

**Оценка на въздействието**

на

Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.” от Националната програма за реформи (2011-2015 г.)

## Въведение

Националната програма за реформи (НПР) на България за периода 2011-2015 г. беше изготвена в изпълнение на одобрената от Европейския съвет през юни 2010 г. Стратегия „Европа 2020“ и публикувана през април 2011 г. В документа са заложили шест групи фактори за устойчив растеж и пет национални цели. Национална цел 1 е достигане на 76% заетост сред населението във възрастова група 20-64 г. до 2020. Имайки предвид сериозния бюджет от национални и европейски средства, предвиден за постигането на тази цел, настоящата оценка на въздействието ще се опита да анализира адекватността и ефективността на предложените мерки. Отправната точка за този анализ ще бъде класическият подход за съпоставка на разходите и ползите.

Тук няма да се спираме в детайли доколко са ефективни различните мерки на пазара на труда според признатите изследвания по въпроса. Икономистите, изследващи пазара на труда, обаче, като цяло постигат консенсус по следния принципен въпрос. Субсидиите за наети безработни, които се отпускат на техните работодатели за частично или пълно финансиране на разходите за труд, са по-ефективни при намаляването на безработицата спрямо плащането на обезщетения за безработица<sup>1</sup>. Колкото по-кратък е периодът за получаване на тези обезщетения и колкото по-малки са тези обезщетения, толкова и стимулите за безработните за търсене и започване на работа са по-големи.

В България неотдавна беше премахнат таванът на обезщетенията за безработица (равен на една минимална работна заплата) и беше обвързан с осигурителния доход, получаван от безработния за последните 18 месеца преди загубата на работа. В момента безработните могат да получават обезщетение за безработица, равно на 60% от осигурителния си доход. Това обезщетение се получава за период от 4 до 12 месеца, в зависимост от трудовия стаж (т.е. колкото по-голям е стажът, толкова по-дълъг е периодът на обезщетение). Проблемът с тази промяна, приета през 2010 г. в разгара на икономическата криза в България и сериозно увеличение на безработните е, че тя не съдържа достатъчно стимули за търсенето на работа. Така например, би могло да се помисли за постепенното намаление периода на получаване на обезщетението за безработица с цел увеличаване на стимула за активно търсене на работа.

Друг основен проблем на програмите за заетост в българската практика е **липсата на последваща оценка на въздействието** след прилагането им за определен период, която да показва доколко са постигнати заложените цели и на каква цена. Би било добре НПР да представлява изключение от това правило, като в края на заложения времеви хоризонт (2015 г.) се направи експертен анализ на резултатите и отчет за похарчените средства. Този анализ ще подпомогне по-доброто планиране, целеполагане и избор на индикатори за успех за следващия под-период от Стратегия 2020 (2016-2020).

---

<sup>1</sup> Виж например, Dennis Snower, “The Simple Economics of Benefit Transfers”, Dale Mortensen “The Unemployment and Welfare Effects of Labour Market Policy: A Comparison of the US and UK”

## Мерки по Национална цел 1 – Общ коментар

В Плана за действие с мерките, заложен в Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.), присъстват общо 47 различни мерки, които имат отношение към постигането на Национална цел 1 и съответно на нейните две подцели:

- Намаляване на равнището на безработица сред младежите (15-29 г.) до 7% през 2020 г.;
- Постигане на заетост сред по-възрастните (55-64 г.) от 53% през 2020 г.

Като се има предвид, че общият брой на мерките в плана за действие е 189, видно е, че на целта за повишаване на заетостта до 76% е отделено сериозно внимание. Все пак трябва да се отчита и фактът, че някои от мерките, които имат връзка с целта за заетост, се отнасят и към постигането на други национални цели или фактори за растеж.

Прави впечатление също така, че срещу повечето от заложените мерки по целта за заетост са заложен необходимите средства (по оценка на правителството) от националния бюджет, от европейски структурни фондове или съвместно и от двата източника. Има само 14 мерки, по които не е заложено дори индикативно или минимално необходимо финансиране, като за две от тези мерки е сметено, че не изискват допълнително финансиране. В плана обаче не е взет очевидният факт, че изпълнението му ще изисква допълнителни разходи на институциите, заети с неговото администриране под формата разходи за заплати, разходи за текуща издръжка и др. под. Тези разходи не са споменати изрично и е изключително трудно да бъдат оценени количествено, но ще се поемат от годишните бюджети на съответните администрации.

Там, където се предвижда работа по изработване на нови и актуализация на съществуващи стратегии, програми и закони, ние сме се опитали да изчислим индикативни суми за изработването им от страна на администрацията. Отправна точка за тези изчисления са налични разчети на самата администрация за цената на сходни документи, както и наши допускания за необходимото време, брой служители и тяхното възнаграждение. Това перо очакваме да породи допълнителни около 1,13 млн. евро, които трябва да се взимат предвид при оценка на съвкупните разходи.

Като цяло, по **33-те мерки**, които имат отношение към целта за заетост и по които е заложен бюджет, **е предвидено да се похарчат около 1,355 млрд. евро**. По-голямата част от тях (1,125 млрд. евро) или около 83% са предвидени да се осигурят от националния бюджет, а останалите **около 230 млн. евро ще дойдат от европейски програми**. 1,125 млрд. евро се равняват на 2,9 % от прогнозния БВП за 2011 г. или по около 1% от БВП на година за тази и следващите 2 години.

Сред европейските програми, най-големият източник за финансиране на мерките по целта за заетост е оперативна програма „Регионално развитие” с около 152 млн. евро, следвана от оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” с около 102 млн. евро и оперативна програма „Административен капацитет” със скромните 1 млн. евро. По няколко от мерките (177, 178, 179 и 180) е посочено, че ще се финансират от оперативна програма „Човешки ресурси”, но конкретни суми липсват. По друга мярка (58) е записано, че ще се търси финансиране чрез оперативни програми, но отново не е заложен бюджет. Тези мерки и тяхното финансиране ще измени леко съотношението между национално и европейско финансиране за мерките по целта за заетост, но крайният резултат няма да се различава значително, т.е. националното финансиране ще доминира над европейските средства.

Въпреки че планът за действие е до 2015 година, прави впечатление, че **повечето от бюджетиранияте мерки по Национална цел 1 се отнасят до 2013**. Най-вероятно това се дължи на тригодишните бюджетни прогнози, изготвени от Министерството на финансите, тъй като

последната такава се отнася за периода 2011-2013 г. Друго обяснение е бюджетният цикъл на Европейския съюз – текущият 7-годишен бюджетен период също приключва през 2013 г. и отпуснатите структурни и кохезионни фондове за България също се отнасят за този период.

Въпреки че НПР се отнася за периода до 2015 г., най-вероятно горните съображения стоят зад бюджетирането на отделните мерки в плана за действие предимно до 2013 г. Като се имат предвид, че тепърва ще се определят средствата от структурните и кохезионния фонд на ЕС за България за следващия програмен период (2014-2020), както и следващите тригодишни бюджетни прогнози на Министерството на финансите, най-вероятно общите разходи за изпълнение на мерките до 2015 г. ще се увеличат значително. Не би било изненадващо, ако достигнат 2-3 млрд. евро за целия период до 2015 г.

