в осигуряване върху минимална работна заплата, като в същото време се получава много по-високо възнаграждение или изобщо не се плащат осигуровки, или в заетост без сключване на договор.
5. Постепенното намаляване на дела на вноската, плащана от работодателите, има стимулираща роля за разширяване на заетостта, тъй като то е свързано със спад на дела на осигурителната тежест в общите разходи за труд.

*

В резултат от направеното изследване могат да се обобщят следните по-важни **изводи и оценки**:

1. Промените в условията за достъп до пенсионната система водят до по-дълъг престой на пазара на труда на лицата в предпенсионна възраст, които биха били бенефициенти на системата съгласно изискванията за пенсиониране преди реформата. Тези промени оказват най-силно влияние върху обхвата и възрастовата структура на лицата, включени в работната сила, като се очертава стабилна тенденция към постепенно нарастване на дела на хората над 55-годишна възраст. Формирането на двата компонента на работната сила – заети и

безработни, се влияе слабо от пенсионния модел, докато много по-съществено значение имат макроикономическата обстановка, провежданите политики и мерки на пазара на труда.

2. Увеличаващият се престой на пазара на труда не може напълно да противодейства на повишаваща се средна продължителност на получаване на една лична пенсия. Последната тенденция е резултат от множество фактори и тя не може да бъде обърната само чрез пенсионната система, а чрез формулиране и прилагане на политики за гъвкава и продължителна заетост сред възрастните лица, подобряване на бизнес-средата, на здравния статус на населението и др.
3. Началото на реформирането на пенсионната система съвпада с период на децентрализация на пазара на труда вследствие на провежданите структурни реформи. Невъзможността за абсорбиране на кохортите, „насочвани” от пенсионната система към пазара на труда, обаче е преодоляна сравнително бързо.
4. Засилването на връзката между финансовия принос към пенсионната система и получаваната пенсия е много важен аспект на реформирания пенсионен модел. По принцип по-щедрите пенсии се основават на по-високи осигурителни вноски, но у нас тази връзка е слаба поради фактори извън пенсионна система. Следователно при сравнително високите пенсионноосигурителни вноски ниските коефициенти на заместване в България могат да имат дестимулираща роля при участието в пенсионна система и да засилят неформалното участие на пазара на труда.
5. Ниските равнища на пенсионните плащания и на коефициента на заместване на трудови с пенсионни доходи са причина част от пенсионерите да продължават трудовата си заетост (легално или не) след навършване на минималната възраст за пенсиониране. Либералното законодателство по отношение на комбиниране на пенсионни и трудови доходи не насърчава по-късното пенсиониране.
6. Голямата осигурителна тежест, която слабо намалява през изследвания период и се пренасочва в по-голяма степен от работодателите към осигурените лица, продължава да формира високи разходи за труд и стимулира значителна сенчеста икономика, но почти не оказва влияние върху търсенето и предлагането на труд в страната поради негъвкавите заплати.
7. Осигурителното покритие подобрява своите стойности в резултат от въвеждането на специални мерки като задължителна регистрация на трудовите договори и минимални осигурителни прагове, но и показва, че все още обхватът на неформалния сектор е сравнително голям.
8. В дългосрочен аспект неформалната заетост, проявяваща се като плащане на вноски върху по-ниско възнаграждение (минимален осигурителен доход) от реално получаваното и неплащане на осигурителни вноски, връща хората на пазара на труда. В първия случай пенсията ще бъде относително по-ниска, а във втория – лицата, възползвали се от тази „възможност”, не могат да акумулират необходимия стаж за пенсиониране, въпреки че са навършили възрастта, поради което те не биха имали достъп до пенсионната система.

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ТРУДОВИЯ ПАЗАР В СЪВРЕМЕННИТЕ УСЛОВИЯ

Изследвана е административната организация на пазара на труда в България от гледна точка на нейната структура, функционалност, управление и капацитет. Направен е обзор на научната дискусия за мястото и ролята на институциите и на трудовия пазар, в частност за повишаване ефективността на икономиката. Анализът на структурата, функциите, управлението и капацитета на административната система на този пазар от гледна точка на съвременните динамични социално-икономически промени позволява да се формулират редица препоръки за промени в посочените сфери с оглед усъвършенстване на административното му обслужване.

JEL: J08, J53

1. Въведение

Институционалното развитие на трудовия пазар е важен елемент за усъвършенстване механизмите на управление на трудовите отношения. В този смисъл анализът на степента на развитост на този механизъм и на неговите елементи и ефективността на вътрешните (между елементите на механизма) и на външните (с други институции) взаимовръзки е не само необходим, но наложителен предвид динамично променящите се реалности в пазара на труда.

В икономическата литература разбирането за институциите на този пазар включва широката рамка от механизми за неговата регулация като трудовото законодателство; данъчната система; колективното трудово договаряне, отразяващо степента на развитост на социалното взаимодействие; дискриминацията и минималната работна заплата като проявление на социалните права и част от институционалния капацитет; политиката на пазара на труда; взаимодействието между организациите на агентите в трудовите правоотношения като профсъюзни и работодателски организации; други организации на гражданското общество като неправителствени

¹ Искра Белева е ст.н.с. д-р, зам. директор в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел: 8104020, факс: 9882108, e-mail: i.beleva@iki.bas.bg.

организации и сдружения, държавната администрация в сферата на пазара на труда и т.н.²

В рамките на това широко многообразие от аспекти тук вниманието е фокусирано само върху един от елементите на институциите, а именно върху държавната административна система чрез която се формира и реализира политиката на пазара на труда с особен акцент на функциите на бюрата по труда. Последните са онази част от институциите, която реализира политиката на този пазар чрез пряка връзка с нейните потребители.

Основната цел на изследването е да се направи анализ на развитостта на административната структура на пазара на труда от гледна точка на нейната готовност за реализация на политики и услуги съответстващи на европейската стратегия за заетост и за осигуряване на неговата гъвкавост. Анализът е база за очертаване насоките на усъвършенстване на административната структура предвид новите задачи, които поставя пред нея развитието на пазара на труда в съвременните условия. По-гъвкавото администриране на трудовите отношения, съобразно реалните промени и предизвикателства, е необходима предпоставка за намаляване на диспропорциите в трудовия пазар, за повишаване на неговата ефективност и ефикасност.

Обект на изследването е държавната административна организация на пазара на труда от няколко аспекта: **функционалност на системата**, предвид нейната мисия и цели; **структура на системата** от гледна точка на субординацията и функциите на нейните звена; **капацитет** на системата от гледна точка на трудови и финансови ресурси и материална инфраструктура; **управление на системата** от гледна точка на нейната организация и комуникативност вътре и извън нея. Изборът на тези аспекти на анализ е свързан с посочената основна цел на изследването. Всеки един от тях позволява да се разкрие степента на гъвкавост на организацията на пазара на труда спрямо настъпващите промени в него в съвременните условия.

Наученият инструментариум на разработката включва анализ на развитието и състоянието на административната система на трудовия пазар в България през периода 1990-2007 г.; сравнителни изследвания административните системи на някои страни от Европейския съюз; оценки на качествени характеристики на административната структура в страната чрез интервюта и фокус групи на служители от различни равнища в институциите на този пазар.³

² Вж. S.Deakin, *Renewing Labour Market Institutions*, International Institute for Labour Studies, ILO, 2004.

³ Интервюта са направени в рамките на проект на МТСП и Международната организация на труда за изграждане на институционален капацитет на министерството, компонент "Пазар на труда, заетост и обучение". Авторът като лектор в този компонент имаше възможност да проведе интервю и да обмени мнения с младши и старши служители от БТ в цялата страна. В изследването са включени и резултатите от проведени практически структурно-системни анализи от Милчо Димитров в рамките на обучението.

Развитието на административната система на трудовия пазар в страните от ЕС е неотделима част от реформите в тази сфера в търсене на по-висока ефективност и ефикасност от неговото функциониране. Затова на практика в тези страни през последните десетина години протичат съществени промени в структурата, функционалните връзки и управлението на администрирането на политиката на пазара на труда. Опитът на най-напредналите в това отношение страни се изучава като примери за добри практики.⁴ Затова и оценката на предизвикателствата пред администрирането на политиката по заетостта у нас не може да не отчита постиженията в тази насока от гледна точка на децентрализация на провежданата политика и на оказваните услуги, нарастващата взаимообвързаност между разходи и резултати; прилагането на гъвкави схеми на политики, съобразени с регионални и локални потребности на трудовите пазари. В този аспект са и най-сериозните предизвикателства през българския трудов пазар.

2. Съвременната дискусия за влиянието на институциите на пазара на труда върху икономическото развитие и реформите при неговото администриране

Въпросът за влиянието на институциите на трудовите пазари върху икономическото развитие се възобновява в наши дни и заема важно място в икономическите изследвания. Това е и един от често дебатираните проблеми сред политиките и представителите на институциите на пазара на труда. Причината за това е търсенето на нови източници за икономически просперитет и макроикономическа стабилност. Изпитаните средства на монетарната политика за поддържане на ценова стабилност и за контролиране на бизнес цикъла, както и използването на фискалните политики за ускоряване на реформите и за контролиране на инфлацията все повече се нуждаят от подкрепа и на други секторни политики, вкл. и на политиката на трудовия пазар.

Фокусирането на вниманието към дерегулацията на тези пазари има за цел да повиши заетостта чрез нарастване гъвкавостта на работните заплати. Подобен инструмент на управление намира все повече привърженици сред теоретиките на пазара на труда и сред финансовите институции и управляващите политики. В анализите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Международния валутен фонд (МВФ) безработицата и бавното икономическо развитие се свързват с намесата на профсъюзите и със съществуващите държавни регулации в заплащането и заетостта. Затова и препоръките, които се отправят към правителствата са за облекчаване на пазарните институции чрез въвеждане на повече пазарно ориентирани решения.⁵

⁴ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.; Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva;

⁵ Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off, World Economic Outlook, 2003, chapter 4, Washington, DC, IMF

Редица факти не подкрепят тезата, че дерегулациите на трудовите пазари и обезсилването на профсъюзите води до намаляване на безработицата и до по-висок икономическия растеж. В търсене на обяснение защо има противоположни мнения по този въпрос някои автори изтъкват подхода, който учените използват за анализиране ролята на институциите върху икономическото развитие. Така част от изследователите формират своите научни аргументи за ролята на институциите върху тезата, че при отсъствието им пазарите оперират в почти перфектни условия. Въз основа на това те моделират своите изследвания.⁶ Други икономисти оспорват подобен подход и изтъкват като пропуски на използваните модели недостатъчно добрата информационна база. Подчертава се, че липсват надеждни агрегирани данни за всички страни, които да бъдат солидна база за сравнения. В крайна сметка се предлага по-обективната оценка за ролята на институциите да се формира, първо, върху основата на нови факти (по-добре сравними и методологически по-чисти), които да обосновават ново знание; второ, на базата на микроанализи да се установява взаимодействието между институциите, както и да се комбинират микроанализите със симулационни модели за макроравнище.⁷

През 1994 г. изследване на OECD (Job Study) поставя институциите на пазара на труда в центъра на причините за безработицата в развитите страни. Препоръките от това изследване са десет, от които 5 са свързани с макроикономическата среда, четири са за дерегулации на трудовите пазари (повече гъвкавост на заплащането и на разходите за труд чрез премахване на рестрикциите върху тях; реформиране на системите за подпомагане и обезщетяване; повишаване на гъвкавостта на работното време и т.н.) и една е за по-активна политика на пазара на труда – програми за обучение; за търсене на работа; субсидиране на работодатели за наемане на работа на безработни и т.н.⁸

Интересна е еволюцията в позицията на Международния валутен фонд по този въпрос. Неговите тези са, че ако европейските трудови и продуктови пазари се дерегулират, то безработицата в Европа може да спадне под равнището на САЩ. Прави се и прогноза, че дерегулацията на трудовите пазари може да доведе до намаляване равнището на безработица в днешно време с около 6,5 процентни пункта. В основата на тази прогноза е убеждението, че платежният баланс и фискалният дефицит могат да бъдат поддържани чрез повече либерализация в икономиката, докато институциите пренебрегват макроикономическата стабилност и структурните приспособявания. Смисълът на тази презумпция е, че в условия на платежен дефицит страните реструктурират ресурси и това води до девалвация на националната валута. Като последица реалната работна заплата би трябвало да бъде намалена.

⁶ Richard Freeman, Labour Market Institutions without binders, National Bureau of Economic Research, Cambridge, NBER working paper series, WP 11286, April 2005, , стр.5-6

⁷ Пак там, стр. 10

⁸ OECD, Job Studies, Evidences and Explanations, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, 1994, Paris,

Такова обяснение на взаимовръзките не се подкрепя от някои от институциите на пазара на труда, както и обясненията, че при фискални кризи правителствата трябва да повишават таксите или да намаляват публичните разходи, което намалява реалната работна заплата и преразпределението на доходите.

С разбирането, че подобни препоръки нанасят удар на труда, а игнорирането на профсъюзите и другите трудови институции е немислимо в наши дни, международните институции и най-вече МВФ търсят средства за защита на икономическото положение на работниците чрез съответни политики. Една такава политика са “услугите за заетост” или “оперирането на трудовите пазари”. В този дух водещи икономисти концентрират вниманието върху гъвкавостта на трудовите институции. Във връзка с това коментарът на МВФ за икономическия колапс в Аржентина през 2002 г. беше насочен именно към трудовите пазари.⁹ Същевременно оценките на Фонда за напредъка на страните в преход от Централна и Източна Европа, които се правят в регулярните доклади, включват редовни препоръки за дерегулации на трудовите пазари и повече гъвкавост чрез намаляване на държавното участие в тях.

На противоположно мнение са икономистите, които смятат, че институциите на трудовия пазар са тези, които могат да помогнат за икономическото приспособяване и за избягването на макрокризите. Скандинавският модел на отворената икономика обяснява, че представителните профсъюзи и работодателските организации могат да договорят промените в заплатите така, че равновесието между техния растеж и растежа на производителността на труда в търгуваемия стоков сектор при определени граници в динамиката на световните цени могат да поддържат фиксирания разменен курс. Тезата е, че националното договаряне отчита макроикономическите факти, докато местните пазари могат да произведат инфлационна промяна в заплатите през период на пълна заетост. Смята се, че в отворения скандинавски модел централизираното колективно договаряне успява да неутрализира негативните ефекти на договарянето на работните заплати на равнище фирма като проинфлационен фактор. Така на практика индустриалният трудов пазар в тези страни работи в режим близък на конкурентния модел в пазарноуправлявания американски трудов пазар.

За разлика от САЩ, където промените в секторните цени и производителността се отразяват на секторните заплати, в противоположност на стандартния модел на конкурентно формиране на работни заплати (където обемите на производството се отразяват върху заетостта, а не върху заплатата), в скандинавския модел институционално определените заплати осигуряват изменения в секторните цени и производителността, които имат малко влияние върху секторните заплати. Всичко това показва разнообразието в моделите и организацията на пазара на труда през годините на формиране и

⁹ Изказване на Анна Кюгер – първи зам.директор на фонда посочва фискалната политика и трудовия пазар като двата фактора, които причиняват кризата в Аржентина.

развитие на пазарните системи.

В дебата за влиянието на институциите на пазара на труда върху икономическото развитие участва и Международната организация по труда (МОТ). Според нейните икономисти икономическата система, основана на трудов мениджмънт може да подобри агрегираната ефективност. Затова социалният диалог има важно значение за развитие на определени икономически и социални процеси, насърчаване на доброто управление, стабилността и растежа. Идеята е, че в зависимост от разпределението на правата на собственост, договарянето трябва да произвежда оптимално разпределение на ресурси дотогава, докато цената на транзакцията е ниска, т.е. институциите на пазара на труда могат да разпределят доходи между работниците без да нарушават икономическата ефективност.

Еволюцията в позицията на Световната банка (СБ) по този въпрос е особено интересна.¹⁰ През 80-те години на миналия век тя смяташе, че минималните заплати, социалната сигурност и регулациите на сигурността на заетостта са неща, които въпреки че поддържат благосъстоянието и намаляват експлоатацията, работят за повишаване цената на труда и за намаляване на търсенето на труд във формалния сектор. През 90-те години обаче и тази институция променя своето мнение и започва да говори *не защо* държавата трябва да се включва в пазара на труда, а за *това как* да се включва. В подкрепа на новите си виждания през 2003 г. СБ издава книгата “Икономическите реформи са по-добри в координиран трудов пазар”.

Може да се обобщи, че в дългогодишния спор за ролята на институциите на пазара на труда намаляват привържениците на тезата, че те са главния виновник за безработицата и създават произтичащи икономически проблеми. Все повече икономисти споделят мнението, че тези институции спомагат за намаляване на неравенството в доходите, но те нямат ясно изразено отношение към други агрегирани показатели, в т.ч. и на безработицата. Концентрирането на вниманието към институциите на пазара на труда и най-вече към повишаване гъвкавостта на отделните елементи от трудовия пазар неизбежно поставя и въпросите за това, в каква насока следва да се променя администрирането на трудовите отношения така, че управлението на системата също да отговаря на изискването за гъвкавост. Затова и редица изследвания се насочват към изучаване и съпоставяне на различните административни системи с цел оценка на състоянието и разпространение на добрите практики в управлението на трудовите пазари.¹¹

Промените в администрирането на пазара на труда и най-вече в услугите по заетост не са еднотипни и в различните страни те се осъществяват по различен

¹⁰ През 1980 г. и началото на 90-те години тази организация гледа подозрително на институциите на пазара на труда.

¹¹ The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001; Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECD, 2006.

начин. Материали от обсъждания на тези реформи в три водещи в икономическото си развитие страни от ЕС – Холандия, Англия и Германия показват, че всяка от тях има свой път на промени, но като общи насоки и в трите страни се извършват процеси на децентрализация на мрежата, оказваща реинтеграционни услуги в сферата на заетостта (реинтеграционните услуги все по-често се извършват от външни клиенти); и в трите страни протичат процеси на децентрализация на управлението на реинтеграционните услуги и замяната на тристранните бордове на управление с пазарен тип взаимоотношения; ролята на общинските (местните) структури в организацията и управлението на реинтеграционните услуги нараства.¹²

3. Институциите на трудовия пазар в условията на динамична икономическа среда

Дебатът за ролята на институциите на пазара на труда върху макроикономическото развитие и икономически растеж навлиза в нова фаза от своето развитие във връзка с динамичните процеси на глобализация на икономиката и на трудовите пазари в частност. Той е провокиран от глобалната конкуренция и развитието на информационните технологии, които водят до дълбоки промени в съдържанието на трудовите отношения и структурата на заетостта.

Оценките и прогнозите на МОТ показват, че технологичните промени продължават да генерират намаляване на потребностите от работна сила в индустрията и тази тенденция ще се запази в дългосрочна перспектива. Секторът на услугите ще продължава да абсорбира освободената работна сила от индустрията, но преходът за някои категории работници, особено за мъжете се оказва много по-труден. Този факт изисква преразглеждане на пакета от услуги, които бюрата по труда оказват на безработните във връзка с тяхната повторна трудова реинтеграция.¹³ Разнообразяват се изискванията и по отношение на качеството на работната сила – за някои от новооткритите работни места в услугите не е нужна квалификация и респ. са с ниско заплащане, други изискват широка гама от непрекъснато развиващите се професионални знания и умения. Това са т.нар. потребности на “икономиката на знанието”, които поставят акцента на образованието и на модерните комуникиращи професии. Все повече се откроява потребността от повишаване на образованието и “обучение по време на целия трудов живот” като ролята на институциите в този процес е ясно дефинирана.

Променяният се бизнес цикъл и развитието на нови производства намират отражение в промяната на класическия модел на трудови взаимоотношения “работник-работодател”. Възникват нови форми на заетост, които в редица случаи надхвърлят националните рамки и придават все повече

¹² Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECD, 2006.

¹³ The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001

интернационален характер на трудовите отношения. Пазарът на труда става по-гъвкав по отношение продължителност на работно време. Нарастват самостоятелно заетите, хората работещи на непълно работно време, временно наетите на работа, налице е и широка вариация на продължителност на работното време в часове. Това повишава както различията в труда, така и в неговото заплащане.

Интеграцията на трудовите пазари, вкл. и в рамките на ЕС поставя въпроси за необходимостта и възможността от институционална хармонизация и синхронизация на протичащите процеси. В Зелената книга на ЕС (2006 г.) се поставя на дебат и въпросът за степента на унификация на трудово-правната рамка в страните-членки предвид свободното движение на работна сила в рамките на общността.¹⁴

Към посочените фактори, които внасят промени във функционирането на институциите на пазара на труда и в администрирането на неговите услуги, трябва да се добавят и особеностите на икономиките в преход и на процесите, които се извършиха в тях по отношение създаването на институциите на пазарите на труда, тяхното ефективно/неефективно функциониране и уроците, които могат да бъдат научени от този процес.¹⁵ Дебата за “склерозирания” европейски трудов пазар (склерозирал поради високата степен на трудова защита) беше подновен в края на 90-те години на миналия век във връзка с присъединяването на страните от Централна и Източна Европа към ЕС и продължава да бъде актуален поради проблемите, които Европа отчита от гледна точка на застаряването на населението, наличието на относително висока младежка безработица и съществените регионални дисбаланси в трудовите пазари.

Редица изследвания са посветени на възможностите за въздействие върху гъвкавостта на пазара на труда вкл. и в страните в преход чрез промени в неговите институции. Изследва се силата на въздействие на трудовото законодателство от гледна точка на строгостта или либералността му по отношение наемането и освобождаването на работната ръка, както и силата на въздействие на профсъюзите върху пазара на труда.

Някои изследвания сочат, че теоретичните взаимозависимости за въздействията на по-строгото трудово законодателство върху стабилността и защитата на работните места и дестимулирането на капитала поради по-високите разходи за труд, както и за сегментацията на трудовия пазар не се покриват напълно от практиката на развитите страни.¹⁶ Така оценката на ефектите показва, че трудовото законодателство има малък или незначителен

¹⁴ Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, 22.11.2006 EC.

¹⁵ Sandrine Cazes, Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper, International Institute for labour studies, 2003.

¹⁶ OECD Job Study 1994; Employment Outlook 1999.

ефект върху общата безработица, но оказва влияние върху продължителността й като я удължава. Стриктното трудово законодателство увеличава дела на samozаетите в общата заетост, докато временната и непълната заетост имат неопределен ефект. Други резултати са отрицателната корелация между строгостта на трудовото законодателство и коефициента на активност на пазара на труда (с изключение за мъжете от определена възрастова група), както и положителната зависимост между строгостта на трудовото законодателство и създаването работни места, респ. оборота на работната сила.

Емпиричният анализ за развитите страни показва още, че силата на въздействие на трудовото законодателство върху равнището на общата безработица не се променя при добавянето на още една институция в системата на взаимодействие – колективното трудово договаряне.

Временната заетост и непълното наемане на работа не се повлияват съществено от степента на стриктност на трудовото законодателство, докато активните политики на пазара на труда имат позитивно въздействие, тъй като съдействат за трудова реинтеграция.

В каква степен пазарите на труда в страните в преход отговорят на пазарните институции по начин, подобен на този в развитите държави предвид факта, че изградените в тях институции в значителна степен възпроизвеждат съществуващите институционални структури в последните?

Изследването на девет страни в преход,¹⁷ вкл. и България, показва слаба връзка между институциите и резултатите на трудовия пазар. Статистическата значимост на въздействие на трудовото законодателство върху равнището на безработица е незначителна. Степента на строгост на законодателството влияе върху предлагането на труд в смисъл на насочването на работната сила към неформалната икономика, където се съсредоточават и интересите на работодателите поради високите разходи за труд. Обратно на развитите държави, в страните в преход силата на стриктност на трудовото законодателство води до по-високи равнища на заетост. Колективното трудово договаряне и активните политики на пазара на труда се явяват ключовите моменти на политиката на пазара на труда в страните в преход – области, в които се идентифицират най-силни взаимовръзки.

Описаните въздействия на променящата се външна среда върху пазара на труда и измененията в характера на трудовите отношения поставят нови задачи пред политиката, която институциите формират и реализират с помощта на администрацията на системата. Тези промени са толкова съществени, че в икономическата литература се дискутира дори и въпросът за това ще са необходими ли административни звена, които да оказват

¹⁷ Sandrine Cazes, Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper, International Institute for labour studies, 2003, p. 22-23.

посреднически услуги за работа при положение, че съвременните информационни технологии правят връзката работодател-работник непосредствена. В рамките на този относително частен пример, илюстриращ особено силно промените в трудовия пазар, Европейската комисия (ЕК) поставя на дневен ред важността на т.нар. активираща стратегия.¹⁸ Отчитайки позитивните страни на насърчаването на държавната активна политика на пазара на труда, ЕК отбелязва необходимостта от интегрирано управление на системата за обезпечаване и превръщане на активната политика в единна – т.нар. “активираща политика”. За да реализира тази нова политика, административната система трябва да има отговори на редица от въпроси за въздействията на паричните помощи и обезпечения върху мотивацията на бенефициентите за участие в трудовия пазар, за интегралното въздействие на данъчната система и системата за обезпечаване върху предлагането на труд; за преместване на акцента в политиката от оценка на невъзможността към оценка на възможностите за участие в трудова дейност; за развитие на форми на алтернативност при оказване на услуги и т.н. Като цяло промените в средата и условията на пазара на труда протичат толкова динамично, че се налага промяна на философията на политиките и на подходите за тяхната реализация. Такава радикална промяна очевидно не може да се реализира, ако администрацията на системата не е подготвена да предложи и реализира новите подходи.

Тези и редица други резултати от изследвания потвърждават необходимостта от преоценка на действащата структура от институции на пазара на труда и неговото администриране предвид новите икономически реалности и промените, които настъпват в пазара на труда и в трудовите отношения. Сред изведените взаимовръзки се очертава ролята на администрирането на този пазар, доколкото чрез неговите органи се реализират услугите за безработните и заетите и активните действия за осъществяване на политиката му. Затова в изследването по-нататък се концентрираме върху част от институциите на пазара на труда, а именно административната система и нейните функции за реализация на неговата политика.

4. Административна организация на пазара на труда – структура и механизми на функциониране

4.1. Международна правна рамка на административна организация на труда

Администрацията на трудовите пазари се дефинира от Конвенция №150 на МОТ като “обществена (държавна) административна дейност в областта на националната политика на пазара на труда”. Тя е важно средство на правителството за реализация на неговите социални отговорности. За ефективното функциониране на националната административна система на пазара на труда Конвенцията посочва следните моменти:

¹⁸ Employment in Europe, 2006, p. 159.

- Съгласувана национална политика на пазара на труда;
- Координирана система на компетентни органи;
- Институционална структура, която интегрира активното участие на работниците, работодателите и на техните организации;
- Адекватни човешки, финансови и други ресурси, които позволяват провеждането на ефективни и ефикасни политики и услуги.

Предвид важността на административната система на пазара на труда в рамките на програмата си за техническо коопериране МОТ провежда редица дейности за оценка и подкрепа на институционалната организация и управление на отделни страни; поддържа информационна мрежа за развитието на административните системи в различните страни, вкл. и размяна на добри практики; подпомага страните за засилване влиянието на трудовата администрация върху националната икономика и върху социалната политика.

В европейския контекст проблемите на администрирането на трудовите отношения са обект на дискусии и обсъждане още от края на миналия век. В края на 1998 г. ЕК излиза със специално комюнике за необходимостта от модернизиране на държавните услуги по заетост за подкрепа на Европейската стратегия по заетостта.¹⁹ В този документ се посочва, че със своите 5000 местни агенции със 160 000 заети в тях предният фронт на администриране политиката на пазара на труда в Европа има важно значение за реализация на нейните цели. Същевременно се отбелязва необходимостта от предефиниране ролята на тази част от администрацията, на нейните приоритети и методи на действие. С отчитането на националните специфики на административна организация на трудовите отношения все по-ясно се очертава необходимостта от засилване на кооперирането и обмяна на “ноу-хау” за добрите практики.

4.2. Административната организация на пазара на труда в България

Промените в институционалната рамка на пазара на труда в България, вкл. и в административната му система, след 1990 г. бяха динамични и отразяваха процеса на създаване и развитие на основните закони и агенти на трудовия пазар.

Трансформацията на системата, провеждаща политиката на труда в условия на централно планиране, към система, подчинена на пазарните механизми, не беше еднократен акт, а продължителен и труден процес. Без да разглеждаме в детайли тази еволюцията ще отбележим, че днес в значителна степен институционалната система на пазара на труда е изградена в синхрон със съответните институции в страните от ЕС.

¹⁹ COM (98) 641 final] not published in the Official Journal; Вж. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10926.htm>

Какво означава това?

Фундаменталният принцип на трипартизма намери добра почва в страната, където, както и в редица други страни от ЕС, беше изградена трипартитна система на институционализация на трудовите отношения, в която са включени държавата, представителите на профсъюзите и на работодателите. Изградените структури имаха съществен принос за сравнително безпроблемния (мирен) преход от социализъм към полагане на основите на пазарното стопанство през 1990-1991 г. Честата смяна на правителства, министри (вкл. и на труда) и промени на законодателството са характерни черти за следващите десет години до края на XX век. Въпреки политическите противоречия, които понякога забавяха реформите, в този период бяха изградени трите нива на институции на пазара на труда – национално, регионално и местно, като така се създаде базата за развитие на децентрализацията на системата на трудовите взаимоотношения.

Социалното партньорство като принцип на социалния диалог, новият Кодекс на труда, създаването на Закон за заетостта, създаването на Национална тристранна комисия по заетостта, обособяването на Националния осигурителен институт като независима институция, възстановяването на трудовия инспекторат с регионалните му структури под ръководството на Главна инспекция по труда и други промени, оформиха гръбнака на новата институционална структура на трудовите отношения. Не може да не се отбележи и нарастващото участие на гражданското общество чрез неправителствените организации в обсъждане на основни проблеми на трудовия пазар.

Наред с всичките тези процеси развитие претърпя и системата за администриране на провежданата политика. Следвайки Кодекса на труда и Закона за насърчаване на заетостта, основните органи и техните функции днес се дефинират както следва:²⁰

На национално равнище

Национален съвет за тристранно сътрудничество, който реализира на национално равнище тристранното сътрудничество като основен принцип в регулирането на трудовите и свързаните с тях отношения. Този съвет обсъжда и дава мнения по законопроекти, проекти и подзаконови нормативни актове и решения на Министерски съвет.

Отраслови, браншови и общински съвети за тристранно сътрудничество, които обсъждат и дават мнения при уреждане на специфични въпроси на трудовите и свързани с тях правоотношения за съответния отрасъл, бранш или община.

²⁰ Кодекс на труда, глава 2, С, 2006 и Закон за насърчаване на заетостта <http://www.mlsp.government.bg/bg/law/law/ZNZ.doc>

Централни органи по заетостта:

(1) **Министерски съвет**, който определя държавната политика по заетостта; приема ежегодно Национален план за действие по заетостта по предложение на министъра на труда и социалната политика;

(2) Органи на изпълнителната власт, създаващи условия за насърчаване на заетостта на гражданите, които искат и могат да работят и активно търсят работа, като използват предоставените им от този закон права и провеждат политиката по насърчаване на заетостта и по обучение за придобиване на професионална квалификация на лицата извън системата на просветата и висшето образование. Тук се включват: министърът на труда и социалната политика, който разработва, координира и провежда държавната политика за насърчаване на заетостта и за обучение за придобиване на професионална квалификация на безработни и заети лица и осигурява защита на националния пазар на труда; Агенцията по заетостта, която изпълнява държавната политика по насърчаване на заетостта, защита на пазара на труда, професионално информиране и консултиране, професионално и мотивационно обучение на безработни и заети лица, посреднически услуги по заетостта.

(3) Съвет към Агенцията по заетостта, включващ членове на национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите.

(4) Национален съвет за насърчаване на заетостта към министъра на труда и социалната политика като постоянно действащ орган за сътрудничество и консултации при разработване на политиката по заетост, включващ равен брой представители, определени от Министерския съвет, представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище и председателстван от министъра на труда. Националният съвет за насърчаване на заетостта обсъжда и дава становища по разработването и провеждането на политиката по заетостта и на Националния план за действие по заетостта; периодически се информира за състоянието на пазара на труда и за ефективността от прилаганите мерки и програми за насърчаване на заетостта; предлага на МТСП разработването на проекти на нормативни актове, мерки и програми за насърчаване на заетостта; обсъжда и дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с пазара на труда; обсъжда проекти и дава становища по споразумения на МТСП с други министерства, държавни институции и неправителствени организации за общи действия по въпросите на заетостта.

Регионални органи по заетостта:

(1) Държавната политика по заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация по региони се осъществява от областните администрации, органите на местно самоуправление съвместно с териториалните подразделения на Агенцията по заетостта, териториалните подразделения на министерства, организации и социалните партньори.

(2) Постоянни или временни комисии по заетостта, които се създават по решение на Съвета за регионално развитие към Министерския съвет и с решение на областните съвети за регионално развитие и включват представители на областната администрация и на общините на територията на областта; териториалните поделения на Агенцията по заетостта; министерствата и други държавни институции; областните структури на представителните организации на работодателите и представителните организации на работниците и служителите; отраслови и браншови организации; юридически лица с нестопанска цел в региона, чиято дейност е свързана с проблемите на заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация; други териториални структури.

Към поделенията на Агенцията по заетостта действат Съвети за сътрудничество, който осъществяват пряко наблюдение и контрол върху провежданата политика по заетостта. Съветът за сътрудничество се състои от 9 членове - по един представител на поделението на АЗ, на териториалната структура на Министерството на образованието и науката и на общината и по трима представители на организациите на работниците и служителите и на работодателите, които са признати за представителни.

