

Софийски университет „Св.Климент Охридски“



СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ
Катедра „Икономика и управление по отрасли“

Теменужка Стоянова Златанова

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

НА
ДОКТОРСКА ТЕЗА :

**„Нов алгоритъм за управление на
публичната политика на доходите
от труд по отрасли в България“**

Научен консултант :
доц. д-р Александър Николов

2015
София

Автореферат на Теменужка Стоянова Златанова на дисертационен труд с тема „Нов алгоритъм за управление на публичната политика на доходите от труд по отрасли в България” за присъждане на образователна и научна степен „доктор” в професионално направление 3.8. Икономика / Икономика и управление по отрасли – Публичен сектор/

Дисертационният труд е обсъден на Разширен катедрен съвет на катедра „Икономика и управление по отрасли”, Стопански факултет при СУ „Св. Климент Охридски” на 28.10.2014г.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка към катедра „Икономика и управление по отрасли” в Стопански факултет съгласно решение на Факултетния съвет Заповед № РД 20-845 от 06.07.2012г.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на.....г. от в зала №.....на Стопански факултет при СУ „Св.Климент Охридски”, бул. „Цариградско шосе”, 125, бл. № 3 на основание решение №..... на Научното жури назначено със Заповед № РД..... от.....г. на Ректора на Софийски университет.
--

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност и значимост на изследваната проблематика.

Трудно може да се намери по актуална тема, присъствала непрекъснато в общественения и научен дебат през последните 25 години на българският преход от планова към пазарна икономика от темата за доходите от труд. Парадоксално звучи факта, че независимо от тази „популярност“ на темата за доходите от труд, тя се коментира без съществено да се е променил подхода в неолибералната политика на поредица правителства към човешкия капитал, към стойността на стоката работна сила, към начините на формиране на работната заплата и всички многобройни аспекти на проблема за ниските доходи от труд. Политиката на доходите като важна част от социалната политика, се ръководи от Програмата на правителството, основните действащи нормативни документи, макроикономическото състояние, икономически растеж и традиции в страната. Разработването на такава политика е сложен комплекс от нормативи, принципи, правила, механизми и цялостно социално икономическо състояние на икономиката, като не винаги държавата е водеща. Когато се поставят въпросите за доходите – водещи трябва да бъдат доходите от труд.

Икономическата криза промени модела на растеж на българската икономика. Предизвикателствата пред ниските трудови възнаграждения стоят във фокуса на цялото общество независимо от трудната икономическа и социална ситуация в страната. Компенсацията на наемния труд в БВП през годините на преход и икономически реформи последователно намаляваше и независимо от лекото повишаване през последните години, когато достигна 37,7 % през 2012г- и 40,4%, през 2013 г. България е страната с най-ниските доходи в ЕС, където разходите за труд средно достигат 47,9 % за 2013г. Този проблем се превърна в едно от основните полета на дискусии и спорове между социалните партньори, които обикновено протичат на различни плоскости, в защита на едни или други икономически интереси.

Допускаме, че към проблемът с *ниските доходи от труд в България* могат да се дефинират огромен брой изходни гледни точки. Общото при всички тези определения, е че ние говорим за доходи от труд, и ги определяме като степенувани с предиката „ниски“, което *определяме като социален проблем*.

Доходите могат да са оценени като ниски, средни, високи и много високи, и очевидно тези определения имат приета мерна система. Ежедневният живот дава възможност за сравнимост на тези доходи най-често от позицията на две „мерни системи“ или с други по размер доходи от труд или с покупателната способност на доходите създаващи определен стандарт на живот. Ежедневният наблюдател има възможност да сравнява непрекъснато своите доходи от труд с тези на близки, приятели, съседи, колеги, работници от други фирми, браншове, региони и държави за сравнително еднакъв по вид и обем работа и квалификация. Обикновено по малката нетна сума на дохода се възприема като проблем, или като осезателен проблем. „Мерната система“ на преките сравнения на номиналния размер най-често се коментира в различни статистики чрез показатели като средна заплата за предприятието, средна заплата за бранша, средна заплата за региона или страната , а защо не и средна заплата в ЕС.

Гледната точка на „ежедневния“ наблюдател на проблема в малка степен разграничава основните причини и характера на проблема, но всеки зает в платена дейност прави разграничение на дохода от труд като специфична, отделна част от общия си доход, което е една важна изходна предпоставка за продължаване на анализа на проблема от „по-висока“ степен на познание като науката за публично управление.

Борбата с бедността е един от основните приоритети, залегнал в Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 и потвърден в актуализираната Национална програма за реформи на Република България (2012-2020 г.). Според приетите количествени показатели броят на бедните лица трябва да спадне с 260 хил. души до 2020 г. в сравнение с 2009 г. България е сред страните в ЕС отличаваща се с относително високо равнище на риск от изпадане в бедност. Броят на бедното население нараства от 1.63 млн. души през 2007 г. на 1.67 млн. през 2010 г. Изключение прави 2009 г., през която бедността чувствително намалява (с около 93 хил. души).

Постигането на тази цел е свързано с редуцирането на бедните в четири основни рискови групи: 1) население под 17 години (78 хил.); 2) население над 65 години (52 хил.); 3) безработни бедни 18-64 г. (78 хил.); 4) работещи бедни (52 хил.). *Базисната година на сравняване е 2009, т.е. тази в която бедността е най-ниска.*

Реалните доходи на домакинствата са един от ключовите показатели, определящи жизненото равнище на домакинствата. В номинално изражение общите доходи на домакинствата бележат увеличаване. За периода 2007-2011 г. общият доход на лице от домакинството нараства с 21.8%. Този растеж се дължи предимно на годините преди кризата. В периода 2009-2011 г. ръстът на номиналните доходи на лице от домакинството е от порядъка на 2.4%. Очевидно рестрикциите върху доходите на голяма част от населението силно ограничават техния растеж. В сравнение с 2009 г. реалните доходи на домакинствата спадат с 4.1%. Очевидно става дума за огромна маса семейства на работещи с ниски трудови възнаграждения, които не просто са затиснати в бедността, **но са натискани и надолу към зоните на дълбоката бедност, за не малка част от тях точният термин е към зоната на мизерията. Жизненият стандарт е категория, която трудно може да бъде измерена с помощта на един показател-доходи от труд.** Доходите от труд у нас нарастваха през последните 25 години два пъти по-бавно от нарастването на производителността на труда, измервана с произведения БВП на човек от населението или произведената брутна дабавена стойност на заето лице. Същото се потвърждава и ако направим сравнение с ЕС. По данни на Евростат България произвежда БВП на човек от населението около 45% от средното в ЕС, а заплатите ни са около 25% от тези в ЕС. В резултат на икономическата криза редица основни *макроикономически фактори* оказва рестриктивно влияние върху доходите на населението. Това доведе до стесняване на потреблението на стоки и услуги и до обедняване на населението.

Създаването на механизъм за координиране и наблюдение на политиката по доходите от труд е от ключово значение за намаляване на бедността сред работещите, намаляване на регионалните различия за повишаване равнището на доходите и повишаване на жизнения стандарт на населението. Политиката по доходи от

труд и основно за доходите на нископлатените работници трябва да се развие на ново качествено по-високо равнище, отговарящо на обективните характеристики на цената на труда и характеристиките на работната сила в България, **което не е следствие, а предварително условие за икономически растеж и икономическа конкурентноспособност.**

2. ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Подходът избран от нас към проблема за ниските доходи от труд е различен и е свързан с гледната точка на изследовател в предметното поле на науката за публичното управление.

Проблемът с *ниските доходи от труд в България*, първо се свързва с принципното неоченьването на значението на проблема в стратегически контекст за качеството на живот в българското общество, и от там позиционирането на всички политики които имат пряко и косвено значение за неговото решаване. Повече от 25 години този проблем не се извежда на приоритетно място в социално-икономическите политики на българската държава, което ние определяме като основната системна грешка на публичното управление и естествено е в основата на нашия изследователски интерес. „Защо възниква тази системна управленска „грешка“ в държавната политика?“ е въпрос на който ние ще отговорим само частично, като се съсредоточим в гледната точка на една експертна позиция. Цялостният отговор има редици политически, социални и икономически причини които за съжаление не можем да обхванем подробно в тази докторска теза.

Проблемът конкретно при създаване на самите политики регулиращи доходите от труд, може да го видим през призмата на формулираните цели на политиките, с неефективните програми, с малкото парични средства отделени от бюджета, с неправилно насочваните средства към целеви групи, които не са важни за решаването на проблема, с лошия синхрон на различните публични институции и техните политики по отношение на доходите от труд, с неправилния регионален критерии за разпределяне на средствата или голямата концентрация или децентрализация на средствата и т.н.

Пример за неефективната роля на държавата в създаването на неадекватни политики можем да посочим в едно важно, централно поле на държавната политика в години на радикални реформи на политическата и икономическа система, а именно стратегията и политиката за реформа в държавната администрация. Примерът е избран преднамерено, защото ролята на администрацията е ключова в темата и конкретната докторска теза за създаването на нов управленски алгоритъм на политиките. Началото на 2014г. след 25 години на интензивни промени в публичното управление беше публикувана третата официална версия на национална стратегия в реформата на държавната администрация /„Работим за хората. Стратегия за развитие на държавната администрация /2014-2020г.“¹

Проблемът „*ниски доходи от труд в България*“ описван чрез призмата на предметната област на публичното управление може да бъде най-общо формулиран

¹ /„Работим за хората. Стратегия за развитие на държавната администрация /2014-2020г.“¹

като следствие на въздействието на публичната власт върху реалния сектор. Проблемът „като следствие от въздействие“ на публичната власт е проблем, който не може пряко да наблюдаваме, защото той е многоизмерим и в действителност ние виждаме определени негови измерения в зависимост от обективната гледна точка. Същият проблем „пренесен“ в системите от знания, които го отразяват на предметно, научно равнище на знанието, също може да бъде многоаспектен, но принципната разлика е, че е наблюдаем със средствата на системното научно знание. Научната реконструкция на обективния проблем извежда значими характеристики и доказва тяхната значимост в реалното управление на процеса. Науката създава модели и конструира обектът в полето на концептуалното знание с група от неговите теоретични показатели, като този научен артефакт „проблемът с ниските доходи“ започва да се анализира отново като *моделна представа на учения за обективния проблем*.

Науката за публичното управление също може да се определи като среда за много гледни точки към проблемът с ниските доходи от труд. Нашето желание е да опишем един много ясен и конкретен път за анализ само на част от „проблема“ в неговите определения като на един възможен научноизследователски обект за анализ, като конструиран със средствата на науката модел на управленския проблем.

За нас е важно, като предварително условие за успех на доказване на докторската теза е да конструираме конкретното описание на научния обект, който трябва да бъде конкретизиран на фона на един анализ, открояващ неговите специфични характеристики които могат да се наблюдават с методите на научния анализ.

„*Науката за публичното управление*“ за разлика от класическите икономически дисциплини като „*Икономика на труда*“ пряко не изследват пазарните процеси на образуване на цената на работната сила, нейната конкурентноспособност, производителност и т.н. , а се съсредоточава върху ролята на публичната власт главно чрез изработване на специфични политики за въздействие върху реалните процеси на формиране на доходите от труд. Проблемът за „*ниски доходи от труд в България*“ се дефинира като проблем на активната роля на държавата да регулира процесите на пазара на труда чрез определени активни или пасивни политики, както и да регулира трудовите отношения по повод образуване на цената на труда, отношенията в производството косвено формиращи цената на труда и т.н.

Първото конкретно фокусиране на анализа в предметната област на науката за публично управление е в изборът на публичните политики като фактор за проблемът с „ниски доходи от труд“. Нашият анализ избира „гледната точка“ към проблема с „ниските доходи“ да бъде в полето на създаване и реализиране на публични политики за доходите от труд, като първо приближение към дефинирането на конкретния обект. Публичните политики, тяхното създаване и управление в хода на реализацията на управленския процес са само един от основните механизми за въздействие на публичната власт върху проблемите на обществото. Центърът на внимание на изследванията на този проблем от науката за публичното управление са характера на политиките за трудовите възнаграждения и доходите на населението, като се анализира специалната роля на политиката като конкретен управленски инструмент за въздействие. Сърцевината на изследователският проект е дефинирането на „теоретичния модел“ на обекта и докторската теза по отношение на развитието на този

модел. Първата задача е посветена на описанието на теоретичния модел на обекта в хода на отделянето му от съществуващите теоретични концепции за правенето на публични политики в предметната област на науката за публично управление.

Проблемът с *ниските доходи от труд в България* описан от гледната точка на науката за публичното управление изисква още конкретизация на обхвата за да се достигне до възможностите за обхват на един конкретен изследователски обект за една докторска теза.

Обхвата на този модел отговаря на зрелостта на науката и нейните възможности обективно да описва наблюдавания процес. Обикновено за този *модел на правене на политики*, като теоретично описан обект за изследване се допуска, че отговаря на обективна част от процесите на публично управление и обхваща част от тези процеси. Моделът на управление на публични политики обхваща както същинските процеси на управление така и пряката и косвена среда на въздействие на тези управленски процеси. **Моделът на управление на публични политики е теоретичната среда в която ние конкретизираме нашия изследователски обект като управленски алгоритъм за правене на политики. /УАПП/**

Докторска теза

Докторската теза е системно обвързана съвкупност от твърдения, част от които ще определим като хипотези, които ще изследваме чрез специално дефиниран и проведен изследователски процес. Нашата докторска теза спазва правилата на дедуктивно-хипотетичния метод като започва с общи допускания и завършва с конкретни твърдения за природата на изследвания научен проблем.

Структурата на докторската теза включва няколко основни компонента.

1. Първия компонент на докторската теза са група общи твърдения за характеристиките на социалните, икономическите и управленските аспекти на *проблема с ниските доходи от труд*. Главния акцент в тези твърдения можем да определим с три характеристики на *проблема с ниските доходи от труд*.

Проблемът с ниските доходи от труд в **социален аспект** е ключов и определящ за бедността, ниския социален стандарт, и неразвитата икономическа среда на стопанския живот.

Проблемът с ниските доходи от труд в **икономическо отношение** отразява главното капиталово противоречие на съвременния стопански живот в България, а именно системното обезценяването на човешкия капитал. Проблемът с ниските доходи от труд в **управленски аспект** е липса на стратегически управленски документи, визия и управленска воля в публичната власт той да бъде поставен на централно място в държавната политика, над който да се гради социална роля на държавата. Всички твърдения от първи компонент на докторската теза се анализират и доказват в първа глава.

2. Втория компонент на докторската теза са твърдения за характеристиките на управленския модел на публичната система за управление на политиките по доходи от труд, неговата вътрешна структура и значимост на определени компоненти по отношение на ефективността на публичните политики. Моделът на системата за управление включва хоризонтални и вертикални връзки между всички

институционални участници в процеса на управление на политиките за които ние изграждаме редица конкретни твърдения. Основното твърдение е, че моделът трябва да бъде системно описан и развиван в контекста на неговите статични и динамични характеристики, така и в неговите предметни институционализирани компоненти и неговите действени и функционални характеристики в поведенчески план. За сега не е изградена и не се развива в управленската теория и практика представата за системността на този модел и неговата ключова роля за успеха на политиките. Практически съществуващия в момента УАПП е несистемен, хаотичен с много силно подценена роля на неговия основен субект – държавния експерт.

Моделът на правене на политики и неговата част- управленския алгоритъм за правене на политики /УАПП/ подробно анализираме във втора глава на докторската работа.

3. Третия компонент на докторската теза са група твърдения свързани с характера и ролята на научноизследователският обект на нашето изследване – управленския алгоритъм за правене на политики/УАПП/. Твърдението в третия компонент на докторската теза е в значителната роля на субекта на УАПП, каквито са експертите от държавната администрация. Ролята на администрацията, нейния управленски капацитет, възможността едновременно да бъде реализатор и творец на УАПП са в центъра на доказателствата за ефективността на публичната политика.

4. Четвъртият компонент на докторската теза съдържа конкретни хипотези за развитието на част от УАПП за *управление на политиката за доходи от труд* и възможностите за създаване на управленска иновация в това развитие. Акцента на тази група твърдения е в характеристиката „нов” за УАПП. Еволюцията на развитието на УАПП е необходимо да се ускори с усилията на изследователи и експерти като се фокусира поведението, мониторинга и оценката за ефективността на администрацията върху стандартизиране на процедурите и тяхното ефективно свързване с реалните управленски проблеми. За всяка група твърдения изграждаме хипотетични допускания като анализираме всяко от тези хипотези чрез съответен анализ, изследователски методи и докладвани резултати.

II. Структура на дисертационния труд

Съдържание

Съдържанието дава ясна представа за структурата и последователността на анализиранияте въпроси.

