

Интеграция на ромите в България: необходимы реформи и икономически ефекти

**Лъчезар Богданов
Георги Ангелов**

Април 2007

Съдържание

Методология	3
1. Ромите, бедността и българския модел на социално подпомагане	5
Обща картина	5
Социалните помощи и ромите.....	7
Помощи и стимули: как помощите спират интеграцията.....	9
Промяна в социалната система в САЩ.....	11
Неучастие на трудовия пазар.....	12
2. Заетост и доходи	14
3. Достъп до качествено образование	21
Образованието на ромите към момента	21
Идентификация на причините и мерки за въздействие	23
4. Жилища, условия на живот и сегрегация	28
Измерения на проблема	28
Ефекти от лошите жилищни условия.....	29
Правителственият подход към решение на проблема	30
Алтернативи за решаване на проблема	32
Ползи от подобно решение на жилищния проблем.....	34
5. Обща оценка на икономическите ефекти от предлаганите реформи	35
ПРИЛОЖЕНИЯ	37
А. Приложение 1: Образование и икономически ефекти	37
Б. Приложение 2: Престъпност, гета и икономически последици	46
В. Приложение 3: Реформа на социалните помощи – чужд опит	52
Г. Приложение 4: Заетост, доходи, здравеопазване и смъртност	56

Въведение

Този доклад е изготвен от Георги Ангелов и Лъчезар Богданов в рамките на проект на Институт “Отворено Общество” – София. Мненията и оценките в текста са на авторите и не ангажират Института. Работата по доклада е извършена в периода януари – април 2006 г. Докладът е обновен през март-април 2007 година.

Методология

Понятия

“Интеграция” и “включване” използват като синоними в ежедневно значение на тези думи. “Неинтеграция” е противоположното състояние на нещата, в случая с изследването на ромската общност в България – текущото положение.

Доколкото неинтеграцията като статукво е ясно определена, интеграцията (като бъдещо, желано, състояние) е в различни степени. Навсякъде в текста, когато описваме ефекти от “интеграцията”, посочваме какви конкретно са измеренията, или параметрите на това състояние; в много случаи разглеждаме няколко сценария според доближаването до представата за “идеалната” (пълна) интеграция.

Под “реформи” в текста разбираме всички действия, създаващи промяна в публичните политики в съответната област. Във всеки случай “реформата” е описана или чрез целта ѝ, или чрез предлаганите конкретни мерки. Когато се опитваме да илюстрираме потенциални икономически ползи при промяна да определен параметър, използваме “реформа” като събирателно понятие за онези мерки, които в крайна сметка ще променят параметъра до необходимата стойност, без задължително да аргументираме дали такава реформа е възможна и как точно би могла да се реализира.

Цели

Целите на настоящия анализ са следните:

- да опише икономическите ефекти от неинтеграцията на ромското население в България;
- да опише основните държавни икономически политики, които са фактор за липса на интеграция;
- да предложи промени в държавните политики, които биха допринесли за интеграцията на ромското население;
- да опише, и (когато е възможно) да измери потенциалните икономически ефекти от интеграцията, вследствие на отделните предлагани реформи

Обхват

Поради естеството на целите на доклада, анализът се фокусира върху икономическите измерения на интеграцията. Тъй като се опитваме да опишем и (когато е възможно) да измерим икономически ефекти от интеграцията, основен обект на изследването ни са факторите, които генерират най-значим икономически ефект. В този смисъл, докладът не претендира за изчерпателност.

Подход и основна теза

Докладът се основава на разбирането, че включването на ромите в стопанския живот е ключово за цялостната им интеграция в обществото. Икономическата интеграция е както инструмент за решаване на други проблеми на липса на интегрираност, така и следствие от реформи в държавни политики, стимулиращи неинтеграцията. Анализът е насочен към идентифициране на онези фактори, които пречат на икономическата интеграция, както и към възможните ефекти (не само пряко икономически) от нея. Така например във фокуса ни попадат образованието, престъпността, жилищата, смъртността.

В докладна е имплицитно прието, че законодателната рамка, гарантираща защитата на индивидуалните права на ромите, е факт и се прилага ефективно. В този смисъл разглеждаме състояние на обществото без нарушаване на тези права по етнически признак.

Основно допускане е, че промяната в стимулите води до промяна в поведението. Това е по същество основата на икономическата наука. Тук не отричаме влиянието и на други фактори (като например традиции, психологически нагласи и др. под.), но приемаме, че, отчитайки действието им, промяната в стимулите ще бъде последвана от промяна в действията на ромите в съответната посока.

Метод и формулиране на съждения

Използваме стандартна методология на неокласическия икономически анализ. Базовите хипотези за човешкото поведение се използват без аргументация. Методологията също така предполага, че:

- Използването на езиковата форма “ако-то” означава твърдение за наличие на причинна връзка;
- Зависимостите се разглеждат поотделно, при ситуация *ceteris paribus* (т.е. нищо друго не се променя), макар в действителността такава ситуация да не съществува;
- В много случаи е невъзможно да се открие коя точно зависимост дава най-силен резултат;
- “Ползите” и “разходите” са винаги получени или направени от някого – може да се отчита на ниво “индивид”, “група” и “общество”;
- Причинните връзки се извличат от икономическата теория, а количественото измерение – от резултатите от емпирични изследвания;
- Когато не се използват фактически данни, а се прави допускане за стойността на определени променливи, това е единствено илюстрация на ефект от хипотетичен сценарий;

Като източници на данни използваме както официални статистически документи, така и резултатите от известните ни публикувани изследвания. Докладът не е изчерпателен от гледна точка на използване на цялата създадена и събрана информация по темата. Авторите не са събирали нови данни чрез директни полеви изследвания.

1. Ромите, бедността и българския модел на социално подпомагане

Обща картина

Действащата система на социално подпомагане и осигуряване има широк обхват. Така например, по оценка на Световната банка¹, през 2001 г. повече от 80% от населението на страната се е възползвало от поне една програма. Реформите за последните години бяха насочени именно към “стесняване” на групата на бенефициентите с цел постигане на по-добър ефект от политиката на социални помощи. Въпреки това може да твърдим, че към момента системата все още има широк обхват, като програмите са много на брой и се прилагат при сложни условия. (Според Световната банка² в края на 2005 година 8 от всеки 10 човека продължават да се ползват поне от една социална програма).

Една от възможните класификации на публичните разходи за социална политика е следната:

- разходи по бюджета на Държавното обществено осигуряване (807 млн. лв. по бюджета за 2007 г.)
- разходи по бюджетите на министерства и ведомства (874 млн. лв. по бюджета за 2007 г.)

Така вносителите на осигуровки финансират около 48% от социалните програми, а останалите 52% се допълват от общите приходи от данъци. Това състояние е различно от картината през 2006 г., когато съотношението беше 45/55. На практика отчитаме свиване на бюджетите за социални цели в министерствата и ведомствата, което отразява ограничаването на броя на бенефициентите като цяло, свързано с намаляването на бедността и повишаването на икономическата активност. Допълнително трябва да отчетем, че подобна промяна съответства и на променените бюджетни приоритети след присъединяването на страната към ЕС – повече средства трябва да се насочват за дейности, насърчаващи икономическия растеж, развитието на инфраструктурата и подобряване на човешкия капитал. Социалните трансфери като цяло нарастват с по-бавен темп от общите публични разходи (с 4% спрямо 2006 г.) – като голяма част от увеличението се дължи на удължаването на обезщетенията за раждане и майчинство, докато тези за безработица намаляват.

Друго възможно разделение е според целта на подпомагането, и така открояваме следните типове програми:

- обезщетения за безработица (по Кодекса за социално осигуряване)
- обезщетения за майчинство и отглеждане на дете (по Кодекса за социално осигуряване)

¹ World Bank, Bulgaria: Public Expenditure Issues and Directions for Reform, Washington DC, 2003

² World Bank, Bulgaria: The Road To Successful EU Integration - The Policy Agenda, Country Economic Memorandum, November 2005

- помощи за хора с увреждания (по Закона за интеграция на хората с увреждания)
- социални помощи на база размер на дохода (по Закона за социално подпомагане)
- целеви помощи за отопление (по Закона за социално подпомагане)
- помощи за отглеждане на деца (по Закона за семейни помощи за деца)
- активни мерки на пазара на труда (субсидирана заетост)
- други

Според проекта за бюджет за 2007 г., разходите по описаните мерки са разпределени така

Мерки	Финансиране в млн. лв.	
	2006	2007
обезщетения за безработица	115	98
обезщетение за бременност майчинство	34	117
обезщетение за отглеждане на дете	105	75
помощи за хора с увреждания	127	128
социални помощи	90	86
помощи за отопление	115	110
помощи за отглеждане на деца	278	271
активни мерки на пазара на труда	204	213
общо по посочените програми	1068	1098
други програми	547	583
общо разходи	1615	1681

Източник: МФ

На макроикономическо ниво, разходите са социално подпомагане са около 3.3% от БВП и около 8.3% от общите публични разходи. Част от разходите обаче е логично да бъдат отнесени като “проблем” на пенсионната система – например здравноосигурителните вноски за пенсионерите. Друга част са условно фиксираните административни разходи за управление и поддръжка на институциите, които прилагат различните програми.

Трябва да отчетем, че с въвеждането на активните мерки на пазара на труда, или създаването на субсидирани нови работни места, и обвързването им с получаването на помощи, се получи видима промяна в относителната тежест на отделните “пера”

в общите разходи – помощите по Закона за социално подпомагане са “само” около 90 млн. лв., докато финансирането на заетостта надхвърля 200 млн. лв. годишно.

Социалните помощи и ромите

Към момента не съществува отчитане на бенефициентите на различните социални програми според етническа принадлежност. Можем да използваме единствено поредица от приближения, основани на различни социологически проучвания и експертни оценки. Така например:

- Според доклад на ПРООН³, около 80% от ромите се определят като безработни, като малко над 50% попадат в широката дефиниция за “безработица” на Международната организация на труда. Към 1997 г. 85% от ромите попадат под линията на бедност.
- Според доклад на Световната банка⁴, през 2001 г. около 62% от ромите са оценени като “бедни”
- Според Националния план за борба с бедността и социалната изолация на МТСП от 2005 г., около 64% от ромите са “бедни” към 2003 г.
- Според друг анализ⁵ от 2004 г., едва 22% от ромите смятат, че имат работа.

В същото време трябва да отчетем, че значителен дял от социалните помощи се определят на база брой деца в домакинството. Според данни от преброяването на населението през 2001 г., ромите до 19-годишна възраст са около 160 хил., при общо 370 хиляди роми, или около 43%. Общо за България децата до 19 години са 1.7 млн., или 22% от цялото население. Ромските деца са 9.5% от всички в страната.

За целите на настоящия анализ се интересуваме от бенефициенти-роми само по онези програми, които са обвързани с бедността и липсата на интеграция за ромската общност. Такива са помощите, свързани с деца, помощи за отопление и помощи, обвързани с дохода, както и обезщетения при безработица. Допълнително разглеждаме две оценки за общия брой на ромите в страната – 370 хил. (по данните от преброяването от 2001 г.) и 580 хил. души (по оценка на авторите, базирана на различни източници). Имайки предвид показателите за демографската структура на ромите, бедността и безработицата сред тях, както и общия брой бенефициенти на различните програми, можем да направим следната оценка за дела от финансирането, което към момента е насочено към ромската общност.

³ “Извън капана на зависимостта: Ромите в Централна и Източна Европа” (ПРООН 2003)

⁴ World Bank, Bulgaria: Public Expenditure Issues and Directions for Reform, Washington DC, 2003

⁵ Победа Луканова, Лилия Димова, Николай Колев, Ромите в България и тяхното образование, София 2004 г.

Млн. лв.	Общо по програми	При ниска оценка		При висока оценка	
обезщетения за майчинство и отглеждане на дете	140	12%	17	19%	26
социални помощи и активни мерки на пазара на труда	294	62%	184	98%	287
помощи за отопление	115	25%	29	39%	45
помощи за отглеждане на деца	278	17%	47	27%	74
общо	827	33%	276	52%	432

Така “цената” на неинтеграцията, изразена в по-малко публични разходи, е в рамките на 283 – 443 млн. лв. в трансфери на година. За 2006 г. оценката ни беше в границите 276-432 млн. лв. Според това изчисление, трансферите, получавани от ромската общност, растат по-бавно от всички трансфери по програми – с около 2,5%. Основен фактор е общото свиване или запазване на разходите по онези програми, в които ромите са относително по-висок дял от общо бенефициентите.

Според програмния бюджет на МТСП, очакванията за динамиката на бенефициентите по различни програми е следната:

- подпомаганите лица (домакинства) с месечни помощи по закона за социално подпомагане остава на практика непроменен на 112 500;
- еднократните помощи при бременност се увеличават от 24 500 на 26 000;
- еднократните помощи при раждане се увеличават от 70 000 на 71 350;
- месечните помощи за деца се увеличават от 904 600 на 952 000;
- месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година се увеличават от 28 785 на 29 900.

Както се вижда от тези показатели, няма разширяване на обхвата на получаващите трансфери заради промяна в социалната политика на правителството. Измененията следват демографските тенденции.

Единствената мярка, която през 2007 г. получава значително повече средства, е обезщетението при раждане и майчинство (увеличаване на платения отпуск от 135 на 315 дни), което получава допълнителни 83 млн, в бюджета на НОИ. В същото време, тази програма има минимален ефект върху майки, които не работят или работят при минимална работна заплата, и следователно според нас има малък принос към получаваните от ромската общност трансфери. Същевременно се въведе ограничение на времето, за което могат да се получават месечни социални помощи (до 18 месеца), с цел да се стимулира по-активно включване на пазара на труда за дългосрочно безработните.

Основните развития във финансирането на социалните трансфери през 2007 г. са следните:

- Запазват се размерите на еднократните помощи, отпускани при бременност и раждане, както и месечните помощи за отглеждане на дете до 1 г. и семейните помощи за деца.;
- Размерът на гарантирания минимален доход остава непроменен от 1 юни 2005 г. (55 лв.)

- Стартира програма “Социално включване на други рискови групи от населението”, която ще бъде финансирана със средства от Европейския социален фонд и програма ФАР (заедно с националното съфинансиране, разходите ще достигнат 49 млн. лв.)
- Въвежда се ограничение, според което безработните лица в трудоспособна възраст, (с някои изключения) могат получават месечна социална помощ непрекъснато за срок от 18 месеца.
- От края на 2006 година месечните помощи за деца не се изплащат ако децата не посещават училище редовно

Помощи и стимули: как помощите спират интеграцията

Системата на социално подпомагане към момента е основна пречка за интеграцията на ромите в икономическия живот и процесът на създаване на добавена стойност. Основанията за тази оценка са няколко:

- При ниска квалификация и липса на опит, навлизането на пазара на труда обикновено става при ниско заплащане (т.е. по-ниско от средното). В същото време, програмите за субсидирана заетост и останалите социални плащания могат да генерират подобен по размер доход, при значително по-малко усилия.
- Социалните помощи са силно зависими от размера на домакинството. При значително по-високата раждаемост, ромите са “облагодетелствани” от системата. В този смисъл, моделът създава стимули за раждаемост, а децата могат да се разглеждат като източник на доход от помощи.⁶
- Относително “щедрите” помощи, на фона на алтернативата за навлизане на пазара на труда, създават дългосрочна нагласа за зависимост. Това е така, защото социалните помощи са почти изцяло базирани на размера на домакинството. Същевременно, при размери на помощите, близки (или надхвърлящи в определени случаи) маржиналната производителност на възрастните в домакинството при настоящите условия на пазара на труда, голям дял от бенефициентите остават икономически неактивни, възползвайки се от алтернативата да получават доход директно от държавата. Това от своя страна мотивира раждаемост (отново заради обвързаността на помощите с броя на членовете в домакинството), но намалява стремежа към образование, което пък намалява шансовете за интеграция на следващото поколение.