Всъщност, преобладаващият принос на националния бюджет за финансирането на мерките за заетост (както, между другото, и останалите цели и фактори за растеж) може да се обясни и със скорошното изготвяне на Националната програма за реформи, за разлика от оперативните програми, които бяха изготвени преди началото на текущия програмен период, започващ от 2007 г. Тъй като тепърва ще се разписват националните оперативни програми за периода 2014 - 2020 г., ще бъде от изключителна важност да се предвидят европейски средства за по-голяма част от мерките по Националната програма за реформи. В противен случай **изпълнението на целите от Стратегия 2020 за България ще представлява сериозна тежест за държавния бюджет** в следващите 9 години и ще изисква огромни средства. Тези бюджетни средства биха могли да се използват за цялостна реформа на финансово неустойчиви системи като пенсионната и здравната.

## **Стандартна оценка на въздействието на мерките по Национална цел 1 за постигане на 76% заетост**

Стандартната оценка на въздействието представлява сравнително прост алгоритъм за анализ на предстоящи политики, стратегии, планове за действие и ново законодателство. Този алгоритъм се състои от няколко последователни стъпки, които в крайна сметка завършват с препоръка за най-добра опция за действие (която може да бъде и „бездействие“, нова политика и т.н.). Най-добрата опция се избира на базата на анализ разходи-ползи, като се търси този вариант, който предполага най-висок нетен положителен ефект за обществото, т.е. най-ефективното и икономично решение.

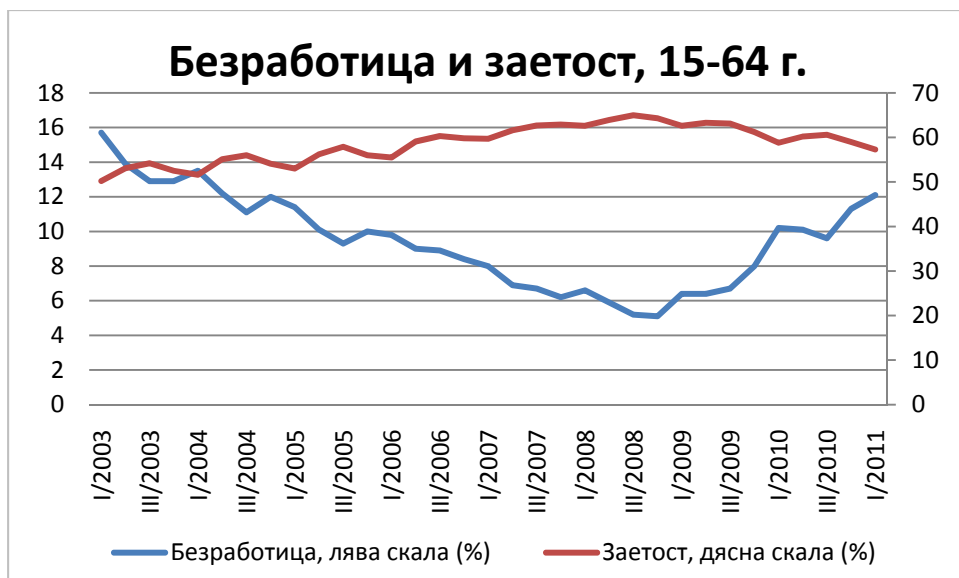
Първата стъпка при оценката на въздействието е дефинирането на проблема, чието решение търсим посредством нова политика, стратегически документ, законодателство. Правилната дефиниция на проблема с изтъкване на причините (включително основни и второстепенни причини) за възникването му е ключът към успешната оценка на въздействието.

### **1. Дефиниране на проблема**

В случая с Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.“ от НПР проблемът може да се дефинира като ниска заетост за зададената възрастова група. Под ниска заетост разбираме заетост, която е под желаното/целево равнище от 76% за 2020 г. Като основни причини за такава ниска заетост можем посочим:

- **Недостатъчно създаване и задържане на работни места** от реалния сектор (*основна причина*) заради
  - слаб икономически растеж (*второстепенна причина*) и
  - неадекватно предлагане на квалифицирана работна ръка (*второстепенна причина*).

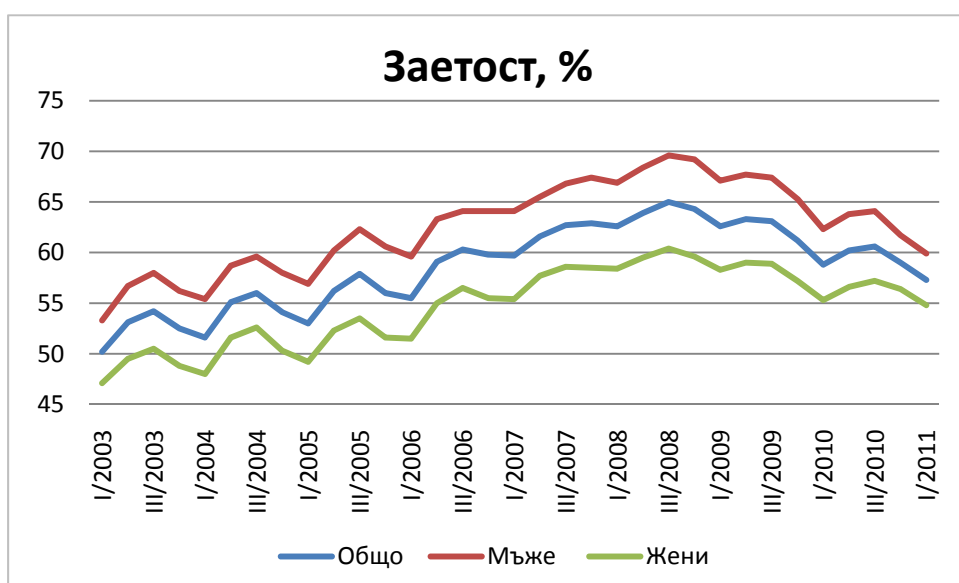
Всъщност ниската заетост (т.е. слабото създаване на работни места от реалния сектор) и високата безработица са двете страни на една и съща монета, като причините са в голяма степен идентични. В период на икономически растеж и създаване на заетост се намалява безработицата, но паралелно с това се увеличава и икономическо активното население. Т.е. такива, които преди това не са били част от работната сила (която представлява сумата от заетите и безработните), стават част от нея заради привлекателни условия за труд. Такива може да се учащи, пенсионери, домакини, обезкуражени лица, част от които са потенциална работна ръка при наличието на подходящи пазарни условия.



