



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

МП „УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ ПО ФОНДОВЕ И ПРОГРАМИ НА ЕС“

**Анализ на политики –
Повишаване на дела на хората до 35 години
с висше образование – необходими и
аргументи**

САМОСТОЯТЕЛНА РАБОТА

ADMM941 „Самостоятелна работа: Оценка на програми и проекти“

Автор: Христиан Даскалов, Ф44967

01.06.2013г.,

гр. София

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	2
ОСНОВЕН ПРОБЛЕМ	3
ЦЕЛИ И ИНДИКАТОРИ	4
АЛТЕРНАТИВИ, ОЦЕНКА И ИЗБОР	6
ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ НА ПРИЛОЖЕНИЕТО	11
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	13
ИЗТОЧНИЦИ	14

ВЪВЕДЕНИЕ

Политиката за повишаване на дела на хората до 35г. с висше образование е избрана от автора на настоящата самостоятелна работа, тъй като това е една от водещите цели на Европейския съюз в контекста на стратегията „Европа 2020“. Тя е залегнала и в националната програма за развитие „България 2020“, която е интегрираният документ, свързващ националните приоритети с тези на ЕС. Не на последно по значение място, тази политика е свързана и опосредства трите **приоритетни направления за растеж на ЕС - интелигентен, устойчив и приобщаващ:**

- Подпомага **интелигентния растеж**, бидейки растеж, основаващ се на развиването на иновационно-базирана икономика, която се нуждае от обезпечаване с добре-подготвени специалисти.
- Подпомага **устойчивия растеж**, преследващ по-конкурентна икономика, използвайки по-малко и по-ефективно наличните ресурси и енергия, за което се изисква критична маса от високо-образовани и активно-мислещи информирани граждани.
- Подпомага **приобщаващия растеж**, формулиращ необходимост от икономика, осигуряваща работни места, социално приобщаване и териториално сближаване, което не е постижимо без добро образование вътре в регионите, при заличаване на междурегионалните различия и неравенства.

ОСНОВЕН ПРОБЛЕМ

Анализът на основния проблем зад политиката за повишаване на дела на хората до 35г. с висше образование следва да започне с уточнението, че същата **ще се разгледа на национално равнище**, т.е. макар темата да е в унисон с европейската проблематика, в случая ще се наблегне върху анализа на националната среда и нейните специфики.

Основният проблем, който стои зад политиката, според автора, е **липсата на достатъчен брой добре подготвени специалисти, които да отговорят на нуждите и развитието на пазара на труда**, и по-конкретно – на нуждите на онези индустрии с висока добавена стойност – информационните и компютърни технологии и др.

Аргументите за това защо е необходима специална политика на национално ниво за справяне с този проблем и защо същият не може да бъде превъзмогат по естествен път **могат да бъдат изведени както от теорията, така и от практиката**.

Световната банка отбелязва, в свой доклад, посветен на интелигентната специализация на научните изследвания и иновации в България, че **преимуществата, придобити посредством академична, научна и изследователска дейност, имат склонността да се натрупват във времето, подхранвайки дисбаланси, пречещи на по-слабо развитите региони да развият икономика, базирана на знание**.

Иначе казано, мястото на България като член на ЕС в една обща икономическа система, опосредстваща мобилността на човешките ресурси вътре в нейните граници, предполага тази мобилност да се осъществява по посока от периферията към центъра на икономическата система, в ущърб на националния интерес, защото това движение отнема по естествен път от високо-образованите и добре-подготвени специалисти, с които страната разполага, за сметка на обезпечаването с такива в останалите по-силно развити страни-членки на ЕС.

Ето защо е лесно обяснимо съсредоточаването на голямо институционално и обществено внимание върху развитието на **Кохезионната политика на ЕС** по която ще се финансират дейности за справяне с този проблем на национално ниво. Освен, че Политиката дава тласък за растежа и създаването на работни места на територията на Европа - *чрез насочване на инвестициите в съответствие със Стратегията „Европа 2020“*, тя се стреми да **заличи някои от негативите на глобализацията спрямо най-**

бедните региони, свързани с описаното по-горе „**изтичане**“ на ресурс – *човешки и суровинен*, към по-богатите региони, подпомагайки развитието на качествено новите ресурси от *знания, информация, ноу-хау и иновации*, за да може двустранният процес на сближаване на държавните икономики да се реализира по взаимноизгоден начин, а не за сметка на по-слабите в това партньорство.