Увод.....	4
Дефиниране на изследователският проблем, обекта, предмета и докторската теза на дисертацията.....	4
1.1. Социалния проблем за ниските доходи от труд.....	4
1.2. От социалните към управленските аспекти на проблема за „ниските доходи от труд“ ..	6
1.3. От управленските аспекти на проблема за „ниските доходи от труд“ към проблемите в научната интерпретация.	9
1.4. Преход от социален към управленския до научен проблем синтезиран в темата на изследването.....	10
1.5. Докторска теза.	13

Първа глава

От социалните през икономическите до управленските аспекти на проблема за ниските доходи от труд в България.24

1.1. Равнището на социалния проблем за ниските доходи от труд и неговите основни характеристики в социологически контекст.....	25
1.2. Икономическият аспект на проблема за ниските доходи от труд.....	32
1.3. Наблюдение и оценка на развитието на доходите от труд в международен аспект.....	43
1.4. Управленският аспект на проблема за ниските доходи от труд в контекста на Науката за публично управление	52

Втора глава

Теоретичния модел на управленския алгоритъм за правене на политики /УАПП/ за политиката за доходи от труд като изследователски бект.....84

2.1. Предмет на изследване.....	85
- Постмодерната методология в социалните изследвания	86
- Дефинирането на УАПП в контекста на постмодерната методология	89
- Теоретичния модел на публичната политика	91
- Три основни насоки на дебата за публични политики.....	95
- Модели на публично управление.....	108
Анализ на политиките.....	110
Стратегия за развитие на политиките	114
2.2. Обект на анализ	
- Общо описание на УАПП	120
- Основна същност на УАПП	125
2.3. Субстратната страна на алгоритъма като обект на изследване.....	126
2.4. Последна стъпка към конкретизация на обекта на изследване.....	132
2.5. Експертът като главен съубект на алгоритъма.....	136
2.6. Теоретичната матрица на модела на УАПП	143

Трета глава

Изследователска програма за управленския алгоритъм за правене на политики /УАПП/ за политиката за доходи от труд.....152

3.1. Първа част на изследователската програма

Характеристиките на изследователската програма посветени на предшестващите, определени условия за всеки конкретен етап в реализацията на УАПП.....153

3.2. Втора част на изследователската програма

Характеристиките на изследователската програма посветени на актуалните действени аспекти на всеки конкретен етап в реализацията на УАПП.....188

3.3.Трета част на изследователската програма

Третата част съдържа едно съществено различие от първата и втората част на изследователската програма където бяха използвани предимно методите на наблюдение и документален анализ. Третата част включва методите на експертните оценки и стандартизираните интервюта195

Заклучение.....221

Използвана литература.....230

Приложения.....241

Първа глава

От социалните през икономическите до управленските аспекти на проблема за ниските доходи от труд в България.

Трите важни аспекти на проблема за ниските доходи от труд в България за последните 25 години, а именно социалните, икономическите и управленските аспекти на проблема /в контекст на концепциите на науката за публичното управление/, са изследвани в глава първа. Веднага искам да отбележа, че когато говорим за управленските аспекти на проблема фокусът на моя анализ е насочен към науката за публичното управление. Представянето на другите два аспект /социалния и икономическия/ на проблема за ниските доходи от труд е свързано само с доказателство за изключителната важност на темата за българското общество и необходимостта от бъдещо системно изследване на трите аспекта в единство. Моят избор е да покажа една особена гледна точка към проблема - възможността да се подобри ролята на неговото публично управление. Съзнателно не навлизам в дълбочина на първите два аспекта на проблема чрез задълбочаване на икономическия и социологически анализи, а се основавам върху анализа на системата за управление в публичния сектор. Доходите от труд естествено са многоаспектен феномен, но в контекста на стратегията за реформа в публичното управление, искам да анализирам един важен приоритет за неговото решаване, а именно подобряване на държавната политика по отношение на доходите от труд, чрез подобряване на алгоритъма за нейното създаване и провеждане. Моята докторска теза и анализа към нея по този начин се позиционират само в методологическата и предметна парадигма на науката за публичното управление, което считам за приоритетна изследователска задача. Основанията за това допускане е свързано с все още голямото разминаване между характера на стопанските реалности в България и опитите да бъдат обяснени в контекста на определена икономическа парадигма. Икономическата мисъл за сега трудно намира верните отговори в описанието и обяснението на процесите в стопанския живот на страната, като една от причините е изключителната динамика на процесите на трансформация на капитала и не „чисто” икономическа по природата си стопанска промяна.

Трите аспекта на проблема с доходите от труд /социален, икономически, управленски/ в първа глава имат за цел да покажат не само неговата сложност, но и историческата обремененост на този проблем с неправилна трактовка от страна на

държавата и работодателите в реалния сектор. „Преходът“ от планова към пазарна икономика в България за последните 25 години е обект на множество анализи, но всички те показват липсата на капацитет, както в държавата така и в реалната икономика този проблем адекватно да бъде решен. Инвестициите най-общо казано в „труда“, в човешките ресурси, като основен капиталов резерв за развитие на икономическия потенциал на нацията бяха пренебрегнати и човешкия и социален капитал беше пропилян в границите на едно поколение.

1.1.Равнището на социалния проблем за ниските доходи от труд и неговите основни характеристики в социологически контекст.

Темата на първото ЕСИ, което бих цитирала в подкрепа на моята теза е : „Въздействието на Кризата² (преди всичко икономическа) върху заплащането на труда на нископлатените работници и съответните промени в техния трудов и професионален, материален и жизнен статус - за периода 2009-2013 години.”

Тази тематика е **очевидно крайно актуална**. Особено ако се вземе предвид масовото обедняване на широки слоеве от работещите, задържането на размера на трудовите възнаграждения през разглеждания период, продължаващата трудова емиграция от по-бедните райони на страната, удвоената безработица, вкл. младежката, възникналата и разширяваща се категория на „работещи бедни“ и съответните негативни промени в стратификационния профил на населението, на активната и на потенциалната работна сила в България. Кратка справка за компоненти от програмата и резултатите от изследването ще ни дадат повече основания за обективността на нашата теза.

Основната цел е да се регистрира **динамиката на трудовите възнаграждения** по икономически дейности и тяхното регионално локализиране, пораждащите я **причини** и след това възникващите **проблеми** със заетостта на нископлатените работници, съответните структурни въздействия и ефективността на икономическото управление.

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ХИПОТЕЗИ

Работещите с трудови възнаграждения от основната им работа **по-малки от 67% от средната** за страната работна заплата - разпределени в 6-те статистически района на икономическо и социално планиране (NUTS-1), както и по основни икономически дейности, съгласно класификатора на НСИ.

Важно е да се открие трудовата и гражданската ситуация на **работещите под МРЗ и под 67% от СРЗ** за страната.

Изследването се провежда на **територията на цялата страна**, и в 6-те райони за планиране (NUTS-1). Във всеки от районите изследването се провежда в повече от половината области. Изследването се провежда с нископлатени работници от широк кръг предприятия и организации, специализирано работещи в периметъра на откритите икономически дейности и сектори с преобладаващо ниско трудово възнаграждение. Тези предприятия и организации са пропорционално представящи **както в реалния, така и в бюджетния сектор.**

² ЕСИ /ДАСУН

Изследването се центрира в икономически дейности и сектори с преобладаващ брой нископлатени работници, в съответните предприятия и организации с такова ниско ниво на заплащане на труда. Използвана **официална статистическа информация**.

Използвани са **нормативни документи в областта на доходите**, пазара на труда, обществените политики за справяне с бедността, и т.н.

Извадката е направена въз основа на комбинирането на следните признаци:

- **Работещи в момента с ниско трудово възнаграждение от основната си работа - по-малко от 520 лева месечно** (СРЗ по данни на НСИ за 2013 г. е 777 лв.); по изключение във всяко гнездо се включват и безработни, но само които са работили доскоро и през по-голямата част от 2009 г. насам (условието е да не са изминали повече от 6 месеца от оставането без работа).
- **Възраст:** 18-29 год.; 30-44 год.; 45-65 год. Това са **трите основни поколения**, които имат различен обществен-ценностен и професионално-икономически генезис. Първото поколение е условно казано „след-преходно поколение“, второто е „поколение на прехода“, третото е „поколение от социализма“. Те са израствали под въздействието на различна възпитаваща, обучаваща, социализираща среда, с доста различно отношение към труда и заплащането, с различен тип претенции и очаквания към своите доходи, стандарта си на живот, икономическите условия за личната си реализация;
- **Степен на образование:** с ниско образование (без образование, начално, основно, ПТУ); със средно (средно-гимназиално или средно-техническо), и с висше (магистър, бакалавър);
- **Етнонародностна група:** представители на основните етнонародности и религиозни общности в България;
- **Сектор:** от публичен **държавен сектор**; от реален **частен сектор**. В тези два сектора са не просто различни, но често са диаметрално различни някои от основните условия на работа, наемните отношения с работодателя, контролът за спазване правата на работещите. Тук може само да се спомене възможността да се работи без трудов договор в частния сектор, или с трудов договор, но официално за МРЗ като се скрива реалната по-висока работна заплата, както и честата липса на синдикална защита за основни права на наетите работещи;
- **Икономически дейности:** Основно работещи в **преработваща и добивна промишленост, земеделие, търговия** и търговски услуги, **транспорт и складиране, хотелиерство** и ресторантьорство, **административни и спомагателни дейности**. Допълнително работещи в **култура, спорт** и развлечения, в **професионални дейности** и научни изследвания, **строителство, информационни дейности, операции с недвижими имоти**, където не малка част от средните възнаграждения по окръзи са с близки до нашата граница на ниски възнаграждения и освен това в тези икономически дейности е вероятно да има маса от сив труд и неофициално наемане за ниски възнаграждения. Една пета от извадката включва работещи с ниски възнаграждения от отрасли, в които средното официално трудово възнаграждение е значително над границата от 67% от СРЗ за страната. Това са ниско платени работници, които са позиционирани на дъното

на пирамидата в иначе по-богати икономически дейности, предприятия, организации. Те са важна контролна група, спрямо своите работещи събратя от отрасли и икономически дейности, в които голямата част от приходната пирамида е свалена ниско и средната работна заплата е общо ниска и много ниска.

Извадката е в **20 области** (NUTS-2), в които има по 6 и повече икономически дейности със средно ниско трудово възнаграждение, съгласно официалната статистика. Това са Видин, Враца, Монтана, Плевен, Ловеч; Габрово, Разград, Силистра; Добрич, Търговище, Шумен; Кюстендил, Благоевград, Перник; Пазарджик, Смолян, Хасково, Кърджали; Ямбол, Сливен;

• Така са представени и **6-те района на планиране**. Извадката е от 1000 изследвани работещи с ниски трудови възнаграждения.

Извадката е контролирана с оглед степента на нейната представителност по 12 социално-демографски разпределения: възраст, пол, тип на населеното място, район (6-те района на планиране), степен на образование, професия, етно-народностна и религиозна принадлежност, социално-професионална група, трудов статус, материално положение, семейно положение.

Въпросникът е индивидуален, спазени са всички основни изисквания за оформление, подредба на въпросите, изработване на скалите с отговори, изчистване на езиковите формулировки, за да се постигне максимално възможната **достоверност на първичната индивидуална** информация, произведена чрез това тематично изследване. Според осъществения логически контрол, контрол на терена, нивото на неотговорилите, наблюденията на интервюерския екип постигнатата достоверност на индивидуалната информация е висока.

Анализираната официална статистическа, и социологическа информация дава основания да се направят следните основни констатации и изводи.

Безспорно ниските трудови възнаграждения и бедността са пряко преплетени, между тях има **силна факторна връзка**.

- Ниските заплати и възнаграждения водят до **обедняване и бедност**, до **закрепване** в слоя на бедните
- Ниските трудови възнаграждения са комбинирани с фактическа бедност или поставят един широк кръг граждани в остра „**застрашеност от бедност**". Това е важно понятие в политиките на ЕС. Нещата се надстрояват по своята **спирала на обедняването и дезинтегрирането**.
- Ето защо, е резонно налагането на **термина „работещи бедни"** - не само като назоваване на фактическо състояние, но и като посочване на **невъзможност да се измъкнеш над** бедността чрез така заплатен труд. Това е валидно за голяма част от работещите с ниски заплати, но все пак близо до границата от 67% от СРЗ.
- Още повече е валидно за ниските заплати, които се смъкват към МРЗ. Връзката е фатална за работещите с възнаграждения далеч под МРЗ

Влошаването става след началото на кризата от 2009 г. в България. Тогава започва значително **разрастване на слоя на бедността** - към 23-25%. Влошава се самата структура на бедността като се увеличава дълбочината на бедността (движение

от бедност към мизерия). Гето-общностите набъбват застрашително. В самия слой на работещите бедни безработицата се увеличава двойно. В този смисъл може да се счита, че показаният тук профил е по-скоро валиден за периода 2008-2013 г.

Около 40% пропадат близо до дъното, докато преди Кризата са били около 12%. Ниската средна класа от 43% се свива двойно до 21%. А относително бедната „работническа класа“ от 33% остава 33%, но вътре в нея има разместване и дълбоката бедност нараства двойно. Освен това тук се оказват голяма част от декласирани хора от средната класа, това са така нар. „нови бедни“. Те морално не приемат бедността на положението си по никакъв начин, това за тях е житейска катастрофа, не са свикнали с бедността и не искат да свикват с нея.

Емпиричното изследване **не потвърждава** хипотезата, че последната икономическа криза след 2009 г. **рязко е влошила** материалното положение на работещите с ниски възнаграждения в България. Наблюдава се поддържане на ниско възнаграждение преди и след кризата .

	2009	2013
Стана още по-добро	0,6	0,7
Остана същото - добро положение	19	18
Промени се от лошо към добро	9	6
Промени се от добро към лошо	32	31
Остана същото - лошо положение	28	30
Стана още по-лошо	10	14

1.2. Икономическият аспект на проблема за ниските доходи от труд

Доходите от труд са основен източник на средства, формиращи благосъстоянието на основната част от населението. Следствие на това статистически доказано твърдение, политиката по доходите, насочена към формирането на работната заплата, има основополагащо значение за повишаването на жизнения стандарт на хората. Това е свързано както с равнището и динамиката на работната заплата, така и с нейната структура. Доходите от труд се превръщат в основен социален проблем в страната за последните 25 години на преход от планова към пазарна икономика. За аргументиране на това твърдение, което е част от нашата докторска теза ние участвахме в редица документални и представителни емпирично социологически изследвания за ниските доходи на работещите в България. Използваните данни и анализи от изследванията /цитирани в литературата/ са важно доказателство и аргумент в полза на избора на тема за докторската ни теза.

Сенчестата икономика е един от сериозните проблеми в сферата на заетостта на национално и европейско равнище. Въпреки прилагането на различни методи за измерване и оценка на сенчестата икономика, изключително трудно е да се определят нейните мащаби. В резултат на множество проведени изследвания в държавите от Европейския съюз е установена недеklarирана заетост средно между 7% и 19% от редовната заетост или между 7% и 16% от БВП на ЕС. В България този показател варира в твърде широк диапазон, но преобладаващата част от експертите в областта посочват дял на сенчестата икономика **от 20% - 30% от БВП.**

По обхват на сивата икономика България изпреварва Чехия, Полша, Словакия, Хърватска, Литва, Латвия, Естония, Румъния. В по-неблагоприятна позиция са само Македония, Молдова и Украйна. Сивата икономика е стопанска дейност, която не е регистрирана или се извършва без заплащане на данъци, социални осигуровки, мита, такси. От услуги неотразени във фактури или бонове ежедневно се възползват около 54% от българите. Работещите на черно, според официалните данни, са около 250 хиляди българи, но реалният размер може да е по-голям.

Основни разпределения на доходите от труд

Общата тенденция е към относително увеличаване на разслоението и диспропорции на доходите от труд. Независимо от тази очертана тенденция доходите от труд в България остават все още относително по-равномерно разпределени в сравнение със средните показатели за ЕС

Движението на доходите в обществения и частния сектор са приблизително едни и същи. Средните брутни заплати растат с приблизително едни и същи темпове и това важи както за секторите като цяло, така и за икономическите дейности в тях. Запазва се по-високото заплащане в обществения сектор, като съотношението между заплащането в двата сектора е от около 31-36% в полза на обществения.

Динамиката на средните работни заплати е обичайно проследяван индикатор на повежданата политика по доходите. Постигнатото нарастване за периода 2009-2013 г. , независимо от кризата не може да елиминира ерозията на заплатите още от 1996 г.

Ръст на средните работни заплати за периода 2009-2013г.

година	2009	2010	2011	2012	2013	Ръст 2013/2009
Средна работна заплата (лв.)	609	648	686	766	808	32,6%
обществен сектор	714	749	761	796	839	17,5%
частен сектор	574	614	661	754	796	38,7%
Минимална работна заплата (лв.)	240	240	270	290	310	29,1%

Източник: НСИ, МТСП

Глобалната икономическа и финансова криза се отрази негативно на както на икономическия растеж, така и на общата икономическа обстановка. Някои икономически дейности бяха по-силно засегнати от кризата, което оказва отражение в заплащането. Най-ниски са заплатите в икономическата дейност “хотели и ресторанти”, в търговията и преработващата промишленост. Това се проявява както в обществения, така и частния сектор. Квалификацията и образованието стратифицират наетите от гледна точка на доходите им. Съотношението между най-високите и най-ниските доходи според образованието се увеличава, незначително, но все пак очевидно.

Образованието е стратификационен фактор, ако имаме предвид степените над средното – колкото по-високо е образованието, толкова е по-висока заплатата. В същото време разликите в осредненото заплащане при образователна степен “средно” и “основно” са незначителни.

Изменение на минималната и средната работна заплата за периода 2009-2013г.

	Минимална месечна работна заплата в лена	Средна брутна месечна работна заплата в лева	изменение на МРЗ спрямо предходната година	изменение на СРЗ спрямо предходната година	относителен дял на ММЗ от СМЗ за текущата година	относителен дял на ММЗ от СМЗ за предишната година
2009 г.	240	609	9,1%	11,8%	39,41%	44,05%
2010 г.	240	648	0,0%	6,4%	37,04%	39,41%
2011 г.	250	686	4,2%	5,9%	36,44%	38,58%
2012 г.	283	731	13,3%	6,6%	38,76%	41,30%
2013 г.	310	775	9,4%	6,0%	40,00%	42,41%

НСИ/МТСП

България е сред страните, които през разглеждания период запазват равнището на основните показатели за доходно неравенство. При това поддържаните равнища я определят като доходно по-равна в сравнение с преобладаващата част от страните в ЕС. Преобладаващото в българското общество мнение за съществуването на много голямото доходно неравенство не се потвърждава от данните – България е относително равна от гледна точка на разпределението на доходите. В същото време не съществува очертана тенденция на нарастване на обобщените показатели за неравенство. Общественото мнение е по-скоро следствие от видимостта на богатството, отколкото от действителна промяна в обществените структури. В преобладаваща степен задържането на ръста на доходно неравенство е следствие от ниската степен на диференциация на доходите от труд и от съществуването на голям относителен дял наети със заплати на равнища близки до минималната заплата.