Следователно, бедността на ромите и неучастието им в икономическия живот е както причина за значителните публични разходи за помощи, така и следствие от сегашния модел на социална политика. Прекият ефект от едно бъдещо “включване”

⁶ Според едно изследване “жените, получаващи социални помощи, имат повече деца и желаят повече деца отколкото жените, които не получават социални помощи”. Виж например Douglas J. Besharov (1998), *Remarks at the conference Pregnancy Prevention and Welfare Reform*, Welfare Reform Academy.

Според други автори бедните семейства имат повече деца, а когато станат по-богати броят на децата започва да намалява. Виж например Джефри Сакс, “Краят на бедността”, 2006, София

на ромската общност на пазара на труда би достигнал максимум от 283 – 443 млн. лв. годишно при пълно включване, при двете оценки за размера на общността. На макро ниво, това представляват между 0.5 и 0.9% от БВП. Ефектът е относително по-нисък спрямо 2006 г., поради високият номинален икономически растеж, при по-бавното нарастване на разходите за социални програми.

Други разходи са така наречените невидими разходи за обществото, които възникват от това, че ползите за облагодетелстваните от трансферите са по-малки от разходите за тези, които плащат данъци или осигуровки. Тези разходи са породени от изкривяванията, които трансферите пораждаат в пазарите (данъците и осигуровките представляват клин между това, което плаща работодателят и това, което получава работникът). За изчислението на тези разходи може да се приложи сравнително широко възприетото правило 3:1, т.е. всеки 3 лева трансфер поражда 1 лев загуба заради неефективност.⁷ В обратния случай – намаление на трансферите с 3 лева, водят до допълнителна полза за обществото от 1 лев заради по-малко загуба заради неефективност. Ползите от по-малки загуби на ефективност при спадане на трансферите към ромите са между 0.17 и 0.3% от БВП.

Каре: Ромското домакинство: работа или помощи?

Макар на пръв поглед социалните помощи в България да са ниски (например гарантираният минимален доход е 55 лв., а добавката за дете варира от 18 до 20 лв. на месец), в действителност едно многодетно семейство може да получава значителна сума.

Така например, докладът “Пазарът на труда в България” (ААМР, София, 2003) посочва:

“Единият от родителите би започнал работа само при brutната заплата, която гарантира разполагаем доход по-висок от социалната помощ. Нека наречем това равнище на brutна работна заплата “минимално мотивиращо равнище за започване на работа”. Така например в семейство с две деца и двама безработни родители началната заплата, за да започне единият от тях работа, трябва да бъде по-висока от 141 лева, докато в семейство със 7 деца заплатата трябва да бъде около средната за страната, или 290 лева.”

За пример използваме домакинство, в което мъжът участва в програма за субсидирана заетост и получава доход от 180 лв. на месец (т.е. минималната заплата). Жената отглежда 4 деца, за което получава социална помощ, както и добавки за деца. Домакинството получава и помощ за отопление. Допълнително трябва да отчетем и различните помощи като например еднократни плащания за бременност и раждане. По наша оценка и при сегашните нива на помощите, това домакинство би получило нетен доход от около 490 лв. на месец. Това, разбира се, е горната граница на потенциалния доход – не всички домакинства с подобни

⁷ Robert W. Hahn and John A. Hird, "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis" Yale Journal on Regulation 8, 1990

характеристики успяват да се възползват напълно от всички съществуващо програми.

В същото време, ако и двамата възрастни работят при средната за страната заплата (около 360 лв.), нетният им доход (след удържане на осигуровки и личен данък и след добавяне на добавките за деца, както и с отчитане на семейното подоходно облагане) ще бъде около 650 лв. В същото време, предвид ниската образованост и липсата на трудов опит, които са почти повсеместни сред ромското население, изглежда слабо вероятно работодателите да наемат роми при средна заплата; вероятно доходите биха били малко над минималната заплата, и сравними с тези за най-неквалифицираните видове труд (т.е. в рамките на 220-260 лв. на месец, или около 2/3 от средната работна заплата).

Така дори при “оптимистичен” сценарий за заетост, доходът на едно ромско домакинство би нараснал с около 33%, докато при “реалистичния” сценарий вероятно дори ще спадне с около 3%. Това сравнение не отчита разликите в усилията, необходими за двете алтернативи – въпреки наличието на изисквания за труд за получаване на помощи, той едва ли може да се сравни с интензивността при несубсидирана заетост в частния сектор. Следователно изборът “социални помощи” изглежда рационален на ниво индивидуално решение – и вероятно неучастието на пазара на труда в много случаи е доброволен избор, а не резултат от дискриминация, липса на възможност или умения.

Все пак трябва да се отчете че промяната в стимулите е по-висока спрямо състоянието от 2006 г., когато по наша оценка “наградата” за започване на работа беше съответно 20% нарастване и 10% спадане на дохода в двата сценария. Основната причина е в общото увеличение на доходите вследствие на бързия икономически растеж, при запазване на размерите и обхвата на социалните трансфери почти непроменени.

Промяна в социалната система в САЩ

През 1996 година Конгресът на САЩ приема закон, с който реформира системата на социални помощи. Ето някои от резултатите от този закон:

- През 1994 година получаващите социални помощи достигат исторически максимум от 5.1 милиона, след което започва спад и през следващите 7 години броят на получаващите социални помощи намалява с 60%.
- Заетостта сред самотните майки, които са сред най-засегнатите от реформата, след бавен през последните 15 години нараства значително – от 60% през 1994 година до 72% през 1999 година
- Заетостта сред самотните майки, които никога не са били омъжени /групата с най-ниско образование и едни от най-високите нива на получаващи социални помощи/ нараства още повече – от 57% до 65% за същия период

- Повечето излизаци от системата на социални помощи, намират работа. Между 60 и 75% от напускащите социалната система намират работа, а 30% от тези, които остават в системата също намират работа.
- Получаващите социални помощи, които напускат системата заради изтичане на максималния срок за получаване на помощи, имат високи нива на заетост – от над 80%.

Тези резултати се получават чрез няколко промени в системата:

- Изискване за полагане на труд при получаване на помощи (и/или за посещаване на образователни курсове)
- Намаляване на пределната ставка на облагане /загуба на доход/ при преминаване от помощи към работа
- По-строги санкции при неспазване на условията за отпускане на помощи
- Определяне на максимални срокове, за които могат да се получават помощи
- Повече финансови стимули за работа
- Между една четвърт и една трета от намалението на получаващите помощи се дължи на социалната реформа, малко по-голям е приносът на бързото икономическо развитие, разширяването на данъчния кредит за трудов доход обяснява около 20-30% от намалението.

Неучастие на трудовия пазар

Какви помощи стимулират неучастието на пазара на труда? Най-общо, изборът за неучастие се решава при сравнение на доходите в двете алтернативни ситуации. Целта на реформата в социалната политика следователно трябва да бъде намаляването на стимулите за отказ от образование и труд, и увеличаване на стимулите за активно икономическо поведение. За да стане това е необходимо възприемане на разбирането, че социалната политика на трансфери в сегашния си вид причинява в значителна степен зависимост и отказ от интеграция в стопанския живот. Няколко мерки биха дали подобен резултат:

- по-силно обвързване на социалните трансфери с посещаването на училище от децата – сегашните ограничения се прилагат единствено за семейните помощи за деца, но не за социалните помощи по ЗСП;
- обвързване на получаването на помощи по ЗСП и обезщетения за безработица с полагането на труд – сегашният минимум от 5 дни на месец е твърде нисък;
- обвързване на получаването на помощи и обезщетения с участие в обучения и преквалификация -

Една реформа за промяна на механизма на определяне на социалните помощи обаче би имала далеч по-съществен ефект върху стимулите за интеграция на самите роми.:

- активно търсене на работа, дори при нисък доход при старта;
- намаляване на криминалното поведение – въздържането от криминални деяния е свързано със страх от загуба на възможности, сред които са и алтернативата да се участва на пазара на труда; ако ромите не виждат дългосрочно шанс и полза от интеграция във формалната икономика, те на практика усещат, че пропуснатите ползи заради криминалното поведение са минимални;
- намаляване на раждаемостта;
- насочване на усилия към образование на децата – образованието трябва да бъде разбрано и прието като необходимо условие за генериране на доход в бъдеще; ако ромите не виждат бъдещето си на пазара на труда, а същевременно очакват и децата им да се издържат от социални помощи, това намалява стимулите да се “инвестира” в образование на децата сега;

Първата промяна в поведението би донесла ефект на практика незабавно. Останалите три ще създадат по-добри условия за реализация на следващите две поколения – на тези, които сега са деца и ученици, и за тези, които ще се родят след реформата.

Допълнително трябва да имаме предвид и оценката на различни анализи, сред и последния меморандум за страната на Световната банка⁸, според които редица други мерки стимулират неучастието на пазара на труда. Така например, обезщетенията за безработица се изплащат за относително дълъг период. Обезщетенията при заболяване на практика позволяват отсъстващия работник да получава по-висок нетен доход от редовния при същата брутна заплата. По-високата от обичайната за пазарните икономии “защита” на майките с малки деца на практика прави работодателите изключително предпазливи при наемането на млади жени. Възможностите за ранно пенсиониране са изключително щедри, въпреки отскоро предприетите мерки за ограничаване на злоупотребите с пенсиите за инвалидност.

Същевременно трябва да отчетем, че подобни реформи не биха могли да донесат незабавно “включване” на пазара на труда. За да се случи то е необходима икономическа среда, в която нараства търсенето на труд. От своя страна, търсенето може да расте при общ растеж на добавената стойност. Статистически анализ на Световната банка⁹ с данни от последните 8 години например показва, че съществува силна връзка между нивото на БВП и нивото на заетост, като коефициентът на зависимост е 0,68. Премахването на редица пречки пред

⁸ World Bank, Bulgaria: The Road To Successful EU Integration - The Policy Agenda, Country Economic Memorandum, November 2005

⁹ World Bank, Bulgaria: The Road To Successful EU Integration - The Policy Agenda, Country Economic Memorandum, November 2005

гъвкавостта на пазара на труда е както фактор за общия икономически растеж, така и необходимо условие за нарастване на заетостта при растеж, стимулиран от други фактори. Такива пречки са общото данъчно-осигурително облагане на разходите за труд и ограничителните разпоредби на трудовото законодателство. В част 3 разглеждаме необходимите общи реформи, които подпомагат “отварянето” на пазара на труда.

2. Заетост и доходи

Има големи различия по отношение на данните за безработицата сред ромите. В зависимост от източника, оценките за нивото на безработица сред ромите варира между 40%¹⁰ и 80%¹¹. Във всеки случай, нивата на безработица сред ромите са значително по-високи отколкото при другите групи от населението.

При нормална ситуация, ако няма сериозни изкривявания на пазара на труда и той работи гъвкаво и ефективно, безработицата би била равна на т.нар. естествено ниво от 4-6%, което на практика дава възможност на всеки желаещ да намери работа в рамките на относително кратък срок. Съществуването на висока безработица е показател за наличието на сериозни трудности във функционирането на пазара на труда, които се явяват пречка пред наемането на определени групи от хора. Най-често от такива пречки страдат хората, които са били близо до предела на пазара на труда и в резултат на изкривяванията на пазара се оказват под предела за наемане.

Гъвкавост на пазара на труда

Липсата на гъвкавост на пазара на труда има негативни последици върху нивата на безработицата и икономическата активност на работната сила.¹² Именно такава е ситуацията в България – според данните на Световната банка¹³:

- по отношение на трудностите пред наемане на хора страната ни е на 115 място сред 155 страни в света
- по отношение на ригидност на трудовото време България е на 104 място в света
- по трудности при уволнение българското трудово законодателство е на 34-то място в света

¹⁰ “*Faces of poverty, Faces of hope*” *The Magnitude of the Challenge* (2005), United Nations Development Programme

¹¹ “*Извън капана на зависимостта: Ромите в Централна и Източна Европа*” (2003), Програма за развитие на ООН

¹² Juan C. Botero, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer (2004), *The Regulation of Labor*, World Bank

¹³ World Bank, *Doing Business Database*, 2005

- на база на общия индекс на негъвкавост на пазара на труда България е на 84 място
- по отношение на разходи за назначаване България е на незавидното 140-то място
- по отношение на разходи за уволнение България е на 58-мо място

През 2006 година България се е изкачила със 6 места в общата класация по отношение на пазара на труда и е на 100-но място в света. Въпреки това, е необходимо допълнително увеличаване гъвкавостта на пазара на труда чрез намаление на пречките и разходите при назначаване и уволняване на хора.

Данъчно-осигурително бреме върху труда

Високото облагане намалява стимулите за труд.¹⁴ При равни други условия, колкото по-високо е облагането на труда, толкова по-висока е дългосрочната безработица /освен ако данъците не се поемат изцяло от работещите/, по-малко предлагане на труд, изработени часове и коефициент на заетост¹⁵. Това се отнася с особена сила за маргиналните групи в обществото /младежи, възрастни, жени, малцинства, хора без опит и образование/.

Най-голям е негативният ефект върху търсенето на труд когато съществува високо данъчно облагане /данъчен клин/ заедно със задължителен минимум на заплатите. Тази комбинация е изключително вредна за заетостта на групите с малко умения¹⁶ като ромите. Облагането на труда с данък върху доходите и осигуровки в България отнема между 1/3 и 1/2 от дохода на работещите, което в комбинация със сравнително високите нива на минимална заплата /като дял от средната/ имат изключително силен негативен ефект върху заетостта на ромите. Според различни изследвания намалението на “данъчния клин” с 10% води до ръст на заетостта с между 2.5 и 5%.

Доколкото при ниските нива на доходи данъкът върху доходите е нулев или близък до нулата, единственият начин за реално намаление на облагането на нискодоходните групи е намаление на осигурителната тежест. През 2006 година осигуровките са малко над 36% от брутната работна заплата – нива, много по-високи от най-добрите примери в Европа /като Ирландия, където осигурителната тежест е 3 пъти по-ниска/. Намаление на осигуровките, подобно на извършеното

¹⁴ Prescott, E. (2004) “Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?”, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, vol. 28, No. 1;

Richard Rogerson, 2007, *Structural Transformation and the Deterioration of European Labor Market Outcomes*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12889;

Martin Feldstein, 2006, *The Effect of Taxes on Efficiency and Growth*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 12201.

¹⁵ Giuseppe Nicoletti and Stefano Scarpetta (2005), *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 472, OECD and World Bank

¹⁶ Giuseppe Nicoletti and Stefano Scarpetta (2005), *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 472, OECD and World Bank

през 2006 година намаление с 6 процентни пункта, през следващите 4 години би могло да доведе размера им до нивата в Ирландия.

Тъй като в момента по-голямата част от ромското население не работи /и съответно не плаща осигуровки/, а тази част, която плаща, е осигурена на сравнително ниска брутна заплата, намалението на осигуровките няма да доведе до трансфер на доход от не-роми към роми. Въпреки че бюджетът ще загуби част от бюджетния си излишък, обществото като цяло ще спечели същата сума /плюс спестеното свръхданъчно бреме/. Следователно, от гледна точка на обществото, намалението на осигуровките е по-скоро полза, отколкото разход.

Икономически растеж

Колкото по-бързо се развива една икономика, толкова по-бързо се откриват нови работни места и съответно по-лесно може да намалее безработицата /ако пазарът на труда работи ефективно, разбира се/. Следователно, бързи реформи за повишаване темповете на развитие могат да осигурят и по-бързи резултати на пазара на труда. Такива реформи са – намаление на данъчното бреме върху доходите и печалбите, повишаване ефективността на държавните разходи, подобряване на съдебната система, намаляване на бюрокрацията и административната намеса, подобряване средата за бизнес, разбиване на монополи, децентрализация, приватизация, въвеждане на процедура по анализ на ползите и разходите и пр.