ЦЕЛИ И ИНДИКАТОРИ

В Доклада за глобалната конкурентоспособност на Световният икономически форум за 2013-2014г. България се нарежда сред държавите с **най-нисък капацитет да задържа (142-ро от 148 места) и привлича (144-то място) таланти**. Що се отнася до **научните изследвания**, „*изтичането на мозъци*” има две измерения – *напускане на страната, но също и напускане на научната област*.

Цялостното състояние на човешките ресурси, с които страната би следвало да обезпечи нуждите на пазара на труда – *по настоящем, и в перспектива*, е заплашено и от **демографския профил** на България. Във връзка с този профил се очаква населението на страната да намалее с 27% до 2060г. Наблюдаваното **бързо застаряване на населението**, което засяга в особена степен най-високо образованите и квалифицирани специалисти, включ. тези, заети в сферата на научно-изследователската и развойна дейност (НИРД), поражда очаквания за **създаването на голям вакуум сред специалистите**, които би следвало да задоволят нуждите на високо-технологичните производства на бъдещето, които са най-прекият път към завоюването на конкурентни позиции за страната ни в глобалната икономика.

Ето защо, политиката за повишаване на дела на хората до 35 години с висше образование, би следвало да си постави за **основна цел, свързана с проблема, изграждането на устойчива връзка образование – наука – бизнес като основа за развитие на икономика, базирана на знанието**. Това е една изключително всеобхватна цел, сама по себе си, и изисква осъществяването на координирани действия и усилия от страна на широк кръг заинтересовани страни от институционалния сектор (*и отвъд него*), за да може да бъде постигната.

Конкретните индикатори, основно количествени, би следвало да измерват прогреса по направления като: *намаляването на дела на преждевременно напусналите училище; увеличаване дела на младите хора с висше образование и коефициента на заетост сред младите-висшисти; увеличаване на дела на населението в активна възраст, участващо в обучения и курсове за квалификация и преквалификация; увеличаване броя на съвместните научни публично-частни публикации и броя изследователи от стопански предприятия.*

Видимото изоставане в средногодишните темпове на растеж по ключови за интеграцията на университетите в иновационните системи показатели се отбелязва не само в сравнение със средните за ЕС стойности, но и в сравнение с нивата на референтни за България страни от Балканите, говори за наложителността от предприемането на допълнителни мерки, структурирани в рамките на цялостни политики и обща стратегия.

За пример за това как политиката за повишаване дела на младите хора до 35г. с висше образование се вписва в решаването на широкия проблем по осигуряване на достатъчно добре подготвени специалисти, които да отговорят на нуждите и развитието на пазара на труда, може да бъде представена и ситуацията с **връзката между университетите и частния сектор при реализацията на научно-изследователска и развойна дейност от практическа полза за бизнеса**. В тази специфична област от стълб XII „Иновации” по Доклада за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум, *която е отбелязана като проблемна за страната*, България се класира на 117-о място, нареждайки се между Мароко и Шри Ланка¹.

За да подобри класирането си, обаче, тъй като страната ни се намира на етап от икономическото си развитие, обуславян от ефективността на икономиката ², институциите следва да работят координирано и с акцент върху повишаването на представянето си по по-базисните стълбове - *като стълб V „Образование и обучение”*. Това е така, защото, когато **икономиката се задвижва от повишаване на ефективността** при ниско стартово равнище, инвестициите в спомагателните стълбове за растеж - *като висше образование и обучение, ефективност на пазара на труда и др.*, могат да спомогнат за наваксване на изоставането и достигане до останалите държави-

¹ The Global Competitiveness Report 2013–2014, Световен икономически форум (2013).

² Според годишния доклад на WEF, България е все още във втория етап от икономическото си развитие, воден от ефективността на икономиката (57-мо място от 144 страни за 2013-2014г).

