

Водещ доклад на Групата на Световната банка

ДОКЛАД ЗА СВЕТОВНОТО РАЗВИТИЕ

2019

# ПРОМЕНЯЩАТА СЕ ПРИРОДА НА РАБОТАТА



WORLD BANK GROUP

Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized  
Public Disclosure Authorized



Водещ доклад на Групата на Световната банка  
*ПРОМЕНЯЩАТА СЕ ПРИРОДА НА РАБОТАТА*



Водещ доклад на Групата на Световната банка

# **ПРОМЕНЯЩАТА СЕ ПРИРОДА НА РАБОТАТА**

ДОКЛАД ЗА СВЕТОВНОТО РАЗВИТИЕ 2019

© 2019 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Telephone: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Some rights reserved

1 2 3 4 21 20 19 18

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries. Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

### Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

**Attribution**—Please cite the work as follows: World Bank. 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Translations**—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.*

**Adaptations**—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by the World Bank.*

**Third-party content**—The World Bank does not necessarily own each component of the content contained within the work. The World Bank therefore does not warrant that the use of any third-party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Cover art:** Diego Rivera, *The Making of a Fresco Showing the Building of a City*, 1931, fresco, 271 by 357 inches, gift of William Gerstle. Image Copyright © San Francisco Art Institute. Used with permission; further permission required for reuse.

**Cover design:** Weight Creative, Vancouver, British Columbia, Canada.

**Interior design:** Debra Naylor, Naylor Design, Inc., Washington, DC.

# Съдържание

<b>Резюме</b> .....	<b>7</b>
Промени в природата на работата .....	13
Какво могат да направят правителствата? .....	18
Как е организиран този доклад .....	21
<b>1. Променящата се природа на работата</b> .....	<b>27</b>
Технологиите създават работни места .....	30
Как се променя работата .....	34
Елементарен модел на променящата се работа .....	41
<b>2. Променящата се природа на фирмите</b> .....	<b>51</b>
Фирмите суперзвезди .....	54
Конкурентни пазари .....	58
Избягване на данъци .....	61
<b>3. Изграждане на човешки капитал</b> .....	<b>69</b>
Защо правителствата трябва да се намесват .....	73
Защо измерванията помагат .....	75
Проектът човешки капитал .....	78
<b>4. Учене през целия живот</b> .....	<b>93</b>
Учене в ранното детство .....	98
Висше образование .....	103
Ученето в зряла възраст извън работното място .....	109
<b>5. Възвръщаемост на труда</b> .....	<b>121</b>
Сива икономика .....	124
Работещи жени .....	127
Работа в селското стопанство .....	132
<b>6. Засилване на социалната защита</b> .....	<b>141</b>
Социална защита .....	144
Социално осигуряване .....	151
Трудови разпоредби .....	155

<b>7. Идеи за социално включване .....</b>	<b>165</b>
Глобален „Нов курс“ .....	167
Създаване на нов обществен договор .....	170
Финансиране на социалното включване .....	175



Резюме

Никога не е имало време, когато човечеството да не се е страхувало от това докъде може да доведе талантът му за иновации. През XIX век Карл Маркс се притесняваше, че „машините не просто действат като превъзходящ конкурент на работника, във всеки момент са на път да го направят излишен. Но те са и най-мощното оръжие за потискане на стачките“.<sup>1</sup> Джон Мейнард Кейнс предупреди през 1930 г. за повсеместна безработица, произтичаща от технологиите.<sup>2</sup> И въпреки това иновациите са трансформирали стандарта на живот. Средната продължителност на живота се е повишила; основните здравни грижи и образование са широко достъпни; и повечето хора виждат, че доходите им нарастват.

Според едно скорошно проучване на „Евробарометър“ три четвърти от гражданите на Европейския съюз, световната суперсила в категорията „начин на живот“, вярват, че работното място печели от технологиите. Две трети от тях твърдят, че технологиите ще бъдат от полза за обществото и ще подобрят качеството им на живот още повече (фигура О.1).

Въпреки този оптимизъм, опасенията за бъдещето остават. Хората, живеещи в напредналите икономики, са загрижени от голямото въздействие на технологиите върху заетостта. Те поддържат мнението, че нарастващото неравенство, съчетано с появата на „гиг икономиката“ (в която фирмите се договарят с независими работници за краткосрочни ангажименти), насърчава „състезание към дъното“ при условията на труд.

Този тревожен сценарий обаче е в крайна сметка неоснователен. Вярно е, че в някои развити икономики и страни със средни доходи производствени работни места отстъпват на автоматизацията. Работниците, които извършват рутинни задачи, които са „кодифицируеми“, са най-уязвими към замяна. И все пак технологиите предоставят възможности за създаване на нови работни места, повишаване на производителността и предоставяне на ефективни обществени услуги. Чрез иновации технологията генерира нови сектори и нови задачи.

Някои характеристики на настоящата вълна на технологичния прогрес са забележителни. Цифровите технологии позволяват на фирмите да се увеличават или намаляват бързо, размивайки границите на фирмите и оспорвайки традиционните модели на производство. Новите бизнес модели – фирми за цифрови платформи – се развиват от местни стартиращи предприятия до глобални бегемоти\*, често с малко служители или материални активи (фигура О.2). Тази нова индустриална организация поставя въпроси за политиките в областта на неприкосновеността на личния живот, конкуренцията и данъчното облагане. Способността на

---

\* Мултинационални монополни компании. – Б. пр.

правителствата да събират приходи е ограничена от виртуалната природа на производствените активи.

### ФИГУРА О.1. Респондентите смятат, че технологиите подобряват европейската икономика, общество и качество на живот



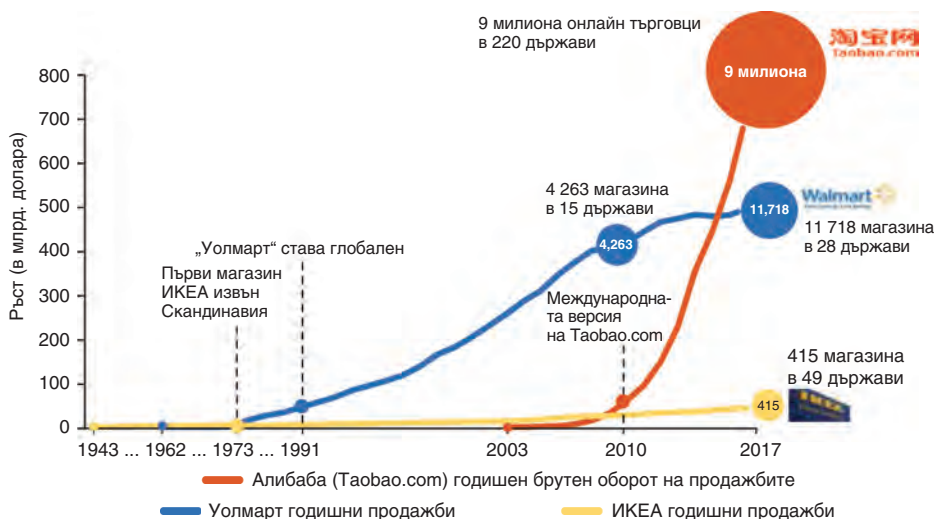
Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, базиран на Специален Евробарометър 460, „Нагласи към въздействието на цифровизацията и автоматизацията върху ежедневиия живот“, въпрос 1, Европейска комисия, 2017.

Възходът на платформените пазари позволява ефектите на технологиите да достигнат до повече хора по-бързо от всякога. Физическите лица и фирмите се нуждаят само от широколентова връзка за търговия със стоки и услуги на онлайн платформи. Този мащаб от виртуалност носи икономически възможности за милиони хора, които не живеят в индустриализирани страни или дори в индустриални зони.<sup>3</sup> Променящото се търсене на умения достига до същите хора. Автоматизацията повишава премията за когнитивни умения от висок порядък в напредналите и нововъзникващите икономики.

Инвестирането в човешки капитал е задължително, ако искате да се възползвате максимално от тази развиваща се икономическа възможност. Три вида умения са все по-важни на трудовите пазари: усъвършенствани когнитивни умения като комплексно решаване на проблеми, социално-поведенчески умения като работа в екип и комбинации от умения, които предполагат адаптивност, като например умение за ра-

ционално разсъждаване и самоналагане на ефективност. Изграждането на тези умения изисква силни основи на човешкия капитал и учене през целия живот.

### ФИГУРА 0.2. Последните технологични постижения ускоряват растежа на фирмите



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, базиран на годишните доклади на Walmart; Statista.com; IKEA.com; NetEase.com.

Така основите на човешкия капитал, създадени в ранна детска възраст, стават по-важни. Въпреки това правителствата в развиващите се страни не отдават нужното значение на ранното детско развитие, а резултатите за човешкия капитал от основното образование са под оптималните. Новият индекс на човешкия капитал на Световната банка, представен за първи път в това проучване, подчертава връзката между инвестициите в здравеопазването и образованието и производителността на бъдещите работници. Например изкачването от 25-и на 75-ия перцентил на индекса води до допълнителен годишен ръст от 1,4% в продължение на 50 години.

Създаването на официални работни места е най-добрата политика, според програмата за достойни условия на труд на Международната организация на труда, за пълно възползване от предимствата на технологичните промени. В много от развиващите се страни повечето работници продължават да работят на места с ниска производителност на труда,

често в сивия сектор с ограничен достъп до технологии. Липсата на качествени работни места в частния сектор оставя талантиливи млади хора с ограничен достъп до наемане на работа на заплата. Висококвалифицираните висшисти в момента съставляват почти 30% от безработните в Близкия изток и Северна Африка. По-добрите възможности за обучение на възрастни дават възможност на онези, които са напуснали училище, да се преквалифицират в съответствие с променящите се изисквания на пазара на труда.

Необходими са и инвестиции в инфраструктура. Най-очевидни са инвестициите в достъп до интернет за хора в развиващите се страни, които остават несвързани. Също толкова важни са повече инвестиции в пътната, пристанищната и общинската инфраструктура, на които фирмите, правителствата и индивидите разчитат, за да използват технологиите в пълния им потенциал.

Приспособяването към следващата вълна от работни места изисква социална защита. Осем от 10 души в развиващите се страни не получават социално подпомагане, а 6 от 10 души работят в сивия сектор, без осигуряване.

Дори и в развитите икономики застрахователният модел, базиран на работната заплата, е все по-атакуван от работните споразумения извън стандартните трудови договори. Какви са новите начини на защита за хората? Социален минимум, който осигурява подкрепа независимо от заетостта. Този модел, включващ задължително и доброволно социално осигуряване, може да достигне до много повече хора.

Социалната защита може да бъде засилена чрез разширяване на цялостния обхват, което дава предимство на най-нуждаещите се хора в обществото. Поставянето на здравните работници в общността на държавни заплати е стъпка в правилната посока. Безусловен базов доход е друга възможност, но тя е неизпитана и фискално непосилна за нововъзникващите икономики. Засилените системи за социално подпомагане и застраховане биха намалили тежестта на управлението на риска върху трудовото законодателство. Тъй като хората стават по-добре защитени чрез такива системи, регулирането на труда би могло, където е уместно, да бъде по-балансирано, за да се улесни движението между различни работни места.

За да могат обществата да се възползват от потенциала, който технологиите предлагат, те ще се нуждаят от нов социален договор, съсредоточен върху по-големи инвестиции в човешки капитал и постепенно осигурявайки универсална социална защита (фигура О.3). Въпреки това социалното включване изисква фискално пространство,

а много развиващи се страни не разполагат с финанси поради неадекватни данъчни основи, големи неформални сектори и неефективно администриране.

И все пак има много възможности за подобрене – например чрез по-добро събиране на данъци върху имуществото в градските общини или въвеждане на акциз върху захарта или тютюна. Последните също биха имали преки ползи за здравето. Налагането на косвени данъци, реформирането на субсидиите и намаляването на избягването на данъци от глобалните корпорации, особено сред новите платформи, са други възможни източници на финансиране. Всъщност традиционната структура на световния данъчен ред предоставя възможности на мултинационалните корпорации за ерозия на данъчната основа или пренасочване на печалбата, т.е. някои фирми разпределят повече печалба към свои свързани фирми, регистрирани в страни с нулев или много нисък данък печалба, без значение колко малко бизнес се прави там. Според някои оценки средно 50% от общия доход на мултинационалните компании се отчита в юрисдикции с ефективна данъчна ставка под 5%.<sup>4</sup>

### ФИГУРА О.3. В отговор на променящата се природа на работата



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

Развиващите се икономики преживяват технологичен преход, който води до промяна в природата на работата. Каквото и да е бъдещето, инвестициите в човешкия капитал са политики без негативи, които подготвят хората за предстоящите предизвикателства.

## Промени в природата на работата

Няколко стилизирани факти оформят дискусиата за променящата се природа на работата. Само някои от тях обаче са точни в контекста на развиващите се икономики.

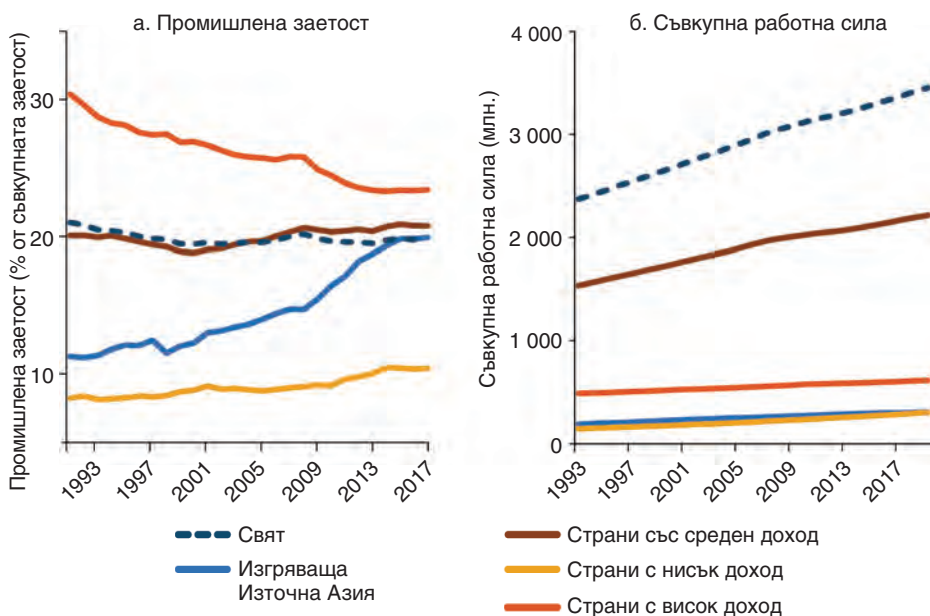
Първо, технологиите размиват границите на фирмата, както е видно от възхода на платформените пазари. Използвайки дигитални технологии, предприемачите създават глобални фирми, използващи платформи, които се различават от традиционния производствен процес, при който съставните ресурси се предоставят в единия край, а продукцията – в другия. Компаниите платформи често генерират стойност чрез създаване на мрежов ефект, който свързва клиентите, производителите и доставчиците, като същевременно улеснява взаимодействията в многостранен модел.

В сравнение с традиционните компании, цифровите платформи се увеличават по-бързо и с по-ниски разходи. Шведската компания ИКЕА, основана през 1943 г., изчаква почти 30 години, преди да започне да се разширява в Европа. След повече от седем десетилетия тя постигна глобални годишни приходи от продажби от 42 млрд. долара. Използвайки дигитални технологии, китайският конгломерат „Alibaba“ успя да достигне до 1 милион потребители за две години и да натрупа повече от 9 милиона онлайн търговци и годишни продажби от 700 млрд. долара за 15 години. Междувременно платформените предприятия се увеличават във всяка страна – като Flipkart в Индия и Jumia в Нигерия. В световен мащаб интегрираните виртуални пазари поставят нови политически предизвикателства в областта на неприкосновеността на личния живот, конкуренцията и данъчното облагане.

Второ, технологиите променят уменията, необходими за работа. Търсенето на по-елементарни умения, които могат да бъдат заменени от технологиите, намалява. В същото време нараства търсенето на високи когнитивни умения, социално-поведенчески умения и комбинации от умения, свързани с по-голяма адаптивност. Вече очевиден в развитите страни, този модел започва да се появява и в някои развиващи се страни. В Боливия делът на заетостта в професии с висока квалифика-

ция се е увеличил с 8 процентни пункта от 2000 до 2014 г. В Етиопия това увеличение е 13 процентни пункта. Тези промени се проявяват не само чрез нови работни места, които заменят старите работни места, но и чрез променящите се характеристики на уменията, необходими за съществуващите работни места.

**ФИГУРА О.4. Индуриалните работни места намаляват на Запад и се увеличават на Изток, но съвкупната работна сила се увеличава по целия свят.**



*Източник:* екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, базиран на Индикаторите за световно развитие на Световната банка (база данни).

*Бележка:* „Изгряваща Източна Азия“ включва Камбоджа, Индонезия, Лаоската народна демократична република, Монголия, Мианмар, Филипините, Тайланд и Виетнам.

Трето, идеята, че роботите ще заменят работниците, е болезнена. Въпреки това заплахата за работните места от технологиите е преувеличена – и историята многократно е преподавала този урок. Данните за глобалните работни места в промишлеността просто не потвърждават тези опасения. Развитите икономики свиха работните места в промишлеността, но нарастването на индустриалния сектор в Източна Азия компенсират и надхвърля тази загуба (фигура О.4).



Намаляването на заетостта в промишлеността в много икономики с високи доходи през последните две десетилетия е добре проучена тенденция. Португалия, Сингапур и Испания са сред страните, в които делът на индустриалната заетост е спаднал с 10%, или повече от 1991 г. насам. Тази промяна отразява промяната в заетостта от производството към услугите. От друга страна, делът на заетостта в промишлеността, предимно производството, остава стабилен в останалия свят. В страните с ниски доходи делът на общата работна сила, работеща в промишлеността от 1991 до 2017 г., е постоянен, около 10%. Положението беше стабилно и в страните със средни към високи доходи – около 23%. Страните с ниски към средни доходи преживяват увеличение на дела на работната сила в промишления сектор през същия период, от 16% през 1991 г. до 19% през 2017 г. Това увеличение може да произтича от взаимодействието на отворената търговия и нарастващите доходи, което генерира повече търсене на стоки, услуги и технологии.

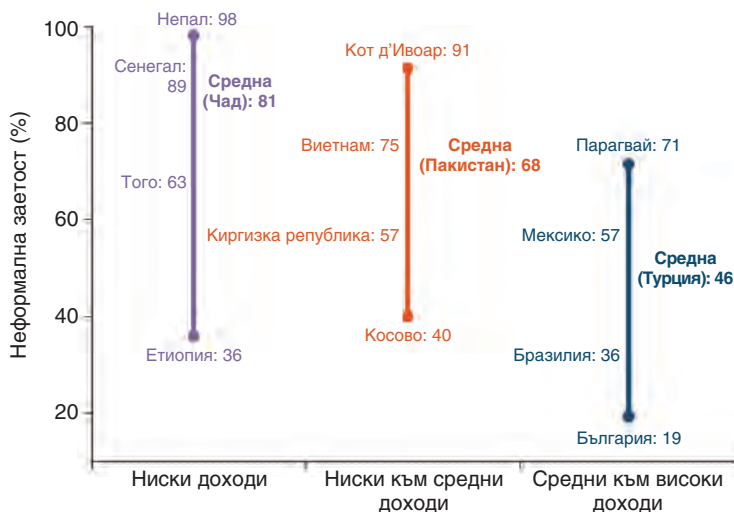
В някои развиващи се страни делът на индустриалната заетост като цяло нараства. Например във Виетнам той се е увеличил от 9% през 1991 г. на 25% през 2017 г. В Лаоската народнодемократична република делът на индустриалната заетост се е увеличил от 3% на 10% през същия период. Тези страни подобриха човешкия си капитал, като привлякоха на пазара на труда висококвалифицирани млади работници, които, заедно с новите технологии, модернизират производството. В резултат на това промишлената заетост в Източна Азия продължава да нараства, докато в други развиващи се икономики тя е стабилна.

Две сили увеличават търсенето на промишлени продукти и следователно търсенето на работна ръка в промишления сектор. От една страна, намаляващите разходи за свързаност водят до износ на по-капиталоемки стоки от развитите икономики и износ на по-трудоемки стоки от развиващите се икономики. От друга страна, нарастващите доходи увеличават потреблението на съществуващи продукти и търсенето на нови.

Четвърто, в много развиващи се страни голям брой работници остават на нископроизводителни работни места, често във фирми, работещи в сивия сектор, чийто достъп до технологии е ограничен. Делът на сивия сектор остава висок през последните две десетилетия въпреки подобренията в регулаторната среда за бизнеса (фигура О.5). Всъщност делът на нерегистрираните работници достига 90% в някои нововъзникващи икономики. Като цяло около две трети от работната сила в тези икономики е неформална. Сенчестата икономика остава изключително устойчива независимо от икономическия растеж или променящия се характер на работата. Например в Перу, въпреки цялото внимание, фокусирано

## ФИГУРА 0.5. Неформалната заетост е устойчива в повечето развиващи се икономики въпреки подобренията в регулаторната среда

а. Неформална заетост, по доходни групи



б. Стартване на бизнес, брой дни и разходи



Източници: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, използващ данните от проучването на домакинствата и работната сила от Международния набор от данни на Световната банка за разпределение на доходите (панел а); Djankov et al. (2002 г.); Показатели на Световната банка „Doing Business“ (панел б).

Бележка: Панел а представя последните налични оценки на дела на неформалната заетост в нововъзникващите икономики. В извадката лицето се идентифицира като неформален

върху проблема, сивият трудов пазар остава непроменен на около 75% през последните 30 години. В Африка на юг от Сахара неформалната заетост остана средно около 75% от общата заетост между 2000 г. и 2016 г. В Южна Азия тя се увеличи от средно 50% през 2000 г. до 60% през периода 2010–2016 г. Преодоляването на неформалната заетост и липсата на социална закрила за работниците продължават да са най-належащите проблеми на нововъзникващите икономики.

Пето, технологиите, особено социалните медии, влияят върху възприемането на нарастващото неравенство в много страни. Хората винаги се стремят към по-високо качество на живот и участие в икономическия растеж, който виждат около себе си. Повишеният достъп, чрез социалните медии и други цифрови комуникации, до информация за различни, често разнопосочни начини на живот и възможности само засилва това чувство. Там, където аспирациите са свързани с възможности, има добри условия за приобщаващ, устойчив икономически растеж. Но ако има неравенство на възможностите или несъответствие между наличните работни места и уменията, чувството на неудовлетвореност може да доведе до миграция или фрагментация на обществото. Бежанската криза в Европа, изтласканите от войната имигранти от Сирийската арабска република и Арабската пролет са забележителни прояви на това възприятие.

Тази представа обаче не се потвърждава от данните за неравенството в доходите в развиващите се страни. Неравенството в повечето нововъзникващи икономики е намаляло или остава непроменено през последното десетилетие. От 2007 до 2015 г. 37 от 41 от тези икономики са претърпели спад или нулева промяна в неравенството, измерено чрез коефициента на Джини. Четирите развиващи се икономики, в които неравенството се повиши, са Армения, България, Камерун и Турция. В Руската федерация между 2007 и 2015 г. коефициентът на неравенство Джини намалява от 42 на 38. Между 2008 и 2015 г. делът на доходите на най-богатите 10% от населението (на база на доходите преди данъчно облагане) спада от 52 на 46%. Делът на заетостта в малките фирми нараства през този период, което подобрява заплатите спрямо тези на големите фирми.

И все пак не е повод за празнуване това, че неравенството в доходите, въпреки възприятията, не се увеличава – още по-малко, като се има

---

работник, ако това лице няма договор, социално осигуряване и здравна застраховка и не е член на синдикат. Извадката в панел а се състои от 68 нововъзникващи икономики, всички класифицирани като икономики с ниски и средни доходи. Панел б показва очакваното време и разходо за започване на бизнес в 103 нововъзникващи икономики.

предвид, че 2 милиарда души работят в сивата икономика, където много от тях не ползват никаква защита. Социалното осигуряване практически не съществува в страните с ниски доходи и дори в страните със средни към високи доходи то достига само до 28% от най-бедните хора.

## Какво могат да направят правителствата?

Анализът предлага области, в които правителствата могат да действат:

- Инвестиране в човешкия капитал, особено в образованието в ранна детска възраст, за развитие на когнитивни и социално-поведенчески умения от висок порядък в допълнение към основните умения.
- Засилване на социалната защита. За постигането на тази цел в някои нововъзникващи икономики е необходимо да се въведе стабилен гарантиран социален минимум и засилено социално осигуряване в комбинация с реформи на правилата на пазара на труда.
- Създаване на фискално пространство за публично финансиране на развитието на човешкия капитал и социалната защита. Данъците върху имуществото в големите градове, акцизните данъци върху захарта или тютюна и въглеродните данъци са някои от начините за увеличаване на правителствените приходи. Друга цел е да се елиминират методите за избягване на данъци, които много фирми използват, за да увеличат печалбите си. Правителствата могат да оптимизират своята данъчна политика и да подобрят данъчната администрация, за да увеличат приходите, без да прибегват до увеличаване на данъчните ставки.

Най-значителните инвестиции, които хората, фирмите и правителствата могат да направят при променящия се характер на работата, са в увеличаването на човешкия капитал. За икономическото оцеляване е необходимо основно ниво на човешкия капитал, като грамотност и математическа грамотност. Нарастващата роля на технологиите в живота и бизнеса означава, че всички видове работни места (включително тези с ниско ниво на умения) изискват по-развити когнитивни умения. Ролята на човешкия капитал също се засилва поради нарастващото търсене на социално-поведенчески умения. Работа, която разчита на междуличностно взаимодействие, няма да бъде лесно заменена от машини. Въпреки това, за да успееш в тези работни места, социално-поведенческите умения,

придобити в ранните години и оформени през целия живот, трябва да бъдат много добри. Човешкият капитал е от голямо значение, защото в днешно време ползата от адаптивността е много висока.

Налични решения има. Например, за да се подготвят за променящата се природа на работата, страните трябва да увеличат инвестициите си в ранното детско развитие. Това е един от най-ефективните начини за изграждане на ценни умения за бъдещите пазари на труда. Държавите могат също да увеличат човешкия капитал, като гарантират, че ходенето на училище води до учене. Важни корекции в уменията, в отговор на изискванията на променящата се природа на работата, вероятно се намират и извън задължителното образование и регистрираните работни места. Например държавите могат да използват по-ефективно висшето образование и обучението на възрастни.

Една от причините, поради които правителствата не инвестират в човешкия капитал, е липсата на политически стимули. Публично достъпните данни за това дали здравните и образователните системи генерират човешки капитал са малко. Тази празнина пречи на разработването на ефективни решения, стремежа към подобряване и способността на гражданите да търсят отговорност от своите правителства. Проектът за човешки капитал на Световната банка, описан в това проучване, е насочен към справяне с недостатъците на политическите стимули и има за цел да даде тласък за инвестиции в човешки капитал.

Системите за социално подпомагане и застраховане следва също да бъдат адаптирани към променящата се природа на работата. Концепцията за прогресивен универсализъм би могла да бъде водещ принцип при покриването на повече хора, особено в сивата икономика. Когато социалната защита е налична, гъвкавото регулиране на труда улеснява трансформацията на работата.

Сегашният социален договор е нарушен в повечето нововъзникващи икономики и изглежда все по-остарял в някои развити икономики. Нов социален договор трябва да включва инвестиране в човешки капитал, за да се създадат повече възможности за работниците да намерят по-добри работни места. Това ще подобри перспективите за работа на новородените или учениците.

Как правителствата ще осигурят допълнителните ресурси, необходими за инвестиране в човешки капитал и за насърчаване на социалното включване? Делът на данъчните приходи в страните с ниски доходи е половината от този на страните с високи доходи (фигура О.6). Инвестициите в човешки капитал, основна социална сигурност (включително здравните работници в някои развиващи се страни) и продуктивни възможности

**ФИГУРА О.6. Данъчните приходи са по-ниски в развиващите се страни**

Източници: екип на ДСР 2019, базиран на правителствения набор от данни за приходите на UNU-WIDER, 2017 г.; Данни на Световната банка.

Бележка: БВП = брутен вътрешен продукт.

и чрез разширяване на данъчната основа. Страните от Африка на юг от Сахара могат да увеличат средно с 3 до 5% от БВП своите допълнителни приходи чрез реформи, които подобряват ефективността на сегашните данъчни системи.<sup>5</sup> Премахване на данъчните облекчения и приближаване към единна данъчна ставка за данъка върху добавената стойност може да повиши допълнително приходите. В Коста Рика и Уругвай тези приходи биха възлезли на над 3% от БВП.

Други данъци и спестявания също могат да допринесат към финансирането на човешкия капитал. Саудитска Арабия въведе акцизи през 2017 г.: 50% за безалкохолни напитки и 100% за енергийни напитки, тютюн и тютюневи изделия. Изчислено е, че ефективна национална политика за ценообразуване на въглерода би генерирала приходи над 6% от БВП в Китай, Ислямска република Иран, Русия и Саудитска Арабия.<sup>6</sup> Данъците върху недвижимите имоти биха могли да привлекат още 3% от БВП в страните със средни доходи и 1% в бедните страни.<sup>7</sup>

Необходимо е да се ограничат и схемите за избягване и укриване на данъци от страна на фирмите и отделните лица. Четири от пет компании от „Fortune 500“ управляват едно или повече дъщерни дружества в страни,

за младите хора вероятно ще имат фискални разходи от 6–8% от брутният вътрешен продукт (БВП). Това е амбициозна цел. Увеличаването на данъчните приходи обаче трябва да върви ръка за ръка с подобряването на обществените услуги, които се предоставят. Ако това не стане, увеличаването на данъчните ставки само ще предизвика обществено недоволство.

Повечето от необходимите фискални ресурси вероятно ще дойдат от усъвършенстване на капацитета на данъчната администрация и промените в политиките, особено данъците върху добавената стойност,

които широко възприемат така наречените „данъчни убежища“ като преференциални корпоративни данъчни режими. В резултат на това оценките сочат, че правителствата по света могат да пропуснат 100–240 млрд. долара годишни приходи, което се равнява на 4–10% от общите приходи от корпоративен данък. Все по-дигиталният характер на бизнеса създава сам по себе си повече възможности за избягване на данъци. Генерирането на приходи от нови видове активи, като потребителски данни, прави все по-неясно как или къде се създава стойност за данъчни цели.

## Как е организиран този доклад

Първата глава от това проучване разглежда въздействието на технологиите върху работните места. В някои сектори роботите заменят работниците. В други сектори роботите увеличават производителността на работниците. В трети сектори технологиите създават работни места, тъй като оформят търсенето на нови стоки и услуги. Тези разнородни ефекти на технологиите правят икономическите прогнози за загуба на работни места, предизвикани от технологиите, практически безполезни. Прогнозите създават прекомерна сензация от влиянието на технологиите и предизвикват страхове, особено сред работниците със средно ниво на умения на рутинните работни места.

Технологиите обаче променят търсенето на умения. От 2001 г. на-сам делът на заетостта в професии, изискващи предимно нерутинни, когнитивни и социално-поведенчески умения, се е увеличил от 19 на 23% в развиващите се икономики и от 33 на 41% в развитите икономики. В тези икономики нарастват и печалбите на база на тези умения, както и базирани на комбинации от различни видове умения. Но темпото на иновациите ще определи дали ще се появят нови сектори и задачи, които да компенсират залеза на старите сектори и рутинните задачи с намаляването на технологичните разходи. Междувременно дали цената на труда остава ниска спрямо капитала в развиващите се икономики, ще определи дали фирмите ще решат да автоматизират производството, или да се преместят на друго място. Глава 1 представя модел на променящата се природа на работата.

Една от характеристиките на настоящата вълна на технологичния прогрес е, че тя направи границите на фирмите по-пропускливи и ускори появата на фирми „суперзвезди“. Такива фирми оказват благоприятно въздействие върху търсенето на работна ръка чрез увеличаване на производството и заетостта. Тези фирми също са големи полета за

интеграция на млади, иновативни фирми, където малките предприятия често се възползват от свързаността си с по-големи пазари. Но големите фирми, особено фирмите в цифровата икономика, представляват и рискове. Законите често не успяват да се справят с предизвикателствата на нови форми на бизнес в цифровата икономика. Антитръстовите законови рамки също трябва да се приспособят към влиянието на мрежовите ефекти върху конкуренцията. Данъчните системи в много отношения вече не отговарят на своите цели особено добре. Глава 2 разглежда как технологичната промяна влияе върху природата на фирмата.

На икономическо ниво човешкият капитал е положително свързан с общото ниво на въвеждане на напредналите технологии. Фирмите с по-висок дял на образованите работници са по-добри в иновациите. От фирмите с по-богат човешки капитал се извлича повече икономическа възвръщаемост от новите технологии. Обратно, когато технологичните размествания са посрещнати с неадекватен човешки капитал, съществуващият социален ред може да бъде подкопан. Глава 3 разглежда връзката между натрупването на човешки капитал и бъдещето на работата, като разглежда по-отблизо защо правителствата трябва да инвестират в човешки капитал и защо те често не успяват да го направят.

Глава 3 представя и новия проект за човешки капитал на Световната банка. За да се гарантира ефективното разработване и изпълнение на политиките, са необходими повече информация и по-добро измерване на базовия човешки капитал, дори когато е налице пълно желание да се инвестира в човешки капитал. Проектът има три компонента: глобален бенчмарк – индексът на човешкия капитал; програма за измерване и изследвания с цел информиране на политическите действия; и програма за подкрепа на националните стратегии за ускоряване на инвестициите в човешки капитал.

Индексът се измерва по отношение на размера на човешкия капитал, който дете, родено през 2018 г., може да очаква да достигне до края на средното училище, като се вземат предвид рисковете от лошо здраве и лошо образование, които преобладават в страната, в която детето е родено през същата година. С други думи, той измерва производителността на следващото поколение работници по отношение на еталон за пълно образование и пълно здраве. Например в много образователни системи една година на образование дава само малка част от обучението, което е възможно (фигура О.7). Глава 3 представя сравненията между страните за 157 икономики в световен мащаб.

Част от непрекъснатото приспособяване на уменията се случва извън формалното образование и официалните работни места. Но къде?

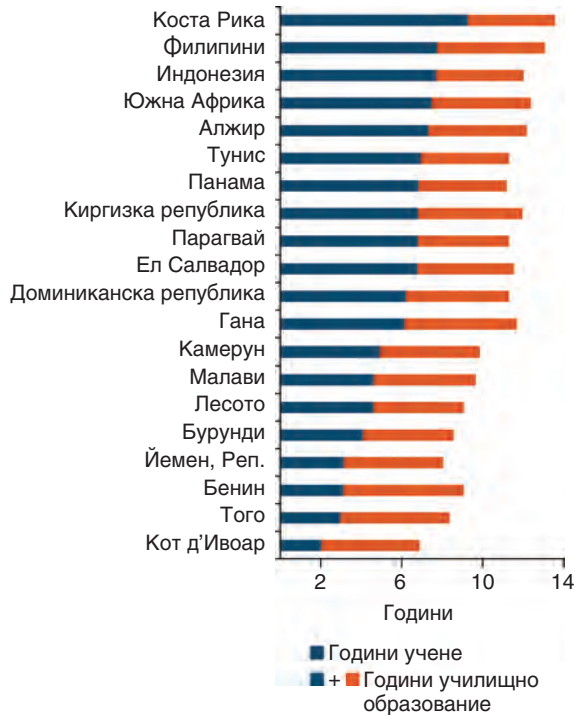


Глава 4 отговаря на този въпрос, като проучва три области – ранното детство, висшето образование и обучението за възрастни извън работните места, – където хората придобиват специфични умения, необходими за новата природа на труда.

Инвестициите в ранна детска възраст, включително в областта на храненето, здравето, защитата и образованието, поставят здрави основи за бъдещото придобиване на когнитивни и социално-поведенчески умения от по-висок порядък. От пренаталния период до 5-годишна възраст способността на мозъка да се учи от опита е най-висока. Хората, които придобиват такива умения в ранна детска възраст, са по-устойчиви на несигурността по-късно в живота си. Висшето образование е друга възможност за хората да придобият общи когнитивни умения от по-висок порядък – като например решаване на комплексни проблеми, критично мислене и усъвършенствана комуникация, – които са толкова важни за променящия се характер на работата, но не могат да бъдат придобити само чрез обучение.

Що се отнася до работниците в настоящата работна сила, особено тези, които не могат да се върнат в училище или в университета, отговорът на предизвиканите от технологиите смущения на пазара на труда трябва да включва преквалификацията и повишаването на квалификацията на тези, които са извън училище или на неофициална работа. Но програмите за обучение на възрастни твърде рядко правят това правилно. Възрастните са изправени пред различни ограничения, които намаляват

**ФИГУРА 0.7. Ученето варира в различните нововъзникващи икономики**



Източници: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, базиран на Kim (2018); Filmer et al. (2018)

ефективността на традиционните подходи към ученето. Необходими са по-добра диагностика и оценка на програмите за обучение на възрастни, като и по-добро проектиране и предоставяне на тези програми. Глава 4 разглежда по-подробно тези въпроси.

Работата е следващото място, на което се натрупва човешки капитал след училището. Глава 5 оценява колко успешни са икономиките за генерирането на човешки капитал на работното място. Развитите икономики имат по-висока възвръщаемост от развиващите се икономики. Работник в нововъзникваща икономика е по-вероятно да се озове на ръчна работа, която се състои главно от физически задачи, от работник в напреднала икономика. Една допълнителна година работа в когнитивните професии увеличава заплатата с 3%, докато при ръчните професии – с 2%. Работата осигурява място за продължително придобиване на умения след училище, но такива възможности са сравнително редки в развиващите се икономики.

Правителствата могат да повишат възвръщаемостта на труда чрез създаване на официални работни места за бедните. Те могат да направят това чрез насърчаване на благоприятна среда за бизнеса, инвестиране в обучение за предприемачество за възрастни и увеличаване на достъпа до технологии. Участието на жените в работната сила се изплаща значително по-ниско, отколкото при мъжете – с други думи, жените придобиват значително по-малко човешки капитал, отколкото мъжете на своята работа. За да преодолеят тази разлика, правителствата могат да полагат усилия за премахване на ограниченията по отношение на вида или естеството на работата, която е достъпна за жените, и да премахнат законите, които ограничават правата на жените. Работниците в селските райони са изправени пред сходни предизвикателства, когато става въпрос за натрупване на човешки капитал след училище. Съществува известна възможност за подобряване на възвръщаемостта на труда, като се пренасочва трудът от селата към градовете. Въпреки това в селските райони технологиите могат да бъдат използвани за повишаване на доходите от труд чрез увеличаване на селскостопанската производителност.

Несигурните пазари на труда изискват засилване на социалната защита. Тази тема е разгледана в глава 6. Традиционните разпоредби за социална защита, базирани на постоянна работна заплата, ясни дефиниции на работодателите и служителите и фиксирана пенсионна възраст, стават все по-остарели. В развиващите се страни, където сивата икономика е норма, този модел се оказва в голяма степен стремеж.

Разходите за социално подпомагане следва да бъдат допълнени със застраховка, която не зависи изцяло от официалната заплата. Целта

на този подход е да се разшири обхватът, като се даде предимство на най-бедните хора. Тъй като хората стават по-добре защитени чрез засилено социално подпомагане и застраховане, регулирането на труда би могло, където е уместно, да се пребалансира, за да се улесни трансформацията на труда.

Промените в естеството на работата, съчетани с нарастващите стремежи, правят засилването на социалното включване задължително. За да постигне това, социалният договор трябва да постави в центъра си равенството на възможностите. Глава 7 разглежда потенциалните елементи на социален договор, които включват инвестиране в ранен стадий на човешки капитал, данъчно облагане на фирмите, разширяване на социалната защита и увеличаване на продуктивните възможности за младите хора.

За да се постигне социално включване, някои правителства на нововъзникващи икономики ще трябва да измислят начини за увеличаване на приходите. Глава 7 описва как правителствата могат да създадат фискално пространство чрез комбинация от допълнителни приходи на база съществуващи и нови източници на финансиране. Потенциалните източници на приходи са данъците върху добавената стойност, акцизите и данъците върху въглеродните емисии; данъчно облагане на платформените компании, равно с това на другите фирми; и преразглеждане на енергийните субсидии.

## Бележки

1. Marx (1867).
2. Keynes ([1930] 1963).
3. Brynjolfsson et al. (2008).
4. Clausing (2016).
5. МВФ (2017).
6. Parry, Veung, and Heine (2014).
7. Norregaard (2013).

## Библиография

Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. “Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics.” Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07–016, Cambridge, MA.

- Clausing, Kimberly A. “The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond.” *National Tax Journal* 69 (4): 905–34.
- Djankov, Simeon, Rafael la Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. “The Regulation of Entry.” *Quarterly Journal of Economics* 118 (1): 1–37.
- Filmer, Deon, Halsey Rogers, Noam Angrist, and Shwetlena Sabarwal. 2018. “Learning-Adjusted Years of Schooling (LAYS): Defining a New Macro Measure of Education.” Policy Research Working Paper 8591, World Bank, Washington, DC.
- IMF (International Monetary Fund). 2017. “Tackling Inequality.” *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.
- Keynes, John Maynard. [1930] 1963. “Economic Possibilities for Our Grandchildren.” In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>.
- Kim, Jim Yong. 2018. “The Human Capital Gap: Getting Governments to Invest in People.” *Foreign Affairs* (July/August). <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/human-capital-gap>.
- Marx, Karl. 1867. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. Hamburg: Verlag von Otto Meissner.
- Norregaard, John. 2013. “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges.” IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.
- Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. “How Much Carbon Pricing Is in Countries’ Own Interests? The Critical Role of Co-benefits.” IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.

## ГЛАВА 1

# Променящата се природа на работата



Още от самото си създаване роботите са предназначени да заместят хората на работното им място. Всъщност Карел Чапек, чешкият писател, изобретил думата „робот“ през 1920 г., използва чешката дума за работа, *robota*, за да покаже ясно за какво ще бъдат използвани тези машини. През изминалия век машини заместиха работници в много дейности. Но като краен резултат технологиите създадоха повече работни места, отколкото отнеха. Технологиите доведоха до по-висока производителност на труда в много сектори, като намалиха търсенето на работници за рутинни дейности. Но в същото време те отвориха врати за нови сфери, невъобразими преди извън света на научната фантастика.

С напредването на технологиите фирмите усвояват нови производствени методи, пазарите се разширяват, а обществата се развиват. Фирмите разчитат на нови технологии, за да използват по-добре капитала си, за да преодолеят информационни бариери, за да изведат процеси извън фирмата и за да иновират. Новите технологии позволяват по-ефективно управление на фирмените процеси: те наемат работници на едно място, за да произвеждат части, на друго, за да сглобяват, и на трето, за да продават. В същото време потребителите се радват на по-голямо разнообразие от продукти на по-ниски цени.

В съвременната икономика пазарните възможности се увеличават за всички участници. Някои фирми платформи<sup>1</sup> създават нови пазарни пространства, за да продават стоки и услуги. Дори малки фирми са глобални. И растат по-бързо. Фирмите, които продават на eBay в Чили, Йордания, Перу и Южна Африка, са по-млади от фирмите на офлайн пазарите.<sup>2</sup> В Китай стартъп компании доминират на платформата Alibaba<sup>3</sup>. Обществата печелят от технологиите, които увеличават възможностите за получаване на определени услуги и възможностите на гражданите да държат политиките си отговорни.

Работниците, фирмите и правителствата натрупват нови сравнителни предимства в променящите се условия. Например поради това, че първи въведоха 3-D технологиите, датските фирми циментираха лидерската си позиция на световния пазар на апарати за слухово протезиране в началото на XXI век.<sup>4</sup> Индийското правителство инвестира в технически университети из цялата страна и в резултат Индия стана световен лидер във високотехнологичните сектори. Като се интегрираха в световните вериги на добавена стойност, вьетнамските работници развиха своите чуждоезикови умения, с което натрупаха допълнителен човешки капитал, който им позволява да се разширят на други пазари.

Независимо от възможностите все пак има все още и сътресения. Особено намаляващата цена на машините поставя в риск работниците на

нискоквалифицирани работни места, които са заети с рутинни дейности. Това са работните места, които най-лесно се поддават на автоматизация. Изместените работници е вероятно да се конкурират с (други) нискоквалифицирани работници за работни места с ниски заплати. Дори когато се създават нови работни места, смяната на средствата за производство е допълнителен разход и често е невъзможна.

Получаващото се изместване на работници създава напрежение, също както и в миналото. През 1589 г. английската кралица Елизабет I е била притеснена, когато свещеникът Уилям Лий подал заявление за кралски патент за плетачна машина. „Помислете все пак какво това изобретение ще причини на горките ми поданици – обърнала внимание тя. – Със сигурност ще ги съсипе, като ги лиши от работа.“<sup>5</sup> През 80-те години на XIX век династията Цин ожесточено се противопоставяла на строежа на железопътни линии в Китай с аргумента, че загубата на работни места за носачите на багаж може да доведе до обществени безредици.<sup>6</sup> По-рано през XIX век лудитите повреждали машините, за да защитят работните си места в Англия, независимо от общия икономически подем, задвижен от парната енергия.

Страховете от роботизирани работни места преобладават в дискусиите за бъдещето на работата. Тези страхове са най-осезаеми в промишления сектор. Спадът в промишлената заетост в някои страни с високи доходи през последните две десетилетия е вече установена тенденция. Република Корея, Сингапур, Испания и Обединеното кралство са сред страните, в които делът на заетостта в промишлеността спадна с повече от 10 процентни пункта. Но тази тенденция отразява основно преминаване на заетите от производствения сектор в сектора на услугите, докато техните икономики растат. Точно обратното, милиони работни места в промишлеността се създадоха в развиващите се страни след 80-те години на XX век. Всъщност делът на заетостта в промишлеността се е увеличил значително в някои възникващи пазари като Камбоджа и Виетнам. Като цяло делът на промишлена заетост в развиващите се страни се е запазил стабилен независимо от многото предвиждания за загуба на работни места, причинена от технологиите.

Имайки това предвид, технологиите разстройват търсенето на умения. В глобален план възвръщаемостта на частните инвестиции в образование – около 9% годишно – е висока независимо от разширяващото се предлагане на квалифициран труд. Възвръщаемостта на университетско образование е почти 15% на година. Лицата с по-напреднали умения имат повече възможности да се възползват от развитието на технологиите, за да се адаптират към променящата се природа на работата.

Например възвръщаемостта от начално образование в Индия се повиши по време на т.нар. Зелена революция от 60-те и 70-те години на ХХ век, при която повече образовани фермери въведоха нови технологии.

Технологиите имат потенциал да подобряват жизнения стандарт, но техните ефекти не се проявяват равномерно по цялото земно кълбо. Процесът на създаване на работни места обхваща цялото общество – а не само шепа избрани – само когато правилата на играта са честни. Работниците в някои сектори печелят доста добре от технологичния прогрес, докато други в други сектори са изместени и трябва да модернизируют уменията си, за да оцелеят. Платформените технологии създават огромно богатство, но го поставят в ръцете само на няколко души.

Независимо от технологичния прогрес устойчивостта на сивата икономика продължава да бъде едно от основните предизвикателства пред възникващите икономики. Неформалната заетост все още е повече от 70% в Африка на юг от Сахара и повече от 50% в Латинска Америка. В Индия сивият сектор е все още около 90% независимо от бързия икономически растеж и въвеждане на технологии. Както заплатите, така и продуктивността са значително по-ниски в сивия сектор. Нерегистрираните работници нямат нито здравни осигуровки, нито социална защита. Технологиите могат да попречат на Африка и Южна Азия да се индустриализират по начин, който насочва работниците към формалния сектор.

В контекста на формалната и неформалната заетост на работниците на прогреса трябва да се даде нова оценка от гледна точка на променящата се природа на работата. Икономическият растеж зависи от натрупването на човешки капитал и инфраструктура, които отговарят на нуждите от образование, здраве и бизнес. Засилената социална защита, която се прилага независимо от формата на трудовия договор, също е назряла за преосмисляне.

## Технологиите създават работни места

„Те са винаги любезни, винаги продават повече, никога не взимат отпуск, никога не закъсняват, срещу тях никога няма дела за подхлъзване и падане или за възрастова, полова или расова дискриминация“, казва Андрю Пъздер, по това време главен изпълнителен директор на „Hardee’s Food Systems Inc.“, верига ресторанти, базирани в Тенеси. Той говори за замяната на работници с машини.<sup>7</sup> Подобни изказвания дават повод на работниците да се притесняват.

Навечерието на икономиката без работници повдига опасения, защото задачи, изпълнявани обичайно от хора, се поемат – или са заплаше-



ни да бъдат поети – от работи, особено от такива, снабдени с изкуствен интелект. Броят на роботите, заети по целия свят, се повишава бързо. До 2019 г. 1,4 милиона нови промишлени работи ще влязат в действие, с което ще повишат общото ниво до 2,6 милиона в световен мащаб.<sup>8</sup> Гъстотата на работи на един работник през 2018 г. е най-висока в Германия, Корея и Сингапур. Независимо от това във всички тези страни, въпреки силната употреба на работи, нивата на заетост остават високи.

Младите работници са по-засегнати от автоматизация, отколкото възрастните работници. Въпреки че въвеждането на работи няма особен нетен ефект върху заетостта в Германия, то намалява наемането на навлизащи на пазара млади работници.<sup>9</sup> Поради това ефектите на автоматизацията могат да бъдат различни в страни със застаряващо население в сравнение със страни с младо население, които очакват голям брой нови работници, навлизащи на трудовия им пазар.

Да, роботите изместват работниците, но далеч не е ясно до каква степен. Изчислено е, че като цяло технологичните промени, които изместват рутинни дейности, са създали повече от 23 милиона работни места в цяла Европа от 1999 до 2016 г., или почти половината от целия ръст на заетостта за същия период. Скорошни данни за европейските страни сочат, че въпреки че технологиите може да изместват работниците на някои работни места, като цяло те повишават търсенето на труд.<sup>10</sup> Например, вместо да се наемат традиционните кредитни специалисти, „JD Finance“, водеща платформа за финансови технологии в Китай, създаде повече от 3000 работни места за управление на риска и анализ на данни, за да засили алгоритмите си за дигитализиране на кредитирането.

Технологичният прогрес води директно до създаване на работни места в технологичния сектор. Хората използват все повече смартфони, таблети и други преносими електронни устройства, за да работят, да си организират финансите, да обезопасят и затоплят домовете си и за да се забавляват. Работници създават различните онлайн интерфейси, които задвижват този ръст. С бързата промяна на интересите на потребителите има повече възможности за хората да търсят възможности за работа в производството на мобилни приложения и дизайна на виртуална реалност.