Източник: НСИ

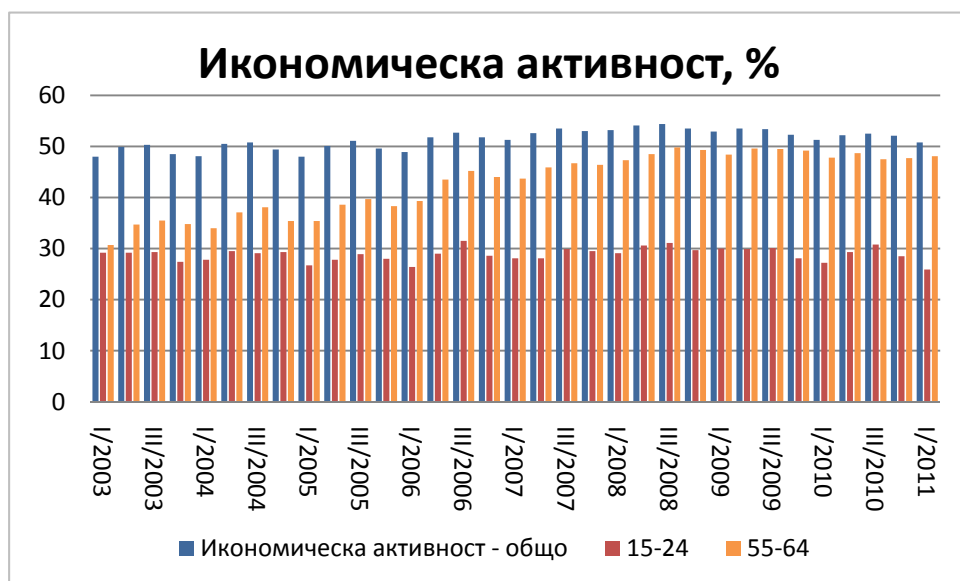
От страна на **търсенето**, ниската заетост и наличието на безработица се дължат на низходящата фаза на бизнес цикъла (рецесия, депресия), когато фирмите съкращават работна ръка заради свито търсене за техните стоки и услуги.

От страна на **предлагането** на работна ръка, безработицата (и съответно ниската заетост) са следствие от неадекватност на уменията и образованието на безработните на това, което се търси на пазара. Т.е. дори и икономиката да се намира във възходящата фаза на цикъла (подем, бум), тези, които не притежават нужните умения и способности, ще останат безработни, дори и да има свободни работни места. Този феномен всъщност се наблюдаваше в България в периода преди кризата (2005-2008 г.), когато се търсеха редица професии (инженери, програмисти, туристически и друг обслужващ персонал, висши мениджъри, специалисти продажби и маркетинг, и т.н.). При тези условия, заплатите растяха много по-бързо от производителността и дори се обмисляше внос на работна ръка от Азия.



Източник: НСИ

- **Ниска икономическа активност** сред населението (*основна причина*), особено сред младежите (15-24 г.) и по-възрастните/в пред-пензионна възраст (55-64 г.). Това се дължи най-вече на:
  - наличието на стимули за ранно пенсиониране (*второстепенна причина*)
  - злоупотреби с пенсии за инвалидност (*второстепенна причина*)
  - традиционна издръжка на младежите от техните родители до по-късна възраст (*второстепенна причина*)
  - недостатъчно стажантски програми и неориентирано към практиката обучение (*второстепенна причина*)
  - неграмотност (*второстепенна причина*)
  - ниска степен на образование сред значителна част от населението (*второстепенна причина*)
  - слабо разпространение на практиката за обучение през целия живот и съответно слаба приспособимост към пазарните условия, особено сред по-възрастните (*второстепенна причина*).



Източник: НСИ

До голяма степен част от причините за ниска икономическа активност, свързани с образованието и уменията, имат валидност и по отношение на безработицата. Сред тези причини са недостатъчното стажантски програми и неориентирано към практиката обучение, неграмотност или ниска степен на образование сред значителна част от населението, слабо разпространение на практиката за обучение през целия живот и съответно слаба приспособимост към пазарните условия. Така например, ако днес един необразован гражданин е безработен и все още търси активно работа, след време той може да се присъедини към обезкуражените (които са част от икономически неактивните лица), които биха работили, но не търсят активно работа, защото не смятат, че биха намерили такава.

## 2.      **Поставяне на цел**

Традиционно, целта кореспондира с идентифицирания проблем, т.е. целта е да решим проблема. В случая целта е Национална цел 1: **постигане на заетост от 76%** за населението във възрастова група 20-64.

## 3.      **Опции за действие**

Опциите за действие логически следват от дефиницията на проблема и причините, които са го породили. В нашия случай бихме могли да имаме две групи опции, които съответстват на причините за проблема:

### **1/ създаване на условия от страна на правителството за висок икономически растеж**

Ясно е, че по отношение на бизнес цикъла държавата би могла да направи много малко. Някои изследователи акцентират върху ролята на т.нар. фискални мултипликатори, които представляват ефектът от правителствените разходи върху националния доход. Този ефект, обаче, е доста спорен. В доста случаи на правителствени харчове са измервани мултипликатори под 1-ница, което означава, че за всеки лев, похарчен от държавата, националният доход се увеличава с по-малко от 1<sup>2</sup>. Т.е. получава се т.нар. ефект на изтласкването (crowding-out) на частните инвестиции и/или потребление заради по-високи лихви или инфлация.

Правителствените разходи за увеличаване на икономическата активност следователно могат да имат обратен на търсения ефект и вместо да подпомагат икономическата активност и създаването на национален доход, да ги намаляват. Дори и ефектът на фискалния мултипликатор да е повече от единица в краткосрочен план, необходимостта от изплащането на публичния дълг (с който традиционно се финансират сегашните разходи) води до по-високи данъци и загуба на национален доход в дългосрочен план. Ако трябва да обобщим, държавата не би следвало да се намесва посредством фискалната политика с цел влияние върху бизнес цикъла, тъй като ефектите от такава намеса са доста спорни, а и в много случаи - дори отрицателни.

Това, което тя би могла да направи, е да създаде условия за икономически растеж посредством **подобряване на бизнес средата**. Тук могат да се включат широк спектър от мерки, сред които основните са ниски данъци и квазиданъчна тежест, по-добро регулиране, ефективна администрация.

**2/ Повишаване на икономическата активност** на населението посредством от една страна, мерки по отношение на образованието, и от друга – мерки за намаляване на възможностите за ранно пенсиониране и злоупотреба с пенсиите за инвалидност.

Сред мерките, насочени към образованието, могат да се открият следните:

- а. ограмотяване на неграмотните и предотвратяване на ранно напускане на училище
- б. ориентиране на средното и висшето образование към практиката
- в. създаване на възможности за стажове в държавната администрация или финансиране от държавата на стажантски програми в частния сектор
- г. учене през целия живот.

---

<sup>2</sup> Виж, например, Р. Барро: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704751304575079260144504040.html>



Що се отнася до втората група мерки, тук би следвало да се търси:

- а. намаление на стимулите и възможностите за ранно пенсиониране и
- б. ограничаване на злоупотребите с инвалидни пенсии.

#### 4. Анализ на мерките в плана за действие по Национална цел 1

След като идентифицирахме възможните сфери за действие, може да пристъпим към анализ на Плана за действие по Национална цел 1. Като цяло, стандартната оценка на въздействието изисква посочване на всички разходи и ползи за всеки един вариант. В таблицата по-долу са посочени разходите и очакваните ползи и където е възможно те са представени количествено.