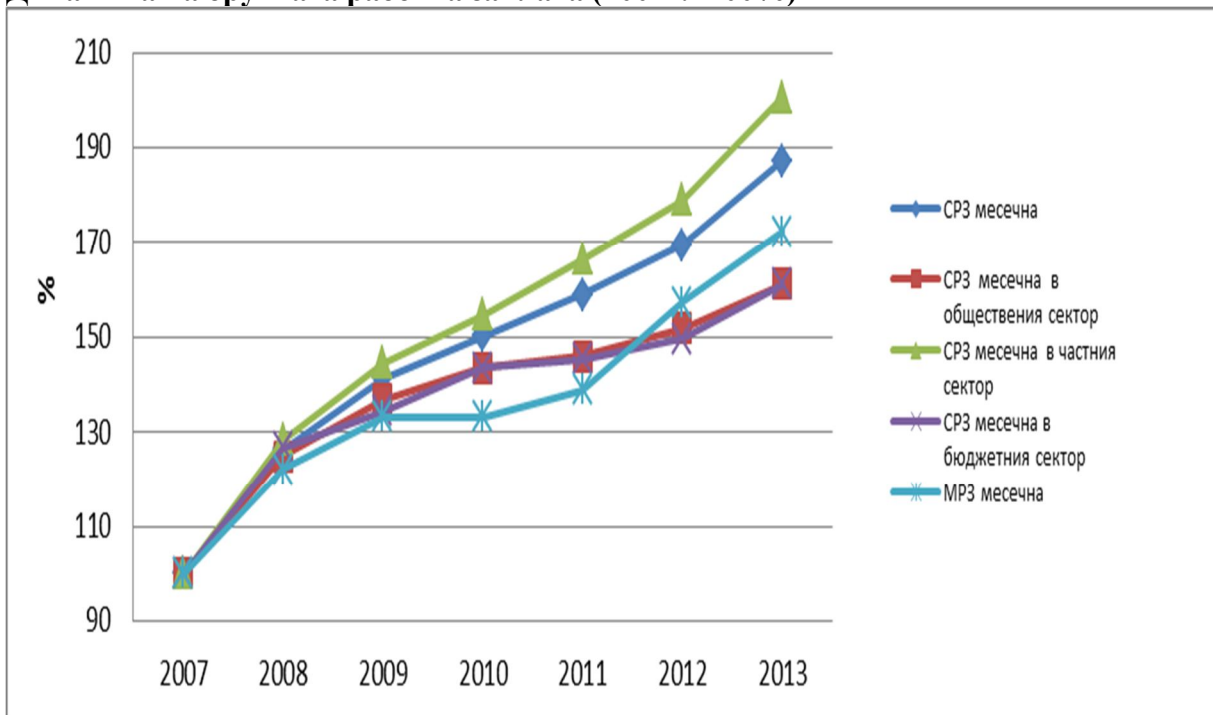
След приемането ни в ЕС, България запазва мястото си на страна членка с най-ниските доходи и най-голяма бедност. Независимо от променящата се икономическа среда и **политика за догонващо нарастване на доходите** действителността се оказва не така благоприятна. Работната заплата в страната през последните **седем години (2007-2013)** бележи тенденция на увеличаване – по отношение на средната за страната, заплатите в обществения, частния и бюджетния сектори. В развитието на доходите от труд през този период се наблюдават три важни особености:

Първата се изразява в намаляване на темповете на растеж. Сnižаване на темповете се наблюдава както в обществения (в т.ч. бюджетния), така и в частния сектор.

Втората особеност се изразява в увеличаване на различията в растежа на работната заплата в частния и обществения сектор. За периода 2007-2013 г. средната работна заплата в страната нараства с 87,3%, докато увеличаването на заплатите в обществения и бюджетния сектор е съответно 61,1% и 61,2%, а в частния сектор е 100,6%.

На трето място - динамиката на минималната работна заплата изостана от развитието на средната работна заплата. Това се дължи на нейното замразяване през 2010 г.

Динамика на brutната работна заплата (2007г.=100%)



НСИ

1.3. Наблюдение и оценка на развитието на доходите от труд в международен аспект

Наблюдението и оценката в аспекта на трудовите доходи може да се постигне чрез сравнителен анализ на равнището на доходите от труд с това на избрани сходни страни от ЕС. Според стратегическите документи Визията на МТСП за развитието на доходите през периода 2009-2013 г. е до края на 2013 г. нивата на доходите и жизнения стандарт на българските граждани прогресивно да се доближат до средните за ЕС нива. (Актуализиран стратегически план на МТСП 2009-2013 г.).³ Независимо от намеренията заплащането на труда в индустрията и услугите в България, Латвия, Унгария и Словакия в периода 2008-2011 г. показва, че работната заплата в България е около два пъти по-ниска от тази в останалите страни. В динамичен аспект единствено в България и Словакия заплащането бележи увеличаване през целия период. В България с 28,3% , докато в Словакия с 15,4%. В останалите страни заплатите в индустрията и услугите намаляват (с около 2,2% в Латвия и с 1,9% в Унгария). В резултат на тези разнопосочни тенденции в развитието е налице процес на сближаване. Заплащането в индустрията и услугите в България съставлява 54,9% от това в Латвия, 46,6% от това в Унгария и 42,6% от това в Словакия. Следователно, независимо, че е налице догонващо развитие на заплатите в индустрията и услугите, което съответства на посочената визия на МТСП за развитие на доходите в международен аспект заплащането остава едно от най-ниските в ЕС.

Сравненията по отношение на минималната работна заплата обаче показват по-различно развитие. MPЗ в България е най-ниска и съставлява през 2007 г. около 31% от тази в Чехия, 40% от тази в Естония и 42% от минималната заплата в Словакия⁴ В периода 2007-2013 г. тя бележи развитие във всички сравнявани страни, но с различен темп. Единствено в Естония за периода 2008-2011г. тя остава непроменена. Данните за

³Актуализиран стратегически план на МТСП 2009-2013 г. www.mlsp.government.bg

⁴ Евростат

2013г., показват, че макар и бавно МРЗ заплата в България се доближава до МРЗ в Чехия, Естония и Словакия.

Отношение на МРЗ в България към МРЗ в избрани страни от ЕС (в %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Отношение на МРЗ в България към МРЗ в Чехия	31,6	37,4	41,2	40,6	38,4	44,5	50,8
Отношение на МРЗ в България към МРЗ в Естония	40,0	40,5	44,1	44,1	44,1	47,6	49,5
Отношение на МРЗ в България към МРЗ в Словакия	41,7	46,6	41,5	39,9	38,7	42,2	46,9

Източник: Евростат.

Производителността на труда е съставен икономически показател, който съпоставя постигнатия резултат (новосъздаден продукт) с вложения трудов фактор при осъществяването на определена икономическа активност на определена икономическа територия за определен период.

Основните съставни елементи на производителността на труда са показатели измерващи резултата от осъществяваната производствена активност (числител) и показатели за вложения труд в производствения процес (знаменател).

На национално ниво, резултатът от производствената дейност се измерва с Брутния Вътрешен Продукт (БВП) и Брутната Добавена Стойност (БДС) създадена от всички производствени сектори в националната икономика.

За целите на международни сравнения на производителността на труда на национални икономики, е възприето използването на БВП⁵

Производителността на труда играе особено важна роля в икономиката и за общественото развитие като цяло. Равнището и динамиката на производителността на труда влияят върху разходите за дейността, а с това и върху продажните цени и възможностите за реализация на продуктите или услугите. Те от своя страна се отразяват върху размера и динамиката на приходите от дейността и поради това при равни други условия – и върху възможностите за инвестиции. Последните оказват пряко влияние върху производителността на труда и така кръгът се затваря. Когато равнището на производителност на труда е ниско, този кръг се превръща в “порочен” и е в основата на икономическата изостаналост на много страни. Формирането на работната заплата в зависимост от изменението на **производителността на труда** е една от предпоставките за увеличаване на трудовите доходи в зависимост от постигнатите резултати. Все пак, трябва да се отбележи, че въпреки присъствието на такава теза в някои програмни документи тази връзка страда от някои недостатъци, като може би най-съществен е ниското съотношение в национален мащаб в сравнение със средното в ЕС. Това означава, че ако обвържем динамиката на заплащането с тази на производителността на труда в момента ще заложим една подценена база, или с други думи преди тази връзка да стане съществена и целеполагаща трябва да е налице изпреварваща динамика на работната заплата, която да доведе до по-нормално базисно съотношение на двете величини, върху което да се построи бъдещата динамика

⁵ – Интернет страница на Евростат: <http://epp.eurostat.ec.europa> General Economic Background, Labour productivity per person

Средната работна заплата нараства в зависимост от възможностите на икономиката, предлагането и търсенето на работна сила. Това се проследява за период от десет години 2003-2013 г. Високите темпове на нарастване през 2007 и 2008 г. не успява да компенсира изоставането и България остава на едно от последните места в ЕС по доходи от труд вече традиционно сле приемането ни от 2007г.

Година	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Средна работна заплата	273	292	324	360	431	545	609	648	686	778	808
Нарастване на средната работна заплата	5,81%	6,96%	10,96%	11,11%	19,72%	26,45%	11,74%	6,40%	1,5%	10,0%	3,8%

Източник: МТСП

Тук е мястото отново да обърнем внимание на факта, че Кризата от 2009-2013 г. не оказва негативно влияние върху доходите от труд. Просто ниското равнище на доходите от предишните няколко кризи от 1990 г. насам поставят работната заплата на българския работник в неизгодна позиция. Ниската база трудно може да се преодолее и да се доближим до европейските стандарти.

Независимо от неблагоприятното въздействие на икономическата криза и независимо от сътресенията на пазара на труда след 2009 г. доходите на населението отчитат ръст, запазват покупателната си способност, изпълняват се заложените показатели, характеризиращи минимални плащания, в т.ч. минимална работна заплата и линията на бедност. В условията на задържане на икономическото развитие в последните 2-3 години главна цел в областта на политиката по доходите е гарантиране на нормалното потребление и противодействие на бедността.

Въпреки това размерът на минималната работна заплата трайно изостава от минималните заплати в страните от ЕС (поради различията в нормативните условия и съдържанието и методиката на определяне не е възможно пряко сравнение със средно равнище за ЕС.

Минимална месечна работна заплата в евро в страните от ЕС

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Белгия	1140	1163	1186	1210	1234	1259	1310	1388	1388	1415	1444	1502
България	51	56	61	77	82	92	112	123	123	123	138	159
Република Чехия	178	196	207	236	261	291	300	298	302	319	310	312
Естония	118	138	159	172	192	230	278	278	278	278	290	320
Ирландия	1009	1073	1073	1183	1293	1403	1462	1462	1462	1462	1462	1462
Гърция	572	607	631	668	710	730	794	818	863	863	877	684
Испания	516	526	537	599	631	666	700	728	739	748	748	753
Франция	1127	1154	1215	1286	1218	1254	1280	1321	1344	1365	1398	1430
Латвия	108	114	119	115	129	172	230	254	254	282	286	287
Литва	122	125	130	145	159	174	232	232	232	232	232	290
Люксембург	1290	1369	1403	1467	1503	1570	1570	1642	1683	1758	1801	1874
Унгария	204	212	202	232	247	260	272	268	272	281	296	341
Малта	557	551	541	555	584	602	617	635	660	665	680	697
Холандия	1207	1249	1265	1265	1273	1301	1335	1381	1408	1424	1447	1469
Полша	217	199	175	208	233	244	313	307	321	349	336	377
Португалия	406	416	426	437	450	470	497	525	554	566	566	566

Румъния	50	71	68	79	90	115	139	149	142	157	162	157
Словения	433	450	471	490	512	522	539	589	597	748	763	784
Словакия	115	134	148	168	182	221	241	296	308	317	327	338
Великобритания	1109	1064	1054	1135	1213	1315	1242	995	1076	1136	1202	1264

Източник: ЕВРОСТАТ

Политиката по доходите е една от най-важните части на общата икономическа политика на страната. От правилното ѝ формулиране и въвеждане в действие зависи до голяма степен ходът на икономическата реформа. Ниското равнище на доходите в България е съпроводено с чувствителен спад в реалните им величини.

България влезе в ЕС 27, като най-изостанала страна по отношение на трудовото заплащане и процесът на конвергенция към средните равнища за общността е естествен и търсен процес. Затова е нормално процентното нарастване на този показател да изпреварва нарастването му за общността като цяло.

Икономически дейности	2009 година	2010 година	2011 година	2012 година	изменение в проценти 2009-2012
Общо	609	648	686	766	26%
Селско, горско и рибно стопанство	440	479	530	599	36%
Добивна промишленост	938	1028	1150	1240	32%
Преработваща промишленост	511	550	582	647	26%
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	1307	1388	1467	1557	19%
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	608	638	664	694	14%
Строителство	564	587	607	635	13%
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	509	544	587	691	36%
Транспорт, складиране и съобщения	646	685	720	793	23%
Хотелиерство и ресторантьорство	371	380	416	506	36%
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	1303	1394	1564	1804	38%
Финансови и застрахователни дейности	1284	1351	1432	1487	16%
Операции с недвижими имоти	636	656	678	780	23%
Професионални дейности и научни изследвания	858	877	930	1099	28%
Административни и спомагателни дейности	386	423	457	498	29%
Държавно управление	799	845	880	897	12%
Образование	653	688	698	736	13%
Хуманно здравеопазване и социална работа	647	663	687	751	16%
Култура, спорт и развлечения	528	556	581	664	26%
Други дейности	432	451	473	602	39%

Източник: НСИ, МТСП

Глобалната икономическа криза през последните години се отрази негативно, както на стопанския растеж, така и на общата икономическа обстановка в страната. Бавното излизане от кризата е адекватното и достойно заплащане на всеки труд, **в това число и на този, който не е най-квалифициран**. Важността на доходите от труд се

отразява във всички сфери на общественоекономическите отношения и системи, но има икономически дейности, които се нуждаят от подкрепа, те традиционно запазват ниски средни работни заплати 67-70%.

През периода 2009-2012г. ниски средни заплати се отчитат в Хотели и ресторанти, Административни и спомагателни дейности и в други дейности.

През 2009 г. около 10,6% са наети в икономически дейности, в които отчетената средна заплата е по-малко от 70% от средната работна заплата за страната. Това са икономически дейности:

- Административни и спомагателни дейности – 371 лв.
- Хотелиерство и ресторантьорство – 386 лв.
- Селско, горско и рибно стопанство – 432 лв.

Състоянието на доходите и през 2010 г. не се променя. Около 10,6% са наети в икономически дейности в които отчетената средна заплата е по-малко от 70% от средната за страната. Това са икономически дейности:

- Административни и спомагателни дейности – 380 лв.
- Хотелиерство и ресторантьорство – 423 лв.
- Селско, горско и рибно стопанство – 451 лв.

Негативното влияние на кризата се вижда в данните от 2011г., където относителния дял на наетите в отрасли с ниско заплащане нараства с 1 п.п. Около 11,6% са наети в икономически дейности, в които отчетената средна заплата е по-малко от 70% от средната работна заплата за страната. Това са икономическите дейности:

- Административни и спомагателни дейности – 416 лв.
- Хотелиерство и ресторантьорство – 457 лв.
- Селско, горско и рибно стопанство – 473 лв.

Относителния дял на наетите в отрасли с ниско заплащане достига най-ниското равнище за периода през 2012г. Около 9% са наети в икономически дейности в които отчетената средна заплата е по-малко от 70% от средната за страната. Структурните изменения обаче показват, че поради намаляването на персонала се намалява и дела на нископлатените работници. Това са икономически дейности:

- Административни и спомагателни дейности – 498 лв.
- Хотелиерство и ресторантьорство – 506 лв.

В нископлатените икономически дейности за периода наетите намаляват. В Административните дейности наетите са намалели с 5%, в Хотели и ресторанти с почти 25%, в Други дейност с почти 20%.

Отчетения ръст на средната работна заплата в нископлатените икономически дейности е резултат от намаляване броя на наетите.

Неравенството в заплащането свързано с ниското заплащане е предицзвикателство, което не се състои в това само да се реши проблема със самото ниско заплащане, а да се потърси отговор и на другите характеристики.

В доклада на Европейската комисия за Икономическите дисбаланси се посочва, че **България**⁶ все още е засегната от *макроикономически дисбаланси, които изискват мониторинг и политически действия*. По-специално продължителната корекция на пазара на труда налага политически действия, докато корекцията на външната позиция и намаляването на

⁶ old.europe.bg

корпоративната задължнялост напредват добре. По-конкретно в България бързо се натрупаха дисбаланси по време на етапа на бурен растеж, който съвпадна с присъединяването към Европейския съюз. Основен проблем да тръгнат доходите нагоре по стълбицата на достойните и адекватни трудови възнаграждения, достоен труд с достойно заплащане, за достоен живот е необходимо реформа и промяна на политиката по доходите от труд и съвременна и модерна система за управление.

Анализите за равнището на доходите показват, че средният нетен доход на домакинствата в България изостава драматично от ръста на БВП. За периода от 2000–2007 г. средният нетен доход на домакинствата в България е едва 26% от средното равнище на ЕС. В сравнение само с десетте новоприети членки този доход е 46 % от техния среден доход. Покупателната способност на населението за същия период бележи отрицателна тенденция. Ерозията на доходите засяга всички източници и като следствие България влезе в третото хилядолетие с реална работна заплата по-ниска от тази през 1990 г., с равнище на пенсии, които са източник на доходи на над 30% от населението, от 54% от равнището им през 1990 г. Защитените от държавата минимални плащания (минимална работна заплата, социална пенсия и социални помощи) в реално изражение също са на много ниско ниво.

1.4. Управленският аспект на проблема за ниските доходи от труд в контекста на науката за публично управление

Политиката на доходите, като важна част на социалната политика, се ръководи от Програмата на правителството, както и от основните действащи нормативни документи. Разработването на такава политика винаги е свързано с оценка и прогнозиране на цялостното социално икономическо състояние на държавата. Определянето на трудовите възнаграждения, като част от социалната политика и основно средство за подобряване качеството на живот и фактор за намаляване на бедността е от особено важно значение днес, когато се нуждаем от нови иновативни решения за справяне на последствията от кризата. Определянето на трудовите възнаграждения следва да се разглеждат като специфична управленска дейност с нов иновативен подход за осъществяването ѝ. Националната политика по доходите е сложен комплекс от различни плащания, за които не винаги държавата е водеща.