Технологиите също са създали условия за отваряне на работни места чрез работа онлайн или чрез включване в т.нар. „гиг пазар“. „Andela“, американска компания, която специализира в обучение на софтуерни инженери, е основала бизнес модела си върху дигитализирането на Африка. Обучила е 20 000 програмисти по целия африкански континент, като използва за това безплатни онлайн средства за обучение. Веднъж обучени, програмистите започват работа директно в „Andela“ или се

присъединяват към други фирми, клиенти на „Andela“ по света. Целта на компанията е да обучи 100 000 софтуерни инженери от Африка до 2024 г. Деветдесет процента от нейните служители са в Лагос, Нигерия, с допълнителни бази в Найроби, Кения, както и в Кампала, Уганда.

Технологиите повишават достъпността на пазарите, като осигуряват възможност за създаването на нови, ефективни вериги на добавена стойност. В Гана „Farmerline“ е онлайн платформа, която комуникира с мрежа от повече от 200 000 фермери на техните родни езици посредством мобилни телефони. Тя предоставя информация за времето и пазарните цени, докато събира информация за купувачите, правителствата и партньорите в развитието. Компанията ще се разшири, за да включи и кредитни услуги.

По време на този процес на въвеждане на технологии някои работници ще бъдат заменени с технологии. Работници, заети с рутинни задачи, които могат да се „кодират“, са най-застрашени. Примерите са многобройни. Повече от две трети от роботите са заети в автомобилната, електро/електронната и металообработващата промишленост. Базираната в Китай „Foxconn Technology Group“, най-големият в света завод за сглобяване на електроника, намали работната си сила с 30% при въвеждането на роботи в производствения процес. Когато роботите са по-евтини от съществуващите производствени процеси, фирмите стават по-склонни към преместване на производството по-близо до потребителския пазар. През 2017 г. технологиите за 3-D принтиране позволиха на германската компания „Адидас“ да основе две „скоростни фабрики“ за производство на обувки: едната в Ансбах, Германия, а другата в Атланта в Съединените щати, закривайки повече от 1000 работни места във Виетнам. През 2012 г. холандската мултинационална технологична компания „Филипс“ прехвърли производството си от Китай обратно в Холандия.

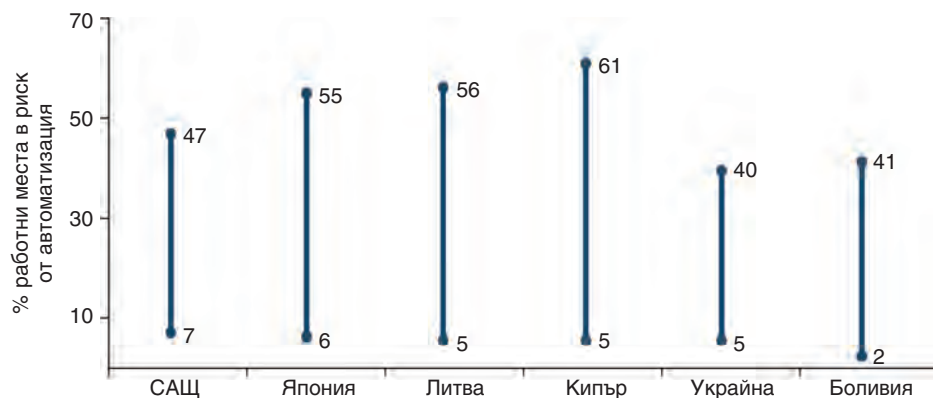
Някои работни места в сферата на услугите също са заплашени от автоматизация. Компанията „Mobileye“ от Израел развива навигационни компоненти за безпилотни автомобили. „Baidu“, китайският технологичен гигант, работи съвместно с „King Long Motor Group“, Китай, за да въведе автономни автобуси в индустриални паркове. Финансови анализатори, които прекарват много от времето си в провеждане на изследвания на база формули, също усещат оръязване на работните места: „Сбербанк“, най-голямата банка в Руската федерация, разчита на изкуствен интелект, за да вземе 35% от решенията за отпускане на кредит, и очаква повишаване на тази стойност до 70% за по-малко от 5 години.<sup>11</sup> „Роботи адвокати“ вече са изместили 3000 човешки служители в юридическия отдел на „Сбербанк“. Броят на бекофис служителите ще се свие до 1000 до 2021 г. от 59 000 през 2011 г. „Ant Financial“, китайска фирма за финансови технологии,

използва големи бази данни за оценка на договори за заеми, вместо да назначава хиляди кредитни специалисти или юристи.

Въпреки това е невъзможно да се даде точна сума за работните места, които ще бъдат изместени в глобален план. Дори най-известните икономисти не могат да се похвалят с успех при това упражнение. През 1930 г. Джон Мейнард Кейнс заяви, че технологиите ще въведат ера на свободно време и изобилие в рамките на сто години. Според неговите размишления всеки би трябвало да върши някаква работа, за собствено удовлетворение, но че три часа на ден ще са напълно достатъчни.<sup>12</sup> Светът през 2018 г. е далеч от подобен вид реалност.

Въпреки че да се изрази количествено ефектът на технологичния прогрес върху загубата на работни места, е все още предизвикателство за икономистите, опитите за изчисления са изобилни. Тези изчисления се движат в широки граници (фигура 1.1). За Боливия интервалът на автоматизация на работни места е между 2 и 41%. С други думи, някъде между 100 000 и 2 000 000 боливийски работни места може да бъдат автоматизирани през 2018 г. Интервалът е даже по-широк за напредналите икономики. В Литва от 5 до 56% от работните места са застрашени от автоматизация. В Япония от 6 до 55% от работните места се смятат за застрашени.

**ФИГУРА 1.1.** Изчисленията за процента на работни места, застрашени от автоматизация, варират в широки граници



*Източник:* Доклад за световното развитие (ДСР) 2019 на базата на Световна банка (2016); Arntz, Gregory, and Zierahn (2016); David (2017); Hallward-Driemeier and Nauyar (2018).

*Бележка:* Числата представят най-високия и най-ниския изчислен процент на работни места, застрашени от автоматизация в различните икономики, където различни изследвания дават повече от един резултат. Едно работно място се счита за застрашено, ако вероятността да бъде автоматизирано нахвърля 0,7.

Широкият диапазон на прогнозите показва колко е трудно да се изчисли ефектът на технологиите върху работните места. Повечето изчисления разчитат на вероятности за автоматизация, развити от експерти по ученето на машините в Университета в Оксфорд. На експертите е зададено да категоризират извадка от 70 професии от онлайн базата данни за работни места O\*NET, която се използва от американския Департамент по труда като или изцяло податливи на автоматизация или не (1–0).<sup>13</sup> Разчитайки на тези вероятности, първоначални изчисления поставят 47% от американските работни места под риск от автоматизация. Основаването на вероятностите на мнението на експерти е информативно, но не и определящо. Освен това да се използват категориите за работните места в една държава за изчисление на вероятните загуби на работни места от автоматизация другаде, е проблематично.

Прогнозирането на загубите на работни места не може да обхване с точност темпото на усвояване на технологиите, което често е болезнено бавно и различно не само в различните държави, но и в различните фирми в рамките на една държава. Темпото на усвояване на технологиите влияе на потенциала на технологиите да разрушават работни места. Употребата на мобилни телефони например се разпространи по-бързо от предходни технологии, а интернет се установява сравнително бавно в много случаи, особено сред фирми в сивия сектор. Ръстът на механизация в земеделието представя подобна картина. Устойчивите търговски бариери, относително ниската цена на труда в сравнение с тази на селскостопанската техника, както и недостатъчна информация, всичко допринася за ниските нива на механизация в страните с нисък доход и в някои страни със среден доход. Дори за предачната машина в текстилната индустрия относително ниската цена на труда забави въвеждането ѝ във Франция и Индия – през 1790 г. Франция има едва 900 предачни машини в сравнение с 20 000 във Великобритания.<sup>14</sup> Надмощието на автоматизацията над труда продължава да варира между и в рамките на държавите, в зависимост от контекста.

## Как се променя работата

По-лесно е да се изчисли как технологията оформя търсенето на умения и как променя производствения процес, отколкото да се изчисли ефектът ѝ върху загубата на работни места. Технологиите променят уменията,

които се възнаграждават на пазара на труда. Премиите се повишават за умения, които не могат да бъдат заместени с работи – общи когнитивни умения като критическо мислене и социално-поведенчески умения като управление и разпознаване на емоциите и усилване на работата в екип. Работници, притежаващи тези умения, са по-адаптивни в пазарите на труда. Технологиите също разстройват производствения процес, като пренебрегват традиционните граници на фирмите, като разширяват глобалните вериги на добавена стойност и като променят географията на работните места. И накрая, технологиите променят начина, по който хората работят, като дават начало на „гиг пазара“, където организации наемат работници за краткосрочни ангажименти.

Технологиите разстройват търсенето на три вида умения на пазара на труда. Първо, търсенето на нерутинни когнитивни и социално-поведенчески умения изглежда, че се увеличава както в развитите, така и в развиващите се икономики. Второ, търсенето на рутинни, специфични за работното място умения намалява. И трето, ползите за комбинации от различни видове умения се увеличават. Тези промени се виждат не само при замаяната на стари с нови работни места, но също и при променящия се профил на уменията, необходими за съществуващите работни места (фигура 1.2).

От 2001 г. делът на трудова заетост на позиции с интензивни когнитивни и социално-поведенчески умения се е увеличил от 19 до 23% в развиващите се икономики и от 33 до 41% в развитите икономики. Във Виетнам в рамките на определена индустрия работниците, изпълняващи нерутинни, аналитични дейности, получават 23% повече от тези, изпълняващи неаналитични, неинтерактивни и неръчни дейности; тези, които изпълняват задачи, свързани с човешко общуване, получават 13% повече.<sup>15</sup> В Армения и Грузия премиата на доходите за разрешаване на проблеми и усвояване на нови умения на работа е близо 20%.<sup>16</sup>

Роботите могат да допълнят работниците, които се занимават с нерутинни задачи, изискващи напреднали аналитични, междучовешки или ръчни умения, за които са нужни значителна сръчност – например работа в екип, управление на връзки, управление на хора и полагане на грижи. В тези занимания хората трябва да общуват едни с други на базата на мълчаливо знание. Производството на дизайн, на изкуство, провеждането на изследване, управлението на екипи, отглеждането на деца и почистването са доказано трудни за автоматизация задачи. Повечето работи не се справят с възпроизводството на тези умения, за да са конкуренция на хората.

## ФИГУРА 1.2. Социално-поведенческите умения стават все по-важни

Изисквания за работа в хотел „Хилтън“ за стажант в управленски отдел в Шанхай, Китай.

1986	2018
<p style="text-align: center;"><b>上海静安希尔顿酒店招聘启事</b></p> <p>本五星级酒店是国际希尔顿公司在中国管理的第一个企业。属全外资合作经营。楼高45层，客房800间，中外餐厅酒吧8个，设备极其豪华。位于上海静安区。将在明年年中以后开始营业。届时将成为国际希尔顿公司在世界50多个国家、超过100个酒店的大家庭中的一员。现在招聘受训管理人员。条件如下：</p> <p>一、 素质：品质优秀，态度良好，勤奋好学。 二、 年龄：20岁至26岁（1966年1966年出生）。 三、 文化程度：大学或大专毕业。 四、 外语程度：英语“新概念”第二册以上，会普通话，同时能操其他外语者，优先考虑。 五、 健康状况：优良。 六、 其他：住处最好在静安区附近。</p> <p>如具备上述条件，并有意尝试在我酒店取得发展者，请在八月二十、二十一、二十二日三天上午9：00-11：00，下午2：00-5：00，携带学历证明、本人近期照片一张和五元报名费，到静安北路40号新群中学报名。如为在职者，应持所属单位许可证。</p>	<p style="text-align: center;"><b>Помощник-мениджър</b></p> <p>Служителите фронт-офис, обслужващи търговските марки „Хилтън“, винаги работят за нашите клиенти и с други членове на екипа. За успешното изпълнение на тази роля, трябва да притежавате следните умения, поведение, отношение и ценности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предишен опит в обслужваща клиенти индустрия</li> <li>• Позитивно отношение и добри комуникационни умения</li> <li>• Посветеност на високо ниво на обслужване на клиента</li> <li>• Отличен външен вид</li> <li>• Способност за работа самостоятелно и в екип</li> <li>• Компетентно ниво на ИТ умения</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отличен характер, желание за учене</li> <li>• Години 20–26</li> <li>• Бакалавърска диплома или еквивалент</li> <li>• Професионално ниво на владеене на английски</li> <li>• Добро здраве</li> <li>• Да живее близо до местоположението на хотела</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Позитивно отношение и добри комуникационни умения</li> <li>• Способност за работа самостоятелно и в екип</li> <li>• Компетентно ниво на ИТ умения</li> <li>• Четиригодишно университетско образование и поне две години опит</li> </ul>

Източници: 1986: Wenhui News, August 17, 1986, [http://www.sohu.com/a/194532378\\_99909679](http://www.sohu.com/a/194532378_99909679); 2018: <https://www.hosco.com/en/job/waldorf-astoria-shanghai-on-the-bund/management-trainee-front-office>.

Бележка: ИТ = информацияни технологии.

Машините заместват хората най-лесно при рутинни задачи, които могат лесно да се кодират. Някои от тези задачи са когнитивни като изготвянето на счетоводни отчети и ведомости. Други са ръчни или физически, като управление на заваряващи машини, сглобяване на стоки или управление на мотокари. Тези задачи лесно се автоматизират. В Норвегия въвеждането на информационни и комуникационни технологии донесе ползи за квалифицираните работници в изпълнението на нерутинни, абстрактни задачи, но измести неквалифицирани работници.<sup>17</sup>

Ползите за комбинации от различни видове умения също се увеличават. Променният се характер на работата изисква набор от умения, които подобряват адаптивността на работниците, като им позволяват лесно да се прехвърлят от една работа в друга. Във всички страни работодателите неизменно посочват, че оценяват най-високо когнитивните (технически) умения от по-висок клас и социално-поведенческите уме-

ния. Работодателите в Бенин, Либерия, Малави и Замбия оценяват уменията за работа в екип, комуникация и решаване на проблеми като най-важния набор от умения след техническите умения.<sup>18</sup>

Дори в рамките на дадена професия влиянието на технологиите върху уменията, необходими за извършване на работата, се променя – но невинаги в очакваната посока. В Чили въвеждането на усъвършенстван компютърен софтуер за управление на клиенти и бизнес операции между 2007 и 2013 г. намали търсенето на работници за извършване на абстрактни задачи и увеличи търсенето на работници за изпълнение на рутинни, ръчни задачи. В резултат на това имаше преразпределение на заетостта от квалифицирани работници към административни, неквалифицирани производствени работници.<sup>19</sup>

В развитите икономики заетостта нараства най-бързо при висококвалифицирани когнитивни професии и нискоквалифицирани професии, които изискват сръчност. Обратно, заетостта е намаляла за професии със средна квалификация, като оператори на машини. Това е един от факторите, които могат да се превърнат в растящо неравенство в развитите икономики. И работниците със средно- и нискоквалифицирани умения могат да усетят спад в доходите си – първите поради автоматизация; вторите поради засилена конкуренция.

По-малко проучвания са проведени в нововъзникващите икономики, но някои от направените разкриват подобни изменения в заетостта. В европейските държави със среден доход като България и Румъния търсенето на работници в професии, включващи нерутинни когнитивни и междуличностни умения, се увеличава, а търсенето на работници в нерутинни ръчни професии с ниска квалификация остава стабилно.<sup>20</sup> Приложението на рутинни когнитивни умения също се е увеличило в Ботсвана, Етиопия, Монголия, Филипините и Виетнам.<sup>21</sup> Проучванията отбелязват, че търсенето на нерутинни, когнитивни и междуличностни умения до голяма степен се увеличава много по-бързо, отколкото търсенето на други умения. Висококвалифицираните работници печелят от технологичните промени, докато нискоквалифицираните работници, особено тези, които работят ръчно, изглежда, губят.

Други проучвания показват, че промените в заетостта са положителни. В Аржентина въвеждането на информационни и комуникационни технологии в производството доведе до увеличаване на оборота на заетостта: работници бяха изместени, професии бяха премахнати, създадоха се нови професии и делът на неквалифицираните работници намаля. Въпреки това равнищата на заетост се увеличиха във всички категории умения.<sup>22</sup>

Технологиите също така нарушават производствените процеси, разрушават традиционните граници на фирмите и разширяват глобалните вериги за създаване на стойност. По този начин технологиите променят географията на работните места. Други вълни от технологични промени са направили същото. Индустриалната революция, която механизира селскостопанското производство, автоматизираното производство и разширения износ, доведе до масовата миграция на труда от фермите към градовете. Появата на търговски пътнически самолети разшири туризма от местни ваканционни дестинации в Северна Европа до нови чуждестранни курорти в Средиземно море. Хиляди нови работни места бяха разкрити в нови локации.

Подобренията в трансконтиненталните комуникационни технологии, заедно с намаляването на транспортните разходи, разшириха глобалните вериги на създаване на стойност към Източна Азия. Но много други фактори, освен технологиите, имат значение и за аутсорсинга. През 2017 г. Филипините задминаха Индия по отношение на пазарния дял в бизнеса с колцентрове, поне отчасти поради по-ниските данъци в страната.

Междувременно технологиите позволяват създаването на клъстери на бизнеса в слабо развитите селски райони. В Китай микрофирмите електронни търговци на селскостопански стоки (e-tailers) започнаха да се появяват през 2009 г. на пазарната платформа Taobao.com. Собственост на „Alibaba“, това е една от най-големите онлайн платформи за търговия на дребно в Китай. Тези клъстери – т.нар. „Taobao Villages“ – се разпространява бързо, от само 3 през 2009 г. до 2118 в 28 провинции през 2017 г. През 2017 г. има вече 490 000 онлайн магазина. Въпреки че продажбите са най-силни в традиционните стоки като облекло, мебели, обувки, куфари, кожени изделия и аксесоари за автомобили, продавачите диверсифицират своите предложения, за да включват високотехнологични стоки като дронове.

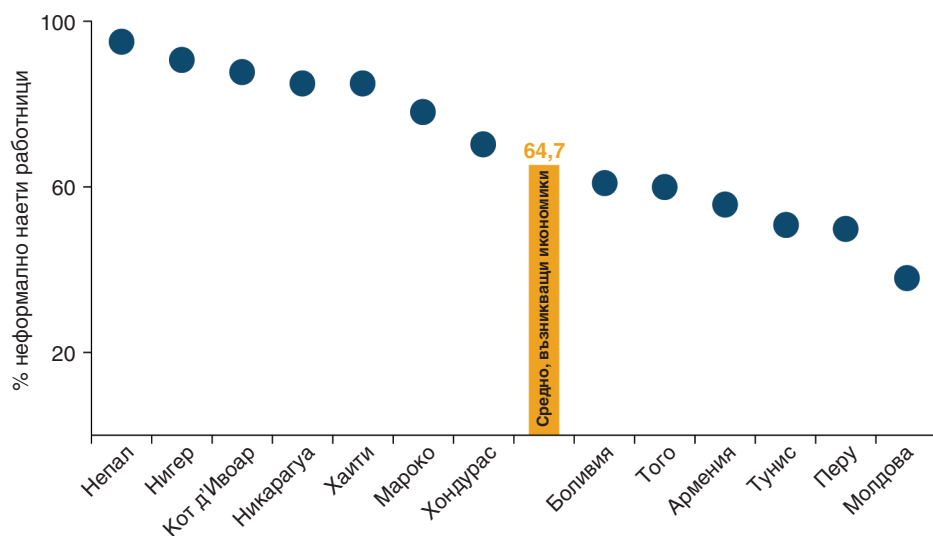
Онлайн работните платформи премахват много от географските бариери, свързани с определени задачи. Бангладеш допринася с 15% за глобалния пазар на труда онлайн чрез своите 650 000 свободни работници.<sup>23</sup> „Indiez“, основана през 2016 г. в Индия, възприема подход на базата на екип за онлайн свободна практика. Платформата осигурява дистанционно разпръсната общност от таланти – предимно от Индия, Югоизточна Азия и Източна Европа, – която работи съвместно по технологични проекти за клиенти навсякъде по света. Клиентите включват веригата за пицария „Domino’s India“, както и индийския многонационален конгломерат „Aditya Birla Group“. „Wonderlabs“ в Индонезия следва подобен модел.

И накрая, технологиите променят начина на работа на хората и условията, при които работят. Вместо стандартните дългосрочни дого-



вори, цифровите технологии създават по-краткосрочна работа, често чрез онлайн работни платформи. Тези така наречени „гигове“ правят някои видове работа по-достъпни при по-гъвкави условия. По-широкият достъп до цифрова инфраструктура – чрез лаптопи, таблети и смартфони – осигурява благоприятна среда, в която услугите по заявка могат да процъфтяват. Примерите варират от доставка на хранителни стоки и шофиране до сложни задачи като счетоводство, редактиране и музикално производство. „Asuqi“ в Нигерия свързва творци и други експерти с фирми в Африка. „Crew Creion“ работи в южноафриканската филмова индустрия. „Tutorama“, базирана в Арабска република Египет, свързва студентите с местни учители. В Русия студентите работят като шофьори на „Yandex“ при всяка възможност извън университетските им занимания. Те определят пиковите часове на различни места, за да постигнат най-високо ниво на обмен на пътници.

**ФИГУРА 1.3.** Двама от всеки трима работници във възникващите икономики са заети в неформалната икономика (избрани страни)



*Източник:* Екип на Доклада за световното развитие 2019, използващ данни за работната сила на домакинствата и базата данни на Световната банка за Международното разпределение на дохода.

*Бележка:* Фигурата показва избрани страни с най-висок процент на неформална заетост. Лице е идентифицирано като неформален работник, ако няма трудов договор, социално осигуряване и здравно осигуряване и не е член на синдикат. Резултатите са за последната налична година за всяка страна, варираща от 2010 до 2016 г.

Трудно е да се изчисли размерът на „гиг икономиката“. Там, където има данни, стойностите са все още ниски. Данните от Германия и Холандия показват, че само 0,4% от работната сила на тези страни е активна на пазара на свободно наети специалисти. В световен мащаб общият брой на свободно наетите работници се оценява на около 84 милиона, или по-малко от 3% от световната работна сила от 3,5 милиарда.<sup>24</sup> Човек, считан за работещ на свободна практика, също може да се занимава и като традиционно зает. В Съединените щати например повече от две трети от 57,3 милиона свободни работници също имат традиционна работа, като използват приходи на свободна практика, за да допълнят доходите си.<sup>25</sup> Най-добрата оценка е, че по-малко от 0,5% от активната работна сила участват в „гиг икономиката“ в световен мащаб, с по-малко от 0,3% в развиващите се страни.

Промените в природата на работата са в известен смисъл по-забележими в развитите икономики, където технологиите са широко навлезли, а трудовите пазари започват от по-ниски нива на сивия сектор. Но и развиващите се икономики се борят с много от тези промени в продължение на десетилетия. Както бе отбелязано по-рано, сивият сектор продължава да заема голям дял в развиващите се икономики – до 90% в някои страни с ниски и средни доходи – независимо от технологичния прогрес. С някои изключения в Източна Европа, които трябва да отбележим, сенчестата икономика е трудно да се преодолее. В страни като Ел Салвадор, Мароко и Танзания само един от всеки петима работници е във формалния сектор. Средно двама от трима работници в развиващите се икономики работят неформално (фигура 1.3).

Широко разпространената сенчеста заетост предшества вълната от технологични промени на новото хилядолетие. Различни програми за намаляване на неформалността, вдъхновени от „Другият път: Икономическият отговор на тероризма“ на Ернандо де Сото (2002 г.), постигнаха ограничен напредък. Причината е обременяващата регулация, данъците и схемите за социална защита, които не дават стимули на бизнеса да расте.

Тъй като последните технологични разработки размиват разделението между формалната и неформалната заетост, се получава нещо като конвергенция в природата на работата между развитите и нововъзникващите икономики. Пазарите на труда стават все по-гъвкави в развитите икономики, а сенчестата икономика е устойчива в развиващите се икономики. Повечето предизвикателства, пред които са изправени краткосрочните или временните работници, дори в развитите икономики, са същите като тези, пред които са изправени работниците в

неформалния сектор. Самостоятелната заетост, нерегистрирана работа на надница, без писмени договори или защита, както и дейности с ниска производителност – това в общи линии е нормата в повечето развиващи се страни. Тези работници работят в регулаторна сива зона, като повечето трудови закони не регламентират ясно функциите и отговорностите на работодателя спрямо служителя. Тази група работници често няма достъп до обезщетения. Няма пенсии, здравни осигуровки или осигуряване при безработица, нито която и да е защита, предоставена на официално работещите.

Този тип конвергенция не беше очакваната през XXI век. Традиционно, икономическото развитие е синоним на формализация. Това е видно от дизайна на системите за социална защита и трудовите разпоредби. Официалният трудов договор все още е най-често срещаното основание за защитата, осигурена от програмите за социално осигуряване и от регламентите, определящи минимална работна заплата или изплащане на обезщетения. Промените в природата на работата, причинени от технологиите, водят до тенденция на изместване на търсенето на социални придобивки – от насочено към работодателите до насочено вече директно към държавата. Тези промени повдигат въпроса доколко актуални са действащите трудови закони.

## Елементарен модел на променящата се работа

Дали роботите ще превърнат старите страхове на лудитите, че машините ще заменят работниците, в реалност? Дали масовата автоматизация ще означава край на стария път на развитие чрез индустриализация, възприет някога от Китай, Япония и Обединеното кралство? Как може публичните политики да гарантират, че еволюцията на труда създава един по-проспериращ и по-справедлив свят?<sup>26</sup>

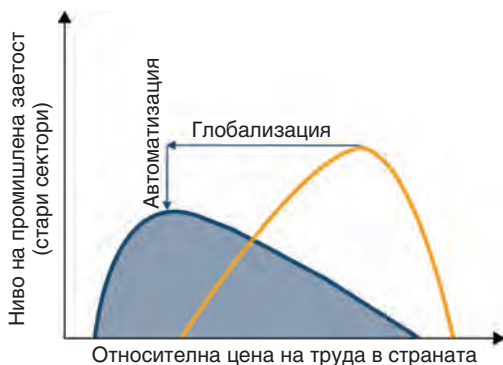
Високите разходи за труд в сравнение с капитала – след определени нива – принуждават фирмите да автоматизират производството или да преместват работни места в държави с по-ниски разходи (фигура 1.4). Това намаление на разходите се постига изрично в рамките на дадена фирма или имплицитно чрез конкуренция на пазара. Отчита се относителната цена на труда, а не нивото на доход, тъй като страните могат да имат разходи за труд, които не съответстват на нивото на доходите им. Такъв е случаят например в държави, където ниските нива на човешки капитал правят работниците непродуктивни и намаляват потенциала за

износ, или в страни, където нормативната уредба повишава значително разходите за работна ръка за работодателите на светло.

Един отговор на глобализацията е по-голямото пренасочване на работните места към градовете в развиващите се страни, като с това се намаляват съвкупните относителни разходи за труд (и кривата на фигура 1.4 се измества наляво). Автоматизацията води до по-слабо търсене на производствени работници навсякъде (преместване на кривата надолу). Автоматизацията също така променя общата връзка между трудовата заетост и разходите за труд, тъй като тя се появява по-бързо в места с високи разходи за труд, ако допуснем, че стимулите за намаляване на разходите за труд са по-силни от други различия между различните производствени локации (промяна на формата на кривите на фигура 1.4 от изкривена наляво в изкривена надясно).

Кейнс разбира, че заетостта в традиционните сектори, особено земеделието, ще намалее значително през XX век, но не успява да предвиди експлозията от нови продукти, които работниците от XXI век ще произвеждат и консумират. Преди всичко той не успя да предвиди огромната икономика на услугите, която ще

#### ФИГУРА 1.4. Ефекти на автоматизацията и глобализацията върху промишлената заетост



Източник: Glaeser 2018.

*Бележка:* Кривите са обратно обърнати, U-образни, за да изобразят емпиричната закономерност, че производствената заетост представлява по-голям дял от заетостта в страните със среден доход; страните с по-високи доходи обикновено се специализират в услугите; а страните с ниски доходи имат относително по-голям дял на заетост в селското стопанство.

наема работници в най-богатите страни. Цифровите технологии позволяват на фирмите да автоматизират, да заменят труда с машините в производството, да внедряват иновации, да разширяват броя на задачите и продуктите си. Бъдещето на работата ще се определя от битката между автоматизацията и иновациите (фигура 1.5). В отговор на автоматизацията заетостта в старите сектори намалява. В отговор на иновациите се появяват нови сектори или задачи. Общото бъдеще на заетостта зависи и от двете. Тя също зависи от интензивността на труда и уменията на новите сектори

или задачи, които възникват. Тези сили на свой ред влияят върху заплатите.

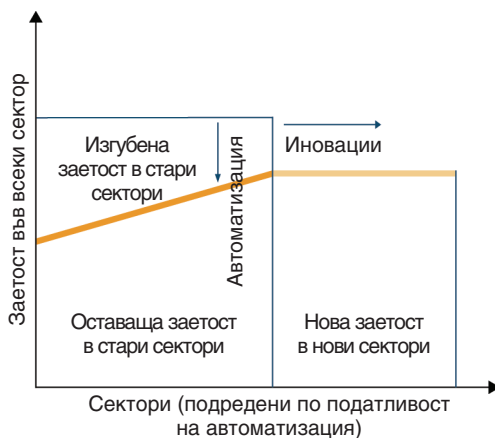
През по-голямата част от последните 40 години човешкият капитал служи като щит срещу автоматизацията отчасти защото машините са по-малко умели да възпроизвеждат по-сложни задачи. Нискоквалифицираните и средноквалифицираните работници са се възползвали по-малко от технологичните промени или поради по-висока възможност за автоматизация, или поради по-ниска степен на допълняемост с технологиите.<sup>27</sup>

Какъв е резултатът? Автоматизацията намали непропорционално търсенето на нискоквалифицирани работници, а иновационният процес обикновено е в полза на по-образованите. Големият въпрос е дали работниците, изместени от автоматизацията, ще имат необходимите умения за новите работни места, създадени от иновациите. Това изследване се фокусира върху значението на човешкия капитал за работната сила на бъдещето. И все пак си струва да се помни, че много иновации, като монтажните линии на Хенри Форд, увеличиха търсенето на по-малко квалифицирани работници, докато други, като кварцовите часовници, несъразмерно унищожиха работните места на по-висококвалифицирани работници.

Автоматизацията и иновациите до голяма степен са неочакваните странични ефекти на един пробив, като появата на интернет, или са резултат от по-целенасочени инвестиции от страна на компаниите, които се стремят да намалят разходите си за труд или да увеличат печалбите си на нови пазари. Ако публичните регулации ограничат иновациите, заетостта е по-вероятно да спадне.

В средата на XX век автоматизацията под формата на съдомиялни машини и перални машини революционизира домакинската работа, кое-

### ФИГУРА 1.5. Силите на автоматизацията и глобализацията ще оформят бъдещето на заетостта.



Източник: Glaeser 2018.

Бележка: Подреждането на секторите във фигурата трябва да се разбира като движение от най-автоматичните до най-слабо автоматизирани, или от нискоквалифицираните и средноквалифицираните работни места до висококвалифицираните работни места, където има спад в относителното търсене на някои по-малко образовани работници.

то позволи на милиони жени да работят извън дома. Жените най-често намираха работа в сферата на услугите, която се разшири чрез предоставяне на допълнителни продукти и услуги (от кафе лате до финансово планиране) и чрез възможности за още по-прецизно разделение на труда, в лицето на лични обучители и търговци на финансови инструменти. Основен въпрос за този век е дали по-голяма част от тези услуги ще станат търгуеми и дали работещите в сферата на услугите ще се намират в същия градски район, в който са техните клиенти.

Битката между иновациите и автоматизацията бушува не само в американските и в европейските ръждиви пояси\*. Въпреки че страните с ниски заплати не могат да инвестират в разработването на спестяващи труд иновации, те внасят идеи за спестяване на труд от развитите икономики. Всъщност механизмирането на селското стопанство в развиващите се икономики представлява най-голямата глобална промяна на работата. Градовете в развиващите се страни трябва да генерират изобилие от нови работни места, за да наемат земеделските производители, изместени от индустриализацията на селското стопанство. Намалването на разходите за транспорт и свързаност (т. нар. глобализация) дава възможност тези градски пазари на труда да се разрастват, докато свързаността се разпространява по-бързо от автоматизирането на производството на търгуеми стоки. Така че, макар че ръстът на заетостта в развиващите се икономики се подпомага от глобалните вериги за създаване на стойност, автоматизацията може да означава, че африканските държави никога няма да се сблъскат с масова индустриализация.

Драматичният икономически растеж, преживян от Китай, Япония, Корея и Виетнам, започна с плодовете на глобализацията: износът на производството, което се конкурираше ефективно поради ниските разходи за труд. Тези страни избраха да инвестират в инфраструктура, специални икономически зони и преди всичко в човешки капитал, като създадоха висококачествена работна ръка, свързана с външния свят.

Трансформацията на Шънджън, Китай, от трудоемко, нискостойно производство до висококвалифицирано, технологично интензивно производство илюстрира предизвикателството, пред което са изправени по-късно индустриализиращите се страни. Те трябва да се конкурират не само с капиталоемките производители на богатия Запад, където цената на труда е висока, но и с производителите от Азия и

---

\* Ръждиви пояси – деиндустриализирани райони, някога основни промишлни центрове, металургични и машиностроителни производствени мощности, които след 80-те години на XX век са вече сякаш „оставени да ръждясват“ в резултат на релокация на производството в други региони, глобализацията, иновациите и автоматизацията. – Б. пр.

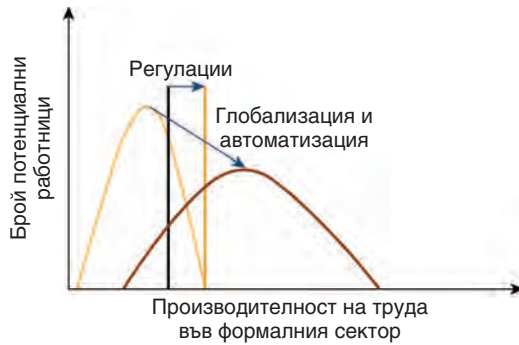
Източна Европа, разполагащи с високи производствени технологии и средни разходи за труд. Ако силните глобални връзки пристигат твърде бавно в Африка, значи вече не може да се очаква, че индустриализацията е пътят към създаването на работни места. Тази опасност прави още по-убедителен аргумента за инвестиции в образователна и транспортна инфраструктура – най-важните фактори за глобализацията.<sup>28</sup>

Ако африканските градове поддържат настоящия модел, заетостта ще остане в сектора на неформалните услуги с ниски заплати. Промяната на модела зависи в значителна степен от инвестициите в човешки капитал (фигура 1.6). В този случай Африка може да се урбанизира като икономика, произвеждаща услуги, като се отмени моделът на приходи от износ на природни ресурси и земеделие.

Глобализацията увеличава възвръщаемостта на човешкия капитал чрез по-висока производителност на труда; някои работници участват в експортните индустрии, а пренасочването на работниците към тези отрасли увеличава търсенето на всякакъв вид труд (фигура 1.6). Тази положителна промяна има за цел да представи положителния опит на по-бедната страна, която внезапно е получила достъп до значителни преки чуждестранни инвестиции. Разбира се, глобализацията невинаги повишава производителността еднакво навсякъде.

Също така ползите от глобализацията няма да се разпределят равномерно. Глобализацията води до увеличаване на разликите в производителността на труда. Въпреки че производителността на земеделските стопани е ниска и сравнително хомогенна, възвръщаемостта от участие в глобалната икономика варира значително. Като инвестират усилено в повишаване на човешкия капитал на своите граждани, правителствата увеличават шансовете им за успех на глобалните пазари.

**Фигура 1.6. Човешкият капитал определя продуктивността и заплатите във възникващите икономики**



Източник: Glaeser 2018.

Бележка: Вертикалната линия показва минималното ниво на производителност, при което за фирмите е оптимално да наемат формално работници, преди да се глобализират.

Вертикалните линии на фигура 1.6 означават минималното ниво на производителност, при което за фирмите е оптимално да наемат работници на светло, преди да решат да се глобализират. Минималната заплата, необходимите обезщетения и други данъци и разпоредби гарантират, че неформалността е привлекателна за всички освен за най-продуктивните работници, преди икономиката да се развие. Ако регулациите останат постоянни, глобализацията и автоматизацията в много случаи ще привлечат повече работници в официалния сектор, като увеличат производителността им. Въпреки това този формален ефект на заетостта може да бъде намален, ако развитието накара страните да наложат повече изисквания към фирмите. Глобализацията повишава доходите, но може да не намали достатъчно сенчестата икономика, ако регулаторните очаквания се увеличат заедно с глобалните връзки. Всъщност сенчестата икономика може дори да се повиши, ако глобализацията достатъчно увеличи регулациите.

В заключение, тези, които правят политиките, трябва да обмислят управлението на риска, породен от преобладаващо неформалната икономика в развиващите се страни и по-голямата несигурност, свързана с променящия се характер на работата. Голямото устойчиво присъствие на висок дял неформални услуги е предизвикателство за системите за управление на риска, които функционират чрез работодателите. Финансирането на пенсиите и другите форми на осигуряване чрез данъци върху заплатите, налагани на официалните работници, е малко полезно, ако тези работници представляват само малък дял от работната сила. Високите изисквания също са пречка пред изсветляването на трудонаемането.

Това проучване подчертава важността на социалното приобщаване за всички работници, независимо от това как и къде работят. Правителствата могат да се опитат да укрепят социалната защита и да намалят неравенствата чрез изисквания или субсидии за представени от работодателя форми на подкрепа, като например минимална работна заплата, здравно обслужване, осигурено от работодателя, или защита срещу уволнение. Като алтернатива, правителствата биха могли да постигнат същите цели чрез пряка държавна подкрепа под формата на програми за социално подпомагане и субсидирани универсални социални осигуровки или обществени работни места, например за здравни работници в общността.

И двата вида социална политика насърчават равнопоставеността. И двете имат разходи. От гледна точка на държавата различни комбинации от регулации и публична помощ генерират едно и също ниво на справедливост. Пряката публична помощ носи разходи за реализация във вид



на загуби и повишени данъчни ставки. Изискванията към работодателите възпрепятстват наемането и биха могли, ако са твърде строги, да повишат неравенството, като увеличат дела на работниците, които са или безработни, или в сивия сектор.

Много развиващи се страни първоначално решиха да преразпределят основно чрез регулиране на пазара на труда, тъй като разходите за изкривяване на трудовите пазари бяха ниски и административният капацитет за социални програми беше ограничен. Ако автоматизацията повишава разходите за изкривяване на трудовите пазари и развитието подобрява ефикасността на публичния сектор, правителствата би трябвало да се насочат от преразпределение на база регулации към директно социално подпомагане.

Бъдещият свят на работата е несигурен. Иновациите могат да изпреварят автоматизацията. Глобализацията може да се придвижи толкова бързо, че индустриализацията да позволи на Африка да порасне и да просперира. И все пак, предвид голямата несигурност относно бъдещето на заетостта, правителствата трябва да преосмислят политиките, които възпират създаването на работни места, и да наблегнат на политиките, които защитават уязвимите лица, като същевременно насърчават заетостта.

## Бележки

1. Много интернет бизнеси или услуги използват платформа или „двустранен пазарен модел“. Платформите срещат купувачи и продавачи или ползватели и предоставящи услуги. Виж Световна банка (2016).
2. eBay Inc. (2013).
3. Chen and Xu (2015).
4. Freund, Mulabdic, and Ruta (2018).
5. McKinley (1958).
6. Zeng (1973).
7. Taylor (2016).
8. International Federation of Robotics, Frankfurt, <https://ifr.org/>.
9. Dauth et al. (2017).
10. Gregory, Salomons, and Zierahn (2016).
11. TASS (2017).
12. Keynes ([1930] 1963).
13. Използван е алгоритъм за разширяване на извадката, за да се категоризират оставащите 632 американски категории заетост на база на техните задачи. Където вероятността за автоматизация е по-голяма от 0,7, тази професия се счита за застрашена (Frey and Osborne 2017).

14. Aspin (1964).
15. Световна банка (2014).
16. Световна банка (2015a, 2015b).
17. Akerman, Gaarder, and Mogstad (2015).
18. Arias, Santos, and Evans (2018).
19. Almeida, Fernandes, and Viollaz (2017).
20. Hardy, Keister, and Lewandowski (2018).
21. За страните от Източна Азия виж Mason, Kehayova, and Yang (2018). За други виж Световна банка (2016).
22. Brambrilla and Tortarolo (2018).
23. Aowsaf (2018).
24. Това е съвкупност от различни налични статистически данни: 57.3 million, САЩ; 2 million, Обединено кралство; 10 million, Европейски Съюз; 15 million, Индия. Това са тези страни или региони, в които фрилансърството процъфтява. Сумата им с голяма вероятност представлява значителен дял от световната самонаета работна сила.
25. Upwork (2017).
26. Този дял е на база Glaeser (2018).
27. Acemoglu and Autor (2011). В развитите икономики изместването на труда от автоматизация, изглежда, е концентрирано в средните нива на умения, което води до поляризиране на пазарите на труда. Този доклад разкрива, че поне засега съществуват значителни разлики между развиващите се страни в относителния ръст на заетост за различните професии. В много страни работните места, изискващи средно ниво на умения, продължават да растат по значение.
28. Образованието подобрява способността на страните да се възползват от глобализацията. Например успешните износители в развиващи се страни имат склонност да изнасят по-високо качество стоки, а високото качество изисква умения (Brambrilla, Lederman, and Porto 2012; Verhoogen 2008).

## Библиография

- Acemoglu, Daron, and David H. Autor. 2011. "Skills, Tasks, and Technologies: Implications for Employment and Earnings." In *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, edited by Orley C. Ashenfelter and David Card, 1043–1171. San Diego, CA: North-Holland.
- Akerman, Anders, Ingvil Gaarder, and Magne Mogstad. 2015. "The Skill Complementarity of Broadband Internet." *Quarterly Journal of Economics* 130 (4): 1781–1824.
- Almeida, Rita K., Ana M. Fernandes, and Mariana Viollaz. 2017. "Does the Adoption of Complex Software Impact Employment Composition and the Skill Content of Occupations? Evidence from Chilean Firms." Policy Research Working Paper 8110, World Bank, Washington, DC.

- Aowsaf, SM Abrar. 2018. “The Cost of Getting Paid.” *Dhaka Tribune*, March 1. <http://www.dhakatribune.com/business/2018/03/01/cost-getting-paid/>.
- Arias, Omar S., Indhira Santos, and David K. Evans. 2018. *The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability*. Washington, DC: World Bank.
- Arntz, Melanie, Terry Gregory, and Ulrich Zierahn. 2016. “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis.” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris.
- Aspin, Christopher. 1964. “James Hargreaves and the Spinning Jenny.” With Stanley D. Chapman. Helmshore Local History Society, Helmshore, Lancashire, U.K.
- Brambrilla, Irene, Daniel Lederman, and Guido Porto. 2012. “Exports, Export Destinations, and Skills.” *American Economic Review* 102 (7): 3406–38.
- Brambrilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. “Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina.” Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.
- Chen, Maggie, and Min Xu. 2015. “Online International Trade in China.” Background paper, World Bank, Washington, DC.
- Dauth, Wolfgang, Sebastian Findeisen, Jens Südekum, and Nicole Wößner. 2017. “German Robots: The Impact of Industrial Robots on Workers.” IAB Discussion Paper 30/2017, Institute for Employment Research, Nuremberg, Germany.
- David, Benjamin. 2017. “Computer Technology and Probable Job Destructions in Japan: An Evaluation.” *Journal of the Japanese and International Economies* 43 (March): 77–87.
- de Soto, Hernando. 2002. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. New York: Basic Books.
- eBay Inc. 2013. “Commerce 3.0 for Development: The Promise of the Global Empowerment Network.” eBay Report Series, eBay Inc., Washington, DC.
- Freund, Caroline L., Alen Mulabdic, and Michele Ruta. 2018. “Is 3D Printing a Threat to Global Trade?” Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne. 2017. “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?” *Technological Forecasting and Social Change* 114(c): 254–80.
- Glaeser, Edward L. 2018. “Framework for the Changing Nature of Work.” Working paper, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gregory, Terry, Anna Salomons, and Ulrich Zierahn. 2016. “Racing with or against the Machine? Evidence from Europe.” ZEW Discussion Paper 16–053, Center for European Economic Research, Mannheim, Germany.
- Hallward-Driemeier, Mary, and Gaurav Nayyar. 2018. *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. Washington, DC: World Bank.
- Hardy, Wojciech, Roma Keister, and Piotr Lewandowski. 2018. “Educational Upgrading, Structural Change, and the Task Composition of Jobs in Europe.” *Economics of Transition* 26 (2): 201–31.

- Keynes, John Maynard. [1930] 1963. "Economic Possibilities for Our Grandchildren." In *Essays in Persuasion*, 358–73. New York: W. W. Norton. <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>.
- Mason, Andrew, Vera Kehayova, and Judy Yang. 2018. "Trade, Technology, Skills, and Jobs: Exploring the Road Ahead for Developing East Asia." Background paper, World Bank, Washington, DC.
- McKinley, Richard Alexander, ed. 1958. *The City of Leicester*. Vol. 4 of *A History of the County of Leicester*. Victoria County History Series. Martlesham, Suffolk, U.K.: Boydell and Brewer.
- TASS. 2017. "Sberbank Receives More than \$2 Billion in Profits Each Year from the Introduction of Artificial Intelligence." September 25. <http://special.tass.ru/ekonomika/4590924>. In Russian.
- Taylor, Kate. 2016. "Fast-Food CEO Says He's Investing in Machines because the Government Is Making It Difficult to Afford Employees." *Business Insider*, March 16.
- Upwork. 2017. Freelancing in America 2017 (database). Mountain View, CA. <https://www.upwork.com/i/freelancing-in-america/2017>.
- Verhoogen, Eric A. 2008. "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector." *Quarterly Journal of Economics* 123 (2): 489–530.
- WorldBank. 2014. "VietnamDevelopmentReport2014.SkillingUpVietnam:Preparing the Workforce for a Modern Market Economy." World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/610301468176937722/pdf/829400AR0P13040Box0379879B00PUBLIC0.pdf>.
- . 2015a. "Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.
- . 2015b. "Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas)." World Bank, Washington, DC, January 31.
- . 2016. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank.
- Zeng Kunhua. 1973. *Zhongguo tie lu shi* [The history of Chinese railway development]. Vol. 1. Taipei, Taiwan, China: Wenhai Press.

## ГЛАВА 2

## Променящата се природа на фирмите



Исторически погледнато, фирмите винаги са работили в рамките на някакви граници. Британският икономист Роналд Коуз обяснява това явление в своята статия от 1937 г. „Природата на фирмите“<sup>1</sup>. Той стига до наблюдението, че фирмите в Детройт се разрастват само когато им излиза по-евтино да завършват на място допълнителни части от производствения процес, вместо да прибегват до свободния пазар.

През 2018 г. фирмите работят в по-широки граници. Споразуменията за свободна търговия и подобрената инфраструктура намалиха разходите за трансгранична търговия, позволявайки трансакциите да се извършват там, където разходите са по-ниски.<sup>2</sup> Новите технологии намалиха разходите за комуникация. В резултат на това фирмите са по-малко вертикално интегрирани – мениджърите прехвърлят повече дейности на свободния пазар. Някои компании дори създават нови пазари. Например „JD.com“, втората по големина компания за електронна търговия в Китай, има повече от 170 000 онлайн търговци на своята платформа, много от които са в селските райони.

Границите за фирмите се разширяват постепенно. Достатъчно е само да сравним автомобилната компания „Форд“ от 30-те години на миналия век с групата на ИКЕА от 2018 г., за да наблюдаваме как стриктните граници се разширяват с течение на времето. Хенри Форд е притежавал овцевъдните ферми, доставящи вълната за тапицерията на седалките на колите. Притежавал е и товарните кораби, които снабдявали с железни руди и въглища огромния производствен комплекс в Ривър Руж, разстлан по поречието на река Детройт. Компанията сама поддържала повечето дейности, свързани с производството на автомобили, тъй като било по-скъпо да се намери външен доставчик, способен да изработва специфичните авточасти.

Що се отнася до ИКЕА, вертикалната интеграция в Швеция създаде почва за глобализацията през 80-те и 90-те години на ХХ век. Международната експанзия на ИКЕА, която е основана през 1943 г. в Швеция, започва с откриването на малки магазини в Норвегия през 1963 г. и след това в Дания през 1969 г. Намаляването на тарифните и нетарифните бариери позволи на ИКЕА да създаде глобални вериги. С появата на интернет технологията тези вериги се превърнаха в глобални мрежи: ИКЕА подsigурява много от своите продукти чрез онлайн търгове. Фирми от цял свят могат да станат част от мрежата от доставчици на ИКЕА.

Фирми като ИКЕА биха накарали австрийския икономист Джоузеф Шумпетер да се чувства горд. Капитализмът изисква „постоянния полъх на съзидателното разрушаване“, пише Шумпетер през 1942 г.<sup>3</sup> Той не се

тревожи дали в този процес могат да бъдат загубени работни места. Тази тревога е за политиците.

Докато границите, в които фирмите оперират, се разширяват, делът на корпоративните служители намалява – в 75% от развитите страни и 59% от развиващите се икономики в периода 1975–2012 г.<sup>4</sup> Световната банка, използвайки общите дялове от „Penn World Tables“, включително самонаетите и правителствения сектор, изчисли спад от две трети в 76 развиващи се страни.

Правителствата се мъчат да реагират на този спад и често обвиняват възхода на големите фирми, за да го обяснят. Политиците се опитват да създават работни места чрез финансиране на програми за развитие на малки и средни предприятия. Тези програми обаче рядко са икономически ефективни. Те се основават на убеждението, че малките и средните предприятия създават стабилни работни места, но въпреки това доказателствата показват, че големите фирми представляват най-голямата част от стабилните работни места в много икономики.<sup>5</sup>

По-доброто решение е да се облекчат пречките за стартиращите фирми, за да се насърчат конкурентните пазари. Стартиращите фирми изискват благоприятна бизнес среда, която не фаворизира големите частни фирми, които вече съществуват отдавна на пазара (установените играчи), или държавни предприятия, или фирми, управлявани от държавни служители, техните съдружници или роднини. Малък брой стартиращи фирми ще станат следващите „суперзвезди“.