Регулиране на пазарите и пречки за предприемачите

Регулирането на пазарите на стоки и услуги има силно негативен ефект върху пазара на труда. Наличието на повече държавен контрол върху икономиката, както и високи бариери за навлизане и съответно по-ниски нива на конкуренция, води до значително намаление на дългосрочните нива на заетост в икономиката. Според изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие¹⁷ долната граница на ефекта е около 5% от заетостта, като този ефект вероятно е по-висок, особено за икономики, при които има недостатъчно гъвкав пазар на труда.

Съществуват много пречки пред предприемачите - под формата на бариери за навлизане, разходи за съобразяване с административни изисквания, наличие на привилегии, защитаващи от конкуренция за някои групи хора:

- скъпа, сложна и бавна регистрация на бизнес
- изискване за лицензи, които се издават трудно и бавно, а таксите са високи
- високи административни разходи – попълване на множество формуляри, декларации, посещения при администрацията, изисквания за водене на счетоводство, неясни процедури, задължителна регистрация на трудовите договори и пр.
- бавни, трудни и скъпи процедури по фалит и излизане от бизнеса

¹⁷ Giuseppe Nicoletti and Stefano Scarpetta (2005), *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 472, OECD and World Bank

- неефективна съдебна система, която не може ефективно да защити собствеността и да прилага договорите
- високо данъчно облагане и квазиданъчни задължения – такси, процедури
- привилегии за определени бизнеси срещу конкуренция

Тези пречки възпрепятстват в най-голяма степен хората, които разполагат с малко ресурси и съответно не могат да преодолеят дори първоначалните бариери. С други думи, ромите са непропорционално ошетени от пречките пред предприемчивостта в страната.

Повишаване образователното равнище

Без умения за четене, писане и смятане е много трудно човек да започне работа и да очаква сериозно развитие след това. Този проблем може да се преодолее при младежите чрез промени в образователната система; в допълнение, семействата, които получават социални помощи, могат да бъдат стимулирани да осигуряват присъствие на децата в училище чрез строги санкции и спиране на помощите при непосещаване на училище. По-възрастните, които получават помощи, могат да бъдат стимулирани да посещават образователни курсове – четене, писане, смятане, и след това други практически предмети, чрез обвързване на получаването на социални помощи с посещаването на такива курсове.

Разходи за образователни курсове за възрастни: Според последното изследване на ПРООН¹⁸ в различните възрастови групи грамотността /възможност за четене и писане/ е между 71% и 88%. Според данни на НСИ, цитирани в изследване на Министерството на финансите¹⁹, неграмотните роми са 12.7% от цялото ромско население. Ако приемем най-неблагоприятната оценка – че неграмотните възрастни са около 30% от броя на всички възрастни роми, то техният брой е между 63 хиляди и 100 хиляди души /в зависимост от оценката на населението/.

Пределно облагане на дохода при излизане от социалната система

Според изследване на Американската агенция за международно развитие²⁰ наличието на социални помощи и връзката им с доходите води до това, че “нито един от родителите няма икономическа изгода да започне работа на минимална работна заплата, защото семейството би получило същия доход [...] само от социални и целеви помощи”. Казано по друг начин, ако човек спре да получава социални помощи и започне да работи на минимална заплата, доходът му ще е почти същият, т.е. въпреки че човек изкарва 160 лева допълнително, доходът му остава същия – това е равностойно на пределна данъчна ставка от 100%.

¹⁸ “*Faces of poverty, Faces of hope*” *The Magnitude of the Challenge* (2005), United Nations Development Programme

¹⁹ *Преглед на публичните разходи: Образованието - състояние, проблеми и възможности*, Министерство на финансите, 2004

²⁰ *Пазарът на труда в България през 2003* (2004), Американска агенция за международно развитие, проект “Пазар на труда”

Намаляването на тази пречка пред започване на работа може да стане по няколко начина:

- Обвързване на социалните помощи с определен седмичен брой часове работа и посещаване на образователни курсове.
- Намаление размера на социалните помощи.
- Определяне на максимален срок, през който могат да се получават социални помощи, след което помощите постепенно се намаляват и в определен момент се премахват.
- Изцяло или частично премахване, за дългосрочно безработните, на връзката между доход и помощи. По този начин, те ще могат да работят легално без да загубят целия размер на помощите си, поне за определен период от време.

Други пречки пред заетостта

Заетостта в публичния сектор има изтласкващ ефект²¹ и намалява заетостта в частния сектор, а според някои изследвания – и общата заетост в икономиката. Прекалено голямата защита на заетите в публичния сектор по отношение на уволнение, изисквания за ефективност и наказания за некачествена работа, води до предпочитание към общественния сектор, особено ако заплатите са достатъчно високи и не зависят от извършената работа. В допълнение, прекалено раздутият щат в публичния сектор означава по-високо данъчно облагане за частния сектор, което води до по-бавно развитие, по-висока безработица и ниски доходи в цялата икономика.

Скорошно изследване на немския Институт за изследване на труда²² идентифицира сериозни негативи от наличието на задължителна военна служба. Задължителната служба засяга младите мъже в период от живота им, в който те акумулират човешки капитал – образование, обучение, квалификация, първи трудов опит. Службата прекъсва или забавя този процес. В допълнение, натрупаният преди службата човешки капитал, в голяма степен се загубва или “амортизира” по време на службата в армията. В резултат намалява количеството човешки капитал в икономиката. Казармата е данък в натура, налаган върху младите хора.

Стойността на данъка, измерена като настояща стойност на загубения доход през живота на съответния човек, е по-висока отколкото нормален паричен данък. Това намалява спестяванията и натрупването на капитал в икономиката. Задължителната военна служба води до намаление на темповете на икономически растеж между 0.25 и 0.5% годишно със съответните негативни ефекти върху заетостта, доходите и безработицата. От началото на 2008 година в България влиза в сила изменение на закона за отбраната, което премахва задължителната военна служба.

²¹ Giuseppe Nicoletti and Stefano Scarpetta (2005), *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 472, OECD and World Bank

²² Katarina Keller, Panu Poutvaara, Andreas Wagener (2006), *Military Draft and Economic Growth in OECD Countries*, Institute for the Study of Labor, IZA DP No. 2022

Високите нива на минимална работна заплата имат ефектите на ценови под или минимална цена, което най-общо води до по-ниско търсене на труд и в същото време – свръхпредлагане на труд. В резултат се получава излишък на труд, т.е. безработица. Минималната заплата има негативно влияние върху работниците с ниска производителност, младите работници и служители (включително тийнейджърите), неквалифицираните работници и служители без опит, хората с увреждания. Това е така, защото тези групи от населението не са достатъчно производителни, за да получават дори минималната заплата и следователно не могат да работят легално. На практика те са принудени или да живеят от социални помощи, или да се опитват да работят по “незаконен” начин - на заплата, която е по-ниска от минималната.

Настоящото ниво на минимална заплата от 180 лева отговаря на разход за труд на работодателя от около 200 лева. Ако добавим и капиталови и административни разходи, както и изискуема норма на печалба за работодателя, един човек трябва да има месечна производителност на труда от поне 250-300 лева, в зависимост от производството, за да може да бъде нает на пазара на труда. Това е прекалено висок праг за много хора без опит, образование, квалификация и познания, сред които ромите заемат преобладаващ дял.

Търсене на труд и интеграция на ромите

Съществуват опасения, че редица социални групи, които към момента са трайно изключени от пазара на труда, каквито са и ромите, не биха намерили реализация дори при значително общо нарастване на търсенето на труд. Аргументите за това са няколко.

Първият е основан на новата стопанска история, т.е. на динамиката на заетостта за последните 10 години. Действително, значителното намаляване на безработицата след 2001 г. не беше съпроводено с пропорционално “включване” на ромската общност в активна трудова дейност. Трябва да имаме предвид обаче, че това е очаквано развитие именно поради “маргиналността” на ромите в момента на нарастване на пазара – те биха били включени (или “поканени”) последни за запълване на новооткрилите се работни места. Освен това, при наличие на описаните подробно стимули за неучастие на пазара на труда може да приемем и значителен дял на “доброволен” отказ от заетост.

Вторият е основан на последните развития в глобалното разделение на труда, и по-конкретно – “изнасянето” на трудоинтензивните производства в икономики ниска цена на труда (напр. Китай). От това следва, че в страни като България трудоинтензивни дейности, особено такива с повече ръчен и неквалифициран труд, няма да могат да се развиват и да преуспяват. Доколкото в дългосрочен план подобно развитие е логично и икономически рационално, опитът от последните няколко години показва значително разширяване именно в тези сектори на българската икономика

Накрая може да се изтъкне аргументът, че растежа на икономиката ще бъде концентриран в някои сектори, и поради глобалната конкуренция това ще са именно тези, които поради технология или умения на работната сила са най-

производителни. Там се очаква и разкриването на голям дял от новите работни места. Ниската степен на образование и липсата на квалификация и трудови навици при голяма част от ромите следователно ще ги “изключат” от възможности за заетост в тези сектори. Такъв подход обаче изключва две закономерности, установени както от практиката на развитите индустриални икономика, така и следващи икономическата теория. От една страна, ръстът на производителността, и оттам – на доходите, в конкурентните сектори води до нарастващо търсене на “базови” услуги (охрана, чистота и др. под.). Услугите са традиционно трудоинтензивни, и в много случаи не изискват образование и висока квалификация. От друга страна, съществува социална мобилност. Така дори ромите да не са предпочитана работна сила, при нарастващо търсене на труд във високопроизводителните сектори новите места (с по-висок доход) ще се заемат от част от тези наети, които към момента са изпълнявали нископроизводителни дейности (с нисък доход). Този растеж на свой ред ще освободи заетите преди позиции за работници без особени изисквания за образование и квалификация.

Таблица: Заетост и доходи по сектори

	Наети по трудов договор към декември 2005 г.	Наети по трудов договор към декември 2006 г.	Средна месечна заплата към Q4 2005 лв.	Средна месечна заплата към Q4 2006 в лв.
Икономически дейности				
Общо	2 233 988	2 247 232	326	367
Селско, ловно, горско и рибно стопанство	61499	60636	243	264
Добивна промишленост	28527	28009	537	657
Преработваща промишленост	622465	614818	299	335
Производство и разпределение на електроенергия, газ и вода	56609	54106	585	678
Строителство	138446	144017	278	311
Търговия, ремонт на автомобили, лични вещи и стоки за домакинството	345998	367478	231	273
Хотели и ресторанти	83670	81256	202	231
Транспорт, складиране и съобщения	156816	163800	403	428
Финансово посредничество	35256	37606	765	851
Операции с недвижими имоти и бизнесуслуги	134479	143299	306	354
Държавно управление; задължително обществено осигуряване	133571	133911	480	554
Образование	195355	191360	350	392
Здравеопазване и социални дейности	132437	131111	386	409
Други дейности, обслужващи обществото и личността	108860	95825	244	285

Източник: НСИ

Заетост и доходи

Подобряването на пазара на труда и социалната система, както и увеличаването на икономическия растеж би позволило наемането на голяма част от безработните ромите. Настоящата стойност на добавената стойност, която би била произведена при интеграция на ромите на пазара на труда за следващите 10 години е между 6 и 18 милиарда лева по настоящи цени. Тези суми биха били още по-високи при увеличаване на образователното равнище, натрупване на опит и квалификация.

Подобен е и подходът на Световната банка. Модел, публикуван в Bulgaria Country Economic Memorandum 2005²³ показва, че при запазване на нивото на заетост България би могла да расте с около 3,5%, докато при плавно нарастване на участието до 70% до 2015 г. – с около 5,2% годишно. Така през 2025 доходът на човек би бил в единия случай **\$10,000**, а в другия **\$14,000** (при постоянни цени от 2000г.). Така за ускоряване на растежа е нужно по-високо ниво на заетост – или участие на пазара на труда на тези, които са в икономически активна възраст, но в момента не работят.

Ромите в тази възраст са (и ще бъдат при демографската картина) близо 40% от нужното увеличение по модела – т.е. включването им на пазара на труда би могло да допринесе за 40% от този допълнителен растеж на дохода за следващите 20 години.

3. Достъп до качествено образование

Образованието на ромите към момента

Анализът на проблемите с интеграцията на ромите в образователната система трябва да започнем с няколко основни допускания:

- данните от преброяването дават относително точна картина на образователния статус на възрастните ромите;
- въз основа на различни източници може да заключим, че значим дял от ромските деца не се записват или рано отпадат от образователната система;
- предполагаме, че дори записаните и посещаващите занятия ромски деца получават по-ниско от средното качество образователна услуга;
- допускаме, че системата на висше образование е достатъчно отворена към ромите, а пречките пред ромите за записване в университет са основно в лошото ниво на средно образование.

²³ World Bank, Bulgaria: The Road To Successful EU Integration - The Policy Agenda, Country Economic Memorandum, November 2005

Преброяването през 2001 г. показва, че ромите са най-необразованата част от населението в страната. Във възрастовата група 25-64 години например неграмотните роми са 12,7% от общия брой роми. Средно и по-високо образование имат едва 7,2% от ромите (при 76,5% за цялото население).

Таблица: Население според образователен статус, 2001 г.

	Общо	Дял	Роми	Дял
Висше	882 795	20,7%	443	0,3%
Средно	2 063 011	48,4%	11 075	6,9%
Основно	1 051 338	24,7%	71 521	44,8%
Начално	182 111	4,3%	43 819	27,4%
Незавършено начално	30 727	0,7%	12 445	7,8%
Неграмотен	49 475	1,2%	20 341	12,7%
Общо	4 259 457		159 644	

Източник: НСИ

Според изследване на АСА в средата на 2003г²⁴. всяко пето ромско дете между 7 и 15 години (20%) изобщо не посещава училище. 8,7% ходят само от време на време. Около 5% от най-младите роми дори не знаят да четат и пишат. Ако се приеме, броят на ромските деца между 6 и 16 години е 91 000 то тези, които не посещават училище са 18200 (20%). Заедно с нередовно посещаващите учебно занятия общият им брой достига до 26117 човека .

Според друга методика на изчисляване, при ромите отпадат средно 32% от децата в училищна възраст, при турците този дял е 6%, а при българите – 8%.²⁵

Изследване на ПРООН²⁶ от 2005 г. показва, че 83% от ромските деца посещават занятия в на 7 години, но 59% - на 15. Трябва да се има предвид, че посещаването на училище се оценява според отговорите на родителите, т.е. вероятно е надценено. Същото изследване обаче показва, че едва 10% от ромските деца на 12 са успели да завършат 5-ти клас, докато 63% от ромите над 12 г. са прекарвали 5 или повече години в училище. Това показва значителен дял на повтаряне на класове, т.е. самият факт на посещаване на занятия или записване не гарантира, че децата усвояват нужните знания.

Според Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, сред проблемите на ромите, свързани с образованието, са записването на голям брой деца без увреждания в помощни училища, затруднената адаптация на децата от ромски произход в детската градина и началното училище, незадоволителното усвояване на преподавания учебен материал поради

²⁴ Димова, Л. и колектив, 2004, *Ромите: новите предизвикателства*, София: АСА.

²⁵ Михайлов, Д. А.С.А. Количествено изследване за детското благосъстояние, commissioned by UNDP, 200, <http://asa.dir.bg/resumes5.htm>

²⁶ Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries, UNDP 2005

недостатъчно владеене на български език. Бедността е един от основните фактори за нередовното посещаване и прогресиращо увеличаване броя на отпадналите ученици.

