

Институт за икономически изследвания при БАН

ГОДИШЕН ДОКЛАД 2020

**ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И
ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ:
ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ**

Тема на фокус:

**„Реформите в пенсионната система на
България – съдържание, резултати,
предизвикателства и решения”**

**София
2020**

В доклада е анализирано състоянието на икономиката на България през 2019 г. и са очертани перспективите за развитието ѝ в средносрочен план. Фокусът тази година е свързан с реформите в пенсионната система на България, тяхното съдържание и свързаните с тях резултати, предизвикателства и решения.

Анализът и прогнозните оценки са предназначени за широк кръг специалисти и преди всичко за държавните институции, организациите на работодателите и работниците, общинските и местните управленски структури, неправителствени организации, научната общност и широката общественост. Изводите за макроикономическото развитие и политиките са насочени към възможностите за усъвършенстване.

Оценките и прогнозите са експертни и изразяват вижданията на авторския колектив.

Докладът е обсъден от Експертен съвет и приет от Научен съвет в Института за икономически изследвания при БАН.

Изразяваме благодарност за направените бележки и препоръки на членовете на Експертния и на Научния съвет към ИИИ при БАН.

Научни рецензенти – проф. д-р *Искра Христова-Балканска* и проф. д-р *Георги Шопов*

Отговорен редактор – доц. д-р *Виктор Йоцов*

Авторски колектив:

Виктор Йоцов – ръководител на проекта
Резюме / Част първа (1), (2), (3), (7), (8) и (9)
Димитър Златинов
Част първа (4)
Победа Луканова
Част първа (5)
Недялко Несторов
Част първа (6)
Йордан Христосков
Част втора

Предпечатна подготовка – *Диана Димитрова*

Печат – Издателска къща „Горекс Прес“

© Автори

доц. д-р Виктор Йоцов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Победа Луканова, доц.
д-р Димитър Златинов, гл. ас. д-р Недялко Несторов

© Институт за икономически изследвания при БАН

ISBN 978-954-9313-16-1

ISSN 1314-8893

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	4
РЕЗЮМЕ	5
ЧАСТ ПЪРВА. ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И СРЕДНОСРОЧНИ ОЧАКВАНИЯ	13
1. Икономическата среда през 2019 г. – оценка и краткосрочни перспективи	15
2. Икономическите последици от борбата с COVID-19	23
3. Реален сектор	27
4. Фискална политика	35
5. Пазарът на труда в България – ситуацията през 2019 г. и очаквания за развитието му през 2020-2022 г.	52
6. Външна търговия	67
7. Финансов сектор	72
8. Макроикономически показатели за развитието на България до 2021 г.	82
9. Изводи и препоръки за икономическата политика	93
ЧАСТ ВТОРА. ТЕМА НА ФОКУС: РЕФОРМИТЕ В ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА НА БЪЛГАРИЯ – СЪДЪРЖАНИЕ, РЕЗУЛТАТИ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РЕШЕНИЯ	101
1. Развитие на публичната разходопокривна пенсионна система	104
2. Развитие и проблеми на капиталопокривните пенсионни фондове	133
3. Заключение	154
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	159

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ROE	- Възвръщаемост на балансовия капитал
АЗ	- Агенция по заетостта
БАН	- Българска академия на науките
БВП	- Брутен вътрешен продукт
БДС	- Брутна добавена стойност
БМВР	- Брутни международни валутни резерви
БНБ	- Българска народна банка
БТ	- Бюро по труда
БФБ	- Българска фондова борса
ВКМ II	- Валутно-курсов механизъм II
ГФК	- Глобална финансова криза
ДБ	- Държавен бюджет
ДЦК	- Държавни ценни книжа
ЕС	- Европейски съюз
ЕБО	- Европейски банков орган
ЕСФ	- Европейски социален фонд
ИИИ	- Институт за икономически изследвания (при БАН)
ИМПК	- Индекс на малката потребителска кошница
КФП	- Консолидирана фискална програма
МВФ	- Международен валутен фонд
МОТ	- Международна организация по труда
МРЗ	- Минимална работна заплата
МСФО 9	- Международен стандарт за финансово отчитане 9 (Финансови инструменти)
МФ	- Министерство на финансите
НБФИ	- Небанкова финансова институция
НДТК	- Нетен доход от такси и комисионни
НРС	- Наблюдение на работната сила
НСИ	- Национален статистически институт
НТООД	- Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НФИ	- Нефинансови институции
НФП	- Нефинансови предприятия
ОП РЧР	- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ПБ	- Платежен баланс
пр.п.	- Процентен пункт
ПФИ	- Публични финансови институции
ПЧИ	- Преки чуждестранни инвестиции
СБ	- Световната банка
СПС	- Стандарт на покупателната способност
СРЗ	- Средна работна заплата
СРМ	- Свободни работни места
ХИПЦ	- Хармонизирани индекси на потребителските цени

РЕЗЮМЕ

Институтът за икономически изследвания при БАН представя на научната общност, институциите и пред широката общественост поредният годишен доклад, анализиращ икономическото развитие на България и провежданите икономически политики. Докладът изследва състоянието и развитието на националното стопанство през 2019 г. и представя прогнозни оценки за икономическото развитие в средносрочен план. Разгледани са основните сектори на икономиката (реален, външен, фискален, паричен, банков) и е анализиран пазара на труда. Тази година фокусът е поставен върху проблемите на пенсионното осигуряване.

Целта на доклада е да анализира протичащите икономически процеси в България през предходната година, да прогнозира тяхното развитие, при условията на COVID-19, в средносрочна перспектива, да оцени провежданите политики и да направи конкретни изводи и препоръки. На основата на структурен макроикономически модел е предложена аргументирана средносрочна макроикономическа рамка, отразяваща различни допускания както за развитието на външноикономическата среда, така и за очакваните икономически политики.

Докладът се състои от две части. **ПЪРВАТА ЧАСТ** съдържа аналитични изследвания на икономическата среда (външна и вътрешна), както и оценки и краткосрочни прогнози на най-важните променливи, включени в макроикономическия модел. Представени са основните макроикономически параметри на развитието на България и прогнозна оценка до 2022 г. Направени са изводи за тенденциите в тяхното развитие и предложения за усъвършенстване на провежданите политики. В отделни глави е представен анализ на икономическата политика по сектори на икономиката.

В първа глава е направен анализ на икономическата среда (вътрешна и външна) в която се е развивала икономиката през изминалата година и са изложени основните очаквания за предстоящия тригодишен период. *По отношение на глобалните тенденции* се отбелязва, че от втората половина на 2018 г. международните финансови институции и експертите започнаха да ревизират надолу краткосрочните и средносрочни прогнози за развитието на световната икономика и търговия и започнаха да се появяват прогнози за скорошно навлизане на голяма част от развитите икономики в рецесия. В началото на настоящата година избухна и пандемията от новия корона вирус, която коренно промени оценките и очакванията за бъдещето. Все още няма задоволителен и общоприемлив отговор какво точно се случва както от медицинска, така и от икономическа гледна точка. Преди пандемията се считаше, че причините за забавянето на глобалния растеж са изчерпването на ефектите от фискалните стимули в САЩ, съпроводено с плавно затягане на паричната политика. Към това трябва да се добави стагнацията в еврозоната, и осезаемото забавяне на китайската икономика. Има и някои специфични фактори (новите стандарти за емисиите на гориво в Германия, природните бедствия в Япония), които пречат на активността в големите икономики, но тези събития се случиха на фона на

влошаването на очакванията на финансовите пазари, несигурността на търговската политика и опасенията за перспективите пред Китай. Изтъкваше се още, че политическите и икономическите проблеми в ЕС се натрупват отдавна и регионът е на път да се озове в рецесия по-скоро, отколкото се очакваше, като това се случва въпреки отказа на ЕЦБ да промени експанзионистичната си парична политика. След избухването на пандемията стана ясно, че всички предходни прогнози са обезсмислени и че светът навлиза в дълбока рецесия. Предвид уникалността на ситуацията, няма съгласие сред експертите по въпроса колко продължителна ще е рецесията. Оптимистичните очаквания са, че още през следващата година глобалната икономика ще се възстанови, докато песимистичните очаквания са, че това ще се случи чак през 2023 г.

Във втора глава е разгледана социално-икономическата същност на проблема с COVID-19 и са анализирани икономическите последици от борбата с пандемията.

В трета глава е анализиран реалният сектор на икономиката и са направени оценки за приноса на основните фактори към реализирания растеж през 2019 г., както и на разпределението на дохода в икономиката през призмата на националните сметки на България. Оценени са провежданите икономически политики от гледна точка на перспективите на растежа. Представени са очакванията за икономическия растеж в средносрочен план, като е обърнато специално внимание на ефектите от борбата с COVID-19, както и върху планираните или други възможни политики, които биха могли да окажат въздействие върху растежа в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

По предварителните данни на НСИ, темпът на икономически растеж леко се ускори от 3.1% през 2018 г. на 3.4% през 2019 г. Регистрираният растеж остава над средния за страните от ЕС и е сравним със средния растеж, реализиран от новите страни-членки. В краткосрочен план се очаква значителен до дълбок спад във всички страни от ЕС, което прави международните сравнения изключително трудни. Независимо от това, след отминаването на пандемията евентуалното запазване на настоящите темпове на икономически растеж означава, че сближаването със средния доход на глава от населението в ЕС остава далеч в бъдещето.

Увеличенията на заплатите и подобрените очаквания на домакинствата оказаха положително въздействие върху частното потребление – потреблението на домакинствата се увеличи с 5.8%, подкрепено от продължаващо нарастване на доходите, увеличение на заетостта и повишение на доверието на потребителите. Ръстът на потреблението в публичния сектор също беше по-силен, отколкото през предходните години, отразявайки главно нарастването на разходите за персонал и издръжка. Инвестициите обаче се забавиха – брутообразуването в основен капитал нарасна с 2.2% през 2019 г., докато през 2018 г. растежът беше 5.4%. За трета поредна година нетният износ, който допреди няколко години беше основен двигател на растежа, е с отрицателен принос към общия растеж. Положителното е, че разрывът между темповете на нарастване на износа и вноса намалява.

Затвърди се тенденцията от последните години на заличаване на разрыва между фактическия и потенциалния БВП. Неблагоприятна констатация е, че постигнатият растеж все още не може да се определи като приобщаващ и няма осезаемо въздействие върху намаляването на бедността и икономическите и социални неравенства. Равнищата на бедност и неравенство на доходите са най-високите в ЕС.

В четвърта глава са анализирани динамиката и структурата на бюджетните приходи и разходи, промените в бюджетното салдо и държавния дълг, тенденциите в данъчното облагане и финансовите взаимоотношения между нивата на управление, и е очертана зависимостта между фискалната политика и макроикономическата активност. Специално внимание е отделено на рисковете за запазването на фискалната стабилност. Състоянието на фискалния сектор се разглежда както от гледна точка на запазващия се от последните години изпреварващ годишен растеж на бюджетните разходи спрямо бюджетните приходи, така и с оглед на настъпилите промени в икономическата среда през първите месеци на 2020 г. Коментира се необходимостта от допълнителна актуализация на държавния бюджет в разходната му част през 2020 г. Провежданата фискална политика е разгледана не само във връзка с постигането на стабилна фискална позиция и влиянието ѝ върху съвкупното търсене в краткосрочен план, но и от гледна точка на ролята ѝ за дългосрочно въздействие върху растежа. По отношение на **приходите** се отчита, че беше прекъсната неблагоприятната тенденция от последните години, изразяваща се в намаляване на бюджетните постъпления в относително изражение. През 2019 г. е регистрирано увеличение при всички приходни показатели, като с основен принос са данъчните приходи. Увеличените постъпления от данъци са следствие на увеличеното вътрешно потребление, увеличената активност на икономическите агенти и мерките на приходните администрации за подобряване на събираемостта на приходите и борба с контрабандата. В същото време се забелязва, че структурата на данъчните приходи остава общо взето непроменена, като косвените данъци имат сериозен превес. Икономическата теория постулира, че облагането на печалбата и индивидуалните доходи има по-силно изразен негативен ефект върху икономическия растеж в сравнение с данъците върху потреблението (косвените данъци). Това може да се тълкува като аргумент в полза на косвените данъци. Като контрапункт на това разбиране се изтъква, че големият недостатък на косвените данъци е тяхната потенциална регресивност, което не позволява постигането на по-голяма справедливост при разпределението на данъчното бреме. Аргументира се ползата от инициране на дебат относно необходимостта от евентуални реформи в посока към увеличаване дела на преките данъци за сметка на косвените и преосмисляне на ползите от пропорционалното облагане. По отношение на **разходната част** се отбелязва, че тя се поддава повече на преки управленски въздействия, поради което хроничното изоставане на действително направените разходи от планираните трябва да се обясни със съзнателно провеждана рестриктивна фискална политика, която обаче е в ущърб на икономическата динамика.

Пета глава е посветена на пазара на труда. Акцентира се върху разбирането, че доскоро трудовият пазар се развиваше като приобщаващ пазар, който стимулира

заемността, намаляването на безработицата и получаването на трудови доходи със значение за ограничаване на бедността. През последните две години обаче на преден план излизат съществуващите рискове, провокирани от технологичните иновации, демографските промени и глобализацията. Пандемията от COVID-19 в началото на 2020 г. наложи редица санитарни ограничения, които ускориха вече започнали неблагоприятни промени в икономиките в национален, европейски и глобален план. В последните месеци се наблюдават категорични промени в показателите за пазара на труда в България, които свидетелстват за начало на криза, която има уникални характеристики още на сегашния, начален етап на проявление. **Тя не започна с традиционното закъснение спрямо икономическа или финансова криза, а ги изпревари.** И това е напълно закономерно след необходимото изтегляне на голяма част от трудовите ресурси от почти всички сектори на икономиката, което доведе до съответното забавяне или спиране на отделни групи производства и промени в досегашната организация на работа. Друга особеност на сегашната криза на пазара на труда е високата степен на нейната неопределеност под влиянието и на неикономически фактори. Включването на лицата в трудова дейност и възстановяването на производствата ще зависи от това колко скоро ще бъде предложена подходяща защита срещу COVID-19. Все още няма категорични предвиждания за продължителността на периода на овладяване на това заболяване. Предстоят поне една и половина, две или дори повече години, през които ще продължат да се прилагат определени форми на социална изолация, а географската мобилност на работната сила ще бъде ограничена. Прави се изводът, че COVID-19 ще задълбочи дебата за бъдещото развитие на труда в условията на четвърта индустриална революция, включваща цифровизация; прилагането на нови бизнес модели; оптимизиране на производството и логистиката; подобряване на качествените характеристики на работната сила и нейните компетенции.

Шеста глава предлага преглед на развитието на външния сектор, като е проследена динамиката на стоковата и географската структура на износа и вноса, както и на някои от най-важните стокови групи. Отчита се, че икономиката запазва установения преобладаващ суровинен експорт, като България се очертава като износител предимно на стоки с ниска добавена стойност. Продължава значителният внос на потребителски стоки. Очакванията за влиянието на външната търговия върху икономическия растеж на България в краткосрочен период остават консервативни. Върху търгуваните от българските фирми обеми оказват влияние вътрешни и външни фактори. Към вътрешните могат да се отнесат неяснотата около перспективите на транспортния бранш и намаляването на резервациите на чуждестранните туристи за летния сезон. Външните фактори са основно свързани с ефектите от пандемията и влиянието на международната конюнктура. Развитието на външнотърговските отношения САЩ-Китай и САЩ-ЕС, както и очакванията за навлизане на американската икономика в рецесия, въздействат върху международната търговия като цяло. От друга страна, поради значителната си външнотърговска концентрация българският износ може да бъде директно повлиян от промени при страните – основни партньори. Поради това трябва да се имат предвид прогнозите за възстановяване на турската икономика в едва средносрочен план, както и съобщенията за възможно изпадане на водещи европейски икономики в рецесия.

В седма глава се разглеждат проблемите на финансовия сектор. Разгледана е динамиката на основните парично-кредитни агрегати и лихвени проценти. Изтъква се, че през изтеклата 2019 г. банковият сектор продължи да се развива във вече установената през последните години посока. Печалбата в системата се запази на същите нива, концентрацията нарастна, а кредитната активност остана далеч от предкризисните нива, въпреки продължаващото понижение на лихвите и засилването на икономическата активност в страната. Данните от парична статистика показват известно нарастване на номиналния обем по нов бизнес за нефинансови предприятия. Този обем обаче е все още по-нисък от отчетения преди глобалната финансова криза през 2008 г., а при оценка на динамиката в относително изражение, се налага неприятната констатация, че реално активността отслабва. Съпоставката за по-дълъг период не води до по-благоприятни констатации. Прави впечатление, че относително слабата активност в корпоративния сегмент е съпроводена с леко нарастване на дела на дългосрочните кредити, което, освен с донякъде увеличеното търсене на инвестиционни кредити, би могло отчасти да се обясни и с отслабване на активността по предоговаряне и рефинансиране на стари вземания. На фона на съдържаните нагласи на бизнеса, основен принос за нарастване на кредитната активност в корпоративния сегмент има запазването на кредитната политика на търговските банки.

Осма глава представя основните допускания, при които е изготвена прогнозата, както и самата прогноза по основните макроикономически индикатори. Разработената за целите на настоящия доклад макроикономическа прогноза се основава на допускания относно развитието в средносрочен план по отношение на международните цени и външното търсене, както и по отношение на заложените икономически политики на правителството, очертани в доклада на Министерство на финансите към държавния бюджет за 2020 г. и неговата актуализация. Специално внимание е отделено за оценка на краткосрочните и средносрочните ефекти от борбата с пандемията върху икономическата динамика и основните макроикономически показатели. Макроикономическата прогноза на ИИИ при БАН е изготвена въз основа на макроикономическа информация, налична към 25 май 2020 г. Прогнозните международни цени и очакванията за външното търсене се основават на доклада на МВФ за световните икономически перспективи (World Economic Outlook) за април 2020 г. Другият голям набор от прогнозни данни, които се взимат предвид, са данните от средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г., с решение № 815 на Министерски съвет от 30 декември 2019 г. за одобряване на промени в актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. С включването на тези прогнози, отчитаме възможността на правителството директно да влияе върху размера на публичния дълг и бюджетните разходи, като предполагаме, че целта за бюджетния дефицит ще бъде постигната основно чрез корекция на капиталовите разходи.

Девета глава обобщава изводите и оценките за средносрочното развитие и формулира съответни препоръки в областта на макроикономическата политика.

ВТОРАТА ЧАСТ на доклада е посветена на темата на фокус: *Реформите в пенсионна система на България – съдържание, резултати, предизвикателства и решения.*

Политическите решения в областта на пенсионното осигуряване имат дълготраен икономически ефект поради факта, че всяка промяна в параметрите на пенсионния модел оказва влияние върху неговата финансова устойчивост не само в краткосрочен, но и в средносрочен и дългосрочен хоризонт. Затова въздействието на всяка законодателна инициатива трябва да се оценява не само и не толкова за съответната бюджетна година, а буквално за пълния жизнен цикъл на една възрастова група – от началото на трудовия живот (което е и начало на задължително включване в пенсионната система) до смъртта, дори след нея, защото има и наследствени пенсии. Изхождайки от тази особеност, в тази част на Годишния доклад на ИИИ при БАН реформите в пенсионната система през периода 1990-2019 г. се проследяват хронологично и се оценява тяхното въздействие в краткосрочен и средносрочен план върху два основни параметъра – **адекватността на пенсионните плащания и финансовата устойчивост на установения пенсионен модел.**

При опитите за решаване на проблемите и намирането на пътища за справяне с предизвикателствата пред българската пенсионна система в общественото пространство циркулират различни предложения, но не и цялостни стратегии. По-голямата част от предлаганите реформи могат да се квалифицират като продукт или на левия популизъм, или на изхабяващия се вече либерален прагматизъм. Представата на левите политици, подкрепяни от синдикатите, за реформи в пенсионния модел се изразява главно в промяна на параметрите на разходопокривния модел – приема се бавно нарастване на пенсионната възраст, въвеждане на схеми за предсрочно пенсиониране. При определянето на пенсиите и тяхното осъвременяване се предлагат силно преразпределителни модели. Много политици и част от синдикалните лидери не поддържат капиталовите схеми в пенсионния модел, или пренебрегват тяхната роля и с всички средства се стремят да ги дискредитират. Десните политически сили, подкрепяни от структури на работодателите, са за ограничаване на разходите за пенсии и са против нарастване на осигурителните вноски. Те считат, че участието на работниците във финансирането на осигурителната система трябва да нарасне на 50% и все по-голям дял от пенсиите трябва да се финансира от косвени данъци. Група либерални икономисти пък упорито повтарят, че разходопокривният тип пенсионни системи са изживели своето време, защото са навлезли в етапа на зрялост и придобиват черти на пирамидални структури. За тях капиталовите пенсионни схеми са единствена алтернатива на остарелия пенсионен модел от типа „Бисмарк“.

За избягването на риска от по-нататъшна ерозия на пенсионната система и възстановяването на доверието към нея трябва да се предприемат последователни политически мерки при спазване на следните основни правила: а) строго придържане към принципите на социалното осигуряване и тяхната реабилитация там, където те са нарушени; б) придържане към философията, законовата и институционална рамка на установения в България осигурителен

модел; в) разглеждане на трите стълба на пенсионния модел като части от едно цяло, без те да се противопоставят; г) съобразяване с европейските регламенти, директиви и препоръки, както и с всички международни актове в социалната сфера, по които България е страна; д) предвидимост и социална поносимост на предлаганите промени в краткосрочен и средносрочен план. Наред със спазването на тези водещи правила, политиките трябва така да се разположат във времето, че да не се стига до непоносим натиск върху публичните финанси и до висок бюджетен дефицит. За да се предпази осигурителният модел от политически решения, включително регресивни реформи, трябва в максимална степен да се въведат автоматични механизми за самокорекция и самозащита спрямо демографското стареене, инфлацията и други предизвикателства.

ЧАСТ ПЪРВА
ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И СРЕДНОСРОЧНИ
ОЧАКВАНИЯ

1. Икономическата среда през 2019 г. – оценка и краткосрочни перспективи

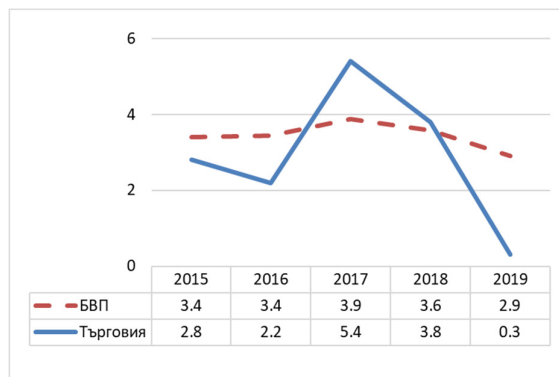
1.1. Вътрешната среда

През изминалата 2019 г. бяха проведени два избора – за европейски парламент и за местни органи на управление. Може да се каже, че и двата избора бяха спечелени от управляващата коалиция, която общо взето остана стабилна, въпреки напускането на една от съставляващите партии. Годината беше изпъстрена и с други знаменателни политически събития и известно пренареждане в политическата върхушка, но тези събития не повлияха на икономическото развитие. Основните макроикономически променливи запазиха установената от последните 4-5 години динамика.