Технологичните промени благоприятстват най-продуктивните фирми във всяка индустрия, стимулирайки преразпределянето на ресурсите към тях. Дигиталните технологии позволяват бързо достигане на мащаб. Jamalon, онлайн търговец на книги от 2010 г. в Аман, Йордания, успя с по-малко от 100 служители да създаде партньорства с над 3000 арабски и 27 000 англоезични издатели, доставяйки 10 милиона заглавия в региона на Близкия изток. Бизнесите, базирани на платформи, се увеличават в цял свят, като това предоставя нови възможности за търговия със стоки и услуги.

Има за какво да се радваме и когато става въпрос за възхода на големите фирми. Дигиталната икономика дава възможност на фирмите днес да растат по-бързо от тези преди 20 години. Но има и много, което трябва да се приеме с повишено внимание. Първо, дигиталните пазари предоставят нови възможности за фирмите да задушат конкуренцията си. Американският икономист Шъруин Роузен, който през 1981 г. въведе концепцията за „фирмите суперзвезди“, предсказа, че технологиите ще позволят на фирмите да разширят пазарите си или да изтласкат

конкуренцията по-лесно. На много пазари тази прогноза се оказва вярна. Технологиите позволиха на някои компании бързо да се издигнат до върха, като същевременно възпрепятстват останалите.

Второ, глобално интегрираните фирми, които имат „масшаб без маса“<sup>6</sup>, създават нови предизвикателства за данъчното облагане. Все по-трудно е да се определи къде е добавената стойност, когато фирмите създават стойност, като комбинират мрежи от потребители, идеи и продукция през границите. Като се възползват от международното добавяне на стойност, фирмите на свой ред имат повече възможности да отклоняват печалбите си към юрисдикции с по-ниски данъци. Решенията изискват координация на глобално ниво. Междувременно държавите биха могли да предприемат едностранни стъпки чрез разширяване на режимите за данък добавена стойност или създаване на нови данъци за дигиталната икономика. Но е трудно да се събират данъци върху нематериални активи, като например данни за потребителите. По-традиционните схеми за избягване на данъчно облагане, чрез трансферно ценообразуване, също са по-лесни в дигиталната икономика.

## Фирмите суперзвезди

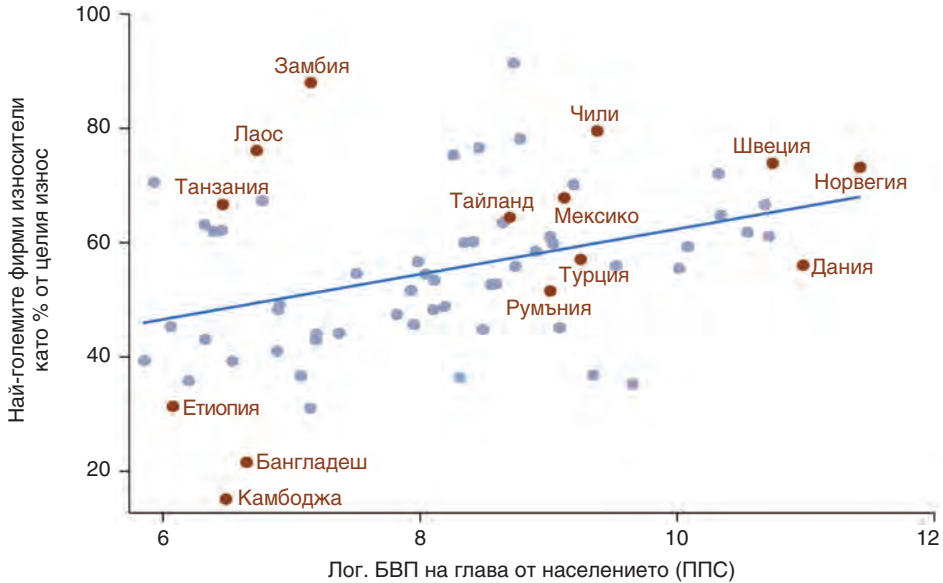
Големите фирми доминират глобалната икономика: изчислява се, че 10% от световните компании генерират 80% от всички печалби. Фирмите суперзвезди оформят износа на една държава. Едно проучване в 32 развиващи се страни показва средно, че петте най-големи износители в една държава съставляват една трета от целия ѝ износ, почти половината от растежа в износа и една трета от растежа от диверсификация на износа.<sup>7</sup>

Растежът е особено силен в пазарите, които минават през ускорен технологичен напредък. Намаляването на търговските бариери също така насърчава фирмите да растат чрез увеличаване на достъпа до нови вносни суровини.<sup>8</sup> Най-горният 1 процент от износители в богатите страни представляват по-голям дял от износа – средно 55% – от тези в по-бедните страни (фигура 2.1).

Големите фирми имат благоприятен ефект върху икономическия растеж. Те ускоряват растежа в развиващите се икономики, като извличат ресурси от селското стопанство. Големите фирми са на предните линии в приемането на нови технологии. Те увеличават общата производителност, като повишават вътрешните си възможности, за да станат по-ефективни, и изтласкват непродуктивните фирми. И постигат икономии от мащаба, които намаляват цените за крайния потребител.



**ФИГУРА 2.1.** Горният 1% от износителите представляват по-голям дял от износа в богатите страни, отколкото в по-бедните страни



Източник: Екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, спрямо Exporter Dynamics Database, версия 2.0, описана от Фернангес, Фройнд и Пиерола (2016).

Бележка: Износът на нефт (въглеродороди като нефт, петрол, природен газ и въглища) се изключва от изчислението. БВП = брутен вътрешен продукт; ППП = паритет на покупателната способност.

Големите фирми отчитат повечето официални работни места в една икономика. През последните години фирмите с повече от 100 служители представляват 60% от общия дял на заетостта в Малайзия, Мианмар и Виетнам. В Камбоджа те съставляват 70%. Тази ситуация се проявява и в други региони: големите фирми представляват 53% от общата заетост в Аржентина, 46% в Боливия, 62% в Доминиканската република и 54% в Еквадор.<sup>9</sup> В Сърбия работещите в топ 1% от производствените фирми представляват средно една четвърт от общата заетост; първите 5% съставляват почти половината от общата работна сила.<sup>10</sup> Положението е сходно в Румъния. Фирмите суперзвезди обикновено наемат най-много работници, защото тези фирми генерират най-голяма производителност, дори да са с по-малка трудоемкост от средностатистическата фирма.<sup>11</sup>

Значението на големите фирми за стимулирането на икономическия растеж не е нещо ново. Но появата на дигиталните платформи промени

начина, по който това явление се разгръща. Дигиталните платформи заменят търговските центрове, моловете, свързват купувачите с различни търговски марки, създават ефективност за марките и генерират приходи за собствениците на платформи. Данните, събрани чрез платформи, също се използват за подобряване на ефективността на фирмата, понякога на пазари, различни от тези, в които данните са били събирани първоначално. „JD Finance“, финансова компания, която е част от китайската група „JD.com“, включва данни за трансакциите, които получават от своите клиенти онлайн, в своя модел за оценка на кредити.

Бизнесите, базирани на платформи, са във възход във всяка страна. Нека вземем за пример VIPKID, водеща китайска компания за онлайн образование, създадена през 2013 г., която свързва 200 000 ученици в Китай с 30 000 учители в Северна Америка за виртуални, индивидуални курсове по английски език. „Jumia“, създадена през 2012 г., е нигерийска компания за електронна търговия, която вече е стъпила в 23 африкански страни, като доставя електроника, хранителни стоки и мода. „Flipkart“ в Индия улеснява продажбите на потребителска електроника между доставчици и клиенти. Тя функционира като пазар, нарушавайки границите за фирмите, както първоначално се описват от Роналд Коуз.

Както вече отбелязахме, дигиталните платформи позволяват бързо развитие в мащаба. Изобилстват примерите за стартиращи фирми, изградени около платформи, които достигат милиарди долари. В Китай електронният гигант „JD.com“ стартира като бизнес за търговия на дребно в малък щанд на пазара за електроника в Жонгуанкун в Пекин. През юли 2018 г. платформата JD има 320 милиона активни потребители. „Ant Financial“, част от групата „Alibaba“, е най-високо оценената фирма за финансови технологии в света. Фирмата се изстреля само за няколко години поради напредъка в изкуствения интелект. „Ant“ използва големи данни за отпускане на заеми за по-малко от 1 секунда от момента на кандидатстване. Техният модел за онлайн кредитиране „3–1–0“ включва 3-минутен процес на кандидатстване, 1 секунда време за обработка, с 0 операции, които се извършват на ръка. От 2014 г. насам повече от 4 милиона малки китайски фирми са получили заеми.

Дигиталните платформи създават моментални бизнес възможности за предприемачите, като по този начин създават работни места. От 2009 г. насам много клъстери на селски микроелектронни търговци са започнали да продават на Taobao.com Marketplace, откъдето се създава „Taobao Villages“ в Китай. Тези търговци произвеждат потребителски стоки, селскостопански продукти и занаятчийски произведения въз основа на своите компетенции. „Taobao Villages“ са създали повече от 1,3 милиона ра-

ботни места за млади хора, които са мигрирали в градовете, привличайки ги обратно по родните им места, за да започнат свои собствени начинания. За да се развива този вид електронна търговия, трябва да има надеждна интернет връзка и високо наличие на смартфони.

Платформите разширяват възможностите за работа. През 2018 г. в няколко страни повечето работни места са в сектора на услугите: делът им в общата заетост е над 70% в Аржентина, Саудитска Арабия и Уругвай и над 80% в Хонконг, Израел и Йордания. Разпространението на платформите позволява на работещите на свободна практика да имат едновременно достъп до множество платформи при ниски начални разходи. Потребителите също така са по-склонни да използват онлайн услуги, защото им се доверяват, разчитайки на сертифицирането на марката, дигитализиран социален капитал и валидиране от трети страни и други потребители. Потребителското доверие позволява на платформите да се разширяват бързо и в други бизнес линии. „Grab“, базираната в Сингапур платформа за транспорт и споделено пътуване, в крайна сметка завладя 95% от пазара в Югоизточна Азия, преди да се разшири, за да предлага допълнителни услуги, вариращи от поръчки за храна до платежни системи. „GrabPay“ разширява възможностите за електронно плащане за около две трети от хората в региона, които нямат банкови сметки.

Някои платформи разширяват предлагането на труд чрез увеличаване на възможностите за нови видове гъвкава работа, които допълват традиционните форми на заетост в „гиг икономиката“, или така наречените епизодични ангажименти. В повечето платформи работниците сами задават работните часове, удобни за тях. Същевременно допълнителният доход намалява колебанията в доходите на зарабатващите второстепенния доход в едно домакинство. Гъвкавостта, присъща на платформената работа, дава възможност на повече жени да се включат в работната сила. Но тези характеристики размиват границата между официална и случайна заетост. Въпреки че в някои случаи гъвкавостта е от полза, тя също така предизвиква опасения относно нестабилността на доходите и защитите, свързани със стандартните взаимоотношения между работодател и служител, включително пенсионни планове, здравно осигуряване и платен отпуск.

И накрая, дигиталните платформи дават достъп на фирмите до неизползвания физически и човешки капацитет, превръщайки неактивния капитал в активен. Например платформите за превоз на пътници осигуряват възможност на хората да рекламират свободното си време и свободните места в автомобила си – било то луксозно превозно средство, моторед или авторикша – за генериране на доходи. Уебсайтовете за работа на свободна практика позволяват на безработните компютърни

програмисти, намиращи се в отдалечени части на света, да покажат своя опит, за да намерят работа с компании в чужбина.

Възходът на фирмата, основана на дигитална платформа – която действа глобално, съществува основно в „облака“ и често генерира доход чрез капитала на другите, – отбелязва промяна в потенциалната природа на фирмите въобще. Повечето регулаторни механизми все още не са адаптирани към тези промени. Платформените фирми често работят в регулаторни сиви зони, но минималните стандарти за качество, предпазливост и безопасност, наред с другите цели, все пак трябва да се поддържат от дигиталния бизнес. Защитата на личните данни са в центъра на регулаторната дискусия поради голямото количество натрупани и използвани за печалба данни от бизнеса с платформите. Могат да бъдат намесени и други закони, засягащи стопанската дейност, като зонирането. Например, въпреки че „Airbnb“ често пренасочва туризма встрани от градските центрове и оказва положително въздействие върху местния бизнес, локациите на „Airbnb“ често не подлежат на същите изисквания за градските зони или лицензи, както другите търговски помещения. И все пак „Airbnb“ може да засегне съседите, които не споделят ползите от доходите от наем.

Регулаторната рамка става важна, ако платформите предизвикват „надпревара към дъното“ в условията на труд. В Индонезия шофьори с „Go-Jek“ и „Grab“ проведоха големи демонстрации в началото на 2018 г., изисквайки увеличение на техните тарифи. В отговор индонезийското правителство измени своите закони, за да изисква такива фирми да се регистрират като транспортни компании, да спазват изискванията за безопасност и да налагат минимална цена. В началото на 2018 г. египетските съдилища отнеха лицензите на компаниите „Uber“ и „Careem“ в отговор на искания от таксиметровите шофьори. Малко след това, през май 2018 г., египетското правителство прие закон за регулиране на компаниите за „резервиране на автомобил с шофьор“, който позволява на „Uber“ и „Careem“ да се върнат на пътя и да се конкурират с традиционните таксите.

## Конкурентни пазари

Физическото присъствие вече не е необходимо условие за правенето на бизнес на даден пазар, особено в дигиталната икономика, където нематериалните продукти могат да се възпроизвеждат с малко или никакви разходи. Разширените граници създават възможности за растеж на фирмите, но често се увеличава и рискът от концентрация на пазара.

Антиконкурентно поведение е по-трудно за идентифициране в дигиталната икономика. Мрежовите ефекти често са от полза за тези, които са възприели технологиите отрано, което улеснява появата на монополи.

Повече стартиращи предприятия означава повече конкуренция. Ако бизнес условията са правилни, е по-вероятно някои стартиращи фирми да се развиват бурно, като създават работни места. Изправени пред нова конкуренция, по-малко продуктивните фирми – стига да не са държавни или политически свързани – излизат от пазара.<sup>12</sup>

Създаването на по-добра бизнес среда позволява на по-успешните фирми да се развиват естествено. Докладът „Правене на бизнес“ на Световната банка определя основните регулаторни изисквания за растеж на частните инициативи. Тези данни са използвани от изследователите, за да проучат вредните последици от обременяващата регулация. Равнищата на бедност са по-ниски в държавите, които имат регулаторни рамки, благоприятни за бизнеса.<sup>13</sup>

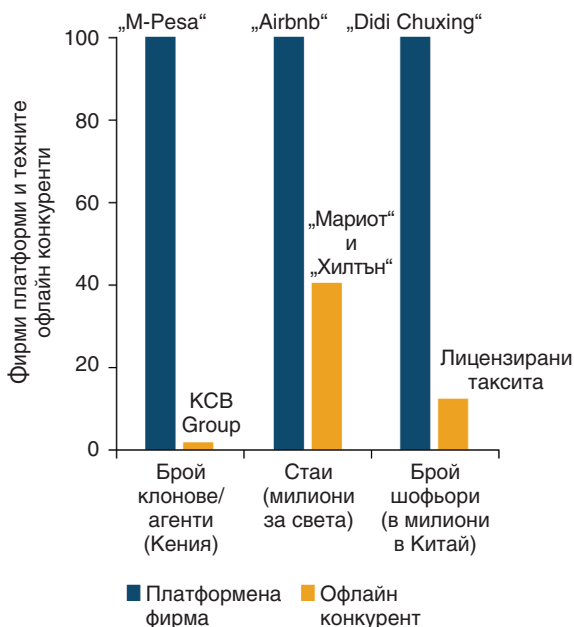
Страните с благоприятна за бизнеса среда също имат по-голяма активност при стартиращите предприятия и създаването на нови работни места. Когато Мексико опрости регистрирането на бизнес, броят на новите предприятия се увеличи с 5%, а заетостта по трудови договори се увеличи с 2,2%.<sup>14</sup> По-високите разходи за започване на бизнес също така могат да доведат до по-ниска обща производителност: при липса на конкуренция фирмите, които вече са на пазара, ще продължат да функционира независимо от нивата на производителност.

Конкурентните пазари и ефективната търговия изискват базова инфраструктура – пътища, мостове, пристанища и летища. По-ниските транспортни разходи, както и опростените, по-евтини процеси за граничен контрол увеличават износа. Логистичната инфраструктура улеснява онлайн търговията с недигитални продукти.

Широколенетовият интернет достъп е предпоставка за бизнеса в дигиталната ера – все пак много фирми зависят частично или дори изцяло от интернет. Не е достатъчен само достъпът до мобилни телефони; широколенетовите технологии намаляват още повече транзакционните разходи на отдалечените пазари, в които липсва транспортна инфраструктура. Тези, които живеят в района на Близкия изток и Северна Африка, са с едни от най-лошите услуги. Въпреки че този регион може да се похвали с повече от 120 абонамента за мобилни телефони на 100 жители (едно от най-високите нива в света), той има по-малко от 10 абонамента за широколенетов достъп на 100 жители и честотната лента на абонат е ограничена. В крайна сметка това означава, че въпреки че гражданите на тези страни са активни в социалните мрежи, дигиталните финанси почти не присъстват.

Технологията позволява на фирмите да изострят конкурентното си предимство, като направят операциите си по-ефективни и като им дава възможност да създават нови начини за правене на бизнес. „Teleroute“, белгийска платформа, използва алгоритъм, който свързва спедиторите и превозвачите в Европа, като намалява празните курсове с до 25%. Подобрената свързаност също така дава възможност на стартиращите фирми да получат необходимите технически познания чрез онлайн платформи за свободна търговия. „Upwork“, американска платформа от 2015 г., свързва 5 милиона предприятия с повече от 12 милиона свободни работници. Четвъртата им най-голяма общност от доставчици на труд е в Украйна. В някакъв предишен момент стартиращите фирми имаха нужда от центрове за данни, системи от информационни технологии, персонализиран софтуер и инфраструктура за поддръжка на потребителите, за да се конкурират с големите конгломерати. В дигиталната ера предприемачите по целия свят имат достъп до тези услуги чрез интернет.

**ФИГУРА 2.2. Платформените фирми доминират над своите офлайн конкуренти през 2018 г.**



Източници: Екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, основавайки се на данни от Safaricom; KCB Bank Group; Airbnb; Marriott International Inc.; *Financial Times*.

Един от аспектите на дигиталната икономика е, че създава нови предизвикателства за конкурентното право, сливанията и придобиванията и защитата на потребителите. Възходът на платформените фирми повдига въпроси, свързани с пазарната сила (фигура 2.2). Мрежовите ефекти, свързани с някои онлайн продукти, често водят до значителни ползи за започналите отрано, което води до концентрация на пазара и улеснява появата на монополи. През 2017 г. „Safaricom“, най-големият мобилен оператор в Кения, с 80% от пазара, пусна „M-Pesa“, първата мобилна парична систе-

ма в страната. Година по-късно „M-Pesa“ притежаваше същия пазарен дял в мобилните пари.

Платформените фирми понякога изключват конкурентите, като налагат по-високи такси за свързването на други мрежи. Когато Зимбабве наложи оперативна съвместимост и споделяне на инфраструктура сред операторите на електронни пари, броят на абонатите се увеличи с 15%. В Перу регулаторът на телекомуникациите принуди най-големите комуникационни мрежи да предлагат услуги за съобщения на банки, които също се разрастват в електронните пари.

Като цяло дигиталната икономика поставя предизвикателства пред политиките. Много компании за дигитални платформи оперират на съседни, многостранни пазари, групирайки или поне свързвайки различни видове услуги. Появява се нов вид пазарна сила, когато фирмите предоставят безплатни услуги от едната страна на пазара в замяна на потребителски данни и след това си осигуряват приходи от тези данни от другата страна на пазара. Антитръстовите правила и разследвания трябва да се приспособят към тези нови ситуации и да използват нови начини за анализ.

## Избягване на данъци

Сега, когато дейностите на фирмите надхвърлят физическите граници и физическите активи, вече е по-лесно да се прехвърлят печалбите към юрисдикции с по-ниски данъци (данъчно планиране и избягване на данъци). В резултат на това милиарди долари корпоративни печалби минават, без да се облагат, всяка година. Международната данъчна система би имала полза от актуализация; как да се облагат предприятията в глобализираната дигитална икономика и как да се разпределя стойността, са все въпроси, които са в процес на разискване.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) изчислява, че приходи от 100–240 млрд. долара се губят всяка година от ерозия на данъчната основа и прехвърляне на печалбата от страна на мултинационалните компании.<sup>15</sup> Тази сума е равна на 4–10% от глобалните приходи от корпоративен данък. Друга оценка показва, че мултинационалните компании прехвърлят близо 40% от печалбата си в данъчните убежища, което води до загуба на 12% от приходите от корпоративни данъци в световен мащаб.<sup>16</sup> Тези загуби обаче не са еднакви за отделните държави. Австралия, Бразилия, Франция, Индия, Япония, Мексико и САЩ, както и голяма част от Африка са сред стра-

ните, за които се смята, че са най-засегнати от прехвърлянето на печалбата.<sup>17</sup>

Многобройни вратички могат да бъдат намерени в данъчните закони, много от тях създадени чрез корпоративно лобиране, което позволява на компаниите да намалят данъчната си тежест. Тези вратички могат да бъдат използвани от корпорациите, за да увеличат приспаданите от данъците си суми и да прехвърлят печалби другаде, понякога към юрисдикции с ниски или нулеви корпоративни данъчни ставки – така наречените данъчни убежища или инвестиционни хъбове. Това явление не е нито ново, нито незаконно, но е по-лесно в дигиталната икономика. През 2016 г. почти 60% от компаниите от „Форчън 500“ са имали поне един филиал, установен в Бермудските острови или Каймановите острови, като и двете места имат 0% данък върху корпоративните приходи. Изтеклите в края на 2017 г. „Парадайз пейпърс“ разкриват много примери за избягване и укриване на данъци в световен мащаб.<sup>18</sup>

Проблемът е, че настоящите правила се основават както на източника, така и на резидента. Източникът е свързан с обосновка, основана на географското местоположение на дейностите, генериращи приходи (идеята е „къде се създава стойност“, свързана с физическото присъствие на труд или капитал). Резидентът се отнася до това къде е основното местонахождение на дружеството, получаващо дохода, обикновено въз основа на мястото, където дружеството е учредено или се управлява, според връзката на собственика с държавата (пребиваване, местоживееене или физическо присъствие). Страните източници имат основно данъчно право върху приходите от продажби. Резидентните страни облагат приходите на мултинационалните компании от парични инвестиции.

На практика, според преобладаващите правила, мултинационалните предприятия плащат данъци в страните, в които поставят своите филиали и дейности. Фирмите организират свои собствени вътрешни трансгранични производствени структури между филиалите, като декларират различни печалби за различните филиали, като в някои случаи те изглеждат независими от директната стойност, генерирана от всеки филиал. Често е трудно да се определи кога тези структури са легитимни и кога са създадени главно за да се избегне плащането на данъци в юрисдикциите с по-високи ставки.

Тъй като имат много възможности да избегнат плащането на данъци, не е изненадващо, че фирмите го правят. Всъщност с времето печалбите са станали по-чувствителни към международните данъчни разлики, което означава, че фирмите се справят все по-добре с това да избягват данъците. Някои фирми се занимават с тенденциозно ценообразу-



ване, като налагат по-ниски цени за износ от страни с високи данъци към страни с ниски данъци, или по-високи цени за суровини, идващи от държави с ниски данъци. Стратегическото местоположение на интелектуалната собственост, международното прехвърляне на дълга чрез вътрешнофирмени заеми, използването на данъчни спогодби с трети страни и отложеното плащане на данъци са други механизми, използвани за избягване на данъците. Ефективните корпоративни данъчни ставки имат решаващо влияние върху местоположението на филиалите. Разлика в данъчната ставка с 1 процентен пункт между две юрисдикции намалява обявените печалби преди данъчно облагане на един филиал с 1 процент.<sup>19</sup> Изчислява се, че данъчните спогодби са намалили данъчните приходи в Африка с около 8,5% за страните, които са подписали договор с инвестиционен хъб.<sup>20</sup>

Дигиталната икономика поставя нови предизвикателства. Виртуалното естество на този бизнес прави още по-лесно изместването на дейности към юрисдикции с ниски данъци. Предоставянето на стоки и услуги от чужбина без физическо присъствие в страните, в които се намират потребителите, се използва от традиционния корпоративен данък. Дигиталните фирми могат да генерират печалба от нематериални активи, като например (чуждестранни) потребителски данни. В резултат на това е трудно да се определи точно къде се създава стойност.

През 2016 г. ОИСР публикува образец за събиране на данъка върху добавената стойност от чуждестранни доставчици на дигитални стоки и услуги. Оттогава повече от 50 държави приеха препоръчителните насоки за налагане на данък върху директните продажби на потребители на услуги и нематериални активи от чуждестранни доставчици. Неотдавна, в началото на 2018 г., работната група на ОИСР за дигиталната икономика (включваща над 110 страни и юрисдикции) публикува междинен доклад за данъчните предизвикателства, произтичащи от дигитализацията, и се ангажира до 2020 г. да осигури дългосрочно решение, основано на консенсус.

Европейският съюз начислява данък добавена стойност за доставчиците на телекомуникации, радиоразпръскване и електронни услуги, независимо от мащаба, от януари 2015 г. Нерезидентните бизнеси са задължени да начисляват на данъчно задълженото лице таксата, прилагана в страната на клиента, премахвайки конкурентното предимство, което имат дигитални компании, разположени в държави с ниски ставки за данък добавена стойност. Този нов данък върху добавената стойност е генерирал повече от 3 милиарда евро за Европейския съюз. Австралия възприе подобен подход през юли 2017 г. Сингапур обяви в бюджета

си за февруари 2018 г., че от януари 2020 г. ще се налага данък върху стоките и услугите за вносните услуги, включително дигитални услуги като стрийминг на музика и филми. Други развити икономики с непреки данъци за дигиталната икономика са Япония, Република Корея, Нова Зеландия, Норвегия, Руската федерация и Южна Африка.

По-малко е направеното до момента в развиващите се икономики, където допълнителните данъчни приходи са най-необходими. През 2017 г. Сърбия и Тайван (Китай) приеха модели, които разшириха режимите си за облагане с данък върху добавената стойност, за да покрият дигиталните доставчици. През 2018 г. Аржентина и Турция направиха същото. Китай, Малайзия и Тайланд са сред страните, които преразглеждат своите данъчни закони, за да разширят събирането на печалби от дигитален бизнес.

Като алтернатива, правителствата биха могли да въведат нов отделен данък върху чуждестранните доставчици на дигитални услуги. Такъв данък би свършил по-добра работа, насочена директно към чуждестранните доставчици, а не към местните потребители. Това би предотвратило противоречие със съществуващите споразумения за избягване на двойното данъчно облагане, като се отдели от основната система за облагане на приходите. Може да се твърди, че един отделен данък ще изравни условията между местните и чуждестранните доставчици на дигитални услуги. Що се отнася до данъка върху добавената стойност, събирането на този вид данък се подобрява чрез регистър на доставчиците на дигитални услуги, които не са граждани на съответната държава.

През 2016 г. правителството на Индия въведе изравнителна такса от 6% върху приходите от онлайн реклама, изплащани от индийските компании на нерезидентни компании за електронна търговия. През март 2018 г. Европейската комисия предложи данък върху брутните приходи от дигитални дейности, в които потребителите играят основна роля в създаването на стойност. Данъкът ще се прилага за приходите от продажба на онлайн рекламно пространство, посредническите дейности, които позволяват на потребителите да взаимодействат и продават стоки и услуги, и продажбата на данни. Комисията изчисли, че 3-процентов данък би могъл да донесе 5 милиарда евро годишно. Страните членки на ЕС все още не са постигнали консенсус дали да приемат данъка.

Заедно с приемането на нови мерки за данъчно облагане на дигиталния бизнес международната общност предприема и стъпки за справяне с ерозията на данъчната основа и преместването на печалбата, както и други схеми за избягване на данъчно облагане както от дигиталния, така и от традиционния бизнес. Глобалният форум за прозрачност и обмен на

информация за данъчни цели обединява почти 150 юрисдикции за прилагане на международно приетите стандарти за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели. Освен това инициативата за „Препоръки за справяне с ерозията на данъчната основа и преместването на печалбата“, стартирана от страните от ОИСР и страните от Г-20 през 2013 г., обединява повече от 115 страни, за да се намали избягването на данъци. Групата договори подробен пакет от мерки за намаляване на преместването на печалбата, като постави по-голям акцент върху принципа на източника. Акцентирането на принципа на източника по-добре отразява зависимостта между мястото на облагаемата печалба и местоположението на създаването на стойност и подобрява информацията, с която разполагат данъчните органи.

В допълнение към тези инициативи, други стъпки за укрепване на данъчната администрация включват разширяване на определението за „постоянна обект“, за да се вземе под внимание фактът, че компаниите могат да извършват значителен бизнес в дадена страна, без да имат кой знае какво физическо присъствие; засилване на правилата против трансферното ценообразуване и против избягване на данъчното облагане, както и повишаване на одитния капацитет от страна на развиващите се икономики; приемане на някои аспекти от обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък; и целенасочени мерки против избягване на данъчно облагане като по-строго контролирани правила за чуждестранните корпорации.

Правителствата предприемат и едностранни стъпки. Във Великобритания влязоха в сила нови правила за борба с отклоняването на данъци през 2015 г., които позволяват на фирмите да плащат данъци предварително. Правилата имат за цел да стимулират по-голямо съответствие с режима на корпоративния данък върху приходите. Австралия прие подобни правила през 2016 г. Междувременно тези страни вече разполагат с капацитет против трансферното ценообразуване и сложни пакети от мерки против избягване на данъчно облагане. Контекстът при развиващите се икономики обаче е доста по-различен. Техният капацитет за справяне с рисковете при трансферното ценообразуване е нисък, така че законодателството против избягване на данъчното облагане може да не е ефективно. Тези страни биха могли да се справят по-добре с избягването на данъци чрез интегрирането на по-механични и целенасочени антидиверсионни норми в своите системи за корпоративно данъчно облагане. Някои минимални критерии, предвидени в закона, могат да доведат до прилагането на такова правило. Някои държави също така налагат минимален данък върху оборота.

Нарастващото обществено недоволство от практиките за избягване на данъчно облагане от страна на мултинационалните компании възбнови дискусиите за по-основни промени на международната данъчна система. Глобалното въвеждане на обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък е една от възможностите, която предизвиква голям интерес сред някои политици, въпреки че предизвикателствата, свързани с постигането на глобално споразумение и прилагането му, го правят малко вероятно. Такава система би разделила данъчната основа между юрисдикциите според местоположението, в което се осъществяват дейностите по източника. Правителствата трябва да се договорят за формула за разпределяне на печалби, обикновено въз основа на материални активи, като например обема на продажбите на трети страни, активите, заплатите или броя на служителите във всяка юрисдикция. Тази система се използва вътрешно в страни като Канада и Швейцария за разпределяне на приходите между провинциите и кантоните. Въпреки че глобалната консолидирана основа за облагане с корпоративен данък би премахнала съществуващите стимули за преместване на печалбата към юрисдикции с по-нисък данък, то би създадо стимули за други методи за изместване на печалбата.

Друг вариант е данъкът по крайна точка на паричните потоци (или данъкът, коригиран на границата), който е подобен на консолидираната основа, базиран изключително и само на обема на продажбите, но данъчната основа не се консолидира. Вместо това правителствата облагат нетните приходи от продажби в мястото на пребиваване на купувача.

Международната общност продължава да предприема мерки за смекчаване на слабостите в корпоративния данък в световен мащаб. Направен е значителен напредък при адаптирането на данъчните системи към новото естество на фирмите, особено за фирмите, базирани на платформи, но остава още много работа.

## Бележки

1. Coase (1937).
2. Djankov, Freund, and Pham (2010).
3. Schumpeter ([1942] 2003, 84).
4. Karabarbounis and Neiman (2013).
5. Freund (2016).
6. Brynjolfsson et al. (2008).
7. Freund and Pierola (2015).
8. Goldberg et al. (2010).

9. Всички числа се базират на данни за периода 2014–2017 г. от Изследванията на предприятията на Световната банка.
10. Числата са получени чрез базата данни Динамика на експорта, версия 2.0 с допълнително обновени данни.
11. Freund (2016).
12. Rijkers, Freund, and Nucifora (2017).
13. Djankov, Georgieva, and Ramalho (2018).
14. Bruhn (2011).
15. OECD (2017).
16. Tørsløv, Wier, and Zucman (2018).
17. Beer, de Mooij, and Liu (2018).
18. *The Paradise Papers* се отнася към комплект от 13,4 милиона поверителни електронни документи, свързани с офшорни инвестиции, които изтекоха към германските медии в края на 2017 г. Вижте уебсайта на Международния консорциум на разследващите журналисти за базата данни (<http://www.icij.org/investigations/paradise-papers>).
19. Beer, de Mooij, and Liu (2018).
20. Beer and Loerprick (2018).

## Библиография

- Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, and Li Liu. 2018. “International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots.” IMF Working Paper WP/18/168, International Monetary Fund, Washington, DC, July 23.
- Beer, Sebastian, and Jan Loerprick. 2018. “The Costs and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa.” Working paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bruhn, Miriam. 2011. “License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico.” *Review of Economics and Statistics* 93 (1): 382–86.
- Brynjolfsson, Erik, Andrew McAfee, Michael Sorell, and Feng Zhu. 2008. “Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics”. Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper No. 07–016, Cambridge, MA.
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm”. *Economica* 4 (16): 386–405.
- Djankov, Simeon, Caroline L. Freund, and Cong S. Pham. 2010. “Trading on Time”. *Review of Economics and Statistics* 92 (1): 166–73.
- Djankov, Simeon, Dorina Georgieva, and Rita Ramalho. 2018. “Business Regulations and Poverty”. *Economics Letters* 165 (April): 82–87.
- Fernandes, Ana M., Caroline L. Freund, and Martha Denisse Pierola. 2016. “Exporter Behavior, Country Size and Stage of Development: Evidence from the Exporter Dynamics Database”. *Journal of Development Economics* 119(C): 121–37.

- Freund, Caroline L. 2016. *Rich People, Poor Countries: The Rise of Emerging-Market Tycoons and Their Mega Firms*. Assisted by Sarah Oliver. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Freund, Caroline L., and Martha Denisse Pierola. 2015. “Export Superstars”. *Review of Economics and Statistics* 97 (5): 1023–32.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou, Amit Kumar Khandelwal, Nina Pavcnik, and Petia Topalova. 2010. “Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India”. *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1727–67.
- Karabarbounis, Loukas, and Brent Neiman. 2013. “The Global Decline of the Labor Share”. *Quarterly Journal of Economics* 129 (1): 61–103.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. “Background Brief: Inclusive Framework on BEPS”. Paris, January. <http://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf>.
- Rijkers, Bob, Caroline L. Freund, and Antonio Nucifora. 2017. “All in the Family: State Capture in Tunisia”. *Journal of Development Economics* 124 (January): 41–59.
- Schumpeter, Joseph Alois. [1942] 2003. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge.
- Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman. 2018. “The Missing Profits of Nations”. Working paper, University of California, Berkeley. <http://gabriel-zucman.eu/missingprofits/>.

## ГЛАВА 3

## Изграждане на човешки капитал



Светът е по-здрав и по-образован от всякога. През 1980 г. само 5 от 10 деца на средно-училищна възраст в страни с ниски доходи са били записани в училище. До 2015 г. има повишение на 8 от 10. През 1980 г. само 84 от 100 деца достигат своя пети рожден ден, в сравнение с 94 от 100 през 2018 г. Дете, родено в развиващия се свят през 1980 г., има очаквана продължителност на живота 52 години. През 2018 тя е 65 години.

Но много въпроси остават неразрешени. Продължителността на живота в развиващия се свят все още изостава далеч зад тази в богатите страни, като например Република Корея, където едно момиче, родено през 2018 г., може да очаква да живее повече от 85 години. Почти една четвърт от децата под 5-годишна възраст са недохранени. На много места работната памет и изпълнителните функции (като продължително внимание например) при бедните деца започват да изостават още на 6-месечна възраст.<sup>1</sup> В световен мащаб повече от 260 милиона деца и младежи не ходят на училище. Същевременно почти 60% от децата от началните училища в развиващите се страни не успяват да достигнат минималните знания в обучението.

Човешкият капитал се състои от знанията, уменията и здравето, които хората натрупват през живота си, което им позволява да реализират своя потенциал като продуктивни членове на обществото. Това има огромна полза на ниво индивид, общество и държава. Това е било вярно през XVIII век, когато шотландският икономист Адам Смит пише: „Придобиването на... талантите по време на... образование, обучение или чиракуване е реален разход, който представлява вложен капитал в дадено лице. Тези таланти са част от неговото благосъстояние и същото важи за благосъстоянието на обществото“.<sup>2</sup> Това продължава да бъде вярно и през 2018 г.

На ниво индивид една допълнителна година в училище генерира по-високи доходи в повечето случаи. Тази разлика в доходите е голяма в страните с ниски и средни доходи, особено за жените. И все пак какво успяват да научат децата е по-важно от това колко дълго са стояли в училище. В САЩ заместването на един нискоквалифициран учител в класната стая на началното училище със средноквалифициран учител увеличава общия доход през живота на учениците в класната стая с 250 000 щатски долара.<sup>3</sup>

Въпреки по-голямото предлагане на образовани работници възвръщаемостта от инвестициите в образование се е увеличила от 2000 г. насам.<sup>4</sup> Възвръщаемостта от образованието е особено висока, когато технологиите се променят. Хората с по-висок човешки капитал се



адаптират по-бързо към технологичните промени. Наистина, бъдещият успех на работника зависи от работата с машини, без да има страх от тях. В Мексико ползите от повишаването на производителността на труда, произтичащи от Северноамериканското споразумение за свободна търговия (NAFTA) от 1994 г., са основно сред по-квалифицираните работници.

Развитието на социално-поведенческите умения, като например способност за работа в екип, емпатия, разрешаване на конфликти и направляване на взаимоотношенията, увеличава човешкия капитал на индивида. Глобализираните и автоматизирани икономики поставят по-висока стойност върху човешките способности, които не могат да бъдат напълно имитирани от машините. Способности като постоянство в трудни ситуации имат икономически ползи, които често са толкова големи, колкото тези, свързани с когнитивните умения.

Здравето е важен компонент на човешкия капитал. Хората са по-продуктивни, когато са по-здрави. В Нигерия програма за тестване и лечение на малария увеличи доходите на работниците с 10% само за няколко седмици.<sup>5</sup> Изследване в Кения показва, че обезпаразитяването в детска възраст намалява отсъствията от училище, като в същото време повишава заплатите в зряла възраст с до 20% – и всичко това благодарение на хапче, което струва 25 цента за производство и доставка.<sup>6</sup>

От ранна детска възраст елементите, които изграждат човешкия капитал, се допълват взаимно. Правилното хранене в утробата и в ранното детство подобрява физическото и психическото благосъстояние на децата. Доказателства от Великобритания разкриват, че учениците, които са имали по-здравословен начин на хранене, значително са увеличили постиженията си по английски език и в научните дисциплини.<sup>7</sup> В същото време едно многоезично проучване в Югоизточна Азия установи, че както бедните, така и затлъстелите деца имат по-ниски резултати на тестовете за интелигентност в сравнение с децата със здравословно тегло.<sup>8</sup> В Индия въвеждането на математически игри за децата в предучилищна възраст генерира трайни подобрения в интуитивните им способности.<sup>9</sup>

Предимствата на човешкия капитал надхвърлят личните ползи, като се разпростират и върху другите и преминават границите на поколенията.<sup>10</sup> Обезпаразитяването на едно дете намалява рисковете за другите деца да се заразяват, което на свой ред поставя тези деца в по-добра позиция за обучение и по-високи заплати в бъдеще.<sup>11</sup> Образованието на майката, чрез по-добра пренатална грижа, подобрява здравето на бебе-

то. В Пакистан децата, чиито майки имат дори една година образование, прекарват по един час повече на ден в учене вкъщи.<sup>12</sup>

Тази индивидуална възвръщаемост на човешкия капитал допринася за големи ползи за икономиките – държавите стават по-богати, когато се натрупва повече човешки капитал. Човешкият капитал допълва материалния капитал в производствения процес и има важен принос за технологичните иновации и дългосрочния растеж. В резултат на това между 10 и 30% от разликите между brutния вътрешен продукт (БВП) на глава от населението се дължат на разликите в човешкия капитал между отделните държави.<sup>13</sup> Този процент може да бъде дори по-висок, когато се вземе предвид качеството на образованието или взаимодействието между работници с различни умения. И не бива да се пренебрегва фактът, че генерирайки по-високи доходи, човешкият капитал ускорява демографския преход и намалява бедността.

В дългосрочен план човешкият капитал е от значение за обществата. В средата на 70-те години Нигерия въведе универсално начално образование, изпращайки голяма част от децата в началното училище, където иначе нямаше да отидат. Години по-късно членовете на това поколение се оказват по-ангажирани в политическия живот. Те обръщат по-голямо внимание на новините, разговарят със своите колеги за политика, присъстват на срещи в общността и гласуват по-често от тези, които не са ходили в начално училище. Младите участници в Програмата за национална доброволческа служба в Ливан, програма за междуобщностни меки умения, показват по-високи нива на обща толерантност. Както е казала някога Мария Кюри: „Няма как да се надявате да изградите по-добър свят, без да подобрите личността“.

Човешкият капитал също така насърчава социалния капитал. Проучванията обикновено установяват, че по-образованите хора се доверяват повече на другите. Изследванията показват, че голямата вълна от задължителни реформи в училищата, които се осъществяват в Европа в средата на XX век, е направила хората по-толерантни към имигрантите, отколкото преди.<sup>14</sup> Социалният капитал от своя страна се свързва с по-висок икономически растеж.<sup>15</sup> Обратно, липсата на защита за човешкия капитал подкопава социалното сближаване.

Човешкият капитал е едно от първите неща, които страдат, когато нещата започнат да се разпадат. Войните често предотвратяват реализирането на потенциала на цели поколения. Например между 2011 и 2017 г. близо 4 милиона сирийски деца са напуснали училище заради гражданската война. Много от тях вероятно никога няма да компенсират тези загубени години (фигура 3.1).

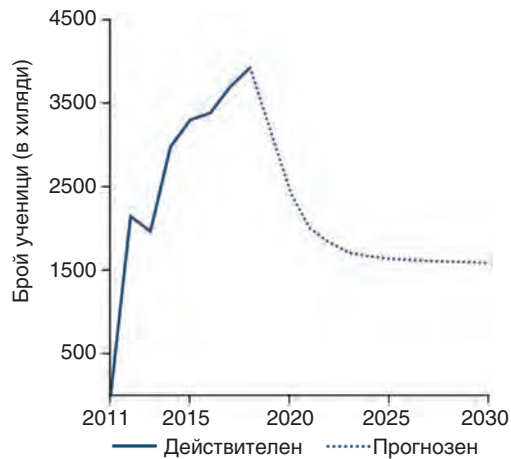
## Защо правителствата трябва да се намесват

Хората и семействата често не могат да си позволят разходите за придобиване на човешки капитал. Дори когато инвестициите в човешки капитал са достъпни, индивидуалните решения могат да бъдат формирани при условия на липсваща или ограничена информация поради преобладаващите социални норми. Също така отделните хора по-трудно виждат социалните ползи от образованието си за другите. Поради тези причини правителствата играят важна роля в насърчаването на придобиване на човешки капитал.

Много семейства в неравностойно положение искат да инвестират в по-добро здраве и образование за своите деца, но не могат да си позволят това. Доказателството се вижда от начина, по който семействата харчат парите си веднага след като бюджетните ограничения са дори леко отпуснати. В Сиера Леоне само три до четири месеца след въвеждането на обществена програма за работа, която увеличава доходите, участващите семейства значително увеличават разходите си за здравни услуги, особено за децата.<sup>16</sup>

Дори когато образованието е безплатно, разходите за транспорт и училищни принадлежности, заедно с изгубените доходи, докато едно дете е в училище, вместо да работи, правят образованието прекалено скъпо. Много бедни селски семейства не могат да си позволят времето, необходимо

**ФИГУРА 3.1.** В Сирийската арабска република броят на децата извън училище заради войната се е повишил между 2011 и 2017 г.



Източник: Екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

Бележка: Броят на децата извън училище между 2011 и 2017 г. се основава на изчисления за действителния спад в записванията в училище в сравнение с предвоенните тенденции и на предполагаемото влияние от войната върху записването на учениците. Сценарият от 2018 г. нататък изследва дългосрочните последици от тези тенденции, като се приема, че записванията в училищата постепенно се връщат към предвоенните тенденции и се коригират с динамиката на населението с потоците от бежанци навътре и навън (ако те са подобни на тези след предишни международни конфликти). Подобни предположения се правят и за вътрешно разселените лица, но с по-високи нива на завръщане през първите няколко години след края на войната.

да пътуват до най-близкото училище или медицинско заведение. В Нигер по време на дъждовния сезон само 24% от населението живеят в рамките на един час пеша от най-близкия медицински център.<sup>17</sup>

В такива случаи правителствените интервенции могат да създадат голяма промяна. Програмите за парични трансфери са подобрили здравето и образованието на милиони деца в страни с ниски и средни доходи дори когато са осигурени само частични субсидии за разходите за училище. Програмата за условно плащане на пари в брой, „Шомбхоб“, стартирана в Бангладеш, намалява недохранването при децата на възраст между 10 и 22 месеца и обучава майките за ползите от кърменето.<sup>18</sup> Ефектът от тези програми се усеща с течение на времето. Двегодишната условна програма за парични трансфери в Малави, насочена към подрастващи момичета и млади жени, води до голямо увеличение на образователното равнище и устойчиво намаляване на общия брой на ражданията при момичета, които са били извън училище в началото на програмата. Тези ползи продължават и след края на програмата.<sup>19</sup>

Програмите могат да подобрят стимулите за хората да инвестират в човешки капитал, като посочват дългосрочните предимства или предоставят механизми за ангажиране с добрите решения. Младите хора може и да не искат да останат в училище или да се грижат за здравето си, защото нямат самоконтрол или не оценяват напълно ползите от образованието и доброто здраве.<sup>20</sup> Въпреки това, когато получават информация за човешкия капитал, това има големи ефекти върху тяхното поведение. Във Филипините на младите хора бе предложена програма за доброволен ангажимент, при която парите, които са вложили в спестовна сметка, им се връщат само ако преминат успешно тест за отказване от тютюнопушенето. Програмата доведе до значително намаляване на тютюнопушенето.<sup>21</sup>

Инвестициите в човешки капитал генерират и значителна социална възвръщаемост, но за родителите често е трудно да определят тези ползи количествено, да не говорим колко е трудно да се прецени това при вземането на решения. Когато решават да обезпаразитят децата си, родителите може и да не обмислят факта, че така и за другите деца има по-малка вероятност да бъдат заразени. Родителите, които решават да изучат децата си в предучилищна възраст, може и да не мислят за по-широките бъдещи обществени ползи, като например по-ниската степен на престъпност и задържане под стража, които са свързани с програмите за развитие в ранното детство. Изследването от 2010 г. на „Пери Прискул“, висококачествена програма за деца на възраст между 3 и 5 години, разработена през 60-те години на миналия век в Мичиган, САЩ, оценява възвръщаемост за обществото, която надхвърля частна-

та възвръщаемост от около 7–12 долара за всеки инвестиран долар.<sup>22</sup> Без правителствени интервенции семействата може и да не се решат да инвестират достатъчно в тези видове програми.

Осигуряването на достъп до качествено образование помага да се навакшат пропуските в ранна възраст в познавателните и социално-поведенческите умения. До 3-годишна възраст децата от семейства с ниски доходи са чували с 30 милиона думи по-малко, отколкото техните по-заможни връстници. Когато децата се превръщат в тийнейджъри, интервенциите за навакване на тези пропуски стават все по-скъпи. Доказателствата показват, че за правителствата, които искат да инвестират разумно в човешки капитал, няма по-добра възможност от инвестирането през първите хиляда дни от живота на детето. Без подобни интервенции в началото на живота е по-вероятно да се стигне до спирала от нарастващо неравенство: последващите публични инвестиции в образованието и здравеопазването стават по-полезни за хората, които са имали по-добър старт.

Правителствените действия за подпомагане на инвестициите в човешки капитал не се изчерпват само с разходите за здравеопазване, образование и програмите за социална закрила. В Непал инвестициите в канализация допринасят значително за предотвратяване на анемията.<sup>23</sup> Програмите за жилищно настаняване подобряват резултатите за образованието и пазара на труда на най-необлагодетелстваните, като променят нивото на общуване с връстниците, с които взаимодействат. Колкото по-отрано децата са заобиколени с по-добри съседи, толкова по-силни са ефектите.

## Защо измерванията помагат

Правителствата играят жизненоважна роля в изграждането на човешкия капитал, като предоставят здравеопазване, образование и финансиране, за да осигурят справедлив достъп до възможности, и като регулират, лицензират и контролират качеството на частните доставчици. И все пак те често не се справят достатъчно добре. Повечето правителства отделят значителна част от своите бюджети за образование и здравеопазване, но обществените услуги често са с твърде ниско качество, за да могат да генерират човешки капитал. Понякога тези услуги не успяват да постигнат резултат само при бедните. Понякога те не успяват при всички – и богатите просто намират алтернатива на обществената система.

Недостатъците и ниското качество могат да се окажат упорити проблеми поради две причини. Първо, преследването на добри политики невинаги се изплаща в политическо отношение. Второ, бюрокрацията може да

няма нужния капацитет или стимули за превръщането на добрите политики в ефективни програми. Ако общественото здраве не е политическа тема, преди да се е стигнало до здравна криза, политиците нямат достатъчно основание да се подготвят за бъдещи пандемии. Дори когато политиците и гласоподавателите са на едно мнение за значението на проблема, те може да не са съгласни относно възможните решения. Рядко хората са доволни, когато се финансират програми за обществено здравеопазване чрез увеличаване на данъците или чрез отклоняване на средства от по-видимите разходи като инфраструктура или публични субсидии.