Идентификация на причините и мерки за въздействие

Ако разгледаме системата от стимули, предопределящи поведението на засегнатите в образователния процес страни, можем да разграничим две основни групи: стимули върху предлагането на образование и стимули за търсене на образование. Първата група включва всички онези фактори, създадени в съществуващия модел на публично образование, които влияят на решенията на образователните институции (т.е. училищата и детските градини). Хипотезата ни е, че част от тях дестимулират стремежа към предлагане на качествено образование на деца от ромски произход. Втората група стимули включва мотивацията на ромите да се възползват от съществуващата система за безплатно средно образование и да записват децата си в училище. От своя страна, тази група може да разделим условно на две подгрупи: фактори, пряко свързани с модела на образование, и фактори, породени от други (обща) проблеми от икономическо и социално естество. Допускаме, че промяна на тези стимули би променила стремежа на родителите-роми да включат децата си в процеса на образование.

В следващите параграфи анализираме основните причини за проблемите с достъпа до образование на ромите, като започваме с факторите, които не са пряко свързани с образователния модел, а завършваме с конкретни предложения за мерки за промяна на начина на финансиране и управление в средното образование.

1. Културна и семейна среда

Според някои автори, за ромите образованието има ниска ценност. Така например, Йосиф Нунев²⁷ в анализа си за ромското дете и неговата семейна среда, доброто образование не влиза в ценностната система на ромите от маргинализираната им част. В традиционните ромски семейства е нормално явление децата да посещават училище, само докато получат начална грамотност (да четат, пишат и смятат), а по-нататъшният престой, особено при сегашната икономическа стагнация, според родителите е безсмислен. В аналитичен доклад по проект „Проучване на образователните нагласи на ромското население в община Нова Загора” например авторите Магдалена Славкова и Йелис Еролова заключават: “Завършеното обучение в българско училище може да се окаже тежест, в смисъл, че детето не е възприело семейното си възпитание, а социалната и икономическата среда и отхвърлянето от членовете на макрообществото не му позволяват да използва своите училищни знания в своята среда. Така ученикът се оказва двойно маргинализиран, веднъж от макрообществото и веднъж от собствената си среда... За различните цигански групи е много по-важно децата им да бъдат възпитани в собствената семейна среда, да спазват общоприетите в общността норми на

²⁷ Нунев, Й. 1998, *Ромското дете и неговата семейна среда*, София: IMIR

поведение и морал. Не по маловажно е и придобиването на нужните умения в занятието на съответната група. Момчето трябва да придобие тези умения, за изкарва прехраната на собственото си семейство, за да бъде пълноценен като глава на това семейство. Момичето от своя страна, трябва да научи необходимите умения. Да може да изработи определени материални предмети (например вретената при лингурарите и др.), да продаде изработената продукция (готовите съдове за кафе, ракия и др. при калайджиите и т.н.) на околното население и не на последно място, да стане добра майка и домакиня. Младите момчета и момичета трябва да се омъжат на подходящите години, определени в тяхната среда, а не според приетите норми на макрообществото.”

Според анализ на ПРООН²⁸, друга важна причина за отпадането от училище са ранните бракове и раждания. Ромите в България встъпват в брак между 14 и 20 години. За средностатистическия гражданин – мъж на България възрастта на сключване на брак е 28,4 години, а на жените – 25,2 години. При това встъпването в брак, според масовата практика не само за ромския етнос, а и за всички други етноси, означава в общия случай прекъсване на обучението в средния курс.

В резултат, значителен дял от ромските деца не посещават предучилищни форми на обучение, не се записват в училище, а когато са записани – не полагат усилия за усвояване на материала.

Промяната на статуквото, може да бъде предизвикана от два фактора – единият засягащ мотивацията на сегашните ученици, другият – намаляващ потенциалните “отпадащи” в следващото поколение роми:

- Интеграцията на ромите на пазара на труда ще демонстрира икономическата изгода от образованието, т.е. ромите с образование или поне базова грамотност ще получат шанс за по-добре платена работа. Това ще покаже на родителите, че има смисъл децата им да учат.

- Общата интеграция на ромите в икономическия живот, както и реформата на системата за социални помощи, описана в този доклад, ще доведат до намаляване на стимулите за раждаемостта и особено – ранното раждане, които към момента се използват като механизъм за увеличаване на дохода на домакинството. Това може да бъде фактор за постепенна промяна на ролята на майката в ромското домакинство, и оттам – начина на възпитание на децата и отношението към образованието.

2. Бедност

Според данни на МОН, съществува съществена връзка между бедността в семейството и отпадането на децата от училище. Причините са най-общо две: образованието налага разходи (транспорт, учебници, помагала) за домакинството, от една страна, и го лишава от доход (от детски труд), от друга. Можем да твърдим, че към момента действат поне две програми (безплатните учебници за началното

²⁸ “Извън капана на зависимостта: Ромите в Централна и Източна Европа” (ПРООН 2003)

училище и т.нар. програма “чаша топло мляко”), които би трябвало да ограничат проблемите по първата група стимули за отказ от образование.

Друг ефект от бедността е големият брой записвания на ромски деца в специалните училища (без децата да имат увреждания). Мотивацията за това е в допълнителните разходи за издръжка, които тези училища предлагат на записаните ученици. Според данни, цитирани в изследване на ПРООН²⁹, около 1/3 от учениците в такива училища са роми. Друга съществена причина за този феномен е обаче ниското владение на български език, което не позволява нормално усвояване на учебния процес в средните училища. Ето защо решаването на този проблем не зависи само от бедността, но и от мерките по повишаване на базовата грамотност и владение на български език у ромите в предучилищна възраст.

От своя страна, добиването на основни знания по български език при живот в затворена общност може да стане само чрез посещаване на детски градини, като последните не се разглеждат като институции за “дневна грижа” за децата, а като институция, която дава знания.

Решаването на проблема с бедността разглеждаме в друга част от този анализ; тук може да кажем, че повишаването на мотивацията за търсене на образование е зависимо от успеха на мерките, които биха увеличили интеграцията на ромите на пазара на труда, и оттам – техния доход. Допълнително могат да се прилагат и мерки за намаляване на “тежестта” на разходите, налагани от посещаването на училище, но само като съпътстващи програми, които да решават насочени и краткосрочни финансови проблеми на част от ромските домакинства.

3. Социални помощи и посещаване на училище

Към момента децата са източник на два типа доход за ромското домакинство: чрез социалните плащания и чрез заетостта на децата с труд. Това означава, че родителите имат интерес от висока раждаемост, но без посещаване на училище от децата – защото то не носи доход в краткосрочен план. Този стимул може да бъде променен чрез обвързване на получаването на социални помощи с посещаването на училище от децата и постигането на определени резултати (за което се налагат и част от мерките, които предлагаме в частта за реформа на модела на средно образование). От своя страна, ако родителите успеят да се интегрират на пазара на труда и да генерират доход (което разглеждаме отделно в анализа), това би намалило потребността от детски труд като източник на допълнителен доход.

4. Финансиране на образованието

С Бюджет 2007 се въвежда нов модел на финансиране на системата на народната просвета. Моделът се основава на единен разходен стандарт, който обединява

²⁹ “Извън капана на зависимостта: Ромите в Централна и Източна Европа” (ПРООН 2003)

разходите за възнаграждения на персонала и разходите за издръжка за обучението на един ученик/едно дете в рамките на една година в училищата, детските градини и обслужващите звена. До 2006 г. се използваша два стандарта – за численост на персонала и за издръжка.

Моделът към момента генерира няколко основни проблема:

- Финансирането засега е насочено към общините, които преразпределят средства към отделните училища. Паралелно с това протича процес на преминаване към “делегирани бюджети” – финансиране директно на училището – е все още в експериментална фаза. Пълното въвеждане на този модел, заедно с прилагането на единния разходен стандарт, може да се разглежда като “ваучерен модел” на финансиране, при който парите следват ученика, а училището е “доставчик” на услуга, стремящ се да привлече повече “клиенти”.³⁰

- Връзката между финансирането и броя на учениците единствено засяга стимулите за записване на деца, но не отчита посещенията, успеха и качеството на образованието.

- Към момента финансирането не може да се обвърже с резултата от преподаването поради липсата на система за външно оценяване.

- Дори сегашните, относително “меки” връзки между броя на учениците и финансирането на разходите не се спазват, дофинансирането чрез различни компенсации от държавния бюджет създава типична ситуация на *моралне риск* у заетите в образованието.

Общият ефект от действието на тези стимули е следният: Директорите на училища и преподавателите не са стимулирани в значителна степен да увеличават посещаемостта, включително от ромски деца. Самото записване на бройки ученици се разглежда като достатъчно условие за получаване на бюджетна субсидия, като в някои случаи държавата толерира дори маломерни паралелки, като обезсмисля дори стремежа към формално записванена на ромите. Липсата на обвързване на финансирането на училищата с резултата от преподавателския труд (т.е. завършили, а не записани, ученици) не мотивира учителите да полагат усилия за предаване на знания на ромските деца, особено в случаите, когато те изпитват дори леки затруднения с владеенето на български език.

Описаните тук проблеми не засягат единствено включването на деца от етнически малцинства в образователната система. Те влияят на общите стимули на “производителите” на образователни услуги да предлагат повече и по-адекватни знания с минимум разход на ресурси. В този смисъл, предлаганите идеи за реформа не би следвало да се разглеждат единствено като инструмент на политика към етническите малцинства.

³⁰ Външното определяне на финансирането, наличието на външна оценка и автономия на училищата са важни фактори за увеличаване качеството на образованието. Виж например *Ludger Woessmann and Thomas Fuchs, What Accounts for International Differences in Student Performance?, CESIFO working paper No. 1235 (American Economic Association Annual Meeting 2005)*

За да действа ефективно сегашният модел с единен разходен стандарт и (потенциално) с делегирани бюджети директно към отделните училища, държавата трябва да се откаже от практиката да дофинансира съществуващи (замразени) фиксирани разходи – училища с недостатъчен брой записани ученици например, или с по-големи от нужното сгради. Така учениците, включително ромите, стават “клиент” който носи пряка финансова полза за отделното училище, и стимулира директора и преподавателите да се съревновават за записвания.

За да се стимулира действителното предлагане на образователна услуга, а не само формално посещаване (или дори само записване), финансирането трябва да е обвързано с постигането на определени резултати. Стойността на ваучъра (единния разходен стандарт) може да се раздели на две части – за посещаване и за преминаване на съответния клас. На първо време, като критерий трябва да бъде преминаването в по-горен клас. Фактите сочат, че особено сред ромските деца има голяма разлика от броя на децата, посещаващи училище и тези, които не повтарят класове. Още по-значим е проблемът с получаването на дипломи за основно и средно образование – минимален дял дори от преминалите в горен клас успяват да завършат степента. Така училищата ще бъдат мотивирани не просто да имат посещения от ромски деца, но и реално да предадат необходимите знания.

От своя страна, при липсата на обективна система за външно и вътрешно оценяване самият факт на завършване на определен клас не е критерий за качеството на полученото образование. Ако самите преподаватели субективно решават кои деца да преминават в по-горен клас и с какъв успех, съществува голяма вероятност образователните стандарти да бъдат силно занижени – за да няма повтарящи и слаби ученици, поне “на книга”. Въвеждането на обективна система за оценяване на постигнатото от учениците в съчетание с описаната промяна в модела на финансиране ще доведе до мотивация на училищата да предлагат (вкл. на ромите) качествено образование.

Накрая трябва да отчетем и индивидуалните стимули на отделните преподаватели. Доколкото финансирането ще бъде насочено към училищата, това наистина създава стимули на управлението на всяко отделно училище да записва и обучава повече деца и с по-високо качество. Но директорът на едно училище не би могъл да постигне тази цел, ако няма инструмент за персонална мотивация на отделните преподаватели. С други думи, трябва да се въведе система за диференцирано заплащане на учителския труд, според резултатите на учениците, измерени обективно чрез система за външно оценяване.³¹

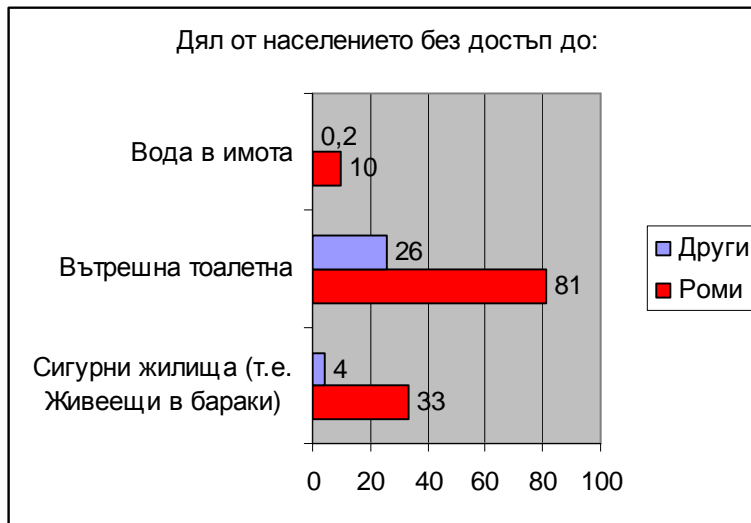
³¹ Тук можем да добавим и проблема за неприсъствието на учителите в някои “ромски” училища. Един подход, експериментиран успешно в Индия, е заплатата им да зависи от това доколко редовно те посещават занятия /което се документира чрез камера с вграден таймер за дата и час/. В Индия отсъствията на учителите спадат наполовина след въвеждане на такава система. За повече виж: Esther Duflo, Rema Hanna (2005), *Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 11880

4. Жилища, условия на живот и сегрегация

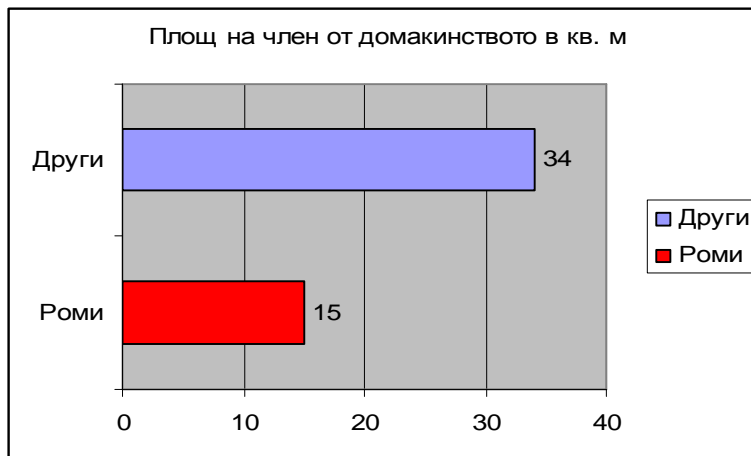
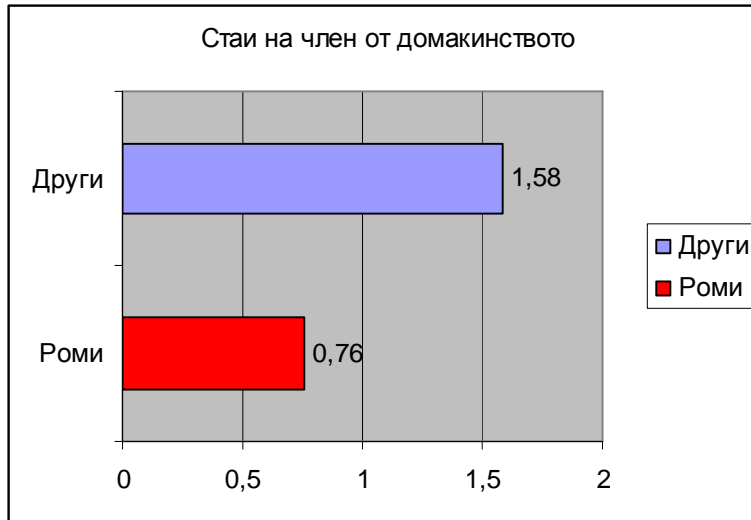
Интегрирането на ромската общност изисква решаването на два проблема, свързани с жилищните условия – значително по-лошите условия на живот от средните за страната, от една страна, и сегрегирането на ромите в отделни квартали, от друга. Първият е по-скоро проблем на бедността, вторият – на принудителна или доброволна сегрегация.