Основният проблем на България в управленската сфера по отношение на доходите е начина на заплащане и формиране на работната заплата. Реализирането на националните цели от осъществяването социални политики на правителството в голяма степен зависи не само от наличието на достатъчно финансиране, но и от правилната организация и изпълнение на всички фази от цикъла на публичната секторна политика – от регистриране на обективните характеристики на проблема чрез подходяща методология за социални оценки, през изследване на формите на „общественото съзнаване“ и формулиране на проблема, до неговото преобразуване в политическа и управленска визия, и политическа реализация чрез разработването на програми и дефинирането на целенасочени действия за постигане на определени резултати, до фазата на текущ мониторинг на постигнатия напредък в изпълнението на програмите и действията и се завърши с окончателната оценка за изпълнението на планираните резултати.

Поради липса на конкретна политика по доходите процесът на кохезия след влизането в ЕС е извънредно труден. На лице са доста сериозни секторни различия в нивата на работната заплата в зависимост от тежестта и сложността на труда в отделните икономически дейности. Особено големи са различията в нивата на работните заплати в регионален принцип, независимо от икономическите дейности.

В България основните принципи и правила на заплащането на труда се съдържат в Кодекса на труда. След преминаването на държавните предприятия в частния сектор, в реалният сектор държавата се оттегли от регулиращи функции (по-специално след влизането в ЕС 2007г) и конкретното определяне на заплати в реалния сектор се извършва на пазарен принцип, при спазване на механизмите на съвременните европейски модели на индустриални отношения. Работните заплати се договарят на бипартитен принцип с Колективните трудови договори и вътрешните правила за организация на работната заплата към тях. **Държавата не е страна и не се намества пряко в този процес.** С Вътрешните правила за работната заплата се доразвиват и конкретизират реда и начина на заплащане на труда в посока, която да стимулира постигането на желаните управленски, производствени, икономически и социални цели на организациите (фирмите). Конкретните размерите и/или механизми за определяне на основната работна заплата се договарят до индивидуално трудово правоотношение. В този смисъл и двете страни, в т. ч. и работникът са отговорни за конкретните условия по трудовото правоотношение.

В Бюджетния сектор заплащането се осъществява на базата на централизирана и формализирана система с разписани правила на определяне и граници на изменение на индивидуалните заплати и за съответната организация и длъжност. Всяка една администрация доразвива и конкретизира начините си на разпределяне на средствата в рамките на общите правила. Неспазването на правилата представлява административно и финансово нарушение. В бюджетната сфера през последните години се прилага ограничителна политика, като равнището на заплащане се регулира косвено чрез запазване на размерите на средствата за работна заплата по организации от предишни периоди.

Общо и за двете сфери **държавата участва в регулирането на процесите по заплащане единствено с определянето на размера на минималната работна заплата (МРЗ)** за страната, както и видовете минимални размери за допълнителните трудови възнаграждения. Този процес се консултира със социалните партньори в Националния съвет за тристранно сътрудничество и се фиксира със съответните нормативни актове – за МРЗ – с постановление на Министерския съвет. Минималната заплата за страната е основен елемент на политиката по доходите, защото като стойност за прост неквалифициран труд при пълно работно време би следвало да се свързва с гарантиране на елементарните жизнено потребности за възпроизводство на работната сила. Двойката (социална и икономическа) роля на минималната заплата трудно се поддава на балансиране. Минималната заплата за страната не оказва позитивно влияние върху останалите защитени минимални доходи, тъй като с тях отдавна е прекъсната зависимостта с аргумента именно за нейното акцентирано нарастване. Определено се запазва и става по-отчетлива връзката на минималната заплата с мащаба на явлениято “работещи бедни”. Сред приоритетите на подходната

политика е преодоляване синдрома ”работещи бедни”, като силно изразена характеристика на бедността в България. Заплащането на труда е елемент на всички отрасли и браншови колективни трудови договори, сключени през периода. При отработени процедури колективното договаряне добива нов ритъм, съобразен с промените в Кодекса на труда за максимален срок на действие на сключен колективен трудов договор (КТД). Сред основните раздели е този за трудовите възнаграждения с относително традиционно съдържание и промяна главно в стойностите на отделни параметри.

Хронологията на политиката по доходите/история на прехода/.

През периода на 90-те години реалната работна заплата в България губи над половината от своята покупателна способност, а минимална работна заплата ерозира още по-силно. Чувствителното намаляване на покупателната способност на работната заплата не се извършваше плавно по години. Дълбоките промени в социално-икономическия живот на България вследствие прехода от централизирана към пазарна икономика доведоха до траен процес на намаляване на покупателната способност на българския лев и на доходите на населението.

До влизането на България в Европейския съюз основните параметри на политиката по доходите от труд се формират, като се спазват препоръките на международните финансови институции (Международният валутен фонд (МВФ) и Световната банка (СБ)); Политиката по доходите от труд преследваше главно краткосрочни цели и решаваше текущи проблеми. В резултат на тази политика България отчита за този период силно снижаване на реалните заплати, а от там и на жизненото равнище на населението си и последно място по този важен показател сред новоприсъединилите се страни в ЕС. Неолибералната методология на растежа на работните заплати е само официално демонстрирана, а фактически не се изпълняват постулатите за обвързване с макроикономическите показатели за растеж и конкурентноспособност, както и производителност на труда и пазарна рентабилност. Неолибералната методология се оказа неефективна в границите на преход към пазарна икономика на толкова бедна и деструктурирана икономическа система.

Фактите доказват, че политиката по доходите се реализира по един и същи сценарий независимо от политическата идеология на управляващите партии. Основен извод който поставя пред сериозни предизвикателства развитието на системата за публични политики е в неизградения и незавършен модел на управление на публичните политики. Практически решенията в областта на доходите от труд за период от 23 – години се взимат без комплексни предварителни социални оценки, без приемственост на механизмите за координация, мониторинг и оценка на ефективността на взетите политически решения. Според нас това е една от най-важните причини за постоянното

присъствие на страната на последно място по показател „доходи от труд” в страните членки на ЕС.

Втора глава

Теоретичния модел на алгоритъма за управление на политиката за доходи от труд като изследователски обект.

Втора глава е посветена на обособяването и аргументирането на един изследователски проект който със средствата на един изследовател докторант може да достигне до конкретни решения в един от аспектите на проблемът с ниските доходи. Сърцевината на изследователският проект е дефинирането на „теоретичния модел“ на обекта и докторската теза по отношение на развитието на този модел. Втора глава е посветена на развитието на теоретичния модел и основните твърдения и конкретни хипотези на докторската теза.

Първата задача е посветена на описанието на теоретичния модел на обекта в хода на отграничаването му от съществуващите теоретични концепции за правенето на публични политики в предметната област на науката за публично управление.

Проблемът с *ниските доходи от труд в България* описан от гледната точка на науката за публичното управление изисква още конкретизация на обхвата за да се достигне до възможностите за обхват на един конкретен изследователски обект за една докторска теза. Следващата стъпка в пътя на конкретизация на обекта на изследване е определянето на управленския модел на правене на публични политики за доходите от труд. Връзката между *„проблемът с ниските доходи от труд в България”* и *правенето на публичната политика за доходи от труд не е достатъчно да бъде обявена за очевидна, тук е необходимо да привлечем и повече аргументи.*

2.1.Предмет на изследване

Предметът на изследването е положен в границите на предметния обхват на науката за публично управление и главно в системните знания, теории и концепции за публични политики.

Предметният обхват на модела се основава на приетата основна парадигма

Предметният обхват включва основната парадигма, основния подход, основния метод, основния набор от концептуални твърдения, основния понятиен речник, основните теоретични и емпирични показатели, конкретните изследователски методики. Последователният отговор за природата и характеристиките на тези елементи на предмета на изследването ще ни насочи ясно към възможностите да формулираме и докажем своята докторска теза.

Избор на методологически подход.

Да се развие методологическата предпоставка на теоретично равнище и да се каже конкретния метод и неговите характеристики е първата стъпка в научното дефиниране на средствата за описание и изследване на обекта.

Дефинирането на Управленски алгоритъм за правенена политики /УАПП/ в контекста на постмодерната методология

Подходът за дефиниране на УАПП като обект за анализ в контекста на постмодерната методологическа парадигма изисква да се приеме за основен елемент в познавателната верига - „субекта на познанието”. Субектът в УАПП е администрацията, която планира и осъществява политиките по приходи от труд. Администрацията поставена в позицията на изследовател, който ползва научната рефлексия за да установи ефективност в управлението е основната „фигура”, която ние дефинираме като част от субекта. Основния въпрос „Кой познава?” получава отговор в ролята на администрацията . Въпросът „Как познава?” дейността си самата администрация, или как се извършва съзнателната рефлексия върху собственото си знания за процеса изисква отговор. Администраторът трябва да извършва научна рефлексия на своята управленска дейност и да анализира относително обективно своя потенциал едновременно като краен изпълнител на УАПП и научен наблюдател на процеса на правене на политики. Тази двойствена роля на субекта, като едновременно *изпълнител* и *научен наблюдател* може да бъде реализирана. Въпросът е до колко тя действително се реализира? Отговорът на последния въпрос е хипотеза на нашето изследване, която твърди, че тази роля не се реализира, или поне не се реализира в достатъчна степен за да бъде ефективна в осъществяване на ефективно управление? Хипотезата изисква конкретен инструментариум за изследването на нейните основни показатели. Нашето изследване включва показатели ясно описващи и двете роли на администрацията като *субект-изпълнител* и като *субект-научен наблюдател* за ефективното управление на политиките.

Моделът на УАПП е теоретична конструкция за системните връзки между групи от показатели и тяхната корелация по отношение на предметените условия и дейността на администрацията. Групите от показатели ги свързваме с компонентите в матрицата на УАПП. Хипотезите са твърдения за възможните връзки между показателите при дефинирани стойности за наличността и интензитета на връзките, или пълната липса на системни връзки. Теоретичния модел на изследването, като съвкупност от показатели и техните взаимодействия дава възможност да се дефинират и измерят показателите и техните стойности в следните групи.

Първо в групата показатели характеризиращи ролята на *субект-изпълнител* администрацията се явява като първо създава писани правила, технологии и стандарти за правене на политика, а в последствие реализира тези правила, чрез управленския цикъл за реализиране на политики - планира, координира, наблюдава, контролира и оценява. Двойствената познавателна позиция изисква особена култура за рефлексия над процеса и неговата отграниченост в ролите. Ролята на *създател на правила* изисква и допълнително познаване на методологическите и теоретическите знания за създаване на правила в контекста на институционално развита исторически конкретна среда.

Основната хипотеза, е че съществуващият до момента алгоритъм на управление на политиката за приходи от труд е несистемен, и не отговаря на изискванията и възможностите на съвременното публично управление.

2.2.Обект на анализ

Общо описание на УАПП

Първото понятие е обективна система на публично управление, втората конкретизация е моделът на тази система в границите на теоретичното знание за правене на публични политики и третото ограничение е алгоритъма на взимане на управленски решения в процеса на комуникация в администрацията за правене на политики. Последната конкретна част от действителността на процеса за правене на публични политики - „*управленския алгоритъм*” можем да приемем за достатъчно ясно дефиниран обект на изследване. УАПП като конкретен изследователски обект е определена част от общия теоретичен модел, който е възможен да бъде пряко наблюдаем от изследователя и към който ще бъдат отправени конкретни предложения за развитие и усъвършенстване, като едно от практическите управленски следствия от дисертацията. Термина „*пряко наблюдаем от изследователя*” е важно методологическо разграничение в нашето описание на обекта, защото той включва основните инструменти при наблюдаване на ежедневната дейност на администрацията която създава публични политики.

Естествено ролята на алгоритъма свързваме главно с ролята на администрацията в процеса на правене на политики и това е само един аспект на проблема за неефективността на публичните политики. За съжаление в нашия конкретен изследователски обект не можем да включваме всички аспекти на проблема за неефективността на публичната политика по доходите, но по наше убеждение, трябва да се започне със сърцевината на управленската практика и да се анализират една след друга причините.

Обектът на анализ като част от действителния, обективен процес на публично управление трябва много точно да бъде дефиниран, като първоначално условие за успех в защитата на нашата докторска теза. Нашият избор на гледната точка е от позицията на изследовател в предметоцентристкото поле на науката за публичното управление. Първоначалният избор на предметоцентристка гледна точка естествено, че стеснява обхвата на неговото описание, но с това се слага само началото на една постъпателна дедуктивна схема на изследователски стъпки за конкретизация от общите научни определения към по-частните, които могат да бъдат конкретен предмет на анализ в една докторска теза.

Управленския процес в науката за публично управление се поставя в контекста на системното теоретично знание или се представя като „*модел на правене на публични политики*“. /УАПП/

Моделът на УАПП е част от моделът на правенето на политики в управлението и обхваща само една вътрешна група от характеристики на същинската среда, а именно средата на институциите на публичната власт.

УАПП е съвкупност от действия, утвърдени практики, обобщени правила, писани технологии, механизми и норми на администрацията за привеждане на цялостния процес по дефиниране, развитие и прилагане на политиките.

УАПП е част от същинската административна практика като ежедневна дейност чрез която се реализират всички равнища на управление и стратегическото и тактическото и оперативното.

Основната теза на дисертацията се свързва с описание, анализ и определяне на ролята на управленския алгоритъм за правене на политики за *ниските доходи от труд в*

България. Исторически погледнато винаги съществува някаква конкретна форма на УАПП. Различието е в развитието на нейните рационални, институционални, и ефективни характеристики на реализация. Нашия стремеж е да изследваме, анализираме и подобрим съществуващата в момента форма на УАПП .

2.3.Основна същност на УАПП

Управленския алгоритъм за правене /създаване и реализиране/ на политики /УАПП/за ниските доходи от труд ние разглеждаме като специфична част от общата система на правене на политики в публично управление. Специфичното е, че ние говорим за съвкупност от правила, норми и управленски практики на планиране, организиране, мониторинг, контрол и оценка на политиките ползвани в действията от администрацията. *Алгоритъмът е част от системата на управление на политиката, като рационализирана технология за взимане на управленски решения.* УАПП свързва последователно целият управленски цикъл през неговите пет обособени фази – планиране, координиране, мониторинг, контрол и оценка на политиката, като едновременно разграничава тези цикли на три управленски равнища каквито са стратегическото, тактическото и оперативното равнище в институционалната среда на публичното управление. За всеки от конкретните фази на управленски цикъл и за всеки отделен „етаж” на управленската система УАПП има своите конкретни характеристики, чиято адекватност, надеждност, ефективност и т.н са в основата на проблемите на управлението на политиките.

Основната същностна характеристика на УАПП е свързана с процесите на вътрешна комуникация в системите за управление на публичното управление. Родовото понятие е процесът на управленска комуникация в аспекта на своята „алгоритмизация“.

Развитата комуникация между субектите на публичното управление на междуличностно и организационно равнище съдържа аспекта на стандартизация, унификация, системност и всичко това наричано от нас с един общ термин – стандартизация. Комуникацията създава стандарти, както в своите езикови, лексикални равнища, така и в своите комуникационни канали, форми и носители на информация, така и в семантиката и логиката на построяване на комуникационните послания. Експертният език с който администрацията си служи в своята комуникация в процеса на правене на политики е също важна част от УАПП.

Важна характеристика на УАПП е неговата *времева характеристика*. Елемент на времевата характеристика на УАПП е неговата процесуална характеристика която има фази и цикли. Например при изпълнение на дейностите от управленската функция планиране в границите на конкретна политика администрацията подрежда в последователен ред /фази/отделни групи от дейности. Дейностите по прогнозиране, анализ и дефиниране на целите се извършват в една конкретна администрация като за целта се приемат че те са преди фазата на разписване на конкретните събития които са предназначени да реализират плановите цели. Логическата последователност на фазите в съставяне на плана може да е фиксирано в писмена инструкция за съвместна работа на екипа или да е дейност която се подразбира. Разликата е в степента на алгоритмизация на дейността.

2.4. Теоретичната матрица на модела на УАПП

Съществуват в литературата редица примери за съчетаване на няколко фактори в изграждане на лесно запомнящи се матрици описващи взаимодействието в системата на публичното управление.

В своята книга „Кризата на публичния мениджмънт С 2007 130 с”⁷ проф. Светослав Ставрев описва една такава възможна матрица от фактори.