Правителството на Нигерия срещна сериозна съпротива през 2012 г., когато се опита да отмени субсидиите за гориво, за да изхарчи повече за здравните услуги за майките и децата. Медиите се съсредоточиха върху отмяната на субсидиите, което се възприе негативно, и не обърнаха внимание на крайно необходимото увеличаване на първичната здравна помощ. Така субсидията беше възстановена поради обществени протести. Такава реакция на предложените промени се случва в някои страни, защото са силни организираните интереси, които биха загубили от реформите. В други случаи това се случва поради слаб социален договор: гражданите не вярват на правителството си и затова се колебаят да плащат данъци, защото се тревожат, че те ще бъдат неправилно изразходвани. В резултат на това правителствата предпочитат да изразходват повече за политически видимите аспекти на човешкия капитал, като например изграждането на училища и болници, но много по-малко върху нематериалните аспекти – като качеството и компетентността на учителите и здравните работници. Когато политиците са в режим на избирателна кампания, те често обещават нови училища или болници, но рядко обсъждат реалните нива на образованието или степента на изоставане.

Тъй като икономическата възвръщаемост от инвестициите в човешки капитал може да се забави с години, политиците са по-склонни да мислят за краткосрочни начини да лустросат репутацията си. Въпреки че хората с основно образование печелят повече от хората без образование, това се усеща чак 10–15 години след като тези инвестиции са направени. Това е още по-вярно, когато става дума за инвестиции в образование в ранна детска възраст. В Ямайка въвеждането на психо-социална стимулация при проходащите увеличава приходите им с 25%, но тези ефекти се материализират едва 20 години по-късно.<sup>24</sup>

Една илюстрация за това как техническата и политическата сложност могат да попречат на интервенциите в човешкия капитал е в областта на ранното детство. Учените обикновено са единодушни, че инвестициите в децата имат висока възвръщаемост. Има обаче пречки, които

затрудняват мащабното внедряване на такива инвестиции. Първо, както вече беше отбелязано, отнема много време, докато обществото може да се възползва от тези инвестиции. Второ, услугите трябва да се предоставят по синергичен начин за много кратък период от време в рамките на жизнения цикъл на дадено лице. Трето, предоставянето на инвестиции в ранна детска възраст зависи от твърде много правителствени отдели. И все пак опитът на страни като Бразилия, Чили и Колумбия разкрива, че широкомащабните политики за развитие в ранното детство са осъществими. Една от програмите, създадена през 2006 г. в Чили, „Crecer Contigo“ („Чили расте с теб“), може да послужи като отправна точка за държавите със среден доход, които желаят да инвестират в децата в широк мащаб. Чилийската програма за развитие в ранното детство интегрира услугите за здравеопазване, образование и социална защита на малките деца, съчетавайки различни универсални и целеви програми. Подробните оценки увеличават търсенето на политически ангажменти.

Бюрокрациите, натоварени с прилагането на политики за изграждане на човешки капитал, често нямат капацитет или стимул да го направят ефективно. Проучванията на Световната банка за „Индикатори за предоставяне на услуги“, проведени в седем страни в Африка на юг от Сахара (които представляват близо 40% от населението на континента), установиха, че средно 3 от 10 учители на четвърти клас не са усвоили езиковата учебна програма, която преподават. За радост, 94% от кенийските учители са я усвоили. Изследванията очертават също толкова смесена картина за здравните заведения: около 80% от кенийските лекари могат правилно да диагностицират основни състояния, като неонатална асфиксия например, докато по-малко от 50% от нигерийските лекари имат тези способности.

По-доброто измерване на резултатите хвърля светлина върху политическите и бюрократичните провали, които водят до лошо качество на предоставяните социални услуги. Информацията е важна първа стъпка към насърчаване на гражданите да изискват повече от своите лидери и доставчици на услуги. В Уганда пускането на докладни карти за ефективността на местните здравни заведения активизира обществото за искания за реформи в предоставянето на услуги. Този натиск доведе на свой ред до устойчиви подобрения в здравните резултати, включително намаляване на смъртността при деца под 5 години.

По-добрите измервания също така повишават осведомеността на политиците относно значението на инвестирането в човешки капитал, като по този начин се създава инерция за действие. „Twaveza“, организация от Танзания, стартира проучване за оценка на основната писмена грамотност

и нивото на математическите умения на децата. Плачевните резултати, публикувани през 2011 г., показаха, че само 3 от 10 ученици в трети клас са усвоили материала по математика за втори клас, а още по-малко могат да четат на ниво втори клас. „Индикаторите за предоставяне на услуги“ на Световната банка, публикувани горе-долу по същото време, засвидетелстваха ниските нива на компетентност на учителите и високите нива на отсъствия в Танзания. Заедно, тези резултати доведоха до силен обществен протест и въвеждането на инициативата „Големи резултати за Танзания сега“ – правителствени усилия за проследяване и подобряване на ниските нива на обучение. Тази инициатива вече показва осезаеми резултати.

Допълнителната информация е необходима и за разработването и осигуряването на икономически ефективни политики дори когато правителството е напълно готово да инвестира в човешки капитал. Както Перу, така и Виетнам прилагат амбициозни политики за подобряване на човешкия капитал. Но само едно цялостно измерване на факторите, които допринасят за индивидуалното обучение, може да хвърли светлина върху причините за различията между тези две страни. След като бъдат установени пропуските, трябва да бъдат разработени и приведени в мащаб политики, които са ефективни от гледна точка на разходите.

## Проектът човешки капитал

Достоверното измерване на резултатите в областта на образованието и здравеопазването повишава значението на човешкия капитал на местно, национално и глобално равнище. Измерването стимулира търсене на политически интервенции за изграждане на човешки капитал в страни, където правителствата не вършат достатъчно. Доброто измерване е от съществено значение за подготовката на изследвания и анализи, за да се разработват политики, които подобряват човешкия капитал, по един информиран начин.

С тази цел Световната банка стартира проекта за човешки капитал – програма за застъпничество, измерване и аналитична работа за повишаване на осведомеността и увеличаване на търсенето на интервенции за изграждане на човешки капитал. Проектът се състои от три компонента: (1) метричен критерий между различните държави – индекс на човешкия капитал, (2) програма за измерване и изследване с цел информираност при политическите действия и (3) програма за подкрепа на държавните стратегии за ускоряване на инвестициите в човешки капитал.

Първата стъпка в проекта е международен индекс за сравнение на определени компоненти на човешкия капитал в различните страни.<sup>25</sup> Но-



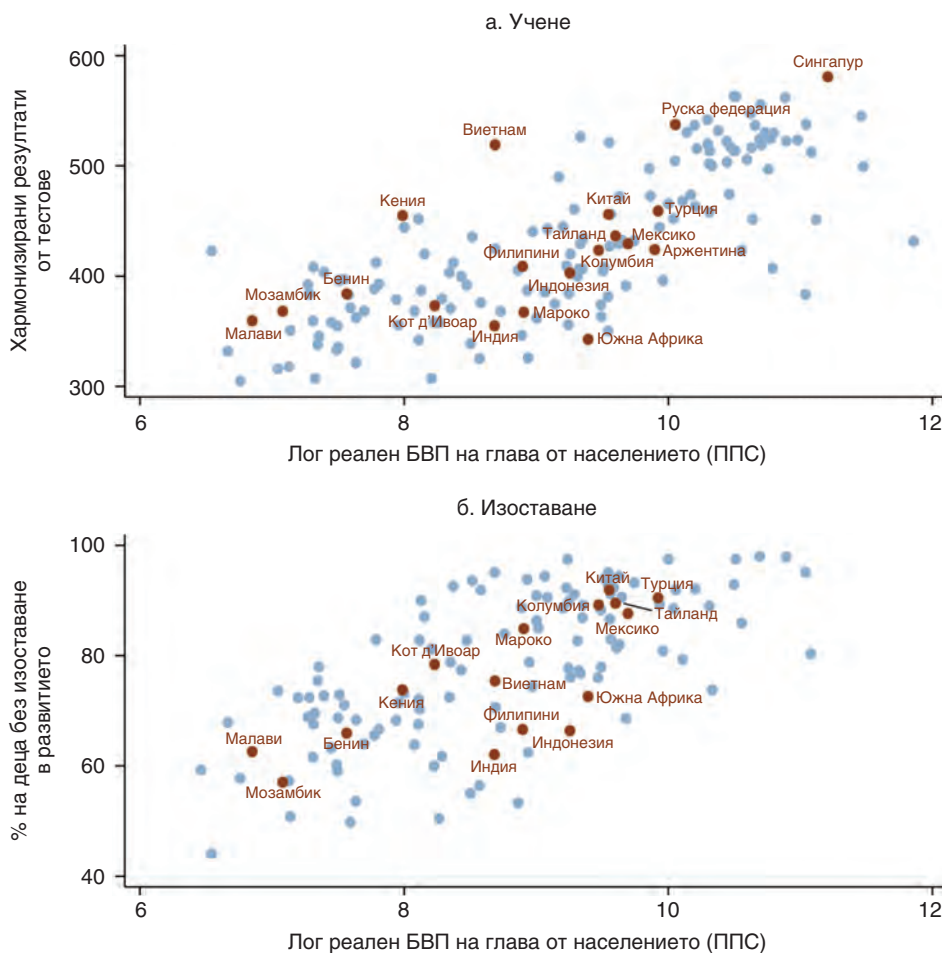
вият индекс измерва размера на човешкия капитал, който детето, родено през 2018 г., може да очаква да достигне до 18-годишна възраст с оглед на рисковете като лошо образование и лошо здраве, присъщи за страната, в която е родено. Индексът има за цел да подчертае как подобренията в сегашните резултати в областта на образованието и здравеопазването оформят производителността на следващото поколение работници: приема се, че децата, родени през дадена година, търпят настоящите образователни възможности и рискове за здравето през следващите 18 години. Акцентът върху резултатите – а не върху разходите или регулациите – насочва вниманието към ефектите, които са от решаващо значение. Също така индексът на човешкия капитал може да стане от значение за политиците, които разработват и прилагат интервенции за подобряване на тези резултати в средносрочен план.

Индексът следва траекторията от раждане до зрялост на дете, родено през дадена година. В най-бедните страни съществува значителен риск детето дори да не оцелее до своя пети рожден ден. Дори да достигне училищна възраст, съществува и допълнителен риск да не започне училище, да не говорим за завършване на пълния цикъл на образование през класовете до 12-и, което е норма в богатите страни. Времето, което прекарва в училище, може и да не доведе до поетапно добиване на знания, защото зависи и от нивото на учителите и училището, както и от подкрепата, която получава от семейството си. След като достига 18-годишна възраст, един млад човек носи трайните последици от лошото здраве и хранене, които ограничават физическите и когнитивните му способности като възрастен.

Индексът на човешкия капитал измерва крайните етапи в тази траектория по отношение на последиците им за производителността на следващото поколение работници. Като има три компонента: (1) измервател за това дали децата оцеляват от раждането до училищната възраст (5 години); (2) измервател за очакваните години училище, коригирани за качеството, което съчетава информация за количеството и качеството на образованието (фигура 3.2, панел а); и (3) два по-обща измервателя за изоставане в здравословното състояние (фигура 3.2, панел б) и степента на оцеляване при възрастните.

Оцеляването до 5-годишна възраст се измерва, като се използват процентите на смъртност под 5 спрямо Междуправителствената група за оценка на смъртността при децата на ООН. Почти всички деца оцеляват от раждането до училищна възраст в богатите страни. Но в най-бедните страни 1 на всеки 10 деца не виждат своя пети рожден ден. Смъртта на тези деца не е просто трагедия, а и загуба на човешки капитал, който никога няма да се реализира.

### ФИГУРА 3.2. Ученето и изоставането са два компонента от индекса на човешкия капитал



*Източници:* Хармонизираните резултати от теста са взети от Патринос и Анарист (2018); данните за изоставането са от Съвместната база данни за измерване на недохранването при децата на УНИЦЕФ – Световната здравна организация – Световна банка, допълнена с данни, предоставени от екипите на страните от Световната банка.

*Бележка:* БВП = брутен вътрешен продукт; ППС = паритет на покупателната способност.

Количеството на образованието се измерва като броя на годините в училище, които детето може да очаква да получи до 18-годишния си рожден ден, като се има предвид преобладаващият модел на записване в различните класове и с презумпцията, че започва предучилищна на 4. Най-добрият възможен резултат възниква, когато децата изкарват

14 години в училище – до 18-годишна възраст. Високите проценти на записване в цялата училищна система довеждат много богати страни в близост до 14-годишната референтна стойност. Но в най-бедните страни децата могат да очакват да завършат само половината от това.

Групата на Световната банка и нейните партньори разработват нова всеобхватна база данни с резултати от международни тестове за постиженията сред учениците, обхващащи около 160 икономики, за да се прецени какво научават децата. Базата данни хармонизира резултатите от международните и регионалните програми за изпитване, така че те да са сравними. За първи път ученето е измеримо в почти всички страни, използвайки един и същ критерий.

Разликите в наученото са драматични. Тестовите резултати варират от около 600 в държавите с най-добри резултати до около 300 в тези с най-лошите резултати. За да разгледаме тези цифри в перспектива, приблизително 400 точки съответстват на критерия за минимална професионална квалификация, определен от Програмата за международно оценяване на учениците (PISA), най-голямата международна програма за тестване. По-малко от половината от учениците в развиващите се страни отговарят на този стандарт, в сравнение с 86% от учениците в развитите икономики. В Сингапур 98% от учениците достигат международния критерий за основни знания в средното училище; в Южна Африка само 26% от учениците отговарят на този стандарт. Реално всички студенти в средното училище в Сингапур са подготвени за следващо ниво в образованието си или да започнат работа, докато почти три четвърти от младите хора в Южна Африка не са.

По отношение на здравеопазването няма единен пряко измерен и широкодостъпен показател, подобно на „години в училище“ за образованието. При отсъствието на такава мярка два компонента за цялостната здравна среда съставляват тази част на индекса: степента на оцеляване при възрастните и степента на изоставане при децата под 5-годишна възраст. Нивата на оцеляване при възрастните се използват като „прокси“ за диапазона на нефаталните здравни проблеми, които едно дете, родено в дадена година, е вероятно да преживее като възрастен, ако сегашните условия продължат да преобладават и в бъдеще. Изоставането измерва дела на децата, които са необичайно малки за тяхната възраст. Той е широко приет като „прокси“ за здравословната среда в бебешка и ранна детска възраст и обобщава рисковете за доброто здраве, които децата могат да изпитат в ранните години – с важни последици за здравето и благополучието им в зряла възраст.

Така описаните образователни и здравни компоненти на човешкия капитал безспорно имат съществена стойност, но тя е и несъмнено трудна за количествено определяне. Затова е предизвикателство да се комбинират компонентите в единен индекс, който да отразява в достатъчна степен техния принос към човешкия капитал. Много съществуващи индекси на човешкия капитал и човешкото развитие прибягват до произволно събиране на компоненти. Обратно, компонентите на този индекс се обобщават, като първо се превръщат в мерки за техния съответен принос към производителността на работниците спрямо референтната стойност, съответстваща на пълно образование и пълно здраве. Този подход следва литературата за отчитане на развитието.<sup>26</sup> Размерът на приноса на образованието и здравеопазването към производителността на работниците е заложен в обширната микроиконометрична литература за оценка на възвръщаемостта на образованието и здравето.

Тъй като индексът на човешкия капитал се измерва по отношение на производителността на следващото поколение работници спрямо показателя за пълно образование и пълно здраве, единиците на индекса имат естествена интерпретация: стойността на „х“ за дадена страна означава, че производителността като бъдещ работник на дете, родено през дадена година в тази държава, е част „х“ от това, което би могло да бъде при референтната стойност (таблица 3.1). Тази бъдеща производителност се дели на приноса на трите компонента на индекса, като всеки от тях се изразява и като производителност спрямо референтната стойност. След това трите компонента се умножават, за да се достигне общият индекс.

Различията в човешкия капитал имат големи последици за производителността на следващото поколение работници. Например в страна около 25-ия перцентил от разпределението на всеки от компонентите дете, родено през 2018 г., ще бъде само 43% толкова производително, колкото дете в условията на референтната стойност за пълно образование и здраве.

Индексът, поради своите компоненти, може да бъде свързан по ясен начин със сценарии за бъдещ доход на глава от населението и растеж. Представете си сценарий без изменение, при който очакваните години в училище, коригирани за качество на образованието, заедно с нивото на здравеопазването, измерено в индекса за дадена година, продължават да съществуват и в бъдеще. С течение на времето новите участници в работната сила с образование и здравеопазване на ниво от настоящото статукво заместват сегашните членове на работната сила, докато накрая цялата работна сила на бъдещето има очакваните години в училище, адаптирани към нивото на качеството на образованието, заедно с ниво-

то на здравеопазването, измерено в индекса на човешкия капитал. След това е възможно да сравните този сценарий с такъв, в който цялата бъдеща работна сила се е възползвала от пълно образование и се радва на пълно здраве.

**ТАБЛИЦА 3.1. Измерване на продуктивността му като бъдещ работник за дете, родено през 2018 г.**

Максимална продуктивност = 1

	Компонент	Страна в		
		25-ия перцентил	50-ия перцентил	75-ия перцентил
		За компонент X има стойност...		
	<b>Компонент 1: оцеляване</b>			
1	Вероятност да оцелее до 5 г.	0,95	0,98	0,99
A	Принос към производителността	0,95	0,98	0,99
	<b>Компонент 2: училище</b>			
	Очаквани години в училище	9,5	11,8	13,1
	Резултати от тестове (от общо около 600)	375	424	503
2	Коригирани за качество години в училище	5,7	8,0	10,5
B	Принос към производителността	0,51	0,62	0,76
	<b>Компонент 3: здраве</b>			
3	Дял на децата без забавяне в развитието	0,68	0,78	0,89
4	Степен на оцеляване при възрастните	0,79	0,86	0,91
C	Принос към производителността <sup>a</sup>	0,88	0,92	0,95
	<b>Съвкупен индекс на човешкия капитал<sup>b</sup></b>	<b>0,43</b>	<b>0,56</b>	<b>0,72</b>

Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

*Бележка:* „Принос към производителността“ измерва доколко всеки компонент на индекса, както и общият индекс допринасят за очакваната бъдеща производителност на дете, родено през 2018 г., в сравнение с тавана на пълно образование и пълно здраве. Стойността „x“ означава, че производителността е само част „x“ от това, което би било при ниво на пълно образование и пълно здраве. Изчисленията за приноса към производителността се основават на микроикономически показатели за възвръщаемостта на образованието и здравето. „Коригирани за качество години в училище“ се равнява на резултата от теста на страната, сравнен с най-добрия резултат от теста в световен мащаб, умножен по очакваните години в училище за страната.

a. C се изчислява като средно геометричното на приноса на 3 и 4 към производителността.

b.  $A \times B \times C$ .

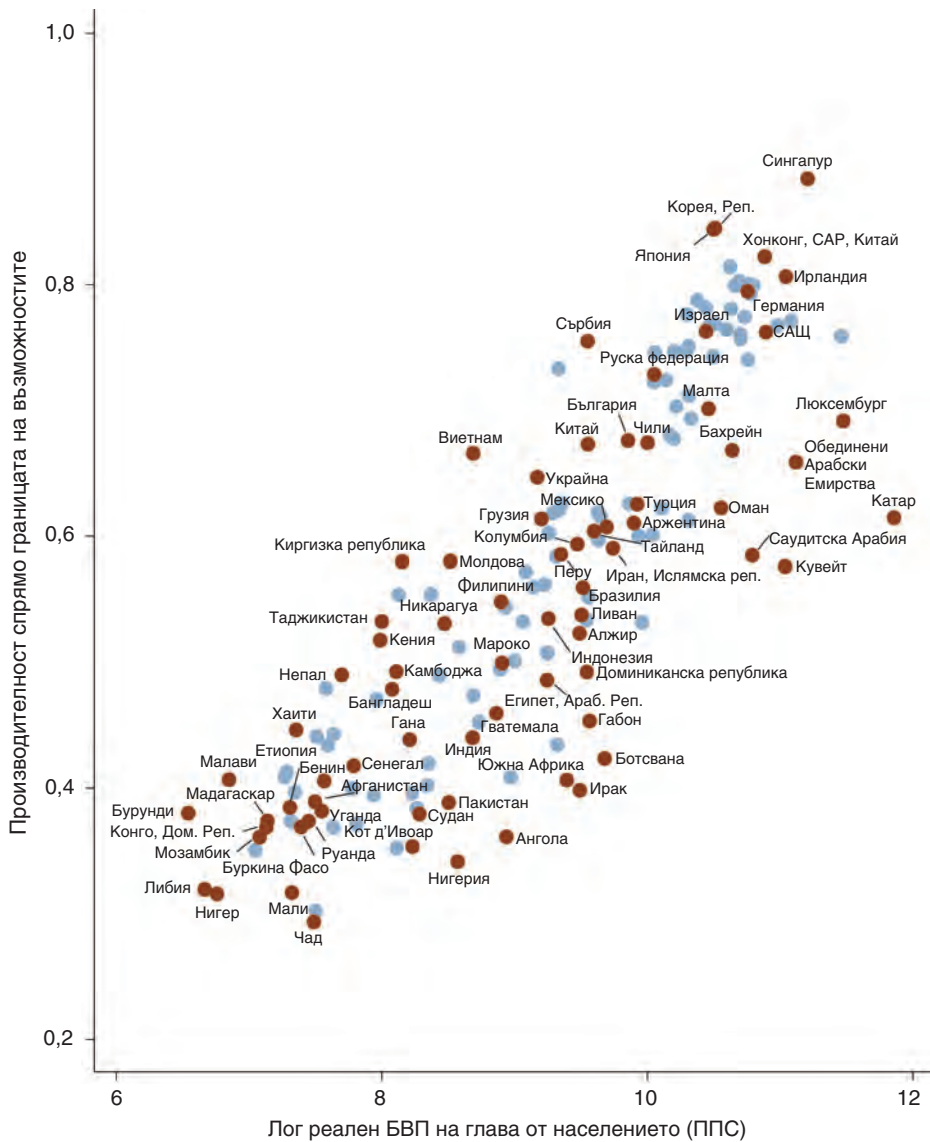
В дългосрочен план БВП на глава от населението в този сценарий е по-висок от този в сценария без изменение по два канала: преките ефекти от по-високата производителност на работниците и косвените последици, отразяващи по-големите инвестиции във физически капитал, предизвикани от по-продуктивните работници. Съчетавайки тези ефекти, една страна с индексна оценка от „x“ в дългосрочен план ще има

БВП на глава от населението в сценария със статуквото, който е само малка част от това, което би могло да бъде при пълно образование и пълно здраве. Така например една страна с индекс от  $x = 0,5$  би имала в дългосрочен план доходи на глава от населението два пъти по-високи от тези при статуквото, ако нейните граждани се радват на пълно образование и пълно здраве. Какво означава това от гледна точка на средните годишни темпове на растеж, зависи от периода от време. Ако 50 години – или около две поколения – се изискват, за да се реализират тези сценарии, тогава удвояването на бъдещия доход на глава от населението в сравнение със статуквото съответства на приблизително 1,4 процентни пункта допълнителен ръст годишно.

Индексът измерва размера на човешкия капитал, който среднестатистическото дете, родено през 2018 г., се очаква да постигне (фигура 3.3). Средните стойности обаче крият много вариации. Повечето от компонентите на индекса могат да бъдат разделени по пол за повечето страни, така че да се наблюдават различията в перспективите на момчетата и момичетата отделно. Въпреки че не е възможно да се направи това систематично за голям набор от държави, там, където данните са по-богати, могат да бъдат илюстрирани и разликите в компонентите на индекса между регионите и социалноикономическите групи.

Индексът на човешкия капитал, представен в таблица 3.2, е първото издание. Подобно на всички упражнения по сравнителен анализ между държавите, той има както ограничения, така и възможности за подобрене и разширяване в следващите версии. Компонентите на индекса, като изоставането и резултатите от тестовете, се измерват само рядко в някои страни и изобщо не се измерват в други. Данните за резултатите от тестовете се извличат от международни програми за тестване, при които възрастта на участниците в теста и обхванатите теми варират. Резултатите от тестовете може да не отразяват точно качеството на цялата образователна система на дадена страна, доколкото извадката от положилите даден тест може да не е представителна за всички ученици в населението на дадена страна. Все още не са налице надеждни измерватели за качеството на висшето образование, независимо от значението му за човешкия капитал в един бързо променящ се свят. Данните за процентите на записване, необходими за изчисление на очакваните учебни години, често имат много пропуски и се отчитат със значително закъснение. Социално-поведенческите умения не се следят пряко. Процентът на оценяване при възрастните не е точно определен в държави, в които тези регистри са непълни или несъществуващи.

ФИГУРА 3.3 Индексът на човешкия капитал, 2018 г.



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

**Бележка:** Индексът на човешкия капитал варира между 0 и 1. Индексът се измерва от гледна точка на производителността на следващото поколение работници спрямо показателя за пълно образование и пълно здраве. Една икономика, в която средният работник постига пълен здравен и пълен образователен потенциал, ще има стойност от 1 в индекса. БВП = брутен вътрешен продукт; ППС = паритет на покупателната способност.

ТАБЛИЦА 3.2. Индексът на човешкия капитал (ИЧК), 2018 г.

Ранг	Икономика	ИЧК оценка	Ранг	Икономика	ИЧК оценка	Ранг	Икономика	ИЧК оценка
157	Чад	0.29	104	Египет, Арабска реп.	0.49	51	Монголия	0.63
156	Южен Судан	0.30	103	Хондурас	0.49	50	Украйна	0.65
155	Нигер	0.32	102	Непал	0.49	49	Обединени арабски емирства	0.66
154	Мали	0.32	101	Доминиканска република	0.49	48	Вьетнам	0.67
153	Либерия	0.32	100	Камбоджа	0.49	47	Бахрейн	0.67
152	Нигерия	0.34	99	Гвиана	0.49	46	Китай	0.67
151	Сiera Леоне	0.35	98	Мароко	0.50	45	Чили	0.67
150	Мавритания	0.35	97	Ел Салвадор	0.50	44	България	0.68
149	Кот д'Ивоар	0.35	96	Тунис	0.51	43	Сейшели	0.68
148	Мозамбик	0.36	95	Тонга	0.51	42	Гърция	0.68
147	Ангола	0.36	94	Кения	0.52	41	Люксембург	0.69
146	Конго, Дем. реп.	0.37	93	Алжир	0.52	40	Словакия	0.69
145	Йемен, реп.	0.37	92	Никарагуа	0.53	39	Малта	0.70
144	Буркина Фасо	0.37	91	Панама	0.53	38	Унгария	0.70
143	Лесото	0.37	90	Парагвай	0.53	37	Литва	0.71
142	Руанда	0.37	89	Таджикистан	0.53	36	Хърватска	0.72
141	Гвинея	0.37	88	Македония, БЮР	0.53	35	Латвия	0.72
140	Мадагаскар	0.37	87	Индонезия	0.53	34	Руска федерация	0.73
139	Судан	0.38	86	Ливан	0.54	33	Исландия	0.74
138	Бурунди	0.38	85	Ямайка	0.54	32	Испания	0.74
137	Уганда	0.38	84	Филипини	0.55	31	Казахстан	0.75
136	Папуа Нова Гвинея	0.38	83	Зувалу	0.55	30	Полша	0.75
135	Етиопия	0.38	82	Западен бряг и Газа	0.55	29	Естония	0.75
134	Пакистан	0.39	81	Бразилия	0.56	28	Кипър	0.75
133	Афганистан	0.39	80	Косово	0.56	27	Сърбия	0.76
132	Камерун	0.39	79	Йордания	0.56	26	Белгия	0.76
131	Замбия	0.40	78	Армения	0.57	25	Макао, САР Китай	0.76
130	Гамбия	0.40	77	Кувейт	0.58	24	САЩ	0.76
129	Ирак	0.40	76	Киргизка република	0.58	23	Израел	0.76
128	Танзания	0.40	75	Молдова	0.58	22	Франция	0.76
127	Бенин	0.41	74	Шри Ланка	0.58	21	Нова Зеландия	0.77
126	Южна Африка	0.41	73	Саудитска Арабия	0.58	20	Швейцария	0.77
125	Малави	0.41	72	Перу	0.59	19	Италия	0.77
124	Есватини	0.41	71	Иран, Ислямска реп.	0.59	18	Норвегия	0.77
123	Коморски острови	0.41	70	Колумбия	0.59	17	Дания	0.77
122	Того	0.41	69	Азербайджан	0.60	16	Португалия	0.78
121	Сенегал	0.42	68	Уругвай	0.60	15	Обединено кралство	0.78
120	Конго, Реп.	0.42	67	Румъния	0.60	14	Чешка република	0.78
119	Ботсвана	0.42	66	Еквадор	0.60	13	Словения	0.79
118	Източен Тимор	0.43	65	Тайланд	0.60	12	Австрия	0.79
117	Намбия	0.43	64	Мексико	0.61	11	Германия	0.79
116	Гана	0.44	63	Аржентина	0.61	10	Канада	0.80
115	Индия	0.44	62	Тринидад и Тобаго	0.61	9	Холандия	0.80
114	Зимбабве	0.44	61	Грузия	0.61	8	Швеция	0.80
113	Соломонови острови	0.44	60	Катар	0.61	7	Австралия	0.80
112	Хаити	0.45	59	Черна гора	0.62	6	Ирландия	0.81
111	Лаос, НДР	0.45	58	Босна и Херцеговина	0.62	5	Финландия	0.81
110	Габон	0.45	57	Коста Рика	0.62	4	Хонконг, САР Китай	0.82
109	Гватемала	0.46	56	Албания	0.62	3	Япония	0.84
108	Вануату	0.47	55	Малайзия	0.62	2	Реп. Корея	0.84
107	Мианмар	0.47	54	Оман	0.62	1	Сингапур	0.88
106	Бангладеш	0.48	53	Турция	0.63			
105	Кирибати	0.48	52	Мавриций	0.63			

Източник: Екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

**Бележка:** Индексът на човешкия капитал варира между 0 и 1. Индексът се измерва от гледна точка на производителността на следващото поколение работници спрямо показателя за пълно образование и пълно здраве. Една икономика, в която средният работник постига пълно здравен и пълно образователен потенциал, ще има стойност от 1.



Една от целите на индекса на човешкия капитал е да се обърне внимание на тези недостатъци в данните и да се инициират действия за тяхното отстраняване. Подобряването на данните отнема време. Междувременно, признавайки тези ограничения, оценките за държавите в индекса трябва да се тълкуват предпазливо. Макар че предоставя оценки за това как текущото образование и здраве оформят производителността на бъдещите работници, индексът не е фино настроен измервател за сравнение на малки разлики между страните. Тъй като той следи резултатите, той не представлява контролен списък на политическите действия. Видът и мащабът на интервенциите, необходими за изграждането на човешки капитал, не са едни и същи в отделните страни.

Въпреки че има значително подобрене в наличието на данни за образованието и здравните резултати, все още предстои много дълъг път. Например по-сложните когнитивни и социално-поведенчески умения, които не са включени в индекса, са важни фактори за индивидуалната производителност. Липсват и сравними данни от ранното детство, което е важна основа за качеството на бъдещата работна сила.

Друга задача е измерването на междинните фактори, които влияят върху тези резултати. Въпреки че гражданите на страни с ниски и средни доходи са изправени пред сходни ограничения в натрупването на човешки капитал, значимостта на тези ограничения често е специфична за контекста. Разбирането на най-важните ограничения е от съществено значение за определянето на приоритети в различните области на политиката.

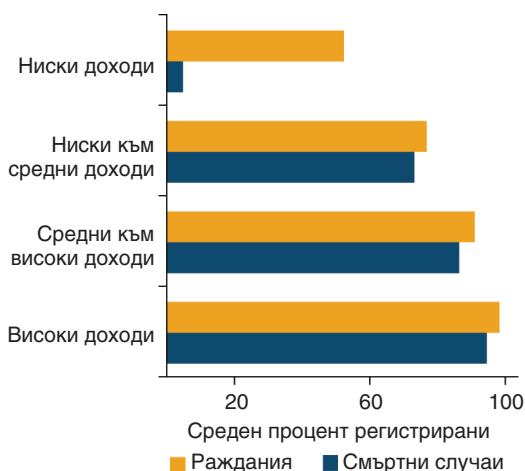
Първата стъпка е подобряването на качеството на основните административни данни в образованието и здравеопазването. Само едно от шест правителства публикува годишни доклади за мониторинг на образованието. Само 100 страни докладват достатъчно пълни и актуални данни за нетните нива на записване в различните степени на обучение към Института за статистика на ЮНЕСКО – органът, натоварен със събирането на тези данни в международен мащаб. Мониторингът дори на най-основната здравна информация – раждания и смъртни случаи – е недостатъчен в страните с ниски и средни доходи (фигура 3.4). Скоростта на подобрене в тези системи е бавна. Навсякъде по света между 2000 и 2012 г. процентът регистрирани смъртни случаи се е променил само от 36 на 38%. Процентът на децата под 5 години, чието раждане е регистрирано, се е увеличил само от 58 на 65%.<sup>27</sup> Висококачествените административни данни са от съществено значение за правителствата, за да разберат нуждите и да планират разпределението на обществените услуги.

Увеличаването на броя на държавите, в които се измерват резултатите за наученото от децата – както в училище, така и извън

него, – би позволило много по-добро проследяване на постиженията във всяка държава спрямо достъпа до училище и обучение. Това трябва да включва вземането на данни за обучението, които са напълно представителни за всички деца, а не селекция – често сред семействата с по-високи доходи – от тези, които остават в училище. „Докладът за годишното състояние на образованието“ е рядък пример за проучване, което предоставя годишна оценка на образователните нива на децата – в този случай от селските домакинства в Индия, – включително тези, които са извън училище.

### ФИГУРА 3.4. Регистрите на ражданията и смъртните случаи остават непълни

Процент граждански регистрации на ражданията и смъртните случаи, групирани по доходи в държавите, 2018 г.



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019

**Бележка:** Фигурата показва приблизителни изчисления за обхвата на регистрацията на ражданията и смъртните случаи въз основа на наличните данни съответно за 180 и 120 страни. Данните за регистрацията на ражданията се основават на „Годишника на ООН за демографските данни“. За страните с непълни системи за гражданска регистрация ражданията се смятат от погадените данни от страна на самите майки при проучвания в домакинствата. Данните за регистрирането на смъртните случаи се основават на изчисления на Световната здравна организация.

Инициативите, които създават съпоставими измерватели за образованието в различните страни, биха могли да дадат отговор. Те ще се стремят да обединяват заинтересованите страни, за да постигнат съгласие по набора от общи въпроси, които да включат в оценките на обучението, като по този начин позволяват резултатите да бъдат хармонизирани за всички тестове. В краткосрочен план биха могли да се използват съществуващите платформи за данни – национални проучвания на домакинствата, демографски и здравни проучвания, измерванията на жизнените стандарти и индикатори за предоставяне на услуги, – за да се увеличи наличността от данни за резултатите от човешкия капитал по икономически ефективен начин.

Подобни усилия вече са налице в областта на здравеопазването. За да се подобри координацията при събира-

нето на данни за здравето, през 2015 г. беше създаден Съюзът за здравни данни от група международни агенции, двустранни и многостранни донори, фондации и правителства. Новите технологии, като глобалната система за позициониране (GPS) и мобилните телефони, намаляват разходите за събиране на данни. „Инициативата за ефективност на първичното здравеопазване“, стартирана от фондацията на Бил и Мелинда Гейтс, Световната банка и Световната здравна организация през 2015 г., осигурява международна рамка за сравнение на качеството на първичната грижа.

Втората стъпка е да се разбере по-добре многообразието на социално-поведенческите и другите умения, здравето и корелацията между двете. Социално-поведенческите умения имат много измерения. Инициативи като изследванията на Световната банка за уменията за работоспособност и производителност и Програмата за международно оценяване на компетенциите на възрастните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се стремят да измерят тези умения в голям мащаб сред хората в трудоспособна възраст. Няма подобни опити за изследване на децата в училищна възраст, въпреки че има доказателства, че способности като упоритост и самодисциплина са от значение за ученето. Интервенциите, които намаляват анемията от дефицит на желязо, показват, че подобряват резултатите в обучението на учениците, но съотношението между здравния статус и резултатите от тестовете на учениците все още не е количествено изразено. Въвеждането на здравни модули в училищните проучвания би било важна първа стъпка. Измервания с относително нисък разход, като тези на остротата на зрението и антропометричния статус, могат да допринесат значително за по-доброто разбиране на връзката между ученето и здравето.

Опитът на Виетнам илюстрира потенциалните предимства на ясното очертаване на пътищата за промяна. Учениците в страната се класираха в най-горната четвърт в съревнование със страни с най-вече средни и високи доходи, участвали в PISA за 2012 и 2015 г. Това представяне е забележително с оглед на нивото на доходите на глава от населението във Виетнам. Разбирането на този успех би могло да даде важни уроци за това как да се гарантира, че обучението води до учене.

С променящата се природа на работата, човешкият капитал става все по-важен. Все още съществуват значителни пропуски в човешкия капитал в цял свят. Тези недостатъци – които се проявяват в слабите образователни и здравни резултати – застрашават бъдещата производителност на работниците и бъдещата конкурентоспособност на икономиките. За да разрешат този проблем, правителствата трябва да търсят коригиращи мерки. Но поради дългото време, което е необходимо, докато инвестициите в човешки

капитал постигнат икономическа възвръщаемост, политическите стимули за инвестиции в човешки капитал често липсват. Проектът за човешки капитал има за цел да създаде не само тези стимули, но и политическите насоки за повече и по-добри инвестиции в човешки капитал.

## Бележки

1. Fernald and Hidrobo (2011).
2. Smith ([1776] 1937, книга 2, глава.1), както е докладвано от Goldin (2016).
3. Chetty, Friedman, and Rockoff (2014).
4. Psacharopoulos and Patrinos (2018).
5. Dillon, Friedman, and Serneels (2014).
6. Ahuja et al. (2015).
7. Belot and James (2011).
8. Sandjaja et al. (2013).
9. Dillon et al. (2017).
10. Flabbi and Gatti (2018).
11. Ahuja et al. (2015).
12. Andrabi, Das, and Khwaja (2012).
13. Hsieh and Klenow (2010).
14. Cavallé and Marshall (2017).
15. Knack and Keefer (1997).
16. Rosas and Sabarwal (2016).
17. Blanford et al. (2012).
18. Ferré and Sharif (2014).
19. Baird, McIntosh, and Özler (2016).
20. Jensen (2010).
21. Giné, Karlan, and Zinman (2010).
22. Heckman et al. (2010).
23. Coffey, Geruso, and Spears (2018).
24. Gertler et al. (2014).
25. Kraay (2018).
26. Caselli (2005); Weil (2007).
27. Mikkelsen et al. (2015).

## Библиография

Ahuja, Amrita, Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael R. Kremer, Edward Miguel, and Shawn Powers. 2015. “When Should Governments Subsidize Health? The Case of Mass Deworming.” *World Bank Economic Review* 29 (supplement 1): S9–S24.

- Andrabi, Tahir, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja. 2012. “What Did You Do All Day? Maternal Education and Child Outcomes.” *Journal of Human Resources* 47 (4): 873–912.
- Baird, Sarah Jane, Craig T. McIntosh, and Berk Özler. 2016. “When the Money Runs Out: Do Cash Transfers Have Sustained Effects on Human Capital Accumulation?” Policy Research Working Paper 7901, World Bank, Washington, DC.
- Belot, Michèle, and Jonathan James. 2011. “Healthy School Meals and Educational Outcomes.” *Journal of Health Economics* 30 (3): 489–504.
- Blanford, Justine I., Supriya Kumar, Wei Luo, and Alan M. MacEachren. 2012. “It’s a Long, Long Walk: Accessibility to Hospitals, Maternity, and Integrated Health Centers in Niger.” *International Journal of Health Geographics* 11 (24): 1–15.
- Caselli, Francesco. 2005. “Accounting for Cross-Country Income Differences.” In *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf, 679–741. Amsterdam: Elsevier.
- Cavaillé, Charlotte, and John Marshall. 2017. “Education and Anti-immigration Attitudes: Evidence from Compulsory Schooling Reforms across Western Europe.” Working paper, Georgetown University, Washington, DC, December.
- Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2014. “Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood.” *American Economic Review* 104 (9): 2633–79.
- Coffey, Diane, Michael Geruso, and Dean Spears. 2018. “Sanitation, Disease Externalities, and Anaemia: Evidence from Nepal.” *Economic Journal* 128 (611): 1395–1432.
- Dillon, Andrew, Jed Friedman, and Pieter Serneels. 2014. “Health Information, Treatment, and Worker Productivity: Experimental Evidence from Malaria Testing and Treatment among Nigerian Sugarcane Cutters.” Policy Research Working Paper 7120, World Bank, Washington, DC.
- Dillon, Moira R., Harini Kannan, Joshua T. Dean, Elizabeth S. Spelke, and Esther Duflo. 2017. “Cognitive Science in the Field: A Preschool Intervention Durably Enhances Intuitive but Not Formal Mathematics.” *Science* 357 (6346): 47–55.
- Fernald, Lia C. H., and Melissa Hidrobo. 2011. “Effect of Ecuador’s Cash Transfer Program (Bono de Desarrollo Humano) on Child Development in Infants and Toddlers: A Randomized Effectiveness Trial.” *Social Science and Medicine* 72 (9): 1437–46.
- Ferré, Céline, and Iffath Sharif. 2014. “Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition Outcomes for Poor Children in Bangladesh? Evidence from a Pilot Project.” Policy Research Working Paper 7077, World Bank, Washington, DC.
- Flabbi, Luca, and Roberta Gatti. 2018. “A Primer on Human Capital.” Policy Research Working Paper 8309, World Bank, Washington, DC.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, and Sally M. Grantham-McGregor. 2014. “Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica.” *Science* 344 (6187): 998–1001.

- Giné, Xavier, Dean Karlan, and Jonathan Zinman. 2010. "Put Your Money Where Your Butt Is: A Commitment Contract for Smoking Cessation." *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (4): 213–35.
- Goldin, Claudia. 2016. "Human Capital." In *Handbook of Cliometrics*, edited by Claude Diebolt and Michael John Hauptert, 55–86. Berlin: Springer.
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Yavitz. 2010. "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics* 94 (1–2): 114–28.
- Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2010. "Development Accounting." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (1): 207–23.
- Jensen, Robert. 2010. "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling." *Quarterly Journal of Economics* 125 (2): 515–48. <https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/>
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251–88.
- Kraay, Aart. 2018. "Methodology for a World Bank Human Capital Index." Policy Research Working Paper 8593, World Bank, Washington, DC.
- Mikkelsen, Lene, David E. Phillips, Carla AbouZahr, Philip W. Setel, Don de Savigny, Rafael Lozano, and Alan D. Lopez. 2015. "A Global Assessment of Civil Registration and Vital Statistics Systems: Monitoring Data Quality and Progress." *Lancet* 386 (10001): 1395–1406.
- Patrinos, Harry Anthony, and Noam Angrist. 2018. "A Global Dataset on Education Quality: A Review and an Update (1965–2018)." Policy Research Working Paper 8592, World Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.
- Rosas, Nina, and Shwetlena Sabarwal. 2016. "Can You Work It? Evidence on the Productive Potential of Public Works from a Youth Employment Program in Sierra Leone." Policy Research Working Paper 7580, World Bank, Washington, DC.
- Sandjaja, Bee Koon Poh, Nipa Rojroonwasinkul, Bao Khanh Le Nyugen, Basuki Budiman, Lai Oon Ng, Kusol Soonthorndhada, Hoang Thi Xuyen, Paul Deurenberg, et al. 2013. "Relationship between Anthropometric Indicators and Cognitive Performance in Southeast Asian School-Aged Children." *British Journal of Nutrition* 110 (supplement 3): S57–S64.
- Smith, Adam. [1776] 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, book 2. Modern Library Series Reprint. New York: Random House.
- Weil, David N. 2007. "Accounting for the Effect of Health on Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 1265–1306.

## ГЛАВА 4

## Учене през целия живот



**Н**елсън Мандела, първият президент на Южна Африка след апартейда, казва така: „Образованието е мощният двигател на личното развитие. Чрез образованието дъщерята на един селянин може да стане доктор, синът на един миньор може да стане директор на мината, детето на земеделския работник може да стане президент на една велика нация. Важното е какво правим с това, което имаме, а не какво ни се дава наготово – това е, което отделя един човек от друг“.

Автоматизацията преоформя работното място и изискваните умения за работа. Търсенето на високи когнитивни умения<sup>1</sup> и социално-поведенчески умения<sup>2</sup> се увеличава, докато търсенето на умения за специфични работни дейности намалява.<sup>3</sup> Същевременно все повече се търси „адаптивност“. Тази комбинация от специфични когнитивни (критично мислене и способност за решаване на проблеми) и социално-поведенчески умения (креативност и любопитство) може да бъде полезна в най-различни работни места.

Доколко добре се справят различните държави с промените в търсенето на работни умения, зависи от това колко бързо се променя самото им предлагане. Образователните системи обаче имат склонност да се противопоставят на промените. Значителна част от преустройството се случва извън задължителното образование и официалните работни места. Ученето в ранна детска възраст, висшето образование и обучението при възрастните извън работното място стават все по-важни за усвояването на уменията, които ще се изискват от бъдещите пазари на труда. Тази глава показва как се случва това.

Автоматизацията – и въвеждането на технологиите като цяло – превръща някои работни места в отживелица. Търсенето на умения, свързани с ремонт на домакински уреди например, намалява бързо, тъй като технологиите свалят цените на уредите и подобряват надеждността им. В същото време иновациите създават нови видове работни места. Всъщност голям дял от децата, постъпващи в начално училище през 2018 г., ще работят професии, които все още не съществуват. Дори в страните с ниски и средни доходи много хора са заети на работни места, които не са съществували преди три десетилетия. Индия има близо 4 милиона разработчици на компютърни приложения; Уганда има над 400 000 международно сертифицирани биологични фермери; а Китай има 100 000 специалисти по етикетиране на данни.

Същевременно много от настоящите работни места се преобразуват в нови форми, което води до нови и понякога неочаквани комбинации от умения. През 2018 г. един маркетингов специалист спокойно може да бъде помолен да пише алгоритми. Един магистър по физика може да на-



мери добра работа като трейдър във финансова индустрия. Работещите, които въвеждат нови умения в съответните технически области – като например учителите, които са добри в уеб дизайна, и анализаторите на риска, които владеят анализа на големи данни, – вероятно ще бъдат все по-търсени.

Кои умения са по-малко търсени през 2018 г.? Данните от развитите страни говорят за поляризация на работните места – разширяване на работните места с висока и ниска квалификация, съчетано с намаляване на работните места, които изискват средно ниво на умения. Нараства търсенето на работници, които могат да поемат нерутинни когнитивни задачи, като например висококвалифицирани научни изследвания. Това важи и за търсенето на работници, които могат да се справят със задачи, които не могат лесно да бъдат автоматизирани, като например приготвянето на храна. Обратно, търсенето на работници за процедурни рутинни задачи, които често се изпълняват при професиите, изискващи средни умения, като например въвеждане на данни, намалява поради автоматизацията.

Но дали същият модел започва да се появява и в страните с ниски и средни доходи? Не съвсем. В много от развиващите се страни търсенето на висококвалифицирани работници нараства (фигура 4.1). Делът на работниците с професии с висока квалификация се е увеличил с 8 процентни пункта или повече в Боливия, Етиопия и Южна Африка от 2000 до 2014 г. Но промяната в търсенето за ниско- и средноквалифицирани работни места е по-разнородна в различните страни. В Йордания делът на заетостта в работните места със средна квалификация се е увеличил със 7,5 процентни пункта между 2000 и 2016 г. В Бангладеш този дял е спаднал с почти 20 процентни пункта за същия период.<sup>4</sup>

Тази промяна в търсенето на работници за ниско- и средноквалифицирани работни места в развиващите се страни не е изненадваща. Това, което се случва в този край на спектъра на уменията, вероятно се ръководи от конкуриращите се сили на автоматизацията и глобализацията. Степента на приемане на технологиите варира значително между различните развиващи се страни. В Европа и Централна Азия 26% от населението имат фиксирани абонаменти за широколентов интернет достъп през 2016 г. в сравнение с едва 2% в Южна Азия. Глобализацията пренася ниско- и средноквалифицираните работни места от развитите страни в някои – но не във всички – от развиващите се страни. В зависимост от относителната скорост, с която се разгръщат тези фактори, някои развиващи се страни виждат увеличаване на работните места, изискващи средни умения; други виждат спад.

### ФИГУРА 4.1. В много развиващи се страни делът на заетостта на висококвалифицирани работни места се е увеличил

Средна годишна промяна в дела на заетостта, по професионални умения, от около 2000 г. до около 2015 г.



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, на базата на Набор от данни за международното разпределение на доходите на Световната банка.

Бележка: Професии с висока квалификация: мениджъри, професионалисти, техници и свързани специалисти. Професии със средни умения: административни асистенти; работници по продажби и услуги; работници в областта на занаятите и свързаните с тях професии; квалифицирани работници в селското, горското и рибното стопанство; оператори на съоръжения и машини и монтажници. Нискоквалифицирани професии: елементарни професии като чистачи и помощници; работници в селското, горското и рибното стопанство; работници в минното дело, строителството, производството и транспорта; помощници за приготвяне на храна; работници по улиците и свързаните с тях продажби и услуги.