членки на ЕС, повечето от които са вече на третия - *иновационно-обусловен етап* от икономическото си развитие, или са в процес на преход към него.

В този смисъл **конкретната цел, свързана с желаното развитие на проблема – увеличаване на дела на икономически-активните млади хора със завършено висше образование до 36%³ към 2020г.**, е необходимо, макар и недостатъчно условие, подчинено на общата визия за развитие на националната иновационна и общо-икономическа система.

Конкретните индикатори, които следва да бъдат въведени, за да измерват степента на постигане на желаното развитие, са отново основно количествени, каквато е и целта на политиката. Най-добрият и най-точен показател е **процентният дял от 30-34-годишните българи с висше образование, заети в националната икономика**. Мерната единица за показател в този случай е делът/процентът, а общият показател за изпълнението, използван като основа за определяне на целевите стойности - процентът от 30-34-годишните с висше образование, работещи по трудово-правни отношения на българския пазар на труда. Базовата стойност, която е измерена от НСИ, без обаче да е взета предвид заетостта сред висшистите е 26,9%. Тя трябва да бъде пре-изчислена, съобразно целта на политиката. Мерната единица за базовата и целевата стойност е същата, както и за показателя – *процент/дял*. За базова година трябва да се вземе 2014г. като начална за програмния период 2014-2020г. , а целевата стойност към 2023г. (*тъй като програмния период е 7+2*) следва да бъде не-по малко от 36%. Като основен източник за отчитане на прогреса и постигането на резултатите следва да се използва Националният статистически институт, а честота на отчитане би следвало да бъде на годишна база.

АЛТЕРНАТИВИ, ОЦЕНКА И ИЗБОР

Формулирането на алтернативните начини за решаване на проблема, оценката на алтернативите и посочването на алтернативата, която би следвало да бъде избрана, ще започне с няколко важни уточнения.

³ Конкретният процент е разписан в Националната програма за развитие „2020“. За ЕС той е „поне 40%“.

На първо място, какво е видно от описанието на казуса до момента, авторът ясно и отчетливо предлага **дооформянето и допълването на политиката, изтъквайки важното значение на обстоятелството, че повишаването на дела на младите хора до 35г. с висше образование, трябва да бъде обвързано с пазара на труда в България.** В противен случай, ако приемем, че за държавата няма значение дали висшистите ще бъдат част от националния или европейски пазар на труда, т.е. „*изтичането на мозъци*“ не влияе, то би следвало да отпадне необходимостта от воденето на целенасочена политика, тъй като както някои експерти посочват, на база данни от НСИ, между 2009 и 2012 г. приетите във ВУ между 19 и 23 годишна възраст са се увеличили от 41,1 % на 43,3 %. Следователно тази количествена цел – за процент висшисти до 35г., ако се абстрахираме от негативните демографски и емиграционни процеси, а тенденциите се запазят, най-късно до 2025 г. ще бъде надмината, дори да не предприемаме нищо.

На второ място, **комплексният проблем, обособен от автора като такъв, изисква поглед и към състоянието на националната икономика,** когато се чертаят алтернативите за неговото решаване, тъй като в противен случай покачването броя на икономически-активните млади хора, завършили висше образование, би се оказало самодостатъчно и неадекватно на пазарната и бизнес среда. Това уточнение идва на фона на скорошни данни от публикувано изследване, които показват, че на българския пазар на труда търсенето на работници със средно образование значително надвишава търсенето на висшисти, а местата за висшисти са в пъти по-малко от броя на завършващите ежегодно (16-17 000 места при 50 000 завършващи). **Очевидно трябва да се повлияе на структурата на икономиката, ако искаме да увеличаваме процента на завършилите висше образование като другите европейски страни и това да донесе пряк и обозрим дивидент.** Разбира се, в общ хуманитарен аспект образованието само по себе си е ценност, но тук става въпрос за държавна политика, която би следвало да преследва ясно измерими резултати и ефекти, тъй като става въпрос за инвестиране на публични средства и ресурс.