Областният управител осигурява координация между националните и местните интереси по въпросите на заетостта при разработването и изпълнението на областни планове за регионално развитие и намаляване на безработицата и осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация.

Административна структура на Агенцията по заетостта

Политиката по заетостта се реализира от Агенцията по заетост с нейните регионални структури из цялата страна. Тя осъществява своята дейност в рамките на съответната законова уредба.²¹ Основните ѝ функции отразяват стандартни дейности по предоставяне на набор от услуги на търсещи и предлагащи работа, както и специфични дейности за подобряване адаптивността на определени групи към изискванията на трудовия пазар.²²

²¹ Закон за насърчаване на заетостта, Правилник за неговото прилагане, Устройствен правилник, Кодекс на труда и други нормативни актове.

²² Основните функции на Агенцията по заетостта включват: Регистриране на свободните работни места и на лицата, активно търсещи работа; Посреднически услуги за осигуряване на заетост; Съвместно участие с общините и работодателите в разработването на общополезни за общината и държавата дейности; Участие в разработването и реализацията на програми и мерки за заетост и обучение, насочени към точно определени групи от безработни лица, които по различни причини са по-трудно приспособими на пазара на труда; Изпълнение, самостоятелно или съвместно с други органи или организации на проекти и програми в областта на заетостта, професионалното обучение и квалификация, социалната интеграция, финансирани от пред-присъединителните фондове на ЕС или от други международни организации; Защита и запазване на заетостта; Организиране на квалификационно и мотивационно

Изследването ще концентрира вниманието си върху регионалните служби и бюрата на труда. 109 бюра по труда и 180 филиали представят сравнително добре структурирана мрежа от центрове за провеждане на политиката по заетостта.

Дирекции "Регионална служба по заетостта"

Тези са 9 и са териториални поделения към главна дирекция "Услуги по заетостта". Седалищата и териториалния им обхват са: Благоевград; Бургас; Варна; Ловеч; Монтана; Пловдив; Русе; София и Хасково.²³

Основните дейности на дирекциите "Регионална служба по заетостта" включват: координиране, подпомагане и обобщаване дейността на дирекциите "Бюро по труда"; разработване и изпълнение на областните стратегии за регионално развитие, както и разработване и изпълнение на регионален план за действие по заетостта; координиране изпълнението и контрола на програми и проекти в областта на заетостта, финансирани от международни източници; взаимодействие с общините при разработването и изпълнението на стратегии и планове за развитие в частта им по заетостта; планиране на финансовите и материалните ресурси на дирекциите "Регионална служба по заетостта" и на дирекциите "Бюро по труда" от региона; анализиране, изследване и прогнозиране състоянието и развитието на регионалния пазар на труда; наблюдаване и организиране дейностите по оценка на ефекта от прилагането на мерките и програмите за активна политика в региона; организиране, координиране и контролиране регулярния обмен на информация между дирекциите "Бюро по труда" и териториалните поделения на Националния осигурителен институт, службите за социално подпомагане и др.; поддържане информационна база данни за регионалния пазар на труда; организиране събирането, обработката и обмена на оперативна и периодична статистическа информация от дирекциите "Бюро по труда" в региона;

Дирекции "Бюро по труда"

Те са териториални поделения към главна дирекция "Услуги по заетостта". Техните седалища и териториален обхват се определят от министъра на труда и социалната политика. Към дирекциите "Бюро по труда" при необходимост се откриват нови административни звена като филиали, изнесени работни места и др

обучение за безработни и заети лица; Посредническа дейност за заетост; Анализ на търсенето и предлагането на труд и прогнозиране на евентуални промени в пазара.

²³ **Благоевград** (обслужва областите Благоевград и Кюстендил); **Бургас** (обслужва областите Бургас, Сливен и Ямбол); **Варна** (обслужва областите Варна, Добрич и Шумен); **Ловеч** (обслужва областите Ловеч, Велико Търново, Габрово, Плевен); **Монтана** (обслужва областите Монтана, Враца и Видин); **Пловдив** (обслужва областите Пловдив, Пазарджик и Смолян); **Русе** (обслужва областите Русе, Разград, Силистра и Търговище); **София** (обслужва областите София, Софийска област и Перник) и **Хасково** (обслужва областите Хасково, Кърджали и Ст. Загора).

Основните им дейности включват:

- регистриране на лицата, активно търсещи работа;
- оказване на услуги на лицата, активно търсещи работа като: информация за обявени свободни работни места; информация за програми и мерки за заетост и обучение; посредничество по информиране и наемане на работа; професионално информиране, консултиране и ориентиране; професионално и мотивационно обучение; включване в програми и мерки за заетост; стипендия за обучение за придобиване на професионална квалификация;
- Услуги за работодатели като : информация за лицата, които активно търсят работа; информация за програмите и мерките за запазване и за насърчаване на заетостта; посредничество за наемане на работна сила; включване в програми и мерки за заетост; преференции и премии при запазване и/или увеличаване на заетостта; премии за обучение за придобиване на професионална квалификация и/или стажуване; участие в екипите по изготвяне на проекти за необходимите мерки при масови уволнения; участие в разработването на регионални и местни програми за заетост и за обучение; участие в реализирането на национални, браншови, регионални и местни програми за заетост и обучение, вкл. и на рискови групи на пазара на труда; информационен обмен за свободните работни места и за лицата, активно търсещи работа; изследвания и наблюдения на пазара на труда; изготвяне на анализи и прогнози за състоянието и тенденциите в развитието на местния трудов пазар.

Подробното описание на дейностите на бюрата по труда не е случайно. Те са особено важни за нашия анализ, доколкото именно бюрата по труда са онези структурни звена в системата, които работят пряко с потребителите на услугите и реализират политиката в сферата на труда.

5. Необходимост от усъвършенстване на административната организация на трудовия пазар

Различни подходи могат да бъдат използвани за оценка на административната организация на пазара на труда. Приложеният в това изследване подход се основава на анализ на държавната система за администриране на базата на нормативната уредба и експертни оценки за практическата реализация на тези дейности. В процеса на изследването бяха открити някои проблеми, които могат да бъдат групирани от гледна точка на **структурирането на системата** (субординация на нейните звена); **функциите на администрация** като мисия и цели и като оперативни дейности; **ресурси** (персонал, финансови средства и материална база) и **организация на системата** (проблеми на управлението на елементите) и на комуникациите (както вътре в системата така и с другите административни системи).

А. Структуриране на администрацията на пазара на труда

Администрацията на пазара на труда е структурирана в рамките на основните изисквания на линейно-функционалната организационно-управленска структура.²⁴ При тази организация има ясно диференциране на звената, които създават и утвърждават политиката на пазара на труда (МС, МТСП) и на звената, които следва да реализират тази политика (АЗ, регионалните и местните бюра по труда). През годините на своето създаване и развитие структурата на администриране на пазара на труда претърпява развитие както на централно ниво – Агенция по заетост, така и на регионално ниво (в бюрата по труда). В структурата на АЗ промените са свързани с изменения броя на дирекциите и тяхната субординация и този процес отразява подготовката за интегрирания европейски пазар. Така последните промени от 2006 г. включват създаването на дирекция “Европейски фондове и международни проекти” и преобразуване на съществуващата дирекция “Пред-присъединителни фондове и международни проекти” в дирекция “Международна трудова миграция и посредничество”. Променя се също субординацията на дирекция “Вътрешен одит”, която се изважда от звената на специализираната администрация и получава по-висока степен на самостоятелност в структурната йерархия. Предоставянето на относителна самостоятелност на контрола на средствата чрез вътрешния одит е изискване, произтичащо от интеграционните условия за използване на европейските фондове за развитие на политиките на трудовия пазар.

Периодът на развитие на структурата на административната система от нейното създаване през 1990 г. се характеризира със **засилване на централизма** и най-съществено проявление на този процес е промяната на статута на АЗ в изпълнителна агенция през 2001 г. Анализът на силните и слабите страни (т.нар. слот анализ) откроява като положителни страни от засиленият централизъм в администрирането на пазара на труда по-високата степен на сигурност по отношение на реализирането на държавната политика в тази сфера, по-строгата система за отчитане и контрол на финансовите средства и т.н. Обаче всяка централизация намалява възможностите за гъвкавост, особено по отношение изискванията на местните пазари на труда, както и поражда повече бюрократизъм в администрирането на системата. В действащата структура единствено в Съвета на директорите към изпълнителния директор на АЗ има представители на национално представените организации на работодатели и на работници и служители. На практика те би трябвало да бъдат корективът в действията на администрацията в защита на интересите на съответните партньори в трудовите отношения.

Несъответствия между администрацията на пазара на труда и държавната административна структура в **териториален аспект**. През последните години настъпиха промени по отношение районирането на страната, без това да се отрази в структурата на администрирането на пазара на труда. При шест административни района на страната имаме 9 регионални дирекции на БТ, 117

²⁴ Вж. Пенчев, П., И.Пенчева. Основни на управлението, изд. Абагар, 2002, с. 234-235.

дирекции и 131 филиала. Разминаването в административните структури на пазара на труда и на административно управление създава неясна среда за комуникиране, за сътрудничество и партньорство между различните административни органи.

В каква степен тази структура съответства на структурирането на трудовата администрация в другите страни на ЕС?

На първо място е необходимо да се внесе яснота за това коректно ли е поставянето на този въпрос въобще? В каква степен трябва да се търси унификация на администрирането на този вид отношения?

Проучването на опита на другите страни и на дебатите в международното пространство по този въпрос показва няколко неща. Първо, повечето от страните периодично променят (усъвършенстват) начина на администриране (управление) на трудовия пазар. Например този процес в Холандия заема период от повече от 10 години; Великобритания също преустройва съществено администрирането на услугите по заетост чрез промени в управлението на пазара на труда; процесът на реформи все още продължава в Германия и т.н.²⁵ Второ, реформите, които се извършват в страните от ЕС в администрирането на трудовите пазари са изключително разнородни като всяка страна търси онези решения, които смята, че са най-подходящи за етапа на развитие, спецификата на целите и задачите пред пазара на труд. Трето, в международния дебат за промените в администрирането на трудовите отношения в условията на европейската интеграция и засиленото движение на хора засега се налага мнението, че не е необходимо да се търси унификация на администрирането, а преди всичко хармонизация на другите компоненти на институционалната рамка на трудовите пазари и най-вече на законодателството.²⁶

Б. По отношение функциите на административната система

Административната система на пазара на труда еволюира от периода на нейното създаване до наши дни по отношение на мисия и цели. В първоначалният етап от създаването ѝ нейната мисия и цели бяха насочени към предоставяне на услуги на безработни, заети и работодатели. С тази основна мисия през периода 1994-1997 системата имаше относителна самостоятелност, регламентирани със Закона за закрила при безработица и изразени в структурата на нейното управление, включващо Надзорен съвет, Управителен съвет и т.н. Със Закона за насърчаване на заетостта от 2001 г. системата се централизира в значителна степен, като функциите на АЗ се насочват предимно към администриране на програми и мерки от политиката по заетостта и в по-малка степен към оказване на услуги на клиентите. В този контекст заетите в системата, които междувременно намаляват като брой, се

²⁵ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom, OECSD, May, 2006.

²⁶ Вж. The public employment service in the changing labour market, ILO, 2001.

пренасочват от дейности, свързани с оказване на услуги към дейности по администриране на програмите. Такава трансформация във функциите на заетите неминуемо изисква време и същевременно се отразява върху качеството на оказваните услуги. Нещо повече, в рамките на този модел възниква въпросът как програмният подход се съчетава на практика с индивидуалния като предпоставка за устойчивост на заетостта и като все по-широко налагащ се подход в ЕС за работа с безработните.

Друг съществен елемент от функционирането на административната система е внедряването на т.нар. процесен модел на работа на принципа “едно гише”. Внедряването на този модел започва през 2002-2003 г. и продължава и днес, като той е внедрен частично (приблизително в една пета от бюрата по труда) – в звената, където служителите работят директно с клиентите и целта от неговото внедряване е оказваните услуги да бъдат оптимални като обхват и качествени като съдържание.

Трудно е да се направи оценка на ефективността от прехода към такъв модел, най-вече поради факта, че той не е внедрен напълно. На следващо място е необходимо да се отбележи, че този принцип на работа не е характерен за всички европейски страни – например Холандия не организира работата на бюрата по труда с клиентите на този принцип. Работата на “едно гише” е най-вече развита като технология във Великобритания, откъдето е пренесен и в нашата страна. Но трябва да се има предвид, че проблемите, които решава политиката на пазара на труда в двете страни, се различава съществено. Друг проблем от внедряването на този принцип като технология на работа е неговата цена и ресурсно осигуряване – трудов капацитет и материално-техническа база.

Следващ елемент във функционирането на системата на администриране на трудовия пазар е *технологията за обслужване на работодателите* и идентифицирането на потребностите от работна сила като количество и качество. Тук системата също търпи развитие и бележи известни постижения, без да можем да направим категоричен извод, че са намерени подходящите инструменти, най-вече при идентифицирането на потребностите от работна сила с определени качествени характеристики. Положителните страни в развитието на тези елементи от функционалната система са по-тясната интеграция между държавните структури и работодателите за посредничество при наемане на работна сила. Основен момент в такава дейност са системните контакти, чрез които се смята, че се постига повишаване на качеството и ефективността на трудовото посредничество. Те се осъществяват както в бюрата по труда, така и в самите фирми, а създаването на картотеки позволява проследяване динамиката на взаимоотношенията “работодатели – бюра по труда”. Основните показатели за отчитане дейността на бюрата по труда в тази област са “брой проведени срещи с работодатели” и “динамика на срещите спрямо предходната година”. Като проблем се очертава ограничеността на бюрата по труда в рамките на предоставените им функции да реагират гъвкаво и своевременно на потребностите на работодателите. Проблемите произтичат от отсъствието на надеждни прогнози (краткосрочни, средносрочни) за това

каква работна сила ще е необходима на пазара на труда и от мудността за стиковане на заявените потребности с програмите и мерките за обучение на тази работна сила за последващо наемане от работодателите. Опитите за проучване потребностите на пазара на труда чрез анкетни проучвания, направени през последните две години, не могат да бъдат основно средство да решаване на този въпрос. Освен това посочените показатели, които се използват за отчитане ефективността на дейността, не дават представа за качествената страна на посредничеството, устойчивостта на контракта, заплащането на труда и т.н. Посочените проблеми намират израз в намаляване броя на работодателите, които търсят работна сила чрез бюрата по труда главно поради факта, че там се предлага нискоквалифицирана работна сила.

Следващ елемент от функционирането на административната система е отвореността и прозрачността на управлението ѝ. За тази цел в нейната организация присъстват редица съвети, в които участват представители на социалните партньори и гражданските структури. В описаната структура на административната система присъствието на подобни съвети на различните ѝ нива са ясно посочени. Това, което остава на дневен ред като проблем, е в каква степен тези съвети реализират целите, за които са създадени и каква е ефективността им? Допринася ли тяхното съществуване за повишаване прозрачността на администрирането, за нейната отвореност и дали те са ефективен коректив в системата за администриране на трудовите отношения? Преобладава мнението, че наличието на множество обществени съвети на различни нива формално реализира принципите за отвореност и прозрачност и за трипартизъм в администрирането на пазара на труда, но те реално нямат голям ефект върху функционирането на системата.

В. Ресурсна осигуреност на административната система

Ресурсните проблеми на системата са важен елемент при оценка на възможностите ѝ да действа гъвкаво и ефективно и тук могат да бъдат включени както кадровите проблеми, така и финансовата осигуреност и материално-техническата обезпеченост на администрирането на трудовия пазар.

Трудови ресурси

Кадрите на административната система на пазара на труда намаляват във времето от близо 4000 през 90-те години на миналото столетие до малко под 3000 през 2005 г. Междувременно ангажиментите и функциите на заетите нарастват, защото към оказваните услуги се добавят и администрирането на програмите. Преобладаващата част от служителите са с ранга на държавни служители (1912 човека или 64.7% през 2005 г.)²⁷ и това предполага централизирано ръководство на кадрите от София.

²⁷ Пазарът на труда, Годишен обзор, 2005, АЗ, с. 10.

Направени оценки показват, че услугите на заетостта от гледна точка на персонала на административна система поставя страната в сравнително добра позиция спрямо значителна част от бившите страни в преход. Така със 172 регистрирани безработни на човек от персонал, зает директно с търсещи и предлагащи работа и със 130 безработни на един човека от общия персонал страната ни е в по-добри позиции от Естония, Литва, Словакия, Латва, Сърбия и дори Германия и в по-лоши позиции спрямо Дания Швейцария, Австрия и Холандия (вж. табл. 1).

Таблица 1

Персонал в държавните услуги по заетостта (2002-2003)

Страна	Безработни/1 зает посредник	Безработни/1 зает персонал
Сърбия	1637	486
Латвия	376	170
Германия	337	49
Словакия	256	86
Литва	195	108
Естония	187	167
България	172	130
Дания	114	74
Швейцария	96	67
Австрия	72	58
Холандия	71	57

Източник: По данни от Accelerating Bulgarian's Convergence: The challenge of rising productivity, World Bank Report, April 2007, p. 62.

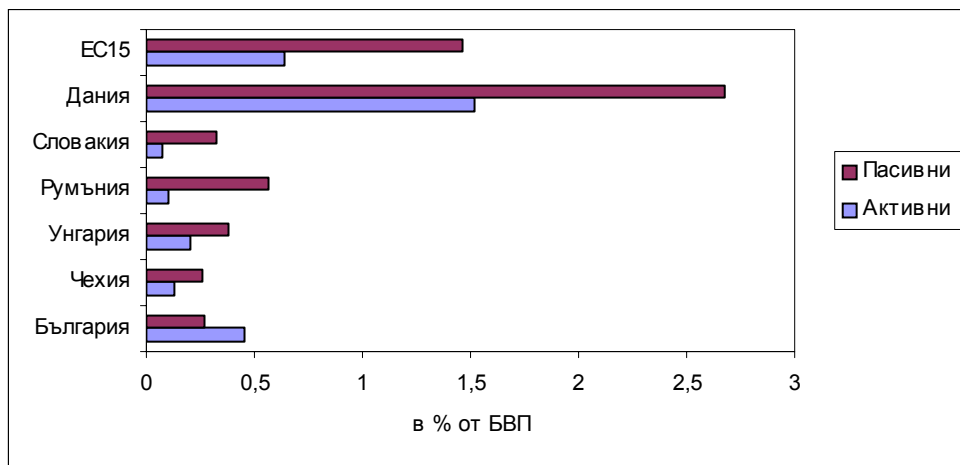
Направената оценка може да бъде тълкувана от различни аспекти. От една страна, броят на безработните, с които работи един борсов посредник може да варира в зависимост от равнището на общия брой безработни. В нашата страна общата безработица намалява. От друга страна, броят на безработните, с които работят трудовите посредници, може да намалява поради промените в технологията на обслужване и въведения "процесен модел" на работа. Част от безработните могат да не бъдат в обхвата на трудовите посредници поради насочването им към други процеси – например обучение, социално подпомагане и т.н. Друг възможен аспект за намаляване броя на обслужваните от един посредник е отпадането от регистрация поради нарушаване на възприетите правила. През последните години по-строгото санкциониране на реда за поддържане на регистрация води до отпадане от регистрация за период от една година на част от безработните и това по естествен път намалява клиентите на бюрата по труда. В този смисъл представеният количествен показател не е резултат на по-добро функциониране на пазара на труда, а на по-силно рестриктивно законодателство. Поради отсъствие на публична информация за административните разходи за обслужване на системата не можем да коментираме нейната ефикасност.

Финансови ресурси

Разходите за активни и пасивни мерки на пазара на труда присъстват като неизменен показател за характеризиране както на политиката на трудовия пазар, така и на нейната реализация. Администрирането на системата има за цел провеждането на тази политика и в този смисъл ефектът може да бъде характеризирани чрез разходите за активни и пасивни мерки (вж. фиг. 1).

Фигура 1

Разходи за активна и пасивна политика на пазара на труда в % от БВП



Източник: По данни от АЗ

Материално-техническа база

Тази база може да бъде разгледана като сграден фонд и работни места за служителите за работа с клиенти в териториален аспект, като програмни продукти, които се използват в процеса на работа, като регистрация на безработни, създаване, попълване и архивиране на индивидуалните досиета на безработните; като интернет връзки с търсещите работа и с други институции, имащи отношение към работата на тази администрация. Общата оценка, която може да бъде направена е, че базата е незадоволителна и много стара. Така отделните звена в системата не работят в мрежа; сградният фонд в повечето случаи е остарял, непригоден за вида дейност, които се извършва и в много от случаите – амортизиран. Работните места на служителите не отговарят на изискванията за съвременните условия на труд и не са съобразени със спецификата на дейности, които те извършват. Така трудовите посредници в повечето случаи са поставени в условия за работят с клиенти, да се срещат с тях и водят разговори в общо помещение, по няколко посредника заедно.

Дори новата форма на организация на работата, обслужване на едно гише, не дава добри резултати и една от причините за това е изостаналата техника и остарялата информационна система.

Г. Управление на административната система

Организационни проблеми

От гледна точка **на управлението** преходът от система за оказване на услуги към система за администриране на програми и проекти променя организацията на работата от развитие на технологии за оказване на услуги към процесен

модел на организация на работата, съобразен с фазите на администрирането на програмите и мерките. Въвеждането на организация на работата на едно гише е част от този процес, чрез която се цели облекчаване на процедурата и намаляване на бюрокрацията. Технологиата е в процес на експериментална апробация, но оценките от нейното въвеждане от страната на преките изпълнители, служителите в бюрата по труда е, че тази система нищо не променя в условията на изостанала техническа и технологична инфраструктура.

Проблеми на планирането

В рамките на организацията на системата се включва и процесът на планиране на дейностите и технологиата на това планиране. Проблемите в тази област произтичат от **разминаването между формалното планиране** (което изисква спазване на прави и обратни връзки при планиране на потребностите на отделните регионални единици от работни места по програми и съответни форми на обучение на работната сила) с **реалните процеси**, протичащи в пазара на труда много по динамично. Затова националните планове за действие по заетостта, които разписват програмите, мерките, обемите и средствата, не винаги са адекватни на реалните потребности. Въвеждането на делегирани бюджети, чрез които да се предоставят целеви средства спрямо местните потребности на БТ, е стъпка към преодоляване недостатъците на централизираното планиране на дейностите и към повече гъвкавост във функциите на бюрата, съобразно динамиката на местните трудови пазари.

Проблеми на нормирането

Друг елемент от организацията на административната система е отчитането на нейната ефективност на базата на нормативи като натури и финанси. В редица случаи нормите не са актуални и не винаги нормирането може да бъде адекватно с качество на услугата – например по-високия брой обслужени безработни може да бъде резултат на формално обслужване с ниско качество. Освен това един от основните показатели за оценка на дейностите е процентът на усвоените средства, но този процент не отразява целенасочеността на разхода и неговата ефективност. В редица случаи използването на такъв показател може да има противоречив ефект, като стимулира безстопанственото и неефективно изразходване на средствата за постигане на по-висока усвояемост.

Проблеми на оценката и контрола

Следващ важен елемент е този за корективите на системата, реализирани чрез постоянен мониторинг и периодична оценка на нейната ефективност. Този лост в управлението на системата не е развит в достатъчна степен и поради това е трудно да се оцени нейната ефективност.

Д. Комуникативност в системата и с други държавни и неправителствени структури

Доброто комуникиране вътре в системата е една от основните предпоставки за нейното ефективно функциониране. Какво се разбира под добро комуникиране? Това означава, че дейностите, които извършват отделните звена са добре известни на всички останали звена, както и резултатите от тези дейности. Тук се включва още периодичната размяна на мнения и обсъждане на задачите и получените резултати като предпоставки за планиране на следващите крачки в реализацията на начертаната политика.

Доброто комуникиране в системата предполага още обмяна на опит (собствен и чужд), прилагане на този опит и отчитане на ефективността от неговото приложение. В администрирането на пазара на труда у нас в периода от неговото създаване досега продължава процесът на изучаване на “добрите” практики на други страни и на тяхното прилагане в България, което е добър подход и така се прави навсякъде по света. Това, което не става достатъчно ясно, е в каква степен използването на чуждия опит намира добра основа за развитие както по отношение на прилаганите политики, така и като опит в тяхното управление. В този смисъл повишаването на комуникативността в системата е наложително, защото локалните пазари на труда са различни и по различен начин реагират на провеждани политики. Вътре в системата разпространение на информация не само би било полезно, но е необходимо с цел адекватни по-нататъшни действия. Добрата информираност между отделните звена в системата на администриране на трудовите отношения също е предпоставка за по-доброто ѝ функциониране.

6. Насоки на усъвършенстване на административната структура на трудовия пазар

Представените тук насоки следват логиката на посочените вече проблеми от гледна точка на структурирането и организацията на системата, както и предвид нейното ресурсно осигуряване. Взаимодействието на административната структура на пазара на труда с други такива структури в рамките на цялостното управление на икономиката също се нуждае от усъвършенстване и развитие. Наблюдението и оценката на ефективността на системата, както и показателите за оценка са неизменна част от системата и обект на непрекъснато развитие.

По отношение на структурата на административната система

Структурата на администриране на трудовия пазар, създадена през последните петнадесет години чрез активното използване на опита на други европейски страни в значителна степен отговаря на целите на системата. Тази структура се състои от органи на централно и регионално ниво, отворена е за сътрудничество със социалните партньори като включва техни представители в създадените комитети, сътрудничи със структурите на гражданското

общество в лицето на неправителствени организации при реализация на конкретни проекти и програми или на консултативни начала.

Въпреки това съществуващата структура може да бъде развивана и усъвършенствана за да бъде по-гъвкава и адаптивна към новите условия и динамичните промени в пазара на труда, в следните насоки:

Първо, по-голяма децентрализация на структурите на пазара на труда и създаване на повече конкурентност и пазарност при предлагането на услуги на потребителите. Това означава, че не само бюрата по труда, но и други структури биха могли равностойно да участват в пазара на предлагане на посреднически услуги, услуга за обучение на безработни и заети, преквалификация, работа с рискови групи на трудовия пазар, психологически и мотивационни услуги и т.н.

Такава политика се провежда в други страни и докато в европейските държави стъпките в това отношение са по-предпазливи като само някои страни – например Холандия предприема по-радикални промени за създаване на пазарна среда в услугите по заетост, в други райони в света, например Австралия, принципите на “пълна” конкурентоспособност в сферата на услугите по заетост са широко разпространени.

Второ, израз на процеса на децентрализация е разширяването на правомощията на местните органи на управление – общини и кметства по отношение на провежданата политика в пазара на труда съобразно потребностите и перспективите в развитие на местните пазари на труда. Процесът на децентрализация означава възможности за създаване и реализиране на собствени програми в различни направления на политиката на пазара на труда, които са най-подходящи съобразно спецификата на регионалните трудови пазари.

Трето, структурата следва да може динамично да отразява промените във функциите. В този смисъл динамично променящият се набора от услуги, от които има потребност днес, изисква по-динамична промяна и в структурата на административната система и най-вече в бюрата по труда. Така например намаляването на посредническите услуги за настаняване на работа и засилването на потребностите от обучение и квалификация следва да намери отражение в съществуващата структура чрез реструктуриране (намаляване на едните звена и увеличаването на други) или чрез децентрализация на тази част от функциите.

По отношение на функциите на звената в системата

Промените във функциите на системата са свързани с настъпващите изменения не толкова в мисията и целите на административната система, колкото в нейните оперативни функции. Беше отбелязано, че процесите на глобализация и интеграция променят съществено част от политиките на пазара на труда и предлагането на услуги и този факт не може да не бъде отразен във

функциите на административната система. Затова е необходимо:

Първо, по-голяма гъвкавост на прилагания програмен принцип на реализация на политиката на пазара на труда. Какво означава това? Възприетият подход за осъществяване на тази чрез програми и мерки е успешен инструмент и практиката показва неговите положителни страни. Едновременно с това са налице и проблеми, намиращи проявление в известно бюрократизиране на процеса по реализация на програмите и мерките. Функционирането на системата във вертикална посока би могло за бъде по-гъвкаво чрез предоставяне на известен коридор за самостоятелни решения и действия на всеки “етаж” от хоризонталата и най-вече на регионалните и местните центрове. Например, посредническите услуги в бюрата по труда в даден локален трудов пазар могат да бъдат приоритет и тогава функциите на администрацията трябва да се концентрират върху този вид услуги, докато в други региони или пазари на труда приоритет могат да бъдат функциите свързани с обучение и преквалификация или представяне на мотивационни услуги, или специализирани услуги за дадена (дадени) рискови групи на този трудов пазар.

Второ, “раздържавяването” на част от услугите на пазара на труда чрез предоставянето им на частни агенти е стъпка към повишаване ефективността на услугите, доколкото позволява разтоварване от част от сега изпълняваните функции и концентриране върху предлагане на набор от по-висококачествени услуги. Опитът на някои от страните от ЕС показва успешни практики в тази насока. Например Великобритания е предоставила услугите, предназначени за нискоквалифицирана работна сила, на частни бюра по труда; Холандия предоставя услугите за някои рискови групи на пазара на труда също на частни посредници, макар че в тази страна процесът на раздържавяване на услугите е напреднал значително във всички области.

Трето, очертаващите се световни и европейски тенденции в развитието на трудовите пазари показват, че все повече обучението и преквалификацията на работната сила ще бъдат централен проблем на администрацията на пазара на труда. Затова е необходима своевременна подготовка за гъвкавост и реструктуриране във функционален аспект към тази тенденция. Подготовката трябва да даде дефинитивен отговор на въпроси като “кои структури ще поемат тези функции (държавните или частните звена или ще има комбиниране на усилията в тази област; да бъде създадена адекватна нормативна база и достатъчно гъвкава система по отношение на професии, професионални изисквания, съответни програми за обучение или адаптация на съществуващи такива, оценка на системата на сертификатите и тяхната адекватност на европейските критерии и т.н.

По отношение на ресурсите на системата

Направеното проучване, както беше отбелязано, показва, че материално-техническата база е остаряла и нейното обновяване, особено по отношение на пакетите от използвани програми, изисква обновяване в съответствие със

съвременните научно-технически постижения. Запазването на хартиени носители на информацията трябва да се преустанови, още повече, че тази практика изисква специални помещения, с каквито трудовата администрация не разполага. Материалната база като работни помещения също трябва да бъде подновена и съобразена с функциите и спецификата на работа на администрацията, като особено внимание се отдели на помещенията, в които се работи с клиенти. Трудно може да се очаква, че е възможно да се оказват качествени услуги в условия, където служителите в бюрата по труда, работещи пряко с клиенти, са по-няколко човека в стая.

Кадровите проблеми са свързани с възможностите за кариерно развитие и проява на лична инициатива за повишаване степента на удовлетвореност от извършваната работа, със заплащането на труда, с подобряването на условията на труд и т.н.

Децентрализирането на финансирането на системата би разширило възможностите на администрацията по места да отчита в по-висока степен особеностите на местните трудови пазари и да подготвя и реализира мерки и програми с по-висока степен на ефективност съобразно локалните особености.

По отношение на управлението на системата

Проблемите при управление на дадена система имат многообразен характер и могат да отразяват текущи административни пропуски или по-генерални недостатъци. С особена важност сред това множество се откроява качеството на мениджмънта на администрацията и текуществото на кадрите на системата.

Текущите административни пропуски до голяма степен имат субективен характер и затова обучението на персонала на ръководни позиции има съществено място като елемент от цялата система за управление и важно място за подобряване администрирането на трудовия пазар. Това означава наличието на цялостна дългосрочна програма за развитие на персонала, в т.ч. и за неговото израстване в йерархията на управление и систематичното му обучение. Направените интервюта не показват, че в системата на администрацията на пазара на труда има такава програма, както и че са осигурени възможности за систематично развитие не само на ръководния, но и на редовия персонал.

Една от пречките в това отношение е относително високото текучество на кадрите в системата на държавната администрация. За младите хора стимулите за дългосрочна работа в тази система са сравнително малко – заплащането е относително ниско, перспективите за растеж в кариерата не са особено големи. Затова немалка част от тях след придобиване на известен трудов стаж и практически опит предпочитат да се насочат към частния сектор, където има високо заплащане и най-вече към финансовите институции.

Друг проблем в рамките на системата е значително високата степен на централизация на управлението на персонала чрез статута на държавен

служител. Така на практика преките ръководители на местно ниво са ограничени по отношение на възможностите да използват по най-ефективен начин наличните трудовия ресурси.

Още един проблем трябва да бъде поставен на дневен ред за решаване в тази област и той е свързан с необходимостта от усъвършенстване на системата за оценка ефективността на работата на администрацията.

В рамките на критерии за оценка на административната система на пазара на труда е необходимо количествените показатели да бъдат преразгледани и при всички случаи допълнени с качествени индикатори, така че на практика да има оценка не само на брой обслужени клиенти, но и на качеството на обслужването, на устойчивостта на постигнатите ефекти от работата на администрацията и т.н. Този аспект е особено важен предвид новите акценти в услугите, които администрацията ще оказва във все по-динамично развиващия се трудов пазар в условия на интеграция и глобализация на икономическото пространство.

По отношение на комуникациите в системата и с другите системи

В значителна степен ефективността на управлението на дадена система зависи от добрата комуникация между нейните звена в смисъла на своевременните прави и обратни връзки както по вертикалата на управлението, така и по хоризонталата на нейната структура.

В случая на административната система на пазара на труда добрата комуникация във вертикален план трябва да отразява връзките между Министерството на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта, регионалните служби по заетостта и бюрата по труда. Във хоризонтален план особено важна е добрата комуникация между бюрата по труда по отношение на текущи проблеми, размяна на информация и опит, добри практики.