1.2. Външната среда

Условията, в които се развиваше българската икономика през миналата година, не бяха особено благоприятни. За втора поредна година беше отчетен спад в икономическата активност както за целия свят, така и по отделни региони.

**Фигура 1. Динамика на световното производство и търговия
(% нарастване спрямо предходната година)**

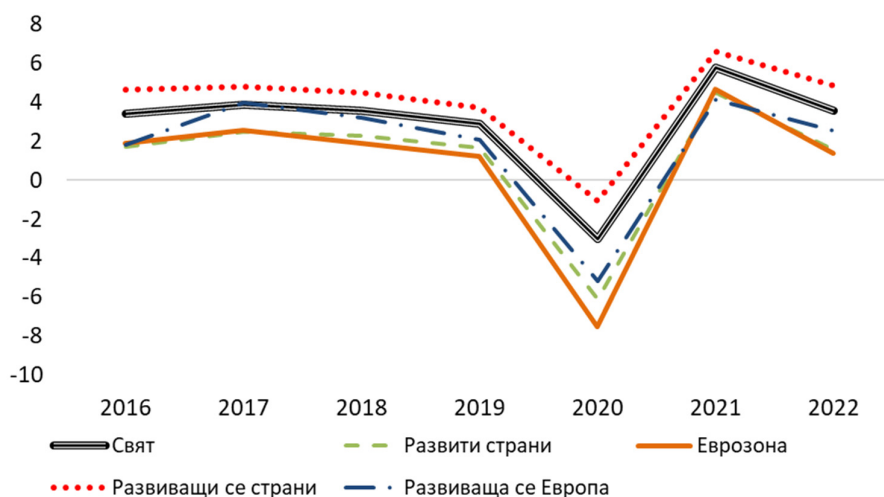


Източник: IMF, WEO April 2020.

През 2019 г. прирастът на реалния БВП в световен мащаб отбеляза спад до 2.9% – най-ниският темп от десетилетие насам. Забавянето може да се определи като широкообхватно – световната промишлена продукция отбеляза отчетлив спад в условия на нарастваща несигурност в световен план. Продължи изострянето на напрежението между световните икономически сили, което накара много фирми да се въздържат от инвестиции. Спадът в темповете на световната търговия беше още по-отчетлив. Негативните тенденции са предизвикани от едновременното действие на съвкупност от отрицателни фактори, най-важните от които са нарастване на протекционизма и увеличаваща се несигурност в търговията и глобалните вериги за доставки.

Здравната криза оказва силно влияние върху икономическата дейност. Като резултат от пандемията, МВФ прогнозира (Фигура 2) глобалната икономика да се свие рязко през 2020 г. (с около 3%), което е много по-лош резултат отколкото през глобалната финансова криза 2008-2009 г. Основният сценарий, с който МВФ работи към момента, предполага, че пандемията затихва през втората половина на 2020 г., което ще позволи бързо възстановяване и световната икономика се очаква да нарасне с 5.8% през 2021 г. В същото време се признава, че тази прогноза е съпроводена с изключителна несигурност. Икономическата криза зависи от фактори, които взаимодействат по начини, които са трудни за предвиждане, включително разпространение на заразата; интензивност и ефикасност на мерките за социално дистанциране; степен, в която са засегнати отделните сектори; обхват и дълбочина на прекъснатите доставки; промени в разходните стереотипи на населението, и други. Казано накратко, кризата е многопластова и се състои от здравен шок, вътрешни икономически сринове, намалено външно търсене, обръщане на капиталови потоци и сриг на цените на основни стокови групи.

Фигура 2. Динамика на глобалния БВП



Източник: МВФ.

Дори преди избухването на пандемията в началото на настоящата година прогнозите на основните международни финансови институции сочеха продължаващо влошаване на състоянието на глобалната икономика. Показателна е зимната прогноза на ЕК¹, в която бяха открити няколко негативни тенденции, **невключващи** последиците от борбата с COVID-19. Основните рискове и предизвикателства, които пряко или косвено засягат България, според последната **предкризисна** прогноза, са няколко:

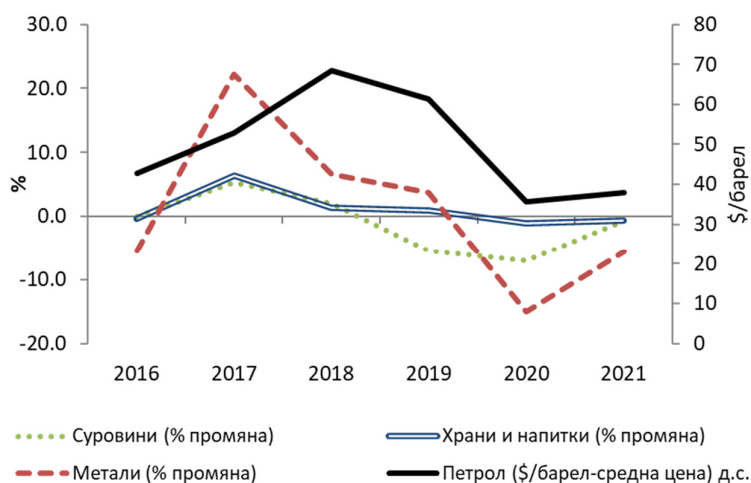
¹ European Commission, Winter 2020 Economic Forecast: Offsetting forces confirm subdued growth.

- Глобалният растеж остава нисък и за разлика от предходните прогнози не очаква съществено възстановяване през следващите две години.
- Продължаващата политическа несигурност около търговската политика на САЩ ще бъде основен краткосрочен фактор, забавящ промишленото производство и търсенето на инвестиционни стоки. Заедно с това, негативно ще въздействат редица структурни тенденции, включително надиганият се протекционизъм, създаващ заплахата за фрагментиране на световната икономика, демографските реалности и ниският ръст на производителността и *структурното забавяне в Китай*.
- Ефективността на макроикономическите стимули е под въпрос и забавянето може да се окаже по-дълбоко и за далеч по-продължителен период от очакваното.
- Негативният външен шок се пренася чрез забавяне на инвестиционната активност в големите икономики на еврозоната. Пренасянето на отрицателните въздействия върху силно интегрираните икономики в Централна и Източна Европа е неизбежно.
- Автомобилната индустрия в Европа е изправена пред средносрочни и дългосрочни структурни предизвикателства, които са достатъчно значими, за да влияят на общото промишлено производство.
- Не може да не прави впечатление силно песимистичният тон на прогнозата. В други документи, дори при наличието на ясно изразени негативни тенденции, се правят общо взето по-оптимистични прогнози, особено в средносрочен план. Този път това липсва. Липсват и препратките към последната глобална финансова криза, с която често се обясняваха наблюдаваните слабости в различните сектори. Има всички основания да се твърди, че светът беше пред рецесия дори без появата на коронавируса.

Спад в цените на основни стокови групи

Бързото влошаване на глобалните икономически перспективи се отрази неблагоприятно върху цените на основни стокови групи. Според пролетната прогноза на МВФ (IMF, 2020), от средата на януари до края на март цените на основните метали са паднали с около 15%, цените на природния газ са намалели с 38%, а на суровия петрол – с около 65% (спад от около 40 долара за барел). Нещо повече, фючърските пазари показват, че цените на петрола ще останат под 45 долара за барел през следващите 2-3 години, което е с около 25% по-ниска цена от средната през 2019 г.

Фигура 3. Динамика на цените на основни стокови групи

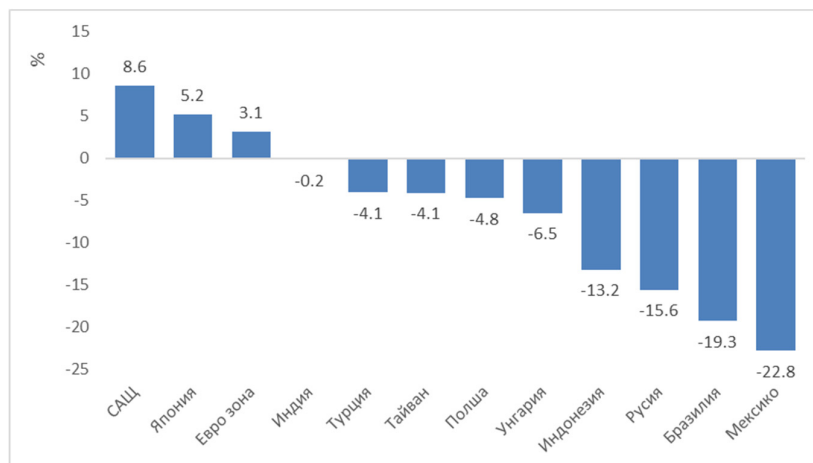


Източник: МВФ.

По-строги финансови условия

От средата на февруари се забелязва трайно влошаване на финансовите условия, като до голяма степен това е свързано с падането на цените на основните суровини. Признаци за недостиг на ликвидност в щатски долари се появиха на фона на общото бягство към сигурност, изразяващо се в натрупване на високоликвидни активи и разпродажба на активи от по-нисък клас.

Фигура 4. Динамика на реалния ефективен курс – април 2020 г. към декември 2019 г.



Източник: IMF, WEO, April 2020.

Промените във валутните курсове като цяло отразяват промените в настроението към риска. Валутите на икономиките, характеризиращи се с висок дял на износа и гъвкави валутни курсове сред нововъзникващите пазари, се обезцениха рязко от началото на годината, докато реално ефективният курс на щатския долар поскъпна с над 8%, йената – с около 5%, и еврото – с около 3% (Фигура 4). В тези условия няколко централни банки, сред които и БНБ, активираха двустранни суапови линии за подобряване на достъпа до международна ликвидност. Независимо от предприетите мерки, едва ли има съмнение, че повсеместното затягане на финансовите условия ще намали икономическата активност в краткосрочен план и допълнително ще допринесе към преките негативни макроикономически ефекти.

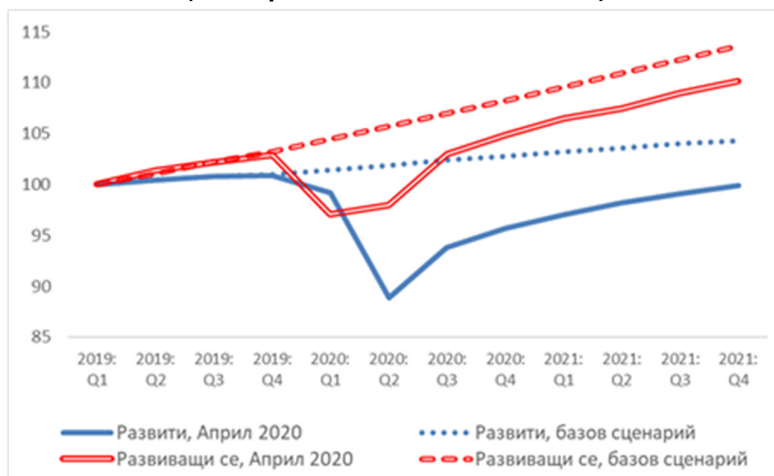
1.3. Рискове пред глобалната икономика

Несигурно възстановяване

Възстановяването през следващата година е до голяма степен в зависимост от евентуалното затихване на пандемията през втората половина на 2020 г., което да позволява постепенно отпадане на ограничителните мерки и възстановяване на доверието на потребителите и инвеститорите. За тази цел бяха предприети пакети от икономически действия, фокусирани върху максимално приспособяване на здравните изисквания към икономическата активност и финансовата система.

Независимо от предприетите мерки обаче, както показва (Фигура 5), нивото на БВП в края на 2021 г. както в развитите, така и в развиващите се страни, ще остане значително под очакваните стойности преди избухването на пандемията.

**Фигура 5. Тримесечни темпове на глобалния БВП
(I-во тримесечие на 2019 г. = 100)**



Източник: IMF, WEO April 2020.

Ще се завърне ли инфлацията?

Стандартният подход към оценката на инфлационния потенциал е да се разгледа състоянието на пазара на труда, очакванията за инфлацията и шоковете върху основни стокови групи, като цените на енергийните ресурси и храните. В зависимост от особеностите на провежданата икономическа политика, към горната рамка може да се добавят и конкретни елементи от паричната и/или фискалната политика. През последните три десетилетия този подход се справяше, ако не отлично, то поне доста добре, и като правило нямаше големи отклонения между прогнозираната и реализирана инфлация. Ако приложим този подход към настоящата ситуация, заключенията ще водят до извода, че правителствата ще трябва да се борят по-скоро с дефлационен натиск, отколкото с инфлационен. Основанията за това са доста категорични – безработицата е висока и нараства, и дори след отмяната на рестриктивните мерки ще са нужни вероятно години до свеждането ѝ до предкризисните нива. В такива условия е немислимо да се очаква проинфлационен натиск от страна на заплащането на труда. Цените на енергоносителите през последните месеци буквално се сриват, тези на основните хранителни стоки засега остават стабилни, или с минимални нараствания, а общият ценови индекс² през март и април е с тенденция към намаляване.

На това може да се опонира от гледна точка на фискалните стимули по различни програми, които увеличават ликвидността във финансовата система. Въсъщност, поне на този етап, тези средства по никакъв начин не водят до увеличено търсене. Това е така, защото в по-голямата си част те само заместват, а не добавят доход. Освен това, една част от тези средства на практика се спестява поради добре известния ефект на съзнателно ограничаване на потреблението в кризисни времена, за което свидетелства паричната статистика през последните два месеца. Разбира се, може да се предположи и сценарий, при който след края на ограниченията търсенето и съответно потреблението рязко се увеличават. Ако предлагането не е в състояние бързо да отговори на засиленото търсене (това до голяма степен ще зависи от нивото на запасите от нереализирана продукция), със сигурност ще има по-висока инфлация. Трудно е да се отговори в момента на въпроса доколко продължителен и устойчив ще е такъв процес, но по-вероятно е това да е само краткотраен ефект. Поглеждайки по-напред, едва ли има основания да се очаква силен инфлационен натиск. Към този извод ни навежда и натрупаният опит, особено от последната глобална финансова криза, която показва, че т.нар. предпазно спестяване („бели пари за черни дни“) е доста разпространено и устойчиво поведение, водещо до трайно потискане на потребителското търсене. Само да припомним, че на икономиката бяха нужни повече от 5 години, за да се отърси от последиците от последната криза и да възстанови потреблението. От тази гледна точка (и използвайки традиционния аналитичен подход), няма причини да се мисли, че сега ще е по-различно, което

² Трябва да се признае, че в краткосрочен план ще има сериозен проблем с измерването на инфлацията. От една страна, това е свързано със затварянето на много търговски обекти, но по-сериозната причина е промяната на поведението на хората и отказът (или невъзможността) от потребление на голям обем стоки и услуги. Това води до големи промени в теглата на отделните стокови групи и до несъпоставимост с предходни периоди.

означава, че в краткосрочен и средносрочен план инфлацията, доколкото въобще я има, ще остане ниска.

Колкото и логично да изглежда всичко казано дотук, не трябва да се подценява уникалността на ситуацията. Няма никаква гаранция, че традиционният анализ е приложим в сегашните условия. Няколко са факторите³, които трябва да се вземат предвид в новата ситуация:

- *Бързо нарастване на публичния дълг.* В глобален аспект, задлъжнялостта продължава да е сериозен икономически проблем, присъщ на голяма част от развитите икономики. Не е невъзможно да си представим сценарий, при който провежданата фискална политика води до големи дефицити, които в крайна сметка се монетизират.
- *Бързо нарастване на естествения⁴ лихвен процент.* Това може да се случи както при реализиране на първия фактор⁵, така и при нарастване на инвестиционното търсене и/или намаляване на спестяванията.
- *Фискална доминация.* При реализация на втория фактор, икономическата логика изисква пропорционално покачване и на краткосрочните лихвени проценти, които по правило се определят от централните банки. Предвид високата задлъжнялост обаче, правителствата ще оказват всевъзможен натиск върху централните банки да държат ниски лихвените проценти. В противен случай може да се стигне дори до затруднения с обслужването на дълга. Разминаването между естествения и краткосрочния (т.нар. policy rate) лихвен процент със сигурност ще доведе до прегряване на икономиката и съответно до инфлация.

От всичко това следва, че възможността за по-значимо покачване на инфлационния потенциал не е изключена, но на този етап изглежда малко вероятна. Към това насочва и наблюдението на кривата на доходност на индексирани инфлационни облигации. Инвеститорите очевидно не очакват увеличение на естествения лихвен процент, а кривата на доходност за индексите, индексирани с инфлацията, е отрицателна в цялата падежна структура.

Анализът обаче е валиден само в краткосрочна перспектива. Ако в непосредствено бъдеще почти няма съмнение, че инфлацията ще остане под контрол, неизвестността рязко се увеличава с разширяване на хоризонта на прогнозата. В някои публикации (Miles & Scott, April 4, 2020) и (Baldwin, di Mauro, 2020) се търси аналогия със следвоенните периоди и се твърди, че нарастването на инфлацията е неизбежно. Други публикации (Blanchard, 2020) твърдят, че няма основания за притеснения, поне не в краткосрочен план.

³ Анализът тук е базиран на изводите в Blanchard, 2020.

⁴ Под естествен (неутрален) лихвен процент се разбира лихвеният процент, при който икономиката функционира на потенциалното си ниво.

⁵ Според изследването на Blanchard (2020), нарастване на публичния дълг с 1 пр.п. води до нарастване на естествения лихвен процент между 2 и 4 базисни точки.

Предупреждения за нарастване на инфлационния натиск бяха изказани от много икономисти по време на ГФК, и особено във връзка със стартирането на програмата за „количествени облекчения“ (QE – quantitative easing). Тези страхове не се оправдаха и логично възниква въпросът трябва ли да се страхуваме сега отново? Goodhart & Pradhan (2020) считат, че сегашните страхове са оправдани поради следните причини:

- Първо, QE бяха осъществени по начин, който в крайна сметка ограничи вливането на ликвидност само до рязко нарастване на резервните пари, тъй като банките не съумяха да продължат монетарния импулс до крайните потребители. Свръхрезервите на търговските банки се увеличиха неимоверно, паричният мултипликатор се сви и на практика нямаше съществена промяна в паричното предлагане. Мерките сега, особено фискалните, представляват пряко нарастване на паричното предлагане.
- Второ, скоростта, с която световната икономика би могла да се възстанови – колкото по-силно и по-бързо е възстановяването, толкова повече ликвидните инжекции ще бъдат проциклични, съответно проинфлационни.
- Трето, ролята на Китай в световната икономика досега можеше да се характеризира като „износ на дефлация“. След кризата тази роля ще се промени към неутрална в краткосрочен план и все по-инфлационна в бъдеще.
- Четвърто, през последните 2-3 десетилетия инфлацията беше ниска, защото нямаше силен натиск от страна на профсъюзите и работещите за увеличение на заплатите. Данните показват, че реалните заплати през последните 30 години в развитите страни останаха по-скоро стабилни. За това съдействаше огромният шок върху предлагането на труд в процеса на глобализация, който през последните години беше подсилен от миграционната вълна и склонността на новопристигналите работници да предлагат труда си на много по-ниски цени. На това вероятно ще бъде сложен край в близко бъдеще. Протичащите процеси в много от развитите страни дават основания да се заключи, че засилващата роля на националистическите и популистките движения ще се отрази и върху профсъюзната активност.
- Пето, справянето с проблема с безработицата има колкото икономически, толкова и политически характер. В случай на устойчиво нарастване на безработицата, правителствата ще бъдат принудени да прибегнат за пореден път до дълговото финансиране, което със сигурност ще има и инфлационни ефекти.

Тези съждения ни позволяват да заключим, че в краткосрочен план инфлацията ще бъде ниска (не е изключено дори да има периоди на дефлация), но в средносрочен и по-дългосрочен план вероятността от съществено ускоряване на инфлацията е висока.

2. Икономическите последици от борбата с COVID-19

2.1. Какво се случва в момента?

Ситуацията в момента е такава, че всеки икономически анализ по принуда трябва да е съобразен с развитието на пандемията и с предприетите мерки за нейното овладяване. Една от отличителните черти на пандемията COVID-19 и политиките, предприети за контролиране на нейното разпространение, е че тя съдържа много от характеристиките на шок върху предлагането. Както добре е аргументирано от Guerrieri, Lorenzoni, Straub, Werning (2020), когато шокът от предлагането е асиметричен по отношение на различните сектори на икономиката, това предизвиква свиване на търсенето, дори по-голямо от първоначалния шок, което в крайна сметка води до дефлационен натиск. Това се дължи както на взаимното допълване между секторите, така и на факта, че преобладаващата част от работниците в най-силно засегнатите сектори нямат застраховки срещу такъв риск.

Пандемията COVID-19 и предприетите мерки за социално дистанциране имат огромни икономически ефекти. Една част от тях са видими и непосредствени (нарастване на безработицата, срив на продажбите, нарушени транспортни доставки, колапс на туризма), но има и ефекти, които ще се проявят по-късно и вероятно ще бъдат по-продължителни (нарастване на задлъжнялостта, намалени инвестиции, спад в производителността). Правителствата и централните банки по света показват ясни намерения да правят всичко възможно тези ефекти да се смекчат. Непосредствената грижа на икономическата политика е да защити поминъка на хората, работещи в сектори, непосредствено засегнати от политиките за блокиране. Принципен въпрос обаче е под каква форма да бъде подкрепата. Дали да е насочена към максимално запазване на обемите на производство и заетост? Дали да е насочена към насърчаване на т.нар. „ефективно търсене“ (по Кейнс)? Дали политиката трябва да се съсредоточи изцяло върху предоставяне на форми на социално осигуряване с фокус върху най-нуждаещите се? Експресните анализи на предприетите мерки⁶ показват, че в различните страни мерките са доста разнообразни, но като че ли се дава предимство на мерките, целящи подкрепа на търсенето. С други думи, предполага се, че шокът е преди всичко върху търсенето. Доколко оправдан е такъв подход?