Създаването на квалифицирана работна сила за бъдещето се основава на нарастващото търсене за напреднали когнитивни, социално-поведенчески умения и адаптивност. Данни от всички страни, от ниски до високи доходи, показват, че през последните десетилетия работните места се обуславят от по-когнитивни, аналитични задачи. В Боливия и Кения повече от 40% от работещите с компютри извършват сложни задачи, които

изискват напреднало ниво на програмиране. Всъщност нараства търсенето на когнитивни умения, които могат да бъдат адекватни в повече от един сектор и които са от по-висок порядък – като логика, критично мислене, комплексно решаване на проблеми и аргументиране. Във всички региони на света тези умения са последователно класирани сред най-ценените от работодателите. Анализът на пазарите на труда в Дания, Франция, Германия, Словакия, Южна Африка, Испания и Швейцария показва, че увеличението от едно стандартно отклонение в сложните умения за решаване на проблеми е свързано с 10–20% по-висока заплата.<sup>5</sup> В Армения и Грузия способността да се решават проблеми и да се усвояват нови умения допринася за над 20% по-високи заплати.<sup>6</sup>

Търсенето на социално-поведенчески умения също се увеличава в развиващите се страни. В Латинска Америка и Карибите въвеждането на дигиталните технологии налага по-голямо значение върху общите когнитивни умения и повишава търсенето на работници с междуличностни умения. В Камбоджа, Салвадор, Хондурас, Лаос, Малайзия, Филипините и Виетнам повече от половината от фирмите съобщават за недостиг на работници със специфични социално-поведенчески умения, като например отдаденост на работата.<sup>7</sup>

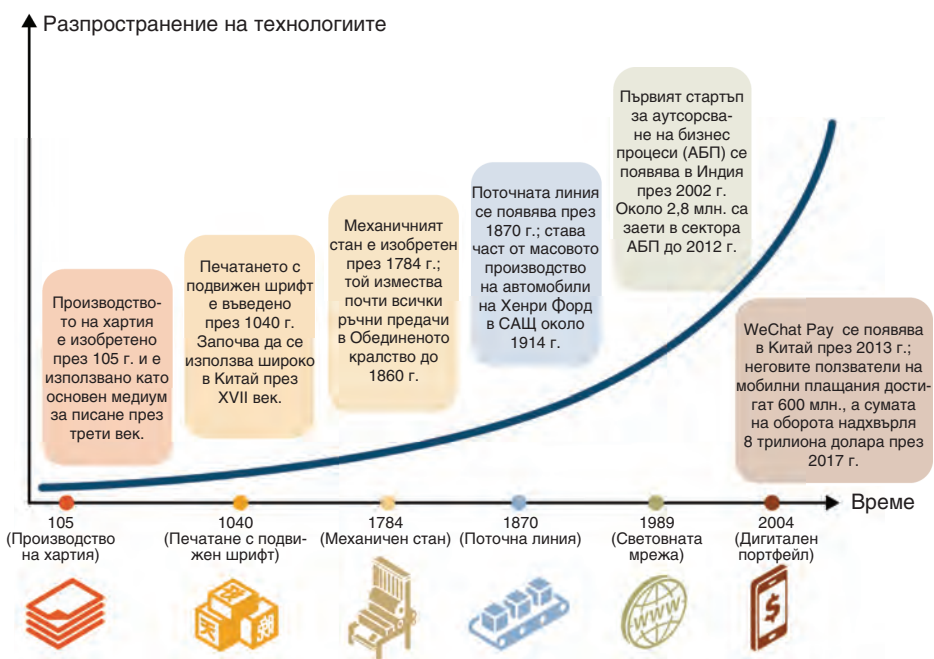
Поради технологичните промени е трудно да се предвиди кои умения и специфични длъжности ще процъфтяват в близко бъдеще и кои ще станат морално остарели. В миналото промените в изискванията, предизвикани от технологичния прогрес, са се нуждаели от векове, преди да излязат наяве (фигура 4.2). В дигиталната ера напредъкът в технологиите изисква нови умения, които сякаш трябва да бъдат придобити на следващия ден.

Способността за бърза адаптация към промените все повече се оценява от пазара на труда. Тази черта е много търсена – способността да се реагира на неочаквани обстоятелства и бързо да се научи или да се отучи нещо. Тази черта изисква комбинация от определени когнитивни (критично мислене, способност за решаване на проблеми) и социално-поведенчески умения (любопитство, творчество). Едно проучване сред студенти с технически и професионални специалности в Нигерия показва, че социално-поведенческите умения като самоефективност са сериозен знак, предсказващ бъдещата адаптивност в кариерата.<sup>8</sup>

Силните основи са важни за развитието на напредналите когнитивни, социално-поведенчески умения и тези, които са показател за адаптивността. При повечето деца те се формират през основното и средното образование. Но според „Доклада за световното развитие за 2018 г.“ придобиването на основни умения, които се очаква да бъдат получени в училищата, липсва в много страни с нисък и среден доход.<sup>9</sup>

Важните промени се случват все повече извън задължителното образование и официалните работни места. Развитието на уменията с променящата се природа на работата е въпрос на учене през целия живот. Този вид обучение е особено свързан с приспособяването на уменията по време на демографските промени – независимо дали става въпрос за застаряващото население на Източна Азия и Източна Европа или на голямото младежко население в Африка и Южна Азия.

#### ФИГУРА 4.2. Степената на разпространение на технологиите се увеличава



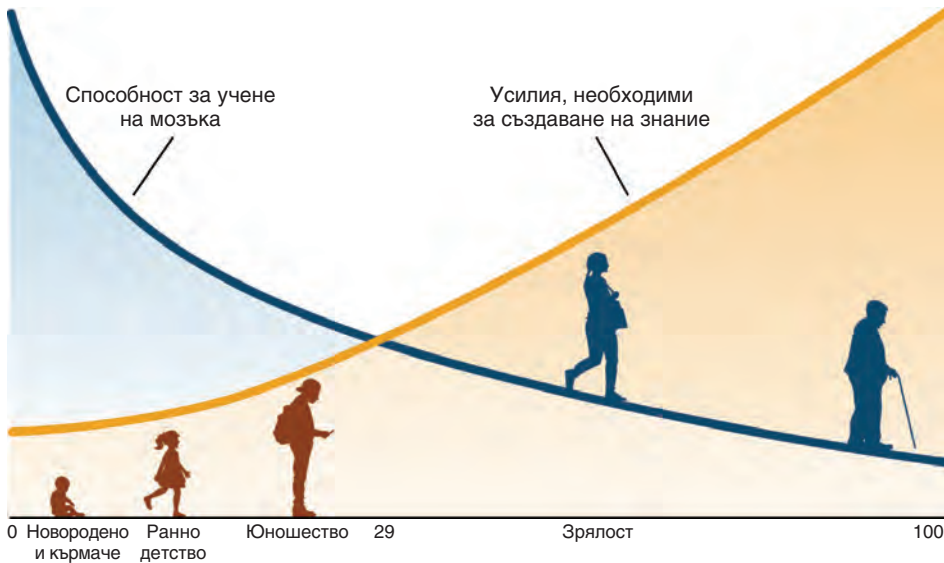
Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

### Учене в ранното детство

Във Франция задължителната възраст за начално училище скоро ще бъде намалена от 6 на 3 години. Според президента Еманюел Макрон тази реформа има за цел да засили равенството и по този начин да подобри шансовете на децата в неравностойно положение да останат конкурентоспособни в образователната система.

Най-ефективният начин за придобиване на уменията, изисквани от променящата се природа на работата, е да се започне отрано. Ранните инвестиции в храненето, здравеопазването, социалната защита и образованието поставят здрави основи за бъдещото придобиване на когнитивни и социално-поведенчески умения. Те също така ни правят по-устойчиви към неизвестното. Инвестициите в ранна детска възраст са важен начин за подобряване на равните възможности. Понастоящем тези инвестиции са недостатъчно обезпечени, особено за бедните деца в неравностойно положение, които биха имали най-голяма полза от тях. Приоритизирането на тези инвестиции би могло да се отплати значително за икономиките, стига да се подчертае важноста както на достъпа, така и на качеството.

**ФИГУРА 4.3.** Способността на мозъка да се учи от опыта намалява с възрастта



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

Архитектурата на мозъка се формира от пренаталния период до 5-годишна възраст, така че това е важен етап за развитието на когнитивните и социално-поведенческите умения. През този период способността на мозъка да се учи от опыта е на най-високото си ниво (фигура 4.3). Опитът и ученето през този период пряко засягат постиженията по-късно в зряла възраст. Ако този прозорец бъде пропуснат, изграждането на умения става по-трудно впоследствие.

Качествените програми за ранно детско развитие дават възможност на децата да се учат. Инвестициите в храненето, здравето и стимулирането през първите хиляда дни от живота изграждат по-силни мозъци. Ангажирането на родителите и настойниците по време на тази фаза също има значение за развитието на езиковите умения на децата, двигателните и саморегулиращите умения, както и за социалното поведение. В Колумбия излагането на психологически стимули чрез домашни посещения с демонстрации на игри значително подобри когнитивното развитие на децата на възраст 12–24 месеца.<sup>10</sup> В Пакистан усилията на „Програмата за здравни работнички“, която предоставя здравни услуги в селските райони, допринесе за пълната имунизация при 15% повече от децата през 2008 спрямо 2000 г.<sup>11</sup> Програмата постигна устойчиви положителни ефекти върху когнитивните способности и про-социалното поведение при деца до 2-годишна възраст чрез осигуряване на хранителни добавки и насърчаване на майките да занимават децата си с интерактивни игри.

От тригодишна възраст социализацията и ранното обучение стават важни за подготовката на децата за успех в началното училище. Едно качествено предучилищно заведение укрепва изпълнителните функции на децата (като работна памет, гъвкаво мислене, самоконтрол) и ги извежда на по-високи образователни траектории. В Бангладеш децата от селските райони, които са посещавали предучилищни групи, се представят по-добре в ранното говорене, писане и математика в сравнение с тези, които не са.<sup>12</sup> Една реформа за предучилищната подготовка в Мозамбик имаше позитивни ефекти върху социално-поведенческото развитие – участващите деца взаимодействат по-добре с другите, следвайки насоките и регулирайки емоциите си при стрес.<sup>13</sup> Въпреки това, за да се постигнат тези резултати, предучилищните заведения трябва да отговарят на праговете за качество. В някои случаи нискокачествената предучилищна програма е по-лоша за развитието на детето, отколкото ако изобщо няма такава.<sup>14</sup>

Некачествените програми за ранно детско развитие са свързани с разочароващи резултати в езиковото развитие на децата, когнитивните умения и общителността. Проучване сред предучилищните заведения в бедните квартали на Найроби, Кения, разкри, че въпреки високия процент на участие учебният план и педагогическият подход не са подходящи за тази възраст. В програмата 3- до 6-годишните трябваше да следват академично ориентираното обучение и дори да се явят на изпити.<sup>15</sup> В Перу, въпреки че националната програма „Wawa Wasi“ осигурява безопасни детски градини в общността и питателна храна за деца на възраст

от 4 до 6 години в бедните райони, тя не успя да подобри езиковите и двигателните умения на децата поради недостатъчното обучени лица, които да се грижат за тях.

Инвестициите в ранна детска възраст ефективно създават умения, които са свързани с бъдещето на детето. Ученето е кумулативно – уменията, придобити на по-ранен етап, улесняват формирането на умения в следващите етапи. Възвръщаемостта на ранните инвестиции е най-високата от тези, направени през жизнения цикъл, а предимствата, които тези инвестиции носят, нарастват с времето. Един допълнителен долар, инвестиран в качествени програми в ранното детство, води до възвръщаемост между 6 и 17 долара.<sup>16</sup>

Програмите за ранно детско развитие подобряват и участието на родителите в работната сила. Много жени не работят заради времето, което отнемат отговорностите по отглеждането на едно дете. Във Великобритания половината от майките, които си стоят вкъщи, биха предпочели да се върнат на работа, ако имат на разположение висококачествени и достъпни услуги за детска грижа. Ранните инвестиции в такива услуги биха облекчили техните проблеми. В Аржентина една мащабна строителна програма за предучилищни заведения през 90-те години се отрази положително на заетостта на майките. В Испания през същия период заетостта на майките се е увеличила с 10% поради наличието на целодневна обществена грижа за 3-годишните деца.<sup>17</sup>

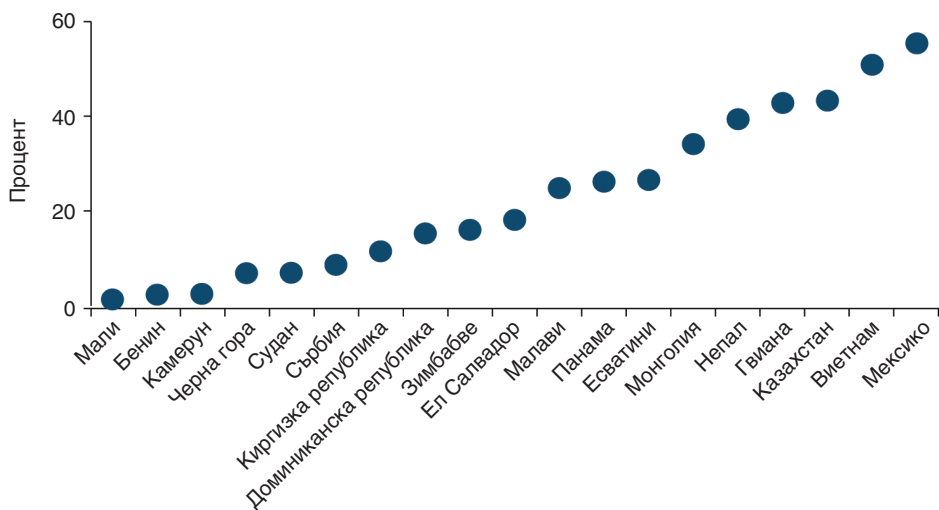
Инвестициите в ранна детска възраст увеличават и собствения капитал. За децата, изложени на бедност и други неблагоприятни условия, качествените програми в ранното детство увеличават компетентността им като възрастни, намаляват насилието и социалното потисничество и насърчават растежа на следващото поколение. В Гватемала една програма за хранене в ранното детско развитие за бедните семейства значително увеличи заплатите за тези деца, когато те достигат зряла възраст.<sup>18</sup> В Ямайка ранното стимулиране на бебета и малки деца увеличи бъдещите им доходи с 25% – еквивалентни на тези, които са израснали в по-богати домакинства.<sup>19</sup>

Въпреки тяхната ефективност за оформянето на важни умения, инвестициите в ранна детска възраст са недостатъчни. Около 250 милиона деца под 5-годишна възраст са изложени на риск да не достигнат своя потенциал за развитие в страните с ниски и средни доходи поради изоставане или крайна бедност. В световен мащаб повече от 87 милиона деца на възраст под 7 години са прекарвали целия си живот в райони, засегнати от конфликти. Те преживяват екстремни травми и токсичен стрес, които нарушават развитието на мозъка и подобряването на уме-

нята им. В световен мащаб само половината от всички деца на възраст между 3 и 6 години имат достъп до образование преди първи клас – в страните с ниски доходи този дял е една пета. През 2012 г. Северна Америка и Западна Европа изразходват 8,8% от своите образователни бюджети за предучилищна подготовка; в Африка на юг от Сахара този дял е само 0,3%.

#### **ФИГУРА 4.4. В много държави за децата с неравностоен произход има най-малка вероятност да посещават образователни програми в ранното детство**

*Дял на децата на възраст 3–4 години, посещаващи програми за ранно образование сред най-бедните 20% от домакинствата, избрани страни, около 2014 г.*



*Източник:* екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, на базата на данни от УНИЦЕФ „Проучване на мултииндикаторен клъстер“.

Децата от бедни семейства има най-малка вероятност да посещават програми за ранно детско развитие (фигура 4.4). А сигурно те биха се възползвали най-много от такива програми. В страните с ниски и средни доходи приблизително 47% от най-богатите семейства имат достъп до програми за ранно образование, но за най-бедните семейства този процент е 20.<sup>20</sup> Селските райони са в най-неравносгодно положение. Една извадка от 14 страни с ниски и средни доходи показва, че жителите на селските райони имат по-лош достъп до програми за ранно детско развитие в сравнение с тези, живеещи в градските райони.<sup>21</sup>



Налице са ефективни пътища за ранно детско развитие. На някои места групите за игра в общността произвеждат непрекъснато положителни резултати при ниски разходи. В Индонезия една програма за детски групи е повлияла положително на езиковите, социално-поведенческите и когнитивните умения на децата. Децата в неравностойно положение имат по-голяма полза от такива програми и в краткосрочен, и в дългосрочен план.<sup>22</sup> В Тонга организирането на детски групи за деца до 5-годишна възраст значително подобрява техните умения за четене в ранна възраст. Моделът на Монтесори, характеризиращ се с класни стаи от различни възрасти, учебни дейности, подбрани от самите ученици, и минимум наизидание, се оказва по-ефективен от конвенционалното образование за подобряване на изпълнителните функции на децата. С успешни местни адаптации, Монтесори и други подходи, ориентирани към детето – включително Щайнер, Реджо Емилия и „Инструменти на ума“, – могат да бъдат открити при различни условия от Хаити до Кения.

Проучванията разкриват няколко конкретни начина за увеличаване на инвестициите в ранно детско развитие. Паричните трансфери, които подкрепят ранното детско развитие за най-бедните деца, са успешни в най-различен контекст. Подобни програми са намалили изоставането във Филипините и Сенегал, засилили са езиковото развитие в Еквадор и Мексико и са подобрили социално-поведенческите умения на децата в Нигер. Интегрирани подходи, които съчетават инвестиции в здравеопазване, хранене и стимулиране, също са много ефективни. Чилийската програма „Crecer Contigo“ („Чили расте с теб“) интегрира услугите, предоставяни от здравните, образователните, социалните служби и службите за закрила на детето, така че първият контакт на детето със системата да настъпи по време на първото пренатално посещение на майката.

## Висше образование

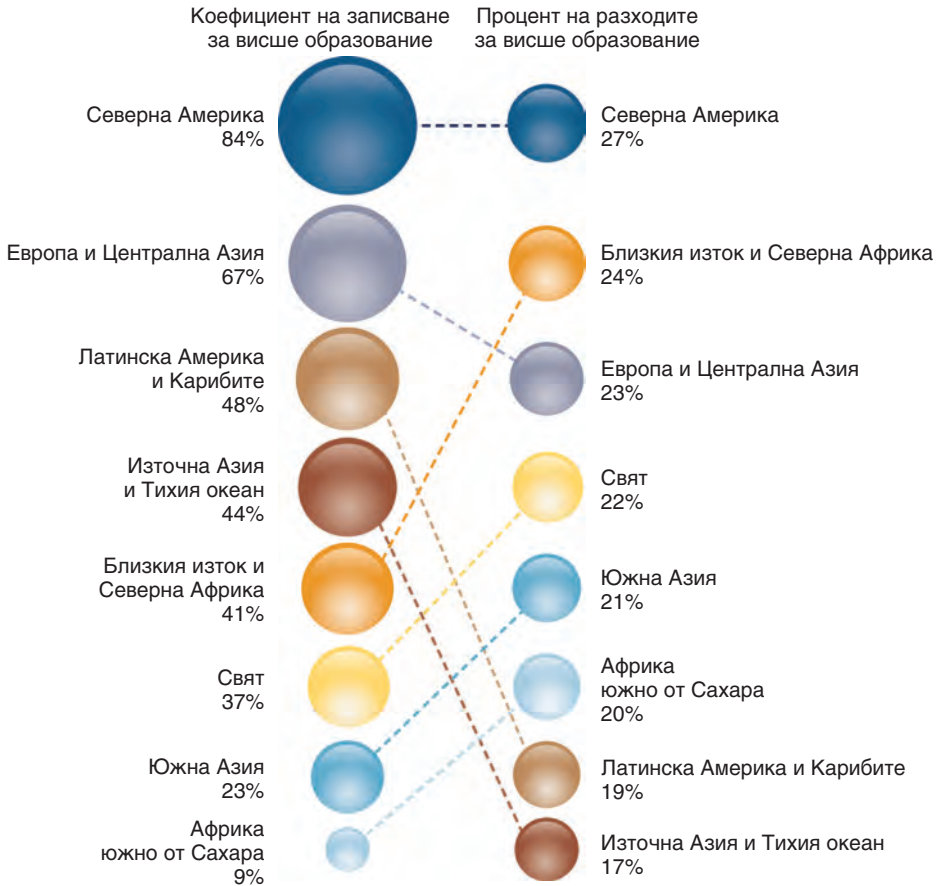
Свободният университет в Тбилиси е създаден през 2007 г. чрез неправителствена организация. Той вече се е утвърдил като най-успешния, най-търсения университет в Грузия. Този успех произтича от прозрачната политика на прием (национални кандидатстудентски изпити), както и от конкурентната държавна програма за финансиране на отделни студенти въз основа на академични постижения. Финансиране на база броя студенти увеличава ефективността и прозрачността на финансирането

на университетите, като позволява на правителството постепенно да намали плащането на фиксирани суми пряко към университетите. Университетът предлага висококачествен преподавателски колектив, гъвкави курсове, както и педагогика, основана на дискусията. Всяка година университетът привлича стотици кандидати от най-високо ниво, а повече от 96% от завършилите намират работа или продължават образованието си.

Интегрираните икономики, ориентирани към технологиите, все повече оценяват висшето образование (което се определя като всяко образование отвъд средното училище и включва и търговските училища и колежите). Средната лична възвръщаемост на висшето образование в световен мащаб е 16%.<sup>23</sup> Тази възвръщаемост не е висока за всички. Това зависи от редица фактори, които включват качеството на институцията, самия студентски състав на факултетите и наличието на работни места впоследствие. При контролирани други фактори излиза, че студентите, които са посещавали най-добрите висши учебни заведения в Колумбия, печелят 20% повече от тези, които не са успели да постигнат необходимия за университета резултат.<sup>24</sup> Възвръщаемостта също варира драстично в зависимост от специализацията. В Чили възвръщаемостта на висшето образование варира от 4% при хуманитарните науки до 126% за инженерните и техническите специалности.<sup>25</sup> Записванията и разходите също варират значително по региони (фигура 4.5).

Променящата се природа на работата прави висшето образование по-привлекателно по три начина. Първо, технологията и интеграцията повишават търсенето на общи когнитивни умения от по-висок порядък – като например комплексното решаване на проблеми, критичното мислене и напредналите комуникативни умения, – които могат да се прехвърлят през различни работни места, но не могат да бъдат придобити само чрез обучение. Нарастващото търсене за тези умения повишава премията на заплатите за завършилите висше образование, като същевременно намалява търсенето на по-малко образовани работници. Второ, висшето образование увеличава нуждата от учене през целия живот. Очаква се работниците да имат множество кариери, а не просто множество работни места през целия си живот. Висшето образование – с широката си гама от курсове и гъвкави модели на предлагане, като онлайн обучение и отворени университети – отговаря на това нарастващо търсене. Трето, висшето образование – особено университетите – става по-привлекателно в променящия се работен свят, служейки като платформа за иновации.

**ФИГУРА 4.5. Брутният коефициент на записвания във висши учебни заведения и процентът на разходи за висше образование варирант по региони за 2016 г.**



*Източници:* База данни на Световната банка за Индикатори на световното развитие. Данните за разходите за висше образование за Близкия изток и Северна Африка са от Световната банка (2018а).

*Бележка:* „Брутен коефициент на записване във висши училища“ е съотношението на общия брой на записаните студенти, независимо от възрастта, към населението за възрастовата група, която официално съответства на висше образование. „Процентни разходи за висше образование“ са разходите за висше образование, изразени като процент от общите държавни разходи за образование.

Значението на системите за висше образование за бъдещето на работата зависи от това доколко те работят добре на тези три фронта. Все по-често придобиването на умения е непрекъснат цикъл, а не крайна

точка на един прав път. Гъвкавостта се увеличава, като се гарантира, че когато студентите отворят вратата към един път, вратите към други пътеки не се затварят безвъзвратно. Например, когато за пръв път започват висшето си образование, повечето студенти трябва да избират между общо образование и професионално обучение. Общото образование, като например инженерните или икономическите специалности, предава на студентите умения, които са приложими в различни професии и са от по-висок порядък, като повишават тяхната обща готовност за учене или податливост към обучение. Обратно, професионалното образование, като например програмите за медицински сестри или летищни работници, е пряко свързано със специфични професии. След като този избор бъде направен – особено ако става дума за професионално обучение, – обикновено е трудно и скъпо да се промени посоката.

Относителната възвръщаемост на общото и професионалното образование се променя по непредсказуеми начини и повечето икономики продължават да изискват и двете. Технологичният напредък има тенденцията да намалява търсенето на определени специфични за професията умения, което прави някои професионални дипломи неактуални. Това също така води до по-висока амортизация на уменията, специфични за конкретната работа, в сравнение с общите умения. Въпреки това професионалното обучение продължава да бъде цел за много хора. През 2012 г. 63% от холандските студенти са посещавали професионално висше образование.<sup>26</sup> Този дял е над 50% в Малайзия и 31% в Кения през 2013 г.<sup>27</sup> Професионалното обучение отговаря на непосредствената потребност от технически умения, в някои случаи позволява по-бърз преход между образование и работа и намалява натиска върху университетската система.

Три са факторите, които определят важността на това да има гъвкавост между общите и техническите специалности спрямо променящата се природа на работата. Първо, комбинацията от общи и технически умения става по-високо ценена. Второ, дори техническите професии изискват все по-интензивни общи умения от по-висок порядък, което означава, че придобиването им трябва да бъде достъпно преди и по време на професионалния живот. Трето, хората, обучени в тесни професионални специалности, ще имат полза от придобиването на нови умения. Например Конго и Танзания предлагат „мостови“ програми, които дават възможност на завършилите професионално образование да продължат в университета.

Тясното сътрудничество между индустрията и професионалното образование също играе важна роля. В Китай „Леново“ работи с висши

учебни заведения, за да обучи студенти в професионални области, като например изчисления в облак, които включват учебни програми, на база практика, инструкция, ръководена от практикуващите, и професионална сертификация. Попълването на информационни пропуски дава възможност на студентите да правят избор между различните потоци и после вътре в самия поток. Чили създава онлайн платформи, където студентите могат да получат информация за бъдещите възможности за наемане на работа при различна степен на образование, като има информация и за очакваните заплати и допълнителни курсове за определени професии.

Системите на висшето образование не остават незасегнати от тези променящи се изисквания – общите и професионалните потоци често се пресичат. Широка гама от програми, предлагани от университетите, имат професионално измерение или ориентация, включително много такива в областта на науката, инженерството и технологиите. Технологичните платформи правят висшето образование по-достъпно, особено на места със слаб достъп. Петте най-големи програми за дистанционно обучение са основани в страни с нисък или среден доход. Индия е вторият по големина потребител на масови отворени онлайн курсове (MOOC). XuetangX, най-големият китайски MOOC, обслужва 10 милиона студенти през 2018 г. В Бразилия „Veduca“ стартира първата в света отворена онлайн магистърска програма по бизнес администрация през 2013 г. и предлага над 5000 курса през 2018 г. Тези курсове обещава гъвкаво, персонализирано образование за огромна част от населението. Но гарантирането на качеството е сериозно предизвикателство. Според едно скорошно проучване обучаващите се, които са взели курс онлайн, се представят по-зле от тези, които учат очи в очи. Освен съдържанието, много онлайн курсове не успяват да ангажират вниманието на обучаващия се или не успяват да осигурят нужното ниво на преподавателя.

Системите за висше образование следва да гарантират минимален праг на преносими когнитивни умения, които са най-добрата имунизация срещу несигурността на работното място. Но не всички системи са ефективни в създаването на тези умения. Университетите в Колумбия се различават значително по способността си да предават основни умения от по-висок порядък като критично мислене, решаване на проблеми и комуникация. Проучване сред китайски студенти по инженерни и компютърни науки показва, че техните когнитивни умения не са се подобрили много през първите две години от колежа.

Включването на по-общо образование в програмите на висшистите е един от начините да се увеличи придобиването на преносими когнитивни

умения от по-висок порядък. През 2012 г. в бакалавърските програми в Хонконг беше добавена допълнителна година за общообразователни предмети, съсредоточена върху способностите за решаване на проблеми, критично мислене, комуникация, лидерство и умения за учене през целия живот. В повечето случаи, изглежда, тази промяна ефективно насърчава желани допълнителни умения при завършващите. Друг начин е чрез иновативна педагогика. Факултетът по архитектура и дизайн на околната среда в Колежа по наука и технологии, Университет на Руанда, насърчава стратегии, които включват отворена оценка, възможности за обратна връзка и прогресивна учебна програма, която балансира академичните предизвикателства с подкрепата за студентите. Тези подходи са подобрили уменията за критично мислене на учащите.

Висшето образование също така изгражда преносими социално-поведенчески умения като работа в екип, устойчивост, самоувереност, преговори и себеизразяване. В проучване сред работодателите на инженерите в Индия социално-поведенческите умения бяха подредени наравно със или дори над техническата квалификация по отношение на тяхната значимост при наемането на наскоро завършилите висше образование. Проучванията сред работодателите в България, Грузия, Казахстан, бивша Югославия, Македония, Полша, Руската федерация и Украйна показват, че работодателите намират липсата на социално-поведенчески умения за поне толкова проблематична, колкото липсата на технически умения.

Напредничавите университети намират начини зрелите хора да придобият социално-поведенчески умения. Холандските професионални колежи предлагат предприемачески курсове, насочени към подобряване на некогнитивните умения като работа в екип и самочувствие. В Тунис въвеждането на поток за предприемачество, което съчетава бизнес обучението с личен треньор, преоформя поведенческите умения на студентите от университетите. В Китай комбинация от съвместно обучение и ролеви игри повиши възможностите за самообучение и комуникативните умения сред студентите по фармакология. По-доброто преподаване на социално-поведенчески умения обаче изисква подходящи учебни програми и точно измерване, особено в контекста на страни с ниски доходи и селски райони.

Ролята на висшето образование като център за иновации също се оценява високо. Добре известни примери за успешни университетски иновационни клъстери могат да бъдат намерени в развитите страни – в САЩ това са Станфордският университет, Калифорнийският университет, Бъркли (Силициевата долина) и Харвард-Масачусетският технологичен институт (Бостънския път 128); във Великобритания това е

„златният триъгълник“: Университетът в Кеймбридж – Университетът в Оксфорд – Университетският колеж в Лондон. Такива кълстери се появяват и в страните със средни доходи. Малайският университет създаде осем интердисциплинарни изследователски кълстера през последното десетилетие за устойчивост и биотехнологии. Пекинският университет изгражда „Клинична медицина плюс X“, изследователски кълстер за прецизна медицина, здравни данни и медицински изследвания. Като част от инициативата Startup India бяха създадени седем нови изследователски парка в Индийския институт по технология с цел насърчаване на иновациите чрез инкубация и сътрудничество между университетите и фирмите от частния сектор. В Мексико Паркът за изследвания и технологични иновации в момента разполага с повече от 30 изследователски центъра, които обхващат изследвания и разработки в областта на биотехнологиите, нанотехнологиите и роботиката. Седем от центрoвете се ръководят от университети.

Два основни фактора имат значение за здравата иновационна екосистема. Първо, приоритизирането на правилния университет за правилния сектор. Агломерационните ефекти на университетите се различават по сектори. Второ, признаването, че една здрава иновационна екосистема изисква благоприятна среда. Само защото съществуват успешни иновационни кълстери, това не означава, че има гарантирана формула за тяхното създаване. За сметка на това, правителствата често са отговорни за създаването на благоприятна среда, в която иновационните кълстери процъфтяват чрез предоставяне на местна инфраструктура, увеличаването на разходите за научноизследователска и развойна дейност, свързването на университетите с висококачествени изследователи и иноватори в частния сектор и облекчаването на строгите регулации на пазара на труда.

## Ученето в зряла възраст извън работното място

Докато природата на работата се променя, някои работници попадат в пресечната точка на постоянен смут и прекъсвания в необходимите умения. Докато икономиките се стремят да осигурят човешкия капитал на следващото поколение, сегашното население в трудоспособна възраст изпитва затруднения с перспективите за работа.

Една стъпка към намаляването на тези тревоги е обучението в зряла възраст, насочено към осигуряване на нови или актуализирани умения

за трудоспособните, които не са в училище или на работно място. Този подход обаче се оказва по-обещаващ на теория, отколкото на практика. Лошите концепции твърде често се оказват пречка. Обучението за възрастни може да се подобри по три начина: по-систематична преценка за специфичните ограничения, пред които са изправени възрастните; педагогика, които са подходящи за начина, по който функционира мозъкът на възрастния; гъвкави времеви модели, които се вписват в начина на живот и заетостта на зрелите хора. Обучението за възрастни е важен канал за придобиване на умения за адаптация, за да се впише човек по-добре в бъдещето на работата, но тези инициативи имат нужда от сериозно преосмисляне на ниво концепция.

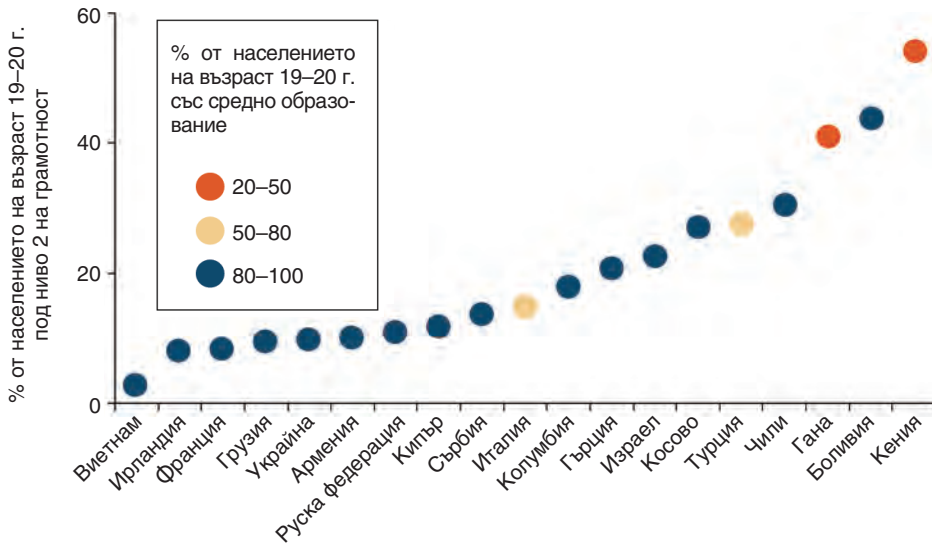
Програмите за обучение на възрастни се предлагат в много различни форми. Този раздел се фокусира основно върху три вида, които са особено важни при променящите се пазари на труда: програми за ограмотяване на възрастни; обучения за трудова заетост; програми за предприемачество.

В световен мащаб повече от 2,1 милиарда работещи възрастни хора (между 15–64 години) имат ниска четивна грамотност. В Африка на юг от Сахара почти 61% от работниците не умеят да четат на добро ниво; в Латинска Америка и Карибите този дял е 44%. В Индия само 24% от хората на възраст 18–37 години, които са напуснали училище преди завършване на началното ниво, могат да четат.<sup>28</sup> Ниското качество на образованието също може да доведе до слаба грамотност (фигура 4.6). В Боливия, Гана и Кения повече от 40% от 19–20-годишните с горна степен на средното образование са под основното ниво на грамотност в сравнение с едва 3% във Виетнам. Това е проблем. Като се има предвид бъдещето на работата, функционалната грамотност е умение за оценяване. Икономическите и социалните разходи за неграмотността на възрастните в развиващите се страни се оценяват на повече от 5 милиарда щатски долара годишно.<sup>29</sup>

Дори да са придобили основна грамотност, много хора напускат училище твърде рано, за да процъфтяват в работата или живота си. Причините могат да бъдат икономически и културни ограничения, ниско качество на основното образование, или и двете. През 2014 г. процентът на отпадналите от ниските класове на средното образование е бил средно 27,5 в страните с ниски доходи и 13,3 и 4,8, съответно, в страните със средни и високи доходи.<sup>30</sup> За напусналите училище рано е трудно да намерят работа или по-нататъшно образование без официални дипломи и придобити умения. Пред подобни ограничения са изправени и много хора в зряла възраст, които са преминали през училището, но са получили основно образование с ниско качество.



**ФИГУРА 4.6.** В някои икономики голям дял от 19–20-годишните имат ниска грамотност, въпреки че са завършили средно образование



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

*Бележка:* Данни за Армения, Боливия, Колумбия, Грузия, Гана, Кения, Косово, Сърбия, Украйна и Виетнам: Измервания на уменията (STEP) на Световната банка; данни за останалите икономики: набор от данни за Програма за международната оценка на компетенциите на възрастните (PIAAC). Висшето образование се обединява с високите класове на средното образование. Проучванията на STEP са представителни за градските райони. Извадката на PIAAC за Руската федерация не включва населението на област Москва.

В световен мащаб около 260 милиона души на възраст 15–24 години са извън училище и без работа. Освен икономически проблем, големите групи безработни са и политически риск. Понякога това води до вълна от емиграция, социални вълнения или политически катаклизми. Недостъчните икономически възможности за все по-образованото население бяха основен катализатор на Арабската пролет 2010–2011 г. Променящите се демографски фактори упражняват допълнителен натиск на пазара на труда. Много от богатите страни се опитват да подготвят една намаляваща и застаряваща работна сила с нови умения за променящата се природа на работата, за да се поддържа икономическият растеж. Други страни с младо население се борят с проблемите на нискоквалифицирана работна сила, затворена в капана на нископроизводителни работни места.

Програмите за обучение в зряла възраст актуализират уменията, обновяват и подобряват адаптивността на по-възрастните работници. Инициативата на Саакшар Бхарат в Индия, стартирана през 2009 г., се

стреми да осигури грамотност на 70 милиона възрастни. В Гана програмите за ограмотяване на възрастни са дали възвръщаемост на пазара на труда от над 66%.<sup>31</sup> Мексиканският национален институт за образование на възрастни е разработил гъвкави модули за предоставяне на образователни програми, еквивалентни на основното или средното образование. Те имат за цел да дадат втори шанс на хората, напуснали рано училище. В рамките на Световната банка в Непал: Инициативата за заетост на подрастващите момичета, професионалното обучение за жени е увеличило заетостта извън селското стопанство със 174%.<sup>32</sup> Програмата „Entra21“ в Аржентина предлага курсове и стажове за възрастни, което води до 40% по-високи доходи за участниците в нея.<sup>33</sup> Програмата „Ninaweza“ в Кения предлага обучение за млади жени, живеещи в нерегистрирани селища в Найроби. Програмата доведе до 14% увеличение на вероятността за получаване на работа, по-високи доходи и по-самоуверени участници.<sup>34</sup>

Но много програми за обучение на възрастни не успяват да генерират значим ефект. Програмите за ограмотяване често подобряват разпознаването на думите, но не успяват да подобрят действителното разбиране при четенето.<sup>35</sup> В Нигер подобна програма за четене при възрастните повиши скоростта на четене, но не до необходимото ниво за разбиране на прочетения текст (минималната скорост, необходима за четене с разбиране, е една дума на всеки 1,5 секунди). Програмите за предприемачество често подобряват бизнес познанията, но не създават заетост. В Перу обучението за жени предприемачи подобри бизнеса, но не доведе до значително увеличение на заетостта. Професионалното обучение за безработните често подобрява краткосрочните доходи, но невинаги дългосрочната заетост. Програмата „Juventud y Empleo“ (Младост и заетост) в Доминиканската република подобри некогнитивните умения и официалното назначаване, но не увеличи заетостта. Професионалното обучение в Турция не оказва значително въздействие върху общата заетост, а положителните ефекти върху качеството на заетостта в дългосрочен план избледняха.

Дори сред успешните програми за обучение на възрастни разходите са високи. В Либерия, въпреки че младите жени с достъп до професионални умения се радват на по-високи месечни доходи – с 11 щатски долара повече от контролната група, – цената на програмата е 1650 долара на човек.<sup>36</sup> Това означава, че трябва да минат 12 години на устойчив ефект, за да се възстановят разходите от програмата. В Латинска Америка е необходимо дълго време за някои програми, за да постигнат положителни нетни настоящи стойности, ако ползите им се запазят – например

седем години за ProJoven (Програма за младите хора) в Перу и 12 години за Proyecto Joven (Проект за младите) в Аржентина.<sup>37</sup> Обучението за възрастните често представлява само скъп компонент от един цялостен пакет, което затруднява разбирането на ефективността на програмата. Чилийската програма за подкрепа на микропредприемачеството стимулира самостоятелната заетост с 15 процентни пункта в краткосрочен план, но не е ясно каква част от това се дължи на 60-часовото бизнес обучение и каква на капиталовата инжекция от 600 щатски долара.<sup>38</sup>

Двете основни причини за ниската ефективност са неоптималните концепции и неправилната диагностика. Възрастните мозъци учат по различен начин – и това невинаги е взето под внимание при разработването на програмите. Тъй като способността на мозъка да се учи намалява с възрастта, програмите за обучение на възрастни са изправени пред неизбежно предизвикателство: как се придобиват знания, когато мозъкът е по-малко ефективен при ученето. Напредъкът в неврологията ни показва как да се справим с този фактор. Способността на възрастния мозък да учи е много зависима от това колко и как се използва. Програмите за обучение на възрастни имат по-голям шанс за успех, ако уроците са интегрирани в ежедневието на хората. В Нигер учениците, които са получавали информация чрез мобилните си телефони като част от програмата за обучение, са постигнали значително по-добри резултати по четене и математика.

Възрастните се сблъскват със значителен стрес при такива обучения, което компрометираща техните умствени способности – и това също невинаги се взема под внимание при разработването на програмите. При възрастните емоциите постоянно се влияят от нуждите на семейството, грижите за децата и работата. Тези изисквания се конкурират с когнитивния капацитет, необходим за ученето. В Индия е установено, че земеделските производители на захарна тръстика имат значително намален когнитивен капацитет, когато са по-бедни (преди жътва), отколкото когато са по-богати (след жътва). Създаването на емоционални сигнали, свързани с учебното съдържание – като поставянето на цели, – може да бъде ефективна стратегия при възрастните. Обаче рядко се интегрират поведенчески инструменти в програмите за обучение на възрастни.

Възрастните се сблъскват със специфични социално-икономически ограничения и, отново, те невинаги са включени в разработването на програми за обучение на възрастни. Възрастните имат високи алтернативни разходи, по отношение на изгубените доходи и загубеното време с децата си, но програмите често имат негъвкави и интензивни графици. В Малави участието в обучението доведе до намаляване на личните спестя-

вания при жените в размер, почти двойно по-голям от този при мъжете. Разстоянията до местата за обучение и липсата на грижи за децата са значителни бариери за жените, които се опитват да завършат програми за професионално обучение в Индия. При програмите за ограмотяване на възрастни процентът на отказалите се често е висок, от 17% в Нигер до 58% в Индия.<sup>39</sup>

Ниското участие в програмите за обучение на възрастни е знак, че те невинаги са търсеният отговор. В програмата на Пакистан за умения за заетост дори сред бедните домакинства, които проявяват интерес към професионални умения, повече от 95% не са се записали, когато са получили ваучер. Дори когато правителството увеличи дневните стипендии и премести центровете за обучение в селата, записването не надвишава 25%.<sup>40</sup> В Гана търсенето на обучения от неофициалните бизнеси е ниско, защото повечето мениджъри не виждат липсата на умения като ограничаващ фактор.

Трите обещаващи пътя към по-ефективни програми за обучение на възрастни са: по-добра диагностика и оценка; по-добра концепция; по-добро предоставяне.

Що се отнася до по-добрата диагностика и оценка, систематичното събиране на данни преди разработването на дадена програма ще идентифицира най-важните ограничения за целевата група. Тази информация е полезна и за персонализирането на уменията. Административните данни от мащабната Национална програма за гарантиране на заетостта в селските райони на Индия например предлагат ясна представа за местните пазари на труда.

Съществуват огромни възможности за усъвършенстване на концепциите на програмите за обучение на възрастни, използвайки идеи от неврологията и поведенческата икономика. Както практическите упражнения, така и визуалните помощни средства са ефективни при обучението на възрастни, защото те помагат на паметта. Включването на мотивационни инструменти като финансови награди, трудов опит или честа обратна връзка са доказан стимул. Един експеримент сред по-младите зрели хора показва, че предлагането на възнаграждения увеличава дългосрочните ползи от работата след обучението.

Колкото до предоставянето, гъвкавите програми за обучение на възрастни им позволяват да се учат, когато на тях им е удобно. В една ваучерна програма за професионално обучение в Кения близо 50% от жените посочват близостта на центъра за обучение като определящ фактор при избора на курс.<sup>41</sup> Като се има предвид колко много неща се конкурират за времето на възрастните, програмите за обучение с кратки

модули, предоставяни чрез мобилни приложения, са особено обещаващи. Предоставянето на програми за обучение чрез мобилни телефони в по-голяма степен предпазва хората и от потенциална стигма.

Програмите за обучение на възрастни са по-успешни, когато са пряко свързани с възможности за заетост. Един популярен метод е чрез стажове, които свързват обучението с ежедневния опит и осигуряват мотивация чрез обещанието за бъдеща икономическа възвръщаемост. Курсовете за придобиване на умения са по-успешни, когато частният сектор участва в разработването на учебната програма или методите на обучение, или в предоставянето на часове на реално работно място чрез стажове. Програма „Jóvenes en Acción“ (Младежта в действие) в Колумбия съчетава теория в класната стая с обучение на работното място в частни компании. Вероятността за формална заетост и доходи нараства в краткосрочен план и се запазва в дългосрочен план. Програмата също така показва силни образователни ефекти, като има по-голяма вероятност участниците да завършат средно образование и да следват висше образование в следващите осем години. Вероятността за записване на други членове на техните семейства също се е увеличила.

Успехът на програмите за обучение на възрастни също може да зависи от разрешаването на множество ограничения едновременно. Комбинирането на обучение с парични средства или капитал в някои случаи е пряк начин за повишаване на ефективността. В Камерун 54 000 души, които са участвали в програма, която съчетава обучение с финансова помощ, намират работа.<sup>42</sup> Комбинирането на обучението със сертификати за дадени умения, писма за препоръки или по-добра информация за възможностите за работа също могат да повишат ефективността, особено сред жените. В Уганда работниците със сертифицирани, преносими умения имат по-висока заетост, по-високи доходи и по-голяма мобилност на пазара на труда. Програмата на Световната банка в Южна Африка се опитва да подобри търсенето на работа чрез споделяне, напомняния с текстови съобщения и планиране на действия.

Включването на „меки“ умения или социално-поведенчески умения в концепцията на обучението се оказва обещаващо. В Того преподаването на „лична инициатива“ – нагласа за самостоятелност, иновации и поставяне на цели – пред неформални собственици на бизнес повиши печалбите на фирмите с 30% две години след програмата. Този подход е много по-ефективен от традиционното бизнес обучение. За работниците във фабрики в Индия придобиването на умения като управление на времето, ефективна комуникация и финансово управление повишава производителността им.

## Бележки

1. Krueger and Kumar (2004).
2. Cunningham and Villaseñor (2016); Deming (2017).
3. Hanushek et al. (2017).
4. База данни за „Международното разпределение на доходите“ на Световната банка.
5. Ederer et al. (2015).
6. Световната банка (2015a, 2015b).
7. Екип на ДСР 2019, на базата на Проучвания за предприемачеството на Световната банка, 2015–16.
8. Ebenehi, Rashid, and Bakar (2016).
9. Световната банка (2018b).
10. Attanasio et al. (2014).
11. Oxford Policy Management (2009).
12. Aboud and Hossain (2011).
13. Martinez, Naudeau, and Pereira (2012).
14. Garcia, Heckman, and Ziff (2017).
15. Bidwell and Watine (2014).
16. Engle et al. (2011).
17. Nollenberger and Rodríguez-Planas (2015).
18. Hoddinott et al. (2008).
19. Gertler et al. (2014).
20. Black et al. (2017).
21. ЮНЕСКО (2015, 59).
22. Brinkman et al. (2017).
23. Psacharopoulos and Patrinos (2018).
24. Saavedra (2009).
25. Ferreyra et al. (2017).
26. Hasanefendic, Heitor, and Horta (2016).
27. Blom et al. (2016); StudyMalaysia (2016).
28. Kaffenberger and Pritchett (2017).
29. Cree, Kay, and Steward (2012).
30. Въз основа на „кумулятивния процент на отпадналите ученици от последния клас на средното общо образование“, публикуван от Института за статистика на ЮНЕСКО. Налице са данни за 112 икономики.
31. Blunch, Darvas, and Favara (2018).
32. Chakravarty et al. (2017).
33. J-PAL (2017).
34. Alvares de Azevedo, Davis, and Charles (2013).
35. Aker and Sawyer (2016).
36. Adoho et al. (2014).
37. Kluge (2016).
38. Martínez, Puentes, and Ruiz-Tagle (2018).

39. Aker and Sawyer (2016).
40. Cheema et al. (2015).
41. Hicks et al. (2011).
42. Haan and Serrière (2002).

## Библиография

- About, Frances E., and Kamal Hossain. 2011. “The Impact of Preprimary School on Primary School Achievement in Bangladesh.” *Early Childhood Research Quarterly* 26: 237–46.
- Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. “The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia.” Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.
- Aker, Jenny, and Melita Sawyer. 2016. “Adult Learning in Sub-Saharan Africa: What Do and Don’t We Know?” Background paper for Arias et al., forthcoming, “The Skills Balancing Act in Sub-Saharan Africa: Investing in Skills for Productivity, Inclusion, and Adaptability.”
- Alvares de Azevedo, Thomaz, Jeff Davis, and Munene Charles. 2013. “Testing What Works in Youth Employment: Evaluating Kenya’s Ninaweza Program.” Global Partnership for Youth Employment, Washington, DC.
- Attanasio, Orazio P., Camila Fernández, Emla O. A. Fitzsimons, Sally M. Grantham-McGregor, Costas Meghir, and Marta Rubio-Codina. 2014. “Using the Infrastructure of a Conditional Cash Transfer Program to Deliver a Scalable Integrated Early Child Development Program in Colombia: Cluster Randomized Controlled Trial.” *BMJ* 349 (September 29): g5785.
- Bidwell, Kelly, and Loïc Watine. 2014. *Exploring Early Education Programs in Peri-urban Settings in Africa*. New Haven, CT: Innovations for Poverty Action.
- Black, Maureen M., Susan P. Walker, Lia C. H. Fernald, Christopher T. Andersen, Ann M. DiGirolamo, Chunling Lu, Dana C. McCoy, et al. 2017. “Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course.” *Lancet* 389 (10064): 77–90.
- Blom, Andreas, Reehana Rana, Crispus Kiamb, Him Bayusuf, and Mariam Adil. 2016. “Expanding Tertiary Education for Well-Paid Jobs: Competitiveness and Shared Prosperity in Kenya.” World Bank, Washington, DC.
- Blunch, Niels-Hugo, Peter Darvas, and Marta Favara. 2018. “Unpacking the Returns to Education and Skills in Urban Ghana: The Remediation Role of Second Chance Learning Programs.” Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Brinkman, Sally Anne, Amer Hasan, Haeil Jung, Angela Kinnell, and Menno Pradhan. 2017. “The Impact of Expanding Access to Early Childhood Education Services in Rural Indonesia.” *Journal of Labor Economics* 35 (S1): 305–35.