Направените интервюта със служители от системата показаха, че утвърдения начин за комуникация е в по-висока степен развита като права връзка, т.е. от по-висшестоящия към по-нисшестоящите звена и в по-малка степен е налице ефективна комуникация в обратния ред. Както е известно, бюрата по труда са звената, които на практика реализират най-непосредствено държавната политика по заетостта и безработицата, доколкото те работят пряко с клиентите на системата. В този смисъл те са и звената от административната система, които най-добре знаят как се приема от потребителите провежданата политика и какви са нейните недостатъци. Затова те могат и трябва да бъдат коректор на тази политика, като информират нагоре по вертикалата на системата за възникващите проблеми и като дават предложения как те могат да бъдат коригирани.

По отношение на статистическата информация

Една друга насока, която подлежи на развитие са индикаторите за наблюдение и оценка ефективността на системата на администриране на трудовия пазар. Тук се имат предвид показателите (количествени и качествени), чрез които се наблюдава и оценява системата. Трябва да се отбележи, че преобладават количествени показатели, чрез които се отчита ефективността на административната дейност, които не винаги дават пълна представа за качеството на предлаганите услуги. В някои случаи дори изпълнението на количествените критерии води до намаляване ефективността и качеството на услугите. Така разпределението на финансовите средства за бюрата по труда върху основата на натурални показатели (брой безработни, наети на работа; брой безработни, обучени по програми; брой заети работни места и т.н.), които се калкулират в зависимост от процента усвоени средства, поражда стремеж за усвояване на повече средства “по принцип”, а не в зависимост от потребностите на бюрото по труда и още по-малко в зависимост от конкретните програми и необходимостта от тяхното развитие. Отсъстват показатели, които да дават информация за това, каква е устойчивостта на създадената заетост, какво е равнището на обучение и в каква степен обучените безработни в рамките на активните програми за квалификация и преквалификация удовлетворяват търсенето на работодателите, в каква степен във времето има съответствие между провеждани образователни програми, търсене и предлагане на определени професии и т.н. Във връзка с това очевидно е необходимо да има индикатори, чрез които да се отчита степента на адаптивност на административната система като предлагани услуги към конкретните потребности на трудовия пазар.

7. Заключение

Направеният анализ на структурата, функциите, ресурсите и организацията на административната система на пазара на труда откроява потребности от и възможности за подобрения в администрирането на пазара на труда във всеки от изследваните аспекти (функционален, структурен, ресурсен и организационен). Тези подобрения трябва да отразяват новите изисквания (респ. функции) на звената на администрацията на всичките й нива, с оглед глобалните промени в икономиката и активните интеграционни процеси. В най-синтезиран вид изискванията и в четирите изследвани аспекта са насочени към по-висока гъвкавост на пазара спрямо промените в търсенето и предлагането на труд и организацията за тяхното ефективно балансиране.

Анализът показва, че основните насоки за промени в администрирането на българската система на пазара на труда трябва да осигуряват повече свобода на администрацията на по-ниските етажи от системата и най-вече на бюрата по труда да адаптират услугите, които оказват спрямо спецификата на местните пазари на труда към търсене и предлагане на труд. В тази насока сега действащата организация и администрация не позволява достатъчно гъвкавост поради относително високата степен на централизъм при реализиране

политиката на пазара на труда най-вече в ресурсен план. С други думи, необходима е по-висока степен на децентрализация на процеса на формиране и реализиране на политиката на пазара на труда.

В структурата на административната система са представени всички агенти на пазара на труда като държава, работодатели, наети, граждански формации и т.н., но много често това са формални, а не ефективно работещи структури, което важи особено за действащите съвети и комисии на регионално ниво. В известна степен този формализъм се дължи на факта, че действащата система, която е значително централизирана, не позволява да се разгърне инициативата по места за по-ефективно решаване на локални проблеми на трудовите пазари.

Друг важен момент е за ограничения капацитет на трудови, финансови и материални ресурси. Този факт не бива да се пренебрегва, защото едно от очакванията от децентрализацията на системата е повишаването на нейната активност за акумулиране на средства и ресурси, които да съдействат за по-високата ефективност от функционирането ѝ. Това е особено важно в областта на материално-техническата база и най-вече на човешкия капацитет и неговото качествено развитие.

Следваща насока на необходими промени са в областта на комуникативността на административната система на пазара на труда както вътре в системата (между отделните звена), така и извън нея със други административни системи и особено с гражданското общество и с клиентите. Повишаването на комуникативността произтича от динамичните промени във външната среда и потребността от промени във функциите на администрацията. Така нарастващото значение на обучението и преквалификацията в активните политики на пазара на труда изисква нови структурни звена или съответни структурни промени, активни комуникации с образователни институции, съвременни образователни форми на обучение, друг вид връзки с работодатели и т.н.

Направеното изследване показва, че особено важен момент за подобряване на администрирането на пазара на труда е периодичната оценка на неговата ефективност. Такава оценка може да се формира на базата на вътрешен и/или външен мониторинг на набор от показатели, представящи количествени и качествени аспекти на извършваните дейности и оценка на тяхната ефективност и особено важно – ефикасност. Този мониторинг става изключително важен и неотложен и поради използване на фондове от ЕС за развитие политиката на пазара на труда и за подобряване на неговото администриране.

Развитието на административната система на трудовия пазар в страните от ЕС е неотделима част от реформите в тази сфера в търсене на по-висока ефективност и ефикасност от неговото функциониране. Затова на практика в тези страни през последните десетина години протичат съществени промени в структурата, функционалните връзки и управлението на администрирането на политиката на пазара на труда. Опитът на най-напредналите в това отношение

страни се изучава като примери за добри практики.²⁸ Затова и оценката на предизвикателствата пред администрирането на политиката по заетостта у нас трябва да отчита постиженията на най-добрите в това отношение на децентрализация на провежданата политика и на оказваните услуги, нарастваща взаимообвързаност между разходи и резултати; гъвкави схеми на политики съобразени с регионални и локални потребности на трудовите пазари. В тази насока са и най-сериозните предизвикателства през българския трудов пазар.

Литература

- Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.
- Deakin, S.** Renewing Labour Market Institutions, International Institute for Labour Studies, ILO, 2004. Economic Outlook, 2003, chapter 4, Washington, DC, IMF.
- Freeman, R.** Labour Market Institutions without binders, National Bureau of Economic Research, Cambridge, NBER working paper series, WP 11286, April 2005.
- Green Paper, Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century, 22.11.2006 EC.
- International Institute for labour studies, 2003.
- Job Studies, Evidences and Explanations, Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, OECD, 1994, Paris.
- OECD Job Study 1994; Employment Outlook 1999.
- Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva.
- Sandrine Cazes,** Do labour market institutions matter in transition economies? An analysis of labour market flexibility in the late nineties, Discussion paper,
- The public employment service in the changing labour market, ILO, Geneva, 2001.
- Unemployment and Labour Market Institutions: Why Reforms Pay Off, World
- Пазарът на труда, Годишен обзор, Агенция по заетостта, МТСП, София, 2005 и 2006 г.

²⁸ Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. OECD, 2006.; Public private partnership in Employment services, Infocus programme, Skill working paper N17, ILO, Geneva.

COMPARISON OF THE ACCURACY OF THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX WITH A DISCRIMINANT ANALYSIS IN THE MEASUREMENT OF HUMAN DEVELOPMENT

The present study aims to evaluate the success of the classification made in the Human Development Report (HDR) by means of a discriminant analysis. The report, prepared in the framework of United Nations Development Programme (UNDP), reflects the socio-economical development level of countries worldwide. The results based on the data provided in the HDR (2006) indicate that a classification done by a discriminant analysis has a great success rate.

JEL: O15

I. Human Development Index

“Development” and “progress” are related by different terms. These two concepts are among the most frequently used indicators in the comparison of countries. Before 1970s these two concepts were equated with the increase in national income and were expressed in terms of per capita income. However, the developments in 1960s have emphasized the inadequacy of this approach, and in 1970s the term has needed to be redefined. The new approach proposes a broader definition of the term “progress” by taking into account humanitarian, social, cultural, environmental, political and local variables. As a result, in addition to economic progress, poverty, unemployment, inequalities in the distribution of income and regional inequalities have been integrated into the definition of progress, which has resulted in a multidimensional and very inclusive concept.

Today the concept of progress is sometimes used synonymously with the terms “modernization”, “westernization”, “industrialization” and “urbanization”, but neither of these converges with its meaning. When developed and underdeveloped countries are compared, it appears that a level of progress satisfactory for one country is not sufficient for another country. That is why the terms poverty-wealth,

¹ Aysan Şentürk is from Uludağ University Education Faculty, Bursa.

² Emin Atasoy is from Uludağ University Education Faculty, Bursa.

progress, development varies from country to country and from society to society not only in terms of definition, but perception and its effects on the way of life.³

High per capita income alone is not sufficient to consider a country developed or progressed. It has been observed that in many developed countries social problems have not been completely resolved. As a consequence of this, it has become evident that the relationship between economic development and human progress should be redefined. For this purpose, United Nations Development Programme (UNDP) has published the Human Development Report (HDR) based on the Human Development Index (HDI) which reflects the level of socio-economic development of the countries at the global level in 1990 for the first time and has continued to do so each year since then. The report includes different number of countries each year and has global as well as regional and national dimensions.⁴

The HDI takes into account basic human needs such as living a long and healthy life, being educated and having a decent standard of living. Accordingly, the level of socio-economic development is measured in terms of the following indicators:⁵

- a) Prosperity Standard: Measured by purchasing power parity, PPP, income.
- b) Educational Standard: The second indicator used in the HDI is the level of education in a country. The measurement of the educational indicator is based on the following factors:
 - Adult literacy rate
 - Average length of education (Schooling Index)
- c) Health Standard: It is measured by average life expectancy.

In the HDR human progress is defined as a process of increasing individuals' options. These options could be infinite or variable. However, in all stages of progress three indicators have received prominence. These are living a long and healthy life, knowledge and being educated and having the necessary resources to live a decent life. Other options include political freedom, guaranteed human rights and personal honour. In this approach despite its importance per capita income alone has not been considered as a good indicator of human progress. In sum, in the measurement of Human Development Index the three indicators used are prosperity standard, educational standard and health standard.⁶

³ Erol Tümertekin, Nazmiye Özgüç, "Ekonomik Coğrafya. Küreselleşme ve Kalkınma", Çantay Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 88

⁴ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/demirs/insanige.pdf>Demir

⁵ UNDP, Human Development Report, 2001, <http://hdr.undp.org/reports/global/2001/en/>

⁶ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/demirs/insanige.pdf>Demir

The method of measurement used in the HDI has undergone many changes since its first publication in 1990. This was done for the purpose of measuring human development more accurately.

The countries included in the HDI are divided into three categories according to their level of development. In the first group labelled “Low Human Development” we have countries with 0-0,499 HDI value, in the second group called “Mid Human Development” are countries with 0,500-0,799 HDI value, and in the third group called “High Human Development” countries with 0,800-1 HDI value are included.⁷ Therefore, the HDI values of 0,500 and 0,800 are critical in the classification of countries.

For example, a country with 0,800 HDI value is classified as a “High Human Development” country whereas a country with a 0,799 HDI value is classified as a “Mid Human Development” country. The same could be said for the 0,500 HDI value. It could be argued that if a classification is involved, it is natural to have a critical value. However, in some cases, especially when the values are very close to the critical value, it may have negative consequences. For a more accurate classification particularly in such situations it may be useful to apply some other analytical methods. The present study proposes that the accuracy of the classification in such cases can be tested by the use of a discriminant analysis.

The present study aims to test the accuracy of the human development classification made in the HDR published in 2006 by a discriminant analysis. Another aim of the study is to start a discussion about the positive and negative consequences of the use of discriminant analysis for such a purpose.

II. Discriminant Analysis and its Application

Discriminant, or discriminant function, analysis is a parametric technique used to determine which weightings of quantitative variables or predictors best discriminate between two or more groups of cases and do so better than chance. The weightings of variables form a new composite variable, which is known as a discriminant function and which is a linear combination of the weightings and scores on these variables. The maximum number of such functions is either the number of predictors or the number of groups minus one, whichever of these two values is the smaller. For example, there will only be one discriminant function if there are either two groups or one predictor. There will be two discriminant functions if there are either three groups or two predictors. Where there is more than one discriminant function, the discriminant functions will be unrelated or orthogonal to each other. Each function will consist of all predictors, although their weight will not be the same on

⁷ D., SIRMA, *Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/demirs/insanige.pdf>, s.10.

all the discriminant functions. The accuracy of the discriminant functions in classifying cases into their groups can be determined⁸.

There are three ways of entering predictors into a discriminant analysis as there are in multiple regression. In the standard or direct method, all predictors are entered at the same time, although some of these predictors may play little part in discriminating between the groups. In the hierarchical or sequential method, predictors are entered in a predetermined order to find out what contribution they make⁹.

The data used in the analysis consist of the four indicators used in the measurement of HDI. These are:

- Life expectancy at birth,
- adult literacy rate,
- combined gross enrolment ratio,
- GDP per capita.

The 2004 values of 177 countries in total are provided in Appendix 1. The data were obtained from the HDR (2006) web site¹⁰. The reason for the use of the 2004 data is the fact that in the measurement of HDI two years earlier data are used. Therefore, in the 2006 HDR the 2004 values have been used. The data were loaded into the SPSS 13.0 statistical package and a discriminant analysis was performed.

In the discriminant analysis the stepwise method was used. In the stepwise method the variables which significantly reduce Wilk Λ are taken into the model. In each step the variable which minimises the discriminant function of Wilk Λ is considered a candidate to be taken into the model. For the inclusion of a variable in the discriminant function the p value of the F statistics should be maximum 5 %. On the other hand, for the exclusion of a variable from the discriminant function the p value of the F statistics should be minimum 10 %. In any step if no variable has been included in the discriminant function and no variable has been excluded, it means that the discriminant function has been determined.¹¹

Table 1 shows the variables included in the analysis according to the stepwise method.

⁸ Cramer, D., *Advanced Quantative Data Analysis*, Berkshire, , GBR: McGraw-Hill Education, 2003. p 203.

⁹ Cramer, D., *Advanced Quantative Data Analysis*, Berkshire, , GBR: McGraw-Hill Education, 2003. p 204.

¹⁰ Human Development Report 2006, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>.

¹¹ Ünsal, E., Güler, H., *Türk Bankacılık Sektörünün Lojistik Regresyon ve Diskriminant Analizi İle İncelenmesi*, <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o14s2.pdf>, s.9.

Table 1 shows that in the first step the variable GDP per capita, in the second step life expectancy at birth, and in the third step adult literacy rate has entered the function. It can also be seen that the variable combined gross enrolment ratio has not entered the function. This situation is revealed in a more detail in Table 2.

Table 1

Variables included in the analysis according to the stepwise method

Step		Tolerance	F to Remove	Wilks' Lambda
1	kb_GSYIH	1.000	101.075	
2	kb_GSYIH	.997	49.814	.377
	dyb	.997	45.630	.363
3	kb_GSYIH	.984	44.314	.271
	dyb	.983	22.326	.212
	yoyo	.972	18.382	.201

Table 2

Variables excluded from the analysis according to the stepwise method

Step		Tolerance	Min. Tolerance	F to Enter	Wilks' Lambda
0	dyb	1.000	1.000	94.863	.377
	yoyo	1.000	1.000	74.846	.434
	boo	1.000	1.000	71.288	.446
	kb_GSYIH	1.000	1.000	101.075	.363
1	dyb	.997	.997	45.630	.201
	yoyo	.985	.985	40.495	.212
	boo	.911	.911	28.983	.240
2	yoyo	.972	.972	18.382	.152
	boo	.858	.858	9.657	.172
3	boo	.606	.606	.961	.149

When Table 2 is examined carefully, it can be seen that the only variable excluded from the analysis in the final third step is combined gross enrolment ratio. The Wilks' Lambda results of the variables that entered the function in each step are given in Table 3. If the p values in each step are examined, it can be seen that all are below 5%.

Table3

Wilks' Lambda Results

Step	Number of Variables	Lambda	df1	df2	df3	Exact F			
						Statistic	df1	df2	p
1	1	.363	1	2	115	101.075	2	115.000	.000
2	2	.201	2	2	115	70.016	4	228.000	.000
3	3	.152	3	2	115	58.962	6	226.000	.000

Table 4 below shows the percentage of correct classifications obtained by the use of discriminant functions with stepwise method. The results in the table indicate that there is a high convergence between the original group membership and the predicted group membership. In other words, the percentage of correct classification is considerably high. In total, 86 % of the members in the original group have been classified correctly.

Table 4

Classification Result

			Predicted Group Membership			Total
grup			1	2	3	
Original	Count	1	28	5	0	33
		2	2	55	10	67
		3	0	0	21	21
	%	1	84.8	15.2	.0	100.0
		2	3.0	82.1	14.9	100.0
		3	.0	.0	100.0	100.0

The results show that 84.8 % of the members in the first group, 82,1 % of the members in the second group and 100 % of the members in the third group have been correctly classified. In the predicted classification 5 members (i.e. countries) belonging to the first group have been included in the second group. On the other hand, 2 countries belonging to the second group have been included in the first group. All countries in the third group however have been classified correctly in the predicted classification.

The percentage of correct classifications in the second group is low in comparison to the other groups. This can be considered as a natural outcome of the existence of two critical (i.e. bottom-line and top-line) borderline values. This is because some countries in the second group appear close to the first group while some other countries appear close to the third group in the multidimensional space.

III. Discussion and Conclusions

The present study was aimed at the evaluation the success of the classification made in the Human Development Report (2006), prepared in the framework of UNDP and reflecting the socio-economical development level of the countries worldwide, by means of a discriminant analysis. With a discriminant analysis the percentage of correct classifications has been determined and the following conclusions were reached.

- There is a high convergence between the HDR and the results of the discriminant analysis. In total the percentage of correct classification is 86 %.
- The percentage of correct classification in the first group is 84.8, in the second group 82,1 and in the third group 100.

A frequent change in the measurement of the HDI is a clear evidence of a lack of an ideal method of measurement. Therefore, as long as there is a change in the method of measurement the classification made according to HDI is likely to change. However, if there is no change in the relevant data the results of a discriminant analysis are unlikely to change. Therefore, comparing the HDIs published in different years with a discriminant analysis would be easier and clear.

References

- Cramer, D.** Advanced Quantative Data Analysis, Berkshire, GBR: McGraw-Hill Education, UK, 2003.
- Harlow, L.,L.** Essence of Multivariate Thinking: Basic Themes and Methods, Lawrence Erlbaum Associates, USA., 2005.
- Timm, N.,H.** Applied Multivariate Analysis, Springer-Verlag, New York, 2002.
- Tatlıdil, H.** Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz, Ankara, 1992.
- Hair, J. Tatham, R., Anderson, R.** Multivariate Data Analysis, Second Edition, Macmillan Publishing Company, New York, 1990.
- Kendall, M.** Multivariate Analysis, Macmillan Publishing Company, New York, 1980.
- Nurminen, M. M. Heathcote C. R., Davis, B.A., Puza, B. D.** (2005) "Working Life Expectancies: The Case of Finland 1980-2006", *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 2005, Vol.168, Issue 3, s.567-581.
- Ünsal, A.** "Diskriminant Analizi ve Uygulaması Üzerine Bir Örnek", *G.Ü.İ.B.F. Dergisi*, 3/2000, s.19-36.
- Xueli, H. Geoffrey, N., Soutar and Alan, B.** "Resource Adequacy in New Product Development: A Discriminant Analysis", *European Journal of Innovation Management*, 2001, Vol.4, No.1, pp. 53-59.
- Uğurlu, M., Aksoy, H.** "Prediction of Corporate Financial Distress in an Emerging Market: The Case of Turkey", *Cross Cultural Management: An International Journal*, 2006, Vol.13, No.4, pp. 277-295.
- Jolliffe, J.,T.** Principal Component Analysis, Springer-Verlag, New York, 2002.
- Stephen, M.** Indices and Indicators in Development: An Unhealthy Obsession with Numbers, Earthscan Canada, 2004.
- Tümertekin, E., Özgüç, N.** Ekonomik Coğrafya. Küreselleşme ve Kalkınma, Çantay Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Human Development Report 2006, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics>.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/demirs/insanige.pdf>Demir
- SIRMA, D.** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı İnsani Gelişme Endeksi ve Türkiye Açısından Değerlendirme, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/demirs/insanige.pdf>.
- Ünsal, E., Güler, H.** Türk Bankacılık Sektörünün Lojistik Regresyon ve Diskriminant Analizi İle İncelenmesi, <http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o14s2.pdf>.

Appendix 1: 2004 Human Development Data

High human development

country	grup	dyb*	yoyo*	boo*	GSYIH*	hdi*
Norway	1	79.60	.	.	38454	.965
Iceland	1	80.90	.	96.00	33051	.960
Australia	1	80.50	.	113.00	30331	.957
Ireland	1	77.90	.	99.00	38827	.956
Sweden	1	80.30	.	96.00	29541	.951
Canada	1	80.20	.	93.00	31263	.950
Japan	1	82.20	.	85.00	29251	.949
United States	1	77.50	.	93.00	39676	.948

Switzerland	1	80.70	.	86.00	33040	.947
Netherland	1	78.50	.	98.00	31789	.947
Finland	1	78.70	.	.	29951	.947
Luxembourg	1	78.60	.	85.00	69961	.945
Belgium	1	79.10	.	95.00	31096	.945
Austria	1	79.20	.	91.00	32276	.944
Denmark	1	77.30	.	101.00	31914	.943
France	1	79.60	.	93.00	29300	.942
Italy	1	80.20	98.40	89.00	28180	.940
United Kingdom	1	78.50	.	93.00	30821	.940
Spain	1	79.70	98.00	96.00	25047	.938
New Zealand	1	79.30	.	.	23413	.936
Germany	1	78.90	.	89.00	28303	.932
Hong Kong	1	81.80	.	77.00	30822	.927
Israel	1	80.00	97.10	90.00	24382	.927
Greece	1	78.30	96.00	93.00	22205	.921
Singapor	1	78.90	92.50	87.00	28077	.916
Korea	1	77.30	98.00	95.00	20499	.912
Slovenia	1	76.60	.	95.00	20939	.910
Portugal	1	77.50	92.00	89.00	19629	.904
Cyprus	1	78.70	96.80	79.00	22805	.903
Czech Republic	1	75.70	.	81.00	19408	.885
Barbados	1	75.30	97.00	89.00	15720	.879
Malta	1	78.60	87.90	81.00	18879	.875
Kuwait	1	77.10	93.30	73.00	19384	.871
Brunei Darussalam	1	76.60	92.70	77.00	19210	.871
Hungary	1	73.00	.	87.00	16814	.869
Argentina	1	74.60	97.20	89.00	13298	.863
Poland	1	74.60	.	86.00	12974	.862
Chile	1	78.10	95.70	81.00	10874	.859
Bahrain	1	74.50	86.50	85.00	20758	.859
Estonia	1	71.60	99.80	92.00	14555	.858
Lithuania	1	72.50	99.60	92.00	13107	.857
Slovakia	1	74.30	.	77.00	14623	.856
Uruguay	1	75.60	.	89.00	9421	.851
Croatia	1	75.20	98.10	73.00	12191	.846
Latvia	1	71.80	99.70	90.00	11653	.845
Qatar	1	73.00	89.00	76.00	19844	.844
Seychell	1	72.70	91.80	80.00	16652	.842
Costa Rica	1	78.30	94.90	72.00	9481	.841
U. Arap Emirates	1	78.30	.	60.00	24056	.839
Cuba	1	77.60	99.80	80.00	.	.826
St. Kitts and Nevis	1	70.00	97.80	80.00	12702	.825
Bahamas	1	70.20	.	66.00	17843	.825
Mexico	1	75.30	91.00	75.00	9803	.821
Bulgaria	1	72.40	98.20	81.00	8078	.816
Tonga	1	72.40	98.90	80.00	7870	.815
Oman	1	74.30	81.40	68.00	15259	.810
Trinidad	1	69.80	.	67.00	12182	.809
Panama	1	75.00	91.90	80.00	7278	.809
Antigua	1	73.90	85.80	69.00	12586	.808
Romania	1	71.50	97.30	75.00	8480	.805
Malaysia	1	73.40	88.70	73.00	10276	.805
Bosnia Herzogovina	1	74.30	96.70	67.00	7032	.800
Mauritania	1	72.40	84.40	74.00	12027	.800

Medium human development

country	grup	dyb*	yoyo*	boo*	GSYIH*	hdi*
Libya	2	73.80	.	94.00	7570	.798
Russian	2	65.20	99.40	88.00	9902	.797
Macedonia	2	73.90	96.10	70.00	6610	.796
Belarus	2	68.20	99.60	88.00	6970	.794
Dominica	2	75.60	88.00	83.00	5643	.793
Brazil	2	70.80	88.60	86.00	8195	.792
Colombia	2	72.60	92.80	73.00	7256	.790
Saint Lucia	2	72.60	94.80	76.00	6324	.790
Venezuela	2	73.00	93.00	74.00	6043	.784
Albania	2	73.90	98.70	68.00	4978	.784
Thailand	2	70.30	92.60	74.00	8090	.784
Samoa	2	70.50	.	74.00	5613	.778
Saudi Arabia	2	72.00	79.40	59.00	13825	.777
Ukraine	2	66.10	99.40	85.00	6394	.774
Lebanon	2	72.20	.	84.00	5837	.774
Kazakhstan	2	63.40	99.50	91.00	7440	.774
Armenia	2	71.60	99.40	74.00	4101	.768
China	2	71.90	90.90	70.00	5896	.768
Peru	2	70.20	87.70	86.00	5678	.767
Ecuador	2	74.50	91.00	.	3963	.765
The Philippines	2	70.70	92.60	82.00	4614	.763
Grenada	2	65.30	96.00	73.00	8021	.762
Jordan	2	71.60	89.90	79.00	4688	.760
Tunisia	2	73.50	74.30	75.00	7768	.760
St. Vincent	2	71.30	88.10	68.00	6398	.759
Suriname	2	69.30	89.60	72.00	.	.759
Fiji	2	68.00	.	75.00	6066	.758
Paraguay	2	71.20	.	70.00	4813	.757
Turkey	2	68.90	87.40	69.00	7753	.757
Sri Lanka	2	74.30	90.70	63.00	4390	.755
Dominican Reuplic	2	67.50	87.00	74.00	7449	.751
Belize	2	71.80	75.10	81.00	6747	.751
Iran	2	70.70	77.00	72.00	7525	.746
Georgia	2	70.60	.	75.00	2844	.743
Maldives	2	67.00	96.30	69.00	.	.739
Azerbaijan	2	67.00	98.80	68.00	4153	.736
Occupied	2	72.70	92.40	81.00	.	.736
El Salvador	2	71.10	.	70.00	5041	.729
Algeria	2	71.40	69.90	73.00	6603	.728
Guyana	2	63.60	96.50	76.00	4439	.725
Jamaica	2	70.70	79.90	77.00	4163	.724
Turkmenistan	2	62.50	98.80	.	4584	.724
Cape Verde	2	70.70	.	67.00	5727	.722
Syria	2	73.60	79.60	63.00	3610	.716
Indonesia	2	67.20	90.40	68.00	3609	.711
Vietnam	2	70.80	90.30	63.00	2745	.709
Kyrgyzstan	2	67.10	98.70	78.00	1935	.705
Egypt	2	70.20	71.40	76.00	4211	.702
Nicaragua	2	70.00	76.70	70.00	3634	.698
Uzbekistan	2	66.60	.	74.00	1869	.696
Moldova	2	68.10	98.40	70.00	1729	.694
Bolivia	2	64.40	86.70	87.00	2720	.692
Mongolia	2	64.50	97.80	77.00	2056	.691
Honduras	2	68.10	80.00	71.00	2876	.683

Guatemala	2	67.60	69.10	66.00	4313	.673
Vanuatu	2	68.90	74.00	64.00	3051	.670
Equatorial Guinea	2	42.80	87.00	58.00	20510	.653
South Africa	2	47.00	82.40	77.00	11192	.653
Tajikistan	2	63.70	99.50	71.00	1202	.652
Morocco	2	70.00	52.30	58.00	4309	.640
Gabon	2	54.00	71.00	72.00	6623	.633
Namibia	2	47.20	85.00	67.00	7418	.626
India	2	63.60	61.00	62.00	3139	.611
São Tomé & Príncipe	2	63.20	83.10	63.00	1231	.607
Solomon Islands	2	62.60	76.60	47.00	1814	.592
Cambodia	2	56.50	73.60	60.00	2423	.583
Myanmar	2	60.50	89.90	49.00	1027	.581
Botswana	2	34.90	81.20	71.00	9945	.570
Comoros	2	63.70	.	46.00	1943	.556
Laos	2	55.10	68.70	61.00	1954	.553
Pakistan	2	63.40	49.90	38.00	2225	.539
Bhutan	2	63.40	47.00	.	1969	.538
Ghana	2	57.00	57.90	47.00	2240	.532
Bangladesh	2	63.30	.	57.00	1870	.530
Nepal	2	62.10	48.60	57.00	1490	.527
Papua New Guinea	2	55.70	57.30	41.00	2543	.523
Congo	2	52.30	.	52.00	978	.520
Sudan	2	56.50	60.90	37.00	1949	.516
East Timor	2	56.00	58.60	72.00	.	.512
Madagascar	2	55.60	70.70	57.00	857	.509
Cameroon	2	45.70	67.90	62.00	2174	.506
Uganda	2	48.40	66.80	66.00	1478	.502
Swaziland	2	31.30	79.60	58.00	5638	.500

Low human development

country	grup	dyb ⁺	yoyo	boo ⁺	GSYIH ⁺	hdi ⁺
Togo	3	54.50	53.20	55.00	1536	.495
Djibouti	3	52.90	.	24.00	1993	.494
Lesotho	3	35.20	82.20	66.00	2619	.494
Yemen	3	61.10	.	55.00	879	.492
Zimbabwe	3	36.60	.	52.00	2065	.491
Kenya	3	47.50	73.60	60.00	1140	.491
Mauritania	3	53.10	51.20	46.00	1940	.486
Haiti	3	52.00	.	.	1892	.482
Gambia	3	56.10	.	50.00	1991	.479
Senegal	3	56.00	39.30	38.00	1713	.460
Eritrea	3	54.30	.	35.00	977	.454
Rwanda	3	44.20	64.90	52.00	1263	.450
Nigeria	3	43.40	.	55.00	1154	.448
Guinea	3	53.90	29.50	42.00	2180	.445
Angola	3	41.00	67.40	26.00	2180	.439
Tanzania	3	45.90	69.40	48.00	674	.430
Benin	3	54.30	34.70	49.00	1091	.428
Côte d'Ivoire	3	45.90	48.70	40.00	1551	.421
Zambia	3	37.70	68.00	54.00	943	.407
Malawi	3	39.80	64.10	64.00	646	.400
Congo,	3	43.50	67.20	27.00	705	.391
Mozambique	3	41.60	.	49.00	1237	.390
Burundi	3	44.00	59.30	36.00	677	.384

Ethiopia	3	47.80	.	36.00	756	.371
Chad	3	43.70	25.70	35.00	2090	.368
C.African Republic	3	39.10	48.60	30.00	1094	.353
Guinea-Bissau	3	44.80	.	37.00	722	.349
Burkina Faso	3	47.90	21.80	26.00	1169	.342
Mali	3	48.10	19.00	35.00	998	.338
Sierra Leone	3	41.00	35.10	65.00	561	.335
Niger	3	44.60	28.70	21.00	779	.311

- * dyb : Life expectancy at birth
- * yoyo : adult literacy rate
- * boo : combined gross enrolment ratio
- * GSYIH : GDP per capita

Победа Луканова¹
Ирена Зарева²

ИЗИСКВАНИЯ КЪМ СИСТЕМИТЕ НА ОБРАЗОВАНИЕ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ

Систематизирани са основните изисквания от страна на ЕС към развитието на образованието, професионалната квалификация и продължаващото обучение. Систематизацията е направена както от гледна точка на тяхното съдържание, така и на логиката на техните промени. Разгледани са вече осъществени промени в нормативната база и основни институционални структури в тези области в България. На тази база са очертани по-важните постиженията, пропуски и проблеми в нашата страна.

JEL: I20, I28

Въведение

Подобряването на подготовката на работната сила е основен приоритет на Европейската комисия (ЕК), Европейския съвет и парламент и други международни организации. Те се реализират в единство с реформите на образователни и квалификационни дейности и с парадигмата на продължаващо през целия живот учение. Това са едни от глобалните теми, свързани с развитието на човешки капитал, адекватен на изискванията на икономиката на знанието, устойчивия икономически растеж, социалното включване и социалната кохезия.

В обединена Европа се наблюдава активизиране на работата след 1995 г., когато е публикувана добре познатата у нас бяла книга “Образование и професионална квалификация: чрез образование и обучение към икономика на знанието” (“Education and Training: Teaching and Learning, Towards the Learning Economy”, 1995), след приемане на Лисабонската стратегия за заетост (2000г.); на Програмата за развитие на образованието и квалификацията до 2010 г. (2002г.), на доклада на работната група на Вим Кок (2003 г.), след приети решения и декларации на европейската администрация и други документи. В хода на работата в предприсъединителния процес бяха взети предвид някои основни изисквания към образователните и квалификационните системи в България. Те са отразени в институционалната рамка чрез приети закони,

¹ Победа Луканова е ст.н.с. д-р в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел. 9875879, факт 9882108.

² Ирена Зарева е н.с. д-р в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел. 9875879, факт 9882108.

стратегии и програми за развитие на общото и професионалното образование, на висшето образование и на обучението през целия живот или продължаващото учене (ПУ).

Както многократно се коментира по повод обновената нормативна база, проблем от общ характер е прилагането ѝ в практиката и контролът за спазване на приетите задължения. Като член на ЕС България трябва да изпълнява и нови изисквания, което предполага висок динамизъм на системите, предлагащи образование и обучение в рамките на концепцията за ПУ. И в тези сфери се очаква бърза реакция и активни “догонващи” спринтове по отгъпканите пътища на Европа.