Има всички основания да се предположи, че настоящият шок, причинен от коронавируса, е шок върху предлагането, но със специфични особености. Основната идея, изложена от Rowe (2020), е, че временното намаление на производството със 100% в 50% от секторите (това, което прави коронавируса) е много различно от намалението на производството с 50% в 100% от секторите (това, което интуицията ни подсказва при изграждането на макро модели). В първия случай лесно може да се достигне до недостатъчно търсене в засегнатите сектори, а във втория ще имаме увеличено търсене във всички сектори. От тази

⁶ IMF COVID-19 Policy Tracker, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

гледна точка, съвсем реално изглежда предположението, че в случая сме изправени пред т.нар. „кейнсиански шок върху предлагането“. Той се характеризира с това, че последващият ефект върху търсенето може да е посилен от първоначалния шок върху предлагането, дължащ се на несъвършените пазари. В тези случаи стандартният фискален стимул може да бъде по-малко ефективен от обикновено, защото фискалният мултипликатор намалява. Това е така, защото правителствените разходи могат да повишат доходите само в незасегнатите сектори на икономиката, а не и в силно засегнатите, където в най-добрия случай могат да запазят само част от доходите. Паричната политика, ако не е ограничена от нулевата долна граница (което всъщност се наблюдава в почти всички развити икономики), може да има по-добри резултати, ако е насочена към предотвратяване на фалити на компаниите поради ликвидни затруднения. В този смисъл, оптималната политика е социално дистанциране и широка социална програма, изпълняваща функциите на застрахователни плащания към най-засегнатите сектори на икономиката.

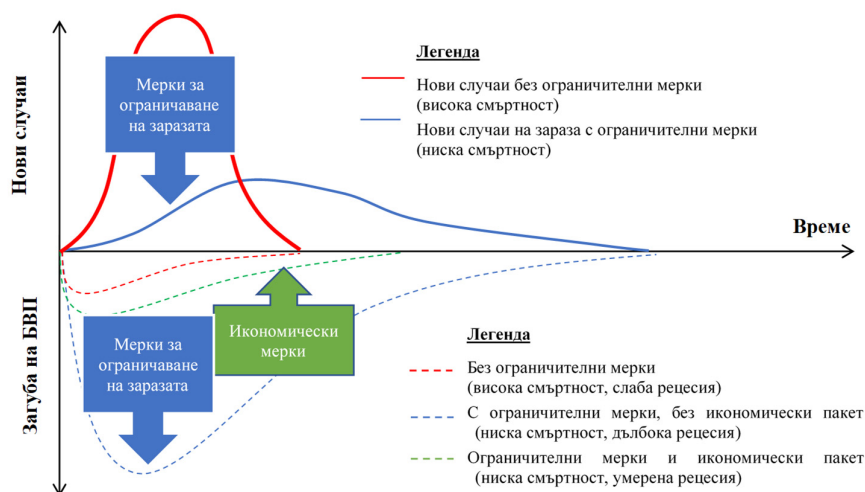
2.2. Социално-икономическа същност на проблема с COVID-19

Засега единствените мерки по овладяване на COVID-19 се свързват с т.нар. „социална изолация“, изразяваща се в сериозни ограничения в ежедневието на хората. Ограниченията водят дотам, че се заразяват много по-малко хора, което предотвратява непосилен натиск върху здравната система. От епидемиологична гледна точка, при липсата на ваксина, е необходимо голяма част от населението да придобие имунитет, за да може епидемията да се овладее трайно. Алтернативата е да се търси някаква цикличност в строгостта на ограниченията, като се редуват цикли на затягане и разхлабване на мерките до постигане на обществен имунитет (Фигура 6). На този етап няма достатъчно информация колко дълго могат да продължат тези цикли.

В сферата на икономиката това изисква затваряне на редица производствени предприятия, магазини, хотели, ресторанти и т.н., което неизбежно води до задълбочаваща се икономическа криза. Нещо повече, колкото по-продължителни и рестриктивни са ограничителните мерки, толкова по-продължителна и дълбока ще е стопанската рецесия. Фигура 7 дава нагледна представа за протичащите в момента процеси.

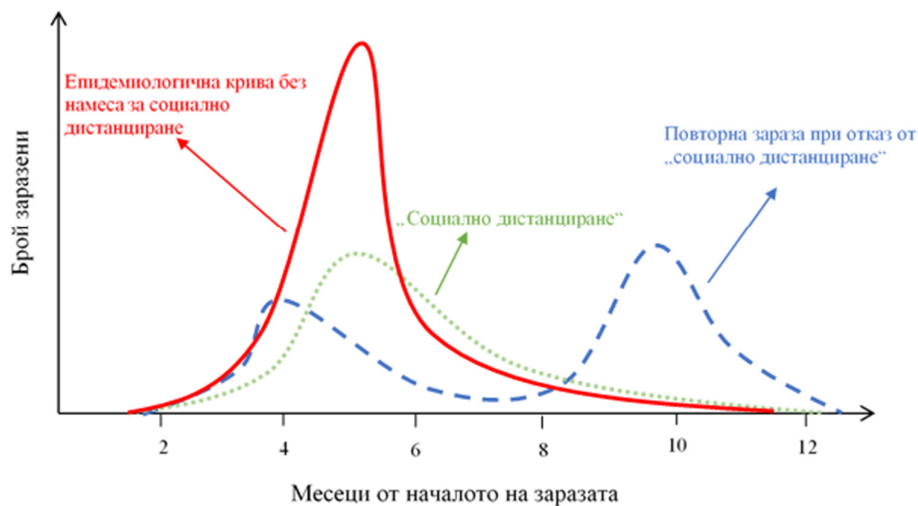
Очевидно е, че управляващите са изправени пред тежката дилема да избират между „здрavo население“ и „здрава икономика“. Доколкото запазването на максимален брой човешки живот е безспорен приоритет, въпросът на практика се свежда до размера, структурата и продължителността на прилагане на адекватни икономически и социални мерки с оглед минимизиране на икономическите щети, при положение, че е направено всичко възможно за максимално съхраняване на населението.

Фигура 6. Разпространение на заразата и ефекти върху икономическата активност



Източник: Baldwin, 2020.

Фигура 7. Възможни модели за реакция



Уникалното в настоящата ситуация е, че в **основата на задаващата се рецесия стои уязвимостта на човешкия фактор**. От тази гледна точка, може да се направи предположение, че що се отнася до съвкупното предлагане, секторите в икономиката, където живеят труд е доминиращ и се оказват услуги, които изискват масов едновременен пряк контакт между обслужваща и обслужвана страна, вкл. в транснационален аспект, се оказват по-силно засегнати (например национален и международен туризъм, транспорт, търговия, части от здравеопазването, култура и изкуство, спорт). Секторите с висока степен на автоматизация, роботизация и цифровизация, имат капацитета да бъдат по-слабо засегнати от тази гледна точка, но пък при редица от тях активността е уязвима от прекъсване на съответната производствено-технологична верига (например в областта на автоиндустрията).

Други сектори могат бързо да се пренастроят и не би трябвало да усетят натиск от гледна точка на предлагането (част от услугите, администрацията и управлението, образованието). Има обаче дейности и производства, които ще извлекат ползи (фармация, някои сектори от хранителната промишленост, производството и търговията със стоки от първа необходимост, производството на предпазни облекла и защитни средства). Всичко това обаче се отнася само до предлагането, при това само до първия етап от рецесията. Голяма част от предстоящите проблеми ще бъдат свързани не само с предлагането, а и с търсенето. Механизмът е пределно ясен – по-значително съкращаване на работна ръка от най-заstraшените сектори ще доведе до трайно потискане на съвкупното търсене с вероятен вторичен ефект върху предлагането и последващ натиск за ново съкращаване на още по-голям дял от работната сила. По този начин първичните ефекти от намаленото търсене се възпроизвеждат и усилват в процеса на предлагането, като допълнителен утежняващ фактор в случая е отвореността на българската икономика. Без адекватна намеса както на държавата, така и на работодателите и синдикалните организации, се получава „омагьосан кръг“, излизането от който става толкова по-трудно, колкото по-дълго се отлагат мерките, а рецесията може бързо да прерасне в депресия.

3. Реален сектор

3.1. Динамика на БВП

Фактите

- БВП за 2019 г. нараства в реално изражение с 3.4% спрямо 2018 г. и достига номинален стойностен обем от 118.7 млрд. лв.
- Преизчислен в евро, БВП е 60.7 млрд. евро, като на глава от населението се падат 8678 евро (7829 през 2018 г.), представляващ около 27% от средния за страните от ЕС-27.⁷
- Брутната добавена стойност възлиза на 102.3 млрд. лв., като реалният стойностен обем на показателя е с 3% по-висок в сравнение с този, достигнат през 2018 г.
- Индустриалният сектор създава 25.9% от добавената стойност на икономиката, което представлява увеличение от 0.1 пр.п. спрямо 2018 г. Секторът на услугите създава 70.4%, а аграрният сектор – 3.7% от добавената стойност, при съответно 70.3 и 3.9% през 2018 г.

Анализът

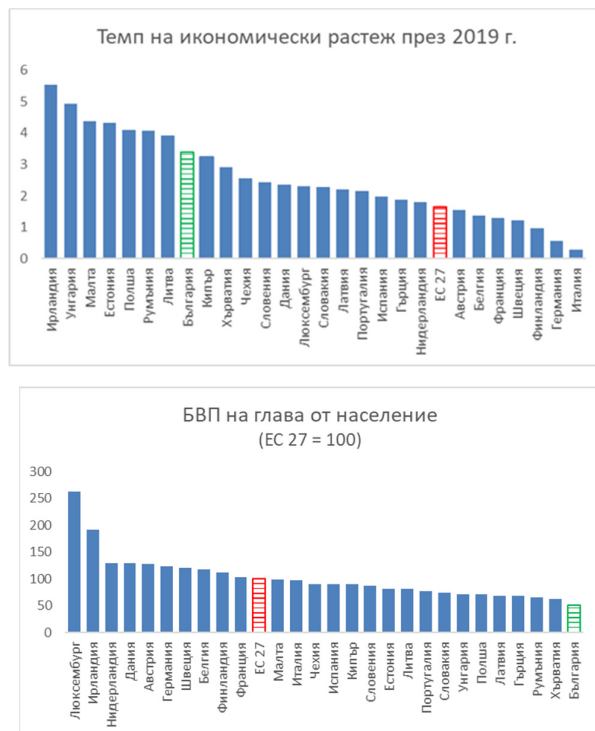
Според предварителните данни на НСИ, темпът на икономически растеж на БВП леко се ускорява от 3.1% през 2018 г. на 3.4% през 2019 г. Растежът остава над средния за страните от ЕС (Фигура 8) и е общо взето съпоставим с темповете, реализирани от новите страни-членки. Независимо от общо взето положителните икономически перспективи, запазването на настоящите темпове на икономически растеж означава, че сближаването със средния доход на глава от населението в ЕС остава далеч в бъдещето (Фигура 9).

Увеличенията на заплатите и подобренията очаквания на домакинствата оказват положително въздействие върху частното потребление – потреблението на домакинствата се увеличава с 5.8%, подкрепено от продължаващо нарастване на доходите, увеличение на заетостта и повишение на доверието на потребителите (Фигура 10). Ръстът на потреблението в публичния сектор също е по-силен, отколкото през предходните години, отразявайки главно нарастването на разходите за персонал и издръжка. Инвестициите обаче се забавят – брутообразуването в основен капитал нараства с 2.2%, докато растежът през 2018 г. е 5.4%. Нетният износ, който допреди няколко години беше основен двигател на растежа, вече е с отрицателен принос към общия растеж. Това се дължи както на забавянето на растежа на износа, така и на по-силното вътрешно търсене, отразило се върху обемите на вноса, в т.ч. на потребителски стоки.

⁷ Ако се използва методологията ППС (паритет на покупателната способност), БВП на глава от населението през 2019 г. е около 16 600 евро, което е малко повече от 52% от средния за ЕС-27.

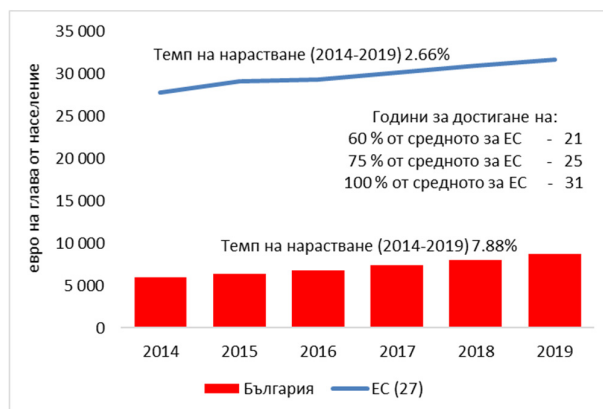
Затвърди се тенденцията от последните години на заличаване на разрыва между фактическия и потенциалния БВП.

Фигура 8. Икономически растеж и БВП на глава от населението



Източник: НСИ, Евростат.

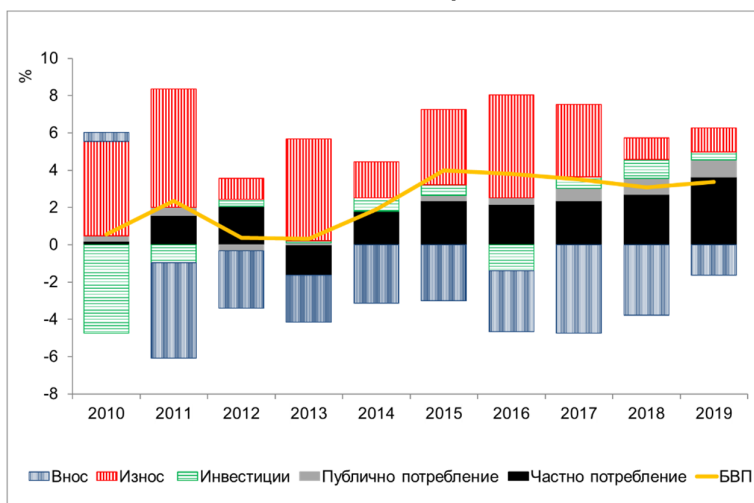
Фигура 9. Конвергенция на БВП на глава от население





Източник: НСИ, Евростат.

Фигура 10. Приноси на компонентите на крайното използване към икономическия растеж



Източник: НСИ.

Въпреки относително добрите резултати през 2019 г., икономическият растеж все още не може да се определи като приобщаващ и няма осезаемо въздействие върху намаляване на бедността и икономическите и социални неравенства. Равнищата на бедност и неравенство на доходите са най-високите в ЕС.

По икономически сектори растежът през 2019 г. може да се определи като по-устойчив спрямо предходната година (Фигура 11), доколкото с най-висок принос е сектор промишленост. В същото време е разочароващо, че структуроопределящи сектори, като търговия, транспорт и хотелиерство, и информация и далекосъобщения, намаляват приноса си в общия растеж.

Фигура 11. Приноси към икономическия растеж по икономически сектори (пр.п.)

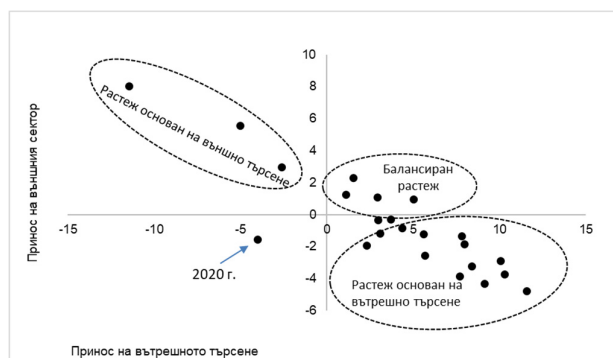


Източник: НСИ, автори изчисления.

3.2. Вътрешни и външни фактори на растеж

Данните от 2000 г. насам недвусмислено показват, че вътрешното потребление все по-ясно се откроява като основен фактор на растежа (Фигура 12). В последните няколко години това се дължи до голяма степен на нарастващото доверие както на потребителите, така и на производителите. В същата насока действат и няколко добри туристически сезона и общо взето благоприятната финансова среда.

Фигура 12. Приноси на вътрешното търсене и външния сектор към икономическия растеж (2000-2020 г.)



Източник: НСИ, авторови изчисления.

Оформящата се тенденция на превес на вътрешните фактори на растежа не може да се оцени еднозначно. Като малка и отворена икономика, България е силно зависима от външния сектор, който традиционно се разглежда като основен двигател на икономическия растеж. Това нееднократно е било заявявано както в редица правителствени програми, така и в различни научни публикации, в т.ч. в предишни издания на Годишния доклад на ИИИ при БАН. Многобройни са изследванията, намиращи висока корелация между нарастването на износа и икономическия растеж. Съгласно основните теоретични постулати, предимствата на експортно-ориентирани модели на растеж се дължат на следните причини:

- Вътрешните разходи за осигуряване на единица чужда валута са по-ниски от разходите за спестяването на същата единица.
- Преодоляване на ограниченията, свързани с икономията от мащаба.
- Излагането на местните производители на външна конкуренция води (в общия случай) до нарастване на ефективността и намаляване на разходите.
- Емпирично доказано е значителното увеличаване на ПЧИ в икономики с експортна ориентация.
- Емпирични доказателства съществуват и по отношение на възможностите за създаване на работни места, които са по-високи при по-високи обеми на износ.

В същото време, моделите на растеж, приоритизиращи експорта, имат и сериозни недостатъци, най-важните сред тях са:

- Зависимост от външното търсене на външнотърговските партньори и нарастване на волатилността на темповете на растеж.
- Забавяне на темповете на развитие на вътрешния пазар.
- Ожесточаване на конкуренцията между развиващите се страни и поява на стремеж за „изтласкване от пазара“ (export displacement) на конкурентите,

ведещо в крайна сметка до влошаване на условията на търговия за всички износители.

- Задълбочаване на глобалните дисбаланси и отрицателно влияние върху финансовата стабилност.
- Колкото повече страни прилагат този модел, толкова по-ниска е ефективността му поради ограниченията на глобалното търсене.

Именно поради тези недостатъци, през последните години набират сили аргументите в полза на твърдението, че експортно-ориентираният растеж са изчерпани и трябва да се заменят с модели, основаващи се на развитието на вътрешното търсене. Един от основните аргументи е, че излизането на Китай на международните пазари съществено е променило „правилата на играта“. Причините за това се коренят в йерархичната структура на този тип модели, предполагаща заместване на старите играчи с нови, които предлагат по-ниски разходи на единица продукция. Предлагането на евтина, непретенциозна и относително добре подготвена работна ръка в Китай е на практика неограничено, което поставя останалите развиващи се страни (както в региона, така и глобално) в неравностойно положение. Вече има редица примери, предимно в областта на леката индустрия и по-специално трикотажните изделия, доказващи хипотезата за наличие на export displacement (Palley, 2000).

Въпреки наличието на недостатъци на експортно-ориентирания растеж, няма съмнение, че развиващите се страни (поне на даден етап от развитието си) не могат без развитие на отрасли за износ, доколкото те осигуряват необходимата валута. Въпросът е в какъв контекст се разглежда стимулирането на износа. От тази гледна точка, международната търговия трябва да е подчинена на идеята за икономическо развитие, а не да се търсят сравнителни предимства в различни дейности и отрасли на всяка цена, тъй като това често води до отрицателни ефекти в по-дългосрочен план. От своя страна, за да бъдат успешни, моделите, основаващи се на вътрешното търсене, трябва да се изграждат при спазване на следните принципи:

- оптимизиране на разпределението на доходите в икономиката;
- добро управление (компетентно и некорумпирано);
- финансова стабилност;
- осигуряване на разумно и поносимо външно финансиране.

Тези принципи ясно очертават границите на приложимост на моделите, основаващи се на развитие на вътрешното потребление, като налагат значително по-високи стандарти. Т.е. става въпрос не само за желанието и за избор, а и за възможности. Едва ли е случаен фактът, че преобладаващата част от високоразвитите индустриални страни разчитат много повече на вътрешните фактори за икономически растеж, отколкото на външното търсене.

Изясняването на теоретичните концепции относно възможните типове икономически растеж и ограниченията, които те налагат, са важни от гледна точка

на формирането на конкретна икономическа политика. Въпросът е може ли България на настоящия етап да генерира достатъчно висок растеж, основан на вътрешни фактори, така че да няма нужда да се разчита на капризите на външните пазари? Нещо повече, евентуален положителен отговор на този въпрос изисква отговор и на още един въпрос – каква трябва да е ролята на правителството в провеждането на такава политика?

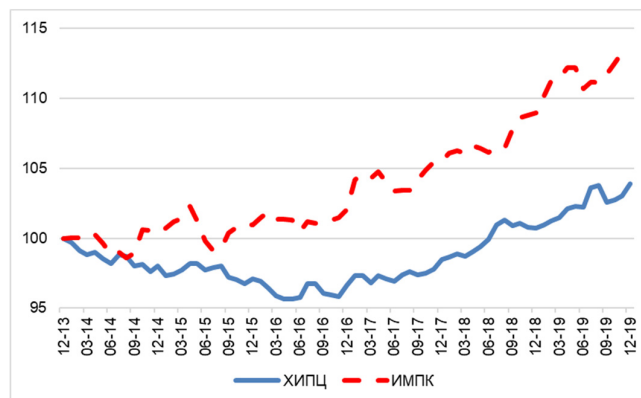
Колкото и убедително да звучат аргументите на противниците на експортно-ориентирания растеж, горчивата истина е, че нивото на доходите в България продължава да бъде ниско. Ограниченията, наложени от паричния съвет, и невъзможността (поне в краткосрочен план) за провеждане на експанзионистична фискална политика, са допълнителни фактори в подкрепа на извода, че в обозримо бъдеще България трябва да разчита преди всичко на износа, за да може да осигури икономически растеж, основан на икономия от мащаба. От гледна точка на ограниченията, налагани от платежния баланс, посланието е ясно – ускоряването на икономическия растеж е възможно само при увеличаване на привлекателността на българския износ и/или намаляване на еластичността на вноса (в най-добрия случай комбинация от двете). В противен случай, т.е. ако производственият капацитет нараства по-бързо от вътрешното търсене (поради ограниченията, наложени от платежния баланс), безработицата ще нарасне, което допълнително ще свие потреблението. С други думи, не става въпрос само за осигуряване на икономически растеж чрез повече износ, а чрез износ на „правилните“ стоки и услуги, т.е. тези, за които търсенето е еластично. Казано накратко, оформящата се тенденция към превес на вътрешните фактори може да се определи по-скоро като неблагоприятна. По-високи темпове на растеж, осигуряващи т.нар. догонващо развитие, са възможни само при условие, че приносът на външния сектор към темповете на икономически растеж са положителни и превъзхождат тези по вътрешното търсене.

3.3. Инфлационна динамика

За трета поредна година инфлацията (измерена чрез хармонизирания индекс) се ускори и в края на 2019 г. достигна 3.1% (2.3% през предходната година). За разлика от предходни години, ценовата динамика е по-равномерна и има само един месец (септември), през който цените отбелязаха спад.