Измерения на проблема

По данни на изследване на ПРООН от 2005 г.³², картината на жилищните условия на ромите в България е значително по-лоша от тази за “мнозинството” (т.е. неромите). Данните са от социологическо проучване, проведено от Gallup International. Основните индикатори, проследени в изследването, са посочени на следващите графики:



³² Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries, UNDP 2005



Източник: Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries, UNDP 2005

Накратко, ромите живеят на тясно, в нетрайни постройки (бараки) и без достъп до базови санитарни условия. Все пак трябва да отчетем, че най-сериозните проблеми са свързани със санитарните условия, и не толкова с размера на самото жилище. От своя страна, санитарните условия са следствие от обитаването на постройки, които най-често са незаконно изградени. Също така, ромите в голямата си част живеят в отделни квартали (гета). Около 25% от ромските жилища в тези гета са незаконни, по оценка на правителството.

Ефекти от лошите жилищни условия

Преки последици

- Влошено здраве и висока смъртност. Така например, по данни на Националния статистически институт за 2003 г. детската смъртност е 9,9/1000 при българите; 17/1000 – при турците и 28/1000 – при ромите.

Делът на най-възрастните (хората над 60 години) в ромската общност е около 4 пъти по-нисък, отколкото при българите.

Косвени ефекти

- По-лошо образование. Сегрегирането на ромските квартали допринася и за съществуването на де факто “ромски училища”. В тях средното ниво на обучение е по-ниско от това в останалите училища – както заради фактори, свързани със специфичните особености на ромските деца, така и заради съзнателното отбягване на такива училища от по-добрите преподаватели.
- По-ниски шансове за заетост. Дискриминацията от страна на работодателите може да се базира дори само на адресната регистрация на кандидата за работа, в този смисъл, живущите в дадени квартали стават “отхвърлени” по групов признак.
- Липса на инвестиции. Сегрегираните квартали “отблъскват” инвеститорите – независимо дали това е от расистки подбуди, страх от престъпност или обективна констатация на по-висока концентрация на бедност в квартала. От своя страна, това допълнително намалява шансовете за икономическа интеграция на живеещите в “гетото”.

Правителственият подход към решение на проблема

През март 2006 г. правителството одобри Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в България до 2015 г. Тя е част от Националната жилищна стратегия. Програмата залага на следните основни мерки:

- инвестиция в инфраструктура в ромските квартали;
- определяне на нови места за “заселване” на част от ромите;
- строеж на нови жилища с публични средства, които в последствие ще бъдат отдавани под наем на роми;
- промени в устройството на територията.

За десет години се предвижда да бъдат построени 30 065 нови жилища. Програмата цели подобряване на жилищните условия на 412 500 души (около 85 900 домакинства), които живеят в 100 квартала на 88 града. Разходите за следващите 10 години ще бъдат 1,26 млрд. лева, финансирани от българското правителство, фондове на ЕС и общинските бюджети (в съотношение 40/43/17 процента). Разходите ще са основно за промени в устройството на територията (111 млн. лв.), инвестиции в инфраструктура (422 млн. лв.) и строителство на нови жилища (521 млн. лв.).

Програмният бюджет на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за 2007 г. предвижда следните дейности в рамките на програмата “Подобряване жилищните условия на ромите:

- Регулиране на териториите на част от съществуващите квартали с преобладаващо ромско население
- Изработване на подробни устройствени планове на нови терени за жилищно строителство
- Подобряване на част съществуващата и изграждане на нова техническа инфраструктура
- Подобряване на качеството на част от жилищата в съществуващите квартали с преобладаващо бомско население
- Изграждане на социални жилища и на обекти на социалната инфраструктура

Предвижда се построяването на 204 жилища и настаняването на 306 домакинства. Капиталовите разходи по програмата ще бъдат около 4.3 млн. лв.

Част от мерките, свързани със строителство на нови жилища и пряко финансиране на съществуващия фонд, имат поне няколко слабости от гледна точка на икономическите закономерности, които биха намалили в значителна степен последвания ефект. По-конкретно, трябва да посочим следното:

1. Субсидираното предлагане на жилища не решава дългосрочни проблеми. От една страна, при липса на икономическа интеграция и шансове за просперитет, бенефициентите не могат да си позволят да ползват, съхраняват и поддържат жилищата дори при благоприятни условия на първоначално предоставяне. Това показва например 30 годишния опит на правителството на САЩ в осигуряването на “достъпни жилища”³³. Основните последици са създаване на цикъл на зависимост и ниски стимули за работа – субсидираното жилище е вид социална помощ и има сходни ефекти върху мотивацията за участие на пазара на труда. От друга страна, без паралелни реформи, насърчаващи заетостта на ромите, липсата на дългосрочни възможности за доход и просперитет няма да има позволят да поддържат новополучените жилища и да плащат за комунални услуги, което бързо ще доведе до превръщането на жилищата в това, което представляват голяма част от ромските квартали в момента.
2. Централизираното и планирано застрояване с жилища за роми създава риск от пълна сегрегация и създаване на изцяло ромски квартали. В този смисъл, успешното реализиране на програмата в тази част дори би намалило шансовете за интеграция на ромите в обществото.

³³ Howard Husock, *America's Trillion-Dollar Housing Mistake—The Failure of American Housing Policy*, Ivan R. Dee, Chicago 2003

Алтернативи за решаване на проблема

За да стигнем до него, трябва да отговорим на въпроса “защо жилищните условия на ромите са лоши”. След това подходът за действие трябва да се насочи към причините за състоянието.

В обобщен вид, открояваме няколко фактора за лошите жилищни условия на ромите:

- Ниски доходи. Това е и най-силния фактор, основаващ се на връзката между разполагаем доход и възможност за разходи за жилище.
- Сегрегация на ромските квартали. Типично за тях е лошата инфраструктура.
- Голям дял несъобразени с регулаторните изисквания жилища. За около 25% от ромските жилища се твърди (в Националната програма), че са незаконни постройки. Допълнително, една част от ромите са се заселили на общинска земя без разрешение.

От методологическа гледна точка би следвало да се интересуваме не какво ще се случи със съществуващите жилища, в момента обитавани от роми, а с бъдещите шансове на ромите да намерят по-добро жилище. В този смисъл, подходът ни е насочен към хората, а не към жилищата (които сами по себе си, са неутрални към обитателите или собствениците си).

Ако започнем с десегрегацията на ромските квартали, трябва веднага да споменем, че тя не може да се случи като пряк резултат от насочена политика, а по-скоро като процес, следващ редица други промени. Интегрирането на ромите може да се постигне по два начина: като роми започнат да се “местят” в квартали с преобладаващо неромско население, и като нероми започнат да се заселват в райони с преобладаващо ромско население. Първото изисква все повече роми да започнат да получават по-висок доход (това е връзката с действията по увеличаване на заетостта и икономическата интеграция на ромите). Но дори в този сценарий, процесът ще тече с постепенно “пренасяне” на отделни домакинства. Второто предполага, че, от една страна, ромските квартали имат подобрени условия за живот (инфраструктура и др. под.), и от друга – че те са привлекателни от икономическа гледна точка. В крайна сметка, и двата процеса са зависими от успешността на действията, които предлагаме за промяна на другите два основни фактора.

Изграждането и поддържането на жилище изисква определено ниво на разполагаем доход. Ето защо, до голяма степен жилищните проблеми на ромите могат да се преодолеят само с нарастване на дохода на ромските домакинства. От своя страна, това предполага икономическа интеграция на ромите (необходимите реформи за която обсъждаме в частите за социалните помощи и политиката на пазара на труда). Също така, дългосрочния характер на инвестицията в жилище често налага и ползване на значителен финансов ресурс – който трябва да е или спестен предварително, или получен като кредит. Финансовите институции обаче рядко финансират длъжници без постоянна заетост и недвижима собственост.

Това води до последния фактор, свързан с въпросите на собствеността върху земята и законността на постройките. Този проблем не нито само на ромските жилища, нито само на България. Ернандо де Сото³⁴ например обяснява бедността в повечето страни от “Третия свят” именно с липсата на добре дефинирани права на собственост върху имуществото, като това пречи на предвидимостта и не позволява финансиране на дейности с дългосрочен характер. Към момента, правната несигурност генерира у ромите изключително краткосрочно поведение към жилищата – изложени на риска от събаряне и изгонване. Това ни кара да вярваме, че без публично финансиране и дори без значително увеличение на дохода, част от ромските домакинства биха намерили начин да самофинансират подобрения в благоустройството на обитаваните жилища, ако получат правна сигурност и предвидимост.

Ето защо, извън общите мерки, насочени към подобряване на икономическата интеграция на ромите, може да посочим следните най-важни стъпки, които пряко ще подобрят жилищните условия на ромите:

- Прехвърляне на собствеността върху земята на де факто заселили се върху нея роми. Това на практика ще бъде програма за “оземляване”, подобна на провежданите мерки със земеделска земя. Разбира се, тя не може да бъде основана на етнически принцип и трябва да покрие всички домакинства, заселили се върху общинска или държавна земя. Възможни са два варианта на подобно оземляване: при пълно покриване на разходите с публични средства, или при частично (до пълно) плащане от получаващите собственост. Когато терените са общински, логично е държавния бюджет да компенсира пропуснатите ползи за съответната община, като доплати стойността на парцелите до пазарните стойности. Ако оценим на около 30 хиляди домакинства потенциалните бенефициенти на програмата, и имайки предвид пазарните цени на имотите в подобни локации, можем да обобщим необходимото финансиране на мерките така:

Таблица: Финансиране на оземляването, в лева

	При цена 5 лв. на кв. м на земята	При цена 15 лв. на кв. м на земята
При 100% публично финансиране	37 500 000	112 500 000
При 50% публично финансиране	18 750 000	56 250 000

* При среден размер на парцела от 250 кв. м и 30 000 парцела

- Дейности по спазване на нормативните изисквания по устройство на територията. Тук включваме изготвяне или допълване на кадастралните карти и регистри, изработване на нови или актуализиране на съществуващите подробни устройствени планове (ПУП) на цялата територия на съществуващите квартали, покриващи пълният набор компоненти на ПУП и кадастъра. Така също тук трябва да се предприемат

³⁴ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, 2000

действия по законови изменения, предоставящи на общините допълнителни правомощия при устройството на територии за жилищно строителство. Тъй като това са част от мерките, заложи в Националната програма, те са устойчиви. Трябва да имаме предвид обаче, че тъй като не предвиждаме субсидирано строителство на нови жилища, част от разходите, заложи в това перо на програмата няма да се наложат. По наша оценка, за предлаганите от нас действия ще са необходими до 1/3 от заложените 111 млн. лв., или около 37 млн. лв.

- Подобряването на инфраструктурата, заложи като основна мярка в Националната програма, също е важно условие за решаване на жилищния проблем. Ние обаче смятаме, че при успешно реализиране на мерките, свързани със собствеността и узаконяването на жилищата, както и при общо нарастване на заетостта и доходите на ромите, голяма част от тези инвестиции ще бъдат направени от търговските дружества, предлагащи съответните комунални услуги. Такива са например електроразпределителните и водоснабдителните дружества, за които ромите ще се превърнат в нови платежоспособни клиенти. Те имат и пряк интерес към инвестиции в инфраструктурата, най-малкото заради намаляване на загубите и кражбите, достигащи значителни мащаби към момента. В този смисъл, очакваме нуждата от публично финансиране вероятно ще бъде до 1/2 от заложеното в програмата – т.е. до 211 млн. лв., включващо основно инвестиции в пътища, канализация и благоустройство на т.нар. “социална инфраструктура”.

Ползи от подобно решение на жилищния проблем

Пряката полза ще бъде в самото подобряване на жилищните условия и свързаните с тях по-добро здраве и качество на живот. Тук обаче ни интересуват допълнителните ефекти, а те са основно в няколко области:

- Част от ромите получават собственост и постоянен адрес, което значително увеличава както шансовете им за заетост, така и достъпа им до финансиране.
- Кварталите, предимно население с роми, като цяло стават по-добри за живеене, и започват да привличат и нероми. Това от своя страна може да подобри качеството на редица публични услуги (полиция, образование и др. под.)
- Правната сигурност позволява и насърчава насочването на нови инвестиции в ромските квартали. Това от своя страна носи нови шансове за заетост, и увеличава стойността на притежаваната от ромите недвижима собственост.
- Постепенна десеграция на ромите по местоживеене – дълъг процес както на заселване на роми в други квартали, така и на нанасяне на нероми в традиционни ромски квартали.
- “Странични” позитивни ефекти ще има и за неромите. Те включват например повишаване на стойността на земята и привлекателността за инвестиции на териториите в близост до ромските квартали; друг ефект е например намаляване на загубите на доставчиците на комунални услуги (ток, отопление,

вода), които към момента се прехвърлят чрез регулираните цени към всички останали потребители.

5. Обща оценка на икономическите ефекти

Има големи различия между отделните програми и реформи за интеграция на ромите. Някои от тях дават ефект много скоро, при други има лаг от няколко години, а при образованието в много случаи ефектът е отложен с много години. По тази причина ще групираме ефектите в две групи – в първата ще включим ползите разходите от увеличаване на образователното равнище за 25 години напред, а във втората ще включим останалите промени и техните ползи и разходи за 10-годишен период. И в двата случая използваме настояща стойност на ползите и разходите.

- Ползи и разходи от увеличаване на образователното равнище

При увеличаване нивото на образование с 3 до 5 години, след 25 години размерът на БВП би бил между 0,8% и 1,9% по-висок от този в базовия сценарий. Натрупаният ефект от по-висок растеж за периода след 8-мата година (т.е 18 години) е измерим с между 10% и 27% от брутния продукт към старта на реформите, или между 4,5 и 12 млрд. лв. (настояща стойност). Разходите по реализирането на тези сценарии ще бъдат основно в по-високите трансфери към училищата. За следващите 25 години оценяваме допълнителните разходи на 420-660 млн. лв. при 3 допълнителни години и на 700-1100 млн. лв. за 5 допълнителни години.

Ползи и разходи от увеличаване на образователното равнище

Млн.лв.	Минимум	Средна	Максимум
Ползи	4500	8250	12000
Разходи	420	760	1100

*настояща стойност за 25-годишен период

- Ползи и разходи от икономическа и социална интеграция

Интеграцията на ромите включва множество реформи и премахване на препятствия, които в момента се явяват пречка пред успешното им включване в икономическия и социални живот. Голяма част от реформите не изискват голямо финансиране и в този смисъл не са скъпи от гледна точка на обществото. Общите разходи са някъде между 0.8 и 1.1 милиарда лева за 10-годишен период.

Положителните ефекти са значителни. Чрез спестени социални помощи, намалена загуба на ефективност заради тях, увеличаване на положения труд и произведените доходи, по-ниска смъртност и престъпност, ползите за обществото от пълноценна интеграция на ромите са между 13 и 31 милиарда лева /настояща стойност 10-годишен период/. Положителните ефекти надхвърлят разходите между 20 и 30 пъти.

Ползи от икономическа и социална интеграцията (без образование)

<i>Млн. лв.</i>	Минимум	Средна	Максимум
Спестени социални помощи	2000	3150	4300
Намалена загуба на ефективност	667	1050	1433
По-висока заетост и доходи	5714	11815	17915
По-ниска смъртност	4041	5164	6286
По-ниска престъпност	500	740	980
Общо	12922	21918	30914

*настояща стойност за 25-годишен период

Разходи за интеграцията /настояща стойност за 10-годишен период/

<i>Млн. лв.</i>	Минимум	Средна	Максимум
Преквалификация, образование	500	650	800
Жилища и инфраструктура	266	313	360
Общо	766	963	1160

*настояща стойност за 25-годишен период

ПРИЛОЖЕНИЯ

А. Приложение 1: Образование и икономически ефекти

Образованието не може да се разглежда извън пряката връзка между знанията и икономическите възможности за индивида. По-добре образованите общества в дългосрочен план се радват на по-висок растеж и просперитет. В съвременната икономическа теория “човешкият капитал” – знанията и уменията на хората в дадена икономика – се разглежда като един от факторите на икономически растеж.