Предизвикателствата, свързани с намирането на верните пътища (и форми) за прилагане на изискванията на обединена Европа към образованието и квалификацията, налагат познаване на тяхното съдържание и на логиката на досегашните промени. Именно от гледна точка на разработването на подходящи за страната политики и други действия интерес представлява систематизирането на изискванията в обединеното европейско пространство към развитието на образованието и професионалната квалификация, ПУ и поставените цели.

Направените промени в нормативната база, структурите, финансирането и управлението на образованието и обучението на подрастващи и възрастни, както и в кадровата му осигуреност, предстои да бъдат доразвити и финализирани. Във връзка с това интерес представлява разглеждането на степента, в която сегашните системи на образование и професионално обучение на възрастни отговарят на основните изисквания (критерии) на Европейската комисия, с цел очертаване на несъответствията и набелязване на подходящите бъдещи стъпки за България в средносрочна перспектива. Този интерес предопредели *целта* на изследването – систематизиране на по-важните постиженията, пропуски и проблеми в институционалните структури на образованието и професионалната квалификация у нас на базата на сравнителен анализ с общите изисквания на ЕК. *Обект* на изследването са основните институционални структури на образованието и професионалната квалификация, като акцентът е поставен върху нормативната им база.

За постигането на целта на изследването на първо място са систематизирани главните етапи в реформирането на системите на образование и обучение в обединена Европа след 1995 г., както и причините за тези промени и за приетите насоки на действия. С количествени и качествени показатели са очертани конкретни критерии и препоръчителни изисквания за развитие на образованието и обучението като относително самостоятелни системи във взаимовръзка помежду си и в рамките на концепцията за учене през целия живот.

Второ, направен е критичен прочит на стратегически документи и конкретни планове и на промените в законодателството, регулиращо отношенията в сферите на образованието и обучението в България. Оценени са предприетите

стъпките в националната политика с цел конкретизиране на степента на синхронизиране с общоевропейските приоритети и изисквания. Трето, очертани са по-важните постижения, пропуски и възможности за развитие на образованието и обучението у нас.

В изследването се прилага основно сравнителният анализ. Използва се нормативният метод, както и традиционните за този тип изследвания методи на индукция и дедукция.

1. Общеевропейски изисквания

Водещите линии, посочени в Бялата книга за образованието (1995 г.), са относно необходимостта от насърчаване придобиването на нови знания; по-тясното сътрудничество между бизнеса и учебните заведения; овладяване поне на 3 европейски езика; еднаквото третиране на инвестициите в професионалната квалификация с тези в икономиката. 1996 г. е обявена за “година на продължаващото образование и обучение”, с което се подчертава значението на тяхното присъствие в живота на хората. През следващите години вниманието се насочва към развитието на “европейско пространство на висшето образование”. То се разглежда като едно от задължителните условия за икономическото и социалното развитие на Европейски съвет (Болонска декларация, 19 юни 1999 г.).³ Европейският съвет формулира цел, според която висшето образование трябва да е получило своя нов облик през 2010 г.

Следващите стъпки в реформите и техните изисквания са свързани с реализацията на основните послания на Лисабонската стратегия за растеж и заетост. Според нея *адаптирането на системите на образование и квалификация към изискванията на основаното на знания общество и икономика са решаващи по значението си предпоставки за постигането на пълна заетост, на висок и устойчив икономически растеж* (Лисабонската стратегия, март 2000 г.). Тези системи се поставят във връзка с постигането на конкретната цел, формулирана от Лисабонския европейски съвет, а именно: “ЕС да стане най-конкурентоспособната, основана на знанието, динамично развиваща се икономика в света до 2010 г., икономика, способна на устойчив икономически растеж, с повече и по-добри работни места и по-голяма социална стабилност”.

На основата на широка подготвителна работа от ЕК и страните-членки Европейският съвет приема доклад за “*Конкретните цели на образователните и квалификационни системи*” (февруари 2001 г.). Това е първият документ, който предлага изчерпателен и действен подход за формиране на национални политики за образование и квалификация основани на следните цели: *подобряване на качеството и ефективността на образователните и квалификационни системи в ЕС; осигуряване на широк достъп до тях; отваряне на тези системи към света.*

³ http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html.

По-нататък докладът е приет от Стокхолмския европейски съвет (март 2001г.) с препоръка за изработване на детайлна програма за реализирането на целите. Тя е представена и приета от Европейския съвет в Барселона (март 2002 г.). На Стокхолмския съвет се решава също да се прилага “отвореният метод на координация”. Най-общо той се състои в координиране на действията за изпълнение на стратегия с общи цели за страните-членки и инструменти за постигането им. Последните включват задаване на показатели и техни целеви стойности (benchmarking), обмен на опит и периодични прегледи на експерти (peer reviews)).

Приетата през 2002 г. в Барселона Програма за по-нататъшните реформи предвижда *образованието и квалификацията в страните от Европейския съюз да достигнат водещи световни показатели за качество през 2010 г. чрез:*

- *подобряване на качеството и на ефективността на образователните и квалификационните системи.* Образованието и професионалната квалификация се определят като идеалните средства за постигане на социална и културна кохезия и съществен икономически актив за превръщането на Европа в конкурентоспособно и динамично общество. Във връзка с това се посочва необходимостта от: подобряване на квалификацията на учителите и обучаващите; полагане на усилия за овладяване на базисни умения от учащите (грамотност, умения за смятане, други умения с отношение към информационните и комуникационните технологии като обучение за учене, за работа в екип и др.); подобряване на условията за учебния/обучителен процес във връзка с предполагащото бъдещо търсене в техническите и научните сфери, вкл. търсене от страна на математиката и естествените науки. Накрая е посочена и необходимостта от установяване на партньорство на учебни/обучителни институции с потребителите на техните кадри с цел постигане на съответствие с изискванията им и подобряване на ефективността и ефикасността от функционирането им;
- *обслужване и улесняване достъпа на всички до продължаващо през целия живот обучение.* Целта е формулирана във връзка с европейския модел за социална кохезия. За реализирането му се подчертава значението на гарантиран достъп до формално и неформално образование и квалификация чрез улеснени възможности за преход от една форма/степен на образованието към друга през целия жизнен цикъл, започвайки с предучилищното обучение;
- *отваряне на системите на образованието и квалификацията към света.* Тук се включва изграждането на европейска зона за образование и квалификация на основата на мобилност и изучаване на чужди езици, както и на засилване на връзките между работата, научните изследвания и гражданското общество. Изрично е посочена необходимостта от подобряване на уменията за предприемачество и самонаемане.

Количествените показатели и действия, групирани според реда на изброяване на трите цели, са *първо*, през 2010 г. половината от лицата между 18 и 24 години да имат завършено поне средно общо образование; да се осигури достъп на всички образователни и квалификационни институции до Интернет и мултимедийни ресурси; всички учители да се квалифицират да ползват тези технологии; съществено да нараснат вложенията за развитие на човешките ресурси за всяка година от периода.

Второ, поставя се задачата броят на лицата между 18 и 24 години само със средно общо образование, които не продължават учението си по-нататък, да намалее наполовина към 2010 г.

Трето, подчертава се необходимостта от развитие на уменията за предприемачество, изучаването на два чужди (европейски) езика в допълнение към майчиния им; насърчаване мобилността на учащите, учителите, обучаващите и научните работници.

Срещата на министрите на професионалното образование и квалификация и на представители на ЕК в *Копенхаген (ноември 2002 г.) и приетата там декларация* имат значение за *осигуряване на прозрачността на дипломите и квалификациите, унифициране на образованието и квалификацията с мерки, подобни на тези, предложени за висшето образование в Болонската декларация*. В нея са формулирани приоритетите в кооперирането в сферите на професионалното образование и квалификация като стимулиране на *европейското измерение* на професионалното образование и квалификация; осигуряване на *прозрачност, информация и ориентиране* чрез рационализиране на информационни средства и мрежи и единна рамка за прозрачност на квалификациите и компетенциите; *признаване на квалификации и компетентности* на всички равнища на образование и квалификации между страните с участието и на социалните партньори; изработване на общи принципи за валидизация на неформалното образование; *обезпечаване на качество* с акцентирание върху обмен на методи и модели, общи критерии и принципи и задоволяване на потребностите на учителите от ПУ.

През 2003 г. се търсят практични начини за ускоряване напредъка по изпълнение на Лисабонската стратегия, по която е констатирано изоставане. Подготвен е докладът на работната група на Вим Кок,⁴ в който се подчертава необходимостта от:

- *повишаване на адаптивността на работниците и предприятията чрез образование и квалификация;*
- *привличане на повече хора на пазара на труда;*

⁴ Kok, W. Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe. Nov. 2003, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf

- осигуряване на ефективно прилагане на реформите чрез по-добро управление;
- увеличаване на инвестициите в развитието на човешките ресурси и активизиране участието на социалните партньори.

По този начин в конкурентната борба с други икономически групировки, преди всичко със САЩ, азиатски и други държави, Европа ще може не само да разкрие нови работни места, а и да увеличи икономическия си потенциал и производителност на труда.

Друго основно послание е, че *продължаващото през целия живот обучение трябва да се превърне в реалност*. Именно чрез него се пропагандира възможността за мобилизиране на ресурси и постигане на целите за развитието на човешкия капитал. Основни предпоставки за това във всяка страна са споделянето на отговорностите и разпределение на разходите между заинтересуваните субекти от подобряване характеристиките на този капитал. Постигането на задоволителни резултати предполага добро организиране и широк достъп до такова продължително обучение.

През 2005 г. Люксембургското председателство на Съвета на ЕС поема инициативата за обновяване на Лисабонската стратегия. На 12.07.2005 г. Съветът приема “Интегрирани насоки за растеж и заетост 2005-2008 г.”⁵, които осигуряват реализирането на приоритетни мерки, одобрени от Европейския съвет. На тяхна основа се формулират изискванията за реформи за всяка страна-членка. *Развитието на човешките ресурси и обновяването на образованието и професионалната квалификация са включени като едни от водещите линии на националните реформи и са обект на текущ мониторинг*.

По-конкретно съдържанието на *Насока 23* е за увеличаване и подобряване на инвестициите в човешкия капитал чрез:

- политики за образование и обучение, основани на включване и действия за чувствително улесняване на достъпа до начално професионално, средно и висше образование, вкл. чиракуване и обучение по предприемачество;
- значително намаляване броя на ранно напусналите училище;
- прилагане на ефективни стратегии за учене през целия живот. Те трябва да са достъпни за всички в училищата, както и за работодателите, за обществените власти и за домакинствата в съответствие с европейските споразумения, вкл. чрез подходящи стимули и механизми за споделяне на разходите. Подчертава се нуждата от повишаване на участието в продължаващо обучение и обучение на работното място през целия жизнен цикъл, особено за нискоквалифицираните и по-възрастните работници;

⁵http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm

- обучение, отговарящо на потребностите на работодателите от работна сила, което използва информационни технологии и осигурява мобилност, както и условия за учене през целия живот. Подчертана е необходимостта от премахване на преградите пред мобилността, свързани с признаването и прозрачността на компетенциите и квалификациите.

Насока № 24 конкретизира, че адаптирането на системите за образование и обучение в съответствие с потребностите от нови компетенции трябва да се извършва чрез:

- повишаване на атрактивността чрез откритост и стандарти за качество в сферата на образованието и обучението;
- улесняване и разнообразяване на достъпа на всички до образование и обучение и знания,
- предоставяне на услуги в помощ на семейните задължения;
- професионално ориентиране и нови форми на споделяне на разходите;
- посрещане нуждите от нови професии, ключови компетенции и бъдещи нужди чрез подобряване дефинирането и прозрачността на квалификациите, тяхното ефективно признаване и валидирането на неформалното и самостоятелното учене.

Важна информация носят препоръките в доклада от 2005 г. за изпълнението на програмата “Образование и квалификация 2010 г.” към страните-членки.⁶ Те включват:

- формулиране на амбициозни политики за увеличаване на образователното равнище и развитие на системите за продължаващо обучение на основата на нарастване на ресурсите за продължаващо обучение и квалификация; по-добро предвиждане на необходимите умения; подобряване на образователната структура на работната сила;⁷

⁶ Joint progress report of the Council and the Commission on the implementation of the “Education & Training 2010 work programme” {SEC(2005)1415}. Brussels, 30.11.2005 COM(2005) 549 final/2.

⁷ Задачи, решаването на които ще осигури достигане на целта:

- всеки да получи право за достъп до средно образование и минимално равнище на основни умения;
- да се намали броят на младите хора, отпадащи рано от училище;
- да се осигури достъп до висше образование на по-голям брой млади хора;
- да се разшири достъпът до професионална квалификация през целия цикъл на трудовия живот със специално внимание към хората с ниска квалификация и представителите на други групи в неравностойно положение;
- по-добре да се предвиждат необходимите умения, вкл. и чрез използване на Европейска мрежа от агенции за прогнозиране.

- определяне на прозрачни и амбициозни цели на национално ниво, които да допълват тези, формулирани на равнище Европейски съюз, при изграждането на ефективна система за продължаващо обучение; споделяне на отговорности и инвестиции за човешките ресурси между публичните организации, индивидите и бизнеса;⁸
- улесняване на достъпа до продължаващо през целия живот обучение.⁹

По-нататък в Посланието на Европейския комитет към ЕС и Европейския парламент (Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: Efficiency and Equity in European Education and Training Systems) *ефикасността*¹⁰ и *равнопоставеността*¹¹ (*достъпност*) спрямо образованието се разглеждат като критични фактори за постигане на конкурентоспособни позиции и социална кохезия на Европейския съюз в

⁸ Задачи:

- съставяне на прозрачни права и задължения по отношение на образованието и квалификацията за всяка участваща в него страна;
- определяне на стандарти за качество на образованието и квалификацията и контрол за спазването им;
- гарантиране на задоволително равнище на инвестиции на работодателите и справедливо разпределение на разходите и ползите между тях, чрез прилагане на задължителни и свободно избираеми схеми като секторни регионални фондове, данъчни кредити и поддържащи услуги.

⁹ Задачи:

- подобряване на идентификацията на индивидуалните потребности и на достъпа до професионална квалификация; поставяне на продължаващото обучение в центъра на договорните отношения; подобряване на професионалното ориентиране при съставяне на индивидуални кариерни планове, както и на признаването и валидизацията на компетентности и квалификации;
- разширяване на предлагането на професионална квалификация чрез по-добро експлоатиране на нови средства като е-обучение;
- обслужване развитието на сектора на образованието и квалификацията;
- стимулиране изграждането на мрежи и сътрудничество между различните актьори на всички равнища, което да подпомага кооперирането и споделянето на най-добрите практики.

¹⁰ Ефикасността отразява отношението между вложения и резултати на процесите. Системите са ефикасни, ако чрез направените вложения е произведен максимум резултат. Относителната ефикасност на образователните системи обикновено се измерва с резултати от тестове или изпити, докато ефикасността им по отношение на обществото и икономиката се определя с частните и/или индивидуалните равнища на възвръщаемост.

¹¹ Равенството се разглежда като степента, в която индивидите могат да се възползват от образованието и професионалната квалификация за подобряване на възможности, достъп, използване и резултати. Предоставящите равенство системи са независими спрямо социално-икономическите различия между индивидите и спрямо други фактори, които могат да доведат до проява на специфични образователни потребности. Тук не се поставя ударение върху различията по отношение на пола, етническия статус, местоживеенето и др., без да се пренебрегва релевантността му спрямо различията, доколкото допринасят за загуба на общи социално-икономически предимства.

дългосрочна перспектива. За реализирането им се предвижда подготовка на национални стратегии и “развитие (вграждане) на култура за оценяване” в системите на образование и квалификация. Посочени са и конкретни изисквания относно степените на образованието, като се подчертава, че предучилищното обучение и началното образование са с най-висока възвръщаемост по отношение на социалната адаптация на децата, със значение за преодоляване на ранното отпадане от училище и за общото равнище на придобитите от тях умения. Важно за средното образование е подобряването на подготовката на учителите и начина на тяхното наемане; за висшето – да генерира по-високи инвестиции от частни и публични източници при разнообразяване на дейностите им; за професионалното образование и квалификация – да развие гъвкави и ясни пътища за продължаване на образованието и/или заетостта за младежите, както и да предложи подобрени възможности за учене на възрастните.

Почти във всички документи след 2005 г. се подчертава, че *продължаващото през целия живот обучение трябва да се разглежда като основен акцент и сфера на съвместни действия за страните-членки на ЕС*. То е централна тема не само по отношение на подобряването на конкурентоспособността и възможностите за наемане, но и за социалното включване, формиране на активна гражданска позиция и личностно развитие. Основна предпоставка от страна на политиките на пазара на труда за гъвкавост на заетостта е засилване на ролята на професионалната квалификация за заети и безработни в рамките на продължаващото през целия живот обучение.

В края на 2006 г. е приета Програма за действия в сферата на продължаващо през целия живот обучение за периода 2007-2013 г.¹² Тя представя подробно целите на системата и процедурите по нейното въвеждане в практика, както и организацията на финансирането ѝ. Като основни общи цели са посочени тези за осигуряване на знанието общества чрез обмен, коопериране и мобилност между образователните и квалификационните системи в Общността. Специфичните цели включват качество на подготовката, съдействащо за висока реализация на професиите; реализация на европейската област на продължаващо обучение; подобряване на привлекателността и достъпността му. Практическите действия у нас трябва да бъдат ориентирани спрямо изискванията на тази програма и ще наложат преосмисляне на досегашните практики и съществуващите организационни структури.

Осигуряването на условия за мобилност на работната сила предполагат използването на обща *европейска квалификационна рамка (ЕКР)*. Идеята е предложена на конференцията на министрите с отговорности за висшето образование (май 2005 г., Берген), като се поставя изискването, че е необходимо тя и рамката за европейско пространство за висше образование да бъдат взаимодопълняеми. В контекста на ревизираната Лисабонска стратегия се акцентира върху осигуряването на гъвкави пътища за учене и повишаване възможностите за мобилност на студентите и другите учащи се посредством

¹² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_327/l_32720061124en00450068.pdf

подобряване на дефинирането и прозрачността на квалификациите, тяхното ефективно признаване и узаконяването на неформалното и инцидентното учене.

През 2006 г. се прави конкретно предложение за препоръка на Европейския парламент и Европейски съвет за утвърждаване на ЕКР за учене през целия живот.¹³ Предлага се основен елемент на ЕКР да бъдат 8 референтни равнища, описващи резултати като това какво обучаваният знае, разбира и може да направи. Така се сменя традиционният досега подход, отдаващ значение на продължителността на ученето, учебното заведение и други ресурси за формиране на подготовката с практическите умения на индивида. Тези 8 равнища покриват целия спектър от квалификации, започвайки с тези в края на задължителното образование и завършвайки с високите равнища на професионализъм и академизъм. Поставянето на акцент върху резултатите се прави с цел решаване на традиционни задачи като по-пълно съответствие между потребностите на пазара на труда и квалификациите на лицата; валидизация на неформалното и инцидентното обучение; трансфер и използване на квалификацията в различни страни и техните образователни и квалификационни системи.

В проекта за ЕКР се поставя изискването квалификационните системи на страните-членки на ЕС да се насочват към тези референтни равнища и да са адекватни на техните изисквания към 2009 г. Въпросът не е за поставяне на задължителна за всички рамка, а за съотнасяне към нея. Предвижда се ЕКР да се използва като референтен инструмент за сравняване на квалификационните равнища, придобити в различните страни, и съответните им образователни и квалификационни системи, както и за тяхната по-добра прозрачност и достъпност.

В практико-приложен план съществуващата досега система от европейски инструменти, които се използват от индивидите за описване на техните квалификации и компетенции 'Европас', ще трябва да се съобрази с ЕКР. Очаква се също, че тя ще осигури по-надеждна база и ще улесни сега прилаганата Европейска кредитна трансферна система за висше образование (ECTS) и появяващата се Европейска кредитна трансферна система за средно професионално образование и подготовка (ECVET); че ще подпомогне индивидите да комбинират клаузи на образованието и подготовката от различни страни.

От особено значение за мониторинга на реформите на образованието и квалификацията е приетата кохерентна рамка от показатели и цели за реализация на Лисабонските цели в сферата на образованието и

¹³ Препоръка на Европейския съвет и Парламент за утвърждаване на ЕКР за учене през целия живот, публикувана на страницата на Министерството на образованието <http://minedu.government.bg>.

квалификацията през 2007 г.¹⁴ Работата по тях има своята приемственост¹⁵ и се основава на списък, приет през 2004 г. Необходимостта от подобряване на качеството на образованието и квалификацията и новите политически приоритети наложи приемане на показатели и цели, които са структурирани около познати от минали години осем политически приоритета като:

- подобряване на равенството спрямо образованието и квалификацията;
- стимулиране на ефикасността на образованието и квалификацията;
- превръщане на продължаващото образование в реалност;
- изграждане на основни компетенции сред младите хора;
- модернизиране на училищното образование;
- модернизиране на квалификацията и професионалното обучение (vocational education and training);
- модернизиране на висшето образование;
- формиране на качества, позволяващи наемане/заетост.

В съответствие с тези цели са формулирани 20 основни индикатора за мониторинг. Те съдържат степен на обхващане в предучилищното образование; ранно отпадане от училище; грамотност, усвояване на базисни знания и на различни умения; успешно завършване на средно образование; управление на училища и центрове; професионално развитие на учителите и обучителите. Тук са включени и показатели за завършващите; международна мобилност на студентите висше образование; участие на възрастните в продължаващо обучение и образование; уменията на населението; образователни постижения (и равнище) на населението; инвестиране в квалификацията; възвръщаемост на разходите, вложени в образование и квалификация.

Тези показатели трябва не само да се познават у нас, а и да се осигурят условия те да могат да бъдат информационно осигурени. Наблюдението на образователно-квалификационната реформа в България ще наложи съществено разширяване на информационната база и адекватност на общите изисквания на ЕС.

¹⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION A coherent framework of indicators and for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training Brussels, 21.2.2007, COM(2007) 61 final.

¹⁵ За подробности вж. Introduction to Communication Staff Working Paper: New Indicators on Education and Training. Brussels, 29.11.2004, SEC(2004) 1524.

2. Приобщаване на България към европейските изисквания

2.1. Общо за образованието

През последните години преди присъединяването на България към ЕС настъпиха съществени промени в нормативната уредба на системата на образованието с оглед синхронизирането ѝ и приобщаването към европейските приоритети, насоки и изисквания. Направени бяха редица изменения и допълнения към основните закони,¹⁶ регулиращи функционирането на образователната система, разработени бяха национални стратегии, планове и програми. Някои от последните промени в законите влизат в сила от датата на присъединяването ни към ЕС.¹⁷

Законът за народната просвета урежда устройството, функциите и управлението на системата на образованието, включваща детски градини, училища и обслужващи звена. Последните изменения и допълнения в него целят да се отговори на новите изисквания на ЕС в областта на образованието. Те засягат основно управлението на образователната система, достъпа до образование и качеството на образователната подготовка. По-важните от тях са:

- спазване принципите на прозрачност на управлението и предвидимост на развитието на системата на народната просвета;
- приемът на учениците в V – VIII клас в държавните и общинските училища става след проверка на възможностите им;
- провеждане на държавни зрелостни изпити при завършването на средно образование;
- осигуряване на безплатен транспорт и/или интернатно обучение в сrediщно училище при липса на такова в дадено населено място;
- поощряване на учители и директори за постигнати високи резултати.

В закона се предвижда разработване и приемане на Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка, която да съдържа национални приоритети и цели, както и мерки за тяхното реализиране.

¹⁶ Четири са основните закони, формиращи нормативната база за функционирането на образованието: Закон за народната просвета (1991 г.), Закон за висшето образование (1995 г.), Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план (1999 г.), Закон за професионалното образование и обучение (1999 г.).

¹⁷ Последните допълнения в Закона за висшето образование и в Закона за професионалното образование и обучение започват да действат от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на България към ЕС.

Законът за висшето образование урежда устройството, функциите, управлението и финансирането на висшето образование. Той регламентира функциите на държавата в неговото управление, автономията и акредитацията на висшите учебни заведения. Последните промени в него са насочени към обучението на чужди граждани и признаването на правото за упражняване на регулирана професия:

- приемането и обучението (в т.ч. заплащането на такси) на чужди граждани от ЕС се извършва при условията и по реда за български граждани;
- признава се правото за упражняване на регулирана професия въз основа на професионална квалификация, придобита в чужбина, и на диплома за завършено образование.

Предвиждат се нови промени в закона, отнасящи се главно до таксите за обучение, които студентите трябва да заплащат, и до усъвършенстване на системата на студентското кредитиране.

Законът за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план урежда държавното образователно изискване за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план в системата на народната просвета. Той цели гарантиране на усвояване на “общообразователния минимум, както и на знания и умения, съответстващи на интересите и индивидуалните възможности на учениците”, а също и определя структурата на учебния план. С последните допълнения и изменения в него от 2006 г. е направена връзка със Закона за народната просвета в частта му за провеждането, организацията и съдържанието на държавните зрелостни изпити.

Законът за професионалното образование и обучение регламентира организацията, институциите, управлението и финансирането на системата на професионално образование и обучение (за подробности вж. т. 2.2. на това изследване), списъка на професиите за професионално образование и обучение (ПОО). Този закон регламентира също и създаването на НАПОО, която лицензира и координира, разработва СППОО и ДООИ. Управлението ѝ се основава на трипартитния принцип (единствения държавен орган в системата на образованието, основан на такъв принцип). Последните промени в него отговарят на европейските приоритети и цели и са насочени главно към:

- нормативно осигуряване на изискванията за упражняване на професия;
- административно осигуряване на признаване правото за упражняване на професия;
- регламентиране признаването на правото за упражняване на регулирана професия въз основа на професионална квалификация, придобита в чужбина.

Наред с промените в основните закони бяха приети и: Национална стратегия за въвеждане на ИКТ в българските училища, Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Национална стратегия за продължаващи ПОО, както и Национален план за интегриране на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания в системата на народната просвета и широкообхватна Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – 2006-2015 г.

Целта на Националната стратегия за въвеждане на ИКТ в българските училища е “ефективно използване на съвременните информационни и мрежови технологии за повишаване качеството на образованието, обогатяване на учебното съдържание и въвеждане на иновационни образователни технологии и методи в учебния процес”. Тя се базира и е Learning Action Plan, приет от ЕК (2001 г.), и е насочена към модернизиране на цялостната образователна система и подобряване на качеството на образованието чрез компютъризация и Интернет – свързаност на учебните заведения, разработване на нови стандарти за обучение и на електронно съдържание, обучение и развиване на уменията на учителите, сътрудничество на местно, регионално, национално и международно ниво. Това са важни приоритети, залегнали в европейските документи за развитие на образованието.

Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства се основава на базисни международни документи, засягащи гражданските права и борбата с дискриминацията. Нейните приоритети са “пълноценна интеграция на деца от различните малцинствени групи ... и създаване на условия за равен достъп до качествено образование”. При разработването на плана за действие за изпълнение на стратегията се предвижда подготвяне на схема за оптимизация на училищната мрежа в общините с малки и разпръснати населени места.

Националната стратегия за продължаващи ПОО цели създаването и усъвършенстването на условията за придобиване и развитие на професионална квалификация с оглед подобряване пригодността за заетост, професионална кариера и индивидуално развитие (вж. т. 2.2).

Националният план за интегриране на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания в системата на народната просвета е предпоставка за “равнопоставеност и равни възможности пред хората с увреждания на трудовия пазар и за пълноценното им участие в живота”. Съществуващите нормативни актове регламентират нужните базисни предпоставки, но на практика не ги гарантират. Този план се разработва в изпълнение на разпоредбите на Закона за народната просвета и същевременно се основава на базисни международни документи за човешките права и цели интегрирането на децата със специални потребности в общата образователна среда. В него са определени отговорностите и функциите на различните институции, ангажирани с интегрирането на децата със специални образователни потребности.

Един от най-широкообхватните програмни документи в областта на образованието е Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – 2006-2015 г., разработена съобразно изискванията на последните промени в Закона за народната просвета.

Задачата на програмата е да формулира национални цели за развитие на образованието и предучилищното възпитание и да очертае основни мерки за тяхното постигане. Основните ѝ цели са равен достъп и качествено образование, които напълно съответстват на европейските приоритети за развитие на системата на образование.

Направленията, заложи в националната програма, са:

- формиране на практически умения и развитие на личността, като основните мерки, предвидени в тази насока, се отнасят до промени в учебните планове и програми, в учебното съдържание; мащабно въвеждане на ИКТ; развитие на извънкласната и извънучилищната дейност;
- изграждане и развитие на ефективна система за вътрешно и външно оценяване на качеството на образованието;
- намаляване на броя на необхванатите и отпадащите ученици в задължителната училищна възраст, с предвидени мерки за задържане на учениците в задължителната училищна възраст и за реинтегриране на отпадналите от училище деца – промени в образователната структура; развитие на социални дейности; социализиране и интегриране на деца със специфични образователни потребности;
- подобряване на социалния статус на учителя, което включва развитие на професионалните компетенции на педагогическите кадри; въвеждане на система за кариерно развитие; диференцирано заплащане на труда, обвързано с резултатите на учениците;
- оптимизиране на училищната мрежа с оглед осигуряването на равен достъп до образование и обвързване с изискванията на пазара на труда;
- децентрализация на управлението – финансова децентрализация и децентрализация на правомощията. Предвижда се промяна във функциите на МОН от административно-разпоредителни в контролно-регулативни – държавата трябва да установява общите стандарти за качество и да контролира спазването им. Предвижда се изграждане на надеждна система за контрол и отчетност; участие на родителите и учителите в управлението на училището (граждански контрол); промени в статута и допълнителна квалификация на директорите;

- въвеждане на система за финансиране, стимулираща развитието, и прилагане на принципа на икономическата ефективност – въвеждане на система на делегирани бюджети във всички училища; на стимули за качество и ефективно управление; утвърждаване на програмно финансиране; диференцирано заплащане на учителите;
- усъвършенстване на нормативната уредба – промени в съществуващите нормативни актове и издаване на нови в съответствие с предлаганите промени и с оглед избягване на противоречията в уредбата.

Развитието и усъвършенстването на системите на образование и обучение са и основни компоненти в редица други правителствени програмни документи. Развитието на човешките ресурси е основен приоритет, заложен в правителствената Национална стратегическа референтна рамка 2007-2013 г., а именно “повишаване на качеството на човешкия капитал с фокус върху заетостта”. Една от седемте оперативни програми, очертани в този документ, е програмата “Развитие на човешките ресурси”.

Страната декларира стремежа си към адаптиране на своите политики в областта на образованието и обучението към европейските стратегии, политики и практики и в друг програмен документ – “Образование и обучение 2010. Принос на България към съвместния доклад на Европейската комисия и Съвета 2006 г.” Три са основните цели, заложи в европейската програма “Образование и обучение 2010”: подобряване на качеството и ефективността на системите на образование и обучение на ЕС; осигуряване на достъп до тях за всички; отваряне на образованието и обучението към света. Предвижда се тези цели да бъдат достигнати до 2010 г. в полза на гражданите и ЕС като цяло. България възприе тези цели и в нейния приносен документ се акцентира върху няколко основни насоки за развитие:

- по-голямо и ефикасно финансиране – фокусиране на реформата върху ключови области;
- осъществяване на всеобхватна и пълна стратегия за учене през целия живот;
- реформа във висшето образование;
- повишаване качеството на професионалното образование и обучение;
- консолидиране на европейското измерение на образованието и обучението.

Направените промени в законовата уредба, както и целите и направленията на развитие, заложи в разработените стратегии и програми, които се отнасят не само до нормативната, но и до административната уредба на системата на образованието, са насочени към адаптирането и синхронизацията с основните общоевропейски цели, приоритети и направления за развитие на

образованието. В резултат беше постигнат напредък в следните по-важни насоки:

- **Повишаване на качеството** на образователната система. В тази насока действат както последните промени в Закона за народната просвета (например прием на ученици след проверка на възможностите им, провеждане на зрелостни изпити за средно образование, поощряване на учители и директори за постигнати високи резултати и т.н.), така и целите, залегнали в Националната стратегия за въвеждане на ИКТ в българските училища и в Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – 2006-2015 г. Основните действия, които се предприемат, са: а) оборудват се компютърни кабинети; б) въвежда се постепенно електронното обучение – работи се по осигуряване на Интернет-връзка и изграждане на национална образователна мрежа, в т.ч се подsigурява дистанционно обучение, електронни библиотеки и т.н.; в) работи се за осигуряване на постоянна професионална квалификация на учителите и повишаване на компютърните и чуждоезиковите им умения; г) разработва се и вече започна да се прилага система за вътрешно оценяване чрез тестове; д) активно се работи за утвърждаване на държавните зрелостни изпити и за въвеждане на система за външно оценяване на качеството на образованието и т.н.
- **Подобряване на ефективността и ефикасността** на системата, към които са насочени промените от 2006 г. в Закона за народната просвета (главно спазването на принципите на прозрачност на управлението и предвидимост на развитието на системата на народната просвета) и целите на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – 2006-2015 г. В тази насока действат предвидените промени както във финансовата схема, така и в училищната мрежа – разработва се финансов модел за финансиране на училищата на принципа “парите следват ученика”; постигнат е и напредък по отношение на оптимизирането на училищната мрежа – постепенно се закриват маломерни паралелки и се изграждат средищни училища.
- **Подобряване и осигуряване на равен достъп** до образование, за постигането на което ще съдействат някои от последните промени в Закона за народната просвета, Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Националният план за интегриране на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания в системата на народната просвета, Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка. В тези документи са очертани мерки с цел задържане на всички ученици в училище до 16-годишна възраст – превантивни мерки срещу отпадане и мерки за реинтегриране на отпаднали ученици (безплатен достъп до учебно съдържание, осигуряване на безплатен транспорт и закуски, предоставяне на средства за закупуване на облекло, разширяване на извънкласните занимания и т.н.); мерки в

областта на социалната политика, вкл. предоставяне на социални помощи и стипендии; десегрегация на детските градини и училищата в обособените ромски квартали и създаване на условия за равен достъп до качествено образование извън тях; подпомагане на интегрираното обучение на деца със специални образователни потребности, в т.ч. и изграждане на съответна инфраструктура и т.н.