На трето място, въпреки че не са специална тема на анализ в настоящата разработка, трябва да се спомене, че **целите, свързани с ценностите са важна част от цялостния анализ,** тъй като те показват на какви принципи трябва да отговаря политиката, за да бъде допустима, възприета и въведена в общността – респективно

ограничават алтернативите, които се тълкуват именно на база тези цели, а именно – ефективността, общностната справедливост и осъществимостта /приложността/.

Иначе казано, политиката за повишаване дела на икономически-активните хората до 35г. възраст с висше образование, без значение от конкретното ѝ съдържание, ще трябва да отговаря на **определен минимум от икономически, социални, общностни, политически, административни и технически критерии**. Според автора обаче, за разлика от общоприетото тълкувание, този подход при избора на алтернативи и осъществяване на политиката като такава, не противоречи на съвременната либерална парадигма, която поставя на преден план минималната намеса на държавата. Напротив, той */подходът/* придава социални измерения за тази парадигма, а тя от своя страна рационализира избора, въз основа на доказаната в практиката необходимост от ограничаване прекомерната намеса на държавата в уреждането и развитието на обществените дела на гражданите и тяхната частна инициатива.

И така, имайки предвид тези три важни уточнения, може да се пристъпи към **разглеждане на различните алтернативни подходи за постигане на публичната цел и справяне с проблема**, което съгласно теорията и практиката, следва да се реализира чрез преглед на досегашния собствен опит (или липсата на такъв), на чуждия опит при справяне с подобри проблеми, на нормативните модели/теории за необходимите практики – „*Какво трябва да се прави?*“, обосновани и развити в социалните науки, на очакванията на засегнатите от проблема.

Тъй като върху повечето от тези въпроси е мислено и коментирано, основно по линия на създаването на бъдещата ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, това което може да се направи, отвъд вече направеното, с оглед на ограниченото допълнително знание, е да се аргументират основните изведени алтернативи, част от които ще бъдат финансирани посредством възможностите на оперативната програма.

Такива алтернативи са ***развитието на системата за студентски стипендии за високи академични и научни постижения*** и ***развитието на системата на държавно-подпомаганото студентското кредитиране***, които се обсъжда дали да не получат допълнителен ресурс, който да направи съществуващите финансови продукти още по-привлекателни и по-ефективни от гледна точка разширяване достъпа до висше образование.

Специално внимание следва да бъде насочено и към **създаването на инструменти за разширяване на възможностите за включване на студенти, докторанти и специализанти с увреждания в цикъла на висшето образование.** Подобна алтернатива за подход взема предвид състоянието на *цялостно изключване от икономическия живот, в което се намират тези немалко млади хора*⁴. Като цяло трябва да се обсъжда *алтернатива за подход, насочен към инвестирането на усилия и ресурси в отваряне на образователната услуга към групи, които по ред причини са били с ограничен достъп до момента:*

- поради **бедност и/или географска отдалеченост;**
- поради **принадлежност към маргинализирана /етническа/ група**⁵;
- поради **физически затруднения (специални образователни потребности).**

За подобряване на достъпа до висше образование следва да бъдат финансирани и дейности на висшите училища, които са свързани с **усъвършенстване на моделите за прием, както и за прилагане на гъвкави форми на обучение, които да подобрят „входа“ и прехода през системата.** Специално внимание следва да се отдели на тези области, които са избрани за приоритетни за науката и икономиката. Това ще подобри реализацията на *„изхода“* от системата като ключов компонент от интегрираната политика.

Конкретният случай е показателен за това, че в съвременната комплицирана среда **не важи традиционното и твърде консервативно теоретичното правило за неизменния избор само и единствено на един измежду вариантите за действие – било то в посока на либерализация, стимулиране, държавна регулация, включване на пазарни и непазарни субекти в постигане на целите.**

Напротив, в случая следва да се направи **комбинация от подходи,** които вследствие на разсъжденията и използването на съответни качествени и количествени методи, биха се оказали ефективни и приложими при *„атакуването“* на различните аспекти и елементи на проблема, релевантни към съответните целеви групи, които са всичко друго, но не и хомогенни, откъм състав, потребности и приложими решения.

⁴ Проучване на НСИ от 2011 г. установи, че лицата с увреждания представляват значима група в обществото - близо половин милион българи, от които над 13 000 са на възраст между 20 и 29 години, а над 23 000 между 30 и 39 години .