След три поредни години на дефлация, потребителските цени започват да нарастват през 2017 г., като тенденцията се запазва и през изминалата година, като по-осезателно е нарастването на цените от т.нар. „малка потребителска кошница“, към която населението е по-чувствително (Фигура 13). Основни движещи фактори за инфлационната динамика са цените на хранителните продукти (нарастване с 6.5%), особено силно изразени при месо и месни продукти (нарастване с 16.3%) и плодове (нарастване с 11.4%). Ценовата динамика при хранителните стоки може да се обясни с недобрата реколта през 2018 г. и разпространението на африканската чума по свинете, която се появи през април 2019 г.

Фигура 13. Инфлационни индекси – ХИПЦ и ИМПК⁸, декември 2013 г. = 100



Източник: НСИ.

Динамиката на цените на **услугите** е повлияна от по-високите цени на енергоресурсите, както и от нарасналото търсене, особено силно изразено по отношение на хотелиерските услуги и общественото хранене, където инфлацията достига 5.2% в края на годината.

Въпреки нарастващият инфлационен натиск, анализът показва, че на този етап няма основания за притеснения. Базисната инфлация нараства, но остава ниска. Нещо повече, тя е ниска и в сравнение с всички нови страни-членки на ЕС. Завишените стойности през предходната година се свързват както с нарасналото вътрешно търсене, така и с положителната динамика на голяма част от вносните стоки. Няма сериозни основания за търсене на пряка и силна връзка между нарастването на средната работна заплата и ценовата динамика. Последното по-скоро отразява затварящия се разрыв (output gap) между потенциалния и реалния БВП. Към този извод сочат и други макроикономически индикатори, като нарастваща заетост, увеличено натоварване на производствените мощности, както и резултатите от бизнес наблюденията, сочещи оформящ се недостиг на работна ръка.

По отношение на бъдещите очаквания, има основания да се заключи, че тенденцията на нарастване на потребителските цени ще бъде прекъсната през настоящата година, но ще се възстанови в средносрочен период. Тези изводи се налагат преди всичко от гледна точка на очаквания спад в икономическата активност, породен от епидемиологичната обстановка, както и предвид текущата динамика и очакванията за международните цени на суровините.

⁸ Хармонизиран индекс на потребителските цени (ХИПЦ) и Индекс на малката потребителска кошница (ИМПК).

4. Фискална политика

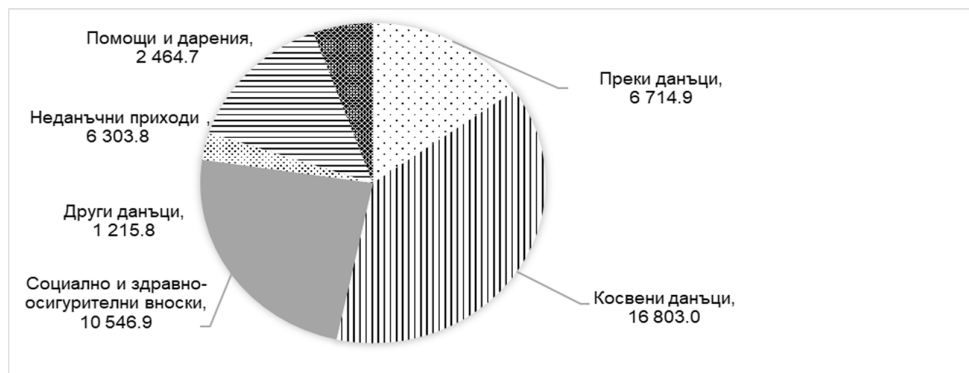
4.1. Бюджетни приходи и данъчна политика

В резултат от възходящата икономическа динамика през 2019 г., **бюджетните приходи и помощи** продължиха тенденцията на нарастване и възлязоха на 37.1% от БВП.⁹ Данъчните приходи нараснаха през годината с 9.4%, при запазване на тенденцията от последните години за доближаване до 30% от БВП. Неданъчните приходи се повишиха с 19% и възлязоха на 5.3% от БВП, което основно се дължи на високите приходи от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ през първото полугодие на годината и събраните такси за използване на републиканската пътна мрежа. Забавеното усвояване на средствата по европейските фондове и програми от последния програмен период доведе до по-нисък темп на растеж на постъпленията от помощи в държавния бюджет, които все пак на годишна база се повишиха с 351.7 млн. лв. и възлязоха на 2.1% от БВП. Приходите от предприятията, включени в сектор „Държавно управление“, също отбелязват растеж през 2019 г., като с най-голям принос се отличават Фондът за гарантиране на влоговете в банките и Държавната консолидационна компания.

С най-съществен прираст от данъчните приходи през 2019 г. са социално и здравноосигурителните вноски (11.5%) (Фигура 14). Това се дължи на увеличаването на минималната работна заплата през годината и последващото нарастване на минималните осигурителни прагове и минималните осигурителни доходи на самоосигуряващите се лица, както и предвид актуализацията на работните заплати в бюджетния сектор. **Постъпленията от ДДС отбелязват годишен растеж от 10.2%, като регистрират рекорден прираст** от 1.022 млрд. лв. на годишна база вследствие на нарастващото с 8.6% индивидуално потребление, което е най-високата стойност след 2008 г. като темпове на изменение. В структурата на данъчните приходи посочените два компонента – социално и здравноосигурителни вноски и приходи от ДДС – продължават да запазват доминиращия си дял и формират общо 61.3% от всички данъчни постъпления, при 19% дял на преките данъци, постъпленията от които нарастват с 582.4 млн. лв. на годишна база. Тази тенденция се очертава трайна за българската данъчна система през последните години и нарежда България на 26-то място в ЕС по приходи от преки данъци като дял от БВП, по данни на Евростат за 2018 г., със стойност от 5.8%, като след нас са само Литва (5.7%) и Румъния (4.9%). По отношение на приходите от косвени данъци като дял от БВП, България е на 9-то място в ЕС – 15.2% и на сходно равнище с Португалия.

⁹ Прогнозата на Института за икономически изследвания (ИИИ) при БАН в Годишния доклад за 2019 г. беше за 36.8% от БВП.

Фигура 14. Структура на бюджетните приходи през 2019 г. (млн. лв.)



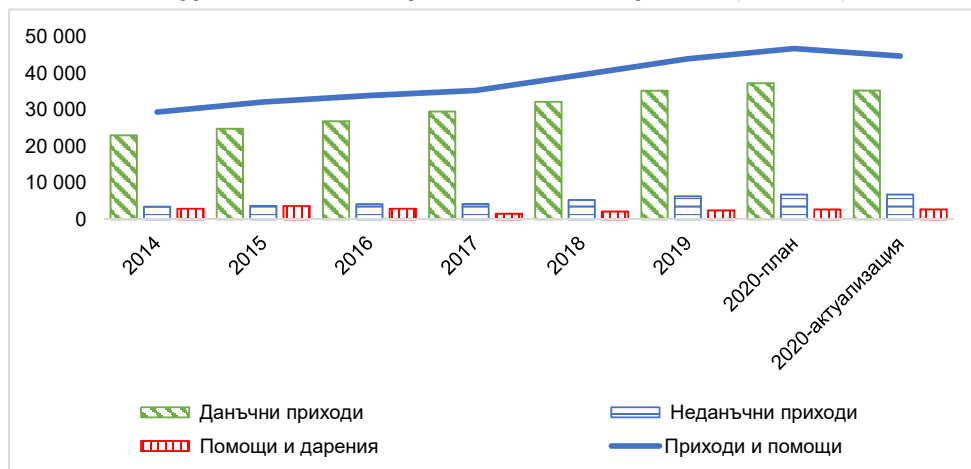
Източник: министерство на финансите.

На правителствено равнище ниската данъчна ставка по преките данъци се разглежда като предпоставка за увеличаване на конкурентоспособността на страната¹⁰ и привличане на чуждестранни инвеститори¹¹, както и като способ за „изсветляване“ на икономиката. Резултатите в тази насока обаче често са обект на дискусии. През последните години ниската степен на реинвестиране на печалбата на българските предприятия и високият дял на репатрирана печалба на чуждестранни предприятия от страната (през 2019 г. инвестиционният доход, изнесен от страната, възлиза на 4.8% от БВП) по-скоро се превръщат в тенденция. Ниската данъчна ставка по преките данъци създава и силна циклична зависимост на бюджетните приходи от потреблението и вноса в страната, които се облагат с косвени данъци, и **ограничава възможностите на правителството за провеждане на антициклична политика**. Този извод се очертава и от вече направената актуализация на държавния бюджет в началото на април 2020 г., при която е заложен спад от 1.4 млрд. лв. на постъпленията от косвени данъци в резултат от негативните икономически ефекти от пандемията през 2020 г. Очакваният от правителството по-нисък размер на данъчните приходи с 2.4 млрд. лв. в най-голяма степен се дължи на прогнозираното намаляване на приходите от ДДС с 1.1 млрд. лв. (Фигура 15).

¹⁰ Стабилната макроикономическа среда и ниските данъчни ставки се изтъкват като основен фактор за стимулиране на инвестиционната активност в страната, в изследване на Белева (2019).

¹¹ Влиянието на външнотърговските отношения върху икономическия растеж, с акцент върху дейността на експортните предприятия, се изследва от Тасев и Несторов (2017).

Фигура 15. Консолидирани бюджетни приходи (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите.

Икономическата несигурност, породена от развитието и продължителността на епидемията от коронавирус, както и нарастването на безработицата по чисто вътрешно обусловени регулаторни причини и по линия на глобалните вериги на доставките, неизбежно ще доведат до свиване на вътрешното потребление, а оттам и на постъпленията от ДДС. Допълнителен натиск биха оказали намеренията за разширяване на обхвата на диференцираните ставки по ДДС за някои сектори, което би имало и неблагоприятен вторичен ефект от прехвърляне на данъчни задължения, които попадат извън обхвата на предложените диференцирани ставки, в опит за избягване на по-високо облагане. Постъпленията от акцизи са другият съществен компонент на данъчните приходи, за който при актуализацията на държавния бюджет се заложиха очаквания за по-нисък размер спрямо планираното в края на миналата година. Фактор в тази посока е свиването на вътрешния и международния транспорт в резултат от протиепидемичните мерки, както и волатилността на цените на суровия петрол на международните пазари на суровини. В процентно отношение, най-голям спад обаче се предвижда при приходите от корпоративни данъци (-11.8% спрямо Закона за държавния бюджет за 2020 г., приет в края на 2019 г.). Това отразява предприетите мерки за отлагане на сроковете по Закона за корпоративното подоходно облагане до 30 юни 2020 г., както и очаквания ефект от временното преустановяване на работата на търговски обекти в страната в условията на извънредно положение и фирмени фалити. Предвидените приходи от данъци върху доходите на физическите лица са с 284 млн. лв. по-малко в резултат от кумулативния ефект от разгледаните причини за намаляване на приходите от ДДС (без отчитане на предстоящи промени по ЗДДС) и корпоративния данък, при заложен спад на БВП с 3%.

България се нарежда на 26-то място в ЕС по общ обем на данъчните приходи от БВП (29.9%), при средно 40.3% за ЕС и 41.7% за еврозоната, по

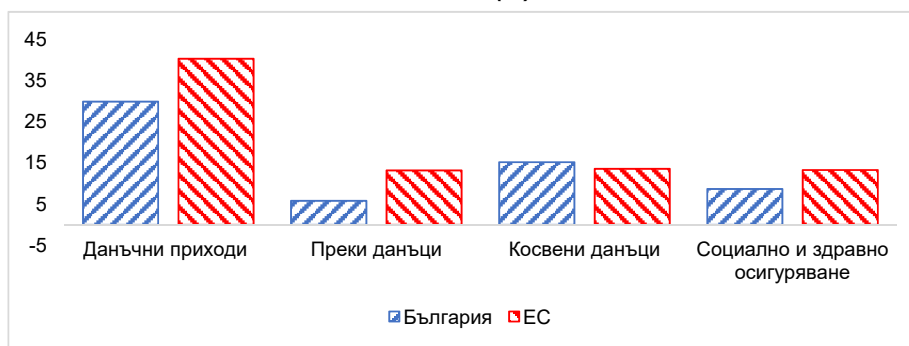
данни за 2018 г. Това прави отрицателна разлика от над 10 пр.п., по която ни изпреварват само Румъния (27.1%) и Ирландия (23%). Същественото различие отново се дължи на дела на преките данъци от БВП при 13.2% средно за ЕС и 13% за еврозоната през 2018 г. Под средната стойност за ЕС са и приходите от социално и здравноосигурителни вноски като дял от БВП, при разлика от 4.6 пр.п. спрямо средното за ЕС и 6.5 пр.п. в сравнение с еврозоната. Същевременно Хърватия и България ясно изпъкват сред останалите държави-членки на ЕС с над 50% от общите бюджетни приходи от данъци върху потреблението, които са регресивни по отношение на дохода и независимо от равнищата му, са с еднаква ставка. В сравнителен план обаче, по данни на Евростат, **ставката по ДДС в България се доближава до средната за ЕС-28 през 2019 г. (21.5%) и средната за еврозоната (20.8%)**. Стандартна ставка от 20% ДДС се прилага и в Обединеното кралство, Словакия, Австрия, Естония и Франция, които се отличават и с редица данъчни облекчения и по-ниски данъчни ставки, в някои случаи дори 5% ДДС върху лекарствата, например. Към момента, в България изключенията от 20% ставка по ДДС са свързани единствено с 9% ДДС върху туристическите услуги, като не отчитаме нулевата ставка за някои специфични услуги с ограничен социален обхват, например международен транспорт на пътници и доставка на стоки, превозвани извън ЕС.

С приетите на 10.06.2020 г. промени в ЗДДС до края на 2021 г. се предвижда да се прилага диференцирана данъчна ставка от 9% ДДС върху хотелско обслужване, доставка на книги на физически носител или по електронен път, ресторантьорски и кетъринг услуги, както и детски храни и някои бебешки стоки. Останалите предложения, най-вече свързани с облагането на лекарствата, някои хранителни продукти (като хлебни изделия например) и общите туристически услуги, не събраха парламентарна подкрепа. Прилагането на диференцирани ставки по ДДС обаче не трябва да се разглежда единствено като антикризисна мярка и изолирано от цялостната преразпределителна роля на правителството, както по отношение на приходите, така и на разходите. **Разумно е търсенето на по-балансирано облагане с косвени данъци, но предоставянето на данъчни преференции за сектори, които не са структуроопределящи за икономиката и нямат потенциал да бъдат движещи икономическото развитие, създава предпоставки и искания за цялостна реорганизация на данъчната система, което, правено под натиска на икономически спад и глобална рецесия, не е уместно решение в средносрочен план.** Още повече, че се повдига въпросът за приоритетността и търсения социален ефект от промените в данъчното облагане в страната, при който липсата на диференциация на данъците за стоки от първа необходимост и лекарствата остава трудно разбираема и обяснима. Така базирането на данъчната система на приходите от косвени данъци с пропорционално облагане на различни доходни групи от обществото е допълнителен фактор за засилване на доходното неравенство, което е най-високото в ЕС при 8.1 пъти разлика през 2019 г. между доходите на 20% от населението с най-високи и най-ниски доходи (т. нар. Коефициент S80/S20).

Същевременно устойчивото запазване на стандартната ставка от 20% ДДС в различни фази на икономическия цикъл до момента създаваше впечатление за

възприета стратегия от правителството **фискалната стабилност да се основава на косвеното данъчно облагане**. Подобна стратегия е в унисон с европейската практика и не показва ясни индикации за насърчаване на догонващото икономическо развитие, което често се изтъква като аргумент за поддържане на нисък пропорционален данък в страната. В известна степен, показателна за различните темпове на икономическо развитие е съпоставката с Ирландия и Румъния, които в ЕС също се отличават с по ниския дял на приходите от преки данъци от БВП. За периода 2007-2018 г. България отбелязва 10 пр.п. нарастване на БВП на глава от населението по паритет на покупателна способност, докато Румъния – 22 пр.п., а Ирландия – съответно 41 пр.п.

Фигура 16. Бюджетни приходи като дял от БВП в България и ЕС-28 през 2018 г. (%)



Източник: Евростат.

Подобна диспропорция освен че създава впечатление за ниски данъчни ставки в страната, е показателна и за събираемостта на данъчните приходи и размера на скритата икономика, който по международни оценки е един от най-високите в ЕС.¹² В тази насока предвидените от правителството **мерки за повишаване на събираемостта на приходите**¹³, които частично започнаха да се прилагат и през 2019 г., включват:

От страна на преките данъци:

- запазване на данъчните ставки по преките данъци и размера на максималния осигурителен доход за всички осигурени лица на 3000 лв. и отпадане на някои данъчни облекчения при корпоративното подоходно облагане и данъчното облекчение за използване на основно жилище;
- залагане на имуществен и екологичен компонент при определяне на данъка върху превозните средства за леките и товарните автомобили с технически допустима максимална маса не повече от 3.5 т;

¹² По изчисления на Международния валутен фонд, към 2016 г. делът на сивата икономика в България възлиза на 45% от БВП (Kelmanson, Kirabaeva, Medina, Mircheva, Weiss, 2019).

¹³ Министерство на финансите, 2018; 2019.

- електронно подаване на декларации по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) и промени във връзка с реда за деклариране и внасяне на корпоративен данък;
- промяна в режима на облагане на придобитите облагаеми парични и предметни награди от игри, състезания и конкурси.

От страна на косвените данъци:

- удължаване на срока на прилагане на механизма за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури и отложено начисляване на ДДС от вносител при внос на стоки на територията на страната;
- разширяване на обхвата за осъществяване на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск (плодове, зеленчуци, месо и месни продукти, мляко, захар, брашно, горива и др.);
- прецизиране на методологията за определяне на данъчната основа за облагане с акциз и запазване на акцизните ставки;
- промени, свързани с намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса в ЗДДС.

По същество, предложените мерки за подобряване на данъчната събираемост акцентират на косвените данъци и повечето са с хоризонт до 2022 г. ***Предвид усложнената икономическа ситуация във връзка с коронавируса, има риск те да не се осъществят във висока степен.*** Това се наблюдава най-вече при неколккратно отлаганите промени в Наредба № Н-18¹⁴, които целят повишаване на контрола при регистриране и отчитане на търговския оборот, и трябваше да влязат в сила през 2019 г. Фискалният ефект от тези мерки се оценяваше на 500 млн. лв.¹⁵ Другата дискреционна мярка със съществен ефект върху приходната част на бюджета е въвеждането на ТОЛ такса и електронна винетка, чието стартиране също беше отлагано и обект на предоговаряне през 2019 г., като по оценки на Министерството на финансите средносрочният бюджетен ефект до 2022 г. се оценяваше на 557 млн. лв. ***Провеждането на разнопосочна приходна политика*** създава допълнителен негативен ефект по линия на очакванията на икономическите субекти в страната. Заедно с вече подчертаната циклична зависимост на данъчните приходи от потреблението, износа и вноса, тя ***поражда рискове пред фискалната стабилност при силна централизация на събирането и управлението на държавните приходи*** – получаваните данъчни приходи на местно ниво са само 0.9% от БВП, при средно 4% за ЕС и еврозоната.

¹⁴ Наредба № Н-18 от 13 декември 2006 г. за регистриране и отчитане чрез фискални устройства на продажбите в търговските обекти, изискванията към софтуерите за управлението им и изисквания към лицата, които извършват продажби чрез електронен магазин.

¹⁵ <https://www.minfin.bg/bg/news/10949>.

4.2. Бюджетни разходи и разходна политика

През 2019 г. се запази двуцифреният растеж на правителствените разходи (14.4%) които възлязоха на 38.2% от БВП.¹⁶ Тази динамика обуслови принос на държавното потребление в икономическия растеж през 2019 г. от 0.84 пр.п., което е най-високата реализирана стойност след 2006 г. и показва прекия ефект от използването на инструментите на фискалната политика на макро равнище. **С най-висок принос в общия растеж на бюджетните разходи се отличават капиталовите разходи, поради еднократно наблюдавани ефекти през годината**, както и разходите за персонал и социално осигуряване, подпомагане и грижи.

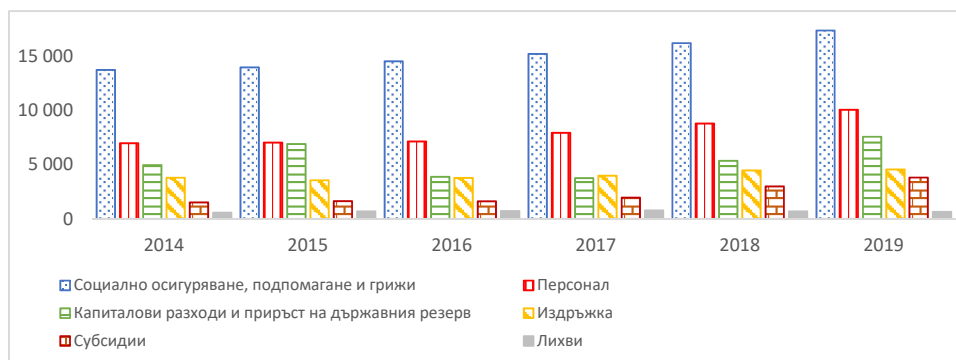
Нарастването на капиталовите разходи до 6.4% от БВП през 2019 г. се дължи на по-високите разходи за отбрана и сигурност поради закупуването на нов тип боен самолет на стойност приблизително 2.1 млрд. лв. през август 2019 г. Ускорените плащания по европейските фондове и програми, във връзка с изтичане на програмния период 2014-2020 г., са допълнителен фактор за нарастващите капиталови разходи. До голяма степен капиталовите разходи на правителството могат да се разглеждат както като буфер за регулиране на държавния бюджет, като се има предвид практиката да се увеличават в края на годината, така и като канал за въздействие върху инвестиционната активност в страната при около 20% средна стойност от бруто капиталообразуването през последните години. През 2019 г. се демонстрира тяхната зависимост и от геополитически решения при залагане на цел за достигане на разходите за отбрана от 2% през 2024 г., като до момента по-съществените колебания се дължаха на цикъла на плащанията по европейските фондове и програми, както през 2014 и 2015 г.