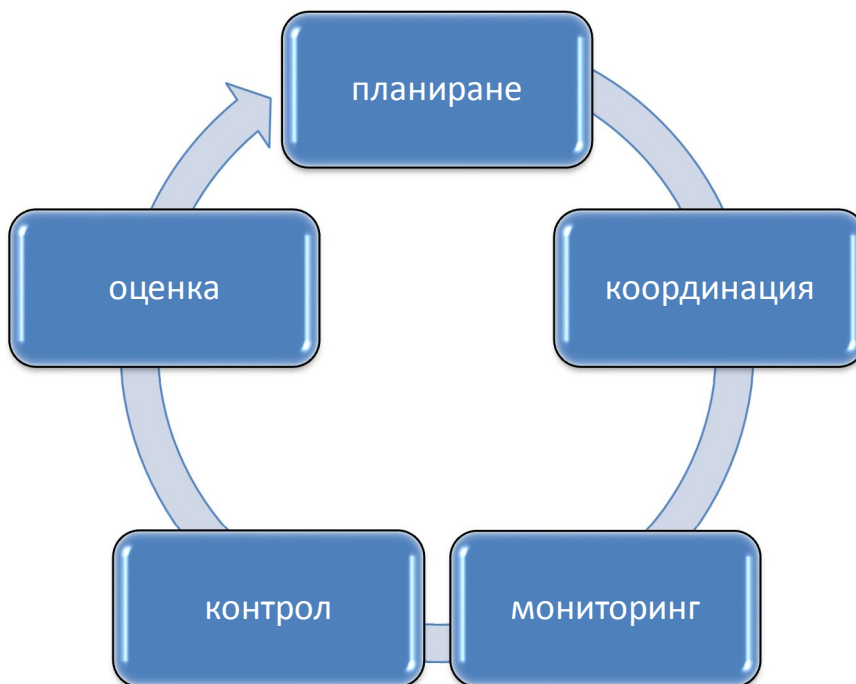
	Стратегически мениджмънт	Тактически мениджмънт	Оперативен мениджмънт
Политика	Стратегическа политика	Тактическа политика	Оперативна политика
Ръководство	Стратегическо ръководство	Тактическо ръководство	Оперативно ръководство
Администриране	Административна стратегия	Тактическо администриране	Оперативно администриране

Една лесно подредена матрица от съчетаване на две променливи, едното е свързано с управлението, като равнища на взимане на решения в субординацията по време и статус, а другото е разбирането за управлението като ролева игра с три позиции политик, мениджър и администратор. Авторът проф. Светослав Ставрев нарича пресичането на тези две характеристики – матрица на публичния мениджмънт. Възможно е да приемем тази интерпретация като начало на конкретизацията на нашия модел на управленския алгоритъм на правене на политики. Видно е че, администрирането и ръководството заемат основната част от дейностите и при трите равнища на управление. Тези дейности се извършват в средата на публичната администрация от двата вида държавни служители тези с ръководни функции и тези с експертни длъжности. Отделянето на ролята на политиците, и създаването на стратегическа, тактическа и оперативна политика, е по скоро валидно само във фазата на планирането и то само за стратегическата политика. Публичния мениджмънт не предполага намеса на политиците на тактическо и оперативно равнище, и тази дейност също се реализира под контрола и ръководството на администрацията.

Анализът на литературата по въпроса, според нас дава по добра възможност за създаване на матрица на УАПП при съчетаването на две характеристики на управлението, едната е „вертикалната субординация“ по равнища, а другата е хоризонталната координация по фази на процеса.

Цикълът на управление за всяко равнище на политиката- стратегическо, тактическо и оперативно преминава през следните фази ;

⁷ „Кризата на публичния мениджмънт С 2007 130 с”⁷ проф. Светослав Ставрев



Обхвата на писаните правила за управление в публичния сектор сравнен по равнища на управление и съответстващите им дейности често се представя графично чрез модела на пирамидата. За всяко от трите равнища на пирамидата имаме субстратни и дейностни характеристики. Всички те по принципа на пирамидата са субординирани във вертикала и хоризонтала. Естествено обема от предметни и дейностни характеристики в основата на пирамидата да бъде много по голям от върха на пирамидата, която започва обикновено с въвеждане на една управленска визия за изграждането на целият управленски комплекс на политиката.



Следствието от съчетаването на тези две основни характеристики на процесът на управление е в създаването на матрицата на пресичане таблично изразена по следния начин:

Равнища / фази на управленски цикъл	планиране	координиране	мониторинг	контрол	оценка
Стратегическо	1.1.	1.2.	1.3	1.4.	1.5.
Тактическо	2.1	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.
Оперативно	3.1.	3.2	3.3.	3.4.	3.5.

Моделът на това равнище на абстракция свързва трите равнища на управление – стратегическо, тактическо и оперативно с фазите на управленския цикъл на всяко равнище. Така се получават 15-те компонента за изследване на алгоритъма от 1.1. до 3.5.

За всеки от тези компоненти ние ще извършим подробно изследване чрез описание на наличните условия за възникване и дейности които са необходими за неговото реализиране.

Например за компонент 1.1. – Стратегическо планиране ние трябва да опишем всички налични условия документи и институционални структури както и дейностите реализирани в този компонент на УАПП.

Матрицата на УАПП трябва да изглежда така :

Опредметени условия за реализиране на УАПП / дейности За УАПП					
Равнища / фази на управленски цикъл	планиране	координиране	мониторинг	контрол	оценка
Стратегическо	1.1.	1.2.	1.3	1.4.	1.5.
Тактическо	2.1	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.
Оперативно	3.1.	3.2	3.3.	3.4.	3.5.

За всеки компонент предстои в конкретното изследване чрез изследователската програма /трета глава на дисертацията/ да се опишат, анализират и оценят характеристиките на УАПП таблично представени по следната последователност от 1.1. стратегическо планиране и всички компоненти на стратегическото управление до 1.5., през 2.1. тактическото планиране и всички компоненти на цикъла на тактическо управление до 2.5 и накрая 3.1. оперативното планиране през всички компоненти на оперативния цикъл на управление до 3.5.

Метафорично представен моделът на УАПП чрез графиката на „пирамидата” съдържа три равнища като за всяко от тях се развива спиралата на съответния цикъл на управление и преминава към следващото равнище. За всяка страна на тристранната пирамида има по една водеща характеристика на УАПП .

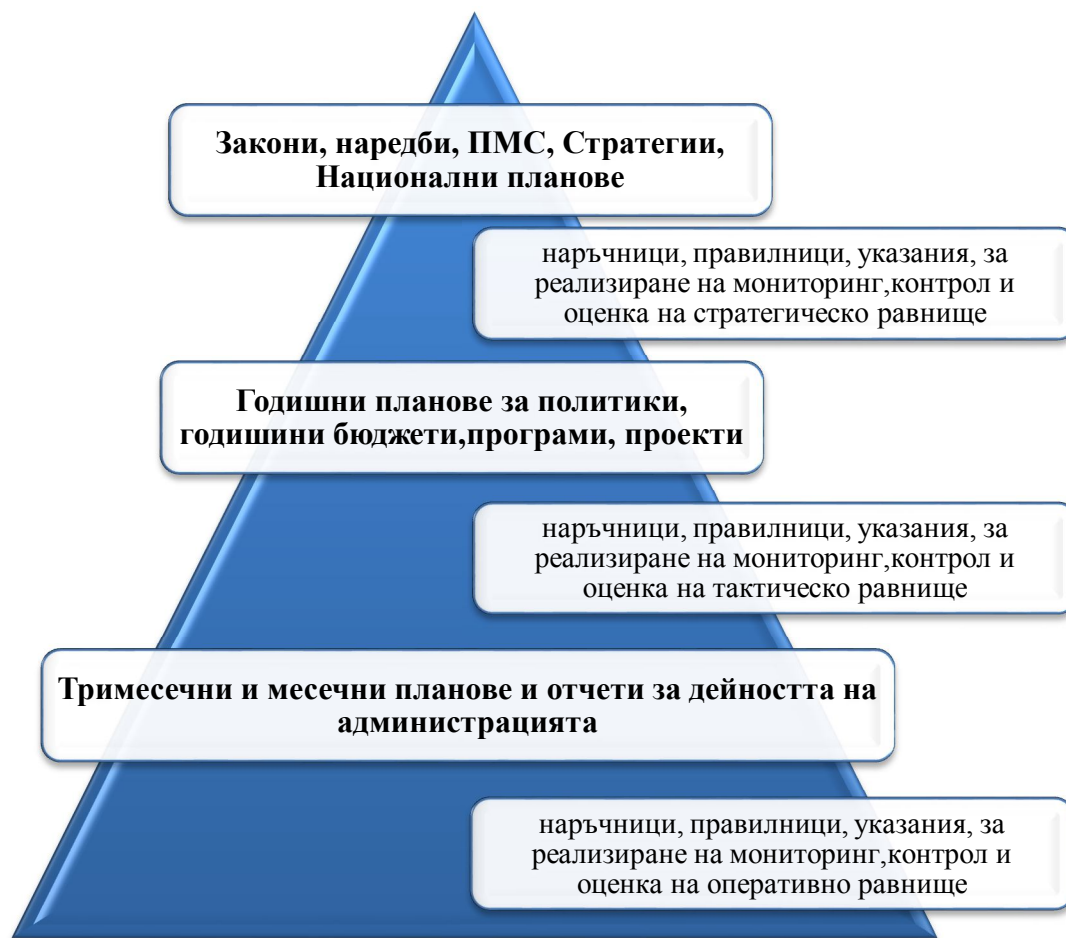
Първата страна на тристранната пирамида водещата характеристика е дейността.



Втората страна на пирамидата на УАПП е структурата, като предметно условие за УАПП.



Третата страна на пирамидата на УАПП са правилата за всяко равнище на управление-предметените в писани технологии.



За всяка от тези групи документи трябва да се направи документален анализ (глава 3) за тяхното наличие и въз основа на тях направените анализи, отчети и доклади за изпълнението на целите и задачите в стратегическите, тактическите и оперативни планове.

Характеристиката на модела на УАПП, като система от показатели.

Накрая, но не и последно по значение в модела на УАПП ние изискваме да има и ясно посочени групи от показатели, за планирани, мониторинг, контрол и оценка на въздействието на политиката.

Администрацията наистина се нуждае от ясни правила и писани инструкции за своята работа по правене на публични политики и ако процесът продължава да не се стандартизира до рационално допустими граници, дейността ще се подценява и извършва на основата на субективно приемани правила и практики, произтичащи от индивидуалното равнище на квалификация и култура на всеки участник в процеса.

Моделът на УАПП е теоретична конструкция за системните връзки между групи от показатели и тяхната корелация която изисква да посочим конкретно кои групи показатели реално ще можем да включим в нашия изследователски модел.

Показатели за обективна наличност на елементи от УАПП

Първата група - описание, анализ и оценка на съществуващите писани технологии /наръчници, правилници, стандарти, регламенти, инструкции/ за създаване на

стратегически планови документи, както и описание на утвърдени практики реализирани в процеса на създаване на политиките, които до момента не са формално създадени, като писани технологии на поведение. Резултата е създаване на изчерпателен списък на документи и комуникационни практики съществуващи за момента като средства за УАПП

Показатели за субективна наличност на елементи от УАПП

Второ, анализ на знанието за съществуващите писани технологии, до колко се познава съдържанието, начините на тяхното създаване, броя и наличните текстове за всяка конкретна управленска процедура и т. Показатели за компетентност на администрацията, за равнището на човешки капитал чрез измерване на квалификация и образование.

Показатели за практики прилагачи УАПП

Трето анализ на начините за употреба на съществуващите писани технологии. До колко и кои от съществуващите технологии се включват в работата на експертите при управленски процес на политиките. Показатели за наличните и прилагани практики на поведение в администрацията при комуникация в екипите създаващи политики.

Показатели за практики създаващи УАПП

Четвърта група показатели са свързани с описание на практиките чрез които администрацията взема участие в създаването на писани технологии, норми и закони за осъществяване на политиките.

Показатели за /мониторинг и контрол/ УАПП

Пета група показатели е свързана с отчитане, наблюдение и корекция на практиките по прилагането и развитието на УАПП

Показатели за ефективност УАПП

Показателите от шеста група са свързани с измерването на резултата и съвпадението с първоначално дефинираните цели на политиката. Ефективност на самите средства за подобряване на комуникацията, за ефективна информационна среда за взимане на информирани решения и т.н.

Трета глава

Изследователска програма за управленския алгоритъм за правене на политики /УАПП/ за политиката за доходи от труд.

Третата част на докторската работа по темата за развитие на управленския алгоритъм в правенето на политиката по доходи /УАПП/ е свързана с прилагане на теоретичния модел в конкретната среда на правенето на реалната политика. Преходът между теоретичния модел и изследователската програма в нейната методическа част изисква много точен семантичен превод на теоретичните показатели към емпиричните показатели реално измерващи стойностите в процесите на реалната политика. Изследователската програма включва методи ориентирани към събиране на първичен емпиричен материал за анализ и доказателства главно на трети и четвърти компонент на докторската теза и част от доказателствата за системния характер на УАПП от втория компонент на докторската теза /виж увода на дисертацията/. Доказателствата свързани с първи и втори компонент на докторската теза са подробно изложени в първа и втора глава на дисертацията.

Политиката по доходите от труд, както описваме в модела, е системно органично единство от три равнища с пет фази от управленския цикъл на всяко от тях. Моделът на УАПП изисква да се разграничат и изследват относително самостоятелно в програмата на изследването двете страни на УАПП неговата предметна, или статична и пространствена характеристика както и неговата действена, времева, динамична характеристика.

Няколко думи за тези две страни на модела от гледна точка на изследователската програма. Разграничението не е само желание да отговорим на теоретичните и методологически изисквания в анализа на всеки социален обект, разграничението е свързано с действителното провеждане на управлението на политиките и необходимостта програмата на изследването да отчете специфичните методи с които тези отделни характеристики на модела се изследват. Управлението на политиките както стана ясно във втора глава е човешка дейност която се опира едновременно на своите предшестваша предметни условия за реализация и актуалните и действени фактори в дейността на субектите които реализират политиката.

Изследователската програма е конкретния изследователски инструмент чрез който ние изследваме създадения във втора глава теоретичен модел на обекта управленския алгоритъм за създаване и реализиране на политиката по доходи от труд. Трета глава е посветена изцяло на разгръщане на всички компоненти на изследователската програма. Изследователската програма можем да определим като познавателен инструмент със следната обща структура три части.

Първата част, е свързана с характеристиката на условията за реализиране на УАПП.

Втората част, можем да определим като изследване на реализацията на УАПП.

Третата част, е определена като методическа, защото правим опит да изработим въпросници и инструментариум за провеждане на представително изследване на процеса на правене на публични политики по доходи от труд. Изследователите обвързват хипотезите и изследователските задачи от първата част с конкретни изследователски методики, чрез които ще се намира, анализира и представя информацията. За всяка ясно определена изследователска цел, се намират най-ефективните методически средства за нейното достигане. Методиката на извадката се определя от характера на изследователският модел по отношение на неговите качествени и количествени характеристики. Ако моделът обхваща зависимости от една статистическа съвкупност на единици със стохастичен характер може да бъдат приети методики на извадкови изследвания, чрез случаен подбор на многостепенна квотна извадка. Подобна методика използваме само при анализа на социалния проблем в изследването в първа глава на дисертацията.

За изследване на управленския алгоритъм в неговите конкретни описания като изследователски обект на програмата на нашата изследователска програма използва главно качествени методи, методи на документалния анализ и наблюдението.

3.1. Трета част на изследователската програма

Третата част съдържа едно съществено различие от първата и втората част на изследователската програма където бяха използвани предимно методите на

наблюдение и документален анализ. Третата част включва методите на експертните оценки и стандартизираните интервюта. Третата част продължава изследването и доказателствата на направените хипотези чрез три нови емпирични подхода.

Първият е провеждане на експертна оценка на практиките на правенето на публична политика по доходи, чрез структуриран въпросник.

Вторият подход има за две относително обособени изследователски цели. На експертите им се показва разширен въпросник за стандартизирано интервю по темата за правене на публичната политика за доходи от труд. Първата цел е респондентите които са висши държавни служители, да потвърдят приетите показатели във въпросника, структурата на въпросника и да посочат най-ефективните методики за извадка, и анализ на данните.

Втората изследователска цел е да потвърдят необходимостта от мащабно социологическо проучване на проблема като дадат свои предложения и формулират част от бъдещите емпирични индикатори на подобно изследване. Третият подход е да се създаде конкретен проект за алгоритъм, от стъпки за правене на политиката по доходи от труд. Третият подход е полезен за да се създаде проект за наръчник който да бъде експериментално приложен в работата на експертите ползващи УАПП.

Програма за експертна оценка на действията по УАПП.

Програмата има за цел да установи действителните действия които се извършват в процеса за правене на публичната политика за доходи от труд от администрацията.

Методиката за регистрация на данни е чрез стандартизирано интервю с висши държавни служители в администрацията които имат пряко отношение към правенето на публични политики в областта на доходите от труд, като целта е да се събере структурирана информация за реално протичащите процеси в управлението на полтиките.

Инструментариума за регистриране на индивидуалната информация трябва да съдържа показатели които да измерват различните състояния на алгоритъма между необходимите, наличните, познатите и реално прилаганите елементи на алгоритъма има разлики, които не са само в тяхната наличност, но и в техните системни и количествени характеристики, в синхрона на действие и редица други качествени характеристики.

Въпросникът съдържа малко на брой открити въпроси подходящи за разговор с експерти, като основната роля е да се даде възможност експертите в свободен разговор да разкажат за конкретни практически действия при планирането и координирането на политиката за доходи от труд. Резултата от експертните интервюта трябва да се систематизира за да се провери дали практиката отговаря на цялостната схема от компоненти на алгоритъма.

Въпросите в интервюто са общо девет и имат следните формулировки.

1. Познавате ли политиката по доходите от труд която планира и изпълнява МТСП?

Въпросът има за цел да се провери актуалното знание по всички показатели с които МТСП се ангажира да формулира политиката по доходите и минималните плащания. Прави ли се разлика между политиката по доходи от труд и възможностите на министерствата да планират своите секторни политики в съответствие с политиката по доходи на МТСП.

2. Какво е участието в процеса на обсъждане и координиране на политиките между министерствата и в частност в процеса на координация на публичната политика по доходи от труд.

Въпросът е свързан с изясняването на механизма по координация, и неговата значимост за реалното участие при формиране на политики. Има ли яснота, че политиката по доходи е хоризонтална политика и каква част от тази политика е свързана с развитието на политиката на съответното ведомство /от което е респондента/. Как зависи конкретната секторна политика във ведомството от хоризонталната политика по доходи от труд?

3. Как формулирате показателите за планиране и отчитане на резултатите от конкретните политики на вашето ведомство, свързани със създаване на нови работни места или с регламентиране на доходите от труд на изпълняващите политиката бенефициенти? Как се изготвя специфичната политика на Вашето ведомство по отношение на участието /пряко или косвено/ при формиране на доходи от труд за хората в сектора на политиката получаващи доходи от труд.

Въпросът е свързан с изясняване на показателите които служат за планиране на администрираните разходи от бюджета на съответното министерство за доходи от труд, как това се отразява в програмния бюджет с какви параметри се остойностяват тези средства за разходи от труд по политиката и нейното осъществяване в реалната икономика. Има ли форма на мониторинг с която се отчита влиянието на резултатите от политиката върху доходите от труд.