		<b>Опция 1:</b>	
		<b>Прилагане на мерките за увеличаване на заетостта от НПР 2011-2015*</b>	
		<b>Разходи</b>	<b>Ползи</b>
Публичен сектор (национален бюджет и европейски средства)	1) Прилагане на мерките за заетост – 1,355 млрд. евро (вкл. 230 млн. евро от европейски фондове)		1) Създаване на 235,743 нови работни места и обучение на 622,555 безработни, учащи и заети.
	2) Небюджетирани преки разходи, за които ще се търси финансиране от бюджета и европейски програми, вкл. 21,42 млн. евро		2) Допълнителни приходи от социални осигуровки и данъци: мин. 6,25 млн. евро, изчислени на база МРЗ
	3) Разходи за българската администрация по приемане на нови и актуализация на съществуващи стратегии, закони и програми (т. напр. мярка 14: Актуализиране на нац. стратегия за демографско развитие на РБ). мин. 1,13 млн. лева		3) Намаляване на разходите за обезщетения за безработица с 95,4 млн. евро за периода (при допускането, че около 1/3 от безработните, на които ще се намери работа, взимат обезщетение и то е равно на средното за 2010г.)
Бизнес	1) Разходи на време и ресурси за запознаване на фирмите с изискванията за участие в програмите за заетост и обучение		1) Намаляване на разходите за персонал, вкл. и по обучението му 2) По-лесно намиране на персонал
Потребители/ граждани	1) Обучението и квалификацията често не отразява нуждите на пазара		1) Повече работни места сред по-ниско квалифицираните и уязвими групи (младежи, малцинства, хора в неравностойно положение, възрастни и др.)
	2) Риск от създаване само на временна заетост - заетостта приключва, когато свърши програмата		2) Повишаване стандарта на живот на най-бедните и най-уязвими
	3) Намаляване на стимулите за самостоятелно намиране на заетост (ефект на заключване)		3) Насърчаване на хората да се включат към работната сила вместо да търсят препитание чрез незаконни дейности или да разчитат на държавни помощи 4) Придобиване на квалификация 5) Намаляване на продължителната безработица и обезкуражените лица 6) Достъп до обучение 7) Възможност за натрупване на стаж
		<b>Общо разходи (млн. евро):</b>	<b>Общо ползи (млн. евро):</b>
		1377,55	101,65

*\*Посочените суми не обхващат абсолютно всички потенциални разходи и ползи, а включват единствено тези, които нашият екип е околичествил. За голяма част от ползите не е възможно околичествяване без извършването на задълбочени икономически анализи.*

Отправната позиция, от която ще анализираме този план, е доколко той съдържа (някои от) мерките, открити по-горе, с помощта на които бихме могли да увеличим икономическата активност, намалим безработицата или подобрим бизнес средата.

#### **А. Мерки по отношение на бизнес среда**

За съжаление сред мерките по Национална цел 1 в Плана за действие за 2011-2015 **не фигурират изобщо мерки по подобряване на бизнес средата** като оптимизация на администрацията (обем, функции, разходи), намаляване на данъчното, квазиданъчното и бюрократичното бреме, по-добро регулиране и т.н. Единственото изключение са мерките за оптимизиране работата на Агенцията по заетостта като основната държавна структура занимаваща се с проблемите на пазара на труда. По-конкретно, заложи са 4 млн. евро за периода 2011-2013 г., с които ще се въведе обслужване на едно гише в още 4 бюра по труда (към момента такива гишета функционират в 36 бюра), ще се проведат 411 трудови борси, ще се обучи персонала и ще се подобри ефективността на агенцията посредством нова информационна система, свързваща всички бюра по труда. Други мерки за подобряване на бизнес средата извън тези, касаещи Агенцията, обаче, не се предвидени.

#### **Б. Мерки по отношение създаване на заетост**

Противно на пазарната логика, **създаването на заетост е възприето като задача на държавната администрация**, която би следвало да субсидира обучение и директна заетост в своите структури или в реалния сектор. Тези програми за субсидирана заетост, обаче, като правило струват изключително скъпо, не са неефективни и имат краткосрочен ефект – заетостта свършва с прекратяването на субсидията. Достатъчно е да се видят резултатите от най-мощната програма за субсидирана заетост в България – „От социални помощи към осигуряване на заетост”. Доклад на Сметната палата показва, че за периода 2004-2006 г. над 300 000 души са участвали в програмата и въпреки изхарчените над 350 млн. лв., дългосрочният ефект върху трайната заетост е изключително нисък - едва 0,27% или 800 човека са се устроили на първичния пазар на труда след програмата (виж Каре 1 за повече информация).

#### **Каре 1: Примери за неуспешни програми за заетост и обучение**

##### **„От социални помощи към осигуряване на заетост”, по Доклад на Сметната палата на Република България**

Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” е иницирана от българското правителство през 2002 г., в съответствие с приоритетите на Социалната политика и политиката на Европейския съюз „Заетост за социална интеграция”.

Финансирането на програмата от Републиканския бюджет е 357 472 000 лв. като за одитирания период (от 01.01.2004 г. до 31.12.2006 г.) са усвоени 99,32% от тях.

При изпълнението на програмата на всички нива са установени голям брой пропуски, неточности и нарушения при документирането на дейностите.

Като резултат от програмата най-голям брой работодатели са държавните организации, следвани от общинските. При одитирането се забелязва безпричинно отсъствие на наетите лица; несъответствие

между списъците на лицата, определени за работа на обекта, и действително работещите; несвоевременно осигуряване на дейностите с необходимите материали и инвентарни средства; неизпълнение на количеството и качеството на заложените в проекта дейности; разместване на дейностите по линеен календарен план без уведомяване на дирекции „Бюра по труда“ (ДБТ); пренасочване на лица от един обект на друг без уведомяване на ДБТ. След констатирани неточности в отчитането на извършените видове и количества дейности в договорите са прекратени договорите с 48 работодатели.

В нормативната уредба не са определени показатели за изпълнение на непосредствените цели и задачи на НП „ОСПОЗ“, както и за очакваните резултати.

На национално ниво не са предвидени механизми и не се наблюдават показатели за броя на лицата, устроени на първичния пазар на труда, в резултат на което е невъзможно да се даде оценка дали участието на лицата в НП „ОСПОЗ“ е увеличило шанса им за реализация на първичния трудов пазар. Броят на лицата с постоянна трудова заетост след участието им в НП „ОСПОЗ“ за одитирания период по данни от Дирекциите „Регионални служби по заетостта“ е 801, което е 0,27 на сто от общия брой участвали в НП „ОСПОЗ“ (300 669), т.е. за осигуряването на трайна заетост на един зает са изразходвани около 500 хиляди лева. Ефектът върху трайната заетост е много нисък. Програмата не води до устройване на работа на първичния пазар на труда на лицата, участвали в нея.