⁵ По данни на НСИ за 2011 г., въпреки тенденцията ромите с висше образование да се увеличават, висшистите сред тях са малко – едва 0,5% от общия брой.

Оценката на автора се подкрепя от факта, че и на национално ниво на този етап отсъства прекомерно тясна специализация и приоритизация на усилията, извършена по начин, по който всички последващи *стратегически, планови, тактически и оперативни* действия биха ограничили своя обхват и стеснили прекомерно периметъра на политическо действие, фрагментирайки за пореден път усилията и ресурсите за справяне с проблема. Наместо това, на национално ниво се върви към създаването на **работна платформа за дискусия по реализацията на интегриран механизъм за „устойчиво развитие на знанието в България“**, какъвто до момента не съществува. Едва при наличието на такава платформа, биха могли успешно да се адресират проблемите на връзката между образованието и потребностите на пазара на труда в перспектива – *чрез тази и др. приоритетни политики*, които не биха успели при наличието на сериозно разминаване със съществуващия **морално-остарял институционален ред в системата и ниската степен на желание/мотивация за участие чрез оказването на подкрепа** от основни обществени групи сред академичните и корпоративни среди спрямо водените политики, въпреки че рационалният избор на политика зависи преди всичко от формулираните цели, а не от осъществимостта ѝ, която би могла да се повиши с времето и вложените усилия.

Авторът смята, че всички прилагани до момента и тук предлагани за напред практики, което **може да се конфигурира като самостоятелна алтернатива** за целите на разработката, следва да бъдат продължени и поради факта, че те подпомагат постигането на практическите цели (*видно от положителните трендове*), тяхната цена е относителна ниска (*удачен пример е политиката за студентско кредитиране⁶*), а социалната цена – т.е. *„делът на губещите“*, практически отсъства. В допълнение, може да се заключи, че с оглед на предстоящото приемане на консолидирана Стратегия за развитие на висшето образование, където подобни практики са обявени за приоритетни, същите могат да бъдат окачествени като *„политически приемливи“*, а административният капацитет за осъществяването на всяка една от тях, макар и да не е на оптимални нива, ще бележи ръст, най-вече благодарение на мерките, планирани и обезпечени по ОП НОИР.

⁶ Приблизително около 2млн. лв. годишно струва на държавата гарантирането на студентските кредити по политиката за сметка на повече от 50млн. лв. кредити, които отпускат банките. При това същите тези пари се инвестират не къде да е, а в системата на висшето образование, чрез таксите за обучение, които следва да обслужват.

За да се пре-заверят подобни донякъде интуитивни прогнози, могат да се приложат широк набор от качествени и количествени методи за прогнозиране. Цялостната състоятелност на политиката обаче, трудно може да бъде отречена, тъй като в нейна подкрепа идват резултатите от редица национални и международни изследвания. За пример, представително европейско проучване (EUROSTUDENT III), посветено на социалните условия на студентския живот в България, индикира изразената зависимост между това да учиш за висока образователна степен и икономическото положение в семейството - родителите на студентите в България са активни хора, реализирани на трудовия пазар. Децата на пенсионери, бедни и безработни трудно стигат до аудитория и диплома. Респективно, ниското образователно равнище не само, че не предполага преодоляване на социо-икономическите проблеми, но носи със себе си негативи за още едно следващо поколение, което попада в неконкурентно и неблагоприятно положение.

ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ НА ПРИЛОЖЕНИЕТО

Мониторингът на въвеждането на политиката е последната стъпка от нейния анализ, която следва да послужи за създаването на план за съпътстваща процеса на осъществяване на политиката оценка, което означава да бъдат създадени индикатори и източници на информация за тях⁷. Доколкото същите, или по-точно онази част от индикаторите, засягащи съответствието между осъществяваната политика и предварителния ѝ план, бяха представени по-рано в анализа, в случая ще се фокусираме върху онези индикатори, които се отнасят до последващата (обобщаваща) оценка, чиято цел е да открие съответствие между постигнатите резултати и целите на програмата. Това разграничение е от особено значение за успешното провеждане на мониторинг на приложението на политиката, защото до провал може да се стигне и когато представените по-горе мерки не се осъществяват така, както са планирани (въпрос на оценка на процеса) и когато мерките се въвеждат според плана, но не дават очакваните резултати. Именно втория вид проекто-провал е по-труден за управление, тъй като се налага навременно констатиране на отклоненията така, че политиката да бъде преформулирана и/или цялостно преоценена.