4. Има ли система за мониторинг и оценка на ефекта от политиките във Вашето ведомство, чрез която да се получава ясно структурирана обратна информация за приноса на конкретната политика в повишаване на жизнения стандарт или доходите от труд.

Въпросът цели да се провери наличието на система за мониторинг на политиките и измерване на ефективността на политиките в краен ефект за целевите групи на политиката и главно по отношение на качество на живот, стандарт на живот и доходи от труд.

5. Съществува ли механизъм за въздействие върху доходите от труд на целевите групи които са обект на политиката на Вашето ведомство и отговаря ли регулацията на доходите от труд на официалната политика на МТСП за доходите от труд.

Въпросът трябва да събере информация за мнението и действителното регулиране на доходите от съответното ведомство в сектора за който отговаря. Как се осъществява регулация на доходите или съответстваща нормативна база и практики.

6. Каква е Вашата представа за възможностите да се подобри хоризонталната политика по доходи с участието Ви в подобряване на регулацията на доходи от труд в обекта на ведомствената Ви политика?

Въпросът цели да се съберат нови предложение за подобряване на механизмите за регулация чрез програмите на министерствата за всяка конкретна политика променяща доходите от труд в сектора.

7. Какво е Вашето мнение за процесът на координация на политиката по доходите, като важна хоризонтална политика от страна на МТСП ? Какво трябва да се подобри при формулиране на механизма за координация?

Въпросът е посветен на оценката на механизма за координация на сега съществуващата политика по доходи от страна на МТСП и естествено да се предизвика разговор за възможните позитивни предложения за развитие на този механизъм.

8. Какви конкретни нормативни документи ползвате при формиране на политиката която Вашето ведомство изпълнява ?

Целта на въпросът е да се провери /косвено/ ползват ли се нормативни документи свързани с регулация или наблюдение на доходите които формира конкретната ведомствена политика. Какви мерки има свързани с промяна на доходите и това отчита ли се като нормативно обезпечена дейност или е само субективна нагласа.

9. Има ли конкретен механизъм или последователни процедури при формирането и координацията на политиката във Вашето ведомство и кои са те.

Въпросът цели да се провери до каква степен се познава това което ние наричаме „алгоритъм за правене на политики”.

Какъв е алгоритъмът за правене на всяка политика и до колко той е нормативизиран или доведен до писмена технология?

Методика на извадката

Определянето на броя и характеристиките на експертите включени в интервюто е от важно значение за достоверността и надеждността на получената експертна оценка. Първата стъпка в определяне на групата експерти са институциите в които те работят като критерият е „за пряко участие в институционалната структура на УАПП. ”. Институции които пряко участват са Министерство на труда и социалната политика /МТСП/, Министерство на финансите /МФ/ .

- Министерство на финансите МФ- код .01 брой анкетиращи лица 6 бр.;
- Министерство на икономиката /МИ/-код 02 – брой анкетиращи лица 8 бр.;
- Министерство на енергетиката /МЕ/-03 брой анкетиращи лица 8 бр.;
- Министерство на транспорта /МТ/-04, брой анкетиращи лица 6 бр.;
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството/МРРБ/-05, брой анкетиращи лица 6 бр. ;
- Министерство на труда и социалната политика /МТСП/-06, брой анкетиращи лица 10 бр.
- Агенция по заетостта /АЗ/-07 , брой анкетиращи лица 6 бр.

ДЛЪЖНОСТИ

- директори на дирекции,
- началник отдели,

- държавни експерти,
- главни експерти;
- старши експерти.

Професионален опит

- над 10 години,;
- професионален опит на ръководна длъжност- над 5 години.

Образование

- икономика,
- право,
- социология,
- публично управление,
- инж.науки.

Общ брой проведени стандартизирани интервюта е 50 бр.

Анализ на получената информация

Резултатите от проведените интервюта ще представим като обобщени изводи от отговорите на експертите свързани с всеки въпрос по отделно.

Познавате ли политиката по доходите от труд която планира и изпълнява МТСП?

Отговорите на първия въпрос е с висок положителен процент. Естествено повечето от експертите свързват политиката по доходи на МТСП с официално обявените минимална заплата, линия на бедност, минимални осигурителни прагове както и със социалните трансфери за подпомагане на определени групи от населението. Знанието за тези показатели се формира от официални доклади и познаването на бюджетните програми на политиката, но за съжаление повечето експерти не свързват своята работа по изготвяне на специализираните политики в техните ведомства с хоризонталната политика по доходи от труд.

Отговорили са 6 бр министерства (МОН, МИ, МЗХ, МТСП, МРРБ, АГ-Агенция по горите) като повечето от тях свързват своята роля с практики да ползват и обсъждат постановлението на МС за минималната работна заплата и минималния осигурителен доход / минимални осигурителни прагове.

Какво е участието в процеса на обсъждане и координиране на политиките между министерствата и в частност в процеса на координация на публичната политика по доходи от труд.

Въпросът свързан с координацията се разбира в много тесни рамки. Обикновено с процедурата за създаване на работни групи с представители от различни министерства, но тук проблемите са много и главно от формалното присъствие на експертите поради задължението от правилника за междуведомствена координация. По същество политиката за доходи от труд се разглежда като „задължение” на МТСП и не се търсят съдържателни показатели за обвързване на правенето на политиката с политиките от други министерства. Цитирам едно от писмените становища, което ясно демонстрира сложната и неефективна процедура по координацията.

Становище на Директор на дирекция - „Технологии на писане на политики има разписани в Указанията на МФ по програмния формат на бюджета. Там са разписани

технологииите и експертите ги спазват. Много рядко експертите от администрацията (почти невъзможно) при писането на политики да излязат от технологията, типологията. Когато се разработва дадена политика, а те са разработени от преди години, сега само се доусъвършенстват,(ако се проследят програмните бюджети от последните 5-6 години политиките по министерствата са едни и същи с леки модификации, но това самите указания от МФ и експертите не допускат. Първо се разработва прогноза за три години която се пренаписват като бюджет за всяка година. Много е важно кои субекти участват в политиката. Политиката по доходите от труд се различава от другите хоризонтални политики, че: първо тя се определя от бюджета само за държавните чиновници;

Второ; за една част от бюджетния сектор – учители, лекари има КТД и се определят само начални нива на заплати , а иначе в рамките на средствата според вътрешни нормативни документи, има и трета група търговски дружества са над 50 % държавно участие, които както се видя от въпросниците прилагат собствени правила за всеки сектор поотделно. Частния сектор е друга група, за който са задължителни само МРЗ и МОД от тук нататък се губи всякаква координация.

Поради тези причини всяка една работна група достига до задънена улица- ползват се различни данни и няма правила на които да се проведе стандартизиран диалог на основата на сравними бази от данни- всеки момент някой може да не се съгласи, без това да се обоснове, чисто субективно и по недеклариран интерес. В частта за национална политика по доходите трябва да има ангажимент и от социалните партньори преди да започне реализирането на дадена политика, като те да се съгласят с общи правила за водене на диалога и те да предоставят обективни данни за стойността на работната сила и други показатели формиращи доходите от труд.

Трябва да има разписани правила в работните групи с тристранно участие когато има страна(например)работодателски организации, а не един представител , как се процедира. В кои случай се уважава становището в кои не?

В програмния формат на бюджет пише да се разработи механизъм- има работна група, накрая не се разбираме, как се осъществява нито контрола нито оценката. Всичко рефлектира върху държавния служител който трябва да формира самостоятелно становище без необходимия консенсус. „

Обобщени отговори по министерства:

„МОН- Ние съгласуваме и наредбата за заплащане в средното образование само с МФ. Без това да се съгласува с МТСП което е водещо в координацията на тази политика”

„МИ- с министерствата не координираме –само с МФ за бюджетните , за търговските дружества имаме браншови съвети които участват на всички нива на КТД.”

„АГ- имаме яснота за горските стопанства, които са търговски дружества,

„МРРБ-за търговските дружества с над 50 на сто държавно участие имаме механизми на браншовите съвети”

Въпрос: 3. Как формулирате показателите за планиране и отчитане на резултатите от конкретните политики на вашето ведомство, свързани със създаване на нови работни места или с регламентиране на доходите от труд на изпълняващите политиката бенефициенти ? Как се изготвя специфичната политика

на Вашето ведомство по отношение на участието /пряко или косвено/ при формиране на доходи от труд за хората в сектора на политиката получаващи доходи от труд. Отговорите на този въпрос са изключително разнопосочни.

Първата група от експерти твърди, че те нямат отношение към доходите от труд в секторите за които разработват политиката. За тях доходите от труд са пазарни величини сравними само със статистически данни като средни работни заплати за отделен бранш или по икономически дейности и девет от позициите по длъжности за които обикновено има статистики.

Втората група, експерти признават влиянието на политиките и възможните регулации върху доходите от труд, но само в тесните граници на програмата в бюджета която финансира заетост на вторичния пазар на труда.

Третата група експерти, свързват политиката по доходи само с възнагражденията по програмите свързани не с администрираните средства до крайни бенефициенти, а със средствата по ведомствените разходи формиращи трудовото възнаграждение на администрацията управляваща програмата.

Голямото различие на тълкуване на въпроса и фактическото отхвърляне на възможност за координиране на обща политика по доходи в администрацията при правене на конкретните политики доказва, че е необходимо сериозна работа в процеса на преквалификация и обучение на администрацията при правене на общ алгоритъм за политика по доходите.

Обобщени отговори по министерства:

„МЗХ- За администрацията ЧР прилагат наредбите, за търговските дружества има собствена политика, която се определя от управителя на дружеството Министъра определя на управителя, а управителния съвет разработва правила за дружеството. Регулирането се извършва на база годишни финансови резултатите.

АГ – ние прилагаме наредбата за образуване на средствата за работна заплата за горските стопанства тримесечно и шестмесечно.

МОН за средното образование имаме система и КТД и наредба, за висшето те са автономни.

МИ- за търговските дружества прилагаме системата още от основната наредба, тези показатели ползваме Имам и различни форми на отчетане например програмния формат на бюджета по указания на МФ

МРРБ- за търговските дружества си прилагаме тримесечната справката и следим финансовите показатели по тримесечие.”

Въпрос № 4. „Има ли система за мониторинг и оценка на ефекта от политиките във Вашето ведомство, чрез която да се получава ясно структурирана обратна информация за приноса на конкретната политика в повишаване на жизнения стандарт или доходите от труд.”

Въпросът цели да се провери наличието на система за мониторинг на политиките и измерване на ефективността на политиките в краен ефект за целевите групи на политиката и главно по отношение на качество на живот, стандарт на живот и доходи от труд.

Извода е, че правила и система за мониторинг има, но тя не се прилага. Съществува преглед на показателите по бюджетните програми, които в годишния преглед на

политиките се публикуват. Мониторинг на изпълнението на политиките се прави по повод на отчета на програмния бюджет. Този мониторинг може да оцени крайният ефект на политиката за дадена целева група (социално слаби, наети на минимална работна заплата). Въпросът е, че политиката по доходите и жизнения стандарт се състои в : определяне на размера на МРЗ (а система за определянето няма, определянето е административен акт по внушение на политически кабинет без методика от задължителни показатели). Мониторинга в случая се разбира съвсем превратно, като измерване на промените чрез набор от статистически показатели в края на периода и изготвянето на анализи на база статистически данни. Твърденията в този вид мониторинг се изчерпват с потвърждаването, че сме приели ПМС за МРЗ, че СРЗ е нараствала с 2 лв.(пример) и сме направили 5 анализа.

Съществува и научноизследователски доклад и предложения за нова система за мониторинг но за сега тя не се прилага и не се работи по правилник за нейното приложение.

Обобщения от твърдения на експерти по министерства.

„МИ- ние си извършваме наблюдение за целите на МИ и при установяване на драстични несъответствия можем да се намесим

МРРБ- следим по справката правим отчети и информираме ресорния зам. министър
АГ –имаме системе на основата на наредбата

МОН-неправи мониторинг

МЗХ-не прави мониторинг , нужно според тях е да се засили контрола „

Въпрос: ”Съществува ли механизъм за въздействие върху доходите от труд на целевите групи които са обект на политиката на Вашето ведомство и отговаря ли регулацията на доходите от труд на официалната политика на МТСП за доходите от труд ? ”

Въпросът трябва да събере информация за мнението и действителното регулиране на доходите от съответното ведомство в сектора за който отговаря. Как се осъществява регулация на доходите или съответстваща нормативна база и практики.

Цитат от интервюто:

„Нашето ведомство въздейства единствено на целевата група „наети на МРЗ“ като се увеличава размера на МРЗ.

Независимо, че увеличението на МРЗ подлежи на консултации в Комисията по доходи и жизнено равнище към НСТС и в НСТС, през последните години тя е обект на критики от страна на социалните партньори и лост на правителството като параметър за повишаване на доходите от труд.”

МЗХ- на база годишни резултати се правят оценки на ръководителите,АГ- имаме развито браншов договаряне,МИ- по инициатива на министерството винаги вможе да има намеса, МРРБ- събираме информация тримесечно.

Въпрос: „Каква е Вашата представа за възможностите да се подобри хоризонталната политика по доходи с участието Ви в подобряване на регулацията на доходи от труд в обекта на ведомствената Ви политика ? „

Въпросът цели да се съберат нови предложение за подобряване на механизмите за регулация чрез програмите на министерствата за всяка конкретна политика променяща доходите от труд в сектора.

Отговор на директор на дирекция: „Как си го представям? Като хоризонтална политика си представям координиране на хоризонталната политика на две нива.

- На ниво министерства МТСП координира всички министерства, като на базата на годишните резултати на заплатите по отрасли министерствата правят доклад до МТСП, които съдържа анализ и препоръки за отделния сектор. МТСП прави обобщаващ доклад и го представя на ръководството и разглеждане в НСТС за очертаване на бъдещи насоки. Необходимо е осъвременяване на социалният диалог в тази посока. Може да се ползва добрата практика на механизма по договаряне на минималните осигурителни доходи по икономически дейности и групи професии. Експертите на МТСП, могат с информация и анализи да подпомагат постигането на споразумения между работодатели и синдикати и тези споразумения да наблюдават, анализират след това как се изпълняват. Сега след като има сключено споразумение, само контролните органи ако ги проверят могат да кажат как се спазва, но за целите на политиката по доходите е нужна по-гъвкава информация и координация за да може да се реагира на време. Все още хората се страхуват да казват истината, пазят си по този начин работното място, но ако се знае, че има да се дава информация, че някъде се следят тези неща изпълнението е по ефективно. Контролните органи нямат капацитета да проверяват на всякъде и всичко.

Отговор на въпросът: „*Какво е Вашето мнение за процесът на координация на политиката по доходите, като важна хоризонтална политика от страна на МТСП? Какво трябва да се подобри при формулиране на механизма за координация?*”

Необходимо е създаването на звено за координация на политиката по доходите от труд създадено с нормативен документи, на базата на който министерствата са длъжни да представят анализи, отчети и предложения. Липсата на механизъм за управление на хоризонталните политики пречи и за създаването на такива координационни структури.

Първо хоризонталните политики трябва да влязат като модел в програмното бюджетиране. По този начин министерствата, които отговарят за координирането и управлението на политиката, ще имат отговорност за управлението и за механизмите на управление.

В момента в Указанията на МФ за бюджетната прогноза в частта на политика по доходите е записано, че държавата ще провежда политика в съответствие с икономическите възможности на страната. Проблема с дисбаланси в заплащането, неравенство и ниски доходи остава анализаторите да го оценяват.

Управлението на доходите от труд е специфична управленска дейност, която е свързана от една страна с управлението на хора, от друга с управлението на финанси. Управлението на възнагражденията е свързано с разработване и изпълнение на стратегии и политики-в този аспект може да се разглежда като стратегическо управление на възнагражденията.⁸

⁸ Стефанов.Л., Управление на възнагражденията, София Консултинг, 2010г. с. 47

Има необходимост от приемането на Стратегически документ за механизъм за координация и изпълнението на политиката по доходите от труд. Ролята на отделните ведомства, социални партньори, координационно звено за цялостното наблюдение и координация при изпълнението.

Обобщения на отговорите по министерства :

- *„МОН- липсва координиране на национално ниво;*
- *АГ- липсва национален координационен механизъм;*
- *МИ – хубаво е да има. Сега нещата са някак си предопределени. Трябва механизъм за определяне на МРЗ, а не да се гледа в тавана както е сега.*
- *МЗХ- да не се делят нещата на държавни и частни всичко трябва да бъде на светло и да има строг контрол.*
- *МРРБ- за сега липсва, но трябва на национално ниво да има координация и ние понякога изпитваме нужда от това.”*

Въпросът е посветен на оценката на механизма за координация на сега съществуващата политика по доходи от страна на МТСП и естествено да се предизвика разговор за възможните позитивни предложения за развитие на този механизъм.

Въпрос: *„Какви конкретни нормативни документи ползвате при формиране на политиката която Вашето ведомство изпълнява ?”*

Отговор на държавен експерт : „Във ведомството политика по доходите е разписана в нормативните документи за заплащането на държавната администрация.

Целта на въпросът е да се провери /косвено/ ползват ли се нормативни документи свързани с регулация или наблюдение на доходите които формира конкретната ведомствена политика. Какви мерки има свързани с промяна на доходите и това отчита ли се като нормативно обезпечена дейност или е само субективна нагласа.

Промяната на доходите зависи от средствата от бюджета.