На годишна база, разходите за възнаграждения и персонал в бюджетния сектор се повишават с 14.3%, което се дължи на увеличението на средствата за работни заплати и осигурителни вноски с 10% на всички заети в бюджетния сектор, нарастването на заплащането за педагогическия персонал с 20%, и допълнителното увеличаване на възнагражденията на заетите в съдебната система и системата на Министерството на вътрешните работи, както и на лицата на изборни длъжности. Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи продължиха да нарастват в абсолютна стойност през годината, въпреки че като дял от БВП се запазва тенденцията след 2015 г. да намаляват (15.6% през 2015 г. при 14.6% през 2019 г.). Тяхното повишаване се дължи на осъвременяване на пенсиите през годината, включително на увеличаване на размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, на социалната пенсия за старост, и на максималния размер на пенсиите в страната, както и поради по-високите здравноосигурителни плащания и плащания за хората с увреждания. Друг компонент на бюджетните разходи, който продължава да отбелязва устойчив темп на нарастване през последните години, са субсидиите за нефинансовите предприятия и организациите с нестопанска цел. Техният размер през 2019 г.

¹⁶ Прогнозата на ИИИ на БАН през 2019 г. беше за 37.3%, без да се отчита еднократният ефект по нарастване на капиталовите разходи в сферата на отбраната.

възлезе на 3.6 млрд. лв., основно поради променения механизъм за финансиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ със Закона за енергетиката през 2018 г.

Фигура 17. Консолидирани бюджетни разходи (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите.

Основните параметри на разходната политика на правителството през последните години се запазват и в държавния бюджет за 2020 г., при първоначално предвидено допълнително увеличаване на възнагражденията в бюджетния сектор, повишаване на разходите за отбрана и сигурност, както и разширяване на средствата за здравеопазване и образование. При актуализацията на държавния бюджет през април 2020 г. се заложи единствено увеличаване на лихвените разходи със 70 млн. лв. и допълнителен трансфер към държавното обществено осигуряване (ДОО) в размер на 1.43 млрд. лв. Така правителството демонстрира намерения за провеждане на стабилизационна макроикономическа програма, без да се намаляват вече планирани текущи или капиталови разходи и с акцент предимно върху дейността на предприятията. Увеличаването на лихвените разходи е обосновано с оглед на предвидения по-висок максимален размер на държавния дълг от 10 млрд. лв. По-високите правителствени трансфери за ДОО отразяват предприетите мерки за запазване на работните места в страната по линия на т.нар. мярка „60/40“ и са следствие от очакванията за нарастване на безработицата в условията на здравна епидемия. От социална гледна точка обаче подобна фискална политика на въздържане от нарастване на текущите трансфери, обезщетенията и помощите за домакинствата, може да се разглежда като недостатъчна. Имайки предвид обаче ниските фискални мултипликатори¹⁷ и отворения характер на българската икономика, а не на последно място и несигурността относно развитието на епидемията, тя има своята икономическа логика. Но социалните разходи изпълняват ролята на автоматични стабилизатори с пряк ефект върху потреблението на домакинствата в страната. Както показва опитът от финансово-

¹⁷ Анализ на предпоставките за ниските фискални мултипликатори в България, от гледна точка на външни влияния, цикличен ефект, ефект от страна на паричното предлагане и скорост на паричното обращение, може да се види в Игнатов (2016).

икономическата криза от 2008 г., независимо от първоначалния спад през 2009 г., крайните потребителски разходи демонстрираха известна устойчивост след 2010 г. и може да се разглеждат като буфер за запазване на динамиката на вътрешното търсене при различни фази на икономическия цикъл. До известна степен тази тенденция би оправдала базирането на приходната част на бюджета върху косвено данъчно облагане, но същевременно и задава определена специфична роля на фискалната политика по линия на нарастващите социални разходи за поддържане на частното потребление. **Социалната политика на правителството реално трябва да се разглежда като фактор за запазване на фискалната стабилност с антицикличен краткосрочен хоризонт на действие, а не като риск пред устойчивостта на публичните финанси.**

Съпоставка със средноевропейските равнища на бюджетните разходи показва, че в България правителството изразходва приблизително 10 пр.п. по-малко като дял от БВП. През 2018 г. правителствените разходи са 36.5% от БВП, при средно 45.8% за ЕС и 47% за еврозоната, по последни данни на Евростат. Тази разлика е съвместима с различията в приходната част на бюджета и се наблюдава и по отношение на другите държави-членки с едни от най-ниските равнища на данъците в процент от БВП – Литва и Румъния. Същевременно, ниската преразпределителна роля на правителството в българската икономика е не само неолиберална философия, подчинена на стимулиращото въздържане от активна държавна намеса, но и нормативно установена в Закона за публичните финанси (ЗПФ). Съгласно чл. 28.1 от ЗПФ, максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да надвишава 40% от БВП, като заложените на национално равнище фискални правила допълват Пакта за стабилност и растеж, който е съвкупност от норми за координиране на националните фискални политики в рамките на ЕС.

Въпреки че допълнителните ограничения пред дискреционните правителствени действия са мотивирани със запазването на фискалната и монетарната стабилност в страната в условията на паричен съвет¹⁸, по същество те отразяват въздържането от активна макроикономическа политика, която по-скоро се разглежда като рисков фактор за развитието на икономиката. Това е пряко отражение и на заложената мисия¹⁹ на Министерството на финансите, отдаваща първостепенен приоритет на фискалната стабилност и след това на създаване на условия за икономически растеж, като се пренебрегва пряката връзка между двете, която икономическата логика извежда в обратна последователност. С оглед на стремежа на България за присъединяване към еврозоната и недостатъчните резултати към момента по отношение на реалната конвергенция, които трайно ни нареждат на последно място в ЕС по равнища на БВП на глава от

¹⁸ Според някои автори, въздържането от експанзионистична фискална политика и ограничаването на провеждането на дискреционна правителствена политика, с оглед на запазване на стабилността на възприетия паричен режим, е в основата на забавеното догонващо развитие в България (Минасян, 2018).

¹⁹ „Мисията на Министерството на финансите е да поддържа устойчиви и прозрачни публичните финанси на страната, подпомагайки правителството в изграждането на ефективен публичен сектор и създаването на условия за икономически растеж.” – <https://www.minfin.bg/bg/615>.

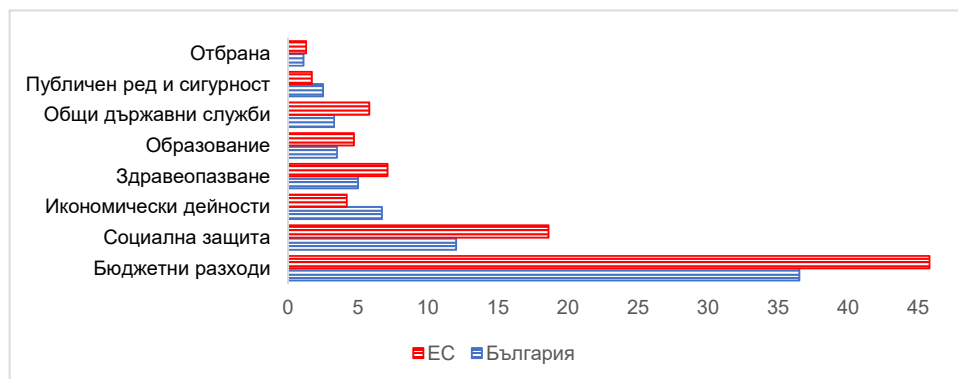
населението, фискалната политика не трябва да се свежда до администриране на бюджетните приходи и разходи, а да се разглежда като макроикономически инструмент за насърчаване на икономическото сближаване със средните равнища в ЕС. Още повече, че „всички останали мерки и политики се финансират също през държавния бюджет, така че може да се приеме, че те имат подчинен характер на фискалната политика.” (Ганев, 2015). Натрупването на фискални буфери е важно условие за общата макроикономическа стабилност в страната, с оглед на спецификите на паричния съвет, както и че цялата тежест за стабилизиране на икономиката при евентуални кризи се поема от правителството. Това обаче не трябва да е оправдание за провеждане на фискална политика, която разчита предимно на действието на автоматичните стабилизатори²⁰ при ниски равнища на доходите спрямо средноевропейските и ограничени резултати в областта на догонващото развитие.

Насоки за промяна на фокуса на провежданата фискална политика са избягването на разходни политики, провеждани под влияние на различна политическа конюнктура, както и обвързването на бюджетните разходи с конкретни показатели за постигане на ефективност. Предизвикателствата в тази посока се очертават от структурата на бюджетните разходи в съпоставителен европейски план.

Показателно е, че сред всички 28 държави-членки на ЕС през 2018 г. България е на 1-во място като дял от БВП по разходи за публичен ред и сигурност (2.5% при средно 1.7% за ЕС и еврозоната), на 26-то място по дял на публичния ресурс за образование (3.5% при средно 4.7% за ЕС и 4.5% за еврозоната) и на 25-то място по разходи за социална защита (12% от БВП при средно 18.6% за ЕС и 19.6% за еврозоната) (Фигура 18). Въпреки нарастването на бюджетните разходи в последните две направления през 2019 г., и планирано за 2020 г., разходната политика на правителството при тях не трябва да се обвързва само с предоставяне на допълнителни средства, а с цялостна визия за развитие на образователния сектор и социалната сфера. Към момента, възприетата стратегия за увеличаване на възнагражденията в бюджетния сектор с ясен превес при образователните степени до средно образование трябва да е съпътствана и с анализ на възможностите за оптимизиране на дейността и повишаване на общата ефективност. Мерките по отношение на предотвратяване и ограничаване на злоупотребите със социални обезщетения и помощи са особено наложителни и биха позволили по-добро използване на публичния ресурс, а не на последно място и увеличаване на доходите на реално нуждаещите се от тях лица.

²⁰ Действието на автоматичните стабилизатори в българската икономика, което в условия на криза особено се засилва, се определя като устойчива черта на провеждащата се фискална политика в страната от Хубенова-Делисивкова (2017).

Фигура 18. Бюджетни разходи като дял от БВП в България и ЕС през 2018 (%)



Източник: Евростат.

Същевременно, по разходи за здравеопазване²¹, което също е един от най-разнопосочно реформираните сектори през годините, а в настоящата здравна криза се очертава като водещ, България е на 24-то място в ЕС по дял на отделени средства от БВП през 2018 г., с 2.1 пр.п. разлика спрямо средните равнище за ЕС и еврозоната (5% от БВП в България при 7.1% в ЕС и еврозоната). Така и в съпоставителен аспект може да се очертае **недофинансирането на обществени сектори, като образование и здравеопазване, което компенсира провеждането на структурни реформи с дългосрочен ефект или невъзможността да се постигнат съществени резултати от тях**, за сметка на съществен ресурс за сигурност и отбрана под вътрешен или геополитически натиск. Пряката намеса на правителството като пазарен субект, както е в случая с предложението за създаване на държавна петролна компания, с което се цели насърчаване на конкуренцията, също е индикативно за невъзможността чрез регулаторни средства да се гарантира действието на пазарния механизъм. Така обвързването на параметрите на разходната правителствена политика с конкретни реформи за повишаване на ефективността при използването на бюджетните средства в различни направления би направило възможно фискалната политика в страната да не се разглежда като процес на бюджетиране и заместваща корпоративната дейност, а като макроикономическа политика, създаваща предпоставки за догонващо развитие.

4.3. Оценка на фискалната стабилност – бюджетно салдо и държавен дълг

Общото бюджетно салдо по консолидираната фискална програма през 2019 г. възлезе на -1.1% от БВП. При приспадане на еднократните капиталови разходи в

²¹ Рангелова (2016) изследва връзката между здравния статус, работоспособността и възможностите за увеличаване на пенсионната възраст, с оглед на смекчаване на неблагоприятния натиск върху устойчивостта на публичните финанси.

сферата на отбраната и сигурността, би се реализирало ниско положително бюджетно салдо от 0.8% от БВП, което е в съответствие с поддържаните бюджетни излишъци в страната след 2015 г. Първичният бюджетен дефицит за годината е -0.4% от БВП, което също създава представа за **силно ограничени дискреционни действия на правителството в синхрон с декларираната политика за фискално консолидиране при възходяща икономическа динамика**.

Оценката на фискалната стабилност до голяма степен предполага извеждане на цикличните ефекти върху бюджетното салдо. В тази насока изчисляваме еластичностите на бюджетните приходи и разходи от промените в БВП и цикличната компонента на консолидирания държавен бюджет на база на несъответствието между структурното и общото бюджетно салдо.

Изчисляването на структурното бюджетно салдо се основава на ревизираната методология на Европейската комисия от 2012 г. за оценка на чувствителността на бюджетното салдо от циклични колебания в икономиката (Mourre, Isbasoiu, Paternoster, Salto, 2013). Предимствата на използвания подход са свързани с неговата относително лесна приложимост и еднозначност, което е наложило и широкото му използване в рамката на икономическото управление на ЕС.

Методологията на ЕК за оценка на чувствителността на бюджетното салдо към циклични колебания се базира на определяне на структурното бюджетно салдо въз основа на коефициента на еластичност на бюджетното салдо от БВП – ε – и производствения разлив. Структурното бюджетно салдо (SB) се изчислява по следната формула:

$$SB = \frac{BS}{Y} - \varepsilon \left(\frac{Y - Y^*}{Y^*} \right),$$

където:

$\frac{BS}{Y}$ е делът на общото бюджетно салдо от БВП;

$\frac{Y - Y^*}{Y^*}$ е производственият разлив.

Коефициентът ε е разлика на следните коефициенти:

$$\varepsilon = (\eta_R - 1) \frac{TR}{Y} - (\eta_G - 1) \frac{TC}{Y}$$

при:

η_R еластичност на общите бюджетни приходи (TR) от БВП (Y):

$$\eta_R = \frac{\frac{\Delta TR}{TR}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

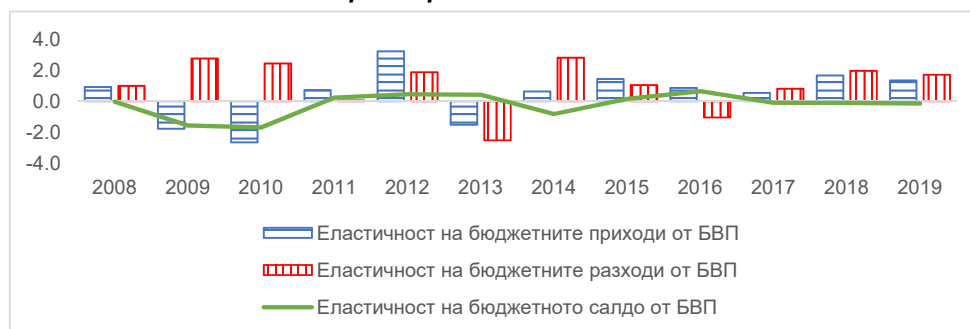
η_G отразява чувствителността на общите бюджетни разходи (TC) от БВП:

$$\eta_G = \frac{\frac{\Delta TC}{TC}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

Получените данни показват силна чувствителност на бюджетните приходи от БВП при низходяща икономическа динамика и като цяло висока еластичност на бюджетните разходи независимо от икономическия цикъл, които се използват като инструмент за балансиране на държавния бюджет при ниските равнища на данъчно облагане в страната. Това е особено видно през 2009 и 2010 г., когато

по-същественото увеличаване на еластичността на бюджетното салдо от БВП се дължи на засилването на дискреционния елемент при управлението на бюджетните разходи в условията на съществено свиване на бюджетните приходи. След 2017 г. опитите на правителството да балансира приходите и разходите в държавния бюджет се отразяват в изравняване на техните еластичности от БВП, задавайки по-слаб цикличен ефект върху бюджетното салдо, независимо от възходящото икономическо развитие. Тези резултати подсказват за изчерпан капацитет на данъчната политика в страната при постигнати пределно ниски данъчни ставки и прехвърляне на цялата тежест по запазване на фискалната стабилност върху разходната политика, което допълнително ограничава инструментите за осъществяване на стабилизационна макроикономическа функция. Това прави състоянието на държавния бюджет силно уязвимо при неблагоприятна икономическа среда и по същество лимитира възможностите за трупане на фискални буфери, дори в условията на възходящо икономическо развитие. Така се пропуска възможността да бъдат натрупани фискални ресурси за смекчаване на неблагоприятни циклични ефекти или шокове от страна на търсенето и предлагането, което трябва да бъде основен постулат при провеждането на благоразумна фискална политика.

Фигура 19. Еластичност на бюджетното салдо от БВП през периода 2008-2019 г.



Източник: Авторски изчисления с данни от НСИ и Министерството на финансите.

За изчисляване на структурното бюджетно салдо са необходими оценки за потенциалния БВП, които правим по статистически метод въз основа на филтъра на Ходрик-Прескот.

Оценките за структурното бюджетно салдо (Фигура 20) демонстрират разнопосочните усилия и резултати от провеждането на фискална консолидация, основана на разходните публични политики. Това е особено видно през 2009 г., когато циклично обусловеният спад в приходите първоначално се съчетава с непроменена разходна политика, а впоследствие през 2010 г. – с двоен темп на нарастване на разходите спрямо спада на бюджетните приходи при почти нулев икономически растеж (0.6% след икономическия спад от 3.4% през 2009 г.). През 2016 г. се реализира икономически растеж от 3.8%, който е най-високият регистриран в периода след 2008 г. и е аргумент правителството да намали

разходите си с 6.3% и да проведе фискална консолидация, отразяваща се в бюджетен излишък от 1.5% от БВП. След 2017 г. обаче се установява трайно по-висок растеж на бюджетните разходи спрямо нарастването на бюджетните приходи, който постепенно води до намаляване на разликата между общото бюджетно и структурното салдо и тяхното разминаване от 2 пр.п. през 2019 г. Подобна динамика на бюджетните показатели е индикативна за **първоначално предпазливо поведение от страна на правителството при икономически спадове, каквото се наблюдава и при настоящата епидемия с коронавирус, последвано от фискална експанзия и ниска степен на реактивност на фискалната консолидация при благоприятна икономическа среда.**

Фигура 20. Бюджетно салдо като дял от БВП в периода 2008-2019 г.



Източник: Авторски изчисления по данни на НСИ и МФ.

Пропуснатите възможности да се натрупат значителни фискални буфери чрез по-висока преразпределителна роля на държавата в годините на възходящо икономическо развитие се очертават като основен риск пред запазването на фискалната стабилност през 2020 г. При заложения спад на приходите под въздействието на екзогенни за икономиката фактори, свързани със здравната епидемия, запазването на планираните бюджетни разходи в края на 2019 г. и увеличаването на лихвените разходи и предоставените трансфери по линия на ДОО, очакваното бюджетно салдо за 2020 г. е отрицателно в размер на 3.45 млрд. лв. Съпоставени със същия период на 2019 г., по данни на Министерството на финансите, към април 2020 г. бюджетните приходи намаляват номинално с 552.9 млн. лв., при нарастващи постъпления от помощи и дарения по линия на европейските фондове и програми. Разходите по консолидираната фискална програма са с 515.3 млн. лв. повече на годишна база, основно поради базовия ефект от увеличението на социалните разходи и по-високия размер на разходите за издръжка, докато допълнителните средства в системата на здравеопазването, произтичащи от епидемиологичната ситуация, се покриват чрез реструктуриране на бюджетите на първостепенните разпоредители. Положителното бюджетно салдо от 1.63 млрд. лв. към април 2020 г. е индикатор за относителното запазване

на фискалната стабилност на страната, което, освен наличието на лагове при проявлението им, отново подчертава съществената роля на несигурността по отношение на икономическите ефекти от пандемията и е аргумент за по-предпазлива правителствена политика, подобно на 2009 г., чието следване не може да не се забележи.

Към април 2020 г. фискалният резерв в страната е 11 млрд. лв., а към 31 декември 2019 г. консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ възлиза на 19.8%. България продължава да бъде една от страните в ЕС с устойчиво най-нисък държавен дълг, което създава възможност за фискална подкрепа на реалния сектор при необходимост. Ниските стойности на държавен дълг в страната по същество изпълняват ролята на фискален буфер при предпочитание на правителството към изгодно при равни други условия външно кредитиране вместо трупане на собствен ресурс на база данъчни приходи. Това поведение е подчинено на създаването на условия в страната за ускорено догонващо развитие, което по същество се случва изключително бавно. Резултатът от подобна политика е прехвърляне на данъчната тежест към следващите поколения, а при тенденциите за трайно намаляване на населението в страната създава дългосрочни макроикономически рискове. Предпочитанията към външно правителствено финансиране са подкрепени от поддържащия инвестиционен кредитен рейтинг на страната и вече успешно пласирани емисии държавен дълг на международните финансови пазари, което би осигурило ликвидност при ниски лихвени проценти. Предприемането на подобна антикризисна стратегия в настоящия момент позволява на правителството да не се превръща във фактор за ограничаване на вътрешните финансови средства, но същевременно се пропуска възможността за изплащане на лихви към местни финансови институции, особено при високия обем на спестяванията в банковата система (70% от БВП за 2019 г.).

4.4. Рискове за запазване на фискалната стабилност през 2020 г.

Основните рискове пред стабилността на бюджета могат да се обобщят по следния начин, като тяхното разграничение обхваща както краткосрочни, така и средносрочни аспекти:

- **Състояние на пазара на труда.** До голяма степен пазарът на труда се оказва основният механизъм за приспособяване на икономиката към шоковете, като се има предвид опитът от последната финансова и икономическа криза (2008-2009 г.). При значително увеличаване на безработицата и очаквания тя да надхвърли 8%, е възможно допълнително нарастване на разходите по линия на ДОО, както и спад на бюджетните приходи поради свиване на потреблението на домакинствата и ограничаване на фирмената дейност.
- **Структура на бюджетните приходи.** Базирането на бюджетните приходи в страната на косвеното данъчно облагане прави приходната част на бюджета уязвима при циклични колебания и липса на достатъчни фискални буфери, натрупани при възходящо икономическо развитие. Нарастването на

безработицата и последващото свиване на потреблението изисква подкрепа по линия на социалните разходи на правителството, чрез които цикличният ефект върху бюджетните приходи частично би се компенсирал. В по-широк план, неминуемо изниква въпросът за приоритизирането на сектори от икономиката по отношение на данъчното облагане и параметрите на данъчната система в страната. Не може да се твърди категорично дали намаляването на ДДС за определени сектори ще повлияе върху изсветляването им, а оттам и до нарастване на бюджетните постъпления и мултиплициран положителен икономически ефект като цяло. Промените в косвеното данъчно облагане се лансират като антикризисна мярка. В същото време, съществува риск, веднъж въведени диференцираните ставки по ДДС, трудно да се върнат на предишните си нива. Така налагането на диференцирани ставки по ДДС представлява риск за запазване на фискалната стабилност без ясни индикации, че мярката няма да представлява по същество дотация за сектори на икономиката със съмнения за висок дял на скрита икономика в тях, като ресторантьорството и хотелиерството, и покриване на загуби в текущата ситуация при неотчетени спекулативни и скрити печалби от минали периоди.