⁷ Томова, Т. Разработване на политики, програми и проекти, С., 2008г.

В конкретния случай следва да бъдат приложени както очевидните от формулировката на политиката индикатори за обективна статистическа информация, за която не е необходимо да се създава и прилага инструментариум и да се провежда самостоятелно изследване, така и индикатори за субективното преживяване и оценка на промените, в смисъла на оценката на обществото за очакваните резултати като благоприятни за него и групите, съставляващи го (*част от които бяха изброени по-горе*).

Авторът на настоящия анализ препоръчва при приложението на политиката по така предложения модел да се наблегне, още в самото начало, на изпълнението на такива методи за набиране, обработка и анализ на необходимата информация, каквито в най-висока степен включват представители на заинтересованите страни, за които е насочена политиката – *тези, изпитващи върху себе си проблема с липсата на достатъчен брой добре подготвени специалисти, които да отговорят на нуждите и развитието на пазара на труда и тези, които биха били засегнати от осъществяването на мерките от политиката*. И това обособяване по групи е не помалко важно от всички направени до момента, тъй като засегнатите от неблагоприятните обществени факти имат своите специфични потребности, които следва да бъдат адресирани, с оглед на това, че макар и да бъдат впрегнати в преследването на една обща цел, те все пак остават представители на различни страни от т.нар. „*триъгълник на знанието*“, с различни отправни точки и перспективи според гледната си точка.

Препоръчва се, също така, силно застъпване на метода на наблюдението, отвъд рамките на адресираната политика, за да може да се упражни мониторинг на неблагоприятните факти, които определяме като проблем (*отвъд системата на образованието и науката*) и които са свързани най-вече с нарушаването на естествените баланси. Такива са недостига на доходи, ограниченият достъп до услуги, ограниченият достъп до инфраструктура, ресурсоемката и енергийно неефективна остаряла производствена структура с неконкурентен профил и др. Само така ще може мониторингът при въвеждането и осъществяването на политиката, в частност видовете оценки и методите за тяхното осъществяване, да влязат в резонанс със цялостните усилия, които страната полага в рамките на ангажиментите си към ЕС и върху които ЕС на свой ред упражнява мониторинг в рамките на процедурата по изпълнението на Националната програма за реформи и Конвергентната програма на страната.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият анализ бе по-скоро опит за аргументиране на необходимостите, стоящи зад провеждането на целенасочена политика за повишаване на дела на хората до 35 години с висше образование, отколкото цялостен, детайлизиран анализ на политика, какъвто се провежда и прилага при разработването на политики за които няма предварителен опит, и/или при нововъзникнал проблем⁸, какъвто не е настоящият случай. Въпреки това, осъществяването на настоящия анализ изведе важни обстоятелства и доказателства в полза на конкретната алтернатива, предоставяйки възможност за последващо рационализиране на реалния процес по разработване на политиката, особено по отношение адресирането на връзката между повишения брой специалисти с висше образование в бъдещ период и тяхното позициониране в националната икономика, така че да не се преследват и инвестират средства в самоцелни начинания.

⁸ Пак там.

ИЗТОЧНИЦИ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Томова, Т. Разработване на политики, програми и проекти. Наръчник за участници в процеса на политиките, Bulgarian School of Politics, 2008.
- Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020г, 21.12.2013г.
- Оперативна програма „*Наука и образование за интелигентен растеж*“ 2014-2020г., Министерство на образованието, младежта и науката, работен вариант към януари 2014г.
- Концепция за оперативна програма „*Наука и образование за интелигентен растеж*“ 2014-2020г., Министерство на образованието, младежта и науката, 2012г.

ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ

- <http://2020.europe.bg/>
- <http://mon.bg>
- <http://sf.mon.bg>