- *МИ- Правилника за упражняване на правата на държавата в предприятията,НСОРЗ, Бюджет, МРЗ МОД- синдикатите ни критикуват, че държавата нищо не прави, работодателите искат сами да се оправят в частта на доходите*
- *МОН- В сектор средно образование имаме и КТД и Наредба и браншово договаряне, делегирани бюджети- за висшето образование - съгласно ЗВО*
- *АГ за търговските дружества ползваме наредбата-тя е добра за администрацията пакета за държавните служители*
- *МЗХ- човешки ресурси ползват нормативни документи*
- *МРРБ - Правилника за упражняване на правата на държавата в предприятията,НСОРЗ, Бюджет, МРЗ МОД, закон за водите, закон за пътищата*

Видно е от отговорите , че дори експерти от длъжност „държавен експерт” говорят за хоризонталната политика по доходи от труд, като предмет на анализ от ведомствените дирекции по „Човешки ресурси”, подобно разминаване на смисъла на координация на политиката по доходи е за съжаление често срещано в практиката.

9. Отговори на въпрос : „Има ли конкретен механизъм или последователни процедури при формирането и координацията на политиката във Вашето ведомство и кои са те ?”

Въпросът цели да се провери до каква степен се познава това което ние наричаме „алгоритъм за правене на политики”.

Обобщени отговори по министерства:

- МЗХ – имаме вътрешен механизъм , които на базата на годишни финансови резултати се определя политиката по доходите в дружествата, за администрацията по наредбите на МС.
- МОН – опираме се на традициите и практиката, нямаме специален документ.
- МИ - Използваме практиката още от НОСРЗ, нямаме специален писан наръчник за работа.
- АГ- механизма на наредбата.
- МРРБ- ние си събираме информация и ползваме механизма на наредбата от 2006г. събираме тримесечана информация по справката с показателите от наредбата.

Вторият подход за изследване на становището на експертите за провеждане на голямо емпирично изследване за УАПП.

Начина на достигане до експертни оценки, като по горе предложихме е на експертите да се покаже разширен въпросник за стандартизирано интервю по темата за правене на публичната политика за доходи от труд. Първата цел е респондентите които са висши държавни служители, да потвърдят приетите показатели във въпросника, структурата на въпросника и да посочат най-ефективните методики за извадка, и анализ на данните. Втората изследователска цел е да потвърдят необходимостта от мащабно социологическо проучване на проблема като дадат свои предложения и формулират част от бъдещите емпирични индикатори на подобно изследване.

Необходимостта от по-конкретизиран въпросник с по голям експертен обхват е ясно доказана чрез провеждането на пробното изследване с девет по общи въпроса за практиката в управлението на политиката по доходи и други ведомствени политики.

Важно е за развитие на резултатите в практиката провеждането на предварително допитване за качеството на показателите в разширения въпросник, от самите бъдещи респонденти.

Предоставения въпросник за интервю включва 8 общи въпроса, които са развити в 14 конкретни въпроса и 5 подвъпроса .

Въпроси посветени на дейността на администрацията в изследователската програма

- Какви групи знания трябва да притежават експертите в правенето на политики?
- Каква част от дейността на експертите е необходимо да се алгоритмизира до равнище на писани технологии?
- Каква част от необходимите технологии са налични според експертите?
- Каква част от създадените, налични технологии са дело на държавните експерти ?
- Каква част от създадените технологии се познава от експертите?
- Каква част от писаните технологии се прилага от експертите ?
- Каква част от писаните технологии се счита от експертите за ефективна в тяхната работа?

1. Въпросник за стандартизирано интервю.

Структура на въпросника е съобразена с изискването да се създаде доверие към добронамереността на изследователя, да се осигури плавен преход между темите, условия за искрен отговор, да не се допуска политизиране на мнения в хода на отговарянето.

В тематично отношение, структура на въпросника включва следните основни въпроси: *14 основни въпроси с по 5 подвъпроса.*

1. Каква част от дейността на експертите е необходимо да се алгоритмизира до равнище на писани технологии? Отговорът на въпроса изисква няколко уточнения. Първо, понятието „дейност на експертите“ обхваща всички професионални групи дейности които те реализират във времето на изпълнението на своята трудова задача, като изключва голяма част от дейностите които те фактически извършват на работното си място. Умението да отделим и опишем в строга последователност необходимите и достатъчни действия за изпълнение на една трудова задача е важното първоначално условие за нейната алгоритмизация. Усилията в това направление са свързани с трудности произтичащи дори от такива крайни възможности при които самите експерти не винаги ясно осъзнават кои дейности са съществени, необходими и достатъчни за постигане на добро изпълнение. Много често се смесват и се считат за необходими дейности които не пряко обслужват изпълнението на задачата, или дейности които обслужват лични или непрофесионални цели. „Каква част“ е необходимо уточнение ,защото не става дума за 100% алгоритмизирана дейност, това по принцип е невъзможно, хората не са машини. Разбира се става дума за определена част от дейността, измерена не толкова в точни количествени и процентни характеристики, но качествено определена и свързана с характеристики които достигат до гаранция ,че изпълнението на дейността ще постигне един висок стандарт на ефективност. /Например написването на текст, свързан с определяне на целевата група на определена публична политика задължително трябва да включва данни достоверно събрани и описващи социалните характеристики на тази общност от хора. Събирането на емпирични данни е утвърдена процедура в социалните изследвания и тя трябва да е спазена като първоначално условие за писането на текста от експертите. Тоест наличието на емпирична информация събрана по обективен и достоверен начин е част от писаната технология за определяне на „целевата група“ на всяка публична политика/ Данните от НСИ не винаги могат да отговорят на потребностите на дадена целева група. Набирането на емпирична информация е от особено важно значение за написването на достоверен текст. Политиките в социалната област не са еднозначни и набора от индикатори, които да отразяват във висока степен достоверността е от особено значение и важност. Особено това е важно когато в работните групи по дадени социални политики участват и представители на НПО, липсата на достоверно събрани емпирични данни много често изкривява първоначалните намерения в писането на даден текст.

/Да се проследи по точно термина равнище/, „Равнище на писана технология“ е също уточнение което е важно, защото „равнищата“ на алгоритмизиране произтичат от характера на писаните правила, те могат да са свързани с норми на закони, наредби, правилници, инструкции, наръчници и т.н. Равнището на Закона, наредбата и

постановлението, е естествено по висок ранг на предписания и по ниска степен на конкретизация от равнището на правилници, инструкции и наръчници. Ако е спазена субординацията при създаване на по конкретния клас писани технологии работата по алгоритмизацията е завършена по отношение на първоначалните условия. Следва тяхното усвояване и прилагане от експертите.

Превръщане на тези основни понятия към писани емпирични индикатори и конкретни въпроси за събиране на първична информация за установяване на фактическото състояние на алгоритмизацията на дейността е сложна от методическо естество научноизследователска дейност. Опитът в това отношение ще създаде първия блок от въпроси във въпросниците за наблюдение, експертни оценки и дълбочинните интервюта.

Повечето от експертите /практически 42 отговорили положително/ подкрепят идеята за провеждане на стандартизирано интервю с 14 въпроса където основните цели са свързани и с развитието на методиката за регистрация, и конкретизиране на емпирични индикатори към основните въпроси. За въпроса свързан с ролята на експертите при създаване на писаните технологии позицията е разделена като почти половината /23 становища/ са свързани с неувереност или нежелание да бъдат автори на тези писани правила. Ролята на автори на УАПП се свързва с други „актьори в процеса на правене на политика” които не са в изпълнителната власт. Подобна нагласа е следствие на сега прилаганите практики да се възлагат на външни специалисти да пишат тези документи. Разпределението на тези отговори е в зависимост и от заеманата ръководна позиция. Естествено е повечето ръководители от ранг директори, началник отдели се припознават като автори на писани правила, но за съжаление това не е общо приета роля.

Бъдещата работа по подготовка на изследователска програма за експертна оценка трябва да обхване повече министерства, /практически всички на равнище директори и началник отдели/, за да може напълно представително да се изследва практиката на правене на политиките. Естествено финансирането на подобен мащабен проект е необходимо да се поеме от ОП „Добро управление”, която е програмата за развитие на реформата в държавния сектор за втория програмен период. Подобна цел има дефинирана в проекта на програмата и тя отговаря и на целите на новата „Стратегия за реформа на държавната администрация”.

Управленски алгоритъм за правене на политики за доходи от труд.

Отговора на шести въпрос от втората част на програмата за координацията вече ни даде възможност да ползваме резултатите на един национален проект където е създаден наръчник за правене на координация на политиката. Подобен опит трябва да се направи по повод създаване на наръчник за прилагане на УАПП по правене на политиката по доходи от труд.

Основата от която тръгва нашата изследователска програма е един проект за УАПП на националните политики за развитие.

„Проектът „Ефективност, целенасоченост и публичност при подготовката и изпълнението на политики за развитие и проекти с международно финансиране” се финансира от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансиране от

Европейския съюз чрез Европейски социален фонд и се осъществява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС и международните финансови институции” в администрацията на Министерски съвет.

Основната цел на проекта е подобряване на механизмите за междуинституционална координация на дейността на администрацията и познаването на международните финансови инструменти за синхронизиране на финансовите ресурси при разработване и провеждане на политики за развитие, включително при реализация на проекти с международно финансиране. Целта на проекта е постигната чрез разработената Стратегия за усъвършенстване на механизмите за координация на политиките за развитие въз основа на което е подготвен и „Наръчник : Процедури за координация на политики за развитие“ . Наръчникът е опит да се формулират именно действията на администрацията при правенето на политиките за развитие от национално до местно равнище. Без да навлизаме по същество в анализа и да търсим отговор на въпроса какво по точно се разбира под „политики за развитие“ ние приемаме, че тези политики и тяхното управление трябва да предполагат една добра основа за развитие и на политиката по доходи от труд.⁹ /всеки може да се запознае с текста на сайта

Политиката за доходи от труд е национално значима хоризонтална политика която изисква създаването на системно действащ алгоритъм за управление. Матрицата на алгоритъма която вече изградихме на основата на теоретичните и методологически предпоставки изисква да се развие чрез конкретните си компоненти.



„Ефективността на междуинституционалната координация зависи от механизмите за вътрешна комуникация и обмен между административните структури и техните звена. СУМПКР предвижда конкретни мерки за подобряване на механизмите за оперативна комуникация между административните звена, отговорни за разработването и администрирането на политиките.”

Ще цитираме още една от схемите на горепосочения проект с което ще поставим началото на изграждане на конкретните стъпки които трябва да следва

⁹ HTTP:// www.ispu.government.bg/

администрацията при въвеждането на УАПП в политиката по доходи. Цялото изследване на проблема до тук ясно показва, че ако трябва да се прилага системния подход в управлението, то първото условие е да се подсигурят адекватни писани технологии за управление. Първата стъпка в този „алгоритъм на управление на политиката“ трябва да бъде свързан с документи от компонент 1.1. в матрицата на УАПП. Документи които нашето изследва доказва че, не са налични по отношение на стратегическото планиране например липсва „Стратегия за политиката по доходи от труд“.

Отговора на това как да се създаде „Стратегия за политиката по доходи от труд“ ще постави началото на една поредица от практически ръководства за запълване на празнината от компоненти на матрицата.

Началото за подобни текстове е поставено както цитирахме по горе в работата „По време на изпълнението на проект ФАР BG-0103.01 “Стратегическо планиране и координация”¹⁰ Консорциумът “Sema-Agrer-ENA” и администрацията на Министерския съвет на Република България, бенефициент по проекта, постигнаха съгласие след приключването на проекта да бъдат изготвени и издадени три ръководства и един наръчник, които да се разпространят в българската администрация:

• **Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България;**

- **Ръководство за обществени консултации в България;**
- **Ръководство за оценка на въздействието в България;**
- **Наръчник за прилагане на мониторинг и оценка на политики и законодателство в България.**

Независимо, че подобни методически значими документи са създадени повече от десет години в българската администрация не се предприема опити те да се прилагат при стратегическото планиране и разработване на конкретни политики.

Нашето предложение е да се предприеме един първоначален експеримент със създаването на **Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политиката по доходи от труд** като създадем първоначален вариант на подобно ръководство и се предприеме обучени за неговото прилагане в администрацията, която пряко е свързана с въвеждането на политиката по доходи от труд.

Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политиката по доходи от труд. Пълния текст на това ръководство ще бъде резултат от самостоятелен проект, създаден от екип с представители от администрацията на тези ведомства които са включени в горе посочената схема за институционалните участници в политиката по доходи от труд. Нашата цел тук е да предоставим една обоснована емпирично структурирана представа за последователните стъпки при създаване на писан алгоритъм в стратегическото планиране и разработване на политиката за доходи от труд.

Първа част на ръководството:

1. Съгласуваност при стратегическото планиране на политиката за доходи от труд

¹⁰ ” © Проект за Стратегическо планиране и координация

Съгласуваност на действия на три нива.

1.1.1. Създадената правителствената програма за управление трябва задължително да има самостоятелна част за доходите от труд, съгласувана с политическите сили в парламента и обхващаща дълъг стратегически хоризонт от приоритети и мерки.

1.2. Съгласуване на приоритетите и мерките за доходите от труд със съществуващата нормативна база и конкретни мерки за нейното актуализиране. Шест месечен план за законодателна дейност в изпълнение на съгласуването с нормативната рамка.

1.2.1. Конкретната политика по доходи трябва да бъде възприета като първостепенен приоритет и съгласувана като хоризонтална политика с всички останали политики за развитие в програмата на правителството, като бъде възприета за водеща от всички секторни политики.

Втора част от ръководството

2. Политическа визия и стратегически план.

2.1. Ясната визия изразена в стратегически цели и приоритети, изисква да се формулират цели в политиката по доходи от рода на : „Повишаване на минималната работна заплата с 90% за период от три години, чрез повишаване на активността в социалния диалог и задължаване на работодателите да предоставят качествени показатели за цената на труда, както и достоверна информация за състоянието на инвестициите в условия на труда, качеството на работните места, повишаване на производителността чрез НРД.”

2.2. Създаване на „Досие за стратегическо планиране на политиката за доходи от труд”/ДСПДТ/

Основните групи от информация които трябва да включи минимум едно ДСПДТ.

2.2.1. Документ за политиката значи описание на всички крайни цели в ясно количествено и качествено описани социални резултати. Например повишаване на доходите на домакинствата с темп от 10 % над средния за последния пет годишен период .

2.2.2. Политиката винаги е свързана с финансови разходи и социална цена. Кой ще плати социалната цена и това винаги ли трябва да е за сметка на качеството на живот на домакинствата /както сочат статистиките за последните 25 години/. Необходимо е точен разчет на политиката в бюджета като ведомствен и администриран разход по бюджетни програми, както и разходите и цената която плащат социалните партньори и главно бизнеса. Създава се важна част от документа за политика - Финансово досие на политиката /разходи/ползи/.

2.2.3. Социална оценка на нагласите, очакванията, и капацитета на общественото мнение за приемане на промените.”Дошъл ли е момента за активни мерки в политиката за доходи от труд от страна на държавата?”. Нагласите и подкрепата на гражданите за политиката по доходи от труд трябва да бъде ясно измерена и заявена, като ангажимент на гражданското общество за промени в доходите. Създава се ясна комуникационна програма за връзки с обществеността като част от този документ.

2.2.4. Анализ на риска, като част от прогнозиране на следствията за активните мерки в политиката по доходи от труд от страна на държавата върху, безработицата, БВП, данъчните приходи, инфлацията, междуфирмената задлъжнялост и други

макроикономически показатели. Създаване на план за преодоляване на кризи и конфликти по отношение на прилагането на мерките от полбитиката за доходи от труд, като неразделна част от досието на политиката.

Досието на политиката за доходи от труд включва следната информация

Съдържание:

1. *Резюме* – в тази част /не повече от две страници/ се посочват общите мотиви, цели, срокове, и предложения за алтернативи за достигането на резултата от политиката по доходи от труд.

2. Предоставяне на водещи мотиви

Мотивите трябва да са ясно обосновани и да не допускат двойно тълкуване. Стратегическите промени в политиката по доходи могат лесно да бъдат мотивирани поради пълното отсъствие на стратегически документи на много правителства както и изключителното тежкото състояние на проблема с доходите в контекста на ЕС.

3. Определяне на всички категории адресати.

Политиката от мащаба на доходи от труд обхваща големи групи от населението и е необходимо ясна подходна стратификация при определяне на конкретните подгрупи и мерките които са специфично насочени към тях. Известна е статистиката за големият брой „работещи бедни“, и нарастващия неколкократно контингент на получаващите минимална работна заплата, както и практически „замразените“ заплати в много сектори на заплащане в бюджетната сфера, както и липсата на обвързка на минималните плащания и трансфери в социалните политики спрямо политиката за доходи от труд и .т.н.

4. Описание на очакваните резултати, /възможно е с варианти/.

Описанието на очакваните резултати от политиката също трябва да бъде диференцирано както по време, така и по обхват на категориите бенефициенти, така и по регионален принцип, и браншови принцип. Всичко това изисква един принципно различен анализ и обхват на социологически, статистически и икономически анализи който до сега никой от управляващите правителства не е правил. Доходите в номинално и реално изражения са много различни количествени величини, и те трябва да бъдат точно представени както по региони така и по браншове. Доходи и покупателна способност също са пряко свързани величини и тук всички прогнози трябва да бъдат в количествено измерими показатели, като методиката да е сравнима с Евростат и НСИ данните. Единствено с ясно описание на очакваните резултати една политика може да получи своята пълна легитимност сред населението и подкрепа за реформи.

5. Идентифициране на потенциални поддръжници, или лидери на реформата.

За политика от мащаба на първи национален приоритет, лидерите на реформата трябва да се идентифицират на високите равнища на управление не само в изпълнителната власт /Министър-председател, министър на труда и социалната политика, министър на финансите / но и на социалните партньори. Социалният диалог е основополагащ инструмент в областта на заплащането на труда. В съответствие с традициите и практиката всички въпроси касаещи жизненотравнищесе съгласуват и

са предмет на консултации в НСТС. Човешкият капитал и инвестициите в него не трябва да бъдат подценявани не само от правителство и синдикати, но най-вече от национално отговорните ръководители на бизнеса. Вътре в институциите и най-вече в администрацията е необходимо да се създаде „лоби“ за политиката на доходи от труд от водещи административни ръководители, директори и началник отдели които в хоризонтален план да създават стратегически организационни ресурси.

6. Идентифициране на пречките.