Картината в България илюстрира тази обща зависимост. Близко 60% от безработните са хора с основно и до основно образование, подобно е състоянието и сред тези, които изобщо не търсят работа и са извън работната сила. От друга страна, работодателите в голямата си част оценяват липсата на квалифицирана работна ръка като съществена пречка пред бизнеса си. Редица емпирични изследвания показват силна зависимост между образованието и бедността. В голямата си част заетите с ниско образование работят за минималната работна заплата, особено в по-малките градове. Доколкото различни мерки и реформи могат да увеличат участието на ромите в заетостта, по-високото образование, и особено при ниска начална основа, са факторът, който ще доведе до повишаване на производителността им, и оттам – на получаваните доходи.

Тук правим обобщение на откритията на различните емпирични изследвания, като се опитваме да създадем модел за оценяване на ефектите в българската икономика от повишаването на образователния статус на ромите.

Образование и производителност: преглед на международни изследвания

Макроикономистите вече традиционно включват човешкия капитал като един от факторите за стопански растеж. След 1980-те години икономическата теория започна да се занимава изключително с източниците на дългосрочен растеж, като така възникна парадигмата на “ендогенния растеж”. По смисъла си тя предполага, че технологичния прогрес, разбран като целенасочен процес на изследване и приложение води в дългосрочен план до по-добри продукти и начини на производство (виж Romer, 1990). Тази парадигма дава обяснение на привидния парадокс, че развитите страни, независимо от намаляващата пределна възвращаемост на традиционните фактори за производство, продължават да имат икономически растеж в дългосрочен план.

В последните години бяха направени множество емпирични изследвания, сравняващи отделните страни по растеж и основните фактори за растеж. Внимание заслужава трудът на Варго (1998), който изследва 100 страни за периода 1960-1990 година. Той търси връзка между икономическия растеж и фактори като разходи на правителствата, върховенство на закона, демократични институции, инфлация, образование, и др. Като променлива за образование се използва броят години, прекарани в образователната система. Варго открива значителна връзка между тази променлива и икономическия растеж – всяка допълнителна година е свързана с

0,7% по-висок годишен растеж на БВП за съответната страна. Изследването показва силна връзка между средното и висше образование и растежа – според обяснението на автора, това прави възможно пренасянето и използването на най-новите технологии в местната икономика. В същото време обаче е ясно, че началното образование е задължително условие за достигане на по-високи степени.

Количеството образование не е толкова съществено, колкото качеството му – това е обект на изследване на други автори, между които Barro & Lee (1997), Hanushek & Kimko (2000), Sweetman (2002). Те се опитват да намерят връзка между качеството, измервано със стандартизирани тестове, и икономическия растеж. Всички изследвания откриват многократно по-силна зависимост на растежа от постиженията на тестовете, отколкото от броя на годините, прекарани в училище.

Образование и ефект върху индивидуалния доход

Знанията и уменията носят полза най-вече на този, който ги притежава. В този смисъл е много по-лесно да се аргументира и проследи зависимостта между образованието и личните шансове за просперитет. Тук правим обобщение на изводите в редица международни изследвания, които са дали количествена оценка на тази връзка.

- Green & Riddell (2000) твърдят, че всяка допълнителна година, прекарана в училище, е свързана с 8,3% по-висока заплата в канадската икономика. Годишния доход в Канада на хората в най-ниската група според функционалната им грамотност е около 19000 к. дол., за предпоследната средният доход е около 25000 к. дол, докато в най-горните 2 групи доходът е около 35000 к. дол. Това предполага, че при най-ниска грамотност придвижването в по-горна група би довело до 31% нарастване на дохода.
- Данни от изследвания, обобщение в Harmon, Oosterbeek and Walker (2003) сочат, че (глобално) увеличаването на средния брой години, прекарани в училище, води до по-високи заплати с между 6 и 8%
- Проведеното с подкрепата на ОИСР в периода 1994-1998 г. международно изследване на грамотността - International Adult Literacy Survey (IALS) – подреди отговарящите в 5 групи (квинтили) според демонстрираните умения. Резултатите бяха корелирани с доходите, като резултатите показват разлика в доходите между 5% (Чехия, Германия, Унгария, Дания и др.) и 30% (САЩ) на групата на последно място (20% от населението с най-ниска грамотност) спрямо групата пред нея по резултати. В повечето страни, като Великобритания (10%), Италия (15%), Ирландия (15%), Холандия (18%) и Швеция (19%), разликата в доходите е между 10 и 20 %. Това предполага, че повишаването на грамотността, предполагащо придвижване от последната до предпоследната петина (квинтил) може да донесе нарастване на дохода между 10 и 20% (виж за повече в Denny, Harmon & O'Sullivan, 2003).
- Harmon, Oosterbeek and Walker (2003), използвайки данни от International Social Survey Programme (ISSP), проведено през 1995 г., търсят връзка между времето, прекарано в училище, и дохода. Резултатите са различни в отделните страни,

като една допълнителна година в образование е свързана с между 3 и 13% по-висок доход за мъжете и 3 – 16% за жените. Страните с най-ниска “възвращаемост” на образованието са Холандия, Западна Германия, Австрия, Канада, докато с висока възвращаемост (над 7%) са Полша, САЩ, Великобритания, Ирландия. За България авторите откриват зависимост от 5%.

- Sweetman (2002) дава оценка на ефекта на допълнителната година в образование от 7 до 15 % в рамките на целия продуктивен живот на индивида. Той обобщава данни за Канада от 2000 г., според които средните почасови заплати на мъжете с образование до 8-ми клас са около 14 к. дол., за завършилите гимназия – между 17 и 20 к. дол. и за получилите степен бакалавър или магистър – между 26 и 35 к. дол. За жените стойностите са съответно 10 к. дол., 14 к. дол. и 23-26 к. дол. В същото време, заетостта при хората с до основно образование е едва 40% при жените и 60% при мъжете, при училище, но незавършили гимназия – съответно около 60 и 75%, при завършилите гимназия – около 73% и 86%, а при завършилите висше образование – около 85% и 92%.

Модел за България: случаят на ромите

В тази част не разглеждаме необходимите реформи и мерки, които да повишат стимулите и възможностите на ромите да получат образование. Целта ни е да демонстрираме, приемайки някои закономерности, открити в международни изследвания, възможните дългосрочни ефекти за българската икономика от увеличаването на образователния статус на ромите. Използваме термините “реформи” и “мерки”, за да обозначим онези действия, които биха довели до по-високата интеграция на ромите в образователната система с краен ефект, използван като допускание за модела.

1. Повишаване на броя години, прекарани в училище

Разглеждаме сценарий, при който, вследствие на политики в образованието, ромските деца прекарват средно 3 години повече в училище. Това може да се приеме и като повишаване на образователния статус средно с една степен – например допускаме, че тези, които изобщо не посещават училище, ще учат поне начално, тези, които отпадат след началното ще преминат поне през основно и т.н. Приемаме, че мерките ще засегнат децата, които към старта на реформите са до 8 годишни, както и децата, очакване да се родят в бъдеще. За по-големите към момента приемаме, че мерките няма да имат ефект. Основните допускания на модела са:

- Използваме данните на ПРООН35 за посещенията на училище и броя на ромските деца;

³⁵ Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries, UNDP 2005

- При средни стойности на посещенията по данни на ПРООН оценяваме среднопретегления брой години, прекарван в училище към момента на около 6 години;
- Очакваме средногодишна раждаемост от 8 000 деца, а около 5 600 души да излизат от трудоспособна възраст в ромската общност, като не предвиждаме емиграция на децата, които ще навлязат в трудоспособна възраст. На практика всяка година след 8-мата на пазара на труда навлизат 16-годишни роми с по 3 години повече, прекарани в училище;
- Оценяваме ромите в трудоспособна възраст на около 225 000 души, след 25 години при горните допускания тя ще достигне 265 000 души. След 15 години делът на “по-образованите” в групата на работоспособните роми би бил 23%, а след 25 години – 51%;
- Базовия сценарий е запазване на текущото състояние, т.е. ромите да навлизат в трудоспособна възраст с около 6 години, прекарани в училище;

При тези допускания, можем да оценим очакваното повишение на дохода (или по-точно, потенциалната производителност на пазара на труда) сред трудоспособното ромско население в бъдеще, прилагайки към българската действителност различните резултати от цитираните по-рано изследвания.

Нарастване на производителността (потенциала за доход от труд) при увеличаване на средната посещаемост на училище с 3 години

	след 15 години	след 20 години	след 25 години
Брой години в училище (базов сценарий)	6,0	6,0	6,0
Брой години в училище средно за ромите в работоспособна възраст	6,7	7,2	7,6
Разлика	0,7	1,1	1,5
Разлика в дохода при 5% нарастване на дохода на всяка допълнителна година (оценка за България, виж Harmon, Oosterbeek and Walker (2003))	3,5%	5,7%	7,7%
Разлика в дохода при 8,3% нарастване на дохода на всяка допълнителна година (Green & Riddel (2000))	5,8%	9,4%	12,8%
Разлика в дохода при 15% нарастване на дохода на всяка допълнителна година (горна граница в Sweetman, 2002)	10,4%	17,0%	23,1%

2. Грамотност и доходи

В най-ниската (първа) група по ниво на функционална грамотност, според изследването на ОИСР, попадат хората с резултат под 225 (от 500 възможни) точки. Придвижването нагоре, т.е. повишаването на грамотността с едно ниво (до

втора група), изисква добиване на знания и умения за поне 226 точки. Логичен е изводът, че повечето време прекарано в училище, би довело до повишаване на грамотността. В същото време обаче, образователните системи не работят еднакво ефективно, което не дава възможност да оценим доколко посещението на учебни занятия повишава функционалната грамотност. Средните резултати за хората със завършено основно образование, и прекарани поне една година в гимназия, варират между 208 и 300 точки, като страни като Чили, Полша, Унгария, Словения и Португалия стойностите са най-ниски - между 208 и 267 точки. Завършилите гимназия средно постигат резултати между под 250 (Словения) и над 300 (в Швеция). Това означава, че дори завършването на основно образование не е гаранция индивидът да се придвижи от най-ниската към следващата група (ниво) на грамотност. Ако обаче допуснем, че предлаганите реформи за повишаване на качеството на средното образование действително имат ефект в дългосрочен план, би следвало да очакваме резултатите на България да се доближат до тези в страните от Западна Европа, при които в голяма степен завършването на 8-ми клас до голяма степен предполага попадане в поне в предпоследното ниво на грамотност. Можем да направим оценка на очакваните ефекти от повишената грамотност при ромите при няколко допускания:

- За базов сценарий използваме данните на НСИ за образователния статус на ромите, като приемаме, че той ще се запази в дългосрочен план;
- Сценарий “интеграция” в образователната система е завършването на основно образование от всички (децата под 8 години към момента на началото на реформите), без промяна на делът завършили по-висока степен;
- От завършилите основно образование поне 60% ще попаднат във втора група по грамотност, а от завършилите гимназия – поне 80%. Към момента приемаме, че 30% от завършилите основно образование са във втора група и 80% от завършилите гимназия, а всички с до основно образование са в първа група. Така при запазване на статуквото (в базов сценарий) 93% от ромите са “обречени” да попаднат в най-ниското ниво на грамотност, докато при сценарий “интеграция” това ще са около 39%.
- Очакваме средногодишна раждаемост от 8 000 деца, а около 5 600 души да излизат от трудоспособна възраст в ромската общност, като не предвиждаме емиграция на децата, които ще навлязат в трудоспособна възраст. На практика всяка година след 8-мата на пазара на труда навлизат 16-годишни роми, от които 39% ще са в първо ниво на грамотност, докато при базов сценарий това ще са 93%;

При тези допускания, можем да оценим очакваното повишение на дохода (или по-точно, потенциалната производителност на пазара на труда) сред трудоспособното ромско население в бъдеще, прилагайки към българската действителност различните резултати от цитираните по-рано изследвания.

	след 15 години	след 20 години	след 25 години
Дял в работната сила на ромите с ниво на грамотност 2 и по-високо при “базов сценарий”	6,8%	6,8%	6,8%
Дял в работната сила на ромите с ниво на грамотност 2 и по-високо при “сценарий интеграция”	14,2%	23,3%	31,5%
Разлика в дела на ромите с грамотност над 2-ро ниво	7,4%	16,4%	24,6%
Средно повишаване на дохода (производителността) на работоспособното ромско население при използване на данни за европейски страни (средно 15% нарастване, оценка на авторите)	1,1%	2,5%	3,7%
Средно повишаване на дохода (производителността) на работоспособното ромско население при използване на данни за Канада (31% нарастване при повишаване на нивото от 1 на 2, виж Green & Riddel, 2000)	2,3%	5,1%	7,6%

3. Образователна степен и доходи

Към момента около 7% от ромите на възраст 25-64 имат завършено средно образование, а 45% - основно. Можем да предполагаме, че към момента образователната система възпроизвежда това разпределение (поради липса на коректни данни). Ако реформите в образованието действително имат търсеният ефект, можем да разгледаме сценарий, в който средно образование завършват поне тези, които към момента успяват да завършат едва основно. Този сценарий е близък с допускането за прекарване на поне 3 години повече в училище, макар да е по-труден за реализация, тъй като се изисква и завършване на степен. Допусканията ни са следните:

- За базов сценарий използваме запазване на сегашния дял от 7% на ромите, завършили средно образование;
- Сценарий “интеграция” в образователната система е завършването на средно образование от всички (децата под 8 години към момента на началото на реформите), които иначе биха завършили основно, без промяна на делът завършили по-висока степен – т.е. след десетата година 52% (а не 7%) от 18-годишните роми имат завършена гимназия
- Използваме оценката на Sweetman (2002) за трудовия пазар в Канада, според която завършилите гимназия получават средно 36% по-високо трудово заплащане от завършилите основно училище (32% за мъжете и 40% за жените).

	след 15 години	след 20 години	след 25 години
Дял в работната сила на ромите със средно образование при “базов сценарий”	7%	7%	7%
Дял в работната сила на ромите със средно образование при “сценарий интеграция”	15,2%	21,5%	27,2%
Разлика в дела на ромите със средно образование	8,2%	14,5%	20,2%
Средно повишаване на дохода (производителността) на работоспособното ромско население при използване на данни за Канада (36% нарастване при завършване на гимназия, виж Sweetman, 2002)	3,0%	5,2%	7,3%

4. Макроефекти

Ако използваме зависимостта между допълнителните години в училище и темпа на икономически растеж, разкрита от Barro (1998), можем да направим оценка на потенциалното нарастване на общия БВП за страната при различни сценарии за повишаване на образователния статус на ромите. Разглеждаме няколко варианта, със следните допускания:

- Ромите в трудоспособна възраст са 7% или 10% от общото трудоспособно население на страната;
- Реформите дават ефект само за ромските деца, които към момента са до 8 години; всяка година след 8-мата от старта на реформите на пазара на труда навлизат 16-годишни роми с по 3 (или 5, във втори сценарий) години повече, прекарани в училище (при по-бързи резултати, ако мерките повлияят поведението на деца, които сега са на повече от 8 години, ефектът върху растежа ще е по-голям);
- Всяка година повече в училище води до 0,7% по-висок икономически растеж
- В базовия сценарий БВП расте с 3,5% на година.