- **Отваряне на образованието към света.** Към това са насочени някои от последните промени в Закона за професионалното образование и обучение и Закона за висшето образование, които целят регламентиране признаването на правото за упражняване на регулирана професия, приемане и обучение на чужди граждани, както и други мерки, гарантиращи мобилността в образованието.

Промените в нормативната уредба на системата на образованието и разработените стратегии и програмни документи в тази сфера са в съответствие с основните приоритети и цели на ЕС. Съществуват обаче някои слаби места, върху които би трябвало да се постави акцентът при осъществяването на дейностите по изпълнението на набелязаните мерки:

- несъвършенства в нормативна уредба – непълнота и недостатъчна обвързаност както между отделните актове, така и с цялостната нормативна база в страната;
- проблеми в партньорството на административните органи, имащи отношение към сферата на образованието, и във връзките им със социалните партньори и гражданското общество;
- недостатъчна подготовка за практическото прилагане на нормативната уредба – липса или непълно разработени конкретни планове за действие, гарантиращи прилагането на стратегиите и определящи конкретни мерки, срокове, отговорни институции и необходими средства;
- недостатъчно подготвена децентрализация – организационно и финансово (в т.ч. обучение на персонала и оптимизиране на училищната мрежа);
- необходимост от действащи гаранции за обхващането на децата в задължителното образование – съществуват сериозни проблеми с достъпа до образование на рисковите групи деца (големи са различията в образователната подготовка в регионален и социален план); значителен е броят на напускащите училище в задължителните образователни степени и в средното образование;
- недостатъчно финансиране (в т.ч. в образователната инфраструктура) и неразвита система от стимули и механизми с оглед повишаване качеството и ефективността на образователната система;

- ниско качество на образователната подготовка – липса на стандарти и показатели за качество и ефективност, на система за външно и недостатъчно ефективна система за вътрешно оценяване на качеството;
- недостатъчно използване на ИКТ и чужди езици, в т.ч. от преподавателите;
- слабоефективна система за обучение на преподавателите и гарантиране на социалния им статус;
- недостатъчно развити връзки с пазара на труда – липса на система за професионално ориентиране, недостатъчно регламентирано и провеждано практическо обучение и стажуване при работодател;
- необходимост от методическо осигуряване на стандартизацията и валидирането на професионалните квалификации с оглед улесняване на мобилността;
- неразвита информационна система и липса на периодично проучване на потребностите на работодателите; необходимост от осигуряване на съпоставимост на ДОО и списъка на професиите и длъжностите (в т.ч. методология и инструментариум).

2.2. Професионално образование и обучение

Преди всичко трябва да се посочи разработването на национални стратегии и направените сериозни промени в нормативната база¹⁸ и в институционалните структури, свързани с тези дейности.

Целта на “Стратегията за развитието и усъвършенстването на продължаващото професионално обучение за периода 2005 – 2010 г.” е: “Създаване и усъвършенстване на условията за придобиване, разширяване и развитие на професионалната квалификация на работната сила с оглед подобряване пригодността за заетост, професионална кариера и индивидуално

¹⁸ Основно място заемат Законът за професионалното образование и обучение – ЗПОО (1999 г.), който урежда началното и продължаващото професионално обучение, както и Законът за висшето образование (1995 г.), за занаятите (2001 г.) и за насърчаване на заетостта (2001 г.). С най-големи отговорности по провеждане на ПОО са министерствата на образованието и науката, на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта и Националната агенция за ПОО (НАПОО). За подробности по законовата база и отговорните институции вж. Стратегия за ПОО, с. 2-4.

развитие”. Приоритетите за реализиране на тази цел¹⁹ почти огледално повтарят посочените насоки в доклада на Вим Кок с отчитане на някои национални особености. За 2005 и 2006 г. бяха разработени планове за изпълнение на Стратегията. От съществено значение за качествени промени в професионалната подготовка е приемането на разгледаната Стратегия за въвеждането на информационни и комуникационни технологии в българските училища през 2005 г.

Положителните промени в нормативната база (преди всичко в Закона за професионално образование и обучение, за висшето образование, за насърчаването на заетостта и др.) и в институциите след 2005 г. създават *предпоставки* (при равни други условия) за подобряване на качеството на професионалната подготовка. Те могат да се систематизират като:

- Въвеждане на единни изисквания към качеството и реда за получаване и признаване на ПОО, прозрачност на квалификациите, изграждане и поддържане на система за професионално обучение на лица над 16-годишна възраст в контекста на ученето през целия живот.

Единните изисквания ПОО включват общи учебни програми, списък на изучаваните професии, процедури на издаване на сертификати и дипломи за завършен етап на усвояване на професията. Списъкът с професиите за професионално образование и обучение се утвърждава от министъра на образованието и науката след съгласуване с министъра на труда и социалната политика, както и със съответните отраслови министри и с представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище.

- Приобщаване на България към общностното право в областта на свободното движение на хора и конкретно – към взаимното признаване на дипломите и квалификациите в рамките на подсектора на т.нар. регулирани професии.

С промени в Закона за професионалното образование и обучение, които уреждат процедури по даване и признаване на правоспособност за упражняване на регулирана професия (но не и последващо обучение), се постигна пълно синхронизиране на българското законодателство с директивите на ЕС. През декември 2006 г. беше приет списък на България със 75 регулирани професии, които могат да бъдат упражнявани от български и от

¹⁹ Във връзка с реализирането на стратегическата цел и с оглед перспективите за развитие за периода 2005-2010 г. се определят следните основни приоритети:

1. Усъвършенстване условията за достъп до продължаващо професионално обучение.
2. Постигане ефективност на взаимодействието между институциите, ангажирани с продължаващото професионално обучение.
3. Осигуряване на високо качество на продължаващото професионално обучение.
4. Повишаване на инвестициите в продължаващото професионално обучение.
5. Научно осигуряване на продължаващото професионално обучение.

чужди граждани, и на компетентните органи по признаване на правоспособност за упражняване на съответната професия.²⁰

- Създаде се Националната агенция за професионално образование и обучение като надведомствен орган за управление.
- Подобрява се информационната осигуреност на продължаващото професионално обучение. В процес на изграждане е единна информационна система “НАПОО – АЗ” с оглед създаване на предпоставки за ефективно взаимодействие и координиране на системите на професионалното образование и обучение и на заетостта в страната и осигуряване на широка информираност относно възможностите за професионално обучение.
- През 2005 г. беше приета, а впоследствие обновена Национална класификация на професиите. На нейна основа беше извършено унифициране на специализираната терминология при групирането на професиите и в други документи.
- Центровете за професионално обучение се лицензират по реда на Закона за професионалното образование и обучение.
- Създадена беше нормативна основа за подобряване на качеството на професионалното обучение на заетите и безработните чрез провеждането му само от лицензирани от НАПОО центрове за професионално обучение, както и от учебни заведения към МОН с право за провеждане на обучение по специалността през настоящата година.
- Уточнени бяха условията и редът за финансиране на обучението за придобиване на професионална квалификация и мотивационното обучение, организирани от Агенцията по заетостта²¹, с оглед постепенното

²⁰ Регулираните професии са тези, правото за упражняването на които е определено чрез законови разпоредби за притежаването на специфична професионална квалификация, удостоверена с документи за образование и правоспособност или предполагаща членство в професионална организация. Включването на определена професия в този списък подчинява нейното упражняване на определени правила относно взаимното признаване на професионални квалификации между страните-членки на Европейския съюз. От компетентността на всяка държава-членка е да определи кои професии да включи в националния си списък на регулираните професии. Правното регулиране на взаимното признаване на дипломи и професионални квалификации се разпределя в две групи: обща система (т. нар. директиви от Общата система) и актове за конкретни направления на професионална дейност от областта на регулираните професии (т. нар. секторни директиви).
http://www.mon.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/europeintegration/info/list_prof_bg.pdf; <http://regprof.nacid.bg/whatsthatbg.html>

²¹ Изборът на обучаваща организация се извършва по чл. 2 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки.

надграждане на модули и усвояване на първа, втора и трета квалификационни степени.

- За организирането на квалификационно обучение без осигурено работно място АЗ изготвя списък с най-търсените професии²² според мнението на експерти в бюрата по труда и представители на други заинтересувани страни. Всяка година той се актуализира според заявените в бюрата по труда свободни работни места с цел по-пълно съответствие на действителните потребности.
- С изменението на ЗНЗ от 2003 г. се доразвиват съществуващите и се въвеждат нови действия, програми и мерки за насърчаване на заетостта и професионалното обучение на възрастни.

При обучението на безработните е въведено изискване за стажуване при работодател за не по-малко от един месец. Основната част от програмите за заетост комбинират модул за ограмотяване и/или квалификация с последващо стажуване или наемане на работа (за определен период). Въпреки съществените промени в нормативната база и организацията на тези дейности, които са добре познати, съществуват и нерешени проблеми, голяма част от които бяха добре очертани в изследване върху състоянието на продължаващото през целия живот обучение (2006 г.).

Отделна група задачи, които ще променят организацията и институционалната структура на продължаващото професионално обучение, е свързана с реализирането на посочената програма за него. Тя изисква наличие във всяка страна-членка на отделен орган (не министерство), който да управлява нейното прилагане, да извършва мониторинг, да осъществява връзки с подпрограмите включени в нея. Може да се твърди, че именно действията в тази посока на разгръщане на продължаващото образование са с решаващо значение за развитието на националната образователна система, и ще определят мястото ѝ в европейското образователно и културно пространство. В нейните рамки са съответните подпрограми, които ще осигурят финансиране на промените при добра обосновка на нуждите. Разработената Национална стратегия за продължаващо образование трябва да се актуализира в съответствие с общата програма за действия на Европейската общност както според новите ѝ цели, така и спрямо времевия хоризонт 2013 г. Самото съдържание на последните налага промени в досегашни приоритети на националната стратегия и годишните планове за изпълнението ѝ.

Към посочените предизвикателства е необходимо да се прибавят и други вътрешни проблеми, които налагат решения през следващите няколко години. Те се отнасят до следното:

²² Списъкът включва 96 професии. Най-високо е търсенето на счетоводители, консултант-продавачи, графични дизайнери, текстови редактори, чиновници, пекари, шивачи, техници, неквалифицирани работници, помощен персонал в хотели и ресторанти, работници за поддържане на паркове, фризьори и козметичи и др.

- В нормативната база не е добре изяснен въпросът за провеждането от страна на висшите училища на продължаващо професионално обучение съобразно изискванията на ЗПОО и Закона за насърчаване на заетостта.
- Законодателно не са добре изяснени процедурите по провеждане на занаятчийското обучение, връзката между качеството на резултата от учебния процес и социално-икономическата ефективност.
- Все още е епизодично включването на работодателите в дейностите по разработването на учебните програми, в оценката на резултатите от обучението, в проучвания на потребностите от обучение по професии и специалности, което е критичен фактор за качеството на програмите.
- Не се провеждат регулярни изследвания на търсените професии на националния пазар на труда.
- Предстои значителна по обем дейност по преустройство на работата на публичните услуги за заетост и участие в европейската мрежа (EURES - European Employment Service).²³
- Закъснява разработването на пълния комплект от държавни образователни изисквания за придобиване на квалификация по професии.
- Все още не е приключила работата по организиране на валидизацията на знанията и уменията, получени по неформален път и самостоятелно учене, в съответствие с европейските критерии.
- Съществуват нерешени докрай методически въпроси на обучението на възрастни и при подготовката на преподаватели за тях. Те се проявяват особено силно при курсовете за ограмотяване, по отношение на завършване на основно образование от лица с ниска грамотност и усвояване на първа степен на професионална квалификация.
- Оформена е и отделна група организационни и методически въпроси, които засягат дейностите по ограмотяване и връзката му с равнището на образование и степента на професионална квалификация, както и вътрешностепенното регламентиране на обучението.
- Необходимо е подобряване координацията на задачите, действията и ресурсите на институциите за ППО съобразно приоритетите на политиката за развитие на човешките ресурси, както и на механизмите за информационна отвореност и обратна връзка.

²³ Целта на EURES е да обслужва свободното движение на работниците между страните в Европейската икономическа зона. Партньорите на системата са публичните услуги за заетост, професионалните съюзи и организациите на работодателите.
<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=bg>

- Не се прилага действена система на професионално ориентиране на младежите. Използваните засега форми на консултиране на възрастните изискват цялостно обновяване и прилагане на съвременни иновативни методи и средства.

Заклучение

Подобряването на образователната и професионалната подготовка на работната сила придобива все по-голямо значение и се превръща в основен приоритет на обединена Европа. Това наложи разработването и прилагането на ясни и конкретни приоритети и изисквания, както и приемането на редица важни документи в тази насока. България като пълноправен член на ЕС направи и продължава да прави стъпки в посока към подобряване на системите на образование и обучение. Нормативната база и институционалните структури, свързани с тези дейности, бяха променени. Направени бяха редица изменения и допълнения към основните закони, разработени са национални стратегии, планове и програми. Наред с положителните промени обаче съществуват и редица слаби места и несъвършенства, които би трябвало да послужат като отправна точка за бъдещи промени, усъвършенстване и модернизиране на системите на образование и професионална квалификация. Наложително е развитието им в единство като обща национална система, като системи, обслужващи образование и обучение през целия активен живот на хората, и като системи във връзка със заетостта и социалното включване.

Списък на съкращенията

АЗ	- Агенция по заетостта
ДОИ	- държавни образователни изисквания
ЕК	- Европейска комисия
ЕКР	- европейска квалификационна рамка
ЕС	- Европейски съюз
ЗНЗ	- Закон за насърчаване на заетостта
ЗПОО	- Закон за професионалното образование и обучение
ИКТ	- информационно-комуникационни технологии
МОН	- Министерство на образованието и науката
НАПОО	- Национална агенция за професионално образование и обучение
ПОО	- професионално образование и обучение
ПУ	- продължаващото учение
СППОО	- списък с професиите за професионално образование и обучение
ЦПО	- център за професионално обучение

Литература

- Baev, S.** (2006). Analysis of the life long vocational training in Bulgaria. Paper prepared for the Ministry of Education and Sciences. (<http://www.minedu.government.bg/>).
- Communication from the commission. A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training, COM (2007) 61 final, 2007.
- Dimitrova, E.** (2007). Challenges and Perspectives to the Adult Training System in Bulgaria. – *European Journal of Vocational Training*, Issue 41.
- eLearning Action Plan, приет от ЕК (2001)
- Loukanova, P. and V. Tzanov.** (2005). Chapter V: The Vocational Training of the Unemployed. – In: The Unemployment in Bulgaria: Macroeconomic Dimensions and Possible Reductions, Sofia.
- Otero, M. S. and A. McCoshan.** Final Report for the European Commission, C2863/December 2005.
- Proposal for a recommendation of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning, Brussels, 10.11.2005 COM(2005)548 final 2005/0221(COD).
- Study on Access to Education and Training – Tender No EAC/38/04, Lot 1.
- The European qualifications framework, http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html.
- Закон за висшето образование.
- Закон за народната просвета.
- Закон за професионалното образование и обучение.
- Закон за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план.
- Лисабонска стратегия за растеж и заетост.
- Национален план за интегриране на деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания в системата на народната просвета.
- Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – 2006-2015 г.
- Национална стратегическа референтна рамка 2007-2013 г.
- Национална стратегия за въвеждане на ИКТ в българските училища.
- Национална стратегия за продължаващо ПОО.
- Образование и обучение 2010. Принос на Р. България към съвместния доклад на европейската комисия и съвета 2006 г.
- Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства.

ПРОИЗВОДСТВЕНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ЗЕМЕДЕЛИЕТО – СЪСТОЯНИЕ И НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ В ПРОЦЕСА НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ

Основните предизвикателства в процеса на евроинтеграция са свързани с повишаване на конкурентоспособността на стопанските единици. Това налага необходимостта от създаването на развит пазар на капитали, земя, стоки и услуги в земеделието.

Системата на производственото обслужване се разглежда като обособена, неделима част от общата система на земеделското производство. В теоретичен аспект е очертан обхвата на производственото обслужване, типовете обслужване и са посочени главните фактори, определящи развитието на системата.

Промяната в организацията и мениджмънта в производственото обслужване се определя от организационно-стопанското реструктуриране в земеделието във връзка с присъединяването ни в ЕС, възможностите за адаптиране към промените на производствено-икономическите условия, адекватно противодействие на заплахите и използване на благоприятните възможности, които предоставя бизнес средата.

Изследвани са различни организационни форми в обслужващата сфера като се търси отговор на въпроса, доколко бизнес възможностите на всяка от тях отговарят на изискванията за успешни действия на целевия пазар. На тази основа са очертани главните насоки за развитие на обслужващата сфера-подобряване на техническото равнище и организационно-стопанско реструктуриране.

JEL: Q13, Q16

С присъединяването на България към ЕС, основните предизвикателства пред българското земеделие са свързани с организирането на устойчиво производство, изграждането на жизнеспособни производствени единици, които да функционират в новата конкурентна среда. Като се има предвид сегашната дуалистична структура на българското земеделие, трябва да се очаква, че организационно-стопанското реструктуриране в отрасъла ще продължава, вкл. и в обслужващата сфера. Необходимо е създаването на развит пазар на капитали, земя, стоки и услуги в земеделието. Актуален въпрос при сегашните условия е промяна в мениджмънта на бизнеса с услуги в земеделието. Това определя значимостта на изследванията за решаване на организационно-икономическите проблеми на производственото обслужване,

¹ Нина Котева е ст.н.с. д-р в Институт по аграрна икономика.

свързани с неговото по-нататъшно развитие, за да отговаря на изискванията на новите реалности. Като излизаме от тези постановки определихме **целта** на изследването: **Да се направи анализ на променящата се икономическа среда, да се даде оценка на икономическите резултати на стопанските единици, извършващи производствени услуги и да се очертаят насоките на организационното реструктуриране на обслужващата сфера в земеделието.**

I. Системата на производственото обслужване в общата система на земеделското производство

Възникването и развитието на обслужването е обективен закономерен процес, присъщ на земеделското производство. Основно условие за неговото обособяване като самостоятелна подсистема в общата система на земеделското производство е общественото разделение на труда, а причините за това са взаимнообулавящите се процеси на индустриализация, концентрация и специализация на производството. Трябва да се подчертае, че обособяването на производственото обслужване е целесъобразно, когато е организирано на по-високо производствено-техническо ниво и възможностите му надхвърлят значително тези на земеделските стопанства, като в резултат на това се повишава ефектът по цялата верига на производство. Условието на пазарна икономика налага изграждането на всеобхватна система на обслужване, която да подпомага основното производство и да служи на икономическите интереси на самостоятелните стокопроизводители. Тя включва:

- информационно обслужване;
- консултантско обслужване;
- маркетинг;
- производствено обслужване;
- санитарен контрол (ветеринарен и фитоконтрол);
- опазване, създаване и поддържане на генофонда;
- социално обслужване.

Излизайки от целите и задачите на това изследване, ще се ограничим само с разглеждане въпросите на производственото обслужване. То обхваща широк кръг от дейности, които по **критерия „степен на технологична обвързаност с основното производство“** могат да се обособят в следните групи:

- непосредствено свързани и представляват неотделими технологични части от цялостния производствения процес - растителна защита и торене; механизирани работи; напояване; технологичен транспорт и др.;
- дейности, които не са тясно обвързани с основния производствен процес, но осигуряват условия за неговото протичане или са негово продължение – снабдяване; съхранение на продукцията; пласмент; ремонт и сервиз и др.

Когато се поставя въпросът за организацията на производственото обслужването трябва да се има предвид логико-следствената връзка:

- от една страна, обслужващата дейност е подчинена на основното производство и промяната на производствено-икономическите и организационни условия в основното производство водят до промяна в организацията на обслужващата дейност;
- от друга страна, от равнището на производственото обслужване зависи нормалното протичане на основните производствени процеси и крайните икономически резултати в земеделските стопанства.

Във връзка с това производственото обслужване трябва да е подчинено на новите реалности – членството в ЕС. Бъдещото развитие на земеделското производство ще се определя от способността на сектора да усвои договорените средства от европейските фондове за подкрепа на земеделските стокопроизводители. Едно от необходимите условия е създаването и утвърждаването на ясна структура на земеделските производители и техните браншови организации, като субекти, които да усвоят тези плащания. Като се има предвид сегашната структура, трябва да се очаква организационно-стопанското реструктуриране в отрасъла да продължи. Това от своя страна води до промяна в организацията и мениджмънта в обслужването като главните фактори, определящи развитието на системата на производственото обслужване са:

- **технически** – количествените и качествените изменения на факторите на производство;
- **технологични** – прилагането на съвременни ресурсоспестяващи технологии, осигуряващи ефективно производство и постигане на качество на продукцията, съвместимо с европейските изисквания;
- **организационни** – реструктуриране на производственото обслужване като част от променящата се организационно-стопанската структура в земеделието, подчинена на основното производство.

За по-пълна характеристика на производственото обслужване, трябва да се отбележи, че се разграничават три типа обслужване:

- **Самобслужване** – извършва се в рамките на производствената единица. То е свързано с осигуряването (закупуване или наемане) на специализирана техника, квалифицирана работна сила и контрол. В големите земеделски стопанства (арендни стопанства, кооперации, ООД, АД) е целесъобразно да се обособят отделни звена по обслужващите дейности;
- **Взаимно обслужване** – основава се на размяната на услуги между стопанствата като на тази база могат да възникнат постепенно различни сдружения между тях. Когато технологичната икономия на размера и мащаба от инвестирането на специализирани активи е невъзможно да се експлоатира в границите на стопанството чрез задоволяване на собствени нужди и продажба на услуги е целесъобразно формирането на специализирана (частна) организация за обслужване (кооперация, групово осъществяване на дейността и др.);
- **Външно обслужване** – реализира се чрез специализиран пазар на услуги. Извършва се от обособени, постоянно специализирани стопански единици под формата на услуги срещу заплащане. Тази форма е ефективна за разширяване границите на земеделското стопанство при дейности, изискващи специална квалификация на работната сила и скъпоструваща техника, чието годишно натоварване в рамките на отделното стопанство е ниско.

Фигура 1

Форми на типа на обслужване в земеделието



Типовете производствено обслужване могат да се разглеждат като качествено различни управленски механизми за неговата организация със свои предимства и недостатъци по отношение на извършваните транзакции.

Предимствата на пазарното снабдяване се изразяват главно в:

- постигането на технологични икономии в обществен мащаб върху основа на по-високата степен на специализация;
- осигуряването на специализирани инвестиции, квалификация и знания и тяхното ефективно използване;
- ниски преки разходи за прекратяване на тази организация;
- пазарната конкуренция дисциплинира производителите.

На сегашния етап, главните причини за по-широкото използване на непазарни форми на обслужване (самообслужване, взаимно обслужване) от земеделските стопанства са високата институционална и икономическа неопределеност (липсата на ефективна система за санкциониране на договорите, голяма договорна и информационна асиметрия). Главното предимство при тези форми на обслужване са преодоляването на пазарната неопределеност по отношение на цени, срокове, качество и пълен контрол върху осъществяваните дейности. За подобряване на конкурентните позиции на земеделските стопанства, пазарните принципи ще налагат насочването към специфични форми на управление на производственото обслужване – съсобственост, групово използване на техниката, фермерски сдружения и др.

Обобщавайки казаното, изборът на формата на производственото обслужване, според подхода на новата институционална икономика, зависи от институционалните ограничения и сравнителните разходи за организация на реално възможните алтернативи.

II. Анализ на обкръжаващата среда

По-нататъшното развитие на организационно-стопанските структури за производствено обслужване ще зависят от промените в обкръжаващата ги среда. Това налага да се анализират ключовите фактори на макросредата – природни, икономически, политически, технологични и други условия; както и на клиенти, конкуренти, потребители, посредници и т.н., като особено внимание се отдели на анализ на:

- аграрната политика, а с присъединяването към ЕС – общата аграрна политика, която до голяма степен ще определя организационно-стопанската структура в отрасъла и икономическото състояние на земеделските стопанства;
- законодателните промени, засягащи агробизнеса;
- конкурентните фирми в района – стратегиите на съществуващите в конкуренти и навлизането на нови фирми в бизнеса с услуги;

- специализацията и размера на стопанствата, измененията в броя и вида на производствените единици.

Въз основа на анализ на променящата се обкръжаваща среда могат да се открият и формулират благоприятните възможности и заплахите пред бизнеса, които определят перспективите за развитие на организационно-стопанските структури за производствено обслужване. В научната литература са посочени заплахите и възможностите пред фирмите, извършващи услуги, които се отнасят за следприватизационния период.¹ На сегашния етап се налага да се преразгледат посочените формулировки при новите икономически реалности.

Основните заплахи са свързани със:

- **икономическата нестабилност на земеделските стопанства**, поради съществуващата организационно-стопанска структура в земеделието – преобладаващ дял заемат дребните натурални и полустокови стопанства; нефокусираната и неефективна държавна политика в подкрепа на производителите; ограничен достъп до кредитни ресурси; ниска рентабилност и доходност на производството – главна причина е несъответствието между високите цени на ресурсите и ниските изкупни цени на произведената продукция. Въпреки че това не е пряка заплаха за обслужващите фирми, а за техните клиенти – земеделските производители, поради икономическите връзки между тях, влияе негативно и върху обслужващите стопански единици. Поради проблеми с ликвидността и платежспособността, земеделските стопанства забавят заплащането на услугите, което се отразява върху финансовото състояние на фирмите, извършващи производствени услуги.
- **нелоялната конкуренция**. Поради спецификата на работа, пазарът на фирмите с механизирани услуги териториално е ограничен в даден район. Основна заплаха за бизнеса с услуги при сегашните условия са фирмите, необхванати от фискалната мрежа, на държавата, които са в състояние да предложат 20-25% по-ниски цени², поради неплащане на ДДС, данък печалба и други данъци, неотменими за обслужващите фирми. От една страна, последните, изрядни съгласно българското законодателство, имат ограничени възможности за разширяване на своя пазар, а от друга, пазарът се ограничава от нелоялната конкуренция.
- **навлизането на нови фирми в бизнеса с механизирани услуги, диверсифициращи производството си**. На сегашния етап на пазара с механизирани услуги излизат нови конкуренти-дъщерни фирми на чуждестранните дистрибутори на земеделска техника, които допълват сервизно-дилърската си дейност с ремонтно-сервизни и механизирани услуги. Наблюдава се и тенденция към проникване на търговския капитал

¹ Найденов, Н. (2000). Анализ на обкръжаващата среда на агрофирмите за технически услуги. – Икономика и управление на селското стопанство, № 3, с. 61-64.

² Пак там, с. 64.

чрез едрите арендни стопанства, който се насочва към производствено обслужване. Като се има предвид, че законовата среда поощрява едрия бизнес и чуждестранните фирми, тази заплаха ще нараства.

- **конкуренция от самите земеделски производители, предлагащи услуги.** Големите арендни стопанства, кооперации и едри фермерски стопанства, разполагащи със собствена техника не само не ползват механизирани услуги, но самите те предлагат такива.

Благоприятни възможности

Състоянието и развитието на фирмите за механизирани услуги зависи не само от бизнес възможностите им (компетентност, ресурсна осигуреност и др.) да отговарят на изискванията на целевия пазар, но и да превъзхождат своите конкуренти. Това е свързано с увеличение на потенциалните им възможности за придобиване на устойчиво конкурентно предимство не само в краткосрочна и средносрочна перспектива, но и за продължителен период. Тези основни възможности са:

- **Разширяване на пазара сред традиционните потребители на услуги.**

Сега основни потребители на услуги са фермерските стопанства, тъй като само 1/3 от тях притежават собствена техника, а техническата осигуреност в стопанствата с животновъдна специализация е още по-ниска. Приемането на страната ни в ЕС предоставя добри възможности в краткосрочна и средносрочна перспектива пред фирмите за услуги за разширяване на тяхната роля като звена за обслужване поради:

- неколккратно по-ниската техническа осигуреност на нашето земеделско производство в сравнение със страните от ЕС. Например осигуреността с теглителна мощност е около 100 к.с./1000 дка., а в страните от Западна Европа този показател е 250-460 к.с./1000 дка. За организирането на производството на конкурентоспособна продукция, отговаряща на международните стандарти е необходимо навлизането на съвременни технологии и модерна техника в земеделието. Ниската степен на техническа осигуреност на фермерските стопанства ще налага по-широкото използване на специализираните фирми за производствено обслужване и разширяване кръга на ползваните услуги;
- стопанствата, които успеят да усвоят средства по отделни мерки на общата селскостопанска политика (ОСП) ще укрепят и разширят производството, част от полустоковите стопанства ще преминат трайно към пазарноориентираните стопанства, което предполага разширяване на производственото обслужване.

- **Измененията в законодателната уредба и фискалната политика на държавата**

Намалението на данък печалбата, тенденцията към по-нататъшно понижаване на тези ставки, както и очакваното намаляване на ДДС ще ограничат натиска от нелоялна конкуренция върху коректните фирми за услуги. Влизането в ЕС и приложението на ОСП, въвеждането на ясни правила предполага по-нататъшно укрепване на финансовата дисциплина и обхващането на все повече фирми от фискалната политика на държавата.

III. Икономически анализ на стопанските единици, извършващи производствени услуги

Обслужващите стопанските единици се утвърждават трайно на пазара на услуги като необходими и търсени партньори на земеделските производители. В периода 1998-2003 г. производствените услуги формират около 6 % от брутната продукция в селското стопанство (фиг. 2).



Източник: Аграрен доклад, МЗГ, С., 1999-2004 г. и собствени изчисления

На пазара на услуги наред със специализираните стопански единици участват и земеделски стопанства, които допълват своите приходи от селскостопанско производство с предоставянето на услуги. Преобладаващ е дялът на кооперациите (60% от тях), над 20% от търговските дружества и 18% от сдруженията организират подобни транзакции (табл. 1). Чрез участието си в снабдяването с услуги те разширяват своите граници. В противен случай част от ресурсите ще останат незаети в ограничените размери на стопанството. Остава открит въпросът доколко е ефективно използването на свободната техника и работна сила в стопанствата, участващи в пазара на фермерски услуги.

Таблица 1
Относителен дял на стопанствата със собствена техника, извършващи и ползващи услуги

	Относителен дял на стопанствата по юридически статус, %				
	ФЛ	ЕТ	Кооперации	Търговско дружество	Сдружения
Стопанства, извършващи услуги	1,4	13,6	60,0	20,6	18,0
Стопанства, ползващи услуги	46,2	46,9	42,5	43,5	41,2
Стопанства със собствена техника:					
Трактори	4,0	38,9	89,2	60,4	50,6
Комбайни	0,4	18,1	66,7	31,1	23,4
Почвообработващи и др. машини	0,1	39,1	88,3	56,4	47,3

Източник: МЗГ, Агостатистика, Преброяване на земеделските стопанства 2003, бр. 69/2005.

Анализът на икономическото състояние обхваща производствените услуги, осъществявани от селскостопанските предприятия с двустранно счетоводство (НСИ, 1996-2003). Данните показват, че обслужващата дейност е свързана със сериозни икономически проблеми (табл. 2). Нетните приходи от извършените услуги бележат тенденция към намаляване. За анализирания период финансовият резултат е отрицателен, приходите от извършените услуги не могат да покрият направените разходи. Анализът на данните показва, че финансовото състояние на стопанските единици, извършващи услуги се влошава – загубите за четиригодишния период са нарастнали над 2 пъти от 4198 хил. лв. на 10 512 хил. лв. Това им пречи не само да натрупат финансови средства за разширяване и модернизиране на производството, но води до тяхната декапитализация. Тъй като услугите заемат нисък относителен дял в общите приходи от селскостопанска дейност (под 10%) на изследваните производствени единици, то участието им в тези трансакции е свързано по-скоро с използването на свободната техника и работна сила, отколкото с инвестирането на специализиран капитал в организацията на услуги.

Таблица 2
Икономическо състояние на стопанските единици, извършващи производствени услуги

Показатели	2000г.	2001г.	2002г.	2003г.
Отн. дял на постъпленията от услуги в общите приходи на стопанствата, %	8,8	8,0	7,1	6,6
Нетни приходи от производствени услуги, хил. лв.	81211	73889	66101	63471
Разходи, хил. лв.	85409	81604	73540	73983
Финансов резултат, хил. лв.	- 4198	- 7715	- 7439	- 10512
Приходи на 100 лв. разходи	95,1	90,5	89,9	85,8

Източник: по данни на НСИ

Причините за сериозните икономически проблеми са разнопосочни: външни – провежданата държавна политика, слабости в нормативната уредба, високите цени на материалите, които продължават да се покачват – горива и смазочни материали, торове, препарати, семена и др.; вътрешни – неефективното управлението и използване на ресурсите. Това намира отражение върху равнището и структурата на направените разходи (табл. 3). Твърде висок е относителният дял на материалите в общите разходи – близо половината от

тях. Увеличават се разходите за заплащане на труда, въпреки намаляването на приходите. Значителен е дялът на разходи за външни услуги – около 10%, което показва, че стопанските единици не разполагат с необходимата материално-техническа окомплектовка и/или специалисти и използват външни изпълнители.