- **Търговска и финансова отвореност на българската икономика.** Като се има предвид отвореният характер на българската икономика и силната търговска, финансова и икономическа свързаност с ЕС, и в частност еврозоната, до голяма степен възстановяването на икономическата активност в страната ще зависи от оживлението в основните търговски партньори. Това индиректно създава зависимост на бюджетните постъпления, както и влияе върху необходимостта от увеличаване на бюджетните разходи спрямо състоянието на външната среда, включително по отношение на възможностите за заемане на финансови средства на международните пазари.
- **Ограничен обхват и атипичност на макроикономическата политика в страната.** В условията на паричен съвет възможностите на макроикономическата политика са силно ограничени, а дискреционните действия на правителството допълнително се лимитират на база национално заложили фискални правила. Ниските фискални мултипликатори в страната при висока търговска отвореност (124% от БВП през 2019 г.) и ниската преразпределителна роля на правителството (с отклонение от 10 пр.п. спрямо средните равнища за ЕС) водят до реална невъзможност за провеждане на антициклична и стабилизационна фискална политика. Към момента основните параметри на правителствената антикризисна програма включват предоставяне на възможности за кредитиране на стопанските субекти и държавни гаранции, включително по линия на приноса на страната в Паневропейския гаранционен фонд в отговор на COVID-19. Въпреки че към средата на годината няма ясни индикации за такива перспективи, при разрастване на негативните икономически ефекти може да се очаква нарастващо социално недоволство и необходимост от реални мерки за подкрепа на домакинствата, и особено хората с най-ниски доходи в страната и силно уязвимите групи. Това би наложило повторна актуализация на бюджета и залагане на нови параметри за бюджетния дефицит и начините на неговото финансиране.

- **Разходна политика на правителството.** При наличие на икономически спад между 3 и 10% по различните прогнози на множество институции, увеличаването на данъчната тежест в страната реално е непостижимо и би предизвикало още по-силен негативен процикличен ефект. Така разходната страна на бюджета засилва характера си на инструмент за поддържане на фискалната стабилност и нейното ефективно управление се превръща в основен императив. Рисковете в тази насока са свързани с наложения през последните години модел на целенасочено финансиране на определени сектори, като образование и здравеопазване, по които страната съществено изостава от средноевропейските равнища, без неговото обвързване със структурни реформи с ясни параметри и очакван резултат. Това води до неефективно използване на публичен ресурс, включително при стремежа правителството пряко да се намесва в определени сектори на икономиката и да се превръща в реален стопански субект.
- **Изчерпан потенциал за растеж при настоящия модел на икономическо развитие.** Оценките за производствения разрыв показват, че към 2019 г. растежът на потенциалния БВП се забавя, което е индикатор за липсата на съществени предпоставки за постигане на по-висок растеж, необходим за осъществяване на догонващо развитие и реална конвергенция към ЕС. Пониският потенциал за растеж²² се дължи на свитите инвестиции във физически капитал, като резултат от намаляване на притока на преки чуждестранни инвестиции към страната, по-нисък разполагаем доход на фирмите за инвестиции и нисък кредитен растеж за нефинансови предприятия, както и намаляване на населението, трайна емиграция и сигнали за прегряване на пазара на труда през 2019 г. Всички изброени фактори, в съчетание с неблагоприятните икономически ефекти в началото на 2020 г., създават рискове не само за фискалната стабилност, а и за макроикономическата стабилност като цяло в страната и не водят до устойчив темп на конвергенция. **Провежданата фискална политика на ниски данъчни ставки, липсата на ясна стратегия за провеждане на разходна политика чрез структурни реформи, и използването на ниския държавен дълг като буфер за външно финансиране с отложени дългосрочни ефекти, явно не могат да стимулира необходимото догонващо развитие на страната.** При възходящо икономическо развитие, постигнатите резултати по отношение на икономическия растеж и безработицата лесно могат да бъдат разглеждани като оценка за ефективността на действията на фискалните власти, но техният ограничен обхват при икономически сътресения всъщност показва далновидността и посоката на макроикономическата политика.

²² В съпоставителен план за България и още 118 страни се изследват факторите за дългосрочния икономически растеж със специален акцент върху т.нар. нови фактори на растежа (Atanasov, 2019).

5. Пазарът на труда в България – ситуацията през 2019 г. и очаквания за развитието му през 2020-2022 г.

Трудовият пазар в България, както и в другите страни в Европейския съюз (ЕС), се развиваше като приобщаващ пазар, който стимулира заетостта, намаляването на безработицата и получаването на трудови доходи със значение за ограничаване на бедността. През 2018 г. обаче започват да се коментират съществуващи пред него рискове. Те са провокирани от технологичните иновации, демографските промени и глобализацията.²³ През 2019 г. в годишен анализ на Европейската комисия²⁴ се констатира отслабване на икономиките, но при все още устойчиви европейски пазари на труда.

Пандемията от COVID-19 в началото на 2020 г. наложи редица санитарни ограничения, които ускориха вече започнали неблагоприятни промени в икономиките в национален, европейски и глобален план. През последните месеци се наблюдават категорични промени в показателите за пазара на труда в България, които свидетелстват за начало на криза в него. През периода 23.03.-03.05.2020 г. средно за седмица се регистрират като безработни по 17 800 лица. Това е 3 пъти по-висок брой в сравнение с този през периода 03.02.-23.03.2019 г.²⁵

Започналата криза на пазара на труда има уникални характеристики още на сегашния си, начален етап на проявление. **Тя не започна с традиционното закъснение спрямо икономическа или финансова криза, а ги изпревари.** И това е напълно закономерно след необходимото изтегляне на голяма част от трудовите ресурси от почти всички сектори на икономиката, което доведе до съответно забавяне или спиране на отделни групи производства и промени в досегашната организация на работа. Друга особеност на сегашната криза на пазара на труда е високата степен на нейната неопределеност под влияние и на неикономически фактори. Включването на лицата в трудова дейност и възстановяването на производствата ще зависи от това колко скоро ще бъде предложена подходяща защита срещу COVID-19. Все още няма категорични предвиждания за продължителността на периода на овладяване на това заболяване. Предстоят поне една и половина и дори повече години, през които ще продължат да се прилагат определени форми на социална изолация, а географската мобилност на работната сила ще бъде ограничена.

Появата на COVID-19 задълбочи дебата за бъдещото развитие на труда в условията на четвърта индустриална революция (Индустрия-4), включваща цифровизация, прилагането на нови бизнес модели, оптимизиране на производството и логистиката, подобряване на качествените характеристики на работната сила и нейните компетенции. Реализирането на тези промени ще подпомогне създаването на нова организация на работата в някои сектори на

²³ Employment and Social Developments in Europe: 2018 review confirms positive trends but highlights challenges, in particular linked to automation and digitalization <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>.

²⁴ Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2019.

²⁵ Най-високата стойност на този показател е 31.5 хил. новорегистрирани безработни през седмицата между 06.04.-12.04.2020 г. (НСИ).

икономиката и стимулира гъвкави форми на трудово участие и заетост. У нас все още не е разработена национална концепция (стратегия) за преход към изискванията на Индустрия-4. Тя може да подпомогне избора на перспективните производства при излизане от сегашната криза и съответните приоритетни насоки за квалифициране на необходимите за тях трудовите ресурси.

5.1. Пазарът на труда в България през 2019 г.

В края на 2019 г. е регистрирана нова серия от подобрени показатели за този пазар, но са запазени и основни проблеми от минали периоди.

Предлагане на труд

Заетостта продължава да нараства и целта в Стратегия „Европа 2020“ за 75% заетост на населението между 20 и 64 години²⁶ е постигната. Заетите на възраст между 15 и 64 години²⁷ са 3 136 300 души (коефициент на заетост 70.1%), което е с 80 400 души повече в сравнение с миналата година.²⁸ В разпределението на заетостта по сектори движението е основно към „Услугите“. То обаче не е толкова добре изразено, както в мнозинството европейски страни. Една от основните причини е трудово интензивният характер на индустрията и селското стопанство у нас и все още ограничените възможности за освобождаване на наети от тези сектори.

През последните 8 години (2013-2019 г.) продължава увеличаването на дела на заетите със средно и висше образование в структурата им според образователно равнище. През 2019 г. обаче нараства, макар и с малко, делът на наетите с основно образование. Може да се предположи, че в условията на недостиг на работна сила работодателите започват пълноценно да използват всички налични възможности, вкл. наемане на по-ниско образовани лица.

Наред с позитивните резултати, през 2019 г. се задълбочават вече познати основни проблеми на българския пазар на труда. **Съществува физически недостиг на трудови ресурси и неблагоприятни промени във възрастовия им състав.**²⁹ Застаряването на заетите (и на населението) е обща тенденция и за другите европейски страни под влияние на демографския фактор и промени в условията за пенсиониране. Проблемът е не само и не толкова в

²⁶ През 2018 г. 14 страни-членки на ЕС са изпълнили изискването коефициентът на заетост на лицата на възраст между 20 и 64 години да бъде 75% или повече. Това са северните държави (Швеция, Дания и Финландия) с коефициент 80% и повече, балтийските държави (Естония, Литва и Латвия), както и Чехия, Германия, Холандия, Австрия, Португалия, Словения, Австрия, Португалия, Малта и Обединеното Кралство. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>.

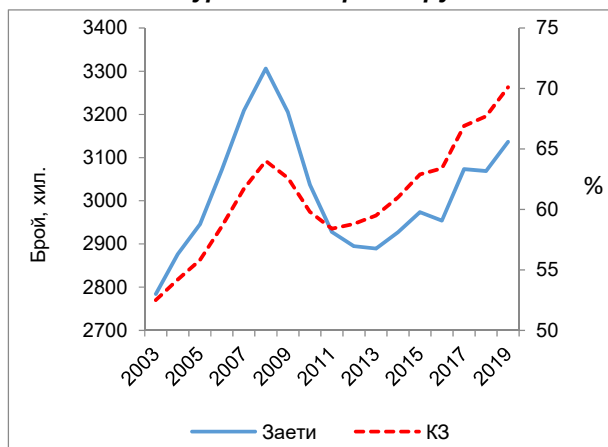
²⁷ Тук и по-нататък се коментира население на възраст между 15 и 64 години, ако не е посочено друго.

²⁸ Данните за 2019 г. са предварителни и са според допълнителни изчисления на основа на публикувана информация на Националния статистически институт за тримесечията на 2019 г. Използвана е информация от „Наблюдение на работната сила“, ако не е посочен друг източник.

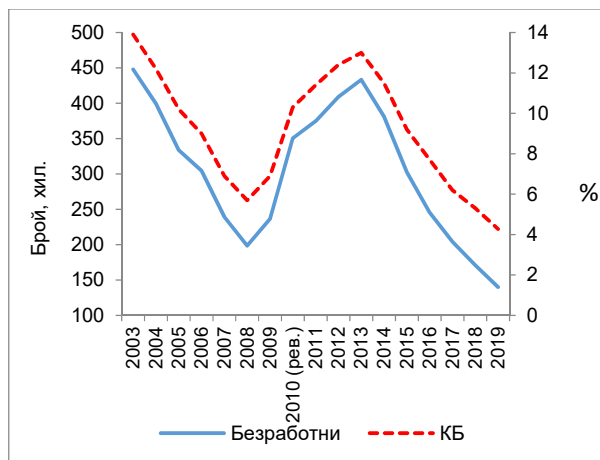
²⁹ Почти половината от заетите (46.4%) са на възраст между 45 и 54 години, при 40.5% през 2008 г. (НСИ).

самото застаряване, а в ниския приток на младежи в заетостта. В България той е силно ограничен не само от демографки причини, а и от трудности при активирането на тази група (въпреки някои резултати от прилагането на инициативата „Младежка заетост“). Продължава парадоксът делът на лицата на възраст между 15 и 24 години, които не работят и не учат, да остава един от най-високите в ЕС. Освен това страната ни е непривлекателна за чуждестранни работници, и имигрантите практически не съдействат съществено за увеличение на наличната работна сила.

Фигура 21. Пазар на труда



Бележка: Заети са в хил. души; коефициент на заетост – в %.



Бележка: Безработни са в хил. души; коефициент на заетост – в %.

Източник: НСИ.

Търсене на работна сила

През 2019 г. интензивността на търсенето на труд намалява. През 2019 г. са предложени 20 139 работни места, докато през 2018 г. те са 20 781 места. Коефициентът на свободните работни места (КСРМ) през 2018 и 2019 г. е 0.9%.³⁰ Според административната статистика на АЗ, търсенето на работната сила в бюрата по труда през 2019 г. също регистрира намаление в сравнение с 2018 г. Обявените работни места са 9500 при планиран брой 11 000.³¹

Зад промените в броя на предлагани нови работни места стои влошаване на бизнес очакванията на работодателите. Общият показател за бизнес климата през 2019 г. достига 27.9%, а през 2018 г. – 28.8% (осреднена стойност на база месечни коефициенти). За първото тримесечие на 2020 г. той намалява до 26.7%. През април 2020 г. стойността му е 17.7%, или с 41.7 пр.п. по-малко в сравнение с предишния месец и с 47.5 пр.п. по-малко спрямо същия през 2019 г.

В края на 2019 г. най-важните причини за лоши бизнес очаквания са несигурната икономическа среда и неосигуреността с поръчки и конкуренцията в бранша. Нараства броят на работодателите с незадоволено търсене на работна сила. През 2019 г. това е първи по значение фактор, който препятства икономическата дейност в строителството и индустрията, според проведените бизнес анкети на НСИ. Професиите, които се търсят, са в сектора на персонифицирани услуги; работници в добивната и преработваща промишленост, в строителството и транспорта; оператори на стационарни машини и съоръжения; продавачи.³² Заявените нужди на работодателите повтарят основните такива от минали години и добре очертават значението на живия труд за прилаганите у нас трудово-интензивни технологии. Все още не може да се предполага, че те са провокирани от сериозни технологични промени в производствения процес и при оказване на услуги.

5.2. Доходи от труд

Трудовите възнаграждения продължават да нарастват в номинално и реално изражение. Според предварителни данни на НСИ, през 2019 г. средните годишните работни заплати (СГРЗ) достигат 15.3 хил. лв. за годината (по 1274 лв. средно за месец), а увеличението им спрямо миналата година е с темп 11.1% (Фигура 22). Реалната СГРЗ реализира 10.8% увеличение през 2019 г. при 3.1% годишна инфлация. Това е сравнима динамика спрямо 2018 г., но значимо по-висока по отношение на 2017, 2015 и 2011 г. В близка перспектива предвиждаме продължение на инфлационните процеси и негативното им влияние върху заплатите (и други доходи на населението). Отново, както и в предишния доклад

³⁰ В периода след последната криза най-голям брой свободни работни места са предложени през 2008 и 2018 г. Само през 2008 г. КСРМ е 1.0%, а през последните 7 години на повишаващо се търсене той е под тази стойност, или средно по 0.8% за година (НСИ).

³¹ Отчет на плана за заетостта за 2019 г. на АЗ, с. 16, <https://www.az.government.bg>.

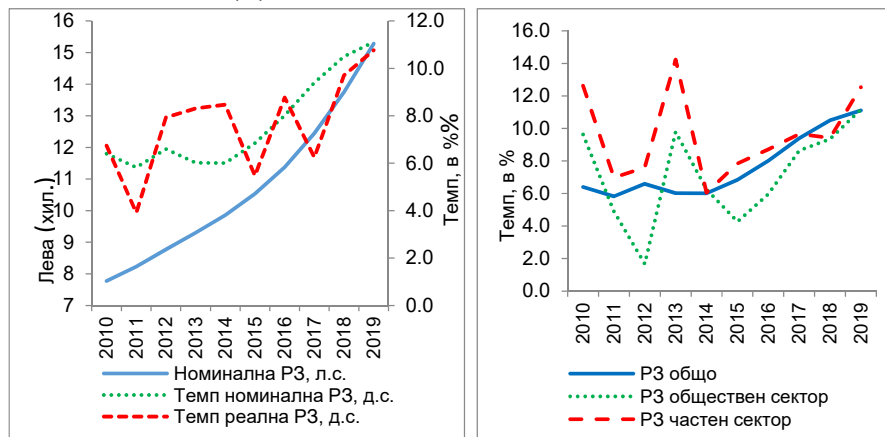
³² Според информация от анкети на АЗ, <https://www.az.government.bg>.

за 2018 г., трябва да се подчертае необходимостта от промени в механизмите на защита на доходите при разширяване на техния обхват и инструментариум.

Фигура 22. Доходи от труд

Средна годишна номинална работна заплата (хил. лв.) и динамика на номинална и реална заплата (%)

Динамика на средни заплати в общественния и частния сектор (%)



Заплатите в частния сектор догонват тези в публичния благодарение на по-високата си динамика през последните години (Фигура 22). През 2019 г. се наблюдава леко изоставане на заплатите в публичния сектор (темп 10.8%, при 11.15% през 2018 г.). Разликата между техните номинални месечни стойности е само 29 лв. в полза на общественния сектор. Въпреки това изоставане, може да се предположи, че при сегашната криза работата в общественния сектор ще увеличи привлекателността си. Това се очаква за малки селища, където той е основен работодател, а частният бизнес е със сезонен и неустойчив характер.

Месечната минимална работна заплата е увеличена от Правителството до 560 лв. Тя е 44% от средната, при 44.9% през 2018 г. Това отношението е приемливо от гледна точка на общата тенденция в европейските страни. Минималната заплата продължава да нараства с по-умерени темпове след 2013 г. – процес, чрез който се стимулира нейната връзка с производителността на нискоквалифицирания труд, но запазва социалните й функции.

Нарастването на трудовите възнаграждения съдейства за увеличаване на доходите на домакинствата. През 2019 г. доходите от заплати са 2 пъти по-високи спрямо тези през 2010 г., а делът им общо в паричните доходи на домакинствата нараства до 57.1% (52% през 2010 г.) Въпреки общото увеличение на трудовите доходи на българите, те остават най-ниските в сравнение с получаваните в

другите европейски страни.³³ Българското население е най-бедното в ЕС, което е една от главните причини за решенията му за емиграция и трудова реализация при по-добри условия на труд и заплащане.

5.3. Политики на пазара на труда

Активните политики³⁴ на пазара на труда се реализират чрез прилаганите програми, мерки, проектни схеми, финансирани със средства от Държавния бюджет и от европейски структурни и инвестиционни фондове. Сред тях първостепенно значение има „Европейският социален фонд“ (ЕСФ) и финансираните чрез него процедури в Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОП РЧР).³⁵ Нейната първа ос има за цел подобряване на достъпа до заетост и качеството на работните места.

През 2019 г. активни политики са финансирани с 69.5 млн. лв. от Държавния бюджет (ДБ). Сумата е почти напълно оползотворена за национални програми и проекти, насърчителни мерки и обучение на възрастни, както и за оказване на посреднически услуги. Тази сума и номенклатурата на политиките не е променена през последните години (с малки изключения на програмите на социалните партньори). През 2019 г. бюджетните средства са 0.58% от БВП (предварителни изчисления) само за активни политики. Страната ни остава в групата на държавите с най-нисък такъв дял в ЕС.³⁶

Ограниченото бюджетно финансиране се комбинира с възможностите на ЕСФ. По първа ос на ОП РЧР са договорени 92.8%, но реално са изплатени 61.8% от програмираните средства (в края на 2019 г.). Тези дялове са втори по значението си след тези за намаляване на бедността и насърчаване на социалното

³³ През 2019 г. в България трудовите възнаграждения са само 5 евро/час, докато общо за ЕС-27 те са по 20.8 евро/час, при най-високо заплащане на труда в Дания (38.3 евро/час). По същия начин се разпределят разликите в трудовите разходи на работодателите за 2019 г. – 6 евро у нас, 27.7 евро общо за ЕС-27, и 44.7 евро в Дания (Евростат).

³⁴ Тук и по-нататък се разглеждат активни политики на пазара на труда. Все още в различни публикации и други документи в България се използва и термин „пасивни политики“. Той в последните години не присъства в специализираните анализи и документи на международни организации за пазара на труда. Считаме, че употребата му не е коректна и за условията на България. Сегашните практики на социално осигуряване и обезщетяване при временна загуба на работа са подчинени на специфични, но строги правила (вкл. съобразени с актюерски изчисления). Световната практика доказва възможността от въвеждане на система за обезщетения при безработица, които автоматично се променят при съответни промени в равнището на номинални и реални заплати, т.е. система на обезщетения, които изпълняват функцията на автоматични стабилизатори. Такъв механизъм евентуално може да се въведе в страните от еврозоната. Въпреки определени дебати по тази тема по време на миналата криза, идеята не намери практическо приложение.

³⁵ Това е общ извод, направен в Национален план за заетостта през 2020 г. на МТСП. Той е валиден и за дейността на АЗ според нейния отчет за изпълнение на целите ѝ за 2019 г.

³⁶ Според последни данни на Евростат за 2018 г., относителният дял на разходите общо за активни политики в България е 0.58% от БВП. През 2020 г. страната ни, заедно с Чешката република, Кипър, Латвия, Малта и Полша, е в групата страни с най-ниски дялове (под 0.6%). За 2020 г. средно аритметичното равнище на разходите за ЕС-28 е 1.1% (изчисляването на такава стойност не е статистически коректно, но дава представа за общото равнище на разходите) (Евростат, [LMP_IND_EXP]).

включване (втора ос на ОП РЧР). Очевидно финансираните средства за активни политики са ограничени, което определя съответния ограничен обхват на нуждаещите се от тях лица.

Броят на участниците само в бюджетните публични политики през 2019 г., организирани и изпълнявани от АЗ, е малко по-висок в сравнение с 2018 г. поради конюнктурни фактори (Таблица 1). Основните са намаляването на регистрираните безработните през 2019 г. (с 8.7 пр.п.); умерената промяна в минималната заплата, с която са свързани нормативите за издръжка на субсидирана заетост; увеличеният дял на лицата в обучение, разходите за които са обективно по-ниски в сравнение с тези за субсидирана заетост. Участниците в тези политики остават със съществено по-нисък брой в сравнение с минали години, но при подобряващ се относителен дял на безработните, които са започнали работа поради повишеното търсене от страна на работодателите в реалната икономика.

Таблица 1. Участници в политики за заетост (брой)

	2015	2016	2017	2018	2019
Включени в заетост и обучение по програми и мерки	35069	33650	39189	31830	32123
Заетост (субсидирана)	24357	22386	28264	21297	18333
Обучение	10712	11264	10925	10533	13790
Относителен дял на започнали работа безработни спрямо средногодишен брой на регистрираните (%)	6.2	7.7	8.4	9.4	9.7

Източник: Административна статистика на АЗ.