При тези допускания и оценки за размера на ромската общност, след 25 години размерът на БВП би бил между 0,8% и 1,9% по-висок от този в базовия сценарий. Натрупаният ефект от по-висок растеж за периода след 8-мата година (т.е. 18 години) е измерим с между 10% и 27% от брутния продукт към старта на реформите, или между 4,5 и 12 млрд. лв. по цени на 2006 г. (т.е. съизмерими с БВП за 2006 г.)

Разходите по реализирането на тези сценарии ще бъдат основно в по-високите трансфери към училищата. След въвеждането на единния разходен стандарт, всеки допълнителен ученик в средното образование струва около 900 лв. (при отчитане на различните стандарти за 2007 г. и усредняване за по-ясно изчисление на

дългосрочните ефекти). Увеличаването на броя на годините, прекарвани от ромски деца в училище с 3 или 5 би означавало общо нарастване на броя на учениците, и съответно – на бюджетните разходи за тях. За следващите 25 години оценяваме допълнителните разходи на 420-660 млн. лв. (по цени – стандарти – от 2007 г., без отчитане на инфлацията) при 3 допълнителни години, в зависимост от оценките за общия брой на ромското население, и на 700-1100 млн. лв. за 5 допълнителни години. Тези прогнози приемат, че разходите за средно образование ще останат непроменени в относителен план, т.е. ще нарастват със същия темп както растежа на БВП.

Тази разлика измерва единствено прекия ефект на по-високото образование върху производителността, при допускане, че във всички сценарии заетостта на ромите е еднаква. Трябва да се има предвид обаче, че поради изключително ниското ниво на грамотност към момента, част от ромите трудно биха се интегрирали на трудовия пазар. В този смисъл, образованието в първите години на резултати на реформите ще има много по-силен ефект върху шанса за заетост, и едва след това – върху индивидуалната производителност, която мерим в случая през по-високия ръст на БВП.

Литература към приложение 1:

1. Barro, Robert J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge MA, MIT Press.
2. Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee (1997). “Determinants of Schooling Quality,” unpublished, Harvard University, March.
3. Hanushek, E.A., and D.D. Kimko. 2000. “Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations.” *American Economic Review* 90(5):1185-1208.
4. Green, David A., Riddell, W. Craig (2000) “Literacy, Numeracy and Labour Market Outcomes in Canada”
5. Romer, Paul M. (1990). “Endogenous Technological Change,” *Journal of Political Economy*
6. *Economy*, 98, 5 (October), part II, S71-S102.
7. Sweetman, Arthur (2002). ” Working Smarter: Education and Productivity”, *The review of economic performance and social progress, 2002*
8. Denny, Kevin; Harmon, Colm; O’Sullivan, Vincent (2003) “ Education, earnings and skills: a multi-country comparison”, The Institute for Fiscal Studies
9. Harmon, C., Oosterbeek, H., & Walker, I. (2003). The return to education: Microeconomics.
10. *Journal of Economic Surveys*, 17(2), 115-155.

11. Harmon, Oosterbeek and Walker (2003) "The Returns to Education: A Review of Evidence, Issues and Deficiencies in the Literature"
12. OECD (2000) "Literacy in the Information Age: Final Report on the International Adult Literacy Survey"

Б. Приложение 2: Престъпност, гета и икономически последици

I. Международен опит

1. Бедност и престъпност – Ирландия

През 1998 година, по повод създаването на Национален форум по престъпността в Ирландия, Агенцията за борба с бедността публикува изследване за връзката между престъпност и бедност.³⁶ В изследването се разглеждат причинители на престъпността, влиянието ѝ върху индивидите, семейството и обществото, ефективността на мерките, предприемани срещу нея.

Причинители на престъпност

- Изключване от възможности и стил на живот

Бедността намалява възможностите пред хората и води до социално изключване. Това включва ниски доходи, ниски образователни постижения, безработица, недобри жилищни условия. Бедността не води автоматично до престъпност, но има достатъчно доказателства, които водят до извода, че тя е основен социален фактор за високи нива на престъпност, особено сред младите безработни мъже. Изследвания на ирландски затвор показват, че над 80% от затворниците са напуснали училище рано - преди навършване на 16 години, базовата им грамотност е ограничена, почти 90% от тях са били безработни, а 3/4 са употребявали наркотици.

- Маргинализирани общности

Концентрирането на бедността в определени общности води до натрупвано на множество негативни фактори – висока безработица, ограничени публични услуги, изолация, занемарена околна среда, непропорционално висок дял на младежите. Такова акумулиране на недостатъци води до условия за престъпност и вандализъм.

- Пречки пред реинтегриране в обществото

Бивши престъпници срещат големи трудности пред интеграцията си в обществото, намиране на работа, жилище, връзки. Това увеличава вероятността за оставане в престъпния “бранш” и рецидивизма.

- Бедност, наркотици и престъпност

Използването на наркотици е концентрирано в маргиналните общности. Трудно е да се оцени посоката на връзката, но е ясно, че бедността, наркотиците и престъпността са свързани.

Жертви на престъпността

- Индивидуални жертви

³⁶ Combat Poverty Agency Ireland (1998), *Crime and poverty: Submission to the National Crime Forum*

Най-често срещаните престъпления са кражбата и грабежът. Стойността на отнетата собственост през 1996 година в Ирландия е 36 милиона евро. Допълнителен разход е чувството на страх и загубата на самочувствие, което е особено силно при уязвими групи.

- Общности в риск от престъпност

Престъпността не само произлиза от маргинализирани общности, но и оказва сериозно негативно влияние върху тях самите. Местните общности страдат от много по-чести престъпни деяния, както и от лошата слава на съответния район, който бива отбягван.

- Престъпници

Те стават жертва на собственото си участие в престъпна дейност. Това затваря много от вратите пред тяхното интегриране в обществото.

- Семейства на престъпници

Те плащат висока цена чрез загуба на доход, разпадане на семейни връзки, изолация от приятели и съседи.

- Бизнес и икономическа активност

През 1997 година загубите на бизнеса в Дъблин в резултат на престъпност се оценяват на 150 милиона евро. Цената на престъпността може да откаже бизнеса от установяване в определени рискови райони, което допълнително маргинализира общности, които вече страдат от високата престъпност.

- Обществото като цяло

Обществото плаща висока цена при наличие на престъпност. Това става по няколко начина – разходи за съдебна система, затвори и полиция, по-скъпи застраховки, инвестиции в лична сигурност /аларми и пр./, загуба на лична свобода /страх от излизане по тъмно и пр./, увеличена зависимост от социални помощи. През 1996 година разходите на ирландското общество от престъпността се оценяват на 1 милиард евро.

Препоръки

Една от основните препоръки за намаляване на престъпността в Ирландия е намаляване на бедността. Тук се включва намаляване на безработицата, справяне с образователните проблеми, осигуряване на адекватен доход.

2. Младежка безработица и престъпност – Австралия

Според изследване на бедността в Австралия³⁷ има основания да се смята, че безработицата, комбинирана с други неблагоприятни фактори, може да доведе младежите до въвличане в престъпна дейност. 100 процента от младите жени,

³⁷ Community Affairs References Committee (2004), *A hand up not a hand out: Renewing the fight against poverty, Report on poverty and financial hardship*, Commonwealth of Australia 2004

обвинени за сериозни престъпления, декларират, че нямат доходи. Младите хора, които са бедни, са силно уязвими към престъпна дейност.

Според друго изследване³⁸ би било твърде опростено да се смята, че безработицата причинява престъпност по директен начин и без изключения. Безработицата е един от факторите, които влияят на индивидуалната вероятност за започване на криминална дейност. Съчетаването на безработицата с други фактори /като ранно прекъсване на училище, например/ може да резултира в криминална дейност.

Дългосрочната безработица е предпоставка за престъпност. Първо, колкото по-дълго човек е безработен, толкова повече атрофира човешкия му капитал. При наличие на връзка между човешки капитал и успех на пазара на труда, колкото по-дълго човек е безработен, толкова повече намаляват шансовете му за намиране на работа. Намаляващата вероятност за заетост води до увеличаваща се вероятност за “нелегални дейности”. Второ, дългосрочната безработица може да повлияе негативно на очакванията на безработния за бъдеща заетост. Ниска очаквана вероятност за намиране на работа в бъдеще комбинирана с безработица е вероятно да доведе до престъпна дейност. При младите хора липсата на опит на пазара на труда и висока безработица могат да доведат до очаквания за малка вероятност за намиране на работа.

3. Младежка безработица и престъпност – Франция

Според изследване, публикувано от немския Институт за изследване на труда³⁹ условията на пазара на труда са силно свързани с равнищата на престъпност във Франция. Това особено силно се отнася до младежката безработица.

Използвайки класическия модел на Бекер, в който безработицата е мярка как потенциалните престъпници се справят на легитимния пазар на труда, авторите намират връзка между безработица и престъпност. Според тях увеличението на младежката безработица води до увеличение на престъпността – най-вече престъпленията срещу собствеността и престъпления, свързани с наркотици.

Авторите на изследването препоръчват борба с безработицата сред младите, както и привличането им към образованието, което обаче трябва да им носи реална полза от гледна точка на възвръщаемост на инвестираните средства.

4. Безработица и престъпност – Южна Италия и Нова Зеландия

Има значителни различия между Северна и Южна Италия. Средният доход в северната част на страната е с 60% по-висок отколкото в южната, още по-голяма е разликата в брутният вътрешен продукт на човек от населението – около 70%.

³⁸ Kristy Muir with Anne Maguire, Daniel Slack-Smith and Maree Murray (2003), *Youth Unemployment in Australia: a contextual, governmental and organisational perspective*, A report by The Smith Family for the AMP Foundation

³⁹ Denis Fougère, Francis Kramarz, Julien Pouget (2006), *Youth Unemployment and Crime in France*, Institute for the Study of Labor, IZA DP No. 2009

Безработицата на юг е 3 пъти по-висока, а дългосрочната безработица е над 4 пъти по-висока отколкото на север. Южна Италия е засегната от хронични проблеми, като структурна изостаналост и разпространена и силна организирана престъпност.

Южна Италия би могла да се приеме за по-добра аналогия за страна като България. В допълнение, големите различия в икономическия статус на Южна Италия спрямо Северна са съпоставими, в известна степен и с много условности, с различията в икономическия статус между роми и нероми в България.

Според италианския икономист Паоло Буонано от университета в Бергамо⁴⁰ икономическите и социалните характеристики на Южна Италия водят до силно влияние на пазара на труда върху престъпността. Високата безработица увеличава престъпността докато ръстът на заплатите я намаляват.⁴¹

Подобни резултати се достигат и от изследване за Нова Зеландия⁴² - има сериозни ефекти от безработицата върху престъпността, общата и по отделни категории.

5. Влияе ли престъпността на безработица?

Според двама изследователи от университета в Саутхемптън и автономния университет в Барселона⁴³ съществува причинно следствена връзка между наличието на престъпност и нивото на безработица. Доколкото индивидите живеят в една общност, те имат връзки помежду си. Някои от тях са силни – с близки приятели и роднини, а друг са по-слаби – случайни и или временни. Когато престъпността в общността нараства, по-слабите връзки стават по-неефективни при намиране на работа, доколкото вероятността за взаимодействие с престъпник се увеличава /което влошава мрежата от лични контакти в общността/. Съответно, общата информация за наличието на работни места намалява и се увеличава търкането на пазара на труда, което увеличава безработицата. Това действа като фактор за гетоизиране на местните общности, в които престъпността се увеличава.

Според друго изследване⁴⁴ се наблюдава и допълнително влияние, този път от страна на безработицата към обществото и мрежата от контакти на съответния човек. Колкото по-дълго човек остава безработен, толкова повече той губи обществен капитал – губи контакти и връзки с други хора и се десоциализира. Това води до прогресивно намаление на възможностите за намиране на работа.

⁴⁰ Paolo Buonanno, *Crime and Labour Market Opportunities in Italy (1993-2002)*, Università Degli Studi Di Bergamo, Dipartimento Di Scienze Economiche

⁴¹ За преглед на по-стара литература за връзката между икономическите показатели и престъпността виж: Don Weatherburn (1992), *Economic Adversity and Crime*, trends & issues in crime and criminal justice, Australian Institute of Criminology

⁴² Kerry L. Papps, Rainer Winkelmann (1999), *Unemployment and crime: New evidence for an old question*

⁴³ Antoni Calvo-Armengol Yves Zenou (2003), *Does Crime Affect Unemployment? The Role of Social Networks*

⁴⁴ Antoni Calvo-Armengol, Matthew Jackson (2003), *The Effect of Social Networks on Employment and Inequality*

6. Човешки капитал и престъпност

Според изследване на Лейн Локнер от Департамента по икономика на университета в Западен Охайо⁴⁵ има силна връзка между човешкия капитал и престъпността. Съществува силна негативна връзка между нивото на образование и нивото на престъпленията срещу собствеността. Същата е и зависимостта между когнитивните способности и неизискващите квалификация престъпления. По-високото ниво на образование и човешки капитал увеличава алтернативните разходи /загубен доход/ при включване в престъпна дейност и съответно дестимулира подобно поведение.

Стимулирането на инвестиции в образование, придобиването на умения и натрупването на човешки капитал намалява престъпността. В същото време, субсидирани доходи и заетост водят до по-малко натрупване на човешки капитал и съответно се явяват пречка пред намаляването на престъпността.

7. Доходи и престъпност

Изучавайки връзката на престъпността с пазара на труда в САЩ, трима икономисти разглеждат различен измерител на условията на пазара на труда – работната заплата.⁴⁶ Те се съсредоточават върху младите мъже без умения и квалификация, доколкото при тях рискът от въвлечане в престъпна дейност е най-висок. Според авторите намалението на работните заплати на тази група от хора увеличава престъпността – обири, кражби, грабежи, нападения. Те намират и статистически значима и силна връзка между нивото на безработицата и престъпността.

8. Големина на групата и доходи

Според ново изследване на немския Институт за изучаване на труда⁴⁷, което разглежда ситуацията в САЩ има сериозни различия в подоходните разлики между различните етнически групи в зависимост от големината на съответната група. Според автора на изследването малцинствените групи и мнозинството се допълват на пазара на труда и по този начин и двете страни печелят от съвместна работа. Най-високи ефекти от тази комплементарност се постигат когато има етническо разнообразие на пазара на труда. В противен случай – когато на един местен пазар на труда има много голяма група от едно или друго етническо малцинство,

⁴⁵ Lance Lochner (2004), *Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10478

⁴⁶ Eric D. Gould, Bruce A. Weinberg, David Mustard (1998), *Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1995*

⁴⁷ Martin Kahanec (2006), *The Substitutability of Labor of Selected Ethnic Groups in the US Labor Market*, Institute for the Study of Labor IZA DP No. 1945

положителните ефекти от допълняемостта между малцинството и мнозинството намаляват и съответно доходът на хората от етническото малцинство е по-нисък.

II. Общ модел и икономически ефекти

1. Бедността, безработицата, ниското ниво на образование и човешки капитал водят до повече стимули да се включват в престъпни деяния и алтернативните разходи от тази дейност са по-ниски
2. Престъпността и бедността водят до постепенно гетоизиране и сегрегация
3. Това допълнително намалява възможностите за намиране на работа и включване в легалния пазар на труда
4. В резултат има удължаване на периода на безработица и намаляване на очакванията за бъдещо намиране на работа
5. Като ефект от това има допълнителни стимули за избиране на престъпната опция и включване в престъпна дейност
6. Престъпната дейност се явява модел на живот, който понякога успешно конкурира легалното включване в пазара на труда

Нека да допуснем, че интеграцията на ромите се случва – те повишават нивото си на образование и човешки капитал, започват да работят на легалния пазар на труда. Какъв би бил ефектът върху престъпността?

Според резултати от изследване на 694 затворници и задържани в България делът на ромите сред тях е около 20%. Според изследване на ЦИД⁴⁸ През 2002 г. по данни на 10 от 12-те затвора в страната (без двата най-големи затвора в София и Пловдив) между 38 и 40 % от затворниците се самоопределят като роми.