- Chakravarty, Shubha, Mattias Lundberg, Plamen Nikolov, and Juliane Zenker. 2017. “Vocational Training Programs and Youth Labor Market Outcomes: Evidence from Nepal.” HCEO Working Paper 2017–056, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, University of Chicago, July.
- Cheema, Ali, Asim I. Khwaja, Muhammad Farooq Naseer, and Jacob N. Shapiro. 2015. “Skills Intervention Report: Results of First Round of Voucher Disbursement and Strategies for Improving Uptake.” Technical Report, Punjab Economic Opportunities Program, Punjab Social Protection Authority, Lahore, Pakistan.
- Cree, Anthony, Andrew Kay, and June Steward. 2012. “The Economic and Social Cost of Illiteracy: A Snapshot of Illiteracy in a Global Context.” World Literacy Foundation, Melbourne, April.
- Cunningham, Wendy, and Paula Villaseñor. 2016. “Employer Voices, Employer Demands, and Implications for Public Skills Development Policy Connecting the Labor and Education Sectors.” *World Bank Research Observer* 31 (1): 102–34.
- Deming, David J. 2017. “The Growing Importance of Social Skills in the Labor Market.” *Quarterly Journal of Economics* 132 (4): 1593–1640.
- Ebenehi, Amos Shaibu, Abdullah Mat Rashid, and Ab Rahim Bakar. 2016. “Predictors of Career Adaptability Skill among Higher Education Students in Nigeria.” *International Journal for Research in Vocational Education and Training* 3 (3): 212–29.
- Ederer, Peer, Ljubica Nedelkoska, Alexander Patt, and Silvia Castellazzi. 2015. “What Do Employers Pay for Employees’ Complex Problem Solving Skills?” *International Journal of Lifelong Education* 34 (4): 430–47.
- Engle, Patrice L., Lia C. H. Fernald, Harold Alderman, Jere R. Behrman, Chloe O’Gara, Aisha Yousafzai, Meena Cabral de Mello, et al. 2011. “Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries.” *Lancet* 378 (9799): 1339–53.
- Ferreira, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz, and Sergio Urzúa. 2017. *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Garcia, Jorge Luis, James J. Heckman, and Anna L. Ziff. 2017. “Gender Differences in the Benefits of an Influential Early Childhood Program.” NBER Working Paper 23412, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan P. Walker, Susan M. Chang, et al. 2014. “Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica.” *Science* 344 (6187): 998–1001.
- Haan, Hans Christian, and Nicolas Serrière. 2002. *Training for Work in the Informal Sector: Fresh Evidence from West and Central Africa*. Occasional paper, International Training Centre, International Labour Organization, Turin, Italy, August.



- Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and Ludger Woessmann. 2017. "Coping with Change: International Differences in the Returns to Skills." *Economics Letters* 153 (April): 15–19.
- Hasanefendic, Sandra, Manuel Heitor, and Hugo Horta. 2016. "Training Students for New Jobs: The Role of Technical and Vocational Higher Education and Implications for Science Policy in Portugal." *Technological Forecasting and Social Change* 113 (Part B): 328–40.
- Hicks, Joan Hamory, Michael Kremer, Isaac Mbiti, and Edward Miguel. 2011. "Vocational Education Voucher Delivery and Labor Market Returns: A Randomized Evaluation among Kenyan Youth." Report for Spanish Impact Evaluation Fund, Phase II, World Bank, Washington, DC.
- Hoddinott, John, John A. Maluccio, Jere R. Behrman, Rafael Flores, and Reynaldo Martorell. 2008. "Effect of a Nutrition Intervention during Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults." *Lancet* 371 (9610): 411–16.
- J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab). 2017. "Skills Training Programmes." Cambridge, MA, August.
- Kaffenberger, Michelle, and Lant Pritchett. 2017. "More School or More Learning? Evidence from Learning Profiles from the Financial Inclusion Insights Data." Background paper prepared for WDR 2018, World Bank, Washington, DC.
- Kluve, Jochen. 2016. "A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean." Research Department Working Paper 9, International Labour Office, Geneva, March.
- Krueger, Dirk, and Krishna B. Kumar. 2004. "Skill-Specific Rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences?" *Journal of Economic Growth* 9 (2): 167–207.
- Martínez, Claudia, Esteban Puentes, and Jaime Ruiz-Tagle. 2018. "The Effects of Micro-Entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile." *American Economic Journal: Applied Economics* 10 (2): 101–24.
- Martinez, Sebastian, Sophie Naudeau, and Vitor Pereira. 2012. "The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique." World Bank, Washington, DC.
- Nollenberger, Natalia, and Núria Rodríguez-Planas. 2015. "Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain." *Labour Economics* 36 (October): 124–36.
- Oxford Policy Management. 2009. "Lady Health Worker Programme: External Evaluation of the National Programme for Family Planning and Primary Health Care: Summary of Results." Islamabad, Pakistan.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature." Policy Research Working Paper 8402, World Bank, Washington, DC.
- Saavedra, Juan Esteban. 2009. "The Learning and Early Labor Market Effects of College Quality: A Regression Discontinuity Analysis." Working paper, University of Southern California, Los Angeles.

- StudyMalaysia. 2016. “Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Malaysia.” October 12. <https://www.studymalaysia.com/education/top-stories/technical-and-vocational-education-and-training-in-malaysia>.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 2015. *Education for All Global Monitoring Report*. Paris: UNESCO.
- World Bank. 2015a. “Armenia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas).” Washington, DC, January 31.
- . 2015b. “Georgia: Skills toward Employment and Productivity (STEP), Survey Findings (Urban Areas).” Washington, DC, January 31.
- . 2018a. *Unleashing the Potential of Education in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education’s Promise*. Washington, DC: World Bank.

ГЛАВА 5

Възвръщаемост на труда

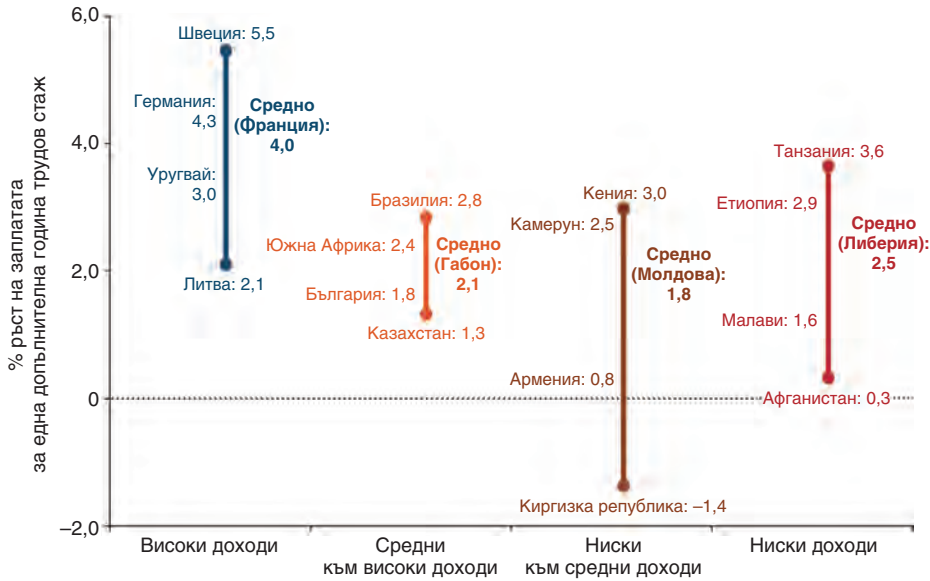


Ученето не приключва в училище. Хората, които преминават от училище към работа, имат възможността да продължат да натрупват човешки капитал, но срещат препятствия. Една от причините за това е, че нововъзникващите икономики имат голям неформален сектор. Хората, заети в този сектор, обикновено са с работни позиции с ниска производителност, които не предоставят възможност за натрупване на знания или стабилен източник на доходи. Създавайки условия за работни места във формалния сектор, правителствата могат да предложат по-добри възможности за обучение и за доходи за бедните. Друга пречка е, че жените често са изключени от работа. Освен това в нововъзникващите икономики бедните са концентрирани в селски райони и са заети в селскостопанския сектор. Увеличаването на тяхната производителност е ключово за натрупването на човешки капитал.

Един от бащите на икономиката на труда дава количествени измерения на това как работата и училището се отразяват върху заплащането. Преди Якоб Минцер да се захване с темата през 70-те, всеобщото убеждение на съвременниците му е, че късметът определя способността на човека, която от своя страна определя размера на възнагражденията. Минцер доказва, че разликите във възнагражденията се повлияват от инвестициите в човешки капитал, които нарастват през жизнения цикъл, първо в училище, после на работа. Ползата от такива инвестиции може да бъде измерена чрез увеличаването на доходите или „възвръщаемостта“ от допълнителна година, прекарана в училище или работа. Минцер например установява, че за белите мъже, заети в сфери извън селското стопанство, допълнителна година обучение увеличава средствата, които печелят, с 10,7%.<sup>1</sup>

Възнагражденията за трудов опит на работниците в нововъзникващите икономики са по-ниски от тези на колегите им в развитите икономики (фигура 5.1). В Холандия и Швеция една допълнителна година работа повишава заплатите с 5,5%. В Афганистан съответната стойност е 0,3%. Работник в нововъзникваща икономика е по-вероятно да се занимава с ръчен труд от работник в развита икономика. В този вид дейност има по-малко възможности за учене, както и по-голям риск от автоматизация. Освен това в сравнение с развитите икономики развиващите се икономики имат слабо образована работна сила. Развитите икономики често разполагат с най-модерните технологии, а работниците им са високообразовани, наети с официални трудови договори и имат достъп до широк спектър от работни места, в които има нерутинни задачи, изискващи повече мисловна дейност. Това може да обясни по-високата възвръщаемост на труда в развитите икономики, отколкото в нововъзникващите икономики.

**ФИГУРА 5.1.** Страните с високи доходи имат по-голяма възвръщаемост на трудовия стаж от тези със средни и ниски доходи



*Източник:* екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, използващ данни за гомакинствата и работната ръка от набора от данни за разпределението на доходите по света на Световната банка.

*Бележка:* Данните показват процентното увеличение на заплатите от една допълнителна година на потенциалния трудов стаж в 135 икономики, разделени според нивото на доходите. За икономиките с високи доходи средната стойност е 4,0%. Следователно една допълнителна година трудов стаж увеличава месечните заплати средно с 4,0% в икономиките с високи доходи. Във всяка група са показани страните с най-висок и най-нисък процент на растежа на заплатите за допълнителна година трудов стаж. Така една допълнителна година професионален опит увеличава месечните заплати с 5,5% в Швеция, но само с 2,1% в Литва. Методологията следва модела на предишни изследвания, като категоризира годините опит в седем кошници (Lagakos et al., 2018). Растежът на заплатите се изчислява за всяка кошница спрямо кошницата „без опит“. Възвръщаемостта на трудовия стаж се изчислява като средна стойност от седемте кошници, като се използва геометрична средна стойност. Икономиките с най-висок и най-нисък процент на растежа на заплатите във всяка от групите доходи се класират според оценките за дохода и продължителността на живота на икономиката.

Сравняването на възвръщаемостта на труда между професиите, изискващи повече физическа дейност, и тези, изискващи повече когнитивни умения, показва, че една допълнителна година работа в когнитивните професии увеличава заплатите с 2,9%, докато при тези, в които се набляга на ръчен труд, тази стойност е 1,9%.<sup>2</sup> Обикновени професии като чистачи и

квалифицирани селскостопански работници имат най-малка възвръщаемост. Високообразованите професионалисти, мениджъри и специалисти в областта на техническите науки имат най-висока.

След училище уменията се придобиват на работното място. Независимо от това работата е допълнение към обучението, а не заместител. Различията в училищното образование по света обясняват голяма част от наблюдаваните разлики в заплатите. Една допълнителна година, прекарана в училище, води средно до същото увеличение на заплатите, колкото четири години работа. Един работник трябва да работи три години в Германия, пет години в Малави и осем години в Гватемала, за да постигне ефекта от една допълнителна година обучение върху заплатата си. Политиките, които повишават възвръщаемостта на труда, вероятно ще бъдат от по-голяма полза за хората в нововъзникващите икономики, тъй като много от тези работници са изключени от училищната система.

Образованите работници имат по-големи възможности за учене на работното място, отколкото необразованите. За всяка допълнителна година трудов стаж слабо образованите работници имат годишен растеж на заплатите от 2%. Обратно, работниците с високо ниво на образование имат годишна възвръщаемост от работа в размер на 2,4%. В резултат на това държавите с лоша образователна система са изправени пред двойна опасност. Първо, младите хора, завършили гимназия, не разполагат с умения за намиране на работа. Второ, дори ако си намерят работа, те изкарват по-малко пари и научават по-малко от по-образованите хора.

Нека вземем предвид Йордания – страна с ниска възвръщаемост както на образованието (5,9%), така и на опита (1,2%). Тя е под средното равнище на оценките по математика, наука и четене според Програмата за международно оценяване на учениците (PISA). Работничка, завършила средното си образование в Йордания и с една година трудов стаж, би изкарвала по-малко от половината от свой колега в Германия. Освен това, докато натрупа 30 години стаж, заплатата на германския работник вече ще бъде поне пет пъти по-висока от нейната.

## Сива икономика

Сивата икономика преобладава в повечето нововъзникващи икономики. Неофициалната заетост надхвърля 70% в Африка на юг от Сахара, 60% е в Южна Азия и над 50% в Латинска Америка. В Кения неофициалната заетост възлиза на зашеметяващите 77,9% от общата заетост, едно от най-високите равнища на африканския континент. Почти 6 милио-

на предприятия в неформалния сектор в Кения нямат лиценз. И в този сектор производителността е ниска: в развиващите се икономики неофициалните работници имат едва 15% от производителността на официалните работници.<sup>3</sup>

Сивият сектор се променя бавно. От 1999 г. насам Индия отбелязва бум в сферата на информационните технологии; тя се превърна в ядрена сила; счупи световния рекорд по брой сателитите, изстреляни в космоса с една ракета; и достигна годишен растеж от 5,6%. При все това размерът на неформалния сектор остава около 90%.<sup>4</sup> Този модел не се наблюдава само в Индия. Сивите сектори в развиващите се икономики са константа. В Мадагаскар делът на неофициалните работници, заети не в селскостопанския сектор, се е увеличил от 74% през 2005 г. на 89% през 2012 година. В Никарагуа неофициалната заетост е нараснала от 72,4% през 2005 г. на 75% през 2010 г.<sup>5</sup>

Анализите, опиращи се на базата данни за разпределение на доходите по света на Световната банка, показват, че възвръщаемостта на трудовия опит на работник е по-висока в официалния сектор, отколкото в сивия. Например една година, прекарана в сивия сектор в Кения, повишава доходите само с 2,7% годишно. Обратно, работниците във формалния сектор в Кения увеличават доходите си с 4,1% всяка година, което е приблизително 1,5 пъти повече от увеличението на доходите в неформалния сектор. Разликата е убедителна.

Неравенството в доходността от труд във формалния и неформалния сектор е глобално явление. В Непал възвръщаемостта на професионалния опит е 1,4 пъти по-висока за работниците, получаващи официално трудово възнаграждение, от тази на работниците без официален трудов договор. В Южна Африка те са 1,6 пъти по-високи в официалния сектор, отколкото в сивия сектор, а в Индия те са над два пъти по-високи от тези в сивия сектор. В развиващите се икономики средно нарастването на доходите за допълнителна година стаж за неформални работници е 1,4%, докато за получаващите официално трудово възнаграждение е 1,8%.

Милионите неофициални бизнеси, управлявани от бедни хора, е слабо вероятно да направят собствениците си богати. Обикновено те нямат платен персонал и едва излизат на печалба. В сенегалската столица Дакар 87% от фирмите с производителност на труда под 10 000 щатски долара на работник са в неформалния сектор.<sup>6</sup> Фирмите в сивия сектор се управляват от необразовани собственици, обслужват потребители с ниски доходи и използват малко капитал. Служителите на неформално функциониращите фирми създават само 15% от добавената стойност на тези на официалните фирми.<sup>7</sup> Освен това рядко се преместват в официалния сектор.

Бедните успяват да направят от нищо нещо, но бизнесите, които те управляват, са твърде малки, за да повишат стандарта им на живот. Тези предприятия не осигуряват стабилен поток от приходи и оставят бедните уязвими на неочаквани събития. И все пак те нямат други възможности. Предприятията на бедните са начин да работят, когато няма налични варианти за намиране на официална работа.

Създаването на стабилни официални работни места в частния сектор за бедните е важна политическа цел. Стабилните работни места позволяват на бедните работници да поемат ангажименти за правене на разходи. Работните места във фабриките драстично подобряват живота на бедните.<sup>8</sup> Подобряването на инфраструктурата в градовете и селата би могло да насърчи официалните фирми да се установят на места, където живеят бедни работници. Макар че малките неформални предприятия е слабо вероятно да излязат на светло и да растат, собствениците на неформални фирми могат да си намерят официална работа.

Страни, които налагат повече регулации върху бизнеса си, имат по-големи сиви икономики.<sup>9</sup> Мексико е добър пример за това, което се случва, когато една страна опрости бизнес регулациите си. През май 2002 г. Мексико започна да прилага своята Система за бързо откриване на бизнес. Програмата опрости процедурите за регистрация на местни фирми и намали средния брой дни, необходими за регистриране на предприятия от 30 на 2, броя на изискваните процедури от 8 на 3 и броя на посещенията във ведомства, необходими за регистриране на бизнеса, от 4 на 1. Федералната комисия за подобряване на регулирането организира реформата в координация с общинските власти, тъй като много процедури за регистрация на бизнеса се извършват на местно равнище в Мексико. Благодарение на реформите собствениците на неофициални фирми, които по профил са сходни с работниците в официални фирми, има 25% по-голяма вероятност да се преместят във формалния сектор.<sup>10</sup> Доказателствата сочат, че облекчаването на регулациите насърчава прехода от собственост на неформални фирми към платени работни места в официалния сектор.

Понякога рационализирането на бизнеса трябва да се осъществява в тандем с други политики. В Бразилия въведената през 2009 г. Програма за индивидуални малки предприятия е насочена към предприемачи, които наемат на работа най-много един човек. Програмата е разработена така, че да намали размерите на разходите за регистрация и други разходи, съпътстващи функционирането на фирми в официалния сектор, чрез намаляване на данъците на месечна база и облекчаване на бюрокрацията. Намаляването на разходите за търговска регистрация и намаляването



на данъците доведе до официализиране на съществуващи неформални фирми. В отраслите, които отговарят на условията за данъчни облекчения, се наблюдава 5% увеличение на броя на официалните фирми. Намаляването на месечните данъци наполовина доведе до 2-процентово увеличение на регистрацията за предприемачи от първоначални 20%.<sup>11</sup>

Правителствата могат също така да използват технологии за намаляване на сивата икономика. Въвеждането на електронна платежна ведомост е важен фактор за намаляване на неформалната заетост извън селскостопанския сектор в Перу от 75% през 2004 г. на 68% през 2012 г. Работодателите използват този метод, за да изпращат месечни отчети до Националната данъчна служба за своите работници, пенсионери, доставчици на услуги, персонал в обучение, външни работници и ищци. Електронната платежна ведомост, която стана достъпна през 2008 г., доведе до регистрирането на около 300 000 нови официални работни места през същата година и даде своя принос за икономическия растеж.<sup>12</sup>

Инвестициите в човешки капитал намаляват неформалната заетост. Когато младите хора имат подходящите умения, е по-вероятно те да получат официална работа. Програмата за обучаване на младежи в доминиканската столица Санто Доминго бе насочена към младежи на възраст между 16 и 29 години, които не посещават училище и живеят в бедни квартали.<sup>13</sup> Тя предлагаше курсове за обучение за квалификация, продължили 225 часа: 150 часа, посветени на преподаване на широк набор от умения за нискоквалифицирана работа като административен асистент, фризьор и механик, и 75 часа, посветени на подобряването на личностните умения на участниците (основно трудови навици и самоуважение). Курсовете бяха последвани от тримесечен стаж в частна компания. Оценяването на програмата показва, че инвестирането в трудовото обучение на млади хора оказва значително влияние върху вероятността за получаване на официална работа и върху доходите на пазара на труда в града. И тези ползи са трайни.

## Работещи жени

Произведението „Създаването на стенопис, показващ изграждането на град“ от мексиканския художник Диего Ривера (1886–1957) беше избрано за корицата на това изследване. Ривера, който е комунист, изобразява в огромен мащаб работник, извисяващ се над банкери, архитекти и художници. Но сред 19-те души на стенописа има само една жена. Въпреки че статутът на жените в икономиката се е подобрил от времето

на Ривера досега, все още има значителни несъответствия между икономическите възможности, с които разполагат жените и мъжете.

Някои общества изключват жените от работа. По света 49% от жените на възраст над 15 години работят, в сравнение със 75% от мъжете. Неравенствата между половете са устойчиви при властовите позиции. Жени са главни мениджъри на по-малко от една пета от фирмите.<sup>14</sup> Зад тези данни обаче се крият големи различия между страните. В Швеция 61% от жените са официално заети. В Италия тази сума е 40%. В Индия и Пакистан само 25–27% от жените са на пазара на труда. Като цяло жените работят в икономически по-непродуктивни сектори и имат професии с потенциално по-ниски възможности за обучение на работното място.

Включването на жените в официална икономическа дейност зависи от това дали имат еднакви права на собственост. В Древна Гърция жените не са могли да наследяват имущество, докато в Древен Рим са нямали политически права. През 1804 г. Наполеоновият кодекс постановява, че съпругите са подчинени на своите бащи и съпрузи. Преди 1870 г. омъжените жени в Обединеното кралство не са имали право да претендират за имущество, а пълното право върху собствеността е принадлежало на съпруга. Въпреки че равенството между половете се е повишило по света, значителните различия продължават да съществуват.

Жените в много страни се сблъскват със специфични за дадени сектори правни ограничения за получаване на работни места. Шейсет и пет икономики ограничават правото на жените да работят в минното дело; 47 налагат ограничения в производството; и 37 ограничават възможностите жените да работят в сферата на строителството. Освен това в 29 от 189-те икономики жените не могат да работят толкова часове, колкото мъжете.

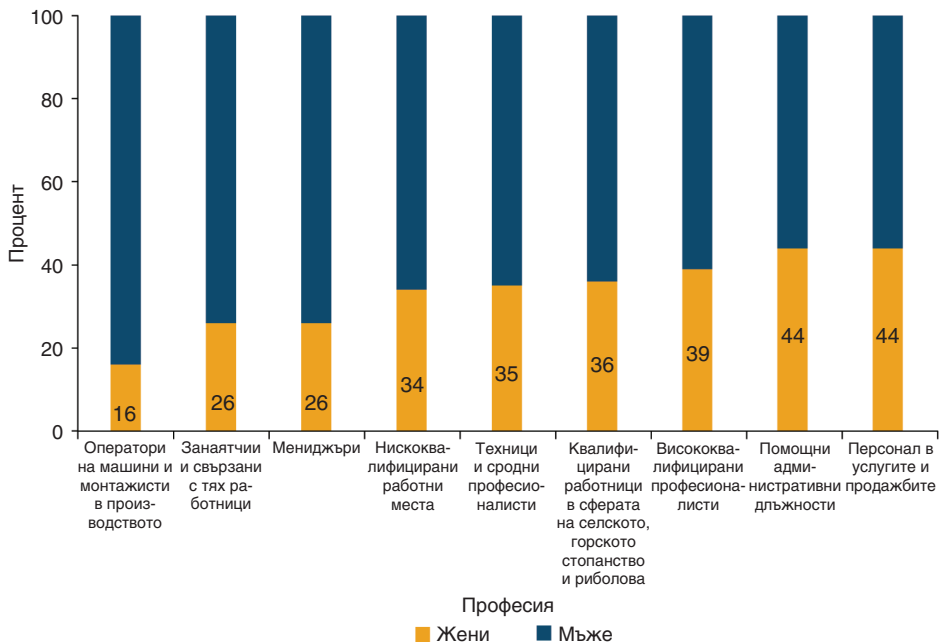
Мъжете превъзхождат по численост жените във всяка професия (фигура 5.2). Само около една четвърт от мениджърите са жени, а жените са около 39% от висококвалифицираните специалисти. Жените имат относително по-високо присъствие в някои чиновнически длъжности, в сектора на услугите и продажбите (44%). Най-слабо присъствие имат в професии като оператори на машини и монтажисти, където жените заемат само 16% от тези позиции. Повечето жени мениджъри в официални фирми от нововъзникващите икономики са в сектора на търговията на дребно.

Жените обикновено са с по-ниски възнаграждения от трудов стаж (1,9%), отколкото мъжете (3,1%). Във Венецуела за всяка допълнителна година на работа заплатите на мъжете нарастват с 2,2%, в сравнение с едва 1,5% за жените. Разликата е още по-голяма за държави като Мали, където доходността за мъжете е 3,1% и само 1,6% за жените. Жена в

Мали ще трябва да натрупа почти две години повече опит за всяка година, която колегата ѝ от мъжки пол събира, за да получи същото увеличение на заплатата. В Дания обаче тази цифра е 5% както за мъжете, така и за жените.

Има много причини за тези различни възнаграждения при мъжете и жените. Да вземем предвид работеща двойка в Бангладеш, която възнамерява да зачене първото си бебе. Законите в Бангладеш не предвиждат платен или неплатен родителски отпуск, а на жената не се гарантира в бъдеще сходна работна позиция, ако напусне работа по майчинство. Кърмещите майки нямат право на почивки за кърмене, а законът не позволява гъвкаво работно време или работа на непълен работен ден. Възвръщаемостта в Бангладеш от трудов стаж за жените е 0,8% – почти половината на възвръщаемостта за мъжете. За разлика от това в Португалия, Испания и Швеция – всички страни с платен отпуск както за мъжете, така и за жените – възвръщаемостта на трудовия опит е сходна между половете.

**ФИГУРА 5.2. Мъжете превъзхождат по брой жените във всички трудови сектори**



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, използвайки проучвания за домакинствата и работната ръка на Световната банка.

По-добрата информация способства за промяната. В отговор Световната банка започна проекта „Жени, бизнес и право“ през 2008 г., за да документираща регулаторните неравенства между половете в 189 икономики. Премахването на законовите ограничения за жените е влиятелен инструмент. Налагането на обикновени клаузи за недискриминация по отношение на пола при наемането на служители увеличава заетостта на жените в официалните фирми с 8,6%.<sup>15</sup> Въвеждането на отпуск по бащинство за насърчаване на по-справедливо разпределение на дейностите за отглеждане на деца между мъжете и жените увеличава средно дела на жените, заети в официални фирми, с 6,8 процентни пункта.<sup>16</sup>

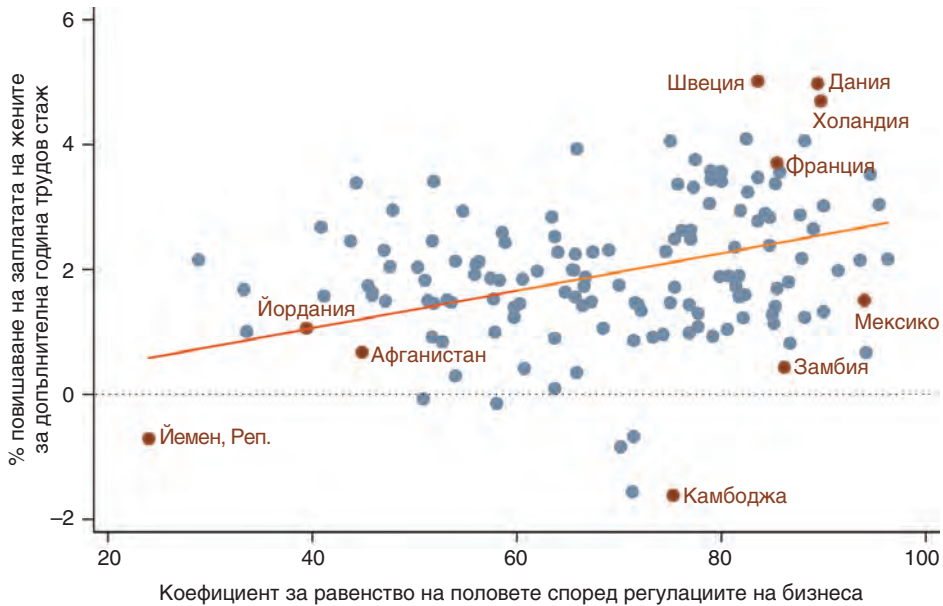
Колкото по-голям е броят на правните ограничения, с които се сблъскват жените, толкова по-ниска е доходността от трудов стаж (фигура 5.3). В единия край на спектъра Дания, Франция, Холандия и Швеция имат по-малко законови ограничения, свързани с пола, и по-висока възвръщаемост на труда за жени. В Афганистан, Йордания и Йемен, където жените и мъжете се третират законово по различен начин, възнаграждението от трудов стаж за жените е сред най-ниските. Увеличаването на законовите ограничения, свързани с пола, обезсърчава жените да притежават и да управляват фирми.<sup>17</sup> Със сигурност е възможно промените в законите да не доведат до по-висока възвръщаемост на трудовия опит за жените, а да е необходимо нещо друго. Въпреки това измененията в законодателството са сравнително лесни и трябва да бъдат естествена първа стъпка.

Страните се реформират. След промените в семейния кодекс в Демократична република Конго през 2016 г. жената може да регистрира бизнеса си, да открие банкова сметка, да кандидатства за заем, да подписва договор и да регистрира земя без разрешението на съпруга си. Законът на Замбия за равнопоставеност на половете от 2015 г. забранява основаната на пола дискриминация в областта на заетостта. Ирак гарантира правото на работниците да се завърнат след отпуск по майчинство на сходна длъжност и със същата заплата. Китай увеличи платения си отпуск по бащинство. Афганистан забранява сексуалния тормоз на работа и в образованието. Шейсет и пет страни проведоха реформи в областта на равенството между половете между 2015 г. и 2017 г.

Реформирането на дискриминационни закони и програми, така че те да дадат възможност на жените, като им осигурят достъп до обучение и активи, подобрява тяхното благосъстояние. В Бангладеш бедните жени обикновено работят като прислужници или селскостопански работници, а богатите жени отглеждат добитък. Национална програма промени нещата, като предостави на бедните жени добитък, професионални

обучения и съвети за техните правни, социални и политически права. Доходите на много от жените в програмата се увеличиха, стойността на техния добитък се увеличи, те натрупаха бизнес активи и се увеличи вероятността да притежават земя. Тези подобрения продължиха седем години след програмата.<sup>18</sup> Подобна програма в Уганда предостави професионално обучение на тийнейджърки заедно с информация за сексуално и репродуктивно здраве, за да се намали делът на ранната бременност. Четири години след провеждането на програмата стана по-вероятно жените да се заемат с дейности, генериращи доходи.<sup>19</sup>

### ФИГУРА 5.3. Повече законови ограничения за жените на работа съответстват на по-ниски заплати



*Източници:* екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, на база на Световна банка (2018) и проучване за домакинствата и работната сила от международната база данни на Световната банка за разпределението на приходите.

*Бележка:* Измерването на равнопоставеността на половете в правно отношение от проекта „Жени, бизнес и право“ на Световната банка оценява икономиките въз основа на това дали те третират по различен начин мъжете и жените. Колкото по-висок е резултатът, толкова по-голяма е правната равнопоставеност между половете.

През 2009 г. Либерия стартира проекта „Икономическо овластяване на девойките и младите жени“. Той цели да осигури на младите момичета

обучение в училищата, като се съсредоточи върху житейски и технически умения, които са силно търсени на пазара, и след това оказване на подкрепа (за назначаване на работа или за започване на нов бизнес). Програмата значително подобри живота на участничките: заетостта и доходите се увеличиха съответно с 47 и 80%; участващите жени спестиха 35 щатски долара повече от контролна група за период от 14 месеца; и тяхното самочувствие, удовлетвореност от живота и социални способности се подобриха. Домакинствата с участващи в икономическия живот жени подобряват продоволствената си сигурност чрез увеличаване на потреблението на протеини с висока хранителна стойност, като същевременно намаляват вероятността от недостиг на храни.<sup>20</sup>

## Работа в селското стопанство

Селското стопанство остава главният икономически сектор в държавите с ниски доходи, особено в селските райони, макар и броят на работните места, които предоставя, да намалява с икономическото развитие. През 2017 г. земеделието представляваше 68% от заетостта в икономиките с ниски доходи. Поради това повишаването на доходите в селското стопанство е ефикасен начин за намаляване на бедността<sup>21</sup>. Автоматизацията и отворената търговия обаче работят против заетостта в селското стопанство в развиващите се страни. В същото време капиталоемкото селско стопанство в развитите икономики може да намали търсенето на внос от развиващите се икономики.

Резултатът е по-бързото урбанизиране в Африка и Южна Азия, където са все по-разпространени предизвикателствата, свързани с преместването в градовете. От една страна, доходите могат да се повишат: в нововъзникващите икономики една допълнителна година трудов стаж в града се равнява на 2,2% увеличение на заплащането. Възвръщаемостта на труда в градските райони е 1,7 пъти или със 70% повече, отколкото в селските райони, където преобладава селското стопанство. Това отразява глобална тенденция. В Индонезия и Мексико възвръщаемостта на труда е с 50% по-висока в градските райони, отколкото в селските райони, а в Китай, Индия и Виетнам възнагражденията са двойно по-високи в градовете.

От друга страна, възможностите в града могат да бъдат ограничени. Там работниците обикновено трябва да имат определено образование, за да имат достъп до повечето от добрите работни места. В няколко развиващи се икономики стриктните регулации пречат на фирмите да наемат

по-малко продуктивни работници и това ги тласка към неформалната икономика.<sup>22</sup>

Ограниченията, с които се сблъскват бедните при преместването си в градовете, са добре установени. В Индия работниците в щата Одиша изтъкват най-малко две причини, поради които не остават в града.<sup>23</sup> На първо място, няма жилища – най-бедните често живеят в коптори в блатисти райони или бедняшки квартали в непосредствена близост до сметища. За разлика от това селата предлагат по-отворени, по-зелени и тихи пространства. Второ, тези, които преместват семействата си в града, са изправени пред значителни рискове. Ако децата им се разболеят, здравеопазването е по-добро в града, но дали някой ще им заеме пари при нужда? Връзките, които се правят в селата, служат като защитни механизми за уязвимия живот на бедните.

За да се намали бедността, правителствата могат да се изкушат да преместят бедните работници от основно разчитащите на селското стопанство села в градовете, за да се повишат като цяло приходите за трудов стаж в икономиката. Този ход обаче едва ли ще допринесе много за намаляване на разликата във възвръщаемостта между развиващите се и развитите икономики. Изследванията, проведени в Индонезия и Кения, установиха, че са необходими подобрения в селските райони, за да се намали тази разлика.<sup>24</sup>

Между оживените градове и препитаващите се от земеделие села са разположени вторични градове. Те играят специална роля в улесняването на прехода на работниците от селата към работа извън фермите, голяма част от която е все пак свързана със селското стопанство. Вторичните градове заемат важно пространство между селата и градовете, което позволява движение нагоре и надолу по веригата на стойността. Опитът на мигрантите от Танзания потвърждава това и подчертава ролята, която вторичните градове играят в улесняването на прехода от селското стопанство към други сектори.<sup>25</sup> В ранните етапи на развитие разрастващите се вторични градове могат да имат по-голям принос от градовете за облекчаване на бедността в селските райони. Но в по-късните етапи на развитие градовете надделяват.

С развитието на икономиките се увеличава производителността на селското стопанство, за разлика от производителността в неформалния сектор. Но предизвикателствата, пред които са изправени фермерите в развиващите се икономики, са много, а правителствата играят важна роля за повишаване на производителността. Собствениците на малки селски стопанства имат ограничен достъп до селскостопански суровини като торове и машини, както и до услуги, които повишават тяхната

производителност; те не са интегрирани във веригите за създаване на стойност. Развиването на веригата за създаване на стойност позволява на фермерите да задоволят търсенето в градовете за селскостопански продукти с по-висока стойност, включително млечни продукти, месо, плодове и зеленчуци. Намаляването на бедността е по-бързо, когато селското стопанство се пренасочи от отглеждането на основни култури към такива, които носят добавена стойност. Такава стъпка изисква повишаване на производителността на суровинните култури значително над сегашните нива в Африка на юг от Сахара. Властите постигат напредък в някои области. Примери за това са програмите, които предоставят знания и инициативи, които използват цифрови технологии за увеличаване на достъпа до средства за производство, до крайни продукти и капиталови пазари.

Обучението на земеделските производители на най-добрите земеделски техники доказано повишава производителността. Някои проекти разширяват програмите за обучение или сътрудничеството за подобряване на обмена на информация. Понякога това е съчетано с увеличаване на достъпа до финансиране или необходими за селското стопанство производствени ресурси като стимул за подобряване на селскостопанската производителност. Осигуряването на сътрудничество с ресурси подобрява връзките между агробизнесите по веригата на стойността. JD Finance, финансово-технологичният клон на JD.com, водеща китайска платформа за електронна търговия, отпуска на фермерите микрокредити. Например проектът „Интегрирани полюси на растежа“ в Мадагаскар, по който земеделски производители бяха обучени на подобрени практики за обработка на какао и умения за управление на бизнеса, доведе до средно увеличение на нетните приходи за бенефициентите от 47%. В Афганистан фермерските училища, които са част от Националния проект за градинарство и животновъдство, утроиха доходите на някои участници. Те са успешни и в Източна Африка.<sup>26</sup> Правителствените инициативи за свързване на земеделските стопани с организации на производители, купувачи на агробизнеси и финансови институции в сектора на производството на сорго в Северен Камерун дават подобни резултати.

Обучението в селскостопанския сектор може да се подобри. Един от начините е активиране на социалните връзки в селата, за насърчаване на взаимното обучение между колеги. Неотдавнашно проучване с участие на жени фермери от селските райони в Уганда стигна до заключението, че когато бъдат насърчавани да се конкурират помежду си, това води до по-добри резултати в тренировъчните сесии.<sup>27</sup> Селскостопански



консултантски услуги могат да бъдат подобрени чрез видеоматериали с ниска себестойност, които повишават знанията и участието на местните общности.

Механизацията в миналото не успя да се разпространи в Африка на юг от Сахара, а това породя скептицизъм към амбициозните прогнози за технологична трансформация на селското стопанство. Но благодарение на новите информационни и комуникационни технологии има признаци, че механизацията се случва. Бързите измервания позволяват на селските стопани да вземат по-добри решения. Дронове, изображения от спътници и сензори за почвата подобряват измерванията и наблюдението на реколтата. Подробна информация дава възможност на земеделските стопани да определят колко е подходящо да се наторява и колко да се напоява.

Мобилните технологии в Кения намаляват административните разходи и разходите за оценка на схемите за застраховане на реколтата. Добър пример е приложението Kilimo Salama (което на суахили значи „безопасно земеделие“), което през 2014 г. стана ACRE Africa. Продавачът активира застрахователната полица чрез сканиране на специфичен за продукта баркод с телефон с камера, въвежда мобилния номер на фермера и свързва фермера с местната метеорологична станция. Трийсет метеорологични станции, захранвани със слънчеви батерии, автоматично следят времето. Фермерът получава текстово съобщение, потвърждаващо застрахователната полица. Плащанията на обезщетения се извършват чрез платформата M-Pesa. До 2017 г. над един милион фермери в Кения, Руанда и Танзания са осигурени по този проект.

Земеделските производители, имащи овощни градини в провинция Кастамону в Турция, се налага да се борят с вредители и замръзване. Правителството, в сътрудничество с международни дарители, създаде пет малки метеорологични станции в селските райони в цялата провинция, заедно с 14 референтни стопанства за измерване на дъжд, температура и цикли на вредители. Производителите редовно се известяват с текстово съобщение, което им позволява да реагират при различни обстоятелства. Разходите намаляха драстично за производителите през първите две години от въвеждането на схемата. Третирането с пестициди спадна с 50%.

За да могат фермерите да се възползват от повишената селскостопанска производителност, те се нуждаят от достъп до пазарите както в страната, така и в чужбина. Експортно ориентираното селско стопанство в северната и централната част на Мексико осигурява възможности за работа в селските стопанства за милиони селскостопански работници и за много други хора извън сектора, ангажирани с преработка и опа-

коване на селскостопански продукти. „Alquería“, третата по големина компания за млечни продукти в Колумбия, увеличава износа – 13-те хиляди дребни млекопроизводители, от които „Alquería“ произвежда сурово мляко, ще се облагодетелстват от увеличеното търсене в чужбина. В допълнение към рационализирането на процесите по износа, подобряването на инфраструктурата за търговска логистика и увеличаването на капацитета за спазване на изискванията за безопасност на храните правителствата могат да улеснят износа чрез обучение на износители и подкрепа за маркетинг. Виетнамското правителство например работи с промишлени организации за провеждане на координирани маркетингови кампании за чай, кафе и ядки от кашу.

Когато земеделските култури накрая отидат на пазара, много от хората в нововъзникващите икономики не знаят дали получават най-добрите цени. В Уганда TruTrade е пример за цифрова технология, която преодолява тази липса на информация. TruTrade свързва дребните собственици с купувачите, като същевременно повишава качеството и прозрачността и поражда атмосфера на доверие. То използва онлайн приложения, за да позволи определянето на цени и да проследява движението на продуктите и плащанията. Фермерите получават добри цени и надежден достъп до пазарите. Търговците изграждат отношения като надеждни доставчици, като по този начин разрастват бизнеса си.

Работата е следващото място след училището, където се натрупва човешки капитал. По-бедните икономики имат много да наваксват, защото изостават от напредналите икономики, що се отнася до възвръщаемост на труда. Правителствата могат да засилят възвръщаемостта, като увеличат работните места във формалния сектор за бедните, като позволят икономическо участие на жените и като увеличат селскостопанската производителност в селските райони. Официалните работни места създават повече възможности за учене. Овластяването на жените ще увеличи запасите от човешки капитал в икономиката. А увеличаването на селскостопанската производителност в селските райони ще осигури по-добри възможности за работа за бедните. Работните места, които генерират и изграждат умения, ще подготвят работниците за бъдещето.

## Бележки

1. Mincer (1974).
2. Levin et al. (2018).
3. La Porta and Shleifer (2014).
4. Kanbur (2017).

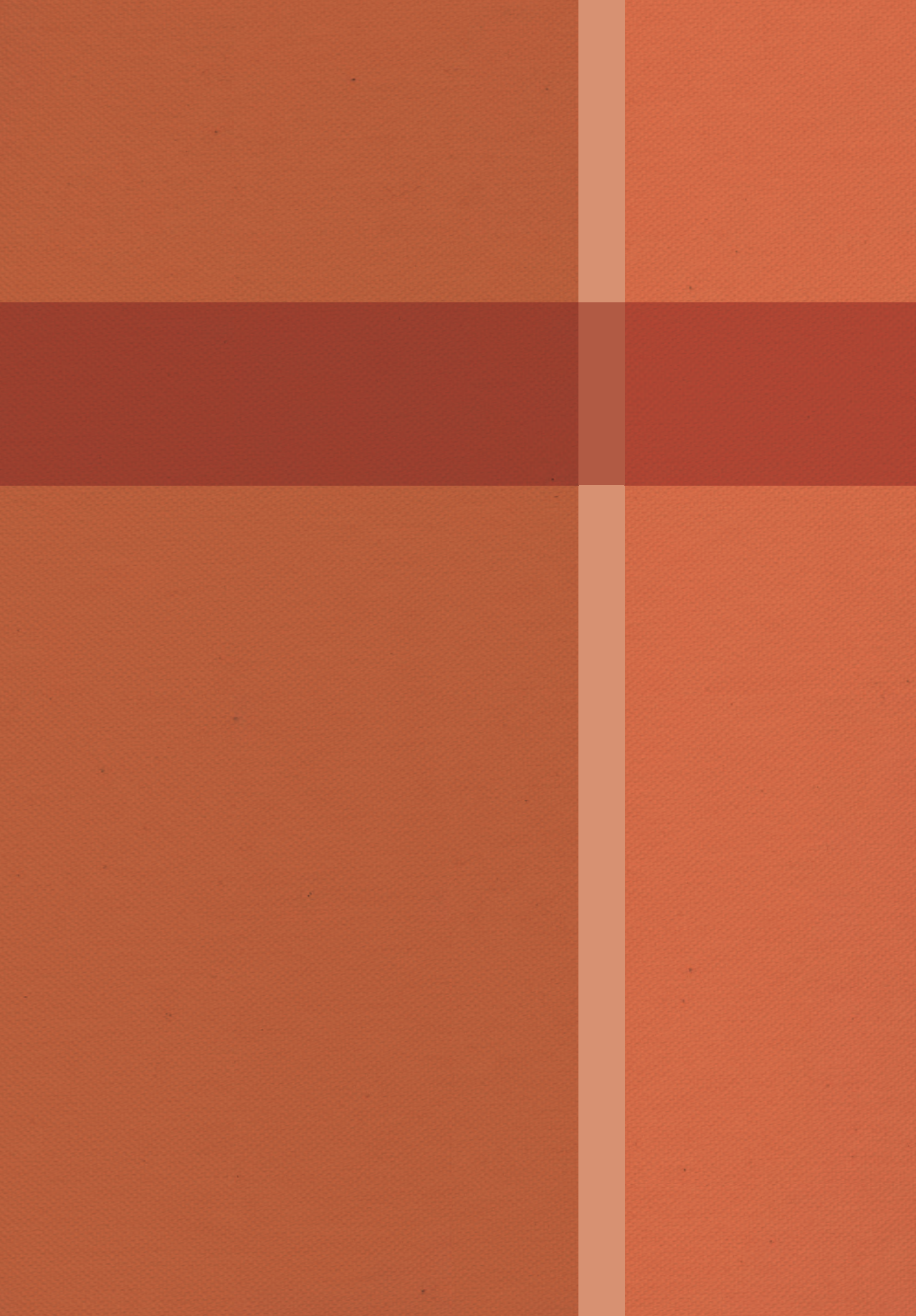
5. International Labour Organization's ILOSTAT база данни.
6. Benjamin and Mbaye (2012).
7. La Porta and Shleifer (2014).
8. Foster and Rosenzweig (2008).
9. Djankov et al. (2002).
10. Bruhn (2013).
11. Rocha, Ulyssea, and Rachter (2018).
12. FORLAC (2014).
13. Ibarrarán et al. (2018).
14. Islam et al. (2018).
15. Amin and Islam (2015).
16. Amin, Islam, and Sakhonchik (2016).
17. Islam, Muzi, and Amin (2018).
18. Bandiera, Burgess, et al. (2017).
19. Bandiera, Buehren, et al. (2017).
20. Adoho et al. (2014).
21. Christiaensen, Demery, and Kuhl (2011).
22. Divanbeigi and Saliola (2017).
23. Banerjee and Duflo (2011).
24. Hicks et al. (2017).
25. Ingelaere et al. (2018).
26. Davis et al. (2012); Larsen and Lilleør (2014).
27. Vasilaky and Islam (2018).

## Библиография

- Adoho, Franck, Shubha Chakravarty, Dala T. Korkoyah, Jr., Mattias Lundberg, and Afia Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Policy Research Working Paper 6832, World Bank, Washington, DC.
- Amin, Mohammad, and Asif Islam. 2015. "Does Mandating Nondiscrimination in Hiring Practices Influence Women's Employment? Evidence Using Firm-Level Data." *Feminist Economics* 21 (4): 28–60.
- Amin, Mohammad, Asif Islam, and Alena Sakhonchik. 2016. "Does Paternity Leave Matter for Female Employment in Developing Economies? Evidence from Firm-Level Data." *Applied Economics Letters* 23 (16): 1145–48.
- Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Robin Burgess, Markus P. Goldstein, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Women's Empowerment in Action: Evidence from a Randomized Control Trial in Africa." Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Bandiera, Oriana, Robin Burgess, Narayan Das, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2017. "Labor Markets and Poverty in Village Economies." *Quarterly Journal of Economics* 132 (2): 811–70.

- Banerjee, Abhijit Vinayak, and Esther Duflo. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Philadelphia: PublicAffairs.
- Benjamin, Nancy, and Ahmadou Aly Mbaye. 2012. *The Informal Sector in Francophone Africa: Firm Size, Productivity, and Institutions*. With Ibrahima Thione Diop, Stephen S. Golub, Dominique Haughton, and Birahim Bouna Niang. Africa Development Forum Series. Washington, DC: Agence Française de Développement and World Bank.
- Bruhn, Miriam. 2013. “A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico.” *Journal of Development Economics* 103 (July): 275–83.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery, and Jesper Kuhl. 2011. “The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction: An Empirical Perspective.” *Journal of Development Economics* 96 (2): 239–54.
- Davis, Kristin E., Ephraim Nkonya, Edward Kato, Daniel Ayalew Mekonnen, Martins Odendo, Richard Miiro, and Jackson Nkuba. 2012. “Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa.” *World Development* 40 (2): 402–13.
- Divanbeigi, Raian, and Federica Saliola. 2017. “Regulatory Constraints to Agricultural Productivity.” Policy Research Working Paper 8199, World Bank, Washington, DC.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. “The Regulation of Entry.” *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1–37.
- FORLAC (Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean). 2014. “Trends in Informal Employment in Peru: 2004–2012.” Notes on Formalization, FORLAC, Regional Office for Latin America and the Caribbean, International Labour Organization, Lima.
- Foster, Andrew D., and Mark R. Rosenzweig. 2008. “Economic Development and the Decline of Agricultural Employment.” In *Handbook of Development Economics*, vol. 4, edited by T. Paul Schultz and John A. Strauss, 3051–83. Handbooks in Economics Series 9. Amsterdam: North-Holland.
- Hicks, Joan Hamory, Marieke Kleemans, Nicholas Y. Li, and Edward Miguel. 2017. “Reevaluating Agricultural Productivity Gaps with Longitudinal Microdata.” NBER Working Paper 23253, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ibarrarán, Pablo, Jochen Kluge, Laura Ripani, and David Rosas Shady. 2018. “Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program.” *ILR Review* (April 89). <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0019793918768260>.
- Ingelaere, Bert, Luc Christiaensen, Joachm De Weerd, and Ravi Kanbur. 2018. “Why Secondary Towns Can Be Important for Poverty Reduction: A Migrant Perspective.” *World Development* 105 (May): 273–82.
- Islam, Asif, Isis Gaddis, Amparo Palacios-Lopez, and Mohammad Amin. 2018. “The Labor Productivity Gap between Female- and Male-Managed Firms

- in the Formal Private Sector.” Policy Research Working Paper 8445, World Bank, Washington, DC.
- Islam, Asif, Silvia Muzi, and Mohammad Amin. 2018. “Unequal Laws and the Disempowerment of Women in the Labor Market: Evidence from Firm-Level Data.” *Journal of Development Studies* (July 2). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220388.2018.1487055?journalCode=fjds20>.
- Kanbur, Ravi. 2017. “Informality: Causes, Consequences and Policy Responses.” *Review of Development Economics* 21: 939–61.
- Lagakos, David, Benjamin Moll, Tommaso Porzio, Nancy Qian, and Todd Schoellman. 2018. “Life-Cycle Wage Growth across Countries.” *Journal of Political Economy* 126 (2): 797–849.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2014. “Informality and Development.” *Journal of Economic Perspectives* 28 (3): 109–26.
- Larsen, Anna Folke, and Helene Bie Lilleør. 2014. “Beyond the Field: The Impact of Farmer Field Schools on Food Security and Poverty Alleviation.” *World Development* 64 (December): 843–59.
- Levin, Victoria, Carla Solis Uehara, Marcela Gutierrez Bernal, Alexandria Valerio, and Magdalena Bendini. 2018. “The Adult Literacy Crisis: Lessons from Adult Skills Surveys.” Background paper prepared for WDR 2019, World Bank, Washington, DC.
- Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience, and Earnings*. Vol. 2 of *Human Behavior and Social Institutions*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; New York: Columbia University Press.
- Rocha, Rudi, Gabriel Ulysea, and Láisa Rachter. 2018. “Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil.” *Journal of Development Economics* 134 (September): 28–49.
- Vasilaky, Kathryn N., and Asif Islam. 2018. “Competition or Cooperation? Using Team and Tournament Incentives for Learning among Female Farmers in Rural Uganda.” *World Development* 103: 216–25.
- World Bank. 2018. *Women, Business and the Law 2018*. Washington, DC: World Bank.