За политиката по доходи от труд, пречките са наистина многобройни и най-вече свързани с много трудното съчетаване на политическите и публични мерки за въздействие и съществуващия частен интерес, особено в браншове с ниска производителност и ниска норма на печалба. Криворазбраната икономическа либерализация води до „консервиране“ на политическите инструменти в много малък набор мерки и дейности на публичното управление. Практически първата и основна пречка до момента е липсата на желание за диалог по доходите от труд на най-високо равнище на воденето на социалния диалог в рамките на НСТС. Публичната политика за доходи трябва ясно да назовава пречките и да води борба с конкретните групи и представители на страните в диалога като дава публичност на техните доводи и търси широк обществен дебат, без да се страхува от криворазбран „неутралитет“ по отношение на тази същностна страна на социалния диалог.

7. Програма от мерки и дейности които трябва да бъдат одобрени и извършени.

Въвеждането на методологията на програмното бюджетиране и натрупаният опит при правене на бюджетни програми отдавна създава добри перспективи за ефективни методи на тактическо планиране. Важно е бюджетните програми да съответстват на размера на стратегическите цели. Обема и структурата на средствата в конкретния случай е от изключително значение. Ресурсите на Бюджета на МТСП е необходимо да се обърнат решително /над 40 % от бюджетната субсидия/ да се разпредели в ефективни програми за доходи от труд. Напълно недостатъчно е да се прикрива с действия за политика за заетост, която години наред показва съмнителна ефективност. Доходи се повишават чрез повишена производителност, чрез стимулиране на инвестициите за работещите в повишаване на капиталовата им стойност. Целта е намаляване на контингента на работещи бедни, които да създадат ефективна икономика и от там първична заетост.

8. Списък от подходи и ресурси /бюджет, персонал, информационни ресурси/.

„Става дума за предварителна оценка на ресурсите които трябва да бъдат интегрирани в контекста на програмното бюджетиране“. Това е най-важната част където администрацията може да развие своя потенциал да планира стратегически.

9. Проект за график на изпълнение.

Проектната методология е пряко свързана с времето като ресурс. Естествено е от изключително значение всички ресурси да се планират в мащаб, за единица време и цялата програма да има своето програмно време с начало и край с моменти на висок интензитет или с по-плавни времеви периоди за получаване на междинни и крайни резултати. Времеви график, за седмица, месец или година е ресурс който създава

голяма синергия на управлението и води до нетни печалби от хора и материални средства за реализиране на целите.

10. Задаване на показатели за изпълнение.

Показателите и тяхната системна обвързаност по вертикала и хоризонтала е едно от слабите места в управлението на политиките на българската администрация. Липсват цели подсистеми от показатели за мониторинг или оценка на политиката. Плановите показатели също не се създават на системен принцип. Един планов показател трябва да има своите асни форми на стратегическо, тактическо и оперативно равнище на управление.

11. Задание на координатор на проекта.

Координатор на проекта трябва да бъде директор на главна дирекция „Доходи от труд” в МТСП, с преки пълномощия към Националния координационен център на политиката по доходи и дирекция Бюджет на МФ. Неговата роля е да ръководи проекта с широка мрежа от работни групи както вътрешноведомствени, така и междуведомствени, така и включващи многозаинтересовани страни, като ползва и готови органи за социален и граждански диалог като НСТС и Икономически и социален съвет, за което е необходимо да се планира целеви ресурс, в подпрограма за управление на политиката.

Трета част на ръководството

Разработване на политиката

„Разработването на политиката като част от цикъла на секторните политики се състои в преобразуване на ДОСИЕ за стратегическо планиране в окончателни документи по политиката и съответните актове, чрез един повтарящ се процес, основаващ се на резултатите от срещите, и дейностите на работните групи в съответствие с характеристиките на проекта” ***Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България;***”

Разработването на политиката за доходи от труд изисква да се спазват следните групи дейности:

1. Оценка на наличните ресурси.
2. Обезпечаване на финансовите ресурси.
3. Обезпечаване на човешките ресурси и административни структури.
4. Вътрешна и междуведомствена координация

В настоящия вариант за проект на ръководство за правене на политика /УАПП/ ще се спрем на конкретните стъпки от осигуряването на вътрешната и междуведомствена координация.

Система за междуинституционална координация на политиката за доходи от труд. Първата стъпка е да изградим модел на системата за координация на политиката

Координацията е вътрешно административен процес, основан на ясна система от процедури, осигуряваща постигането на консенсус (между държавните органи и в рамките на административната система) по отношение на целите и подходите, както и взаимно допълване на резултатите при планирането и провеждането на политиките.

В зависимост от обхвата, формите за координация са:

- вътрешно-институционална координация – координация, осъществявана в рамките на административната структура, която администрира политиките за развитие, включени в правомощията на съответния орган на изпълнителната власт;
- междуинституционалната координация – координация между Министерството на труда и администрация



Стъпка първа

Определяне на координатор на проекта и проектен екип.

Създаването на УАПП е следствие от разработване на редица проекти като първия от тях е свързан с ръководството за стратегическо планиране.

Профила на координатора е свързан с висшия административен мениджмънт, което по длъжностна характеристика изисква това да е Директор на дирекция, като в този случай това е проектираната Главна дирекция за доходи от труд в министерство на труда и социалната политика. Екипа се формира след като е уточнен координатора, от самия него и се консултира с ръководството най-малко с ресорен зам. министър и министър на МТСП. Екипа е от администрацията на ведомството като има представител от националния координационен център и министерство на финансите. Ролите и отговорностите на различните участници са разписани.

Стъпка втора

Разработване на проекта

Действия :

1. Координатора на проекта изпраща Досието за стратегическо планиране на членовете на екипа и в едноседмичен срок свиква на първо заседание екипа по проекта.
2. Координаторът разработва и разпространява протоколи от заседанието до окончателното разработване на приет с консенсус проект за текст.
3. Координаторът организира заседанията на екипа и води дискусиите по текста на проекта. Съществуващите разногласие се обсъждат и протоколират като се дава възможност в две поредни заседания да се обсъдят и премахнат съществени те различия в позициите. Възможно е да се подготви докладна до Главния секретар и да се опишат различията за становище на политическия кабинет на Министъра по показатели или мерки на политиката по доходи от труд.
4. Работат на екипа е да попълва досието на проекта и да изработи вариант на акта, който ще се съгласува и приеме от по висшите ръководни позиции.

Стъпка трета

Предоставянето на проекта

1. Резултата от работата на екипа е подготовка на завършен вариант на стратегически документ /стратегия или национален план/ за реализиране на политиката по доходи от труд. Текста се предоставя за одобрение от висшестоящото ръководство чрез Главния секретар на МТСП.
2. Проектът на стратегия се изпраща в националния координационен център за междуведомствена координация, както и за вътрешно ведомствена координация.

Стъпка четвърта

Определяне на междуведомствена работна група

Заедно с координатора на проекта и ръководителя на координационния център се подготвя междуведомствена работна група.

Стъпка пета

Окончателно приемане на проекта за документ

Създаването на един стратегически документ за политика поставя началото на процеса на неговото внедряване в публичното управление. Следва преминаване през четири от следващите фази на управленския цикъл – прилагане /мониторинг, контрол и оценка на изпълнението.

Важно е да посочим, че фазата на прилагане на стратегията преминава не само през стратегическия цикъл, но действително една стратегия се счита за осъществена, когато се премине през цялата матрица от компоненти на УАПП.

Заключение

Изследователската задача която си поставихме в началото на нашето изследване дефинирахме като „докторска теза” и я разделихме на четири основни части и сега убедено можем да твърдим, че събрания емпиричен материал и направените анализи доказват всички основни допускания в нашата теза.

Основното доказателство е свързано с един особен поглед на „наблюдателя“ в постмодерната методологическа перспектива. Наблюдателят е вътрешен на системата / инсайдр/, човек който вижда проблема на управление на политиката от страна на една основна част от нейния субект - публичната администрация. Втората особеност на гледната точка е в прилагането на предметните системни знания в науката за публичното управление и по специално теориите за правене на публични политики в нейния постмодерен вариант, като това е гледната точка на *експерта изследовател*.

Именно „въоръжени“ с тези методологически инструменти ние постигнахме главния изследователски резултат в нашия анализ, че за подобряване на ефективността в управлението на публичните политики, а необходимо създаването на нов *управленски алгоритъм за правене на политики/УАПП/*. Основното допускане в изследователската теза, е че съществува едно конкретно управленско средство, което може да подобри ефективността на работата на администрацията в изключително важната и роля на съубект на правенето на политика и това е именно подобряване на системността в създаване и прилагане на управленските правила. Термина с който заменихме всичко свързано с тази нова системна роля на администрацията е *„нов управленски алгоритъм за правене на политика“/УАПП/* и това е едно посъщество иновативно допускане, което намира ясно потвърждение в нашия анализ.

Първата задача изисква доказателства, че: *„Проблемът с ниските доходи от труд в социален аспект е ключов и определящ за бедността, ниския социален стандарт, и неразвитата икономическа среда на стопанския живот.“*

За доказателство на това твърдение използвахме данни от оригинални емпирични социологически изследвания, които по безпорен начин доказват връзката на доходите от труд и бедността, като обект за изследване беше браншовото и регионално разпределение на „работещите бедни“ . Обема на анализа може да се види подробно в приложение 1.1. и 1.2. където са приложени докладът от изследването и таблиците и графиките които имат обем от над 150 стр. които естествено можем да посочим само в приложение в електронен формат. Подкрепа на доказателствата са приложени и предишни изследователски доклади по темата в приложение 1.3.

Втората задача, е че *„Проблемът с ниските доходи от труд в икономическо отношение отразява главното капиталово противоречие на съвременния стопански живот в България, а именно системното обезценяването на човешкия капитал.“*

Макроикономическия анализ на ситуацията в България сравнена с останалите страни от ЕС и главно със страните в преход показва, че има съществена деформация на оценката на капитала и свързаните с това механизми на „скрита икономика“ /черна и сива/, които буквално обезстойностяват стоката работна сила. Характера на прехода към „пазарна икономика“ се деформира като преход към „сива икономика“. Проблемите главно са от извън икономически характер в еволюцията на пазара на труда и поради това достигаме до изследване на съществените причини, които са в управленската сфера.

Третата изследователска задача, фокусира нашите изследователски усилия към ситуацията на публичното управление, където /ако се абстрахираме от политологическия аспект на анализа/ е необходимо да се завърши в кратки срокове дълго планираната реформа на държавната администрация.

Проблемът с ниските доходи от труд в управленски аспект е липса на стратегически управленски документи, визия и управленска воля в публичната власт той да бъде поставен на централно място в държавната политика над който да се гради цялата социална роля на държавата.

Изследователската задача в управленски технологичен аспект пряко произтича от ролята на администрацията да създава и спазва рационалните правила на управление, достатъчно добре развити в съвременните постмодерни държави.

Решаването на управленската задача ние свързахме с еволюцията на публичната политика за доходи и направихме нашия оригинален анализ на политиката за последните 25 години. Анализът в историческа перспектива на политиката по доходи безпорно доказва тезата за възможности за нейното ефективно подобряване, чрез създаване на системен алгоритъм за взимане на управленски решения.

Всички твърдения от първи компонент на докторската теза се анализират и доказват в първа глава. Чрез доказателствата приведени в първа глава ние изпълнихме първите две основни компонента на докторската си теза.

Втория компонент на докторската теза са твърдения за характеристиките на управленския модел на публичната система за управление на политиките по доходите от труд, неговата вътрешна структура и значимост на определени компоненти по отношение на ефективността на публичните политики. Моделът на системата за управление включва хоризонтални и вертикални връзки между всички институционални участници в процеса на управление на политиките за които ние изграждаме редица конкретни твърдения. Основното твърдение е, че моделът трябва да бъде системно описан и развиван в контекста на неговите статични и динамични характеристики, така и в неговите предметни институционализирани компоненти и неговите действени и функционални характеристики в поведенчески план. За сега не е изградена и не се развива в управленската теория и практика представата за системността на този модел и неговата ключова роля за успеха на политиките. Практически съществуващия в момента УАПП е несистемен, хаотичен с много силно подценена роля на неговия основен субект – държавния експерт.

Моделът на правене на политики и неговата част- управленския алгоритъм за правене на политики./УАПП/ подробно анализираме във втора глава на докторската работа.

Третия компонент на докторската теза са група твърдения свързани с характера и ролята на научноизследователският обект на нашето изследване – управленския алгоритъм за правене на политики /УАПП/. Твърдението в третия компонент на докторската теза е в значителната роля на субекта на УАПП, каквито са експертите от държавната администрация. Ролята на администрацията, нейния управленски капацитет, възможността едновременно да бъде реализатор и творец на УАПП са в центъра на доказателствата за ефективността на публичната политика. Нашето основно твърдение е, че ролята на администрацията се подценява в управленско отношение и поради това вече няколко стратегии за реформа в държавната администрация не се изпълняват ефективно.

Необходимостта от управление на политиката по доходите от труд изисква непрекъснато наблюдение, оценка мониторинг, както и готовност за адекватни реакции на променящата се среда и условия.

Втора глава има за основна задача да конструира в контекста на системните предметни знания на науката за публичното управление *теоретичния модел на УАПП*.

Конкретния обект на анализ е именно УАПП със своите специфични и системни характеристики. УАПП е особена конструкция на управленско системно средство получено от пресечната точка на два процеса - единия е вертикален, свързан с равнищата на управленската система от стратегическо до оперативно, а другия хоризонтален разкриващ петте фази на управленския цикъл за всяко от трите равнища. Така получените 15 компонента системно свързани в матрица от вертикални и хоризонтални връзки разкрива не само теоретическата сложност, но и практическия обем от работа по създаване на система от правила структурирана около изпълнението на всеки отделен компонент на матрицата.

Същността на УАПП е свързана с процесите на вътрешна комуникация в системите за публичното управление. Родовото понятие е процесът на управленска комуникация в аспекта на своята „алгоритмизация“.

Приноси в дисертационния труд.

Научните приноси можем да разделим на четири основни категории в контекста научната система от знания.

- Приноси от теоретичен характер.
- Приноси от методологически характер.
- Приноси от методически характер.
- Приноси от приложен, управленски характер.

Принос в теоретично отношение е разбирането на системния характер на проблемът за ниските доходи от труд и неговите социални,икономически и управленски характеристики, това което липсва сега на теоретичните изследвания е системен анализ към проблема за доходите от труд. Теоретичен принос е дефинирането на самият модел на публична политика и неговата управленска същност алгоритъмът за управление . Оригинална е тезата за матрицата на алгоритъма, която има важна теоретична стойност при систематизиране на знанието в неговата изследователска програма. Теоретичен принос е дефинирането на предметените и дейностни характеристики на алгоритъма, като социален артефакт имащ своята субстратна, пространствена,статична характеристика и своята действена, комуникационна, времева характеристика.

Приносите в методологичен характер са главно в дефинирането на постмодерната методология в социалните изследвания и възможността да се видят важни характеристики на субекта на алгоритъма за управление на политиката в неговите две страни като изследовател и практик. Гледната точка на субекта, на наблюдателя в изследователския процес и гледната точка на практика съчетани в една личност на експерта е важен методологически извод в контекста на постмодернизма, който очертава възможността да се признае ролята на държавния експерт в процеса на правенето на политиката.

Методическите приноси откриваме в богато структурираната на изследователски методики изследователска програма. Сложността на обекта за изследване привлича голям и системно обвързан методически арсенал от изследователски средства. Съчетаването на наблюдението, документалния анализ, с интервюта и експериментиране с управленски технологии е един респектиращ набор от изследователски средства. Направен е пълен набор от индикатори за основните фази на

реализиране на алгоритъма. Част от тези индикатори са конкретно тествани на терен чрез две документални и едно емпирично изследване с методиката на структурирано интервю. Структуриран е и въпросник за бъдещо национално представително изследване на УАПП за който експертната оценка е положителна.

Практически управленски приноси на дисертационния труд се свързват с няколко аспекта на разработката. Първо чрез документален анализ на създадените писани управленски технологии ясно се доказва липсата на стратегии и стратегически концепции и национални планове за реализиране на политиката по доходи от труд. Пряка констатация за липсващи методически и нормативни документи и при други компоненти на алгоритъма ще даде възможност на висшите държавни звена в правенето на публичните политики да съсредоточат своята работа, като особено практически ценна е препоръката да се създаде система за оценка на ефективността на политиката. Аналитични ресурси и система за оценка липсва напълно, а това е основен етап от цикъла на управление на всяка политика гарантиращо нейното постъпателно развитие. Важно практическо следствие от дисертационния труд е извода за подобряване на социалния диалог в направление на достигане до обективен механизъм за участие на страните на национално равнище /НСТС/ и на регионално браншово договаряне.

Списък на публикациите по темата на дисертационния труд

1. Политиката по доходите от труд – част от социалната политика и основно средство за подобряване на качеството на живот и фактор за намаляване на бедността в България - *Списание "Информационен бюлетин по труда", 2014 г., кн. 11*
2. Заплащането в Европа през XXI век - дискусии на европейско равнище за диспропорциите в заплащането и механизмите за определяне на минималната работна заплата-Списание "Информационен бюлетин по труда", 2014 г., кн. 08
3. Политика по доходите от труд –част от социалната политика и основно средство за подобряване качеството на живот и намаляване на бедността в България *Сборник докторантски трудове ДАСУН- част втора 2014г.;*
4. Заплащането в Европа през XXIVек-дискусии на европейско равнище за диспропорциите в заплащането и механизмите за определяне на минималната работна заплата- *Бюлетин по труда бр.8, 2014 г.*
5. Ретроспективен анализ на системите за управление и нуждата от координиране на политиката в областта на доходите от труд, *Сборник докторантски трудове ДАСУН-част първа 2013г.*

Изброените до тук са малка част от общо над 40 публикации в специализирани издания по заплащането на труда. Участие в научни и изследователски разработки в сферата на механизмите на доходите от труд в реалния и публичния сектори.

Приложенията към текста са в електронен вариант поради големия обем