В Агенцията по заетостта не са събирани данни относно изплатените социални помощи, поради което не може да се даде оценка доколко НП „ОСПОЗ“ е допринесла за намаляването на изразходваните средства за социални помощи и ефективността на действието на програмата.

\*\*\*

#### **„Личен асистент“, по Доклад на Сметната палата на Република България**

Друг одитен доклад на програмата „От социални помощи към осигуряване на заетост“, който проследява изпълнението ѝ през 2003 година констатира множество нередности при дейностите, свързани със социалното обслужване на населението. Така например, по компонента „Личен асистент“ в община Исперих са обслужени 35 415 лица, а в Кубрат – 24 124 лица. По данните на НСИ обаче населението на община Исперих е около 25 хил. души, а в община Кубрат – около 24 хил. души. Още по-недостовърни са данните от общините Враца и Мизия, които са отчетли „неограничен брой“ обслужени лица. Като се има предвид, че нужда от такива услуги имат ограничен брой лица, предимно инвалиди, възрастни, социално слаби – случаите в тези общини са едни от най-куриозните примери за контрола на отчитането на държавните средства и изпълнението на програмите.

Данните са дейностите „Социален асистент“ и „Домашен помощник“ също за озадачаващи. През одитния период по тези компоненти са назначени 1 046 безработни лица съгласно данните от Агенцията за социално подпомагане, но проекти за този вид дейности през одитирания период не са били одобрени.

Друга интересна подробност за предложените мерки е фактът, че малка част от общите мерки за заетост са насочени към работодатели извън бюджетния сектор. За 2011 повече от 2/3 от активните мерки на пазара на труда са насочени към работодателите в бюджетния сектор и тяхното наемане на безработни. По-конкретно, само 27% от новата заетост и 32% от общата заетост, заложен като цел по националния план за действие по заетостта, са насочени към работодателите извън бюджетния сектор.

Според Плана за действие с мерките по целта за заетост, заложен в НПР (2011-2015 г.), **трябва да се създадат 235,743 нови работни места**. Всъщност, въпреки че програмата за реформи покрива периода от 2011 до 2015 г., почти всички работни места се предвижда да се открият през 2011-2013 г. Изключение правят прогнозираните 12,000 за 2014-2015 г. (по 6,000 на година), които трябва да се създадат в общини с висока безработица по мярка 105: „Интегрирано начърчаване на инвестициите и създаването на нови работни места във всички

отрасли като приоритетни проекти и в общини с безработица над средната в страната, с пакет от мерки.”

Основен проблем с целта за създаване на близо 236,000 нови места е **липсата на критерии за дългосрочност или устойчивост на новите работни места**. В общия случай, след прекратяването на конкретната програма за заетост, се закрива и съответното работно място. Точно поради тази причина, мерките за директно създаване на работа са изключително скъпи и нискоефективни, и не предлагат трайно решение на проблема с безработицата или ниска икономическа активност. Тази критика се отправя и от Европейската комисия, която в своята [Оценка на Националната програма за реформи](#) от 7.6.2011 в прав текст казва, че „*Мерките за пряко създаване на работни места през последното десетилетие спомогнаха за намаляване на периодите на безработица, но нямат траен ефект върху заетостта... Освен от неподходящата целенасоченост и ниската ефективност на активната политика по заетостта функционирането на трудовия пазар е възпрепятствано и от ниската ефикасност на разходите (като се има предвид например броят на програмите, управлявани от Агенцията по заетостта); това важи и за мониторинга и оценяването на резултатите и стратегическото планиране.*”

Правят впечатление няколко мерки, които са насочени към насърчаване на определени отрасли и инвестициите в тях, вследствие на което се очаква създаването на нови работни места. По тези мерки са заложи общо 151 млн. евро за периода 2010-2015 г., от които 115,6 млн. евро са предвидени да дойдат от Европейския фонд за регионално развитие. Фокусът от една страна е върху високотехнологични отрасли, инвативни предприятия, внедряване на иновации и иновации от стартиращи предприятия, а от друга – върху рисково финансиране и предприятия в етап на растеж.

Принципно развитието на отрасли с висока добавена стойност е благотворно за всяка една икономика, но това не трябва да става за сметка на непазарни стимули (т.е. държавни преференции за инвестиции в такива отрасли, предприятия и продукти). Ако високотехнологичните отрасли са достатъчно привлекателни от гледна точка на възможности за печалба, частните инвеститори така или иначе ще инвестират в тях без да очакват държавни субсидии за това.

Що се отнася до рисковото финансиране и инвестициите в предприятия в етап на растеж, това не би следвало да е сфера на действие на държавните финанси. Международната практика показва успешното съществуване на много такива фондове без участието на държавата.

## **В. Мерки по отношение на образованието**

Паралелно с по-горе изброените мерки е планирано обучение на 203,755 безработни и 282,000 заети (вкл. учене през целия живот), ограмотяване на 200 ученици, практики и стажове за 66,600 ученици и студенти. В сферата на образованието са предвидени и други мерки, които не предвиждат пряко обучение и квалификация, но целят подобряване качеството на образованието и неговата практична насоченост. Така например, предвижда се изграждането на мрежа от центрове за кариерно развитие в средното образование, от чиито услуги се очаква да се възползват 466,000 ученици, и центрове по предприемачество в университетите.

Предвиждат се също така мерки по усъвършенстване на системата по инспектиране на образованието, създаване на благоприятна среда за взаимодействие между науката и бизнеса, подобряване качеството на професионалното и общото образование, целодневна организация на учебния процес, допълнителни занимални, задължителна предучилищна подготовка, квалификация на педагози, разработване и въвеждане на система за управление на професионалното образование.

**Всички тези мерки в сферата на образованието и обучението са добре дошли** тъй като отговарят на по-горе изброените проблеми на пазара на труда – недостатъчно стажове и практики за учащите, неграмотност, ниско качество на образованието във всички нива, безработни без или с неподходяща квалификация, нужда от учене през целия живот. Един сериозен проблем с по-горе изброените мерки, обаче е, че за голяма част от тях не е предвиден бюджет, а е споменато единствено, че ще се финансират от оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. Спорен е и въпросът доколко задължителната предучилищна подготовка или целодневното училище ще подпомогнат реализацията на децата на трудовия пазар в бъдеще.

В тази връзка, ако ще се провеждат подобни инициативи, то задължително трябва да се **разшири обхватът на оgramотояващите програми**, тъй като целевата група от само 200 човека е изключително ограничена на фона на оценките на ЮНЕСКО, че през 2009 г. в България 1,7% от възрастното население (над 15 г.) и 2,5% от младежите на възраст между 15 и 24 г. са били неграмотни. Съпоставено спрямо данните на НСИ за населението през 2009 г., се вижда, че 111 138 възрастни са били неграмотни, от които 23326 са младежи (15-24 г.). Спрямо общия брой неграмотни, предвиденото оgramотояване само на 200 човека или по-малко от 0,2% от неграмотните очевидно е крайно недостатъчно.