## ГЛАВА 6

## Засилване на социалната защита



Ото фон Бисмарк, германският канцлер в края на XIX век, е получил широко признание заради създаването на социалните осигуровки за работещите в официалния сектор, които са били финансирани със специални данъци върху заплатите. По-малко известно е обаче, че този модел е бил план Б на Бисмарк. Първоначалното намерение на канцлера е било да създаде пенсионна система, финансирана от данъци върху тютюна. Когато този план се провалил, Бисмарк прибегнал до допълнително финансиране въз основа на заплатата.

Моделът на Бисмарк е служил добре на много страни. В редица развиващи се страни обаче моделът остава най-вече препоръчителен поради големия размер на сивите им икономики. В резултат на това много работници остават без социална защита. В страните с ниски доходи от 20% от най-бедните само 18% са били обхванати от социалното подпомагане, а 2% – от социалното осигуряване. Тези съотношения се увеличават до 77% и 28% при групите на хората с доходи, които са над средното равнище.

Тази глава очертава как три основни компонента на системите за социална защита – гарантиран социален минимум (със социално подпомагане в основата си), социално осигуряване и регулиране на

**ФИГУРА 6.1. Социалната защита и регулирането на труда могат да отговорят на предизвикателствата на пазара на труда**



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

осигуряване и регулиране на пазара на труда – могат да отговорят на предизвикателствата на пазара на труда (фигура 6.1). Социалният минимум включва набор от програми за социално подпомагане, които осигуряват финансова подкрепа за голяма част от населението или дори за цялото население. Вече стимулирано от загрижеността за равнопоставеност, разширеното социално подпомагане се очертава като необходимост заради нарастващите рискове на пазара на труда и значението на осигуряването на адекватна подкрепа, независимо от това как човек участва на тези пазари. Водещ принцип за укрепване на социалното



подпомагане е прогресивният универсализъм. Целта на този подход е да се разшири обхватът, като се даде приоритет на най-бедните хора. Това разширяване отдолу нагоре е резултат от лавирането между фискалните, практическите и политическите компромиси, които налагат по-високи нива на покритие.

Социалното подпомагане трябва да бъде допълнено с вноски за социално осигуряване, която не зависи изцяло от официалната работна заплата. Споразумение от такъв характер би осигурило основно универсално покритие, субсидиране на помощите за бедните и допълнение на социалното подпомагане. Задължителните вноски на базата на доходите също ще са необходими. Този модел би могъл да се прилага първоначално само за заетите в официалния сектор. По-либералният модел пък би могъл да доведе до по-обхватно практическо приложение. Допълнителната осигуровка може да бъде постигната чрез схеми за доброволно осигуряване, „поощрено“ от държавата. Опростяването на преразпределението на осигуровките би намалило разходите за труд. Тази промяна може също така да отслаби стимулите за заместване на работниците с работи.

Взети заедно, разширеното покритие на социалното подпомагане и предоставянето на субсидирана социална осигуровка предполагат по-силна роля на правителствата. Например желателното ниво на разходите за социалния минимум в развиващите се страни може в много случаи да бъде значително по-високо от средните разходи за социално подпомагане – към момента 1,5% от брутния вътрешен продукт (БВП). Прогресивният универсализъм изисква постепенно разширяване в съответствие с преобладаващото фискално пространство.

Засилената социална помощ и осигуряването намаляват бремето на регулирането на труда в областта на управлението на риска. Тъй като хората стават по-добре защитени чрез засилена система за социално подпомагане и осигуряване, регулирането на труда би могло, когато е уместно, да стане по-гъвкаво, за да се улесни смяната на работата. Например подпомагането на доходите на безработните може да бъде осигурено чрез обезщетения при безработица, а не обезщетение при уволнение.

По-ниските разходи за труд подобряват адаптивността на фирмите към променящия се характер на работата, като същевременно насърчават по-голяма заетост в официалния сектор, особено на новите участници на пазара на труда и на работниците с ниска квалификация. Заетите в сивия сектор също могат да бъдат по-добре защитени. Трябва обаче да се поддържа подходящ баланс между регулирането и създаването на

работни места. Допълнителна помощ за придобиването на нови умения, както и нови мерки, с които гласът на работниците да се чува повече, стават още по-важни. Ефективното представителство както на работниците от официалния сектор, така и от сивия гарантира, че елементът „сигурност“ от „гъвкавостта“ е запазен.

## Социална защита

„Всички бедни хора трябва да имат избор... дали да ги умори гладът постепенно в дома за социални грижи, или да ги довърши бързо навън.“ С тези думи романът на Чарлс Дикенс „Оливър Туист“ дава ярка представа за начина, по който работи социалното подпомагане през XIX век в Обединеното кралство. Правителството, както е записано в Законите за бедните от 1601 г. и 1834 г., е определило строги критерии за достъпа до социално подпомагане. Законите също са повлияли на това от векове да се мисли за социалното подпомагане. Едва преди 70 години „докладът Бевъридж“, с препоръките си, залегнали в Закона за националното подпомагане от 1948 г., отбелязва края на ерата, описана от Дикенс.

През следващите десетилетия социалната помощ започна да се разпространява в развиващите се страни. Тенденциите в социалната помощ свидетелстват за значителен глобален напредък. Анализ, обхващащ 142 страни, направен включително и на базата данни на Световната банка за социалната закрила – Атлас на показателите за устойчивост и справедливост (ASPIRE), – показва, че 70% имат безусловни парични преводи, а 43% разчитат на парични преводи при определени условия. Междувременно 101 страни имат социални пенсии за старост.<sup>1</sup>

Развиващите се страни непрекъснато разширяват своите програми за социално подпомагане. Например обхватът на националната схема за парични преводи при определени условия в Танзания се е увеличил, обхващайки 0,4% от населението през 2013 г. до 10% през 2016 г. Равнопоставеното ниво на покритие е постигнато в Програмата за безопасност на производството в Етиопия. Във Филипините около 20% от населението се обслужва от програмата Pantawid, а в Южна Африка – от Grant Support Child. Като цяло кумулативното покритие на социалното подпомагане е 40,1% от 5,1 млрд. души, представени в проучвания, включени в ASPIRE.

Социалното подпомагане работи на много нива. Емпирични проучвания показват, че паричните преводи се изразходват за храна,

здравеопазване, образование и други желани стоки. Трансферите са обвързани с подобрения за човешкия капитал на настоящите и бъдещите поколения. Систематичният преглед на 56 програми за парични преводи показва значителен напредък в процентите на записване в училище, резултати от тестове, когнитивно развитие, продоволствена сигурност и използване на здравни учреждения.<sup>2</sup> В Мексико програмата за преводи на пари в брой при определени условия Prospera е подобрила двигателните умения, когнитивното развитие и рецептивния език на децата на възраст от 24 до 68 месеца. В Кения броят на посещаващите средни училища се е увеличил със 7% за децата в програмата „Сираци и уязвими деца“. Като правило повишенията на тези показатели са най-големи при най-бедните, жителите на селски райони, момичетата и етническите малцинства. Паричните преводи намаляват стреса и депресията, разширяват обхвата на умствената дейност и насърчават по-ангажираното родителство.<sup>3</sup>

Програмите за социално подпомагане оказват влияние и върху имуществото и поминъка на домакинствата. Оценки, направени в Африка, установиха, че притежаваният добитък се е увеличил средно с 34%, а собствеността на стоки с дълготрайна употреба – с 10%.<sup>4</sup> Програмите все повече влияят на начините за живот, като добавят елементи за повишаване на осведомеността за хранителните рискове, финансовото приобщаване, обучението по предприемачество и прехвърлянето на активи. С други думи, социалното подпомагане, особено подкрепата за доходите плюс интервенциите, често повишава производителността и устойчивостта сред заетите в неформалния сектор.

В напредналите икономики социалното подпомагане е изправено пред предизвикателството на ниската степен на възползване от страна на бенефициентите, които отговарят на необходимите условия. В Европейския съюз само за около 60% от социалните помощи се подават молби.<sup>5</sup> Това предизвикателство произтича от липсата на информация за ползите, от неразбирането на правилата за допустимост, от стигмата, свързана с помощта, от бюрократичните пречки и възможните разходи за достъп до обезщетения.

В някои страни със среден доход с висока степен на покритие политиките са преценили възможността за насочване към целева група, като изключват богатите, вместо да избират бенефициенти от дъното. Този подход често се разглежда в контекста на мащабни реформи в областта на субсидиите за енергоносителите и храните. Политическата жизнеспособност на подобно предложение може след това да зависи от механизма, по който средната класа и различните групи по интереси мо-

гат да се възползват от (и частично да плащат за) програмата като част от по-широк социален договор.

Там, където лишенията са широко разпространени, при разпределението на доходите домакинствата са изправени пред сходни нива на потребности. Да се продължава с разпределението на благосъстоянието, може да влезе в разрез с остри, донякъде произволни критерии за бедност, или критерии за допустимост. Например в някои страни със средни доходи хората, които преживяват с 6 щ. д. на ден или малко над линията на бедност, са изправени пред 40% вероятност да се върнат в бедност.<sup>6</sup> Бедността често е динамична: в Африка една трета от населението са постоянно бедни, а друга трета изпадат в бедност.<sup>7</sup>

Тези факти подсказват необходимостта от по-широко и по-постоянно покритие, отколкото повечето програми за социално подпомагане понастоящем осигуряват. Въпреки че са желателни по-универсални подходи, специфичната форма на този социален минимум е изправена пред технически, бюджетни и политически предизвикателства. Универсалните подходи обикновено намаляват или премахват препятствията от раздробеността на програмата, определянето на допустимостта и социалното напрежение, но те изискват значителни допълнителни ресурси. Разширяването на социалното подпомагане трябва да се извършва по същия начин, както мобилизирането на необходимите ресурси. Изборът на по-обхватни или по-ограничени политики на данъчни трансфери има разпределителни ефекти, както и различни основи на политическа подкрепа.

Като част от опциите за разширяване на обхвата на тези политики се обсъжда безусловният базов доход (ББД – UBI). Този механизъм утвърждава идеята за изграждане на гарантиран социален минимум чрез една програма с три основни характеристики. Първо, програмата е насочена към всяко лице, независимо от доходите или трудовия статус. Второ, участниците не трябва да изпълняват никакви условия или да поемат реципрочни съвместни отговорности. Трето, помощта се предоставя под формата на пари в брой, вместо трансфери и услуги в натура (фигура 6.2).

ББД не е алтернатива на здравеопазването, образованието или други социални услуги. Програмата може да допълни настоящите програми за социално подпомагане и по-скоро да замени някои от програмите, които се стремят към подпомагане на доходите. Тя може да бъде разработена с различни цели – от намаляване на бедността до осигуряване на доходи, с които може да се преживява. Дискусията

тук се фокусира върху намаляването на бедността. Въпреки че ББД предоставя на цялото население еднакви обезщетения, парите могат да бъдат възстановени от богатите, например чрез прогресивен подоходен данък.

**ФИГУРА 6.2. Безусловен базов доход (ББД – UBI) има таргет групи, без условия и се плаща в брой на получателите**



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019.

Бележка: Всяка от трите секции на фигурата включва илюстративни алтернативни характеристики.

В началото на 2018 г. тогавашният главен икономически съветник, Арвинд Субраманиан, предсказа ентузиазирано: „Мога да се обзаложа... през следващите две години най-малко един или два [индийски] щата ще въведат ББД“.<sup>8</sup> Но има малко данни за това как на практика функционира ББД. Само една държава, Монголия, е имала такава инициатива, обхващаща цялото население. Програмата обаче бе прилагана само две години (2010–2012), а след това бе отменена поради фискални ограничения (когато цените на минералите се сриннаха, същото се случи и със

схемата). Ислямска република Иран имаше подобна програма за една година: през 2011 г. енергийните субсидии бяха заменени с парични преводи за 96% от населението.

Местни варианти на ББД са налице в редица схеми за разпределение на ресурси. В САЩ постоянният фонд на Аляска има за цел да преразпредели приходите от петрол между всички жители на щата. През 2016 г. фондът разпределя около 2000 щатски долара на 660 000 жители на Аляска. Няколко схеми с малък обхват и експерименти се прилагат в момента или се проучват в Китай, Кения, Холандия, Шотландия и Съединените щати. Въпреки че се наричат ББД програми, в някои случаи те са варианти на целеви програми.

Фискалните последици от ББД могат да бъдат значителни. Нов анализ е изчислил разходите за изпълнението на такава програма в четири европейски държави. Трансферите за ББД са били определени като равни на тези на съществуващите програми за парични преводи.<sup>9</sup> Според резултатите допълнителните разходи за ББД варират значително – 13,8% от БВП във Финландия, 10,1% във Франция, 8,9% в Обединеното кралство и 3,3% в Италия. За покриване на допълнителните разходи бяха идентифицирани два източника на финансиране: облагане на трансферите за ББД заедно с други доходи и премахване на съществуващите данъчни облекчения. Във Финландия и в Италия тези мерки бяха повече от достатъчни за покриване на допълнителните разходи за ББД. Във Франция тези приходи почти компенсират разходите за такава програма. В Обединеното кралство данъчното облагане на паричните обезщетения и премахването на данъчните облекчения не бяха достатъчни, за да покрят ББД.

Симулациите от развиващите се страни също сочат значителни допълнителни разходи за ББД. В една малка част от нововъзникващите пазарни икономики ББД, определен на 25% от средния доход, ще струва около 3,8% от БВП.<sup>10</sup> За сравнение, страните с ниски и средни доходи изразходват средно 1,5% от БВП за социално подпомагане. В Индия правителството изчислява, че квази-ББД, без горните 25%, би могъл до голяма степен да бъде платен чрез замяната на съществуващите схеми.<sup>11</sup> Въпреки че тези схеми представляват около 5% от БВП, резултатите от симулацията бяха оспорени.<sup>12</sup> Други направени симулации предоставят допълнителни доказателства. Цената на ББД за възрастни, определена според средното равнище на бедност, варира от 9,6% от БВП в страните с ниски доходи до 3,5% от БВП в страните над среден доход. Ако сумите за трансфера са по-ниски – например на средното ниво на действащите помощи, то разходите ще спаднат значително (но ще имат по-малко

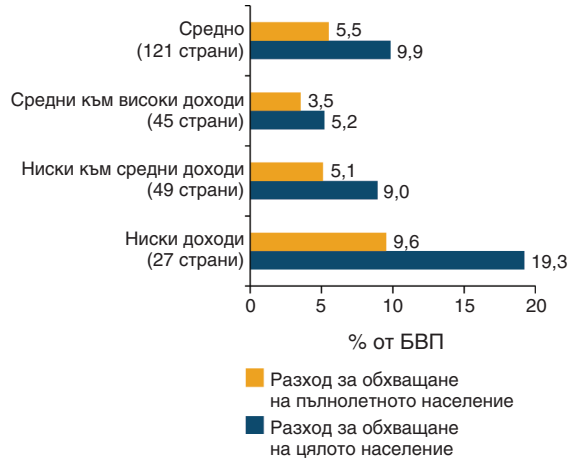
въздействие). Независимо дали ББД осигурява достатъчно средства, за да заличи разликата в бедността, или изравнява настоящите нива на трансфер, разходите за схемата биха се удвоили, ако са предназначени за цялото население, а не само за възрастните (фигура 6.3).

ББД би могъл да създаде печелещи и губещи сред населението. Неговите ефекти ще зависят от начина на финансиране на програмата; дали съществуващите целеви програми ще бъдат заменени и кои; от резултатите от съществуващите схеми; текущите данъчни структури; размера на прехвърлянията за ББД; и профила на хората, които го получават.

Предварителните оценки за няколко развиващи се държави, които симулират замяна на съществуващи схеми с безусловен базов доход (ББД), установиха значителни разпределителни ефекти. В Непал повечето хора биха спечелили от такава програма. В Индонезия ББД, който осигурява същата средна сума социални помощи като настоящите програми, би подобрил ситуацията на по-голяма част от населението, но около 40% от бедните биха получавали по-малко. При същия сценарий симулациите сочат, че ББД в Южна Африка би се отразил неблагоприятно на повечето възрастни и бедни. Подобни отрицателни последици би имал и за около 40% от възрастните хора в Чили.

Неизменно притеснение, свързано с ББД, е опасността от загубата на интерес към работа. На теория ББД има като последица само промяна в дохода: фактът, че помощите по програмата нямат връзка със заплатата или други приходи, може да наведе на мисълта, че заместващият ефект отсъства. Наличните данни обаче потвърждават, че ББД и другите

**ФИГУРА 6.3.** Цената на безусловния базов доход се повишава с понижаването на нивото на доходите в страните.



*Източник:* екип на ДСР 2019, използвайки Индикаторите за световното развитие (база данни) на Световната банка и PovcalNet, както и Прогнозите за световното население на ООН.

*Бележка:* БВП = брутен вътрешен продукт

форми на социална помощ имат ограничено влияние върху стимулите за труд. Изследване на „дивидентната програма“ на Аляска сочи, че няма влияние върху заетостта. Всъщност то установява, че заетостта на непълнен работен ден се е увеличила с 1,8 процентни пункта (което е равно на увеличение от 17% на заетостта).<sup>13</sup> Изследване на иранската частично подобна програма за ББД установи, че тя не влияе върху общото предлагане на работна сила.<sup>14</sup>

Важно е обсъждането на това дали програма, гарантираща работните места, би била по-добра алтернатива на ББД. Индийският национален закон за гарантиране на селскостопанската заетост предлага 100 дни работа всяка година при минимална заплата. Поддръжниците на ББД оспорват такъв подход на обществен труд, като настояват, че правото на доход трябва да предхожда правото на труд. Обратната позиция е, че правото на труд се основана на предпоставката, че всеки, който иска работа, би могъл да получи предложение за работа, което придава на работата социална стойност.

Подкрепящите трудовите схеми обръщат също така внимание на редица производителни и социално значими дейности, които могат да бъдат реализирани освен трудоемките задачи – като услугите, свързани със социалните грижи. ББД може да бъде алтернатива на заетостта по облагородяването, когато функцията му предимно е просто да подкрепи доходите. Когато се предвидят обаче по-смислени дейности, заетостта по облагородяването се оформя като допълнителен инструмент за тези, които са в състояние да работят. Идеята за „доход от участие“ е хибрид между безусловен базов доход и обществена заетост. Тя предвижда универсални кешови трансфери, обвързани с форми на гражданска ангажираност.

ББД може да повиши ефективността, намалявайки фрагментацията на програмите. Повечето страни действат посредством сложна мозайка от програми за социално подпомагане – Бангладеш има над 100 програми, а Индия близо 950 централно финансирани схеми, като има още много, осигурявани на щатско равнище. Това изобилие от програми обикновено има повече исторически или институционални корени, а не се базира на солидна техническа обосновка. Известна степен на консолидация може да е подходяща, но оптималният брой програми със сигурност е повече от една.

Която и форма на социално подпомагане да бъде избрана, технологиите могат да бъдат използвани за подобряване на предоставянето на програмите за социална защита. В Мексико се използват инструменти за геопространствена картография, за да се идентифицират най-уязвимите



райони на градовете до равнище каре от сгради. Мобилните телефонни данни се използват за създаването на карти на бедността в Кот д'Ивоар. В Бенин набор от данни, базирани на GPS, локализира домакинствата, които нямат адреси в градските селища. Цифровите технологии могат също така да окажат помощ на уязвими места. В Ливан електронни смарт карти осигуряват на 125 000 домакинства на сирийски бежанци ваучери за храна.

Технологиите повишават равнището на доверие към системите за лична идентификация, които са първа стъпка в предоставянето на социална защита. В Африка на юг от Сахара делът на населението, което има данни за национална идентификация, варира от 90% в Руанда до под 10% в Нигерия. Технологиите също така подобряват достъпа до социални регистри, които на свой ред подобряват координацията между различните програми. По-добрата координация води до съкращаване на разходите чрез намаляване на грешките при включването в програмите. В Пакистан социалният регистър, който включва 85% от населението и обхваща 70 различни програми, е допринесъл за спестяването на 248 милиона долара. Подобен процес спести 157 милиона долара в Южна Африка и 13 милиона долара в Гвинея. В Аржентина свързването на 34 бази с данни на социални програми с уникален идентификационен номер на бенефициентите разкри грешки при включването, свързани с правото на участие в социалните програми, което пък доведе до спестяването на 143 милиона долара за период от 8 години. През 2016 г. Тайланд премахна 660 000 кандидати от 8,4 милиона, като направи двойна проверка на базата данни, използвайки уникални идентификационни номера.

Технологиите за разплащания водят до положителни промени. В схемата на Гана за трудоемък благоустройствен труд дигитализацията на плащанията на хартия и по-широкото използване на биометрични машини сведе общото време за изплащане на надниците от четири месеца до една седмица. В индийския щат Чхатисгарх използването на електронни устройства от държавната система за разпределение на продоволствениите помощи доведе до намаляване на „изтичанията“ от 52% през 2005 г. до 9% през 2012 г.<sup>15</sup>

## Социално осигуряване

През юни 2011 г., след шест години двуцифрен ръст, Етиопия въведе ключов закон за социалното осигуряване. За първи път задължението да се осигурява пенсия и помощи за хората с увреждания обхваща и

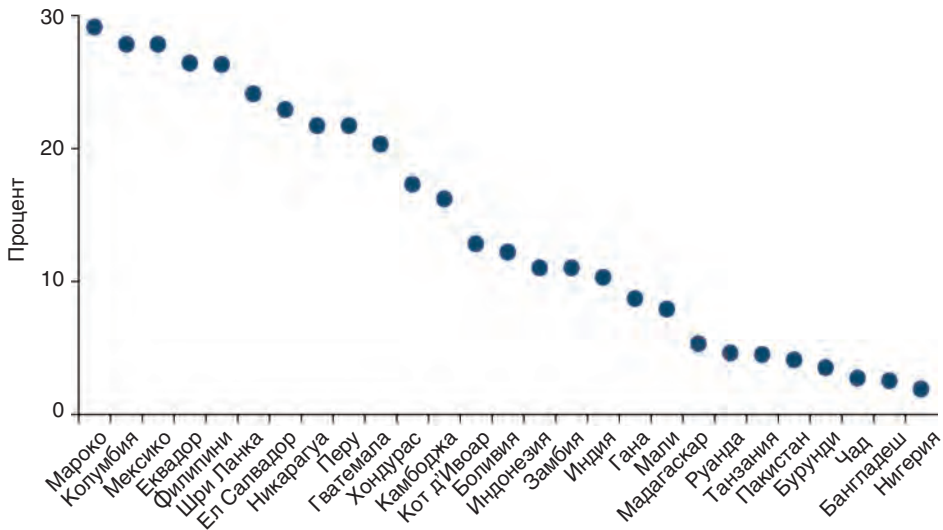
частните фирми. (Фирмите обаче, които работят извън обхват на контрола, биха могли да не се съобразят със закона и да не осигуряват работниците си.) Мярката цели да разшири социалната защита и да намали бедността. Последвалото повишение на разходите за труд обаче, наред с други фактори, накара фирмите да внедрят повече технологии. В резултат на това заетостта сред нискоквалифицираните работници спадна, задълбочавайки формално-неформалното разделение на трудовия пазар.

Моделът на социално осигуряване на Бисмарк, базиран на вноски от доходите, се основава на стабилна работа срещу заплащане, ясни определения за работодатели и служители, както и на фиксиран момент на пенсиониране. Основава се на събирането на определен данък върху заплатите. В богатите страни тази схема бе ефективна за разширяване на обхвата, тъй като работниците биват постоянно „поглъщани“ от заводите, след това в компании във формалния сектор на услугите. Този подход, основаващ се на вноските, не е подходящ за развиващите се страни, където официалната и стабилна заетост не е често срещана. Всъщност, понеже правото да получаваш се основава на това да правиш задължителни вноски, тази форма на социално осигуряване изключва хората, работещи неофициално, които представляват над две трети от работната сила в развиващите се страни, а в Индия и Африка на юг от Сахара е всеки десети (фиг. 6.4). Моделът е все по-неподходящ за променящата се същност на работата, при която традиционните отношения работодател-служител вече не са норма. Традиционният модел на финансиране на социалното осигуряване често оскъпява наемането на работници, както се вижда от опита на Етиопия, описан по-горе. Преосмислянето на този модел е приоритет.

Една реформирана система трябва да гарантира работниците с ниски доходи да имат достъп до ефективни инструменти за управление на риска. Необходима е правилната комбинация от инструменти, субсидирани за най-бедните, за да се покриват загуби при спиране на средствата за препитание, болест, инвалидност и преждевременна смърт. Инструменти, които подкрепят стабилните модели на потребление или благоприятстват потреблението, също са важни. Един комплексен пакет от защитни мерки за постигане на тези цели би съдържал: първо – гарантирано минимално осигуряване със субсидирано покритие при случаи на загуби, водещи до обедняване. Този инструмент би допълвал социалната помощ, като предоставя покритие на рисковете при загуби, които биха били прекалено големи, за да бъдат покрити

чрез трансфери. Второ – задължителните спестявания и осигурителен план биха позволили стабилизиране на потреблението. Накрая – пазарно основани „насърчени“ или чисто доброволни спестявания ще позволят на хората да внасят повече при желание. Елементи на този модел вече съществуват в много страни.

**ФИГУРА 6.4. Обхватът на социалното осигуряване остава нисък в повечето развиващи се страни**



Източници: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, въз основа на данните на Световната банка за пенсиите и Световните показатели за развитие (база данни)

Този подход, наред с гарантирания минимален доход, може да намали размера и чисто данъчния елемент на задължителните вноски. До различна степен сегашните модели на социално осигуряване смесват преразпределението с функциите за споделяне на риска и изискват по-високи вноски, които от мнозина са възприемани като данъци върху труда. Размерът на преразпределението, заложен в настоящите схеми за социално осигуряване, е нисък в страни като Индонезия и Виетнам, но е съществен в страни като Китай и Филипините. Симулациите сочат, че една промяна, подобна на тази, предложена тук, може да намали подоходния данък в страна като Филипините от 18 на 14%.

Някои страни вече се движат в тази посока. Значителното разширяване на обхвата на селскостопанската пенсионна схема в Китай е един пример. В момента около 360 милиона работещи в неформалния

сектор в селските и градските райони внасят в схемата. Около 150 милиона възрастни хора получават плащания.<sup>16</sup> По същия начин правителството на Коста Рика покрива част от пенсионната вноска за самонаетите. Тайланд прави същото за работещите в неформалния сектор, които избират да се включат в специална пенсионна схема, насочена към работници с ниски доходи. Субсидиите биха могли да се предлагат на всички или само на бедните, или биха могли да бъдат постепенно намалявани с нарастване на доходите. Здравноосигурителната система на Турция работи по последния начин. Освен че осигурява почти универсална пенсия за навършена възраст, Тайланд покрива част от отчисленията за социалното осигуряване за хора в трудоспособна възраст в неформалния сектор. Стойността на субсидията зависи от равнището на субсидия, както и от това колко хора ще бъдат субсидирани.

В много нововъзникващи икономики задълженията за социално осигуряване са ограничени, тъй като обхватът е малък. В страни като Бангладеш, Лаоската народнодемократична република, Намибия, Сомалия и Южна Африка пенсиите не се финансират от трудови данъци, а от общи приходи. В тези случаи по-слабата обвързаност с подоходните данъци може би е оправдана. Значителна част би могла да бъде заменена с други данъци, като същевременно се разшири обхватът извън тези в договорните и регулираните стандартни трудови правоотношения.

Освен базовото осигурително равнище вероятно е необходима допълнителна подкрепа за тази политика, за да се постигне адекватна защита. Допълнителните задължителни вноски биха позволили стабилизиране на потреблението, но необходимите инструменти често липсват в страни с неразвит капиталов и осигурителен пазар. Този слой би обхванал работещите в официалния сектор. Определянето обаче на равнището на осигуряване не е нещо незначително, тъй като по-високото задължително осигуряване води до по-високи данъци върху труда. В някои страни тези данъци вече са високи, което засяга заетостта в официалния сектор. Средното равнище на подоходния данък, който се използва за финансиране на вноските, е почти 23% в развитите икономики.<sup>17</sup> В страни като Китай, Египет и Перу също е над 20%. Задължението може да бъде облекчено чрез намаляване на данъка или понижаване на тавана на доходите, подлежащи на задължителни спестявания.

За да се допълнят задължителните вноски, опцията по подразбиране може да бъде участието в схеми за спестяване или осигурява-

не. Някои мерки включват добавяне на „участие“ по подразбиране за регистрацията на бизнес и данъчните декларации за доходите. Тези мерки потенциално биха намалили разходите по трансакциите. Други подходи, които разчитат на изводи, базирани на поведението, също са полезни в някои случаи. В Кения на хората бяха раздадени монети със златист цвят и с номера за всяка седмица, за да следят седмичните си депозити, и това удвои нивото на спестяванията им.<sup>18</sup> Друга форма на насърчаване може да включва инструменти за поемането на ангажимент за следване на определен план – например хората да се съгласят да понесат загуба, ако не постигнат определената цел за спестявания. Технологиите разшириха изключително много възможните стимули. Наред с всичко останало те улесняват преминаването по подразбиране от мобилни трансакции или трансакции с кредитни карти към спестявания.

В ход са също така мащабни национални мерки за насърчаване – без значение от начина на работа на хората – на увеличаването на спестяванията и усилията в областта на осигуряването. Програмата KiwiSaver в Нова Зеландия разчита на автоматичната регистрация и предлага ограничен набор възможности за инвестиции. Британската схема National Employment Savings Trust (NEST) работи по подобен начин. И в двете програми, макар че хората имат право да изтеглят спестяванията си, съществуват стимули, които ги разубеждават.

## Трудови разпоредби

В много развиващи се страни трудовите разпоредби са приети по време на колониализма. Чрез завоеванията трудовото законодателство е разпространено в цяла Западна Европа и в колониите в Северна и Западна Африка, Латинска Америка и части от Азия. Последствията на това движение все още се усещат в XXI век: страните с континентална правна система имат значително по-строги трудови разпоредби, отколкото страните с англосаксонска правна система, като поставят повече ограничения върху начина на взаимодействие между работодателите и работниците.<sup>19</sup>

По-рестриктивният подход към трудовите разпоредби не отговаря добре на трудовите пазари в много от развиващите се страни, тъй като предполага по-голям административен капацитет, отколкото имат повечето правителства. Трудовите разпоредби, разработени, като са взети предвид икономиките от индустриалната епоха и в момент на слаби

системи на социална защита, често не успяват да защитят повечето работници, когато работата в неформалния сектор преобладава и често е извън обсега на властите. Разпоредбите в повечето страни са написани, като се приема, че повечето работещи хора имат стабилна, платена работа на пълно работно време. В много развиващи се страни такъв тип работа е изключение, което се среща основно в държавния сектор или при висококвалифицираните работници.

Реформите би трябвало да решат три основни трудности, свързани с регулацията на трудовия пазар. Първо, тези разпоредби обхващат само работещите в официалния сектор, чиято работа се следи от държавата. Над половината от работната сила в света обаче е в неформалния сектор. Второ, правителствата се опитват да направят прекалено много с трудовите разпоредби, като очакват от тях да функционират като заместител на социалната защита, включително осигурявайки минимален доход или заменяйки обезщетения за безработица. И трето, както се изтъква в „Доклада за световното развитие 2013: работни места“, макар регулациите да се опитват да преодолеят недостатъците на пазара, те често намаляват динамиката в икономиката, като засягат потоците на пазара на труда и увеличават времето, прекарано в процес на заетост и безработица. Когато разпоредбите са прекалено строги и изключват много работници, особено млади и нискоквалифицирани хора, на фирмите им е трудно да адаптират състава на работната си сила. Способността за адаптиране е важно условие за въвеждането на нови технологии и повишаването на производителността.<sup>20</sup>

В извадка от 60 страни преминаването от 20-и до 80-и перцентил при сигурността на работните места (в страните със силно върховенство на закона) намалява скоростта на приспособяване към шокове при заетостта с една трета и понижава годишния растеж на производителността с 1 процентен пункт.<sup>21</sup> Приемането на технологиите, които повишават производителността, се свързва негативно със строгостта на някои трудови разпоредби, по-специално тези с тромави процедури за уволнение.<sup>22</sup> По този начин секторите, изискващи високо технологично равнище, са по-малки в страните с по-строги разпоредби за защита на заетостта.<sup>23</sup> По-строгите разпоредби се асоциират и с по-слабото влизане и излизане на фирмите – особено малките фирми – в отрасли, в които работната сила се движи по-често между работните места.<sup>24</sup> В рамките на държавите също се появяват подобни доказателства.<sup>25</sup>

За да се справят с това предизвикателство, хората, очертаващи политиката в тази област, ще трябва да преосмислят трудовите норми.

Някои страни реформират своите разпоредби, така че да подкрепят фирмите и работниците в приспособяването към променящия се характер на работата. Неотдавнашните реформи в Италия се свързват със създаването на по-постоянни работни места.<sup>26</sup> Стремехът към баланс между сигурността и гъвкавостта е жизненоважен. Много правителства направиха пазарите си на труд по-гъвкави. Само някои от тях обаче правят съответните инвестиции в подкрепа при ниски доходи и в помощ за повторно наемане на работа, за да се върнат работниците отново на работа. Повишаването на гъвкавостта за предприятията върви ръка за ръка с по-силна социална защита, програми за посредничество и подпомагане на търсенето на работа, както и начини за засилване на гласа на работниците. Освен основните разпоредби, като част от цялостен подход към социалната закрила и трудовите институции, ще бъде осигурена защита на всички работещи хора независимо от това как те се включват в пазара на труда. Този подход би осигурил допълнителна защита на много работници – често най-уязвимите, – които фактически са изключени. Това би било преминаване от защита на някои работни места към защита на всички хора.

Разумните срокове за предизвестие за напускане и защитата срещу дискриминационни уволнения са важни за противопоставянето срещу мощта на работодателите на пазара. Когато обаче правилата за наемането и освобождаването от работа във фирмите са твърде обременителни, те създават структурна липса на гъвкавост, която носи по-високи социални разходи в условията на дезорганизация. Боливия, Оман и Боливарска република Венецуела не позволяват прекратяване на договори по икономически причини. Те ограничават основанията за уволнение до дисциплинарни и лични въпроси. В 32 държави работодателят се нуждае от одобрение от трета страна дори при отделни съкращения. В Индонезия за уволнение се изисква одобрение от Съвета за уреждане на спорове в индустрията. В Мексико работодателят трябва да получи одобрение от Трудовия съвет за помирение и арбитраж. В Шри Ланка пък работодателят трябва да получи съгласието на служителя или одобрението на комисаря по труда.

Фирмите биха могли да получат по-голяма гъвкавост при управлението на човешките си ресурси в зависимост от закона, който налага подходящ период на предизвестие, наличието на адекватна система за защита на доходите и ефективни механизми за санкциониране на дискриминацията. По-гъвкавите процедури за уволнение обаче трябва да бъдат балансиращи с повишаване на защитата извън трудовия договор и активни мерки за намиране отново на работно място, за да се защи-

тят хората, които губят работата си. В противен случай намаляването на ограниченията при вземането на решения за наемане и уволнение ще прехвърли на работниците неконтролируем товар от рискове. Сегашният подход в много страни обаче поставя твърде голяма част от този товар върху фирмите и недостатъчна част пряко върху държавата. За да се намали рискът от злоупотреби от страна на фирмите, правителствата биха могли да одитират фирмите въз основа на съпътстващия риск, че ще нарушат закона, и след това да наложат наказания на виновните.

Въпросът за предоставянето на финансова защита на работниците, чието препитание е прекратено, също е съзрял за ново обсъждане. Обезщетението при предсрочно освобождаване от работа е най-често срещаната форма на тази защита в повечето икономики с ниски и средни доходи. Това обаче е практика, останала от времето, когато правителствата не са могли да предложат подкрепа на доходите при безработица. Някои страни имат на хартия извънредно щедра политика за изплащане на обезщетения. Определеното от държавата обезщетение при предсрочно освобождаване от работа след 10 години непрекъсната трудова дейност в Сиера Леоне е 132 седмици, за които се получава заплата, в Мавриций са 130 седмици, а в Бахрейн – 120 седмици.

Въпреки това обезщетението при прекратяване на трудовия договор е неефективен инструмент за защита на доходите, тъй като прехвърля рисковете на ниво фирма или отрасъл, където сътресенията и загубите са свързани. Служителите също са изправени пред съществения риск да не получават парите си, ако работодателите им имат затруднения с ликвидността или прекратят дейност. Засилването на ролята на обезщетенията за безработица, организирани на национално равнище, ще даде на работниците по-надеждни опции. Освен това националните вместо фирмените мерки биха отворили тази форма на защита за всички, независимо къде и как работят.

За да се осигури достатъчна защита, като същевременно се запазят стимулите за работа, системите за обезщетения за безработица биха могли да разчитат на индивидуални спестявания и преразпределение. От спестяванията може да се тегли в случай на безработица или за преквалификация. Ако хората не изтеглят всичките си спестявания, остатъкът ще бъде на разположение при пенсиониране. Работниците, които нямат достатъчно спестявания, ще разчитат на гарантирания минимален доход, финансиран чрез общите приходи. Чили и Йордания имат отделни спестовни сметки за безработица. Сингапур има отделни сметки за жилище или образование.

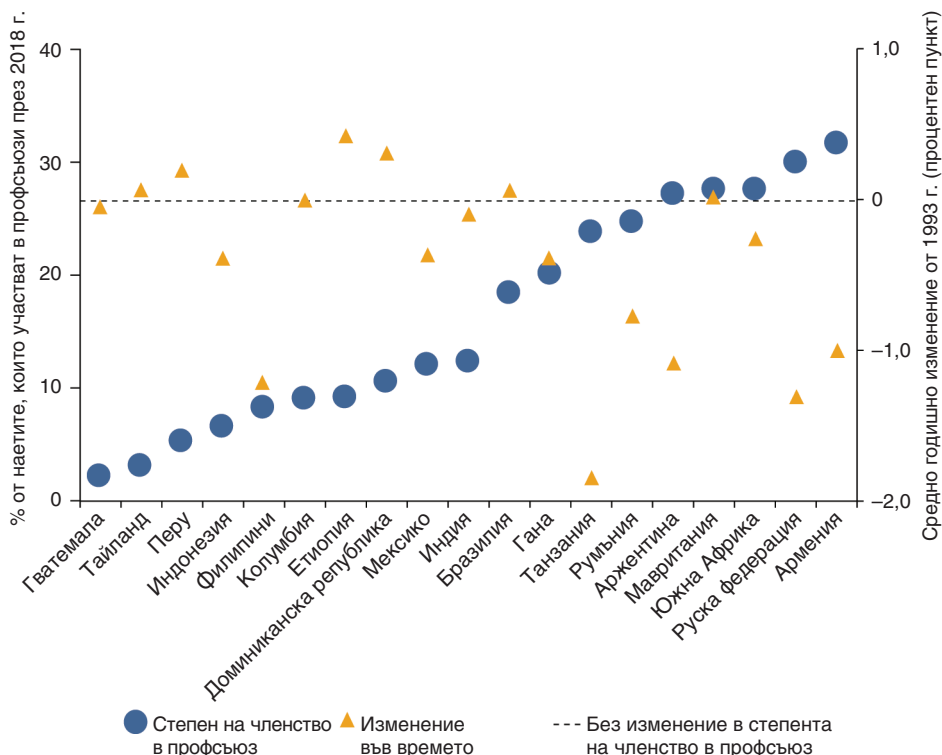


Внимателното изследване на защитата на заетостта през индустриалната ера трябва да бъде придружено от оценка на закостенелите, вероятно остарели, закони за трудовите отношения. Някои нови форми на работа размиват разликата между това да бъдеш служител и да бъдеш „зависим“ самостоятелно зает – например шофьорът на Yandex.Taxi в Москва дали е служител на Yandex.Taxi? За да се гарантира основният набор от току-що обсъдените защитни мерки, кодексите на труда трябва да дефинират по-ясно какво означава да си служител на сегашните пазари на труда. Това определение може да се основава например на степента, до която работниците определят условията на труд (например кога да работят). Важно е да се осигури сходство на видовете обезщетения и защита, които работниците получават, независимо от това колко дълго са работили за един работодател.

И накрая укрепването на прилагането на трудовите закони и механизми, за да се чуят по-силно гласовете на работниците, също е цел, която си заслужава. Преминаването към по-опростен основен договор би изисквало по-силни структури за колективно договаряне, тъй като в закона предварително са определени по-малко защитни мерки. Значимостта на тези структури обаче намалява: в страните с високи доходи делът на работниците, обхванати от колективен трудов договор, е спаднал средно от 37% през 2000 г. до 32% през 2015 г. Също през 2015 г. 24% от служителите са били членове на профсъюзи спрямо 30% през 1985 г. В развиващите се страни, където има голям неформален сектор, профсъюзите и колективното договаряне играят ограничена роля (фигура 6.5). Делът на участието в синдикати варира между 15 и 20% от работниците в Бразилия, Молдова, Сенегал и Тунис, а в страни като Етиопия, Гватемала, Индонезия и Турция възлиза на по-малко от 10% от трудещите се.

Цифровите технологии също са полезни при осигуряване на прилагането на трудовите закони и механизми, за да се засили гласът на работниците. Те намаляват разходите по прилагането на законите, като правят по-евтино следенето на спазването на разпоредбите. В Бразилия данните от „Годишния доклад за социалната информация“ се използват за следене на спазването на „Закона за стажуващите“. Схемата за закрила на работниците в Оман позволява мониторинг на изплащането на заплатите. Социалните медии също играят роля при изразяването на оплаквания срещу работодателите и условията на труд, оказвайки натиск не само върху властите, но и върху работодателите поради рисковете за репутацията им.

**ФИГУРА 6.5. Равнищата на участие в синдикати са ниски и се понижават в много развиващи се страни**



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, въз основа на данните от избрани страни от базата данни на Световната организация на труда (ILOSTAT)

За да се справят с рисковете, свързани със сегашните и бъдещите пазари на труда, правителствата трябва да преосмислят системите за социална защита. Социалното подпомагане следва да бъде засилено, включително чрез гарантиран социален минимум. Потенциално този минимум може да бъде универсален, съобразен с условията и предпочитанията на страните. Идеята за прогресивния универсализъм може да ръководи всяко такова разрастване от долу нагоре. Социалното осигуряване ще играе жизненоважна роля. И все пак типичният бисмаркски модел е слаб или остава непостигнат в много страни особено поради широката застъпеност на неформалния сектор. С увеличаването на инвестиции в социалната защита един балансиран подход към регулацията на пазара на труда би могъл да постигне по-ефективно целите за производителност и равнопоставеност.

## Бележки

1. Световна банка (2018).
2. Bastagli et al. (2016).
3. Akee et al. (2018).
4. Ralston, Andrews, and Hsiao (2017).
5. Eurofound (2015).
6. López-Calva and Ortiz-Juárez (2011).
7. Dang and Dabalén (2018).
8. *Economic Times* (2018).
9. Browne and Immervoll (2017).
10. МВФ (2017). Виж Harris et al. (2018) за дискусията върху финансирането на ББД чрез данък добавена стойност.
11. Министерство на финансите, Индия (2017).
12. Khosla (2018).
13. Marinescu (2018).
14. Salehi-Isfahani and Mostafavi-Dehzoeei (2018).
15. Alderman, Gentilini, and Yemtsov (2017).
16. Dorfman et al. (2013).
17. ОИСП (2017).
18. Akbas et al. (2016).
19. Botero et al. (2004).
20. Световна банка (2012).
21. Caballero et al. (2013).
22. Packard and Montenegro (2017).
23. Bartelsman, Gautier, and De Wind (2016).
24. Bottasso, Conti, and Sulis (2017).
25. Brambilla and Tortarolo (2018).
26. Sestito and Viviano (2016).

## Библиография

- Akbas, Merve, Dan Ariely, David A. Robalino, and Michael Weber. 2016. “How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya.” IZA Discussion Paper 10024, Institute of Labor Economics, Bonn, Germany.
- Akee, Randall, William Copeland, E. Jane Costello, and Emilia Simeonova. 2018. “How Does Household Income Affect Child Personality Traits and Behaviors?” *American Economic Review* 108 (3): 775–827.
- Alderman, Harold, Ugo Gentilini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2017. *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* Washington, DC: World Bank.

- Bartelsman, Eric, Pieter A. Gautier, and Joris De Wind. 2016. "Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation." *International Economic Review* 57 (3): 787–826.
- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, and Tanja Schmidt, with Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*. London: Overseas Development Institute.
- Botero, Juan Carlos, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio C. López de Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339–82.
- Bottasso, Anna, Maurizio Conti, and Giovanni Sulis. 2017. "Firm Dynamics and Employment Protection: Evidence from Sectoral Data." *Labour Economics* 48 (October): 35–53.
- Brambilla, Irene, and Darío Tortarolo. 2018. "Investment in ICT, Productivity, and Labor Demand: The Case of Argentina." Policy Research Working Paper 8325, World Bank, Washington, DC.
- Browne, James, and Herwig Immervoll. 2017. "Mechanics of Replacing Benefit Systems with a Basic Income: Comparative Results from a Microsimulation Approach." *Journal of Economic Inequality* 15 (4): 325–44.
- Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101 (March): 92–104.
- Dang, Hai-Anh H., and Andrew L. Dabalen. 2018. "Is Poverty in Africa Mostly Chronic or Transient? Evidence from Synthetic Panel Data." *Journal of Development Studies* (January 8). <https://www.tandfonline.com/eprint/82ZSMS2VyytviAfKRkVW/full>.
- Dorfman, Mark C., Dewen Wang, Philip O’Keefe, and Jie Cheng. 2013. "China’s Pension Schemes for Rural and Urban Residents." In *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*, edited by Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta, and Noriyuki Takayama, 217–42. Washington, DC: World Bank.
- Economic Times*. 2018. "1 or 2 States May Roll Out Universal Income in Two Yrs: CEA Arvind Subramanian." January 29. <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/1-or-2-states-may-roll-out-universal-income-in-two-yrs-cea-arvind-subramanian/articleshow/62696689.cms>.
- Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). 2015. "Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up." Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus, and Gabriela Inchauste. 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries." IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.
- IMF (International Monetary Fund). 2017. "Tackling Inequality." *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys, IMF, Washington, DC, October.

- Khosla, Saksham. 2018. "India's Universal Basic Income: Bedeviled by the Details." Brief, Carnegie India, New Delhi, February.
- López-Calva, Luis F., and Eduardo Ortiz-Juárez. 2011. "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class." Policy Research Working Paper 5902, World Bank, Washington, DC.
- Marinescu, Ioana. 2018. "No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs." Roosevelt Institute, New York, May.
- Ministry of Finance, India. 2017. *Economic Survey 2016–17*. New Delhi: Oxford University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2017. *Taxing Wages 2017*. Paris: OECD.
- Packard, Truman G., and Claudio E. Montenegro. 2017. "Labor Policy and Digital Technology Use: Indicative Evidence from Cross-Country Correlations." Policy Research Working Paper 8221, World Bank, Washington, DC.
- Ralston, Laura, Colin Andrews, and Allan Hsiao. 2017. "The Impacts of Safety Nets in Africa: What Are We Learning?" Policy Research Working Paper 8255, World Bank, Washington, DC.
- Salehi-Isfahani, Djavad, and Mohammad H. Mostafavi-Dehzoeei. 2018. "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran." *Journal of Development Economics*. In press.
- Sestito, Paolo, and Eliana Viviano. 2016. "Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market." *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper)* 325, Banca d'Italia, Rome, March.
- World Bank. 2012. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.



## ГЛАВА 7

## Идеи за социално включване



Общественният договор предвижда задълженията на държавата към гражданите и това, което държавата очаква в замяна. Тази основна концепция е еволюирала с времето. През голяма част от историята обществените договори са налагани със сила или със заплаха от сила. В наши дни устойчивостта на обществените договори зависи това доколко се възприема, че те са справедливи. В книгата си от 1762 г. „За обществения договор, или принципи на политическото право“ френският философ Жан-Жак Русо постулира, че всички ще бъдат свободни, защото всички се лишават от еднакъв брой права и се подчиняват на еднакви задължения. Това е възгледът, който тази глава възприема спрямо обществения договор – като политически пакет, който има за цел да допринесе за по-справедливо общество.

Стари и нови проблеми водят до засилване на призивите за нови идеи. Пукнатините в текущия обществен договор са забележими при дефицита на ефективни обществени услуги за повечето бедни хора. Междувременно променящото се естество на труда създава страхове от масова безработица. Тези тенденции напрягат отношенията между гражданите, компаниите и правителствата по света. Макар да изглежда някои от тези страхове да са преувеличени, наистина има основания за притеснение.

Технологичното развитие в дигиталната ера има заслугата за привнасяне на нови идеи в обществения дебат за социалното включване, дефинирано като подобряване на способностите, възможностите и достойнството на хората, които са в най-неблагоприятно положение в обществото. Два елемента заслужават специално внимание. Първо, използвайки технологиите, правителствата имат нови начини да достигат бедните, както и други хора, които нямат достъп до качествени услуги или инструменти за справяне с рисковете. Много хора работят в неформалния сектор, полагайки труд с ниска продуктивност без достъп до защита, което затруднява бягството им от бедността или оставането извън нея. Неформалността ограничава обхвата на системите за социално осигуряване, които се основават на формални отчисления от възнаграденията, декларирани пред държавата.

Второ, изменящото се естество на труда предполага разходи за приспособяване към новата ситуация за работниците. Технологиите имат различни последици върху уменията и търсенето им на трудовия пазар. В зависимост от технологиите някои умения (и работниците, които ги имат) стават по-релевантни от други на пазара на труда. Напредналите умения – като способност за разрешаване на сложни проблеми и критично мислене – стават по-високо ценени на трудовите пазари. Хо-



рата с тези умения могат да работят по-ефективно с новите технологии. Социално-поведенческите умения като емпатия, екипна работа и разрешаване на конфликти също стават по-високо ценени на трудовия пазар, защото не могат лесно да бъдат възпроизведени от машини.