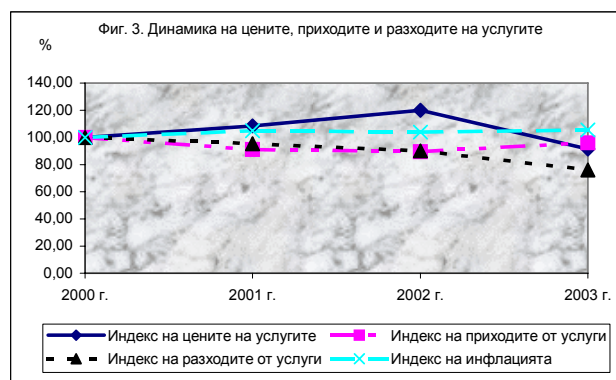
Таблица 3

Разходи	Структура на разходите за производствени услуги			
	Структура на разходите, %			
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Общо	100	100	100	100
В т. ч. За: материали	48,08	49,09	48,15	39,02
Външни услуги	9,06	8,92	9,26	11,49
Амортизации	10,01	10,18	10,26	10,46
Заплати	21,34	21,44	21,60	25,29
Социални осигуровки	8,47	8,31	8,02	9,65
Други	3,03	2,06	2,70	4,08

Източник: НСИ

При проследяване динамиката на изменение цените на производствените услуги, приходите и разходите могат да се направят следните изводи (фиг. 3):

- навлизането на нови конкуренти в бизнеса с услуги в земеделието, особено през последните години, дисциплинира пазара. Спряно е безконтролното увеличение на цените на производствените услуги, значително изпреварващо инфлацията, характерно до 1997 г. Дори за 2003 г. се забелязва обратното явление – намаляване цените на услугите при инфлацията от 5.6%;
- при изпреварващ индекс на цените на услуги, в сравнение с индекса на приходите, може да се направи изводът, че основна причина за намалението на постъпленията е свиване обема на извършваните услуги. Във връзка с това не може да се отчете като положителна тенденция намаляването на разходи от стопанските единици, тъй като може да се дължи на свиване обема на работа.



Източник: по данни на САПИ, НСИ и собствени изчисления

Усреднените данни скриват разликата в икономическото състояние на стопанските единици по организационни форми. Появата и развитието на различните стопански единици на пазара на услуги е продиктувано от променящата се бизнес-среда и способностите им за адаптиране към нея. При плурализма в обслужващата сфера, интерес ще представлява анализът по организационни форми, за да се отговори на въпроса доколко бизнес възможностите на всяка от тях отговаря на изискванията за успешни действия на целевия пазар и промяната в мениджмънта е адекватна на икономическата среда.

Таблица 4
Относителен дял на постъпленията от извършените услуги по стопански единици

Стопански единици	Относителен дял на постъпленията по години, %				
Години	1996	2000	2001	2002	2003
Обществен сектор	71,3	34	18	5,4	н.д.
Частен сектор	28,7	66	72	94,6	н.д.
В т.ч. кооперации	27,3	46	50	57,5	н.д.
Др. Фирми (ЕТ, ООД, АД, сдружения и др.)	1,4	20	22	37,1	н.д.
Общо за страната	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Източник: по данни на НСИ и собствени изследвания.

Забележка: от 2003 г. се дават само обобщени данни за частния сектор.

Докато през 1996 г. с приоритетно значение са държавните фирми за производствени услуги с над 70% относителен дял в общия размер на постъпленията от услуги, след извършената приватизация на сегашния етап техният дял е минимален – 5%. Приходите от производствени услуги се формират главно в частния сектор – над 90%, като с най-висок дял са кооперациите – 57%. На пазара на услугите се утвърждават фирмите и сдруженията в частния сектор, сред които основно място заемат търговските дружества (ООД и АД), чиито дял в извършваните услуги нараства значително от 1.4% през 1996 г. на 37% през 2002 г. (табл. 4).

Таблица 5
Икономически показатели на стопанските единици от извършването на производствени услуги

Показатели	2000 г.				2002 г.			
	Обществен сектор	Частен сектор			Обществен сектор	Частен сектор		
		Общо	в т.ч.:			Общо	в т.ч.:	
			Кооперации	Други Форми			Кооперации	Други Форми
Нетни приходи, хил. лв.	28060	53151	36887	16264	16447	49654	32096	17558
Разходи, хил. лв.	25598	59711	43674	16037	22078	51462	35872	15590
Финансов резул-таг, хил. лв.	+ 2462	- 6560	- 6787	+ 227	- 5631	- 1808	- 3776	+ 1968
Приходи на 100 лв. разходи	109.6	89.0	84.4	101.4	74.5	96.5	89.6	112.6

Източник: по данни на НСИ, Отчет за приходите и разходите

Забележка: след 2002 г. се предоставят само обобщени данни за частния сектор

Данните сочат (табл. 5), че икономическото състояние на стопанските единици в общественния сектор се влошава. При положителен финансов резултат през 2000 г., реализират сериозни загуби – 5631 хил. лв. за 2002 г.

Анализът на данните сочи, че отрицателният финансов резултат в частния сектор се дължи на кооперациите. Техните икономически показатели са не само по-ниски от средните за страната, но дори и от общественния сектор.

Единствено в частните фирми са постигнати положителни икономически показатели и за анализирания период те се подобряват. Получените приходи на 100 лв. разходи от 101,4 лв. нарастват на 112,6 лв. Подобрява се възвращаемостта на направените разходи, което води до нарастването на печалбата – от 227 хил. лв. на 1968 хил. лв. В търговските дружества (ООД, АД), повечето от тях като наследници на приватизираните МТС е съсредоточена по-голяма част от материалната база за ремонт и техническо обслужване, специализираната техника и квалифицирани кадри. Те са съумели да използват по-добрия си икономически потенциал и се утвърждават като основни организационни структури на пазара на механизирани услуги.

Налага се изводът, че участието на производствените единици на пазара на услуги без инвестирането на специализиран капитал (техника, технологии, квалифицирани кадри) с цел използване на свободната техника и работна сила, крие сериозни рискове и поражда редица икономически проблеми.

IV. Сравнителен анализ на организацията на производственото обслужване в българското земеделие и в страните от ЕС

Интересен е опитът на други европейски страни при организацията на производственото обслужване. В старите страни, членки на ЕС земеделието се характеризира с голямо разнообразие на форми на фермерско сдружаване и асоцииране за извършване на производственото обслужване. Всички тези форми се основават на богата законова база и получават определена финансова подкрепа от страна на държавата.

Най-силно развити и разнообразни са формите на сдружаване и коопериране на фермерите във Франция, в сравнение с другите страни-членки на Европейския съюз. Разнообразието на организационни форми – сдружения, продоволствени кооперации, кооперации за общо ползване на земеделската техника, сдружения за общо ползване на земята, взаимоспомагателни каси и други, представляват силната страна на френското земеделие. Фермерите отдавна са се убедили в предимствата на асоциирането за извършване на производствено обслужване. За да бъдат конкурентоспособни, земеделските стопани трябва да инвестират, без при това да намаляват своя капитал или да поемат прекалено голям финансов риск. Чрез различни форми на сдружаване на фермерите по отношение използването на техниката – **заемане на техника, съвместна собственост, коопериране и земеделско предприятие**, се създават условия за намаляване на производствените разходи във всяко

стопанство, съвместно се инвестират средства за закупуване на модерна техника като същевременно се поддържа високо равнище на крайните икономически резултати. Първите две посочени форми са опростени, удобни, но имат и недостатъци, свързани главно с ограничените им функции. Ето защо твърде бързо стопаните се насочват към по-подходящи форми на коопериране, каквито са **Колективно закупуване на земеделска техника в рамките на кооперациите за общо използване (КУМА)**.

Юридически статут – КУМА има статут на земеделска кооперация с цел да предоставя на стопаните необходимата им техника като тяхното предназначение е единствено да подобряват икономическите резултати на членуващите в тях. Тези кооперации нямат търговска цел – извършените услуги се фактурират по производствени разходи без никаква печалба. Инвестиционното участие на фермерите е пропорционално на времето, през което всеки от тях използва общо закупената техника. Членовете са задължително земеделски стопани, като всеки внася дял в общия капитал, като се задължава да го предостави за общо ползване в продължение на определен период (обикновено 30 години). Управлението е напълно демократично – Управителният съвет се избира от всички членове на Общото събрание, като измежду членовете на първия се избира Бюро (президент, секретар и ковчезник). КУМА имат устав и в допълнение към него вътрешен правилник, който е задължителен и е подписан от всички членове. Този правилник позволява да се изяснят ангажиментите, правилата за използване на техниката и отговорностите на членовете.

Функциониране – КУМА като юридическо лице има право да ползва кредити, да бъдат собственици на движимо и недвижимо имущество и да наемат в случай на нужда работна ръка. Необходимите инвестиции се гласуват от всички членове на Общото събрание. Графикът за използване на машините се разработва със съгласието на членовете преди започването на кампанията. Практика е машините да се предоставят без водач. Този, който използва машината, внася такса, която покрива производствените разходи-постоянни (амортизации, осигуровки, разходи за управление, ремонт, кредити) и променливи (поддръжка, резервни части, гориво и др.).

КУМА е гъвкава система, отговарящи на конкретните потребности на фермерите в даден район. Така, в нейните рамки може да се закупи както едрогабаритна техника, така и инвентар, да се образува малко сдружение, обединено около една машина, с която си служат малък брой земеделски стопани. Но в повечето случаи фермерите се кооперират предимно за закупуването на специализирана техника. В рамките на КУМА функционира и т. нар. трудова банка.

Предимствата са, че юридическата рамка е точно и ясно определена. КУМА се развиват успешно като се ползват от редица облекчения от страна на държавата: субсидии, нисколихвени заеми, освобождаване от данъци и от професионални такси. Демократичната организация на тези кооперации позволява на всеки член да получи отговор на своите нужди без да засяга

интересите на останалите. Многобройните възможности за сдружаване позволяват да се закупят скъпоструващи машини, които за отделните фермери или дребните групи стопани финансово е непосилно и експлоатацията им е икономически неоправдано в рамките на отделните стопанства.

Изградена е широка мрежа от КУМА на регионално, федеративно и национално ниво. Тя включва 13100 обслужващи кооперации и около 3800 кооператива за промишлена и търговска дейност, групирани в техните Федерации.

Съвкупността от тази мрежа осигурява на фермерите съвети при управление на стопанствата, производствено обслужване, техническа поддръжка, информационно осигуряване, демонстрации на място, обучение и др. Регионалните й кооперации осъществяват обмяна на опит и оказване на помощ на тези фермери, които желаят да учредят своя собствена КУМА.

Ето няколко цифри, от които може да се добие представа за мащаба на действие на тази система. Близко половината френски фермери (233 000 бр.) членуват в нея. Средната възраст на членовете е около 40 години. КУМА имат 2300 постоянни наемни работници; 3400 сезонни работници; пълен оборот от 428 милиона евро или средно на 1 кооперация – 32 700 евро; 249 милиона евро общи инвестиции, а средно на КУМА – 44 000 евро (данните са 2003 г.).³ КУМА се превръщат в истинска икономическа и социална сила и включват все по-разнообразни дейности – реколтиране, разширяване кръга на механизирани услуги, сервизни услуги като в някои сектори заемат 40-50% пазарен дял.

Разширяват се партньорствата на КУМА с нови структури като Земеделската камара, научни институти и др. Нейната мрежа има нов подем на европейско ниво, тъй като при разширяването на ЕС, земеделците получават достъп до нови пазари. След реформата на ОСП, публичните помощи ще намалее; КУМА дават възможност на стопанствата да понижат производствените си разходи, да уголемяват размерите на фермите и се оборудват с модерна техника. С въвеждането на втория стълб на ОСП, те разширяват и диверсифицират своята дейност, свързана с развитието на селските райони – селското благоустройство и поддържането на околната среда като овладяване на органичния тор, управление на отточни води, производство на рециклиращи се енергии като биогоривата. Разширяването на дейността на КУМА е свързана и с увеличаване на наемните работници – почти двойно за последните 5 години.

Новата реформа на ОСП налага на фермерите все повече да оптимизират производствените разходи и да повишават конкурентоспособността на производството. Френските фермери осъзнали, че кооперативният статут като начин на организация за осигуряване на услуги остава съвременен, са готови

³ http://www.saos.co.uk/about_saos/members_machinery

да отговорят на тези нови изисквания като отиват отвъд класическата схема на КУМА, за да се организират в интегрални КУМА и Интер КУМА.

Алтернативен начин на ползване на механизирани услуги е т. нар. **Договор със земеделските предприемачи.**

Принципи – когато един или няколко земеделски стопани желаят да използват определена машина, но не могат сами да финансират нейното закупуване и икономически не е оправдана самостоятелната експлоатация, те могат да сключат индивидуален или колективен договор с някой земеделски предприемач. В този договор се посочва, че последният се задължава да извърши дадена работа на определена цена, земеделският стопанин или стопани се задължават да се обърнат именно към този предприемач.

Юридически статут – земеделският предприемач има статут на търговец, който продава услуги индивидуално или в съдружие.

Функциониране – машините принадлежат на предприемача, който фактурира извършената работа въз основа на изработени часове или хектари. Той работи по заявка на земеделските стопани. Машините се управляват от самия предприемач и от негови работници.

Предимства – земеделските предприемачи са висококвалифицирани специалисти, което гарантира доброто качество на извършената работа и спазване на договорените срокове.

Недостатъци – този вид дейност не е гарантирана във времето, тъй като предприемачът може да преустанови съществуването на своята фирма или да фалира. За земеделския стопанин в повечето случаи разходите са по-високи, отколкото при останалите форми, тъй като в цените са включени управленски разходи, данъци и печалба.

Перспективи – въпреки същественото развитие на КУМА, земеделските предприемачи имат своето място и осигуряват значителен обем услуги като конкурентни или допълващи структури.

За снабдяването на фермерите с машини, торове и препарати е изградена ефикасна дистрибуторска система, която разполага с широка мрежа от магазини в непосредствена близост до земеделските производители. Те могат да избират средно между 4-5 различни доставчици, предоставят им се и консултантски услуги. Освен от снабдителни кооперации (над 360), услуги се предоставят и от търговци, които извършват около 30% от снабдяването.

Санитарната защита и опазването на животните и растенията се организират от Министерството на селското стопанство. При изпълнение на тази задача то се обръща за съдействие към свободно практикуващите ветеринарни лекари, които са задължени да посветят част от работното си време в служба на държавните органи и професионалните организации за санитарна защита. По

отношение защитата на растенията министерството разработва необходимата нормативна уредба, извършва контролни функции, осигурява развитието на отрасъла посредством своите станции за прогнозиране. Особено важна роля играят Регионалните дирекции по земеделие и горско стопанство (ДРАФ). Те осигуряват защитата на растенията и това е една характерна особеност на тези служби. Чрез тях Министерството на земеделието упражнява своите държавни функции по контрол върху санитарното състояние на растенията и извършва стандартизиране на използваните пестициди. Успоредно с това обаче то оказва, посредством своите регионални дирекции, конкретна помощ и техническо съдействие на самите производители. В зависимост от климатичната обстановка специализираните служби предоставят на своите абонати квалифицирана консултантска помощ по отношение на оптималното използване на растителнозащитните препарати.

Интересен е опитът и на други европейски страни в кооперирането за съвместно използване на техниката. Ще разгледаме накратко опита в Германия, Австрия и Англия. Там са разпространени т. нар. **машинни рингове (maschinen ring)**. Те представляват кооперативни сдружения, чиито членове от селското стопанство и други свързани със земеделието отрасли работят в своя полза с цел техният капитал (машини, съоръжения и оборудване, работна сила) да се използва по най-ефективен начин от гледна точка на разходите. Чрез този кооператив членовете могат да наемат или да отдават под наем машини и труд; извършва се снабдяване със суровини, групови покупки с отстъпка от цените; бизнес услуги, консултации и обучение. Членове на ринга са: от дребни ферми, предприемачи до институционални земеделски компании и акционерни дружества, занимаващи се с бизнес и търговия в селското стопанство; дружества за отдаване на машини под наем; доставчици на стоки; самостоятелна работна ръка (механизатори, консултанти); агенции по труда и много други.

Чрез кооперативното използване на ресурсите всеки ринг играе ролята на управленски брокер за своите членове. Той не притежава свои собствени машини, но наема управител (мениджър), който действа като агент за удовлетворяване нуждите на отделен член (купувач) с наличната услуга от друг член (снабдител, доставчик). Купувачът се обажда по телефона на управителя и му казва от каква услуга има нужда, кога се нуждае от нея и ако има предпочитания – от кого да се извърши работата. Управителят разполага с база данни данни за техниката, работната сила и видовете услуги и бързо може да се информира за всички членове, които предлагат тази услуга и колко са отдалечени от купувача. Ако не е изявено предпочитание кой да извърши работата, мениджърът се обръща към най-близкия снабдител. Ако той не може да свърши работата или не е възможна връзката с него се прави връзка със следващия по близост снабдител и т.н. докато се намери изпълнител.

Системата на заплащане е следната: всеки член внася дялов капитал при включване в ринга, годишна вноска и комисионна върху цената на услугата от продавача и ползвателя.

Във всяка от страните машинните рингове са обединени в **асоциация**, която помага на ринговете в много райони, вкл. и чрез промоциране, маркетинг и защита интересите на техните членове както на национално, така и на европейско равнище. Освен това тя помага при създаването на нови рингове там, където е необходимо.

Сега в Германия Асоциацията на машинните рингове (**Bundesverband der Maschinenringe**) обединява 194 000 селскостопански предприятия, кооперирани в 268 ринга, чрез които се обработва над 47% от земеделската земя.⁴ В Австрия повече от 1600 от 2359 общини обработват земята чрез машинни рингове.⁵ В Шотландия има 9 подобни ринга, а в Англия и Уелс – 15. **Асоциация (сдружение) на машинния ринг в Англия и Уелс** (The Machinery Ring Association of England and Wales – MRA) представлява интересите на 11 машинни рингове от общо 15.

Анализът на организационните структури за реализация, обслужване и ремонт на земеделската техника в такива развити страни като Англия, Германия, Холандия и други, позволява да се отделят три звена – производител, дилъри и потребители. Около 90% от фирмите-производители организират продажбата, техническото обслужване, гаранционния сервиз, доставката на резервни части чрез мрежа от дилърски пунктове, издържащи се от отстъпката на тези фирми. Основният и важен принцип на техническия сервиз в чужбина е отговорност за техническото състояние на земеделската техника в продължение на целия експлоатационен срок от фирмата-производител. Отчитайки чуждестранния опит и особеностите в нашата страна е необходимо да се разработи такава система на технически сервиз, която да съчетава елементите на фирмения сервиз и сервизът в ремонтно-обслужващата база в стопанските единици.

При поучването на чуждестранния опит в организацията на производственото обслужване се открояват предимствата на фермерите в страните от ЕС:

- дългогодишен опит и отработени системи за снабдяване, обслужване и пазарна реализация на продукцията;
- висока степен на специализация и концентрация на производството;
- внедрени високоефективни технологии и системи машини, висока степен на механизация на работните процеси в растениевъдството, животновъдството и в обслужването;
- осигурени пазари;
- Различните форми на фермерски кооперативи и сдружения позволиха на фермерите да се адаптират към новите условия на общия европейски пазар,

⁴ <http://www.maschinenringe.org>

⁵ <http://www.maschinenring.at>

да се модернизира земеделието и да се организира конкурентоспособно производство.

Сравнителният анализ на опита на някои европейски страни в производственото обслужване със състоянието в нашата страна налага извода, че пазарът с производствени услуги не е развит в необходимата степен, за да отговори на съвременните изисквания. Българските фермери все още нямат нагласата и не са осъзнали необходимостта от сдружаване и коопериране за укрепване на своите позиции на пазара. Въпреки традиционната логика, изследванията показват, че значителна част от снабдяването с услуги (предимно механизирани, АХО, ремонт и др.) се извършва чрез собствено осигуряване. Друга част от земеделските производители продават услуги, свързано главно с използването на свободна техника и работна сила без инвестирането на специализиран капитал. Все още е недостатъчен броят на специализираните стопански единици. Земеделските производители нямат големи възможности при избора на доставчик, тъй като са ограничени териториално. Дистрибуторската мрежа за снабдяване със ресурси е недостатъчно развита.

Трябва да отбележим, че българската практика по отношение на растителната защита е много близка до тази във Франция (функциите на Националната служба по растителна защита и нейните регионални лаборатории).

V. Организационно-стопанско преструктуриране на производствено обслужване в земеделието

Развитието на производственото обслужване трябва да бъде насочено към изграждане на адекватна на условията в ЕС организационно-стопанска структура – създаване на устойчиви и конкурентни стопански единици, повишаване на икономическия им потенциал, за да могат да функционират в новите икономически условия.

Първото направление е издигане равнището на производственото обслужване, надхвърлящо значително възможностите на земеделските стопанства:

- **повишаване на техническата осигуреност** – количествените и качествените изменения на материалните активи трябва да бъдат насочени към окомплектовката и разширяването на специализирана материално-техническа база, навлизането на модерна техника, изваждане от употреба на амортизираните машини и др.; повишаване равнището на надеждност на техниката, съобразени с европейските изисквания за екологическа и техническа безопасност, сертификация на обслужващите предприятия особено когато се работи с вредни за здравето препарати;

- **издигане на технологичното ниво** – разширяване кръга на специализираните услуги; прилагане на съвременни ресурсоспестяващи технологии, осигуряващи ефективно производство за постигане качество на продукцията, съвместимо с европейските изисквания. Необходимо е да се разработи и реализира национална система за контрол на качеството на услугите;
- **повишаване квалификацията на кадрите** – за подобряване качество на услугите трябва механизаторите и ръководният персонал да са с висока професионална квалификация. За повишаване на тяхната квалификация може да се използват средства по програма САПАРД, международни проекти и държавни средства;
- **организационно укрепване** – изграждане на стабилни и устойчиви икономически единици, с възможности за адаптиране към бързо променящата се бизнес-среда, адекватно противодействие на заплахите и използване на благоприятните възможности за организирането на ефективно производство и разширяване на дейността;
- **подобряване на финансовото състояние** – икономическа стабилност и финансови възможности за инвестиции.

Решаването на тези задачи може да се постигне с разработването на научна основа на стратегия за развитие на производственото обслужване като неделима част от стратегията за развитие на селското стопанство; аграрна политика, стимулираща инвестиционните процеси и създаване на законова база, хармонизирана с европейското законодателство.

Само при тези условия, системата на производственото обслужване ще допринесе за общо повишаване техническата осигуреност на земеделското производство, развитието и укрепването на стопанствата.

Второто направление е организационно реструктуриране на производственото обслужване. Когато трябва да се очертаят насоките на организационното реструктуриране на обслужващата сфера в земеделието трябва да се има предвид следното:

- реструктуриране на производственото обслужване, като част от променящата се организационно-стопанската структура в земеделието, е подчинено на основното производство. Организацията на обслужващата дейност трябва да следва и да бъде адекватна на промените на производствено-икономическите и организационни условия в основното производство в процеса на евроинтеграция;
- производственото обслужване е икономически по-целесъобразно да се обособи в трайно специализирани стопански единици, в сравнение с извършването на тези дейности от самите производители. Предоставянето

на производствени услуги да се извършва на ясна юридическа и правова основа, отчитайки взаимния интерес и отговорности на двете страни. Главният критерий трябва да бъде – своевременното удовлетворяване на потребностите от услуги на земеделските стопани при минимални разходи. Развитието на обслужващите организации да се основава на обоснована маркетингова стратегия, разработена на базата на добро познаване на специализирания пазар на услуги – обемът, потребностите и покупателната способност на земеделските производители.

Организационно-стопанското реструктуриране на производственото обслужване трябва да е насочено към изграждането на нови или преобразуването в такива организационни форми, които имат не само потенциал (специализирана материално-техническа база, квалифицирани кадри, финансови средства и др.), но и възможности за устойчиво развитие.

❖ **Търговски дружества (ООД, АД)** – форма, доказала своята жизненост и конкурентоспособност. Гъвкавото управление, възможностите за получаване на кредити и влягането на печалбата за закупуване на високопроизводителна и ефективна техника, осигуряват значителни предимства пред другите форми, особено сега, когато от изключително важно значение е издигане техническото и технологичното ниво на производството.

Различните видове услуги чрез своя обхват, специфика, техническа обезпеченост, продължителност и значимост за производството и много други фактори, главно - производствената структура, степента на интеграция на отделните производства, специализацията на стопанствата в даден район, оказват влияние върху избора на конкретна форма.

Възможности за изграждане и развитие на капиталови форми:

- **Трансформиране на част от производствените кооперации в търговски дружества**, самостоятелно или съвместно с други фирми. Правилно е трансформирането на производствените кооперации в търговски дружества да се прави при предварително редуциран членски състав, чийто интерес е свързан с увеличаване и по-пълно използване на капитала им.

Производствените услуги позволяват много широки възможности за комбиниране или специализиране и изборът на съответния вариант ще зависи от интересите, опита и желанията на земеделците, притежатели на дялове в реформиращите се земеделски кооперации, от включилите се външни инвеститори като съдружници или изкупили съответните обекти.

Дружеството с ограничена отговорност, поради по-малката степен на законова регламентация е по-достъпно като форма, която би могла да наследи и поеме значителна част от неделимото имущество (дълготрайните активи) на

зеделската кооперация. ООД е най-подходяща форма за извършване на механизирани услуги, ремонт, транспорт, обхващане общо на трите вида услуги или комбинациите между тях.

Акционерната форма може да се изгради чрез корпорирание на фермерски стопанства, техните сдружения, кооперации, преработвателни предприятия, търговски фирми в даден район чрез запазване характера и икономическата самостоятелност на асоцииращите се организационни единици, което позволява съчетаването и съгласуването на интересите. Вертикалното корпорирание в акционерно дружество е една от възможностите да се интегрират цялостно процесите на снабдяване, производство до реализацията на хранителни продукти, гарантиране реализация на продукцията на земеделските стопани, източник на инвестиции за модернизация на производството; издигане равнището и увеличаване икономическия потенциал на извършваното обслужване.

- Изграждането на дъщерни фирми на дистрибутори на нова и употребявана техника, които предлагат не само гаранционен, но и извънгаранционен сервиз и поддръжка на техниката, механизирани услуги.
 - Развитието на търговските дружества, приемници на приватизираните държавни фирми за механизирани услуги ще се определя от това, доколко могат да отговорят на изискванията на специализирания пазар чрез подобряване качеството на услугите, диверсификация на производството (например широка практика е включването на агрохимически дейности, арендуването на земя и др.), възможностите за инвестиране в съвременна високопроизводителна техника.
- ❖ **Кооперации за производствено обслужване.** Адекватна форма на производствено сдружаване на фермерските стопанства, чрез която икономически могат да реализират собствеността си като частни стопани. Изградени на териториален принцип, обслужващите кооперации (специализирани на продуктов принцип или не) ще осигуряват комплексни услуги на фермерите. Обхватът и видът на услугите (доставката на суровини, сервиз на техниката, механизирани услуги, АХО, транспорт, заготовка, съхранение и реализация на продукцията) се определят в зависимост от интересите на членовете на кооперацията.

При протичащото организационно реструктуриране в земеделието, възможности за изграждане на кооперации за производствени услуги са:

- кооперирането на фермери в обслужващи кооперации, на началния етап с по-ограничен кръг услуги – например сдружаването на механизатори за изграждането на кооперация за механизирани услуги и АХО. Кооперирането на фермерските стопанства е бавен и сложен процес, който се нуждае от активна държавна политика и подкрепа, направляван и ускоряван с икономически средства (целеви кредити за оборудване с

модерна техника и др.; насочване на значителна част от ресурсите на програма САПАРД към фермерските стопанства, ако МЗГ чрез ДФ “Земеделие” осигурят кредити по тези проекти);

- трансформирането на производствените кооперации в обслужващи. Развитието в тази насока може да се осъществи стъпаловидно или едноразово. Като по-приемливо, стъпаловидното развитие се свежда до постепенно свиване на общата обработка на земята в кооперацията, обособяване икономически и териториално на отделни фермерски стопанства, а дълготрайните активи и дейности, свързани с производственото обслужване се обособят в една или няколко фермерски кооперации за услуги. Така с по-малко техника ще се реализира по-голяма по обем и по-ефективна работа.

Като специфична форма на проявление на фермерските кооперации от западен тип, целите на кооперациите за производствени услуги са увеличаване на доходите и печалбата на фермерите:

Първо, по статут тя е организационно-икономически и юридически обособен стопански субект за производствено обслужване; сключва договори със своите членове за предоставяните услуги по вид, обем и срокове, земята не се внася. От това произтичат следните правно-икономически последици:

- Фермерите са собственици на произвежданата продукция и имат пълни права върху нея;
- земеделските производители заплащат ползваните услуги;
- тя е отворена система, извършват се услуги не само на членове, но и на физически и юридически лица, които не са членове.

Второ, Предимства от асоциирането на фермерските стопанства в кооперативни форми за производствено обслужване са икономия на производствени, управленски и транзакционни разходи; увеличаване доходите, по-голяма сигурност и защита на фермерите:

- по-ниска себестойност и по-ниски цени на услугите, извършвани от специализирани звена, в резултат на което се постига по-рационално и ефективно използване на техниката, по-добро качество при спазване на санитарно-хигиенните изисквания;
- намалени разходи за доставка и съответно по-изгодни доставни цени на едри партии торове, горива, препарати чрез елиминиране на прекупвачите;
- увеличаване партидността на продукцията – чрез уеднаквяване на сортовия и породния състав;

- по-високи реализационни цени, намалени разходи по заготовка, съхранение и реализация на едри партиди.

Трето, Икономическите взаимоотношения между фермерските стопанства и кооперацията са поставени на договорна основа. Основни въпроси на икономическите взаимоотношения са:

- определяне размера на дяловите вноски. Чуждестранният опит показва, че размерът на дяловия капитал трябва да се обвърже с обема на ползваните услуги;
- равнището на цените на услугите. Нереални са очакванията на фермерите, цените на услугите да са равни или под тяхната себестойност. Кооперацията не може да се развива устойчиво, ако в цената не се включва печалба, достатъчна за издръжка на дейността и управление и инвестиции. Освен това е необходимо разработването на защитен механизъм от неоправданото повишаване цените на оказаните услуги от ръководството на кооперацията. Такъв защитен механизъм се прилага във Франция и други европейски страни и вместо дивиденди се дават премии, които се отчисляват от годишните приходи и се раздават на фермерите, пропорционално на обема на ползваните услуги.

❖ Фермерски сдружения за взаимно обслужване

Върху основата на размяна на услуги между фермерските стопанства при създаването на по-тесни връзки и доверие могат постепенно да възникнат формални и неформални сдружения между тях.

Предимствата – гъвкава и опростена организационна форма, сдружаването се извършва на договорна основа на малка група фермери, чиито стопанства са в съседство и имат сходна специализация. Вариантите на сдружаване на земеделските производители зависят единствено от техните интереси – индивидуално закупуване на машини за общо ползване; съвместно закупуване и използване на техника.

При сдружаването на фермерите за взаимно обслужване трябва да се спазват следните условия:

- целесъобразно е в сдружението да участват не повече от 5-6 фермерски стопанства в съседство;
- нужна е яснота за производствената специализация поне в средносрочна перспектива, на основа на която се определя необходимостта и вида на машините;
- налага се разработването на графици за използване на механизираните работи;

- извършването на услуги на трети лица се разрешава само след задоволяване потребностите на членовете на сдружението.

Накратко особеностите, различията и функционирането при посочените варианти на сдружаване са следните:

- **При индивидуалното закупуване на машини за общо ползване** се запазва индивидуалната собственост върху съответната машина, а има съвместно използване на техниката в рамките на дадената група земеделски стопанства. Всеки член от сдружението притежава или закупува определена машина, която предоставя на останалите членове със или без водач. По предварително споразумение ползвателят ще внесе съответно възнаграждение: в парична форма – по определени тарифи (покриващи постоянните и променливи разходи); в натура – този който ползва машината ще отработи определен брой часове на собственика; смесена форма.
- **При съвместното закупуване и използване на техника** при индивидуално стопанисване на земята. Тези сдружения могат да се създават не само между фермери, но и между кооперации. Инвестициите за закупуване на техника (най-често специализирана) се разпределят между всички членове на сдружението, пропорционално на обема работа, за който ще бъде използвана. Всеки член е собственик на съвместно закупената техника, отговорността е поделена между всички и в това отношение могат да възникнат проблеми с поддръжката.

В страната вече протичат процеси на реструктуриране в системата на производственото обслужване, необходимо е активна държавна политика за регулиране на тези процеси в правилната посока.

Въз основа на проведения анализ могат да се направят някои изводи и обобщения:

- Бизнесът с производствени услуги трябва да се приема за рисков при високата институционална и икономическа неопределеност, като обкръжаващата среда предлага малко на брой добри потенциални възможности и крие големи заплахи пред стопанските единици.
- Негативните икономически резултати на държавните фирми и производствени кооперации показват, че въпреки добрата си ресурсна осигуреност трудно се адаптират към изискванията на променящата се бизнес-среда. Причините за това са главно организационно-управленски.
- Агрофирмите (АД, ООД) се утвърждават като основни пазарни субекти в производственото обслужване с трайна тенденция към увеличаване дела на извършваните услуги и по-високо равнище на ефективност от стопанската си дейност.

- Икономически целесъобразно е производствено обслужване да се осъществява от специализирани форми, предлагащи комплексни услуги.
- По-нататъшното развитие на производственото обслужване трябва да е насочено към издигане на производствено-техническото ниво и организационно-стопанско реструктуриране, насочено към производствено асоцииране на фермерските стопанства (сдружения, кооперации за обслужване) и изграждането на капиталови дружества (ООД, АД).