През 2019 г. продължава предоставянето на разширен кръг от специализирани услуги за търсещите работа лица и за работодателите. Продължава успешното функциониране на клубове „Работа“ към бюрата по труда; кариерни центрове; специализирани екипи за работа с младежи или хора с трайни увреждания; ателиета за търсене на работа. Служителите в бюрата по труда работят „на терен“ в предприятия с уволнявани служители и/или чрез мобилни бюра по труда; установяват директни връзки с работодателите и безвъзмездно им предоставят свои помещения за организиране на трудови борси. Установени са необходимите за ефикасна работа на трудовата администрация партньорства с местната власт, местни работодатели, регионални управления на образованието и наличните на територията средни и висши училища; с НПО сектора. Прилагат се и нови услуги и по-конкретно при кариерното ориентиране и профилирането на безработните. Вече във всички бюра по труда е въведен усъвършенстван инструментариум за характеризирание на уменията чрез електронната платформа MyCompetence. По-активно започват да се реализира менторството след започване на работа. Сравнително нова насока на интегриран обхват на потребностите на безработните, и особено на младежите, е работата на семеен трудов консултант с цялото семейство.

Активирания неактивни за регистриране в бюрата по труда и по-нататъшна работа с тях са 34 хил. души, т.е. над 2 пъти повече от планирания показател за 2019 г. Активизираните безработни, направили преход към заетост, са 8.7% от средномесечния брой регистрирани, при план 8.2%. През 2019 г. обаче намалява делът на бързо започналите работа, в рамките на 6 месеца след регистрацията си

(57.5% от всички преходи, при планирани 65%). Съществуват трудности при активизиране на продължително безработните лица и тяхното устройване на работа в реалния сектор (11.3% от преходите, при 16.2% по план за 2019 г.).³⁷ Последните два показателя свидетелстват за трудности при осигуряване на необходимата работна сила за работодателите, като при продължително безработните загубата на професионални знания, умения и навици е съществена. Влияние оказва и по-ниският брой предложени работни места чрез бюрата по труда през 2019 г. Проблемите с тези преходи ще се задълбочат в следващите години на криза, а значението на професионалната квалификация на търсещите работа ще нарастне. Въпросът е не само до изучаване на ключови компетенции, а преди всичко на професионални компетентности, осигуряващи възможност за развитие на качества за конкретни работни места и според изискванията на професионалните профили.³⁸

Информацията за пазара на труда е съществено обогатена на основа на системни проучвания, организирани от трудовата администрация. През 2019 г. АЗ допълва предоставяната информация с такава от анкети на работодателите за търсените от тях професии. В допълнение към нея, регулярно се организира разработване на средносрочни прогнози за търсенето на пазара на труда. През 2019 г. е публикувана последната такава прогноза до 2034 г.³⁹ В планови и отчетни документи се предлага обобщена информация за регионални пазари на труда. Това е информация, която присъства в месечните справки за пазара на труда, изготвяни от АЗ, на която вече се отдава повече значение и публичност.

Програмните процедури по първа ос на ОП РЧР включват успешно изпълняваните такива с национално значение (главно с конкретен изпълнител АЗ и други национални ведомства), инициативи с регионално и секторно значение с бенефициенти неправителствени организации, социални партньори, учебни и медицински заведения и други. През март 2020 г. е обявена нова процедура BG05M9OP001-1.099 „Защита на населението от заплахи за общественото здраве, причинени от пандемични кризи“ с конкретен бенефициент Министерството на здравеопазването за предоставяне на 60 млн. лв. безвъзмездна финансова помощ. Това е пример за общата досегашна нагласа за бързо реагиране с възможностите на тази оперативна програма за решаване на важни проблеми и предотвратяване на социални рискове.

³⁷ Според данни от АЗ.

³⁸ Разработената от Българска стопанска камара информационна платформа Mycompetence е предоставена на МТСП и ще има значение при наемане на безработните според изискванията на конкретни работни места. Системата безплатно предоставя инструментариум за оценка на изискваните знания, умения и компетенции за работни места, компетентност и профили, широка информация за организиране на обучение на персонала и неговия подбор и връзки с други обучителни платформи. Разработен е разширен личностен профил на търсещите работа лица, който се прилага при новата организация на профилирането им. Освен това, тя предлага онлайн курсове по ключови компетенции; специално разработени тестове за проверка на степента на усвояване на конкретна компетентност; таксономия на професиите и съответни речници с основни понятия; връзки с други подобни системи на световни организации; връзки с други обучителни платформи (<https://mycompetence.bg>).

³⁹ Средно и дългосрочна прогноза за развитието на пазара на труда в България, <https://mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/politiki/zaetost/>.

През 2019 г. броят на договорите с местни инициативни групи (МИГ) за дейности със значение за територията, на която те работят, съществено е нараснал. Средствата се използват за развитие на местен бизнес (малки и мини предприятия, вкл. иновативни такива), за предприемачество, обучение на възрастни, работа с рискови групи (в повечето случаи младежи), активиране на неактивни и на представители на общности далеч от пазара на труда. Поради доброто програмиране, тези инициативи имат целенасоченост и значение за местните общности.

Според направена количествена оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на ОП РЧР, дейностите в рамките на сега приключващия семестър имат значително по-добър принос за икономическото развитие в сравнение с тези през миналия семестър (Таблица 2).

Таблица 2. Макроикономически ефекти от ОП РЧР за 2012 и 2019 г. (с натрупване)⁴⁰

	2012	2019
БВП (%)	0.7	3.5
Заетост (възраст 15-64 години, %)	0.8	6.9
Коефициент на безработица (пр.п.)	-1.0	-3.2
Среден годишен доход (%)	1.3	4.0

Източник: Доклад на Комитет за наблюдение на ОП РЧР, декември 2019 г.

Показателен резултат е приносът на инициативите на ОП РЧР към регистрирания прираст на зетите и за намаляването на коефициента на безработица. Към края на 2019 г. успешно са изпълнени планираните основни показатели за ОП РЧР, с изключение на три от тях: безработни участници на възраст между 30 и 54 години (21.9% изпълнение); участници със средно образование (МСКО 4), придобили квалификация при напускане на операцията, в която участват (27.1% изпълнение); и брой идентифицирани иновативни практики (46.8% изпълнение).⁴¹ Предвид промяната на ситуацията на пазара на труда през 2020 г. очакванията са, че тези показатели ще претърпят развитие до края на програмния период, но масовото въвеждане на иновативни практики трудно ще може да се активизира в следващите две години.

През 2019 г. политиките на пазара на труда са реализирани в условията на позитивен (макар и не особено висок) икономически растеж, който позволи относителна стабилност в работодателското търсене на работна сила. Регистрираните положителни резултати се дължат на разширена номенклатура услуги, предоставяни от трудовата администрация; натрупан досега опит при реализация на инициативи по първа ос на ОП РЧР; установени връзки и ефикасно посредничество за работодателите, които търсят работна сила чрез бюрата по

⁴⁰ Оценката е общо за ОП РЧР. Представените показатели в най-висока степен са повлияни от изпълнението на процедурите по първа ос, която обслужва заетостта. В общата оценка са включени и показатели за износ и внос на стоки и услуги; текуща сметка (% от БВП); частно потребление; частни инвестиции; инфлация (ХИПЦ); бюджетен баланс (% от БВП) (Симеонова-Ганева, Панайотова, Илиева, 2012).

⁴¹ Доклад за напредъка, 12.12.2019 г., <https://esf.bg/komitet-za-nablyudenie/>.

труда. Те можеха да бъдат по-добри при по-високо финансиране на бюджетни средства, чрез които да се разшири професионалната квалификация на безработните и да се стимулират мерки в полза на активизиране на търсенето и започването на работа; както и да се подобри качеството на предоставените посреднически услуги на трудовата администрация.

5.4. Политики спрямо доходите от труд

През 2019 г. в тези политики също не се наблюдават съществени промени. В плана за 2019 г. е посочена необходимостта от приоритетни действия за изграждане на координационен механизъм в областта на доходите от труд. За целта се изискват консултации със заинтересованите страни, в съответствие с препоръки на Европейската комисия. Очакваше се също да бъде представен първият доклад по приложение на Конвенция №131 на Международната организация на труда за определяне на минимална работна заплата. Докладът не е изготвен, а механизмите ще бъдат доуточнявани до края на 2020 г.⁴² Процесът ще има развитие след приключване на работата (и споровете) на равнище Европейски съюз (и Парламент), както и на националните равнища за изработване на рамкова директива за минималната заплата. Предвижда се тя да предложи общи правила и критерии при определянето ѝ. Очаква се също тя да подпомогне сътрудничеството между социалните партньори и правителствата на държавите-членки. За бедни страни с ниски трудови възнаграждения е важно този механизъм да може да стимулира конвергенцията, при това в дългосрочен период.

Според Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ), минималната заплата трябва да усилва социалната си ориентация и ускорено да нарасне до 50% от средната заплата с оглед на предоставянето на необходимите средства за издръжка на живота. Работодателите остават на твърди позиции относно необосноваността на прекомерни увеличения със социални цели и дават примери за негативното им влияние при наемане на младежи и други групи лица с проблеми на пазара на труда. Социалният диалог е нарушен през последните 2 години именно поради неуспешните преговори за определяне на минималната заплата, което води до регрес на индустриалните отношения у нас. В средата на 2020 г. обаче са постигнати договорености след приемане на Национално тристранно споразумение между правителството и социалните партньори (17.06.2020 г.)⁴³, които се очаква да бъдат реализирани през следващите 2 години

⁴² Механизмът за определяне конкретно на минималната работна заплата предстои да бъде изработен след приключване на проект №BG05M9OP001-3.018 „Подобряване на ефективността на политиката по доходите и пригодността за заетост на българските граждани“. Неговият срок за изпълнение е продължен с една година до края на 2020 г.

⁴³ Споразумението (<https://www.bia-bg.com/news/view/27221/>) е постигнато след представяне на окончателния вариант на тази част от Доклада. В него се поставят и проблеми при определянето на МРЗ. Според приетите решения, трябва да се възобновят преговорите по изработването и приемането на прозрачен механизъм за засилване на договорното начало при определянето на МРЗ, съобразен с Конвенция № 131 на МОТ. Второто изискване е изработване на процедура за договаряне на минимални заплати по икономически дейности; стартиране на бипартитни преговори през 2020 г. и прилагане на решенията им през 2021 г., след отмяна на минималните осигурителни доходи.

в практиката. Процесът ще бъде труден предвид все още неясните проекции на последиците от пандемията на COVID-19.

5.5. Очаквани промени в политиките на пазара на труда

В отчетния доклад на АЗ за 2019 г. са направени изводи относно необходимост от актуализация на програмите и мерките в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и прилагане на нови такива в съответствие с регионални и секторни потребности, както и рационализиране на насочеността на политиките към потребностите на рисковите групи на пазара на труд. Това са напълно приемливи изисквания за края на 2019 г., които се очаква обаче да бъдат допълнени с нови.

Опитът от миналия период на криза добре доказва значението на предварителното изготвяне на планове за последователността на необходимите действия. Такива антикризисни планове за 2020 г. и след нея могат да подпомогнат уточняването на приоритетността на действията за запазване на заетостта във времеви, секторен и регионален аспект. В общия случай това ще стимулира тяхната ефикасност.

От гледна точка на запазване на заетостта, трябва да се обсъдят текстове на Кодекса на труда, въведени за периода на извънредното положение, и евентуалното им продължаване в редактиран вид през следващи месеци на живот в условията на вирусната заплаха. Това са възможностите за работа на втори трудов договор при неплатен отпуск, възлагане на надомна работа и работа от разстояние, работата при намалено работно време. Необходимо е също да се анализира доколко популярни са сега въведените мерки, като работа на безработни и социално слаби в селското стопанство (с едnodневни трудови договори), без да губят право на социални помощи и обезщетения; предоставяне на еднократна помощ от 375 лв. (при прилагане на подоходен критерий) на родители на деца до 12 години, които най-малко 20 дни са в неплатен отпуск заради невъзможност да работят от къщи по време на извънредното положение. Специално внимание изисква и оценката на ефекта на приложената мярка за частична компенсация на работодателите от държавата за запазване на работните места и продължителността на прилагането ѝ.

Предполага се, че защитата на минималната работна заплата и другите социално-осигурителни и подпомагащи плащания ще продължи, въпреки очакваното противопоставяне на работодателите. Предстоят обаче промени в сега използваните механизми за осъвременяване и/или индексация на доходите, за договаряне на минималните осигурителни прагове, за договаряне на минимална заплата, приемането на които трябва да се ускори.

Защитата на доходите на безработните обективно налага промени в осигуряването и обезщетяването при загуба на работа. Оказа се, че поради различни причини, фондът „Безработица“ към Националния осигурителен институт регистрира дефицит в края на 2019 г. и то при спокойните условия на рекордно ниска безработица и нисък размер на обезщетения за безработица.

Вече се правят предложения от КНСБ за увеличение на среднодневното обезщетение. Това беше една от първите мерки, които бяха приложени през 2009 г., както и подпомагането за една година (2010 г.) на продължително безработните. Те имаха категорично значение за безработните. Увеличенията на сегашните обезщетения за безработни трябва да се обсъдят между социалните партньори и държавата, както и да се регламентират съответните бюджетни трансфери за изплащането им.

Нарастването на броя на безработните в условията на криза ще наложи разширяване и разнообразяване на възможностите за субсидирана заетост. Добре познати са нейните негативи, но за периода на излизане от криза тази заетост може да се окаже основна или единствена възможност за наемане на представители на рискови групи, жители на някои региони, или за работа в отделни секторни ниши. По-конкретно, необходимо е да се разшири обхватът на сега прилаганите програми, като „Красива България“ за строително-възстановителни работи и благоустройство, предвид проблемите в строителството. Поради същите проблеми, трябва да се разширят възможностите на социалните услуги за уязвими лица в условията на сегашната пандемия. Значението на програмата за младежи „Старт в кариерата“ и „Националната програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания“, както и други програми за лица със специфични потребности, ще наложи и разширяване на обхвата им в близка перспектива.

Освен субсидиране на заетост, съществено значение в трудни икономически периоди има провеждането на обучения на заети (вкл. частично заети) и безработни. Вече проверена ефикасна схема след 2008 г. е тази за предоставяне на ваучери, за комбиниране на работа на непълно време с обучение и изплащане на стипендии на курсистите. Дистанционното провеждане на обучението на възрастни обаче трябва да намери реалното си приложение, след като бъде осигурено методически и кадрово. Това е сериозен проблем, чието практическо решение е крайно необходимо в близка перспектива.

Едно от основните негативни следствия на вече преживения кризисен период след 2008 г. е увеличението на броя (и дела) на лицата в продължителна безработица. Сегашната криза започва без да е решен в достатъчна степен този проблем, както и да са преодоляни трудностите при активизиране на представители на някои бедни етнически групи от населението. Въпреки съществуването на вече натрупан опит в прилагането на индивидуален подход и цялостна грижа, все още специализираните услуги на трудовата администрация не постигат желаните резултати спрямо тази група безработни. В тази връзка е необходимо да се приложи по-активна превенция срещу продължителната безработица със специализирани за целта професионална квалификация и преквалификация за безработните.

Популярните курсове за обучение на възрастни по ключови компетенции трябва да отстъпят сегашното си предимство на такива за подготовка на работна сила в съответствие с вече реализирани производствени промени или в полза на бъдещи такива. Именно обучението на възрастни не само във връзка с

подобряване на позициите в заетостта и оставане в нея, а и за стимулиране на преходите към нови високотехнологични работни места, трябва да бъде основният принос на активните политики на пазара на труда в близка и средносрочна перспектива.

Запазването и подобряването на качеството на заетостта зависи не само от политиките на пазара на труда, а преди всичко от направените инвестиции в икономиката в посока на подобряване на производителността на труда. Планираните преходи към „Индустрия-4“ обаче не могат да изключат напълно използването на жив труд в нископроизводителни дейности, но със социално и друго значение. Необходимо е разработване на концепция за бъдещото реструктуриране на заетостта. Това е една от основните задачи в условията на рецесия и излизане от нея с реална полза за икономиката и повишаване на благосъстоянието на населението. В тази връзка, необходимостта от приоритетно реализиране на професионалната квалификация за възрастни е без алтернатива.

Проведените политики и периодичната оценка на ефектите от програми и мерки на пазара на труда, организирането на събиране на информация за потребностите на работодателите от съответни компетенции на работната сила, прилагането на нови методи и интегрирано обхващане на потребностите на безработни и други лица на пазара на труда, са доказан досегашен добър опит, който трябва да се оползотвори и в сегашните трудни условия. Той може да предложи конкретни основания за по-бързо и лесно излизане от сегашната трудна ситуация на пазара на труда в сравнение с минали периоди и приоритетността на съответните действия.

Тези и други подобни възможности трябва да се подпомогнат финансово от Бюджета през 2020 г., както и да се предвидят необходимите по-високи суми за финансиране на националните планове по заетостта за следващите две години. След реструктуриране на разходите по ОП РЧР, вече е планирано насочване на допълнителен ресурс (300 млн. лв.) към мерки за подкрепа на пазара на труда след приключване на извънредното положение.

Обсъждането на евентуални политики на пазара на труда при новите условия на развитието му изисква активното участие на социалните партньори. Трудностите в досегашния социален диалог трябва да бъдат овладяни. Той трябва да бъде възстановен и развиван с национална отговорност и принос към най-ценния съвременен ресурс – човека и неговите знания и умения.

5.6. Предвиждания за развитие на пазара на труда за периода 2020-2022 г.

Тук е направен опит за очертаване на количествени промени на основни показатели за пазара на труда за периода 2020-2022 г. по линия на две проекции. Първата следва резултатите от очертаната рамка от прилагания макроикономически модел. Според нея, заетостта ще остане по-устойчива в сравнение с промените през последната криза след 2008 г. Считаме, че

запазването ѝ над 3 млн. души е добра перспектива за пазара на труда и възможност за положителното му въздействие върху икономическия растеж. Според тази прогноза, може да се очаква и запазване в определена степен на икономическата активност на населението след проведените активни политики в тази насока преди санитарната криза от 2020 г.

Втората проекция се опира върху опита от периода 2009-2011 г. Това е ретроспективна, но напълно възможна прогноза, която повтаря относителните показатели за тези години. Тя е направена и с цел да покаже значението на запазването на заетостта за излизането от кризисна ситуация, което не беше отчетено в необходимата степен в онзи период.

Според опита от миналата криза, коефициентите на заетост намаляват за 3 години (2009-2011 г.), след което възстановяват равнищата си от 2008 г. за 4 години (2012-2015 г.) (Фигура 21). При безработицата, увеличението на коефициентите протича до 2013 г., т.е. за 5 години, както според данните на НСИ, така и според тези на АЗ. За възстановяване на изходните му равнища от 2008 г. са били необходими също 5 години (2014-2018 г.). Така, според промените на основни показатели на заетост и безработица, пазарът на труда е преминал през рецесия и период на възстановяване общо за около 10 години (2009-2018 г.). Основно значение е имало овладяването на спада на заетостта, което закономерно е довело до редуциране на безработицата и активизиране на част от икономически неактивното население.

Прогнозата според макроикономическия модел отчита този опит. Възстановяването на заетостта се предполага да започне след 2021 г. За това съществуват обективни предпоставки с оглед на предвидени субсидии и други схеми за работодателите за запазването на заетостта и възможностите на други икономически лостове. Присъединяваме се към предвиждането на ЕК, че най-много работни места ще бъдат загубени в сектора на услугите, където живият труд е трудно заменим, и в тази връзка ограниченията се очаква да продължат най-дълго.⁴⁴ При силното влошаване на показателя за бизнес климата у нас, може да се очаква, че работодателите през 2020 г. ще предлагат 20-25 пр.п. по-малко работни места в сравнение с 2019 г. и стойностите на понижените коефициенти на СРМ ще бъдат между 0.6 и 0.7%. В Таблица 3 са представени възможности за развитие на заетостта и безработицата. Предпочитанията са към запазване на заетостта близо до равнищата ѝ през 2019 г., както е според резултати от приложения макроикономическия модел.

За реализация на прогнозата според модела се разчита на положително влияние на сезонния фактор и съответно облекчаване на обстановката в сектори като туризъм, хотелиерство и ресторантьорство, търговия, строителство и транспорт. Те частично могат да компенсират загубите на заетост през второ и трето полугодие, въпреки че постигането на такъв резултат е с висока степен на условност. Значение имат външнотърговските партньори и възстановяването на поръчките им към местните производители, както и активирането на вътрешното

⁴⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2020/spring/ecfin_forecast_spring_2020_bg_en.pdf.

търсене. Тези планове обаче могат да бъдат провалени при нова вълна на COVID-19 през последното тримесечие на 2020 г.

Таблица 3. Предвиждания за промени на основни показатели за заетост и безработица

	Отчет	Прогноза според макроикономическия модел			Ретроспективна прогноза		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<i>Брой (хил.)</i>							
Активни	3276.4	3306.6	3340.5	3378.2	2971.8	2921.2	2863.2
Заети	3136.3	3033.6	2917.3	2979.6	2766.8	2620.3	2536.8
Безработни	140.9	273.0	423.2	398.5	205.1	300.9	326.4
<i>Коефициенти (%)</i>							
Активност	73.2	74.8	76.5	78.2	67.2	66.7	65.9
Заетост	70.1	68.7	66.8	68.9	62.6	59.8	59.5
Безработица	4.3	8.2	12.3	11.1	6.9	10.3	11.4

Източник: НСИ и допълнителни изчисления.

Според предвижданията на ЕК, през 2020 г. номиналният ръст на трудовите доходи ще бъде 3.4%, а през 2021 г. – 2.3%. Съществува вероятност това предположение да има корекции, както за 2020 г., така и за следващите две години.⁴⁵ Според прогнозата на основа на макроикономическия модел, номиналните заплати ще нараснат със 7.3% през 2020 г., с 9.9% през 2021 г., и с 12.4% през 2022 г., което е твърде оптимистична перспектива.

Както заетостта и безработицата, така и предвижданията за промени в заплатите, са свързани с редица условия. Някои от работодателите могат да предпочетат запазване на квалифицирания персонал, ако той има висока производителност, а те достатъчен потенциал за поемане на разходите за заплатите му. Тези решения, заедно с освобождаване на по-нискоквалифициран персонал, евентуално ще доведе до общо повишаване на средната (номинална) залата. Трудно е да се предположи такъв вариант, като се вземе предвид, че все още няма добре уточнена концепция за реструктуриране на икономиката ни в средносрочна перспектива, с което да се осигурят реални предпоставки за нарастване на производителността на труда. В близко бъдеще по-вероятно е използването на работа при редуцирано работно време (за определени периоди и в някои от секторите) и задържане на динамиката на номиналните заплати на работещите на пълен работен ден. При тези условия ще продължи слабото нарастване на заплатите и допълнителното натоварване на публичните финанси.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2020/spring/ecfin_forecast_spring_2020_bg_en.pdf.