Сега е точното време да се помисли как да бъде подобро социалното включване. Политическото уреждане на някои от реформите е сложно заради евентуалните компромиси между например инвестиции в сегашното поколение работници спрямо такива в бъдещите поколения. За засилване на социалното включване обществените разходи трябва да станат по-ефективни и трябва да бъдат установени допълнителни източници на приходи. Стремешите, особено сред младите, се засилват, отчасти заради социалните медии и урбанизацията. Когато стремешите бъдат изпълнени, те благоприятстват възможностите и просперитета. Когато стремешите обаче останат незадоволени, те могат да доведат до недоволство и дори до безредици в някои страни.

Тази глава разглежда три въпроса. Първо, как обществото може да оформи нов обществен договор в контекста на висока степен на неформалност и променящо се естество на труда. Второ, ако на правителството бъде даден мандат да подготви обществен договор, насочен към засилване на справедливостта в обществото, какви ще бъдат основните му компоненти? И трето, как може държавата да финансира евентуалните предложени реформи? Това упражнение представя сценарий, който политиците да обмислят като част от законодателен процес и национални консултации.

## Глобален „Нов курс“

„Има култура на неучастие, незаинтересованост, на мълчание. Общественият договор е скъсан“, каза през 2017 г. жител на един от районите, засегнати от нестабилността в Мексико<sup>1</sup>. Пукнатините в сегашните обществени договори вече бяха видими при събитията около Арабската пролет през 2010–2012 г. и отрицателната реакция срещу глобализацията, която се отразява в засилването на протекционизма. В много развиващи се страни един дисфункционален обществен договор може да накара гражданите да отправят по-малко искания към държавата за подобряване на обществените услуги. Действително, някои наблюдатели предполагат, че в развиващите се страни средната класа „изпраща децата си в частни училища, използва частно здравеопазване, прокопава собствени кладенци за вода и купува собствени генератори“<sup>2</sup>.

Механизмите за осигуряване на равни възможности, които на свой ред да осигурят социално включване, често не оправдават очакванията. Страните пренебрегват инвестициите в ранните години от живота на децата, особено на децата от уязвими групи от населението. В Латинска Америка общите държавни разходи на глава от населението за деца на възраст под 5 години са една трета от разходите за деца на възраст между 6 и 11 години. В Африка на юг от Сахара средно само 2% от бюджетите за образование на страните са насочени към предучилищното образование<sup>3</sup>. Данъчните системи и системите за социална защита в развиващите се страни преразпределят приходите до ограничена степен. В някои страни това се дължи на недостатъчната прогресивност на данъчното облагане; в други се дължи просто на факта, че събраните приходи са твърде ниски.

Устойчиво високи нива на неформалност са признак за ерозия на обществения договор. Заетостта в неформалния сектор превишава 70% в Африка на юг от Сахара и 60% в Южна Азия. В Латинска Америка тя е над 50%. Неформалните работници са извън обхвата на държавата по отношение на осигуряването на социални услуги, силната социална защита и мерките за преразпределение. Хората, заети в неформалната икономика, избягват задълженията си към държавата, като не плащат данъци. В определена степен неформалността отразява липсата на доверие в държавата<sup>4</sup>.

Неотдавнашни примери за практически нови обществени договори и техните елементи включват приемането в Дания на т. нар. „flexicurity“ – баланс между гарантирана заетост и гъвкав пазар на труда, който води началото си от XIX век. Тези нови обществени договори обединяват гъвкавост на трудовия пазар със силна социална защита и активни програми на трудовия пазар. Други примери включват икономическите реформи, въвеждащи пазарните принципи, които започват през 1978 г. в Китай, плана „Балцерович“ в Полша от 1989 г. и реформите „Харц“ в Германия през 2003 г. Може обаче да се посочи, че когато се мисли за обществени договори, включващи значителни реформи, свързани с естеството на труда, „Новият курс“ на президента на САЩ Франклин Д. Рузвелт е основният еталон за амбициозни цели. Препратката навежда на мисълта за вероятност за субсидиране на заетостта (или данъчно облагане на роботите) в отговор на технологичния напредък. Тази препратка обаче е чисто фиктивна.

В периода на Голямата депресия от 1929–1933 г. нивото на безработицата в САЩ скача от 3% до 25%. Промисленото производство се свива наполовина. В отговор на бедственото състояние на икономиката

през 1932 г. Франклин Д. Рузвелт обещава „нов курс за американския народ“, приемайки президентската номинация на партията си. Неговият „Нов курс“ в крайна сметка се изразява в различни програми и реформи, които администрацията му въвежда от 1933 до 1938 г., за да изведе САЩ от Депресията.

„Новият курс“, макар и решителен и всеобхватен, е бил отговор на проблем, който се различава от тези, пред които сме изправени през 2018 г. в контекста на неформалност в развиващите се страни или на изменящо се естество на труда в глобален мащаб. На първо място, докато депресията до голяма степен бе временен шок за американската икономика, промените в природата на работата и устойчивата неформалност са всичко друго, но не и временни. Някои от мерките, включени в „Новия курс“ – като Федералната корпорация за застраховане на депозитите и Програмата за допълнителна хранителна помощ /Supplemental Nutrition Assistance Program/, – са насочени не само към временния шок на депресията, но и към постоянната необходимост да се осигури защита и отвъд кризисните периоди. Най-големите програми обаче, особено тези, субсидиращи заетостта или възнаграденията, бяха временни, което бе обосновано предвид обстоятелствата.

Заетостта по обществени проекти може да се разшири и извън инфраструктурните обекти. Понастоящем някои съществени социални дейности се извършват доброволно от отделни хора. Широко е разпространена неформалната грижа или полагането на грижи за член на домакинството с тежки увреждания или продължителни заболявания. Според неотдавнашни оценки над 2 милиона души във Великобритания получават неформална грижа. За жените има по-голяма вероятност, отколкото за мъжете да се сблъскат с неочаквано преминаване към полагане на такава грижа. В резултат те са изправени пред затруднения да балансират ролята си при полагането на грижи с ангажираността на трудовия пазар. Освен загубения доход подобна комбинация може да има отрицателно социално-поведенческо въздействие върху благополучието на хората, които оказват неформална грижа.

Ефективната социална грижа води до нова интерпретация на ролята на държавата за намаляване на недоброволната безработица чрез осигуряване на услуги в няколко области. Сред тях са грижи за децата, грижа за хората с увреждания и възрастните, психологическа подкрепа за трайно безработните, подкрепа за социални кухни и рехабилитация след наркотици и преживяно насилие. Примери за подобен вид дейности са програми като „Кинофелис“ /Kinofelis/ в Гърция и Програмата за разширени обществени дейности /Expanded Public Works Programme/ в Южна Африка.

Област, в която може да се засили осигуряването на обществени услуги, е първичното здравеопазване, основано на общностите, което разширява предоставянето на превантивни и лечебни здравни услуги извън здравните институции до общностите и домакинствата. Преглед на емпирични изследвания показва, че подобен подход е ефективен при подобряването на храненето и имунизациите, контрола върху пневмонията и други заболявания като малария, както и при превенцията и лечението на човешкия имунодефицитен вирус (ХИВ). Обществените здравни работници, чието обучение е по-ограничено от това на професионалните здравни работници, предоставят основни медицински грижи, способни са да правят солидни препоръки и да спечелят доверието на общността, в която работят.

## Създаване на нов обществен договор

Равенството на възможностите играе голяма роля в изменящото се естество на работата. Инвестициите в ранното детско развитие могат да поощрят откриването на възможности. Според една оценка разширяване на политиките, насочени към ранно детско развитие в САЩ, би могло да намали неравенството със 7% и да увеличи мобилността на доходите между поколенията с 30%<sup>5</sup>. Равенството на възможностите също така означава значително засилване на социалната защита, включително социалното подпомагане и осигуряване, по начини, съвместими с труда. Тези елементи на обществения договор са разгледани от Нобеловия лауреат Амартая Сен в „Развитието като свобода: политически свободи и прозрачност в отношенията между хората, свобода на възможностите и икономическа защита от унижението на бедността“<sup>6</sup>.

Освен някои основни елементи, всеки нов обществен договор ще трябва да бъде приспособен към контекста на съответната държава. Една от областите, при които определено трябва да се подходи специфично във всеки отделен случай, е свързана с демографските тенденции. Към 2050 г. над половината от растежа на световното население ще бъде в Африка на юг от Сахара, където според прогнозите годишният темп на растеж на населението в трудоспособна възраст ще превиши 2,7%<sup>7</sup>. В контраст, населението на Източна Азия и Тихоокеанския регион застарява – в този регион живеят над 211 милиона души на възраст над 65 години, което се равнява на 36% от световното население в тази възрастова група. Към 2040 г. населението в трудоспособна възраст в Китай, Република Корея и Тайланд<sup>8</sup> ще се свие с 10–15%. Следователно стра-

ните в Африка на юг от Сахара и Южна Азия трябва да бъдат особено отзивчиви към нуждите на големите групи млади хора, които ще влизат на трудовия пазар, за да осигурят устойчивостта на обществения договор. Обществените договори в Източна Европа и Източна Азия също ще трябва да създадат механизми за финансиране на защитата и грижата за възрастните по устойчив начин.

Общество с равенство на възможностите често е дефинирано като общество, което успява да даде на всички свои членове равен шанс да постигнат икономическо и социално благополучие. Това се случва обаче само ако всички членове на обществото имат достъп до известен гарантиран социален минимум, включително здравеопазване, образование и социална защита. Подобен минимум може да осигури основен човешки капитал за всички, поставяйки ги на равна основа, от която да преследват целите си.

Трудовият пазар цени все по-високо силно развитите когнитивни и социално-поведенчески умения, които допълват технологиите и правят работниците по-приспособими. Това означава, че неравенството ще се увеличи, освен ако на всеки не бъде осигурена възможност за придобиване на тези умения. Всъщност, предвид променящото се естество на труда, липсата на образование вероятно ще бъде един от най-силните механизми за предаване на неравенствата от едно поколение на следващото. Един нов обществен договор би трябвало да потърси начини за изравняване на възможностите за придобиване на умения. Най-прекият път да се осигури справедливост е като се подкрепя развитието в ранна детска възраст. Гарантирането на достъп на всяко дете до правилно хранене, здравеопазване, образование и защита, особено в най-ранните години от живота му, осигурява солидна основа за развитие на уменията в бъдеще. Тъй като придобиването на умения е кумулативно, то най-висока е възвръщаемостта на ранните инвестиции.

Изменящата се природа на труда превръща основната грамотност и математически познания в умения, необходими за оцеляването. Те са необходими просто за справяне с житейските предизвикателства – да се купят лекарства, при кандидатстване за работа и за разбиране на предизборните обещания. Способностите за четене и боравене с числа също така служат като предпоставки за придобиване на напреднали умения. За твърде много деца обаче ходенето на училище не преминава в учене. Милиони деца от страни с ниски и средни доходи посещават училище за четири до пет години, без да придобият основна грамотност и математически познания. Следователно не е достатъчно да се гарантира достъпът до основно образование.

Един обществен договор за развитие в ранна детска възраст в идеалния случай би имал три компонента. Първият компонент гарантира, че за децата ще бъдат направени най-важните инвестиции, така че те да са здрави, добре нахранени и поощрявани през първите си хиляда дни (от зачеването до навършване на 24 месеца). Това означава достъп на майката до пренатални здравни грижи, имунизации и хранителни добавки с микроелементи, както и информация за родителите за значимостта на кърменето и ранното поощряване на развитието. Вторият компонент осигурява достъп до качествено ранно обучение през следващите хиляда дни на детето (от възраст 24 до 60 месеца). Това означава поне една година качествено предучилищно образование, така че детето да е готово за началното училище. Предучилищните програми трябва да разполагат с подходящи за възрастта на децата образователни програми и квалифицирани учители. Третият компонент е регистрация на ражданията, чрез което децата биват признавани от държавата и им се осигурява възможността за достъп до най-важните услуги през целия им живот. Заедно всички тези компоненти – пренатално здравеопазване, помощ при раждането, имунизации, хранителни добавки с микроелементи, информираност на родителите, качествено предучилищно образование и регистрация на ражданията – съставят основния пакет, насочен към ранното развитие на децата и образователните им нужди. По-всеобхватен пакет би включвал инвестиции в безопасна вода и адекватни санитарни условия. Инвестициите за подобряване качеството на въздуха също стават все по-важни и са в ход проучвания за ценово ефективни програми.

Някои страни вече се опитват да предоставят този тип обществен договор. При програмите за ранно детско развитие в Куба растежът и развитието на децата се следят редовно. В началото на всяка учебна година образователният сектор посочва семейства, които имат нужда от специфично внимание. Чилийската програма „Кресе контиго“ (Crecer Contigo) включва програма за подкрепа на семейството, която работи със семейства, бременни жени и деца под четвърти клас, които се намират в социален и здравен риск. Перу опрости процедурата за регистрация на новородените, за да улесни достъпа до услуги за ранно детско развитие. Страната подкрепя родителите да следят растежа и здравето на децата и да се ангажират с ранни дейности, стимулиращи развитието им. През 2018 г. Франция прие закон, с който да гарантира, че всички деца имат достъп до предучилищно образование, започвайки от 3-годишна възраст.

Обществен договор за грамотността и математическите познания би гарантирал, че учениците овладяват тези умения до трети клас (до около 10-годишна възраст). До този клас учениците би трябвало да могат да че-

тат, за да получат достъп до училищната образователна програма. Деца, които до трети клас не могат да четат, са затруднени да следват темпа на съучениците си и в крайна сметка изостават толкова много, че вече не се получава никакъв процес на учене. Основните компоненти на този елемент биха включвали оценяване на наученото в края на трети клас, за да се определят децата в риск, както и помощ при четенето и смятането за ученици от първи до трети клас, които се нуждаят от допълнителна помощ. По-всеобхватен пакет би включвал осигуряване на съотношение на броя на учениците към учителите, което не превишава 40:1 в началните класове, и осигуряване на адекватно осигуряване с учебни материали с цел на всеки ученик в тези класове да има по един учебник.

В подкрепа на грамотността и математическите познания до трети клас има налични добри модели и те са както ценово ефективни, така и даващи възможност за прилагане в различен мащаб дори там, където ресурсите са ограничени. В Либерия и Малави обучаване на учителите как по-добре да оценяват учениците си, комбинирано с допълнителни материали, значително подобрява ученето в началните класове. В Сингапур знанията на всички ученици се проверяват в началото на първи клас. Деца, които не притежават необходимите ранни умения в грамотността, получават подкрепа чрез Програмата за подпомагане на ученето /Learning Support Programme/. Това са директни подходи. Те обучават учителите как да оценяват учениците си чрез непрекъснати, прости оценки на способностите им да четат, пишат, разбират и извършват основни аритметични действия. Деца, които се нуждаят от допълнителна подкрепа, получават целеви материали и извършват целеви дейности. Тези модели са изпробвани с успех в Гана, Индия, Йордания и Кения. Те служат като база за точна разработка и бюджетни оценки.

Новият обществен договор би включвал също така елементи на социална защита. Засилените рискове, откривани в изменящата се природа на работата, призовават към адаптация с цел защита на работника. Нов обществен договор би могъл да осигури минимален доход, комбиниран с базово универсално социално осигуряване, което не е свързано с това как и къде работят хората. Един гарантиран социален минимум би могъл да приеме множество форми, постигнати чрез поредица програми или чрез разширяване на индивидуалната намеса. Всяко от тези средства носи отделни сравнителни предимства и има фискални, политически и административни последици.

Страните с ниски и средни доходи постигнаха значителен напредък в социалното подпомагане. В Танзания разходите за условни парични трансфери са се увеличили десетократно между 2013 и 2016 г. Програма-

мата в момента достига 16% от населението и поглъща 0,3% от брутният вътрешен продукт (БВП). Разходите за условни парични трансфери във Филипините са нараснали петкратно в периода 2009–2015 г.: програмата „Пантавид“ /Pantawid/ обхваща 20% от населението и струва 0,5% от БВП. Тези тенденции отразяват растежа на програми, основани на определени категории или възраст, като Субсидиите в подкрепа на децата /Child Support Grant/ в Южна Африка. Обхватът на схемата се е увеличил от 1 милион бенефициенти през 2001 г. до 11 милиона през 2014 г., поемайки съответно 0,2 и 1,2% от БВП.

Текущият опит предлага широка гама от вече изпробвани програми, които могат да бъдат разширени. Независимо дали са стари или нови, програмите трябва да следват възгледа за прогресивния универсализъм. Този принцип умишлено е насочен към по-високи нива на обхват, като същевременно се гарантира, че бедните ще бъдат облагодетелствани повече и преди другите. Къде точно в процеса на разпределение на доходите някой става нетен бенефициент вместо нетен вносител е избор, който страните и правителствата трябва да направят сами.

Системите за социално осигуряване, които обхващат пенсиите за старост и инвалидност, са основани на стандартното отношение работодател-работник с ограничена пригоденост за развиващите се страни. Новите форми на труд отправят все по-голямо предизвикателство към този модел и в развитите икономики, като в резултат работещите в неформалната сфера често са лишени от достъп до този вид подкрепа. Системата е финансирана чрез данъци върху трудовите отношения, които увеличават разходите за наемане на работници. При предефинирането на обществените договори може да се обмисли да се субсидира основно ниво на социално осигуряване, особено за бедните. Подобна реформа би могла също така да изравни разходите, породени от различни фактори в производството като капитал и труд, като финансирането на системата поне отчасти бъде прехвърлено от облагането на трудовите отношения към общо данъчно облагане.

Осигуряването на икономически възможности за младите трябва да бъде част от обществените договори. Темпът на създаване на работни места за хората, които тепърва навлизат на трудовия пазар обаче, често е бавен. За мнозина млади хора трайно съществуващите препятствия пред достъпа до подходящи умения поставят бариера към намирането на работа. Международният опит с „продуктивното включване“ на бедните и уязвими млади хора показва, че е налична широка гама програми, които могат да ги свържат с платената заетост и самонаети форми на труд. Средствата за намеса могат да включват субсидии на възнаграждението, схеми за работа по обществени проекти, стипендии за предприе-



мачество и трансфери на активи (често част от моделите за „градация“), коучинг, професионално обучение, стажове и различни форми на обучение. Емпирично доказателство установява, че тези програми имат смесени резултати, като профилирането, разработката и специфичният контекст са факторите, които оформят ценовата им ефективност. Например субсидии за възнагражденията могат да са подходящи в контекста на крайградските зони с големи промишлени паркове, докато схемите на „градация“ до голяма степен са разработени за селското население (включително трансферите на активи като домашни животни).

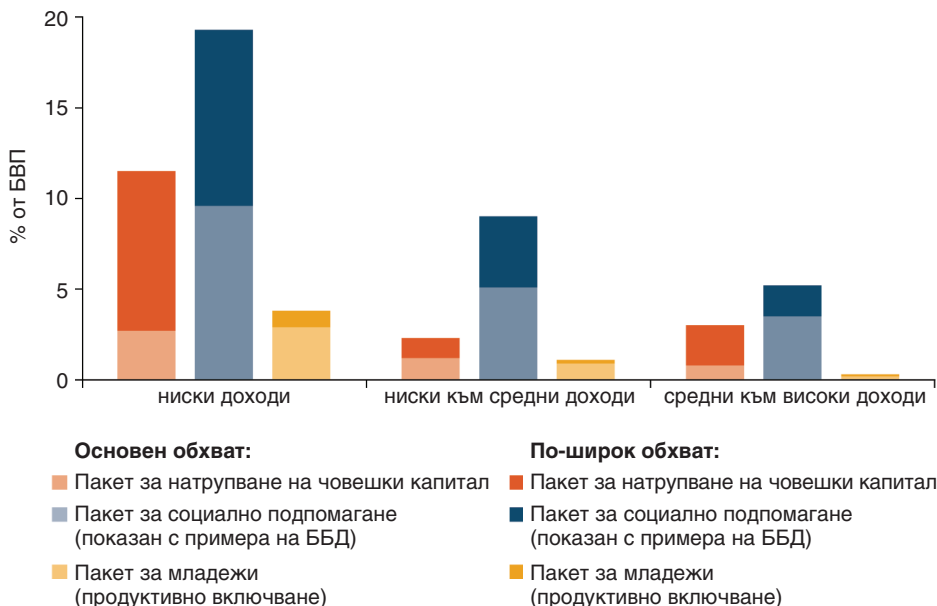
## Финансиране на социалното включване

Социалното включване е скъпо. Симулации предполагат, че компонентите на натрупването на човешки капитал, включително ранното детско развитие и подкрепата за грамотността и математическите познания до трети клас, могат да струват около 2,7% от БВП в страните с ниски доходи и 1,2% от БВП в страните с ниски към средни доходи. Цената на по-всеобхватен пакет за натрупване на човешки капитал се оценява на 11,5% от БВП в страните с ниски доходи и 2,3% в страните с ниски към средни доходи. Тези оценки са базирани на модел, изчисляващ пълните разходи в развиващите се страни, комбиниран с допускания, породени от данни. Те представят разходите за предоставяне на пакета за човешки капитал независимо от нивото на доходите или обхвата на съществуващите програми.

Действителните разходи могат да са по-ниски за страните, които избера да надградят вече съществуващи програми. Фигура 7.1 показва оценките при три сценария: страна с ниски доходи (Мали), страна с ниски към средни доходи (Индонезия) и страна със средни към високи доходи (Колумбия).

Цената на осигуряването на гарантиран социален минимум може да варира според контекста и избрания начин на разработка. Базов пакет за социално подпомагане би струвал 9,6% от БВП в страни с ниски доходи, 5,1% в страни с ниски към средни доходи и 3,5% в страни със средни към високи доходи. Тези оценки използват безусловен базов доход (ББД), определен на средното ниво на показателя за интензитета на бедността и насочен към пълнолетните граждани. По-амбициозен пакет, нагледно демонстриран от ББД, който достига всички, включително децата, би струвал 9% от БВП в страни с ниски към средни доходи и 5,2% от БВП в страни със средни към високи доходи. В най-бедните страни разходите по този пакет биха били в двуцифрени стойности<sup>9</sup>.

### ФИГУРА 7.1. Страните с ниски доходи биха плащали повече от страните с ниски към средни доходи и от страните със средни към високи доходи за избрани елементи на подновения обществен договор



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019. За пакета за натрупване на човешки капитал вж. Zheng and Sabarwal (2018).

**Бележка:** Основният пакет за развитие на човешки капитал включва (1) подкрепа за ранното детско развитие, включително пренатални здравни грижи, помощ при раждането, имунизации, хранителни добавки с микроелементи, разпространение на информация до родителите, регистрация на ражданията и поне една година качествено предучилищно образование за всяко дете; (2) въвеждане на оценка на наученото в края на трети клас, за да се открият децата в риск; и (3) предлагане на помощ при четенето и смятането на ученици от първи до трети клас, които имат нужда от допълнителна помощ. По-обхватен пакет за развитие на човешкия капитал включва, в допълнение към основния пакет, следните елементи: (1) достъп до безопасна вода и подходящи санитарни условия; (2) съотношение на броя ученици-учител не повече от 40:1 в началните класове; и (3) по учебник за всеки ученик в началните класове. Единичните разходи, специфични за отделните елементи, са извлечени чрез детайлно изучаване на релевантни вътрешногържавни програми, където има такива. Като алтернатива са взети предвид най-новите оценки за разходите, подходящи за нивото на доходите в страната. Изчисленията за бенефициентите са базирани на данни за населението от доклада на ООН за световното население /World Population Prospects/. Други данни на ниво отделни страни като брутен вътрешен продукт (БВП), достъп до безопасна вода и санитарни условия, както и преобладаващи нива на квалификация са извлечени от базата данни „Показатели за световното развитие“ /World Development Indicators/ на Световната банка и други изследвания. Основният пакет за социално подпомагане включва безусловен базов доход (ББД) за пълнолетните, определен на нивото на средния показател за интензитета на бедността. По-обхватният пакет за социално подпомагане включва ББД за цялото

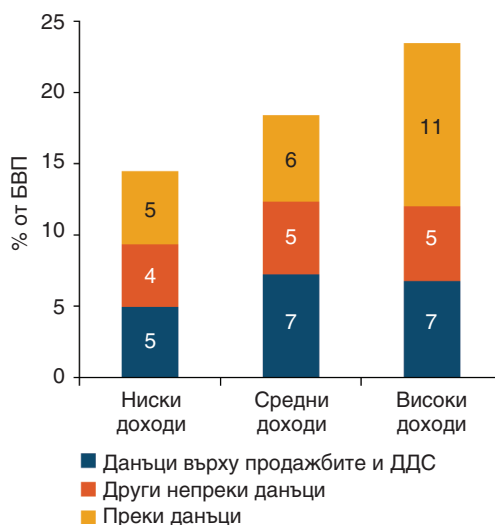
За 1 милиард младежи (на възраст 20–29 години) по света средните разходи за интервенция, в зависимост от съдържанието на пакета за развитие на човешкия капитал, биха варирали от 831 щ.д. до 1079 щ. д. за всеки участник<sup>10</sup>. Общите разходи за достигане до уязвимите младежи, или 12,8% от възрастовата група<sup>11</sup>, биха достигнали между 2,9 и 3,8% от средния БВП в страните с ниски доходи, от 0,9 до 1,1% в страните с ниски към средни доходи и от 0,2 до 0,3% в страните със средни към високи доходи.

Следователно нов обществен договор би изисквал значителна мобилизация на приходи от повечето правителства по света. Настоящите модели на данъчно облагане показват големи различия, особено между страните с ниски, средни и високи доходи. Страните с високи доходи събират много по-голям дял от brutния си вътрешен продукт в данъци – особено

преки данъци – в сравнение със страните с по-ниски доходи. За разлика от тях, страните с ниски и средни доходи разчитат повече на непреки данъци като данъци върху потреблението и търговията (фигура 7.2).

В повечето страни е възможно да бъдат мобилизирани допълнителни приходи. Оценки предполагат, че страните от Африка на юг от Сахара

**ФИГУРА 7.2. Страните с високи доходи събират много по-голям дял от brutния си вътрешен продукт в данъци, особено преки данъци, от страните с ниски доходи**



Източник: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019 въз основа на базата данни за гържавните приходи на Международния център за данъци и развитие /International Centre for Tax and Development/.

Бележка: Средна стойност по група според приходите. Данните са за 113 страни около 2015 г. БВП = брутен вътрешен продукт; ДДС = данък гобавена стойност.

население, определен на средното ниво на показателя за интензитета на бедността. Виж глава 6 за повече детайли за изчисляването на стойността на ББД. Оценките са базирани на отделни страни за всяка група гържави (ниски доходи, Мали; ниски към средни доходи, Индонезия; средни към високи доходи, Колумбия). Съответно резултатите следва да се разглеждат като примерни. Виж Бележка 11 в тази глава за метода за оценка на младежите.

биха могли да съберат между 3 и 5% от БВП в допълнителни приходи чрез комбинация от реформи, които да подобрят ефективността, да впрегнат нови технологии за повишаване на спазването на законодателните изисквания и създаване на нови източници на данъци<sup>12</sup>.

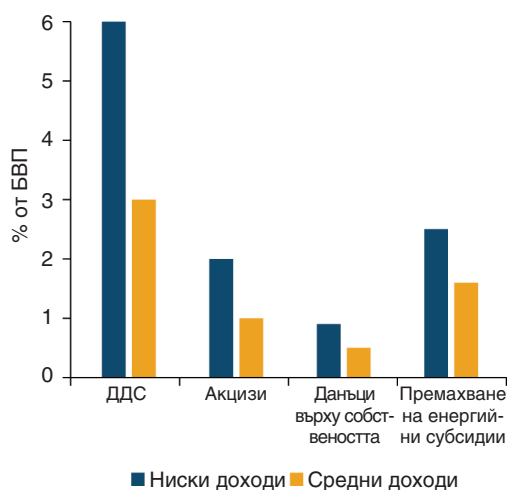
Правителствата могат да намалят дефицитите в данъчната си политика и спазването на законодателните изисквания чрез редица фискални инструменти (фигура 7.3), включително данък добавена стойност, акцизи, както и лични и корпоративни данъци и данъци върху недвижимите имоти, както и чрез фискални режими за добивните сектори в страни, богати на ресурси.

Данъкът добавена стойност, който често е първата линия на реформи за развиващите се страни, потенциално е голям източник на приходи. Някои страни обаче, като Малдивите и Мианмар, нямат данък добавена стойност. Много други, особено в Африка на юг от Сахара, също продължават да разчитат на данъци върху продажбите. Сред тези страни са Ангола, Коморските острови, Гвинея-Бисау, Либерия и Сао Томе и Принсипи. Въвеждането на данък добавена стойност вместо общ данък върху продажбите избягва каскадни данъци (данъци върху данъците), като се облага с данък само стойността, добавена на всеки етап от веригата за създаване на стойност.

От друга страна, дори ако в нововъзникващите икономики има данък добавена стойност, то той може да има само ограничено влияние върху генерирането на приходи. Недостатъчният капацитет на фискалната система често води до проблеми със спазването на законовите регулации, свързани с порочното им прилагане. Увеличаване на праговете за данък добавена стойност в страни, където вече има такъв, отмяна на съществуващи данъчни изключения и преминаване към единна данъчна ставка биха могли значително да увеличат приходите, отчасти чрез опростяване на системата. В страни от Южна Африка и Африка на юг от Сахара като Лесото, Мавриций и Сенегал няма много данъчни облекчения. За разлика от тях, Камерун, Малави и Замбия имат пространни списъци с облекчения. В Латинска Америка, в Коста Рика, Доминиканската република, Хондурас и Уругвай данъчните разходи, свързани с данъка добавена стойност, се оценяват на над 3% от БВП пропуснати данъчни приходи<sup>13</sup>. Във Виетнам преминаване към единна ставка на данъка добавена стойност от 10% и значително намаляване на списъка с изключения биха могли да увеличат данъчните приходи с 11%<sup>14</sup>. За компании от неформалния сектор е по-вероятно да плащат данък добавена стойност, когато той е комбиниран с мерки за насърчаване на плащанията като консултантски услуги, целенасочен обхват и инициативи, насърчаващи спазването на разпоредбите. Разширяване на обхвата на данъка добавена

на стойност също така би намалило изкривяванията, възникнали между секторите на икономиката, които плащат данъка, и тези, които не го плащат. В крайна сметка подобна стъпка би засилила икономическата продуктивност и би увеличила още приходите.

### ФИГУРА 7.3. Най-вече за страните с ниски доходи данъкът гобавена стойност е потенциален източник за финансиране на социалното включване



*Източници:* екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019 въз основа на базата данни за гържавните приходи на Международния център за данъци и развитие /International Centre for Tax and Development/; Norregaard (2013); МВФ (2015).

*Бележка:* За данъка гобавена стойност (ДДС) и акцизите оценките са основани на разликата между средните събирани данъчни приходи като процент от брутния вътрешен продукт (БВП) за водещите три страни в групата по доходи и средното за всички страни в групата. ДДС категорията включва данъка гобавена стойност и данъците върху продажбите. По отношение на местните данъци вниманието е насочено към данъци върху недвижимите имущества. Оценките за страните със средни доходи са по Норегаард (2013), който използва методология, подобна на следваната тук за данъка гобавена стойност и акцизите. За страни с ниски доходи, където няма на разположение систематични данни, е използвана консервативна оценка от 0,5% от БВП, за да се отрази по-ниският капацитет на тези страни за данъчно облагане на собствеността, тъй като пълните регистри са рядкост. Потенциалните данъчни приходи от подобро спазване на законодателните разпоредби е извлечено от МВФ (2015 г.), който съобщава за евентуални печалби от около 15%, или около 1% от БВП, от подобреното спазване на законодателните разпоредби при данъка гобавена стойност в Латинска Америка. Тази цифра е използвана като по-ниска граница за евентуалните печалби от подобряване на спазването на законовите разпоредби в цялата данъчна система. За енергийните субсидии оценките са основани на набор данни на МВФ от 2015 г. на ниво отделни страни (МВФ). За разлика от данъците, ресурсите, набавени от елиминиране на енергийните субсидии, ще бъдат достъпни само за онези страни, които имат такива субсидии.

Данъкът добавена стойност често се приема за регресивен спрямо дохода, защото бедните харчат по-голям дял от доходите си за потребление, отколкото богатите. Дори данъците върху потреблението да са регресивни, измерени като процентен дял от дохода на домакинствата, то те са или пропорционални, или леко прогресивни, измерени като процентен дял от разходите на домакинствата. Много страни изключват основните хранителни продукти като млякото и хляба и някои медицински стоки от данъка добавена стойност, за да гарантират, че бедните имат достъп до тях на по-ниска цена. Симулации за четири страни с ниски и средни доходи – Етиопия, Гана, Сенегал и Замбия – показват, че макар преференциални ставки на данъка добавена стойност да намаляват бедността, те не са насочени ефективно към бедните домакинства. В резултат ББД, финансиран със 75% от приходите, увеличени от по-широката база за данък добавена стойност – макар и нецеленасочено, – може да създаде големи нетни ползи за бедните домакинства<sup>15</sup>.

Акцизите са друг сравнително достъпен източник на потенциални приходи. Те са лесни за въвеждане и са съвместими с повечето данъчни системи. През 2015 г. страните от Африка на юг от Сахара са събрали по-малко от половината (1,4% от БВП) от акцизите, събрани в Европа. Има широки различия в събираемостта на акцизи из Африка на юг от Сахара, като няколко страни, включително Бенин, Кот Д'Ивоар, Мадагаскар, Мозамбик, Нигерия и Сиера Леоне, събират приходи от акцизи от под 1% от БВП.

Акцизите често се използват от правителствата за постигане на цели, насочени към обществено благополучие или устойчивост на околната среда, като увеличават социалната цена на негативни външни ефекти от потреблението на продукти като алкохол, тютюн и нездравословни храни, както и от замърсяващи емисии. Някои от тези данъци се разглеждат като регресивни, защото най-бедните семейства трябва да насочват по-големи дялове от бюджета си към тях. Това възприятие би трябвало да бъде претеглено спрямо по-дългосрочните ползи от тези данъци като например по-ниски медицински разходи и по-дълъг, по-здрав трудов живот.

Данъците върху въглеродните емисии стават все по-широко разпространени. Ефективни мерки за облагане на въглеродните емисии в национален мащаб могат да наберат значителни приходи – оценявани на над 6% от БВП на Китай, Ислямска република Иран, Руската федерация и Саудитска Арабия<sup>16</sup>. Проучване на водещите 20 страни емитенти на въглероден диоксид установява, че средно потенциалните приходи, събрани от ефективни схеми за облагане на въглеродните емисии в национален мащаб, биха били близо 2% от БВП<sup>17</sup>. Ако приходите от подобно облагане биха били използвани за намаляване на бремето от

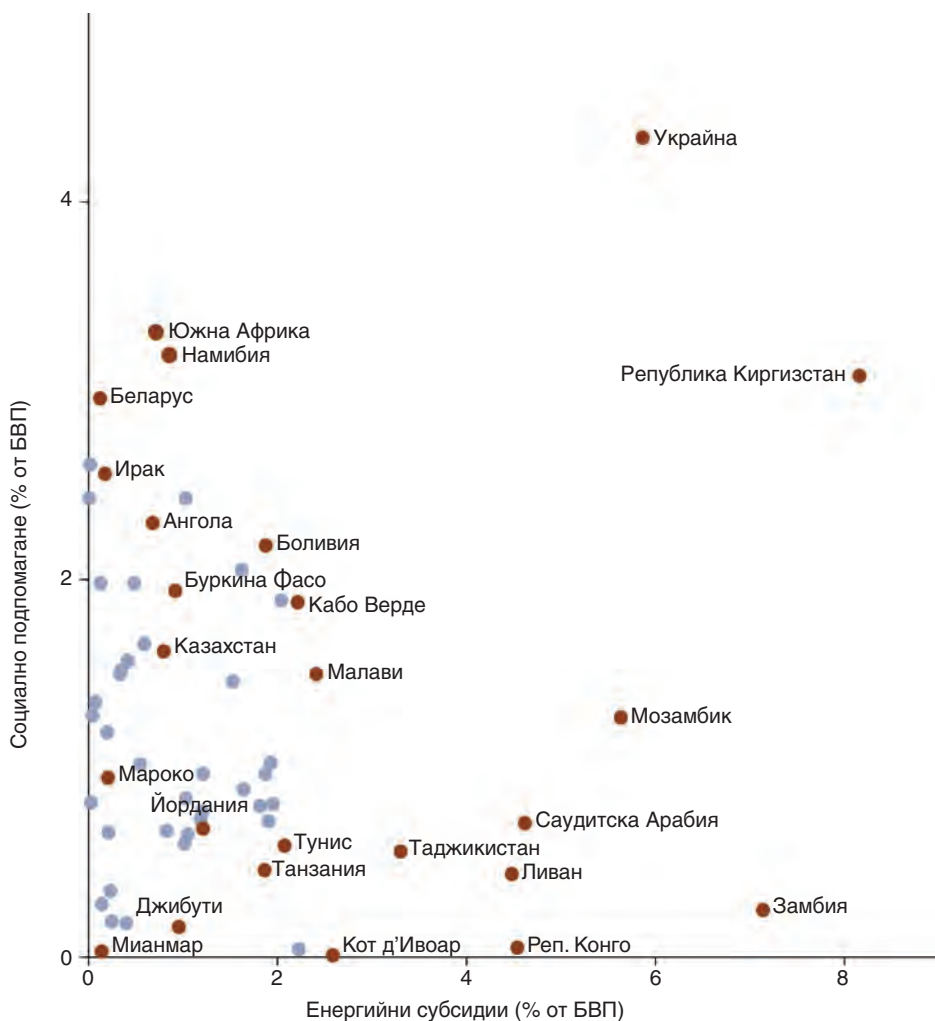
по-широката данъчна система, то нетните ползи от облагането на въглеродните емисии биха се увеличили значително. В момента данъци върху въглеродните емисии има в почти всички големи икономики освен в Бразилия и САЩ, макар между ставките да има съществени различия<sup>18</sup>. Постепенно увеличаване на цените на въглеродните емисии би могло да смекчи краткосрочните ефекти върху производствената конкурентоспособност на развиващите се икономики.

Данъците върху въглеродните емисии могат да бъдат съчетани с елиминиране на енергийните субсидии за потреблението. В глобален мащаб държавните разходи за тези субсидии достигат 333 млрд. щ. д. Фискалните придобивки от отмяна на енергийните субсидии могат да бъдат значителни: в много страни общото им ниво е по-високо от обществените разходи за социално подпомагане (страни от дясната страна на 45-градусовата линия във фигура 7.4). Средните разходи за енергийни субсидии в региона на Близкия изток и Северна Африка са три пъти по-високи от тези за социално подпомагане. Въпреки това премахването на енергийните субсидии трябва да бъде подложено на анализ за влиянието, което би оказало върху бедността, особено при източниците на горива, използвани най-силно от бедните домакинства, като керосина.

В допълнение към данъците върху стоки и услуги, данъците върху личните и корпоративни приходи могат да играят важна роля за увеличаването на приходите в развиващите се страни. Точно както технологиите подобряват системите за предоставяне на програми за социална защита, те могат да улеснят събирането на данъка върху доходите чрез увеличаване на броя на регистрираните данъкоплатци и социалноосигурителните вноски. Ерозията на основата за корпоративния данък засяга много страни. Тя произтича най-вече от комбинация от изключения (данъчни стимули) и „вратички“ за избягване на данъците в международната корпоративна данъчна система. По-ефективен корпоративен данък би ограничил ерозията на основата и прехвърлянето на печалба и би оказал противодействие на увеличаващата се сила на корпоративния пазар. Ефективните данъчни ставки биха могли да бъдат увеличени чрез оптимизиране на данъчните разходи и въвеждане на силни правила срещу избягването на данъците като контролиран режим на чуждестранните корпорации, ограничаване на възможността за приспадане на лихви и удържане на данъците при източника на дохода при плащания за услуги

Удържането на данъци при източника на дохода става по-релевантно със засилването на глобалното присъствие на платформи и други компании със значително дигитално присъствие и сравнително малко материални активи.

**ФИГУРА 7.4.** Някои страни харчат повече за енергийни субсидии, отколкото за социално подпомагане



Източници: екип на Доклада за световното развитие (ДСР) 2019, въз основа на база данни с оценки на ниво държави на Световната банка (2018) и МВФ (2015)

Бележка: Фигурата е изготвена на основа най-новите налични оценки. БВП = брутен вътрешен продукт

Друга форма на периодично данъчно облагане, която може да бъде използвана за по-нататъшни допълнителни средства в повечето развиващи се страни, са данъци върху недвижимите имоти. Тези данъци не смущават трудовия пазар, натрупването на човешки капитал или инова-



ционните решения. Данъците върху собствеността също така осигуряват стабилен източник на приходи, който е по-слабо чувствителен към краткосрочни икономически колебания, и е трудно да бъдат заобиколенни. И макар че вероятно данъците върху собствеността няма да се вляят във федералните схеми за социална защита (обикновено те се събират от местните правителства), те биха могли да финансират регионални или общински социални услуги или да намалят равнището на федералните трансфери към местните правителства. Страните с високи доходи събират средно 1,1% от БВП от данъци върху недвижимата собственост. В страните със средни доходи тези данъци носят около 0,4% от БВП<sup>19</sup>. Въпреки това данъците върху собствеността представляват неизползван потенциален източник на приходи за всички страни. Тези несъбрани приходи се оценяват на 0,9% от БВП в страните със средни доходи и на 2,9% в страните с високи доходи<sup>20</sup>. Според оценки правителствата в Африка на юг от Сахара пропускат приходи от 0,5 до 1% от БВП заради липсата на каквито и да било данъци върху собствеността или ограниченото им прилагане.

Макар някои страни широко да прилагат данъци върху собствеността в законодателството, данъците могат да генерират ограничени приходи заради недостатъчното прилагане на законите и неформалния сектор. Почти невъзможно е да се осигури широко прилагане на данъците върху собствеността в страни без ясни закони за собствеността или поземлени кадастри. Официално регистрираната земя съставлява под 1% от общата земя в Камерун и Руанда. Ограничената регистрация на земята обаче не е попречила на използването на специфични данъци върху собствеността в по-голямата част от Африка на юг от Сахара. Например данъците върху собствеността могат да бъдат наложени върху правата за аренда, както в Замбия, или други видове ограничени права на собственост, като концесии в Камерун и Демократична република Конго. Дори там обаче, където по-голямата част от собствеността е обложена с данъци и е обхваната в регистри, данъчните ставки могат да са твърде ниски или оценката на стойността на собствеността да се обновява твърде рядко, за да оказва значително влияние върху приходите. Макар данъците върху собствеността да стават по-обичайни в Африка на юг от Сахара, някои страни, включително Ботсвана, Есватини (по-рано Свазиленд), Лесото, Малави и Зимбабве, все още разчитат на еднократни плащания. Някои страни предприемат стъпки за разширяване на данъчната основа: Виетнам прие данък върху неземеделските земи през 2010 г., а Китай обмисля налагане на данък върху недвижимите имоти с жилищно предназначение.

Технологията може да подобри събирането на данъци върху собствеността чрез дигитализация на системите за регистрация на собствеността. Ако бъде придружено от строго прилагане на законодателството, възприемането на нови технологии води до значително увеличаване на приходите. През 2010 г. нивото на събиране на данъци от градски недвижими имоти в Лахор, Пакистан, бе сред най-ниските в света – 0,03% от БВП на страната. Средното равнище за големите градове в развиващите се страни е 0,6%. Дигитализацията на регистрите за собствеността в Лахор през 2012–2013 г. доведе до включване на 1,7 милиона нерегистрирани по-рано имота. В резултат общинските постъпления от данъци върху собствеността се увеличиха със 102%.

И накрая, някои развиващи се страни, богати на ресурси, биха могли да набират приходи чрез въвеждане или подобряване на режимите, приложими за добивните сектори. Данъци върху природните ресурси и правителствени лицензионни такси за петрола, газа и минодобива биха могли да окажат значителен принос към покриване на нуждите от приходи на много страни с нововъзникваща икономика. Влиянието на увеличеното производство върху държавните приходи бе оценено на около 1% от БВП за 2011 г. в Африка на юг от Сахара (при положение, че правителството има дял от 50% в арендите). Потенциалът за приходи е дори по-голям в други страни: 27% от БВП в Мозамбик от добива на газ и 147% в Либерия от добив на желязна руда и петрол<sup>21</sup>.

Подготовката за и адаптацията към променящата се природа на работата изискват силен обществен договор. Конкретните компоненти на такива договори могат да варират, но важното е те да осигуряват подходящи инвестиции в образование и социална защита. Въпреки това да се поддържа подновена активност в тези сектори, изисква значителни фискални ресурси. Политиците имат на разположение редица възможности за финансиране, използването на които би изисквало внимателна техническа оценка, комбинирана с политическо лидерство както на национално, така и на глобално равнище.

## Бележки

1. Fisher and Taub (2017).
2. Desai and Kharas (2017).
3. Световна банка (2018b).
4. Saavedra and Tommasi (2007).
5. Daruich (2018).
6. Sen (1999).

7. Canning, Raja, and Yazbeck (2015).
8. Trotsenburg (2015).
9. Нивото на международната линия на бедността, използвано в симулациите, варира според категорията държави по равнище на доходите.
10. Максималният разход би включвал типичен пакет за мултипрограмно обучение, разходът за който (1079 щ. д.) е изчислен като среден разход по схеми за намеса в шест развиващи се страни (Banerjee et al. 2015). Пакетът с по-ниски разходи е разработен на основа програмите за професионално обучение, средният разход за който (831 щ. д.) се базира на опита на осем развиващи се страни с подобни схеми (McKenzie 2017).
11. Заради липсата на данни за младежката бедност, цифрата се позовава на оценката за глобалното ниво на безработицата сред младежите през 2016 г. от 12,8%, или 135 милиона младежи в страните с ниски и средни доходи. (O’Higgins 2016).
12. МВФ (2018).
13. Световна банка (2017a).
14. Световна банка (2017b).
15. Harris et al. (2018).
16. Parry, Veung, and Heine (2014).
17. Parry, Veung, and Heine (2014).
18. Djankov (2017).
19. Norregaard (2013).
20. Norregaard (2013).
21. МВФ (2012).

## Библиография

- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Parienté, Jeremy Shapiro, et al. 2015. “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries.” *Science*, May 15. <http://www.econ.yale.edu/~cru2/pdf/Science-2015-TUP.pdf>.
- Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck. 2015. *Africa’s Demographic Transition: Dividend or Disaster?* Africa Development Forum. Washington, DC: World Bank; Paris: Agence Française de Développement.
- Daruich, Diego. 2018. “The Macroeconomic Consequences of Early Childhood Development Policies.” HCEO Working Paper 2018-010, Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group, Economics Research Center, University of Chicago, February.
- Desai, Raj M., and Homi Kharas. 2017. “Is a Growing Middle-Class Good for the Poor? Social Policy in a Time of Globalization.” Global Economy and Development Working Paper 105, Brookings Institution, Washington, DC, July.

- Djankov, Simeon. 2017. "United States Is Outlier in Tax Trends in Advanced and Large Emerging Economies." PIIIE Policy Brief 17-29, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, November.
- Fisher, Max, and Amanda Taub. 2017. "The Social Contract Is Broken: Inequality Becomes Deadly in Mexico." *New York Times*, September 30. [https://www.nytimes.com/2017/09/30/world/americas/mexico-inequality-violence-security.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/09/30/world/americas/mexico-inequality-violence-security.html?_r=0).
- Harris, Tom, David Phillips, Ross Warwick, Maya Goldman, Jon Jellema, Karolina Goraus, and Gabriela Inchauste. 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries." IFS Working Paper 18/11, Institute for Fiscal Studies, London.
- IMF (International Monetary Fund). 2012. "Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation." IMF Policy Paper, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington, DC, August 16.
- . 2015. "How Large Are Global Energy Subsidies?" IMF Working Paper, IMF, Washington, DC. <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>.
- . 2018. "Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Domestic Revenue Mobilization and Private Investment." *World Economic and Financial Surveys* 18, IMF, Washington, DC, April.
- McKenzie, David J. 2017. "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence." Policy Research Working Paper 8011, World Bank, Washington, DC.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper WP/13/129, International Monetary Fund, Washington, DC, May 29.
- O'Higgins, Niall. 2016. *Rising to the Youth Employment Challenge: The Evidence on Key Policy Issues*. Geneva: International Labour Office.
- Parry, Ian W. H., Chandara Veung, and Dirk Heine. 2014. "How Much Carbon Pricing Is in Countries' Own Interests? The Critical Role of Co-benefits." IMF Working Paper WP/14/174, International Monetary Fund, Washington, DC, September 17.
- Saavedra, Jaime, and Mariano Tommasi. 2007. "Informality, the State and the Social Contract in Latin America: A Preliminary Exploration." *International Labour Review* 146 (3–4): 279–309.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Trotsenburg, Axel Van. 2015. "How Can Rapidly Aging East Asia Sustain Its Economic Dynamism?" Blog, East Asia and Pacific on the Rise, World Bank, Washington, DC. <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/how-can-rapidly-aging-east-asia-sustain-its-economic-dynamism>.
- World Bank. 2017a. "Ecuador Development Discussion Notes." World Bank, Washington, DC.
- . 2017b. *Vietnam Public Expenditure Review: Fiscal Policies towards Sustainability, Efficiency, and Equity*. Washington, DC: World Bank.

- . 2018a. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.
- . 2018b. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank.
- Zheng, Yucheng, and Shwetlena Sabarwal. 2018. "How Much Would Expanding Early Childhood Investments Cost?" Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.



Водещ доклад на Групата на Световната банка

# ПРОМЕНЯЩАТА СЕ ПРИРОДА НА РАБОТАТА

ДОКЛАД ЗА СВЕТОВНОТО РАЗВИТИЕ 2019

Технологиите подобряват начина ни на живот и свиват границите на бедността до все по-малка част от световното население, като същевременно заменят човешкия труд и създават нови възможности за нови групи хора. Докладът на Световната банка „Променящата се природа на работата“ дава отговори на редица въпроси – как технологиите променят природата на работата днес, кои професии са най-силно заплашени от роботизация, кои умения правят притежателите си конкурентноспособни на пазара на труда, какво могат да направят правителствата, за да повишат човешкия капитал в страните си, как да се финансират тези политики в зависимост от дохода на страната и как да се усили социалната защита за най-уязвимите в обществата и в света. Силният човешки капитал и ученето през целия живот са ключът към бързото и адекватно адаптиране към промените.

Високоразвитите когнитивни умения като решаване на сложни проблеми, рационално мислене, самостоятелност и ефикасност заедно със социално-поведенчески умения като способност за работа в екип, са най-ценните качества и умения в дигиталната ера.