CORPORATE GOVERNANCE IN BULGARIA'S ACCESSION TO THE EU: CORPORATE BOARDS PERSPECTIVE²

The pressure for change and synchronization in the accession process affected, practically, all the aspects of Bulgarian corporate governance (CG), one of them outstanding – the relevance and synchronization of the Bulgarian corporate boards (CB) to the European ones. The corporate boards' issues have a specific place in the CG problems. While, having its own significance, it penetrates all the other and reveals through them. Thus, all requirements for equal treatment of the shareholders happen through the actions of the executive and independent directors and all disclosures of information are carried out under the control and in the schedule of the Managing Boards, respectively Boards of Directors. The connections with stakeholders are completely in the domain of the Investor Relations Directors. This makes the knowledge of their adjustment in the Bulgarian accession to the EU crucial for assessment of the improved CG standards and this is the primary object of the present study.

JEL: G32, G34, G38, K22

1. Introduction

The CG issues have primary significance for the functioning market economy at micro-economic level. After Enron, Parmalat, World.Com and many others, it became crystal clear, that the problem is not only of Central and Eastern Europe, but of each developed market economy.

The **corporate governance** process includes complex interrelations between wide range of economic agents and regulating organs. Shortly, it concerns the functioning of the modern corporation in a way, which insures that: 1) the managers' activity is subordinated to the supremacy of the shareholders' interests, and 2) the interests of the small, minority shareholders are respected by the majority shareholders. In this sense, the term includes legal norms, requirements, rules, as well as the behavior of

¹ Plamen D. Tchipev, Ph.D. is Senior research fellow in Institute of Economics at the Bulgarian Academy of Sciences, department "Economics of the Firm", tel: +359 2 8104040, fax: +359 2 9882108.

² I would like to acknowledge the financial support provided by the National Science Fund of Bulgarian Ministry of Education and Science for the field study, which made this study feasible. My thanks go as well to the Institute of Economics, which facilitated greatly the accomplishment of the project. The field work was done by ProField Data Partners.

the economic subjects, which guarantee maintaining the interests of these two groups.

This way, the modern *corporate governance* includes decisions of strategic governance (emphasis is on strategic, not the operational ones) and it includes also controlling rules of the state and self-regulating business structures of character targeted to ensure the mentioned two groups of interests.

Still important, terminology itself is not enough for determining the significance of the problem. The latter is contingent not so much on any specific development of the economy, but more on the fact that corporate governance in fact represents mechanisms and norms regulating, at large, the market behavior of the economic agents.

The term corporate governance immanently bears in itself the goal of the market economy – maximizing the economic results in favor of the principal of ownership; thus setting the requirements of competitive, transparent and economically effective behavior. This, and not the economic fashion, determines the necessity of studying, and respectively, the level of academic interest in the corporate governance.

It is also important to understand that, the corporate governance consists of various phenomena, i.e. it is not a homogeneous process to be labeled, on the basis of certain feature, as convergent or divergent, (Tchipev, P. D, 2004). Corporate governance includes normative requirements and application of different standards, for (e.g. accounting³), and economic actions (for instance the mandatory tender offers by majority shareholder when crossing 50% threshold). If we consider the term in the wide sense, i.e. including the relations with stakeholders, then corporate governance will include also aspects of corporate culture, social responsibility, etc. (Prodanova, 2006; Bakurdgieva, 2007). This makes the attempts to search for (and find!?) whatever “factors (sic!) of corporate governance” not just impossible but also pointless.

2. Problems of and new requirements for Bulgarian corporate boards in the process of accession to the EU

The process of adapting of Bulgaria to the increased requirements of the European Union, improvement of the normative base and enrichment of the economic practices for its functioning as a full member, started a few years ago. It develops steady in time, reaches its peak with the accession act and continues for a certain period of time after that with the gradual elimination of the restraining conditions, set in the initial period, further building of the needed legal framework and introducing many practices, often called *best practices*, notable of the strongest economic union of our time.

³ It is not a coincidence that the Enron affair is an accounting one.

Concerning CG, the accession process started its active development with adopting the changes in the *Law for public offering of securities (LPOS)* in 2001, went through the purgatory of many improved sub-legal acts and regulations after that, reached its highest rate with the non-precedent development of the *Bulgarian Stock Exchange – Sofia (BSE)* in the months right before and after January 2007, and ended recently with adoption of the first national corporate governance code.

The pressure for change and synchronization in the pre-accession period practically ranged all aspects of the Bulgarian corporate governance (CG), among which is especially outstanding the following one: the correspondence and synchronization of the Bulgarian corporate boards (CB) to the contemporary standards. The corporate boards issue has a specific place in the system of CG issues. It penetrates, all the other and it is being revealed through them, though it has its own significance.

For instance, all requirements for equal treatment of the shareholders are accomplished through the actions of the executive and independent directors. All disclosures of information are made under the control and through actions of the Managing Boards, respectively Boards of Directors. The connections with stakeholders are completely within the domain of the Investors Relations Directors (IRD), etc.

At the same time, *corporate boards* have many specifics, which imply special treatment. First of all, their activity is regulated at public level to a very small extent; much more they are driven by the inter-corporate regulations, as article of associations, ethic code, best-practice CG code and alike.

Generally, lot of their activities remain unregulated and depend on the good will and understanding of the boards themselves; for instance, the procedures for selection of executive directors, logic and forms of payment, etc. We study these practices only indirectly from the proceedings of their meetings. Another source is the direct interview surveys.

The challenge for corporate boards, posed by Bulgarian accession to EU, affects all their aspects – structure, formation, functions, independence and dependence of their members, commitment, scope of deals, payment regulations, etc.

The induced change is made from the positions of the mentioned best⁴ CG practices, exercised in EU (and not only there, but in this case we are interested in EU). Some of these practices are protected by different EU directives, some are suggested in the form of recommendations by OECD, World Bank, etc., and some are just practices, voluntarily adopted codes, procedures or algorithms.

The accession reveals (and influences):

- Boards' structure: size, tiers of management multitude and members' qualification;

⁴ Sometimes it is called it good, sometimes, best practice, but the underlying idea is the same.

- Creation and active involvement in the management process of different board committees;
- Functioning of the boards, like enriching the classic management and supervisory functions with new ones; rearranging their significance and time spent on them;
- Board members nominations and selection forms and level of their payment, etc.

Finally, the deepest and most profound change, inspired by the accession process, concerns the *transparency* and *efficiency* of corporate boards' functioning.

Those deep changes in creation and functions of the corporate boards, as a backbone of CG, on the way of unifying of the EU countries practices, are the central object of study here, which is done on the basis of a field survey.

And, the extent, to which those changes reaffirm the best leading practices of the European Union, should be the main criterion for development of the Bulgarian corporate control and governance, since it is the only possible way of development for the country at the moment.

3. Sample and methodology of the empirical study

The specific information, needed to survey the practices of the corporate boards'- what are their real functions, how they solve the emerged conflicts of interests, how they choose their members, etc., could be found just on the spot. This circumstance pre-determines the methodology of present study: development of a standardized questionnaire to be answered through meetings and interviews with top employees in many companies, predominantly public ones.

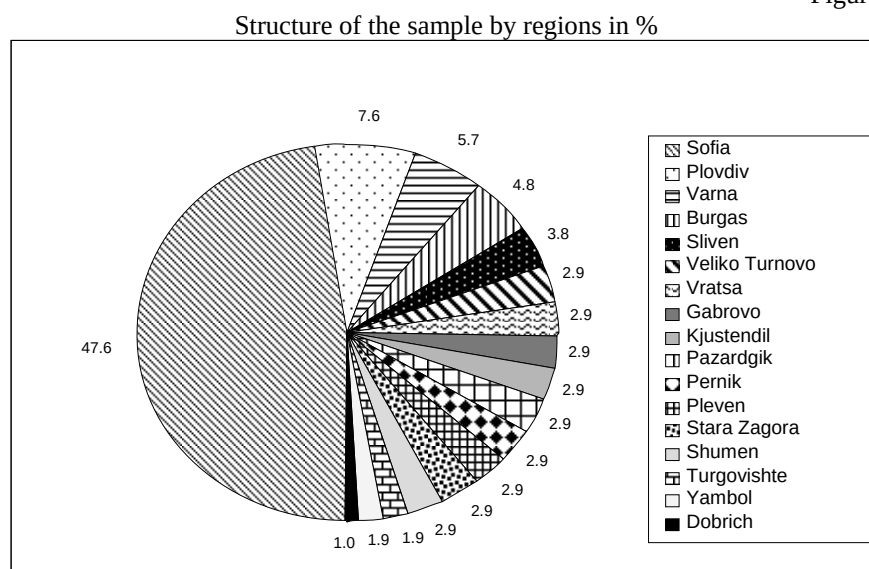
The current study has a pre-history in a pilot sociological study in 2002, which provided valuable information for constructing the questionnaire thus helping to eliminate many potential weaknesses.

The study was conducted in large joint-stock companies, the population includes practically all companies listed on Stock Exchange, plus most of the large financial companies, banks, insurance companies and pension funds, which are not yet listed, but definitely have a key role for the corporate governance. A population of about 330 enterprises was formed, which were distributed in 15 regional samples, and for which random sampling applied. Eventually interviews with representatives of 105 companies were conducted. Practically, this makes the study representative for the public Bulgarian enterprises, listed on regulated markets, plus the top financial companies.

The regional distribution of the firms is presented on figure 1. It shows well that the sample follows closely the actual model of geographic distribution of the economy,

and the Sofia firms are almost 50% of all participants. In reality, the share of Sofia enterprises exceeds half but the differentiation of *regional nests* introduced certain limit for them in the sample, so the study can better present the specifics of the corporate governance in firms outside the capital.

Figure 1



Source: own calculations based on data from the study

The distribution of the firms by size in the sample is presented in table 1. The chosen size does not correspond to the established lately in Bulgaria division to micro, small, medium-sized and large enterprises, but it is completely logical, since the study is focused on companies, which are (or will be) public, have immediate national significance and by definition are above the size of micro and small enterprises.

The chosen cluster distribution actually presents precisely the difference between those involved in the real business and the many holdings, financial institutions and other firms involved in business services, which have significant influence on the establishment of good corporate control in the sector.

Table 1

Distribution of companies by number of employed			
	Frequency	Percentage	Accumulated percentage
Less than 100 people	58	55.2	55.2
From 101 to 250 people	17	16.2	71.4
From 251 to 500 people	14	13.3	84.8
From 500 to 1000 people	10	9.5	94.3
More than 1000 people	4	3.8	98.1
No answer	2	1.9	100.0
Total	105	100.0	

Source: own calculations based on data from the study

Though indirectly, the chosen distribution model offers also information for the scales of growth in the sector. The share of the large firms among the public companies is still small, about 6% both in the population and in our sample, having in mind that according to a report of the Ministry of Economy and Energy (MEE, 2004) the large enterprises in Bulgaria are more than 500. Hence, those facts show the still limited opportunities for increase of the investments in shares of public enterprises and a great potential for the recent future.

The branch distribution in the presented sample also follows the model of the population, but we should note that it is quite biased due to the very nature of the enterprises listed on Bulgarian Stock Exchange (BSE). It is additionally aggravated by the fact that from the non-listed companies we have added just financial institutions, which are promising as forthcoming listing⁵ because of their nature of operations and of their scale plus their strong positions for strict corporate governance. This distribution is based on the adopted National classification of the economic activities of NSI (2003 version, <http://www.nsi.bg/classifics/notes-kl.htm>) by economic sectors.

For two sectors – non-financial services and finance, it shows also a more detailed presentation by groups, so the studious reader can have a clear perception, which companies are referred in which sector, since for many reasons this is not always intuitively clear; to illustrate: Bulgarian practice shows the operative leasing into the second group, unlike the financial one, which is in the first group.

Table 2
Distribution of companies by sectors and groups of economic activity

Sectors	Economic groups	Frequency	Share
Processing industry	D	54	0.51
Finances	J 65.1 J 65.21 J 66.01 J 66.03 J 66.02 J 67.12 K 71	22	0.21
Non-financial services (renting, real estate, business services)	K 70 K 71 K 72 K 73 K 74.15	20	0.19
Transport	I	1	0.01
Construction	F	4	0.04
Tourism	H	4	0.04
Total		105	100.00

Source: own calculations based on data from the study

The largest share of 51% of industrial companies is followed by 21% of financial institutions and 19% of the firms are in the area of financial services. This represents clearly the real sector, as well as both sectors, which are closest to development of the public enterprises in Bulgaria. The former privatization funds, which now function mainly as holding companies, are included by the statistic in the business services sector. This is the reason why this sector is so strongly represented in the sample.

⁵ This was completely confirmed by a wave of Initial Public Offerings (IPO) in the middle of 2007, when only for few weeks two average by size banks and a very active insurance company appeared among listed on BSE.

Still, the number of financial companies, listed on the exchange and offering opportunities for development of the investment process in Bulgaria, is insufficient. In the study, this is overcome by including in the population, many unlisted, but important potential candidates from this sector, like Commercial Bank Alliantz, large leasing companies, etc.

We have to note that some of the undoubtedly holding companies are referred to the financial sector due to the extreme concentration of their activity in this sector, like Alliantz Holding AD. While apparently improper, this self-identification is left unchanged in our sample, because indeed, all firms from this holding are placed in the finances – banks, pension and insurance companies.⁶ The shares of tourism and construction in the sample also represent well the actual distribution in the economy.

The only problematic area appears to be the branch of transportation, which seems under represented in this case, even though its actual share in the pool of the Bulgarian public enterprises is also small. The possible answer for this inconsistency is, that the firms with transportation business have another businesses as well, mainly commerce; thus they identified themselves in other sectors.

The cross section of the sample by type of ownership is of course most interesting. In principle, the ownership in the Bulgarian companies is strongly concentrated from the time of the mass privatization (see for example Tchipev, 2001). Then, partially as a result of unsuccessfully set model and partially because of ruthless corporate interests, the *regulative threshold*, preventing the transfer of more than 33% of assets of any mass privatized company to a single investor, was bypassed.

Table 3

Distribution of companies by form of ownership

	Frequency	Percentage	Accumulated percentage
Bulgarian shareholder with package of shares more than 50%	49	46.67	46.67
Foreign shareholder with package of shares more than 50%	13	12.38	59.05
One leading shareholder with package of shares between 33 and 50%	9	8.57	67.62
Two or more leading shareholders with packages of shares between 33 and 50%	13	12.38	80.00
Without shareholder with package of shares more than 33%	20	19.05	99.05
100% state ownership	1	0.95	100.00
Total	105	100.00	

Source: own calculations based on data from the study

⁶ This raises the principle question of how reasonable is the statistical practice to classify the structures managing large investments (i.e. the holdings) together with firms managing investments in real estates and renting activities, but this question goes beyond current paper.

In this sense, the fact that 59% of all enterprises in the sample are majority controlled is not considered surprisingly high. There is rather a slight reduction of that concentration in the last years. Just a few years ago this share was almost 62% (for the results of the pilot study here and below see Tchipev, 2002). Those almost 47% majority controlled by Bulgarian shareholder reveal the same logic of existence, but with a slight increase compared with the findings in the pilot study (42.17%).

If we try to generalize, the revealed specifics of the distribution of ownership in our sample perfectly fit the logic of the current processes in the Bulgarian economy:

- a) Many increases of the capital, which (at least in the last years) lead to decrease of the concentration on account of many new portfolio and/or individual investors;
- b) Increase of the participation of Bulgarian investors, either directly through the BSE, or through collective investment schemes.

Almost 21% are the companies with leading minority controlling blocks, which is also considered a positive development in the structure of ownership, since these companies obviously strive to expand their free float on account of decreasing their controlling share, though for many reasons they still fear ownership diversification. This is valid especially for the cases (13 in the sample) of presence of two large minorities in a company, which in principle offer much better form of corporate control.

The tendency of decrease of the concentration, though not so strong yet, is felt extremely in companies with form, which does not have a clear controlling block – they are at least 19% and are a lot more than the analogous 14.46% from the pilot study.

Here, we need a little theoretical divergence. According to John Scott (1986), the level of 33% ownership of one company in same hands, is very high to speak of diversified ownership. Moreover, Scott tells that controlling block even at 17% leading block is feasible, and that is why he holds the principle that the controlling threshold should be set at the level of 20%. There are other suggestions in the literature even for 10%.

For our analysis though, we should have in mind the specifics of the Bulgarian development, the levels and the pace, of the changes of the public companies in Bulgaria. If we use the methodology of the contemporary *evolution political economy*, it is necessary to apply the “path-dependant” approach to present more adequately the Bulgarian reality. That is why this study uses 33% threshold to define the diversified ownership.

To mention the only case with 100% state ownership, it is the biggest Bulgarian provider of heating water and its ownership is actually municipal and not a state one. The population included a few more enterprises with state ownership, but they were

formed in a specific group and that is why their inclusion in the sample was not guaranteed.⁷

The picture of ownership is enriched with the answers on presence of a portfolio investor. More than 50% of the companies have a such, which is a good attestation for the development of the corporate control, since by definition it is assumed that namely this group of investors is most actively involved in it. Being generally smaller than the controlling owner, with mobile and active capital, strongly interested in the increase of the capital profits, these institutions are placed perfectly on the market for corporate control. True, in developed market economies they play a double role and sometimes (at least some of them) can remain passive, but in the Eastern European countries they are practically the only serious alternative to the controlling owners. Of course their role should not be over-estimated, since we still need another study to see which are the most active and the most passive ones in Bulgaria.

Nevertheless, the total share of these companies is increasing, compared with the pilot study, and this is more than encouraging. Table 4 shows that besides the 25% of such investors, represented by former privatization funds, which to a certain extent are inherited (though it is not a problem since this number remains stable in the time from the pilot study), there are also other, more than 12%, represented by the Bulgarian financial institutions. It is another manifestation of the encouraging trend of diversification of the ownership, which is observed among the Bulgarian public companies and reflects the creation and development of powerful investment portfolios of pension and insurance institutions.

Table 4

Presence of portfolio investor(s) in the capital		
	Frequency	Percentage
Bulgarian shareholder from sector of finances	13	12.38
Bulgarian holding	27	25.71
Foreign shareholder	13	12.38
Another shareholder	8	7.62
There is no such	33	31.43
No answer	11	10.48
Total	105	100.00

Source: own calculations based on data from the study

The foreign companies are also more than 12%, which is considered encouraging, having in mind that they strive to avoid being bound with the Bulgarian controlling owners. And if there are some doubts about the nationally-based portfolio investors, whether they are portfolio investors, the role of the foreign investors is much more defined.

⁷ Having in mind the specific characteristic of the firms with public ownership, this additional criterion can be set in order to ensure a better representation of these firms in the sample; this is surely an important condition for improving the future studies in this direction.

It is worth mentioning shortly also the respondents who replied “other shareholder”. This category generally includes physical entities with fewer shares, which also function as portfolio investors, but the picture in Bulgaria is really very complex and that is why we preferred to refer them in separate category.

One of the strongest profiling characteristics of the corporate governance is the structure of the firms by the number of their governance tiers (one- or two-tier management schemes) and this is the reason why the presentation of the results essentially starts with it.

4. Structure of corporate boards by the tiers of management

The distribution of the corporate boards into one- or two-tier schemes is of essential significance for the world corporate practice. Traditionally, two schemes are acknowledged – Anglo-Saxon and German. In the first the management is unitary, but there is a subdivision inside the board between executive and non-executive specific management functions. Those are *Boards of Directors* and the directors can be *executive* and *non-executive*.

In the German system of corporate governance, the separation of the functions is pre-determined by the presence of two different organization structures, so it would be impossible even in theory to combine alternative functions in the hands of a single director. Respectively, those are *Supervisory Board* and *Management Board* and the participation in each is exclusive for their members. The first has supremacy over the second, which does not quite follow the principle of separation of the Anglo-Saxon system. Unfortunately this detail is completely ignored by the Bulgarian researchers, which consider the difference in the structures merely as a matter of liberty of choice.

Without going too much beyond our problem, I have to say that the number of management tiers is also *significant issue*. It concerns the presence or lack of independence among the directors. Since the independence principle is difficult to sustain, as we will see later, the formalized separation of the supervisory directors from the operative management *hinders* the attempts to mock the independence of the directors, or to exercise informal power in the Board of Directors, etc. Roughly speaking, the two-tier structure is a better guarantee for the principle of independence of the operative management from the supreme power of the shareholders.

Of course, the one-tier structure is significantly simpler and cheaper, which for Bulgaria, often, is the good reason for preference when choosing the structure.

Before we go to the results, we have to make an important addition. In some countries the mentioned difference between the two types of structures is considered so significant that a free choice and coexistence between them is not allowed (for example in Germany). Unfortunately in Bulgaria the under-estimation of this issue (or the misunderstood liberalism) has led to lack of a serious study of the advantages

or disadvantages of the mixed application of both forms. Moreover, only few people know the real picture of the corporate boards' tier-structure nationwide.

The pilot study revealed 80% companies with one-tier management structure and about 20% - with two-tier structure; the current study shows a little over 76% of the first and almost 24% of the second type. The decrease of the one-tier boards is due to the increase of the sizes of the firms, as well as the increased number of financial companies among them, and should be undoubtedly considered a positive phenomenon.

5. Size structure of corporate boards

The size structure of the Bulgarian corporate boards has substantial significance for the ways of realizing their functions. General principle is that, larger boards can carry out more differentiated and complex functions, dedicating more people to specialized tasks. This is especially valid for the Boards of Directors, which combine two functions – operational and supervisory. Second, the size of the boards determines to a great extent their transparency and predictability in decision making, and in this sense, again, corresponds well to the principle of independence of some of the directors of the corporate enterprises.

The pilot study showed that in the *one-tier* firms 54.10% of all *Boards of Directors* have 3 members, another 33% have 5 members. The current study confirmed almost completely the number of three-person boards: 55.29% of the firms with one-tier management (or 47 cases). There is a decrease for the boards with four and five members – they are under 25%, but there are another almost 12% – with 6 to 9 members, which compensate the mentioned decrease. Rest replies are invalid or not answered.

In the firms with *two-tier* management structure, there are 38.46% with three-member supervisory boards and about 40% with 4 to 7 members; their number is evenly distributed between 4, 5 and 7 members in the boards. There is also a decrease of the number of the smaller boards on account of boards with more members than that in the pilot study – over 70% have been, then, three-person boards. Unfortunately, here we have more cases of not-answered than in the case of one-tier structure.

Among the *Management Boards* dominate 3 and 5-person ones – totally over 65%, distributed almost evenly between the two sizes. The cases with larger boards are just a little less than 20% totally, plus 15% not answered and they are distributed evenly in the groups of 6 to 9 members. Considering the small number of boards falling in this group, they can be seen mostly as an exception. The latter statement is confirmed by the *weighted average size* for each type of boards – 3.9 members for Board of Directors, and 4.1 for Supervisory Boards and 5.2 for Management Boards. The numbers are very close to those in the pilot study; they are even identical for Board of Directors (3.97) and for Supervisory Board and Management Board are slightly greater (respectively 3.4 and 4.4).

Though these results can be interpreted as following the principle of economic efficiency, since they keep close to the lower limits prescribed by the law, they are not so unambiguous regarding corporate governance as we will see in the next section.

6. Education and qualification characteristic of corporate boards

The pilot study could not find specific requirements concerning the background or professional qualification of the Board-members, than those required by law. That is why the questionnaire reflected the general norms for being on the board and the results were to a great extent predictable: serious pre-domination of Master's and higher levels of education and of economics qualification, plus some share of finances and law. The "triviality" of those results caused this aspect of the study to be shortened significantly here.

7. "Connectedness" of the members of the Bulgarian corporate boards to the firms, controlled and managed by them

This section of the study concerns the presence of affiliations and features of the members of Bulgarian boards, which would encourage their behavior in a way, different from that expected by default. The questions in the interview aimed to reveal to what extent based on the cited above "complementary" affiliations and relations board members could establish a parallel network of interests, potentially not matching the interests of the independent investors, considered in the widest sense of this term.

The information for this sector is generally difficult to obtain and that is why the questionnaire included a series of questions, finding and controlling the mentioned characteristics. These questions originated from the principles and vision of OECD for "*independence*" of the directors, as well as from the concrete definitions, set in the Bulgarian legal order.

The first cross-cut of the data is the most "visible", if one can say so. It concerns the presence and number of *the members of governing boards who are executive managers or top-level officers* in the firms. The answers again are split according to the tier-structure of the boards, since the different tier-structures have different requirements. The set presumption is that a strong "connectedness" of many of the directors with the operational functioning of the firm could stimulate shortening of the time horizon for the decisions and synchronizing the maximization of the profit with the election horizons, rather with the natural production cycle.

The results for the **two-tier boards** show the following:

- There are 7 cases when the members' *supervisory boards* have management functions. For Supervisory Boards, however, this question is controlling one because, legally, they should not have members with playing executive roles and

the results should be interpreted as an error. Of course we can assume also a presence of violating behavior in some firms, but it is hardly possible such practice to be revealed in a public study such as presented.

- *Management boards* have 72 positive answers of all 114 directors, i.e. a little less than half of all cases. There are no logically invalid answers and the results are considered reliable, which leads to the interesting result (actually found also in the pilot study), that not all members of the management boards have management functions.

Most meaningful are the data for the members of one-tier **Board of Directors**. The valid answers there are 69, because 6 of the respondents have given logically contradictory answers, namely that in their boards there are no such members, and 5 other firms have not mentioned the number of these members.

- Of these 69 valid answers we find 153 members of the *boards of directors*, who have executive obligations; they are almost 50% (total number of **Boards of Directors members** in the sample is 322). The result in any case is not contradictory and fits well with the maximum share of the not-independent directors of two thirds.

The second cross-cut of the problem of “connectedness” of the board members concerns the presence among them of such members who themselves are, or represent, large shareholders in the firm. The questionnaire has a set threshold of 25% size of shareholder holdings (direct or through related parties), above which their owners are considered large shareholders. It is assumed that above this threshold there is a control according to the OECD methodology, which can be found in the Bulgaria Accounting Act as well.

It is noteworthy, that Bulgarian legislation requires disclosure of any 5% or bigger voting bloc, since there is an understanding that the underlying interest cannot be treated as independent. That is the reason, to monitor how many directors have such interest in the firms controlled and managed by them.

True, our methodic poses a less strict requirement than the legal one for detecting the substantial interests, but it is more realistic, since it reveals interests that are captured more easily and hence, that are more emphasized. This difference in the approaches leaves specific trace on the results, which show methodologically determined lower presence of influential shareholders among the board members than the real one, but this presence is more categorically outlined.

The study produced the following results:

- Among **two-tier boards**, only about 12% of the members of the supervisory boards and less than 1% of the members of the management boards are also shareholders with stake larger than 25% in the capital of the firms they control or manage.

- Among **one-tier boards**, more than 20% of the members of the boards of directors are large owners, by 25% criterion.

The results, even for board of directors, are plausible, since these are large firms and an exposure of 25% share in the ownership is not very often, and also they comply well with the data of the pilot study; we got, then, 11.76% for the supervisory boards and 1.52% for the management boards, and 35.54% for the single-board firms.

The average number of large shareholders in a board of directors is 1.83 persons in the current study against 1.79 in the pilot one. For two-tier boards, the figures are 2 persons now against 0.75 in the pilot survey (**supervisory**) and exactly 1 person in both studies (**management ones**).

The third cross-cut of the mentioned problem concerns the presence and degree of “connectedness” of the members of corporate boards of one company to positions on the boards of other firms, including related ones.⁸

The results for *two-tier firms* show (case of *supervisory ones*):

- 51% of their members are in management bodies of other firms as well
- 44% of their members are in management boards of *related* firms.

When looked firms’ distribution, 65% of all firms in the sample have Supervisory Board-members, who also sit on governing bodies elsewhere; if taken just related firms – the corresponding figure is 60%.

The results for *management boards* show, logically, lower degree of “connectedness” of their members to governing seats in other firms. Namely:

- 42% of their members are in the governing bodies elsewhere as well
- 33% of their members are in the governing bodies of related firms.
- From the other perspective, “multi-board directors” are present in almost 67% of all firms in the sample, and if taken just related firms – within little less than 48% of the firms in the sample.

For *one-tier firms* the data of the boards of directors are the following:

- 39% of all directors on the board of directors occupy positions in the boards of other firms as well
- 27% occupy such position on the boards of related firms.

⁸ When the process is bilateral, the phenomenon is known as interlocking directorship.

Distributed by firms these results are respectively 72 and 52% of the *single-board* firms in the sample, provided valid answers.

It seems quite normal that the directors' "connectedness" *only to related firms* is lower than the analogous one with firms in general for the whole sample.

From the other hand, it is logical the highest figure refers to the one-tier firms; and in cases when the firms are not related each other the figure for "connectedness" reaches even 2/3 of all members of the board. Even that this does not contradict the law, since the companies are not-related formally, the figures suggests necessity of further studying of the principles of "connectedness" adopted in Bulgaria, as well as the reasons for such "binding together" of the boards of directors.

The observation, that the management boards show generally lower values than the supervisory ones is also compliant with overall logic of the governance. This is explained by the routine of the functions of the management boards, which have more limited time and generally lower position in the firm, which prevents them from being involved in many management combinations. At the same time it is worth noticing that for the management boards these numbers are quite high.

Compared with the pilot study, when observing the "connectedness" indicators only as share of all directors, but not as distribution among the firms, the current data are definitely higher:

- For the *one-tier* firms the result is – little less than 35% of "multi-board" directors' presence (respectively, 31% – only in the boards of related firms).
- For *two-tier firms* (both for supervisory and management boards) the results are about 25% in the pilot study, with slight variations depending on whether there was or was not a formal relation between the two firms.

8. Independence of the Bulgarian boards

This section in the study contains characteristics of fundamental significance, since it shows to what extent the current state of the Bulgarian boards satisfies one of the most important specifics of the contemporary corporate control and governance, namely the presence of sufficient in quality and quantity representatives of the society, of the general public, in the governing bodies of the public companies. Aphoristically, the aspect emphasized here shows how public are the Bulgarian public companies.

The actual legal norm requires at least 30% of the board-members to be independent, which is a good guarantee for ensuring an outsider view on the activity of the firm, which is supposed to be useful for small, individual and minority investors in the public company. This will make the firm attractive to the potential (including foreign) investors and in this way will be a base for its actual and active publicity.

The other moment concerning the issue of independence is its definition; the study uses complex definition, which defines as independent regarding a studied firm the people, which:

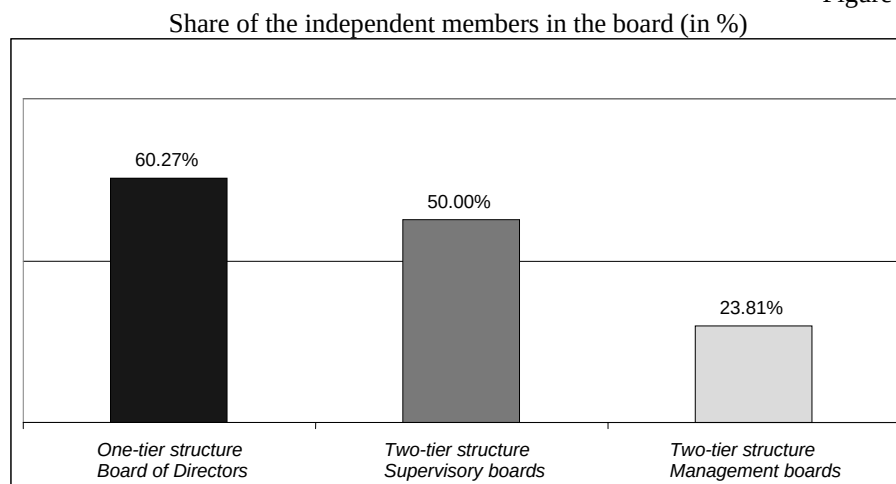
- a) Are not its employees
- b) Are not in long trade relations with it
- c) Do not own 25% (or more) of the votes in its General Shareholding Meeting
- d) Are not in the governing bodies of firms by b) and c)
- e) Are not related parties with other member of its management bodies

This definition is in accordance with the OECD requirements and gives quite clear wording without contradicting to our domestic legislation. For instance, the 25% threshold is set also in the Bulgarian norms as a bottom line for existence of control. Later, requirements c) and d) actually mean that independent is only a director in a firm, who does not exercise direct control over it or through a firm, which in turn, controls 25% of the capital of the firm in question.

At the same time, the world practice is still ahead and sets the condition for lack of control also in the cases, when a director is a director in a subsidiary firm, since both are affiliated and therefore his interest in the subsidiary firm by induction is not independent in the mother-firm as well. Besides, the world “best” practices count also the time for being member of a certain board. Though, not unanimously, it was approved that after 7 years spent in a certain firm, its directors should not be considered anymore as independent concerning the firm, since they receive different privileges, bonuses, pension options and other, which make them more or less dependent on their interests. Hence, the results from the study should not be considered conclusive. It is assumed that the actual “connections of dependence”, which can emerge between a firm and its director can be even more various, including even some undisclosed. Still, this study provides, at least by now, the only attempts to verify this “connections” in Bulgarian boards with the all qualifications, which can be made.

Our data showed 50% and less than 23% share of the independent members in the *supervisory boards* and, respectively, in the *managing boards*, and almost 60% – in the boards of *single-tier* firms.

Figure 1



Source: own calculations based on data from the study

The results, except for the management boards, are probably over-estimated, because of the reasons mentioned in the previous section, as well as because of the presence of a substantial percentage of invalid answers (20% of the answers for *supervisory boards* for example). Compared with the pilot study – 34% for boards of directors, 35% for supervisory boards, and 29% for *management boards* – these results show development in two directions:

- 1) On one hand, the pilot study was realized right in the period after adopting the requirements of independence and not all firms would succeed to implement it in practice. At that time 47% of board of directors did not state independent members at all; now this number is 39.7 of the valid and 36% of all single-board firms in the sample.
- 2) On the other hand, the increase of the share of independent members in all boards is a reflection also of the whole process of increasing transparency and disclosure of our public companies.