Докато са предвидени мерки за вътрешно подобряване на качеството на образованието, липсват индикатори за външна оценка на качеството. Така например, индикаторите за част от тези мерки са обхванатите училища или ученици от нови учебни програми, нови рамкови програми, инспекции и т.н., но **никъде не са заложиени реални индикатори за успех**, по които би могло да се съди доколко наистина се е подобрило качеството вследствие на тези мерки. Имайки предвид това, задължително е включването на такива индикатори за успех на прилаганите мерки, които целят повишаване на качеството на образованието. Също така никъде не е предвиден последващ мониторинг на програмите, който би могъл да се обвърже с такива индикатори за успех.

От друга страна прави впечатление, че **липсват по-смели потенциални мерки за повишаване на качеството на публичното образование** посредством повишаване на конкуренцията между училища и университети посредством следване на парите (т.е. държавната субсидия) на ученика/студента (включително и следване на субсидията в лицензирани частни учебни заведения) или разпределяне на субсидията изцяло в зависимост от рейтинга на съответното учебно заведение. По настоящем само незначителна част от парите за висшите училища се разпределя в зависимост от рейтингите на висшите училища и реализацията на техните студенти на пазара на труда. Необходимо е по-сериозно обвързване на държавната субсидия с такива външни индикатори за качество на образованието с цел стимулиране на висшите училища да търсят постоянно повишаване на качеството на предлагания образователен продукт. Защото качеството на полученото образование, включително неговата адекватност на пазарното търсене на работна сила е от първостепенно значение за последващата заетост на учащите.

#### **Г. Мерки за по-гъвкав пазар на труда и подобряване на трудовото законодателство**

**Мерки за по-гъвкав пазар на труда също не са предвидени**, а такива биха могли да имат изключително благотворен ефект върху заетостта в часния сектор. Регулациите по отношение на минимална работна заплата и минимални осигурителни прагове по професии опосредстват взаимоотношенията между работодател и работник и в крайна сметка служат като достатъчен стимул за договорки в сивия сектор, където могат и да не се плащат минимални работни заплати, нито пък (пълни) осигуровки. По-малко регулации по отношение на работното време, условията на труд и освобождаването на работници също биха направили по-лесно наемането на хора. Всъщност в момента в редица малки и средни фирми така или иначе тези регулации

не се спазват и се поема риска от глоби от Инспекцията по труда. Този риск е минимален, обаче, тъй като проверките на Инспекцията по труда са незначителен брой на фона на всички компании в България. При по-големите фирми ситуацията е различна, тъй като те традиционно са във фокуса на публичното внимание и потенциалната загуба на имидж е сериозен фактор, който се отчита от тях. Облекчаването на тези регулации и където е необходимо - премахването им, само би могло да направи пазара на труда по-ефективен. Би могло да се помисли и за премахване на изключително вредната законова възможност и отскоро - практика за т.нар. разпростиране на колективни трудови договори върху компании от един бранш, които не са се подписали под самия договор, но въпреки това са принудени да го спазват. Европейската практика по разпростиране на КТД върху всички предприятия в бранша, която от 2010 г. е факт и у нас, защитава интересите само на сключилите договора предприятия и вреди на всички останали, особено на малките и средни предприятия. Всеки би могъл да сключва колективни трудови договори, но това трябва да бъде напълно доброволно, т.е. никоя фирма да не бъде принуждавана да се подчинява на подписани в нейния бранш договори.

#### **Д. Мерки за повишаване на икономическата активност сред тези в напреднала възраст**

По отношение на ниската икономическа активност в плана за действие **изцяло липсват мерки за задържане или връщане в работната сила на хората в по-напреднала възраст.**

#### **Е. Други мерки**

Прави впечатление включването на **редица мерки към Национална цел 1, които очевидно нямат отношение към създаването на заетост**, а даже биха могли и да създават отрицателни стимули за работа. Един такъв пример е материалната подкрепа за хората с увреждания, която ще струва значителната сума от 157,5 млн. лева годишно за периода 2011-2014 г. или общо 630 млн. лева, които се равняват на цели 23% от всички средства, предвидени за постигането на Национална цел 1 в Плана за действие за 2011-2015. Отпускането на тези средства на хора с увреждания със сигурност не би могло да се третира като мярка за увеличаване на заетостта, тъй като те по-скоро действат като отрицателен стимул за търсене на работа. Самият факт, че те осигуряват някакъв безсрочен постоянен доход (макар и минимален) вече намалява стимулите за търсене на платена работа сред тези, чиято степен на увреждане позволява полагането на труд. Тук не бихме искали да оспорим съществуването на социално подпомагане за хората с увреждания, които нямат физическа или психическа възможност да се трудят. Това подпомагане, обаче, със сигурност не би следвало да се третира като мярка, увеличаваща заетостта, а дори напротив.

Друга донякъде озадачаваща мярка за заетост са студентските стипендии (23,5 млн. евро до 2013 г.) и държавната субсидия за студентски кредити (60 млн. евро до 2015 г.). Тези форми на финансово подпомагане на студентите от държавата със сигурност нямат пряка връзка към създаването на заетост. Най-вероятно логиката зад тяхното включване сред мерките за заетост е следната: висшето образование дава по-добър шанс за реализация на пазара на труда. Това наистина е така, защото традиционно коефициентът на безработица сред висшистите е по-нисък от средния. Но наличието на висше образование само по себе си не е предпоставка за намирането на работа. По последни данни, 5% от всички висшисти са безработни (за първото тримесечие на 2011 г.). Предоставянето на стипендии и преференциални студентски кредити за издръжка по-скоро биха имали негативен ефект върху търсенето на възможности за стажове и платена работа (било на пълнен работен ден или почасово, на граждански договор, на свободна практика и други форми на частична заетост), защото осигуряват сигурен доход. По този начин завъшващият студент без никаква работна история зад гърба си ще има по-малък шанс за реализация на пазара на труда в сравнение с някой, който има известен опит.

## 5. Алтернативен план за действие по Национална цел 1 – опция 2

След като направихме преглед на мерките по Национална цел 1 в Плана за действие към Националната програма за реформи, бихме могли да „изготвим” алтернативен план за действие за постигане на тази цел.

### А. Мерки по отношение на бизнес среда

*(намаляване на данъчната тежест, намаляване на квазиданъците, подобряване на административното обслужване (вкл. чрез работещо електронно правителство), ускоряване и улесняване на процедурите по откриване и закриване на бизнес, намаляване на регулаторното бреме върху редица дейности)*

В тази сфера може да направи много. Достатъчно е да се видят препоръките от последния доклад на Световната банка „Правене на бизнес 2011”. Тази година България се класира на 51-то място от 183 страни, което ни нарежда близо до Армения, Испания, Катар, Ботсвана и Азербайджан и далеч от лидерите. Най-проблемните области за България остават разрешителното за строеж (високи разходи и тромави процедури за издаване), регистриране на собственост (дълъг и относително скъп процес), закриване на бизнес (неефективни и продължителни процедури), скъп и бавен процес по износ и внос, огромна бумажина, много време и високи данъчни ставки при плащането на данъци, дълго време за изпълнение на договорите.