От друга страна, делът на ромите в населението на страната е вероятно около 5%, а в някои възрастови групи достига до 10%. С други думи, повече роми са в затворите, отколкото е делът им в населението. Ако приемем, че това се дължи на липсата на интеграция, стигаме до извода, че интеграция на ромите техният дял в престъпността ще спадне до средните за страната нива.

Според данни на Центъра за изследване на демокрацията щетите от конвенционалната престъпност през 2004 година са между 213 и 265 милиона лева.⁴⁹ Ако изключим кражбите на коли, оценката е между 190 и 237 милиона лева. Ще приемем оценка от около 220 милиона лева годишно.

⁴⁸ Център за изследване на демокрацията, Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, София, 2006

⁴⁹ Център за изследване на демокрацията (2006), *Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005*, София

Както посочихме, при успешна интеграция на ромите, техният дял в престъпността ще спадне до средните за страната нива. Това би намалило щетите от престъпността с около 33 милиона лева годишно.

Освен преките спестявания, свързани с намаление щети от престъпност, биха се реализирали и индиректни спестявания на разходи за обществото – по-малко разходи за охрана, аларми, по-малко разходи за преследване и осъждане на престъпници, по-малко разходи за издръжка на затворници.

Отново според Центъра за изследване на демокрацията в България броят на частните охранители е около 130 хиляди души, което подсказва съотношение охранители/полицаи от почти 2 – едно от най-високите нива в Европа. При допускане за разхода за един частен охранител от 5000 лева годишно, базирано на данни за средната заплата в страната, годишният разход за охрана е около 650 милиона лева. Не всички разходи за охрана, обаче, са свързани с нивата на престъпност и връзката едва ли е линейна. По-тази причина ще приемем по-малки спестявания – от около 30 милиона лева годишно.

Според данните от държавния бюджет за 2006 година разходите на администрацията на затворите се планират на 75 милиона лева⁵⁰. При 11397 затворници⁵¹, това прави средно 6580 лева разход за един затворник годишно. Годишното спестяване би могло да достигне 11 милиона лева при интеграция на ромите. По-трудно е да се пресметнат разходите за преследване, арестуване и осъждане на хора, извършили престъпления, доколкото работата на МВР и съдебната система има и множество други цели, а детайлните им бюджети не са публични.

Директните и индиректните ефекти на интеграцията на ромите върху престъпността могат да доведат до спестяване на разходи за обществото в размер на поне 74 милиона лева годишно. Разбира се, трябва да имаме предвид степента на несигурност на тази оценка.

В. Приложение 3: Реформа на социалните помощи – чужд опит

1. Реформа на системата на социални помощи в САЩ през 1996 година – национални резултати

През 1996 година Конгресът на САЩ приема закон (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act - PRWORA), с който реформира системата на социални помощи. В резултат на закона щатите реформират социалните си системи в следните посоки:

- Изискване за работа при получаване на помощи за нарастващ процент от получаващите помощи /изискваният процент работещи се намалява с процента на намаление на броя на хората, получаващи помощи/

⁵⁰ Министерство на финансите, *Доклад по закона за държавния бюджет за 2006 година*, София

⁵¹ Център за изследване на демокрацията (2006), *Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005*, София

- Намаляване на пределната ставка на облагане /загуба на доход/ при преминаване от помощи към работа
- По-строги санкции при неспазване на условията за отпускане на помощи
- Определяне на максимални срокове, за които могат да се получават помощи
- Повече финансови стимули за работа

Очакванията са законът да прекъсне десетилетната тенденция на увеличаване на броя на хората, получаващи социални помощи. Резултатите надхвърлят всички очаквания.

Професора от университета “Джон Хопкинс” Робърт Мофит, който оглавява комитета на Националната академия на науките за оценка на изследванията на реформата на социалната система, достига до следните изводи:⁵²

- Заетостта сред самотните майки, които са сред най-засегнатите от реформата, след бавен през последните 15 години нараства значително – от 60% през 1994 година до 72% през 1999 година
- Заетостта сред самотните майки, които никога не са били омъжени /групата с най-ниско образование и едни от най-високите нива на получаващи социални помощи/ нараства още повече – от 57% до 65% за същия период
- Не цялото нарастване се дължи на реформата в социалните помощи. Част от него се дължи на бързоразвиващата се икономика, създаваща работни места. Друг фактор е разширяването на “данъчния кредит за изработен доход”⁵³, който дава сериозни финансови стимули за работа.
- Повечето излизаци от системата на социални помощи, намират работа. Между 60 и 75% от напускащите социалната система намират работа, а 30% от тези, които остават в системата също намират работа.
- Две от най-важните реформи са налагането на максимални срокове за получаване на социални помощи и използването на по-строги санкции за неспазване на изискванията за работа и другите правила.
- Получаващите социални помощи, които напускат системата заради изтичане на максималния срок за получаване на помощи, имат високи нива на заетост – от над 80%.
- По-малко хора кандидатстват за социални помощи.

⁵² Robert A. Moffitt (2002), *From Welfare to Work: What the Evidence Shows*, Policy Brief No. 13, Welfare Reform & Beyond Policy Briefs, Brookings Institution

⁵³ Earned Income Tax Credit (EITC)

Позитивните ефекти от реформата в социалната система се потвърждават и от професор Дъглас Бешаров. Неговият анализ⁵⁴ показва, че:

- През 1994 година получаващите социални помощи достигат исторически максимум от 5.1 милиона, след което започва спад и през следващите 7 години броят на получаващите социални помощи намалява с 60%.
- Броят на чернокожите, получаващи помощи, спада с 52%, а този на испаноговорящите – с 44% /като по-малкият спад вероятно се дължи на имиграцията/. Според друго изследване, бедността сред чернокожите деца спада до исторически минимум.⁵⁵
- През 2001 година спадът спира, вероятно заради по-бавния ръст на икономиката. Въпреки това, ръстът на получаващите помощи е нисък.
- Една от сериозните реформи е смяна на културата на социалните работници – вместо само да дават чекове на бедни семейства, те насърчават кандидатите и получателите да търсят работа и други форми на подкрепа /за търсене или запазване на работа, образование, курсове, трудов опит/. Знак, залепен в център в Ню Йорк обобщава промяната: “Бъди готов да работиш или бъди готов да напуснеш”.
- Между една четвърт и една трета от намалението на получаващите помощи се дължи на социалната реформа, малко по-голям е приносът на бързото икономическо развитие, разширяването на данъчния кредит за трудов доход обяснява около 20-30% от намалението.

2. Реформата на социалната система в град Ню Йорк

Професорите Дъглас Бешаров и Петер Германис в свое изследване за реформата на социалната система в Ню Йорк⁵⁶ имат следните наблюдения върху реформата в Ню Йорк, една от добре действащите в САЩ:

- Получаващите помощи са задължени да полагат 20 часа седмичен труд, да участват 15 часа седмично в програми за развитие на трудовите умения, образователното равнище, както и да търсят работа.
- Анализът на ползите и разходите за бюджета на Ню Йорк показва, че програмата носи значителна нетна полза.
- Между 1995 и 2002 година получаващите социални помощи намалява с почти 60%.

⁵⁴ Douglas J. Besharov (2002), *The past and future of welfare reform*, Bradley Lecture, delivered at the American Enterprise Institute

⁵⁵ Robert E. Rector (2003), *Welfare Reform: Critics Were Wrong*, The Insider, Heritage Foundation

⁵⁶ Douglas J. Besharov, Peter Germanis (2004), *Full-Engagement Welfare in New York City. Lessons for TANF's Participation Requirements*, University of Maryland, School of Public Policy, Welfare Reform Academy

3. Реформата на социалната система в щата Уисконсин

Един от най-изучаваните модели за реформа на социалната система е щата Уисконсин. За година и половина, между януари 1997 и юни 1998 година, получаващите социални помощи намаляват със 74%.⁵⁷ Този забележителен резултат се постига чрез пълна отмяна на системата на парични социални помощи и заместването и със система, която се базира почти изцяло на труд.⁵⁸

Участниците в програмата Wisconsin Works (W-2) получават субсидирана или несубсидирана работа на база на техните възможности. Настоящите и минали получатели на помощи имат право да ползват услуги, чиято цел е да им помогнат да намерят или запазят работата си, да увеличат своите умения или заплати, както и да преодолеят бариерите за заетост.

4. Сравнителен анализ на реформите в отделните щати в САЩ

За да преодолеят силните различия в мненията относно това кои фактори оказват най-силно влияние за намаление на получателите на социални помощи, двама учени от фондацията Херитидж изследват въпроса чрез регресионен анализ на опита в различните щати⁵⁹. Тяхното изследване е категорично:

- В щатите със строги санкции срещу неспазване на изискванията към получателите на помощи спадът на броя на получателите на помощи е 2.5 пъти по-голям, отколкото в щатите със слаби санкции /около 25 процентни пункта/.
- Щатите с изискване за незабавно започване на работа отбелязват намаление на броя на получаващите помощи с 11% по-голямо отколкото при липса на това изискване.
- Разликите в темповете на икономическо развитие между отделните щати не оказва значимо влияние върху спада на получаващите помощи.
- Намалението на броя на хората, които получават помощи, не увеличава детската бедност. Всъщност, нивото на детска бедност достига най-ниската си стойност от две десетилетия насам.
- Изискванията за полагане на труд намаляват зависимостта от социални помощи, което е изключително важно. Зависимостта на семействата от социални помощи се отразява силно негативно на техните деца – те по-често отпадат от училище, имат по-неразвити когнитивни способности, получават

⁵⁷ Robert E. Rector and Sarah E. Youssef (1999), *The Determinants of Welfare Caseload Decline*, Heritage Foundation, CDA99-04

⁵⁸ Douglas J. Besharov, Peter Germanis (2004), *Full-Engagement Welfare in New York City. Lessons for TANF's Participation Requirements*, University of Maryland, School of Public Policy, Welfare Reform Academy

⁵⁹ Robert E. Rector and Sarah E. Youssef (1999), *The Determinants of Welfare Caseload Decline*, Heritage Foundation, CDA99-04

помощи като възрастни, по-често имат извънбрачни деца и получават по-ниски доходи от труд като възрастни. (По-ранно изследване⁶⁰ допълва със следните изводи – увеличаването на стойността на помощите води до статистически значимо увеличение на броя на получателите на помощи, на броя на бедните хора, на броя на ражданията от самотни майки, на броя на абортите и насилствените престъпления.)

Резултатите от изследването на Херитидж се потвърждават и от по-скорошно изследване на института Кейто във Вашингтон.⁶¹ Според него най-важният извод е, че строгостта на щатската политика по отношение на санкциите има най-голямо влияние върху спада на получаващите помощи. Другите променливи – като силата на икономиката и нивата на помощите – имат статистическа значимост, но ефектът им е няколко пъти по-малък.

Г. Приложение 4: Заетост, доходи, здравеопазване и смъртност

Има големи различия по отношение на данните за безработицата сред ромите. В зависимост от източника, оценките за нивото на безработица сред ромите варира между 40%⁶² и 80%⁶³. В същото време, съществуват и различни оценки за броя на ромите – между 370 000 души⁶⁴ и двойно повече.⁶⁵ За да се справим с проблема с данните, по отношение на безработицата ще разглеждаме два случая – 40% и 80%, а по отношение на населението сценариите са 370 000 души и 580 000 души. Използвайки данните на НСИ за дела на децата от цялото ромско население, стигаме до броя на работоспособните.

При всеки от разглежданите сценарии имаме две крайни оценки за броя на безработните роми – между 40 и 80%, според различните изследвания. Терминът безработни приемаме в значението на хора, които могат да работят, но не го правят (съответно в безработни включваме както тези, които са регистрирани като безработни и си търсят работа, така и тези, които се отчитат като “обезкуражени” и не търсят активно работа въпреки че искат да работят).

Произведеният доход при увеличаване заетостта на ромите можем да измерим като използваме данни за брутната добавена стойност на един работещ средно за икономиката. Приемаме, че 70% безработните роми ще са в състояние да си намерят работа при изпълнение на посочените по-горе икономически мерки и

⁶⁰ William A. Niskanen (1996), *Welfare and the Culture of Poverty*, Cato Journal 16/1

⁶¹ Michael J. New (2002), *Welfare Reform That Works: Explaining the Welfare Caseload Decline, 1996–2000*, Cato Policy Analysis, No 435

⁶² “*Faces of poverty, Faces of hope*” *The Magnitude of the Challenge* (2005), United Nations Development Programme

⁶³ “*Извън капана на зависимостта: Ромите в Централна и Източна Европа*” (2003), Програма за развитие на ООН

⁶⁴ *Преброяване* (2001), Национален статистически институт

⁶⁵ “*Faces of poverty, Faces of hope*” *The Magnitude of the Challenge* (2005), United Nations Development Programme

премахване на пречките пред пазара на труда. Доколкото мерките са насочени както към предлагането, така и към търсенето на труд и имайки предвид изследвания на ефектите от подобни реформи, допускането е реалистично. Допускаме също така, че средната добавена стойност, произвеждана от работещите роми ще е равна на 70% от средната за страната (заради по-ниското им образователно равнище към момента, липса на трудови навици, опит, квалификация).

Таблица: Доходи при интеграция

	Сценарий 1		Сценарий 2	
Брой роми	370,000		580,000	
Деца и нетрудоспособни	143,158		224,410	
Работоспособни	226,842		355,590	
	80% безработица	40% безработица	80% безработица	40% безработица
Ефект върху икономиката				
Настояща стойност за 10 годишен период /лв./	11,428,802,946	5,714,401,473	17,915,373,175	8,957,686,588

Източник: изчисления на авторите

Здравеопазване и смъртност

Подобряването на качеството на живот – доходи, жилищни условия, здравеопазване и свързаните с тях по-висока хигиена и здравна култура, неминуемо биха довели до намаление на смъртността – както сред децата, така и сред възрастните. За монетизирана оценка на спасените в резултат на това животи използваме стандартния метод “value of statistical life”⁶⁶.

По данни на Националния статистически институт за 2003 г. детската смъртност е 9.9/1000 при българите; 17/1000 – при турците и 28/1000 – при ромите.⁶⁷ През последните години според НСИ детската смъртност средно за страната е намаляла с около една трета. Това е показателно, че с подобряване на икономическото състояние на страната се подобрява и здравният статус на населението. Подобно становище защитава и Световната банка, изследвайки развитието в много страни.⁶⁸

Ще разгледаме сценарий за подобрене на детската смъртност при ромите, при който тя достига достигане на нивата за мнозинството от гражданите. Според броя на населението приемаме и раждаемост между 9000 и 14000 деца годишно.

⁶⁶ За доста обширна библиография виж S. Madheswaran (2004), *Valuation of Statistical Life. A Brief Bibliographical Survey*, Institute of Social and Economic Change, Bangalore

⁶⁷ Виж *Здравна стратегия за етническите малцинства в неравностойно положение*

⁶⁸ Световна банка (2005), *Здравеопазването в България, Policy Notes*

Намалението на смъртността при децата се изразява в между 990 и 2534 спасени животи за 10-годишен период. Използваме оценка за средна стойност на статистически живот в САЩ, която приспособяваме към българското ценово равнище и равнище на доходи. Използвайки тази оценка, стигаме до оценка на 10-годишната стойност на спасените животи от между 4 и 6 милиарда лева според различните допускания за броя на населението и раждаемостта.

Ефекти от по-ниска смъртност

Брой новородени деца	9000	14000
Нива на смъртност при децата	252	392
Нива на смъртност при децата при интеграция	89	139
Промяна /намалена смъртност/ за една година	163	253
Кумулативна промяна за 10 години /брой деца/	1629	2534
Оценка на стойността	4,041,365,880	6,286,569,146