Such statement finds support as well from the great number of answers provided about the coincidence (actually non-coincidence) of the persons performing both functions of **Chairman** of the Board of Directors, (resp. of the Managing Board) and of the **CEO**. The study found such non-coincidence in almost 65% of all cases, which is not only evidence for good CG, but it is also an indirect proof of increased degree of independence, since the separation of the two functions means generally an opportunity of the executive directors to distance themselves from the direct shareholders representatives. And vice versa, this guarantees a certain freedom of the decisions of the Chairman of Board of Directors (resp. Managing Board) from the current situation in the firm in any given moment.

In order to evaluate how independent are the decisions made by the boards, we use two “*perception*” indices, constructed to determine the influence over them of the two potentially strongest “related parties”: that of the large shareholders and that of the managers. Figure 3 gives evaluation of the respondents on standardized scales; the values shown below the columns).

Figure 2
(In)Dependence of the decisions of Board of Directors, respectively Supervisory Board



Source: own calculations based on data from the study

The clearly outlined in both indexes domination of intermediate answers confirms the presence of sufficient number of independent directors in many of the boards. At the same time, the presence of small group of boards (17-25%) is easily detectable, where the two “most related parties”, in terms of corporate governance, (the large shareholders and the managers), are able to exercise their power over the corporate activities virtually unrestricted by the mediating role of the independent directors.

It is noteworthy another fact, in the analysis of the behavior of the managers, the cases of strong interference by them are more explicitly presented than the cases of such interference by the shareholders, i.e. the shareholders are more often inclined to restrain from interference than the managers in the work of the boards. Moreover, the total number of answers with values 4 and 5, exceeds the total number of those with – 1 and 2, in the case investigating the influence of the large shareholders, which shows, as a whole, their more moderate behavior in the corporate control.

Of course, we should not exaggerate this conclusion, since the managers themselves are appointed by the large shareholders (in some firms there are even quotas). Nevertheless, it is an evidence of “*complying*” behavior of the large shareholders, keeping in mind the world practice corporate governance mechanism: all shareholders decisions to go through the board (and not directly) and to be conformed with the independent directors.

Table 5 gives a good opportunity to “verify” the given so far answers, introducing besides “perception” replies, a piece of factually checkable information. We asked the respondents, have their companies introduced norms guaranteeing the opportunity of the board-members to sustain their independent opinions without negative consequences about their position in the firm.

Table 5

Formal protection of “independent” opinions of the Board members

	Frequency	Percentage
Yes, we have already approved such decisions in the Articles of Association	15	14.71
This opportunity is discussed but for now it is not approved	18	17.65
No, this question is not on the agenda for now	43	42.16
The problem is not actual due to insignificance of the independent directors in our firm	26	25.49
Total valid answers	102	100.00

Source: own calculations based on data from the study

Logically, the share of the answers showing presence of this “real” independence of the managers decreases. As it is shown, only less than 17% of the firms have in their articles of association norms, guaranteeing the free defense of positions by the independent directors, and another 16% will probably introduce such requirement. At the same time, quite sobering is this ¼ of the firms, which without hesitation confirm the revealed above information that for them the independence is still, far from the reality.

Although, the neutral answers are more than those in the previous analysis (more than 40%), they are still the same as importance and support the statement, that in the majority of cases there is “*independent presence*” of directors, but its position is not explicitly confirmed.

9. Identification and resolving of conflict of interests

One of the most interesting and most actual issues of the contemporary corporate governance is whether and how is revealed the presence of conflicts of interests in them. The actual best practices in the European Union require disclosure of information for the cases when the board-members of a firm have vested interests in a business partner firm; or their family-members are in similar position. Or they are involved in decisions for acquisition and takeover of firms, in which they have holdings or by some other way are related to both parties of a deal or possess an insider information, which make their position favorable of a certain decision.

All these and similar cases of conflicts of interests are more or less elaborated in the relevant legal norms of the European countries and require appropriate disclosure. Common rule is that after announcing the event, usually to the relevant corporate board and/or GSM, there are applied some procedures for their resolving. Most often the person subject of the conflict restrains from voting in the specified deal or the deal is rejected (Directive, 2003/125).

The adopted in Bulgaria text requires avoiding conflicts between the interests of the board-members and the interest of the company, and if they occur – disclosure to the relevant organ and non-participation (plus non-interfering) on the other members of the board in making decisions in these cases (LPOS, 1999). Nevertheless, the practical procedures identifying and treating the conflicts of interests are left to the firm articles of incorporation.

That is why the study set this problem as one of the most actual questions of our accession to EU concerning corporate governance. The received answers are summarized below:

- We have detailed assigned procedure – 23.08%.
- The procedure is not assigned but there is a practice – 14.42%.
- There is no practice in such area – 4.81%.
- This problem is not in the agenda – 57.69%.

There is a presence of quite large number of firms, which have such procedure and/or prepare it; the accumulated result of the first two options is 37.5%. In comparison, the pilot study showed 35%, and just 7.5% were working procedures and the other – would-be. Now we can see, that many of them are already adopted, though there is still something to desire. Analogically, the share of the firms, which reject or have no such a practice, has dropped from almost 70% to 61% in the last few years.

10. Functions of the corporate boards

The functions of Corporate Boards are various and depend on the firm's discretion. Although, all large public companies face the same problems, the ways they solve them are far not from being standardized. Moreover, these functions practically cannot be regulated. At the same time they are strong marks about the development of the process. Thus, besides the wide-spread like strategic planning, monitoring of management performance, there are some, which develop under the influence of the contemporary best practices for good corporate governance. And, namely the latter are most likely to be subject of influence in the EU-accession process; that is why our study tries to define the degree of their development.

Nevertheless, the attempt to catch the latest development about the most sophisticated functions, the present study reports all performed functions. Thus, it creates a picture showing the dynamics of the process rather than a *fact complete*.

The observant reader has perhaps, already guessed, what a huge difficulty is the analysis of this section of the activity of the modern corporate boards. Besides the variety, which has to be restrained in an inevitably frame, the issue of quantifying and comparing of these functions is a serious challenge.

With the important exception of the already mentioned pilot survey (Tchipev, 2002), which differentiated to some extent, the study presented here is the only known to us study for Bulgaria in the field; thus offering solutions, which are necessarily initiating, but inevitably bearing all the possible shortcomings.

The methodology was developed in a dialogue within the *OECD South-East European CG Roundtable* and it is based on a few elements. Most important, the clusters of functions are summarized following the approach applied in OECD principles of corporate governance.⁹ There, the functions are recommended, but not mandatory and cover a wide range of important activities, more or less embedded in the *corporate boards*. Their character is quite substantial and their observance them does not seem to create a problem for a standard company.

After grouping, the functions are ranked by significance as a result of the answers of the respondents, the function with highest frequency of appearance in the responses has highest rank, and the rest are ranked accordingly with the decrease of the answers mentioning them.

The answers of the respondents refer to the functions performed of the relevant board (or boards) twofold: a) whether the function in question is formalized, i.e. whether it is included among the board responsibilities by a written document (Statutes or else), and b) if not, whether it is still considered significant by the Board, i.e. whether it is supposed to be performed, though without formal sanction.

This, rather complex, methodology aims to identify whether the Bulgarian public firms are ready to expose, to make transparent and respectively to allow for debate their activities, thus, ultimately, **subordinating** them to their shareholders.

The results from the direct answers are presented in *table 6*. They show, first, that the function referring to the *corporate strategy development* is ranked 1st, i.e. the largest number of formalized cases. It is followed by the *overseeing of the relations with shareholders, regulatory bodies and the society*. Third is the classic function of *monitoring of the overall governance*, aiming ensuring the most basic essence of the firm, *its effectiveness*.

The functions so far, can undoubtedly be determined as more or less standard and traditionally performed, referring to the main activities of the firm: optimizing

⁹Section V of the OECD (1999).

against the most important factors of its existence, including the shareholders. They also strive for achievement of that needed market effectiveness and corporate strategy. This is most clearly seen for function ranked 1, which is *par excellence* embodiment of the supreme governance of the most important corporate events.

Table 6

Ranging by significance of the functions of the Bulgarian corporate boards

Written, i.e. formalized functions	Rank	Frequency
Monitoring* and guiding corporate strategy , major plans of action, risk policy, annual budgets and business plans; setting performance objectives; monitoring implementation and corporate performance; and overseeing major capital expenditures, acquisitions and divestitures.	1	76
G Overseeing the process of disclosure and communications	2	67
F Monitoring the effectiveness of the governance practices under which it operates and making changes as needed.	3	64
E Ensuring the integrity of the corporation's accounting and financial reporting systems , including the independent audit, and that appropriate systems of control are in place, in particular, systems for monitoring risk, financial control, and compliance with the law.	4	61
C Reviewing key executive and board remuneration , and ensuring a formal and transparent board nomination process.	5	61
B Selecting , compensating, monitoring and, when necessary, replacing key executives and overseeing succession planning.	6	58
D Monitoring and managing potential conflicts of interest of management, board members and shareholders, including misuse of corporate assets and abuse in related party transactions.	7	36

Source: own calculations based on data from the study

Not until Function #4, one can speak about a relation to the good corporate governance in its own specific sense; the *disclosure of information* is a primary mechanism for ensuring transparency and predictability of the company's activity for the sake of interests of all its shareholders.

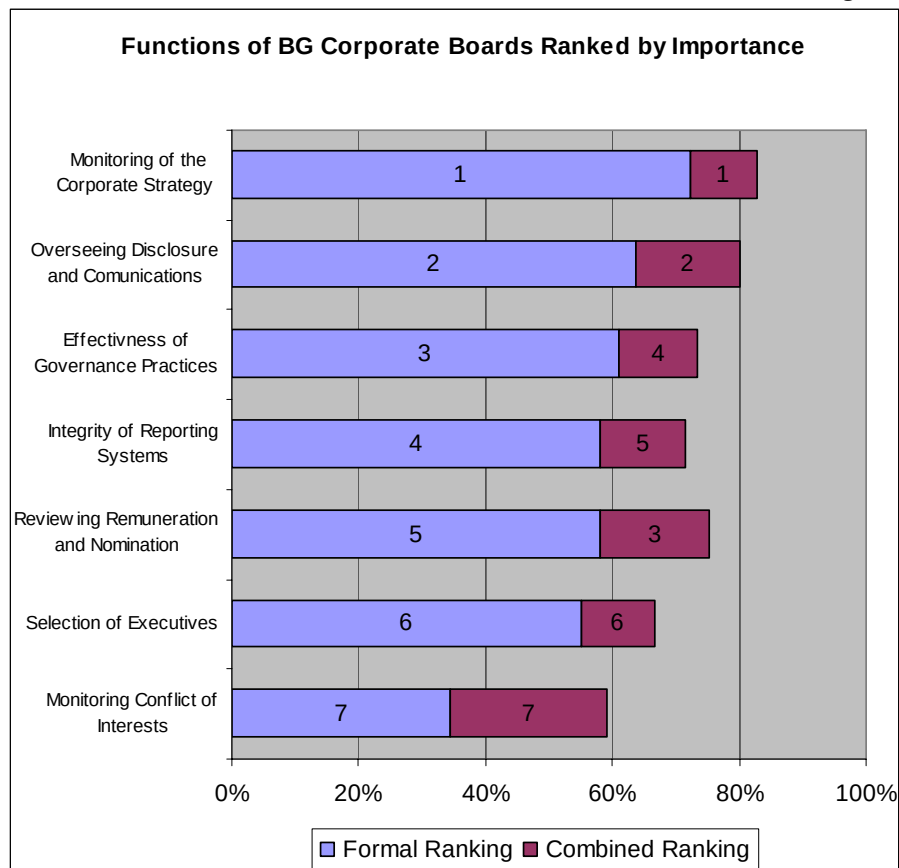
At the same time we have to mention that this function is "*imposed*" from outside and hence, it is unavoidable for the firm. The whole procedure of who, in what case, to whom, how soon and by what channels discloses corporate information is written in most details in laws, ordinances and corporate codes for good corporate governance. So the presence and relatively high place of this function is a good, but not decisive attestation of progress in the analyzed field.

The function of *control of the remuneration of the executive directors* and other members of the boards, *their selection* and when necessary – their *replacement* is far more important and substantial for the corporate governance. And of course, the function of *solving the conflicts of interests*.

As figure 4 shows, these functions are not only far behind the others, as frequency of formalization, but even as informal preference; as a result of which, their combined ranks are also low (In combined ranking the supposed, though not-formalized functions are added to the formalized functions, in order to get a more complete picture.).

* The text in bold form short name of the function, used in figure 4.

Figure 4



Source: own calculations based on data from the study

The only case of switching the places as a result of added combined ranks is the function of *control of the remuneration of the executive directors* going up to the third place on the scale, thus pushing down two of the more conventional functions. Especially unfavorable is the position of the *Function of management the conflicts of interests*, which not only is on last place as formalization (little less than 1/3 of the cases), but it is at the same place even after combined ranking.

This shows that the most sophisticated functions concerning terms of working governance and transparency of the CB actions remain considerably underestimated. It also shows the lack of explicit understanding of the danger and seriousness of emerging conflicts between the interests of the firm and those of its managers.

Still, we can say, that the accession of Bulgaria to the EU plays a positive role, since, with the exception of the latter, all other functions have meaningful values (and formal acknowledgement) in more than 50% of all cases in the sample.

When compared, they almost completely repeat the ranging in the pilot study, except only for the functions of *controlling of the remuneration of the executive directors* and of *selection*, which have switched places there.

The level of significance in the pilot study, was a little higher; Function #1 had value of over 90%, and the last one (rank 7) – over 40%. The drop, however, is due to the changed methodology in the current study, where for the first time we used the technique of combined evaluation, and that is why we referred the positive answers to the whole sample and not only to the valid cases, as it was in the pilot study.

11. Diversification of the activity of the corporate boards through establishing of board-committees

One of the important ways for development of the corporate governance in our accession to the EU is enrichment and specialization of their activity through establishment of special committees. These committees have a task to perform certain activities, which are normally in the area of the boards. The difference is that there is:

- Specialization of certain number of members in certain activities;
- Increase of the transparency, since they plan and report their activity usually to the boards, but often to the General Shareholders Meetings as well;
- Institutionalization and in this way decrease of the subjectivity of the made decisions.

In this way, the committees become an important instrument for introducing the best CG practices of the European Union in Bulgaria. Their introduction is new neither for the EU nor for the Bulgarian practice. The new is that applying the OECD recommendations the process becomes organized and hopefully more decisive.

Our study showed that some of the firms apply more or less systematically this European (and world) practice. Table 7 shows the results.

Table 7

Bulgarian Corporate Board Committees

Committees	Number	Share in the sample	Average number of members	Evaluation of their effectiveness
For strategic planning	2	1.90	3,50	4,00
For audit	15	14.29	3,53	3,76
For payments	1	0.95	3.00	3,67
Other	11	10.48	3,67	2,09
Total	29			
Without committees	75	71.43		
Total valid	104			

Source: own calculations based on data from the study

Almost 28% of the boards report application of those practices, which is evidence of a good start. Unfortunately, almost half of them concern again a routine and required legally operation, namely the choice of auditor, who will certify the annual report to the General Shareholders Meeting (GSM). This shrinks a lot the field of this modern CG practice and gives it a supporting role.

On second place with about 7% of all practicing companies are the ones establishing planning committees for supporting the management in setting and reporting its goals concerning the effective governing of the firm.

Committees for determining the remuneration of the executives, which are considered the most contemporary and best practice in this relation, exist only in 3-4% of the firms. Committees for selection and nomination of the members of the boards and executive directors do not exist at all. The latter is the best guarantee anywhere in the world for objectification of the process of a choice of business leaders and the most powerful restraint against the corruption in this field.

Unfortunately, the results are worse (even by little) than the pilot study, where about 33% of the firms showed such practices, but again there is certain incomparability of the results, since then we were interested in the number of committees, and now we are interested in the number of committees applying the practice. However, the practice at that time was also mainly about the auditing and planning committees.

The only positive moment for now is in the presence of considerably large number of so-called other committees, which deal with:

- specialized branch problems (particularly useful for the holdings), including the sectors of company's investments;
- the changes of the legislation;
- technical issues;
- management of the investments;
- risk appraisal.

As a whole, those new forms of committees count over 10% of the sample and over 1/3 of all committees. This diversifies and enlarges the practice, and it is definitely a positive moment of the accession process.

The evaluation of their effectiveness logically counts for an average mark, with slight prevalence of higher marks for the widest distributed and most routine form of committee, that for planning. The low marks of the committees dealing with new functions are a little strange, but it is probably determined by the lack of experience. The average size of the committees ranging between 3 and 4, is also plausible, having in mind the small number of all members of our corporate boards.

12. Evaluation and compensation of the activity of the corporate boards

One of the most important characteristics of the corporate boards in the context of the improved European CG practices concerns the ways, in which they evaluate the activity of the boards as a whole and of their members in particular.

The applied methodology here deals with some important points:

- First, the beginning of that analysis concerns the presence and form, in which they perform the evaluation of the activity of the management organs.
- Second, the next section aims to determine only the place and work of the executive directors.
- Third, the goal is to reveal the presence of a connection between the remuneration of the executive directors and the firm performance.
- Fourth, the goal is to determine the presence of a system of complementary to the main payment privileges and bonuses, which will allow to judge whether the activity of the executive directors can be stimulated more complexly, which is a world trend in the good CG practice.
- Last, an important characteristic of the evaluation of corporate boards concerns the relation executive – non-executive directors, and that is why the study tries to answer the question “Is there sufficiently strong interest in the independent directors to act effectively and really independently?”

These main points of next analysis are added by an attempt to see what is the practice concerning the level of compensation and whether there is an attempt to improve the qualification of the directors.

Concerning the evaluation of the activity of the governance bodies as a whole, the results are as follows – 88.57% of the whole sample state that the evaluation is done only at the Annual Meeting of Shareholders. Only 2% state that the evaluation is done only when mandate of the relevant boards expires, but 9.5% state that there is no practice of direct evaluation of the boards, which means that the only evaluation is indirect through firing or ending the term of somebody.

To complete the picture, we set a second section in the study, where we elaborated the question only for the executive directors and we were interested whether they report regularly their activity for the period to the Board of Directors, respectively the Supervisory Board. The idea was to see, whether there is some stricter form of control besides the mandatory report to GSM. Of all companies in the sample 75% stated that there is such a form, which is very encouraging practice. Another 7% stated that the control organ monitors few indicators of the activity of the firm (like volume of sales) and based on them evaluates the activity of the executive directors.

Only in 18% of the cases there is no such practice or they state that the only control is through GSM. The number is not so high but we should have in mind that the control performed through GSM is quite formal; at these meetings, the majority dominates, which usually choose the executive directors and know their activity through information channels, different from the official report.

That is precisely, why the European-recommended-practice includes alternative forms. Even when they are indirect, like monitoring some benchmark numbers, they are still more effective than the total formal report, since they make some obligatory criteria explicit. And, the evaluation of the activity of the directors can be done even without a special report from the simple comparison of the result with the benchmark.

The picture of our study is enriched by a self-evaluation, which our respondents give for the activity of their board. It is a positive one – the excellent evaluations are almost 50% and another 44% give a good mark, which is not surprising and those answers could be dubbed as prejudiced, or even moderate (having in mind that they are not 100% excellent), but it cannot be base of a learned conclusion.

For the third point of analysis, we got the following results – over 34% of the respondents confirmed presence of a relation between the effectiveness of the firm and the size of both elements of the compensation for the top managers (the main one and the additional bonuses). Another 23% state that the main one is fixed and that the bonuses depend on the results. Here come the sobering ones – 42.4% state that their firm follows a policy of fixed payment. The last result is really quite scandalous one, since it speaks of a system, where the considerably strict control over the executive directors, stated above, does not lead to any sanctions for them.

Concerning the bonuses, the results are confirmed to great extent. Besides the 27% of the boards without any bonuses, another 44% – have only monetary bonuses, which after all is nothing else but paying part of the salary in another form (most often tax deduct), but it is far from the world best practices in the area of the corporate control and governance.

Only 1% of the board-members receive corporate securities for their good work in the firm; 5% practice other benefits and privileges, like payment of the housing rentals, education, etc. A little surprising, and perhaps, encouraging, 23% state that they practice giving a mix of bonuses, different in different situations. However, it is difficult, to see a break in the traditional model of rewarding in this statistics.

The last essential result of this aspect of our study concerns the relation executive – non-executive director regarding the level of payment. The goal of this recourse is to know whether and how the firm differentiates its attitude regarding its independent directors. The world practice strives to eliminate the existing differences and to impose an equal treatment of both groups of directors. In our cases only 30% of the firms perform a policy of eliminating the differences, and another 25% think that this difference should not exceed by more than 30% the average payment of the non-

executive directors. Again, the discouraging 46% state an unequal treating of groups of directors.

The last issue, which is rather an additional brush stroke, concerns some idea of the real level of remuneration of the board-members in our sample. It is interesting that we got plausible answers, though not statistically significant. Except the normal 54%, who “have no right” to give such answers, 28% pointed out an average firm salary multiplied three times, 13% – between 1 and 3 times, and only 5% – 5 and more than 5 times; in one case it is explicitly stated that it concerns only executive directors and that the difference between them and the others is more than five times. Actually, the column “Other”, quite surprisingly, contains the detailed answers from the above, which show an important information for different levels of remuneration, but in their majority they are not very high compared with the other specialists and qualified personnel of the firm.

13. Conclusions

As a whole, the changes occurring in the Bulgarian corporate boards in the process of accession to the EU give opportunity to summarize their degree of enhancement and of adjustment to their European partners.

1. Concerning the tier-structure of governance: Bulgarian boards use both known world systems in a unique mix, with domination of the American one, but with a lot of involvement of the German one. At the same time, there is no clear distinguishing principle when and why each of them is being applied. This leads to compromises in the system as a whole. The preferences to one-tier system in Bulgaria because of its lower costs bring risks for the independence of the non-executive directors.
2. Concerning the size, Bulgarian boards, probably because of striving the lower costs, are close to the bottom prescribed limit, which also distance them from their European partners, since it lowers the level of transparency in their work. Additionally, it is an obstacle to the development of specialization among the members of the boards and to establishing permanent committees at them.
3. The educational and qualification requirements follow strictly the legal base, i.e. they are again at minimum standard level, i.e. there are no specific obstacles to occupying positions except criminal past or previous membership in bankrupted firm, and only for certain term. Probably it is the reason why we can still see cases portrayed by media of board-members at teenaged age, with vision rather for show business than for corporate governance. However, as stated above, the world practice rarely impose mandatory norms on this issue and all depends rather on the maturity of the firm.
4. Although many of the members of the Bulgarian CB are “complementary connected” [“related”] either with the firm they govern, or with other related firms, we can say that they not differ much from the European norms; Bulgarian CB

follow the legally imposed norms and we cannot say this “connectedness” restrains their objective governance. At the same time, we should not forget that each “complementary relation” has risks and often create conflicts of interests.

5. The number of independent members of the Bulgarian boards is very similar to the European norms. There is an improvement also concerning our previous study and this is quite encouraging result. At the same time, the issue of the quality of this independency is open – there are not enough guarantees whether the members can pass independent decisions and whether they are sufficiently protected in this case.
6. The emerging conflicts of interests in Bulgaria, though already placed in the agenda, are yet not enough dealt with and rarely the corporate boards have strict rules and procedures for solving them.
7. Quite substantial problem of the Bulgarian corporate boards is their functioning. Although their functions have diversified significantly in the process of accession to EU, the classic functions of strategic supervision and control, audit, planning, etc. are still overwhelming. Only few of them consider sufficiently significant the fight for avoiding the conflicts of interests between their members and the firm as a whole. Also, only few have control over the nomination, selection and remuneration of their members, which is considered a very important contemporary characteristics. There is a lot to expect in their functionality from the Bulgarian boards.
8. The accession process has confirmed and developed the practice of the Bulgarian boards to establish their specialized sub-structures for solving certain questions. At the same time, these committees are often standard and mandatory structures dealing with the audit, planning and to a small extent work for increasing the public access and transparency in the processes of paying the top managers, its forms and level.
9. Practically the same conclusions are obtained, when we went into the details of the processes of compensation itself: predominance of traditional forms, lack of sufficient control, lack of stable binding of the firm performance with the remuneration, predomination of traditional pecuniary bonuses and almost complete rejection of the use of shares, bonds and other diversified forms of compensation, typical for the public enterprises. Also, a discriminating attitude to the independent members regarding the compensation, which can stimulate their activity, is revealed. In the same direction acts also the considerably low total level of compensation of the members of those boards, imposing this way, the idea that the main component of their incomes comes from their functioning in other quality. The latter bears moral hazard for unbiased governance of the firm in favor of all its shareholders.

To summary, the conducted detailed study of the practice and state of the Bulgarian corporate boards revealed an active and adapting behavior of Bulgarian public and close to them companies towards establishing a practice, which is better and more

responsible both for its shareholders and for the public. At the same time, we have to admit that this process is not complete yet and there are many things to desire in this direction. The adoption, in the end of 2007, of the first in Bulgarian National Corporate Governance code added a further positive influence.

References

- Backhaus, J., Stephen, F. H., and Tchipev, P.** (2003) (guest eds.) Mass Privatisation in Central and East European Countries. – *Journal of Economic Studies*, vol. 30, No 3/4.
- Bakurdiyeva, R.** (2007) Restructuring and Social Responsibility of the Firms in Bulgaria, Institute of Economics at BAS (mimeo).
- Milanova, A.** (2006) Firm Culture and Forming the Economic Structures in Bulgaria. – In: Genesis of the firm culture in Bulgaria, M. Drinov.
- Mintchev, Petkova, Tchipev and Boshnakov** (2007) Public Enterprises and Development of the Stock Exchange in Bulgaria, Sofia, M. Drinov (forthcoming).
- Petkova, R, V. Mintchev and P. Tchipev** (2000) Structure of Corporate Control in the Enterprises of the Mass Privatization. – *Economic Studies*, vol. IX.
- Prohaska, M. and P. Tchipev** (2000) Establishing Corporate Control in an Emerging Market: Bulgaria, Center for Study of Democracy Reports, No 8.
- Directive 2003/125/EO** of the Commission on 22 December 2003 for applying Directive 2003/6/EO of the European Parliament and Union concerning the fair presentation of investment recommendations and announcing conflict of interests.
- Petrarov, S.** (2003) Mass Privatization in Bulgaria.
- Tchipev, P.** (2005) (ed.) Corporate Governance in Development 2002-2004, Sofia, Center for Study of Democracy.
- Tchipev, P.** (2004) Corporate Control in Bulgaria: Convergence, Divergence and European Choice, Sofia, GorexPress.
- Tchipev, P.** (2002) Corporate Control in Public Enterprises in Bulgaria. – *Economic Thought*, vol. XLVII, No 6, p. 48-68.
- Tchipev, P.** (2002) (ed.) In Search for Mechanisms for Better Corporate Control. Proceedings, Sofia, Center for Study of Democracy.
- Tchipev, P.** (2001) State and Development of Corporate Control. – In: Harmandjiev, E. (ed.) Bulgarian Economy – Problem State and Perspective Decisions, Sofia.
- Tchipev, P.** (2001) Does Bulgarian Privatization Lead to Effective Corporate Control?, Novo Vreme.
- Tchipev, P.** (2002a) Moulding Corporate Boards: the Crucial Issue of Corporate Governance in Bulgaria; OECD, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/9/2482789.ppt> [electr. pub].
- Tchipev, P.** (2002b) Enforcement of Corporate Governance Disclosure, EAEPE, (CD-rom publication).
- Tchipev, P., Backhaus, J. and F. Stephen** (1998) (eds.) Mass Privatisation Schemes in Central and East European Countries. Implications on Corporate Governance; GorexPress.
- Tchipev, P.** (2001), Concentration: The Picture of the Corporate Control in Bulgaria. - In: Becht, M. (ed.) Corporate Europe, vol. II CEE Countries (mimeo).
- Tchipev, P.** (2001) Ownership Structure and Corporate Control in Bulgaria, OECD, Paris, (www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018912.pdf) (electronic publication).
- Tchipev, P.** (2000) Structure of Corporate Control in the Enterprises Privatised through Mass Privatisation. In: Prohaska, M and P. Tchipev. Establishing Corporate Governance in an Emerging Market: Bulgaria, Centre for Study of Democracy Reports, No 8.
- Law on Amendments of the Law on Public Offering of Securities (2001)**, Sofia.
- OECD** (1999), Principles of Corporate Governance.
- Rules and the Regulations of the Bulgarian Stock Exchange (2001)**, Sofia.

SUMMARIES

Georgi Shopov

THE BULGARIAN PENSION SYSTEM (design, pre-reform and post-reform financial status)

The scientific objectives of the presented study are: (i) to provide an analytical overview of the main characteristics of the Bulgarian pension reform; and (ii) to present its financial aspects related to the pre-reform and post-reform deficit of the PAYG pillar. Several conclusions regarding the background, parameters and financial status (current and projected) of the Bulgarian pension system are summarized. Recommendations concerning the implementation of a mechanism for a regular external monitoring and evaluation of the pension system's development respecting the provisions of the adopted National Strategy and the necessity to develop a new National Strategy for the further improvement of the pension system are suggested as well.

JEL: H53, H55

Dochka Velkova

CHANGES IN THE PUBLIC PENSION SYSTEM AND THEIR IMPACT ON THE LABOR MARKET

The objective of the study is to analyze and evaluate the impact on the labor market of the changes in the following parameters of the public pension insurance system in Bulgaria: (a) conditions for access; (b) incomes from pension; and (c) pension insurance installment. The set research tasks are:

1. Systematizing the theoretical aspects of the links and the impact on the pension insurance system and labor market.
2. Making an analytical review of the changes in the chosen parameters of the pension system.
3. Analyzing and evaluating the impact of the changes in the selected parameters of the pension system on the labor market in Bulgaria in the period 1999-2005.
4. Formulating conclusions on the influence of the analyzed changes in the pension insurance system on the labor market in the period 1999-2005.

Discussed is only the impact of the pensions for work time and age, provided to people who have worked in conditions of third category labor, excluding some specific categories of people like military staff and teachers. These cases in their essence are a form of early retiring.

JEL: H55, J26

Iskra Beleva

IMPROVING THE ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE LABOR MARKET IN THE CURRENT CONDITIONS

The study discusses the administrative organization of the labor market in Bulgaria from point of view of its structure, functionality, management and capacity. The study makes a review of the scientific discussion regarding the place and role of the institutions and the labor market, in particular for increasing the effectiveness of the economy. The analysis of the structure, functions, management and capacity of the administrative system of this market from point of view of the contemporary dynamic social-economic changes allows formulating many recommendations concerning the changes in the mentioned areas for improving its administrative service.

JEL: J08, J53

*Aysan Şentürk
Emin Atasoy*

COMPARISON OF THE ACCURACY OF THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX WITH A DISCRIMINANT ANALYSIS IN THE MEASUREMENT OF HUMAN DEVELOPMENT

The present study aims to evaluate the success of the classification made in the Human Development Report (HDR) by means of a discriminant analysis. The report, prepared in the framework of United Nations Development Programme (UNDP), reflects the socio-economical development level of countries worldwide. The results based on the data provided in the HDR (2006) indicate that a classification done by a discriminant analysis has a great success rate.

JEL: O15

*Pobeda Lukanova
Irena Zareva*

REQUIREMENTS TO THE SYSTEM OF EDUCATION AND PROFESSIONAL QUALIFICATION

The paper systematized the main EU requirements concerning the development of the education, professional qualification and learning through life. The systematization is done from point of view of their content, as well as the logic of their changes. The study discusses the substantial changes in the normative base and main institutional structures in these areas in Bulgaria. On this bases are outlined the more important achievements, gaps and problems in the country.

JEL: I20, I28

Nina Koteva

PRODUCTION SERVICES IN AGRICULTURE – STATE AND DIRECTIONS FOR DEVELOPMENT IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

The main challenges in the process of European integration concern increase of the competitiveness of the economic entities. This imposes the necessity of creating a developed market of capitals, land, goods and services in the agriculture.

The system of production service is a separate, integral part of the common system of the agricultural production. In theoretical aspect the paper outlines the range of the production service, types of service. Mentioned are the main factors, determining the development of the system.

The change in organization and management of the production service is determined by the organization-economic restructuring in agriculture regarding our accession to EU, the opportunities for adapting to the changes of production-economic conditions, the adequate counteraction to the threats and the use of the favorable opportunities the business environment provides.

The paper studies different organization forms of service area, seeking for an answer to the question to what extent the business opportunities of each of them meet the requirements for successful actions on the target market. On this base the main direction for development of the service area – improving the technical level and organization-economic restructuring are drawn.

JEL: Q13, Q16

Plamen D. Tchipev

CORPORATE GOVERNANCE IN BULGARIA'S ACCESSION TO THE EU: CORPORATE BOARDS PERSPECTIVE

The pressure for change and synchronization in the accession process affected, practically, all the aspects of Bulgarian corporate governance (CG), one of them outstanding – the relevance and synchronization of the Bulgarian corporate boards (CB) to the European ones. The corporate boards' issues have a specific place in the CG problems. While, having its own significance, it penetrates all the other and reveals through them. Thus, all requirements for equal treatment of the shareholders happen through the actions of the executive and independent directors and all disclosures of information are carried out under the control and in the schedule of the Managing Boards, respectively Boards of Directors. The connections with stakeholders are completely in the domain of the Investor Relations Directors. This makes the knowledge of their adjustment in the Bulgarian accession to the EU crucial for assessment of the improved CG standards and this is the primary object of the present study.

JEL: G32, G34, G38, K22