Друг доклад на Световната банка от края на 2010 г. ([„По-добро регулиране за по-висок растеж”](#)), този път фокусиран изцяло върху България, също дава редица препоръки за подобряване на регулирането в България. Дори и само част от тези препоръки да бъдат изпълнени, условията за бизнес в страната ще се подобрят чувствително, което неизбежно ще има благоприятен ефект върху инвестициите и съответно създаването на работни места в страната.

Наистина планът за действие към Националната програма за реформи съдържа редица мерки за намаляване на регулирането, повсеместно въвеждане на оценка на въздействието, развиване на електронното управление, обвързване на държавните такси (т.нар. квазиданъци) с разходите за съответните услуги. Всичко това, обаче, не се разглежда като начини за увеличаване на заетостта посредством по-добър бизнес климат и инвестиционна среда. Освен това никъде в плана за действие не става дума за по-нататъшно намаляване на намесата на държавата и данъчното бреме, за улесняване плащането на данъци, за съкращаване времето и средствата за получаване редица разрешителни, регистриране на собственост, откриване и закриване на бизнес. Ако се вземат мерки в изброените сфери, това със сигурност ще доведе до по-висок икономически растеж и създаването на нови работни места в реалния сектор.

В същото време програмите за директно създаване на заетост в държавната администрация биха могли да се премахнат. Ако това не е политически приемливо - да се свият значително и да се преориентират изцяло към субсидиране на заетост в частния сектор, заради доказано високата цена и краткосрочния ефект на заетостта в публичния сектор.

Спестените пари от тези програми биха могли да се използват за намаляване на данъчното бреме, за реформи в образованието, за обучение на педагози и преподаватели във висшите училища, за финансиране на повече програми за ограмотяване, стажове, практики, обучителни курсове. Тук, обаче, е необходимо да се направи следното уточнение. Всеки един обучителен курс, който не е обвързан с конкретен ангажимент за последваща заетост от работодател в частния сектор би било безсмислено упражнение без реален ефект върху безработните. Освен това е необходимо да се засили контрола върху обучаваните чрез изпити, тестове, присъствени

листовете и т.н., тъй като често те не посещават редовно курсовете, а в крайна сметка получават сертификат за съответното обучение (виж Каре 2 с конкретен пример за неефективен обучителен курс за младежи).

## **Каре 2: Пример за неефективен обучителен курс, организиран по Националния план за действие по заетостта**

### **„Компютърно обучение за младежи”, из Анализ на Националния план за действие по заетостта 2009 година, Икономически и социален съвет по предложение на Министерски съвет**

Анализът на Национална програма „Компютърно обучение за младежи” показва, че тя има нетен отрицателен ефект, т.е. по-скоро намалява шансовете на участниците да си намерят работа на свободния пазар на труда. Основните недостатъци на програмата са:

- съдържанието на курсовете по компютри най-често е за начинаещи и само за младежи. Повечето младежи обаче притежават компютърна грамотност и поради това курсът за начинаещи е недостатъчен за нуждите им;
- курсът по компютърна грамотност за начинаещи е подходящ за възрастни безработни, ето защо би могъл да бъде разширен и да обхваща различни целеви групи;
- тази програма до известна степен се припокрива с програмата за професионална квалификация за безработни;
- недостатъчно работодатели признават сертификата от завършения курс;
- курсът по програмата води до издаване на сертификат, а не на диплома, докато увеличаването на курса с 60 часа би позволило участниците да получават диплома, призната от всички работодатели;
- основната цена на курса по компютърна грамотност за начинаещи по програмата може да се окаже по-висока от цената на същия курс на свободния пазар.

Необходимо е и въвеждане на индикатори за успех за всяка една от мерките, целящи повишаване качеството на образование. Така например, мерки 177 и 178 в плана за действие предвиждат подобряване на качеството на общото и респективно професионалното образование посредством нови учебни и рамкови програми. Като целеви индикатори са заложи броят на самите програми, които ще бъдат изготвени. Никъде, обаче, не са предвидени индикатори, по които ще се оцени подобрието на качеството на образованието вследствие на новите програми. Система за мониторинг и последваща оценка също не е предвидена.

В сферата на повишаване на икономическата активност на хората в пред-пенсионна възраст, вече бяха споменати две от възможните сфери на действие – намаляване на злоупотребите с пенсии по инвалидност и органичаване на ранното пенсиониране. Също така, програми за учене през целия живот (финансирани от самите работодатели и европейски фондове) ще спомогнат за оставането на тези хора по-дълго на трудовия пазар, тъй като техните умения и знания периодично ще се актуализират и приспособяват към новите реалности на пазара.

По-долу представяме примерен алтернативен списък с мерки по Национална цел 1 .



<b>Данъчни промени</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Премахване на данък върху реинвестираната печалба</li> <li>2. Премахване на данък дивидент</li> <li>3. Намаляване на осигурителната тежест (например, намаляване на здравна осигуровка, премахване на осигуровка срещу безработица и труд. злополука, намаляване на пенсионна осигуровка с 2пр.п. и пренасочване на по-голяма част от нея към 2-рия стълб)</li> <li>4. Изравняване на данъка върху едноличните търговци (15%) с общия корпоративен данък печалба от 10%</li> <li>5. Съкращаване на време за плащане на данъци</li> </ol>
<b>По-добро регулиране и административно обслужване</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Съкращаване на време и средства за получаване на разрешително за строеж</li> <li>2. Съкращаване на време и средства за регистриране на собственост</li> <li>3. Ускоряване и улесняване на процедурите по започване на бизнес</li> <li>4. Ускоряване и улесняване на процедурите по закриване на бизнес</li> <li>5. Работещо електронно правителство</li> <li>6. Анализ и опростяване на регулаторни режими</li> <li>7. Мерки за оптимизиране размера и функциите на администрацията</li> <li>8. Въвеждане на повсеместна оценка на въздействието за нови регулации</li> <li>9. Повишаване ефикасността на услугите на АЗ</li> </ol>
<b>Мерки за по-гъвкав пазар на труда</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Премахване на административната намеса при формиране на възнагражденията (напр. МРЗ, минимални осигурителни прагове)</li> <li>2. По-малко регулации по отношение на работно време, условия на труд, освобождаване на работници</li> <li>3. Премахване на законова възможност за т.нар. разпростиране на колективни трудови договори</li> </ol>
<b>Мерки за по-висока икономическа активност</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ограмотяване на неграмотни и предотвратяване на ранно напускане на училище</li> <li>2. Ориентиране на висшето образование към практиката чрез промяна в учебните програми</li> <li>3. Създаване на възможности за ученически и студентски стажове в държавната администрация или финансиране от държавата на стажантски програми в частния сектор</li> <li>4. Учене през целия живот.</li> <li>5. Намаляване злоупотребите с пенсии за инвалидност</li> <li>6. Намаляване на законовите възможности за ранно пенсиониране за редица групи работници</li> </ol>
<b>Мерки в сферата на образованието и обучението</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ваучерна система за разпределяне на държавната субсидия за учащите - парите следват ученика (вкл. и в частни учебни заведения)</li> <li>2. Обвързване на субсидията с рейтинга на учебното заведение</li> <li>3. Изграждане на мрежа от кариерни центрове</li> <li>4. Инспектиране на образованието</li> <li>5. Центрове по предприемачество в университетите</li> <li>6. Подобряване качеството на общото образование</li> <li>7. Подобряване качеството на професион. образование</li> <li>8. Система за управление на професионалното образование</li> <li>9. Квалификация на педагози (учене през целия живот)</li> <li>10. Занималня</li> </ol>

*Бележка: Мерките в синьо и зелено присъстват в НПР*

Както е видно от по-горната таблица, алтернативните мерки за повишаване на заетостта съдържат само малка част от мерките, предложени в Националния план за действие по

Национална цел 1 (т.е. мерките на син фон). Всъщност, това са и едни от най-евтините мерки в плана – техният общ бюджет не надхвърля 55,41 млн. евро. Тази сума, на фона на 1355 млн. евро по всички заложен мерки в плана за действие е повече от скромна. Т.е. ако премахнем мерките за пряко създаване на заетост и други мерки, които нямат отношение към заетостта (виж по-горния анализ), а се фокусираме върху бизнес средата, образованието и икономическата активност, тогава ще спестим почти 1 млрд. 300 млн. евро. Тези пари биха били достатъчни за намаление на данъчната тежест и за инвестиране в електронно правителство, което е сред по-скъпите мерки за по-добро регулиране. Така например, данъкът върху дивидентите и ликвидационните дялове е донесъл приходи от 111 млн. лева за 2010 г. (т.е. 57 млн. евро). От друга страна, заложените мерки за електронно правителство в плана за действие възлизат на 40,5 млн. евро, от които 30,5 млн. евро по Оперативна програма „Административно обслужване”, а останалите от националния бюджет. Мерките по отношение на бизнес средата, по-доброто регулиране, оптимизиране на администрацията, съкращаване на времето и разходите за ваденето на различни документи, както и за започване и прекратяване на бизнес като правило не са скъпи, а зависят най-вече от наличието на политическата роля.

В същото време, нашият алтернативен план за действие за постигане на Национална цел 1 съдържа и няколко (широко дефинирани) мерки за по-добро регулиране и административно обслужване. Част от тези мерки (на зелен фон) са предвидени и по Националния план за действие, но като фактори за растежа, а не като мерки за повишаване на заетостта. Очевидно икономическият растеж не се разглежда като условие и предпоставка за заетост (а би трябвало). Останалите предложени мерки за по-добро регулиране изобщо не присъстват в Плана за действие (а би трябвало) – мерки по отношение съкращаване времето и парите за издаване на разрешително за строеж, за регистриране на собственост, за закриване и започване на бизнес.

Включили сме и няколко мерки за по-гъвкав пазар на труда, които в никакъв случай не изчерпват това, което би могло да се направи за улесняване прякото договоряне между работодатели и работници, а представляват няколко примерни предложения. Когато се мисли за създаване на заетост е задължително да се провери кои елементи от законовата база пречат на откриването на повече работни места и съответно те да се променят.

В сферата на образованието и по отношение на икономическата активност също предлагаме редица мерки, които не са предвидени в Плана за действие, а които, ако се осъществят, биха имали полижителен ефект върху заетостта. Сред тях са мерките за повишаване на икономическата активност сред по-възрастното население, както и такива, насочени към по-добро (вкл. по-практически ориентирано) образование.

Това, че част от предложените мерки не присъстват в Плана за действие не значи, че те не биха могли да се осъществят в плановия период до 2015 г. или в следващата „петилетка” до 2020г., особено като се има предвид, че тепърва ще се разпределят приоритетните сфери за финансиране със структурните и кохезионния фондове на ЕС.

## **6. Препоръка за действие и изводи от анализа**

От икономическа гледна точка, един алтернативен план за действие по Национална цел 1 за по-висока заетост би следвало **да се фокусира най-напред върху подобряване на бизнес средата**, защото единствената трайна заетост се създава от реалния сектор. Когато има добри условия за предприемачество, ще има и инвестиции, които са най-сигурният фактор за създаване на работни места. Включването на **мерки за по-гъвкав пазар на труда** под формата най-вече на законодателни промени също ще спомогне за създаването на повече работни места.

В същото време субсидираната заетост, особено тази в публичния сектор, се е доказала като изключително неефективна (от гледна точка на направени разходи на един зает) и с крайно краткосрочна продължителност. **Субсидираната заетост би следвало да се премахне или сведе до минимум** с цел ограничаване на неефективното разходване на бюджетни средства. С цел премахването на тези програми за заетост е необходимо да се прави периодично оценка на въздействието от всяка конкретна програма след първите 1-2 или 3 години от прилагането им.

Множеството мерки за повишаване на образованието и уменията на безработните, учащите и заетите са добре дошли. Трябва, обаче, **да се разшири обхватът на някои от тях и включването на ясни индикатори за успех** на заложените мерки, особено по отношение за повишаване на качеството. Ако няма ясен начин за измерване на качеството преди и след прилаганите мерки, харченето на бюджетни и европейски средства в тази посока не би било оправдано. Система за мониторинг и последваща оценка за успеха на тези мерки също би следвала да се обвърже с тези индикатори. Също така е преоръчително да се помисли за по-смели реформи в сектора на образованието с цел стимулиране на конкуренцията между учебните заведения във всяко едно ниво на образование и по-тясно обвързване на държавната субсидия с качеството на крайния образователен продукт.

Не на последно място, наличието на значителни европейски фондове на разположение на правителството дава възможност за финансиране на по-голяма част от мерките по Национална цел 1 по оперативни програми. Националната програма за реформи беше разписана през пролетта на 2011 г., а оперативните програми бяха изготвени в началото на програмния период (който започна 2007 г.), което обяснява липсата на значително финансиране за мерките по настоящата НПП от европейски структурни и кохезионни фондове. За следващия програмен период (2014-2020), обаче, би следвало да се увеличи финансирането на тези мерки с европейски фондове, включително и заради традиционно по-строгия контрол върху разходването им, което предполага по-целесъобразно и ефективно харчене (но разбира се, не е задължително).

Ако трябва да обобщим, прякото създаване на заетост от държавата е доказано неефективно и изключително скъпо. Ресурсите за такива мерки много по-добре ще се похарчат, ако се насочат към подобряване на бизнес средата (вкл. и чрез намаляване на данъците) и реформи в образователната система с цел подобряване на качеството на образователния продукт. Всички програми за заетост и обучение би следвало да се фокусират върху търсенето само и единствено от реалния сектор, който доказано създава трайна заетост. Тези програми задължително трябва да се обвържат с ясни системи за мониторинг и последваща оценка с помощта на ясни критерии за успех. Ако това не се случи, България ще продължи да изразходва значителни национални и европейски средства, а заетостта в страната ще остане далеч под желаната цел.