6. Външна търговия

Прегледът на структурите и тенденциите при външната търговия през 2019 г. е отправна точка за формиране на прогнозите в краткосрочен период. За развитието на износа и вноса имат значение тяхната структура, сезонност, географска концентрация и др.

6.1. Износ на стоки

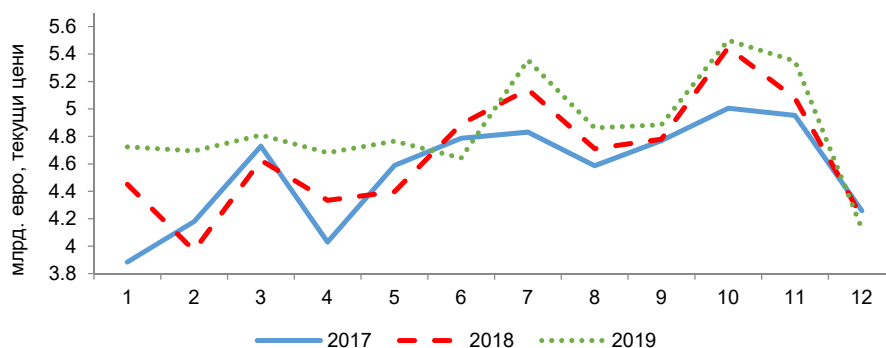
Стоките формират 75.4% от целия износ на България през 2019 г. Физическите обеми на износа на стоки нарастват с 1.9% спрямо предходната година. Въпреки това, не настъпват значими промени във вече трайно установената структура на външната търговия на България, разглеждана по начин на използване. Потребителските стоки са с дял 25.4%. Точно 39% са формирани от суровини и материали, 24.3% от изнасяните стоки са инвестиционни блага, а енергийните ресурси възлизат на 11%. Продължава устойчивата тенденция за износ на стоки с ниска степен на преработка, вкл. суровини и стоки със сравнително ниска добавена стойност.

През 2019 г. намаляват изнасяните стоки към почти всички основни търговски партньори на България, с изключение на Германия, а се увеличава износът към трети страни. Въпреки това, не се наблюдава значима промяна върху географското разпределение на износа. И през 2019 г. се запазва тенденцията износът на България да е концентриран към ограничен кръг страни. Концентрацията на външната търговия е измерена с „коефициент за географска концентрация на износа – GCr“ (Galabova, 2014). В резултат от изчисленията се оказва, че географската концентрация на износа на България е с балансирана географска структура – първите 5 страни формират 44.8% от стоковия износ на страната. Това е незначително понижение спрямо предходната 2018 г. (с 1.4 пр.п.). Продължава установената тенденция за концентрация на износа основно към останалите страни от ЕС – 4 от първите 5 страни по износ са от ЕС. Страната с най-голям дял в износа е Германия (14.8%). Тя е следвана от Румъния (8.7%), Италия (7.3%) и Турция (7.3%). На пето място е Гърция (6.7%).

През 2019 г. износът за Германия е доминиран от добиваните в България руди и концентрати на благородните метали, нерафинирана мед и електрически табла, панели, конзоли, пултове.

Към Румъния се изнасят най-вече стоманени пръти, трактори и свързаните с тях устройства за събиране на реколтата. В посока Италия се изнася предимно мед и медни сплави, части за обувки и нефтени масла. Турция внася от България предимно нефтени масла, рафинирана мед и кабели. По отношение на Гърция, износът е доминиран от слънчогледово масло, пшеница, петролни масла и електричество.

Фигура 23. Месечни стойности на стоковия износ



Източник: НСИ.

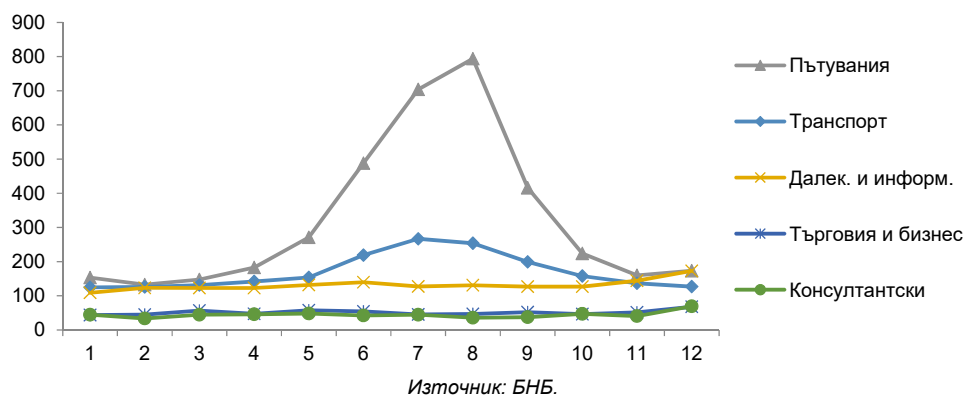
Износът се характеризира и със силно изразена сезонност. На Фигура 23 са представени месечните стойности на стоковия износ за последните 3 години. Забелязва се, че април и май не формират значителен дял от износа на база последните 3 години. След януари и декември, те са най-слабите месеци от към реализирана стойност на износа. Т.е. ако основните ограничения пред международната търговия са само в месеците до юни, то съществува реална възможност по-голямата част от износа да бъде реализирана.

6.2. Износ на услуги

През 2019 г. износът на услуги съставлява 24.6% от целия експорт на страната. Сред услугите, най-голям дял имат класифицираните като „Пътувания“ (услугите, предоставени на чужди граждани в България). С близо 3.8 млрд. евро, пътуванията заемат 40.6% от износа на услуги за 2019 г. Другата голяма група („Транспорт“) е с относителен дял от 21.5% или 2 млрд. евро. Третата група („Други услуги“) съставлява 33.6%. Тяхната дезагрегация показва, че с най-голям дял е „Далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги“ (16.7% и стойност близо 1.6 млрд. евро). Следват „Технически услуги, услуги, свързани с търговията и други бизнес услуги“ (6.5% или 614 млн. евро), и „Професионални и управленски консултантски услуги“ (5.6% или 534 млн. евро).

Както е видно от Фигура 24, най-голяма сезонност имат „Пътувания“. Това са услугите, предоставени при посещенията на чужди граждани в страната. През 2019 г. 12.5 млн. чужденци са посетили България, като те са реализирали над 17.5 млн. нощувки в регистрираните места за настаняване. Най-голяма част от реализираните нощувки са от граждани на Германия (15%), следвани от граждани на Румъния (14%), Обединеното кралство (10%), Полша (10%), и Русия (6%). При реализацията на нощувките се забелязва силна сезонност, като от юни до септември се реализират 71% от тях.

Фигура 24. Сезонност при износа на услуги през 2019 г.



Фигура 25. Реализирани нощувки от чужденци през 2018 и 2019 г.

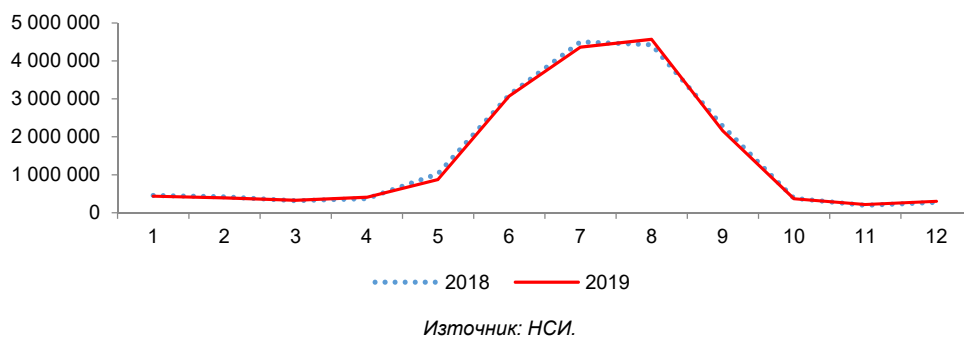


Таблица 4. Дял на реализираните нощувки от чужденци, по месеци на 2019

Месец	Дял	Кумулативен дял
1	2.5	2.5
2	2.2	4.7
3	1.9	6.6
4	2.3	9.0
5	5.0	14.0
6	17.6	31.5
7	24.9	56.5
8	26.1	82.6
9	12.3	94.9
10	2.1	97.1
11	1.2	98.3
12	1.7	100.0

Източник: НСИ.

При нормализиране на ситуацията с международните пътувания преди края на летния сезон, има възможност за реализиране на част от приходите от туризъм.

6.3. Внос на стоки

Вносът на стоки формира дял от 84.3% от целия внос на България през 2019 г. Физическият обем на вноса на стоки в България през 2019 г. нараства с 2.4% спрямо предходната година, при запазване на установената структура по начин на ползване.

Потребителските стоки са с дял 23%, близо 35% са формирани от суровини и материали, 27% от внасяните стоки са инвестиционни блага, а енергийните ресурси възлизат на 15%. Продължава устойчивата тенденция за висок дял на внасяните потребителски стоки, свидетелстващ за невъзможността за задоволяване на потребителските търсения със стоки местно производство. Ограниченията в международната търговия могат да формират възможности за български производители да заменят част от този внос с българска продукция.

През 2019 г. се запазват и основните търговски партньори на България, утвърдени през последните години. Географската концентрация на вноса на България е с балансирана географска структура. Стойността на коефициента за географска концентрация (GCr) за 2019 г. е 0.43. Това съответства на 43% дял за първите 5 страни основни търговски партньори от вноса на България, като бележи ръст спрямо предходната година от 1 пр.п. Вносът от останалите страни в ЕС възлиза на 52% от стоковия внос. Общо страните от Азия са с дял 19%, а Балканските страни – 10%. Страната с най-голям дял във вноса е Германия (11%). Тя е следвана от Русия (9.3%), Китай (8.4%), Италия (7.3%), Турция (6.6%).

През 2019 г. вносът на стоки от Германия е доминиран от пътнически автомобили, медикаменти и трактори. От Русия се внасят най-вече сурови нефтени масла и нефтен газ, тръби. От Китай се внасят предимно телекомуникационни апарати, авточасти и климатици. Вносът от Италия е доминиран от електрическа енергия, пътнически автомобили, и медикаменти. От Турция се внасят основно пътнически автомобили, валцовани продукти от желязо и стомани, както и медни руди и концентратите им.

6.4. Внос на услуги

Услугите съставят 15.7% от целия внос на страната през 2019 г. Сред услугите най-голям относителен дял имат класифицираните като „Транспорт“ (38.4% или 2.2 млрд. евро). Втора по големина група са услугите от „Пътувания“ – услуги, предоставени на български граждани в чужбина (28.5% или 1.6 млрд. евро). Страните с реализирани най-много брой посещения са Турция (1.6 млн. пътувания), Гърция (1.4 млн. пътувания), Румъния (554 хил. пътувания), Сърбия (515 хил. пътувания), и Германия (446 хил. пътувания). В рамките на вноса на услуги, третото място заемат „Далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги“ (8.4% или 481 млн. евро). На следващо място са „Технически услуги, услуги, свързани с търговията и други бизнес услуги“ (7% или 403 млн. евро).

6.5. Развитие на външната търговия в краткосрочен и средносрочен план

Очакванията за 2020 г. и следващите две години безспорно са в сянката на международните ограничения, наложени заради разпространението на COVID-19. В зависимост от бързината на справяне със заразата и премахване на пречките пред международната търговия са и вижданията за възстановяване на външнотърговските потоци.

От гледна точка на България, най-уязвим се оказва сектор Туризъм. От направения анализ (Фигура 24, Фигура 25 и Таблица 4) се вижда, че основните обороти са през летния период. Постепенно се облекчават ограниченията пред международния туризъм в целия Европейски съюз, което създава предпоставки за реализиране на част от предвидените туристически пътувания.

Друг уязвим сектор е Транспорт. От направения анализ се вижда значимия дял на международния транспорт в износа на услуги. Международните транспортни ограничения пряко се отразяват върху сектора. Секторът е показал своята гъвкавост и вероятно бързо ще се възстанови след отмяната на ограниченията. Текущата ситуация неминуемо ще доведе и до преосмисляне на посоките на политиките за сектора, характеризиращи се със значителни ограничения в последните години.

Високата отвореност на българската икономика, значителната концентрация към ограничен брой страни търговски партньори, съчетано с *„ограничените материални и човешки ресурси на страната, (...) предопределя голямата зависимост на икономическото ѝ развитие и растеж от износа и вноса и от глобалната икономическа конюнктура.“* (Тасев, 2012). По този начин, външната търговия става механизъм „за пренасяне на негативните ефекти при появата на кризи“ (Маринов, 2019). Международната търговия става трансмисионен механизъм за бързо пренасяне на икономическото статукво от другите страни. Освен като заплаха, това може да се разглежда и като възможност. Бързо ще се пренесат и темповете на оживление от страните търговски партньори у нас.

Това изследване на устойчивостта на водещите стоки в експортната листа на страната показва, че българският износ се характеризира с висока устойчивост (Несторов, 2020). Този факт се вижда и от бързото възстановяване на външнотърговските потоци след кризата от 2008-2009 г., когато още през следващата 2010 г. стойностите на износа надхвърлиха тези от преди кризата.

Разбира се, сравняването на текущата ситуация с типична икономическа криза не е напълно коректно поради първопричините за възникване. Най-малко, не са загубени икономическите връзки между икономическите субекти, съществуват ограничени възможности за промяна във веригите на доставките, тъй като ситуацията с ограниченията засяга по-голямата част на света. По-коректно би било да се говори не за „възстановяване“, а за „размразяване“ на международната търговия. Поради това, очакванията трябва да бъдат за бързо възстановяване на международните търговски потоци след отпадане на ограниченията.

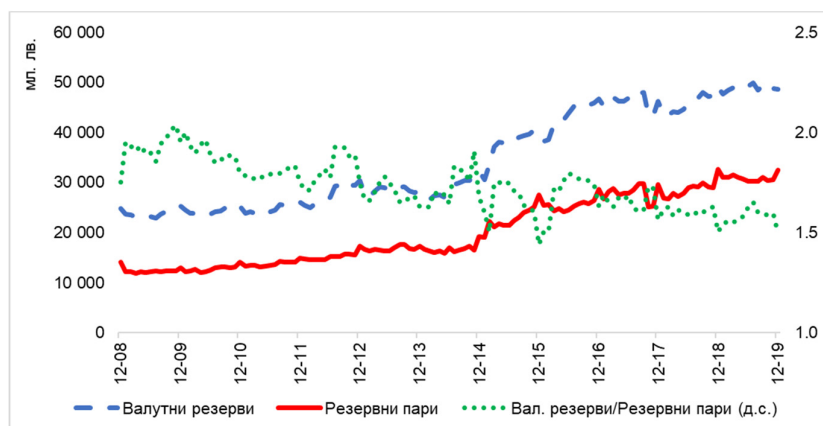
7. Финансов сектор

7.1. Динамика на паричните и кредитните агрегати

Резервни пари

Резервните пари в края на 2019 г. бяха по-малко в сравнение с края на 2018 г. Намалението е незначително (0.3%) и е в унисон с намаляването на валутните резерви. Фигура 26 нагледно показва същността на паричния съвет⁴⁶, която изисква резервните пари да бъдат покрити с валутни резерви. Въпреки тенденцията към известно намаляване на отношението валутни резерви/резервни пари през последните години, паричният съвет продължава да осигурява стабилност на цялата финансова система.

Фигура 26. Динамика на валутните резерви и резервните пари



Източник: БНБ.

От гледна точка на предлагането на резервни пари, динамиката през последната година се обуславяше главно от понижението на банковите резерви, дължащо се изцяло на свиването на свръхрезервите на банките. От своя страна, свиването на свръхрезервите се дължи на предприетата от ЕЦБ политика на налагане на отрицателни лихви по свръхрезервите. Среднодневното превишаване на поддържаните от банките средства над изискуемия минимум продължи да намалява и в края на годината беше под 25% от задължителните резерви, при малко над 33% през декември 2018 г.

⁴⁶ Българският вариант на паричен съвет изисква от валутните резерви да покриват не само резервните пари, но и всички парични задължения на БНБ.

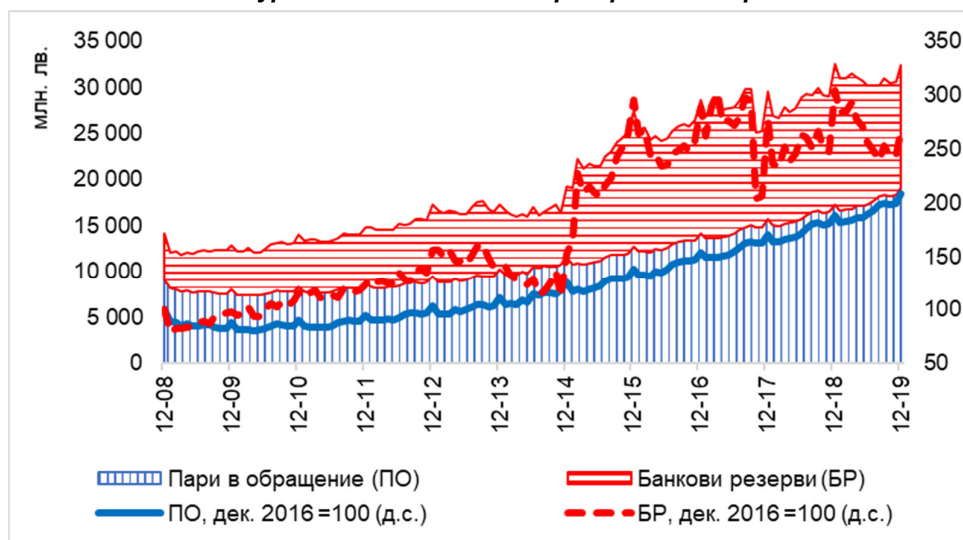
Пари в обращение

Въпреки развитието на безналичните форми на разплащане, предпочитанията на икономическите агенти към наличните пари се запазват на относително високо равнище. Парите в обращение нараснаха с 10.3% през 2019 г. (същият темп беше регистриран и през 2018 г.) и изпревариха нарастването на депозитите. Благоприятстващи фактори за тази динамика бяха ниските лихвени проценти по депозитите и високото търсене на стоки и услуги, свързано с нарастването на доходите. От друга страна обаче, запазването на висок дял на наличните пари сигнализира и за висок относителен дял на „сенчестата икономика“, която има ясно изразено предпочитание към наличните пари.

Банкови резерви

Банковите резерви през 2019 г. намаляха с малко над 12%, докато през 2018 г. бяха нараснали с близо 10%. Високата волатилност на банковите резерви се запази и през изминалата година. Доколкото минималните задължителни резерви нарастват поради увеличаване на депозитната база, намаляването на банковите резерви изцяло се дължи на свиването на свръхрезервите. Това се свързва както с известно увеличаване на кредитирането, така и с отрицателните лихвени проценти по свръхрезервите наложени от БНБ. В известна степен, за намалението на банковите резерви повлия и понижението на средствата на банките в системата TARGET2.

Фигура 27. Компоненти на резервните пари

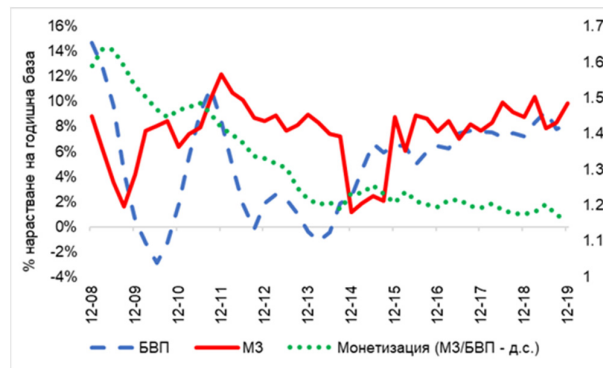


Източник: БНБ.

Широки пари

Монетизацията на икономиката, измерена чрез съотношението широки пари/БВП, е с тенденция към намаление през последните години (Фигура 28).

Фигура 28. Динамика на БВП, широките пари и монетизация на икономиката



Източник: БНБ.

Привлечените средства от резиденти в банковата система продължиха да нарастват, което допринесе за запазване на сравнително висок темп на растеж на широките пари, но все пак по-нисък от темповете на нарастване на номиналния БВП. Трябва да се отбележи, че ниските лихвени проценти оказват влияние върху структурата на широките пари и компонентите, които я изграждат. Фигура 29 нагледно показва промяната и наложилите се тенденции през последните години. За така сформиралите се тенденции важна роля играе и недостатъчно развития финансов пазар, както и общо взето ниската финансова култура на населението, което в крайна сметка води до безалтернативност на банковите спестявания, особено краткосрочните.

Фигура 29. Дял на депозитите и парите в обращение в широките пари



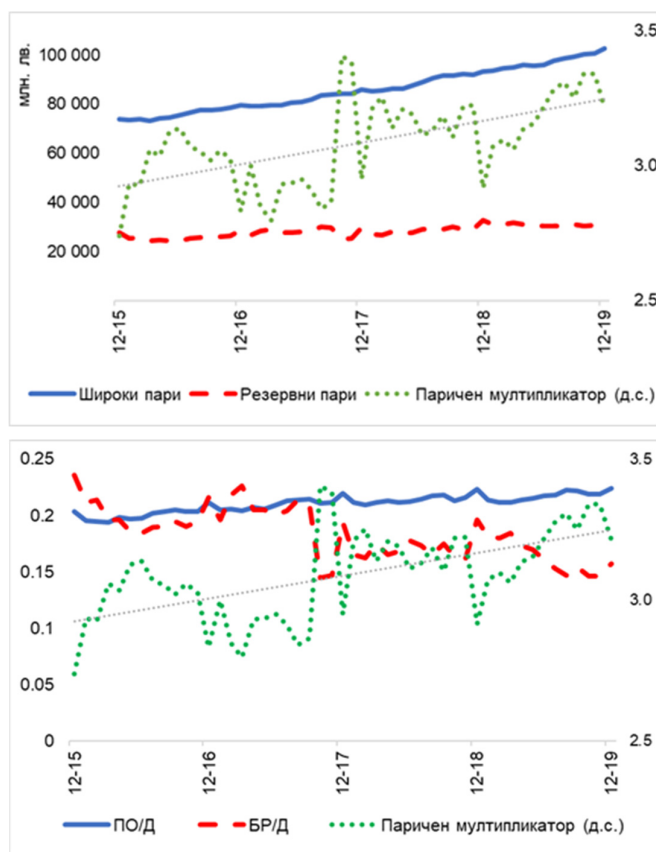
Източник: БНБ.

Въпреки намаляващия относителен дял през последните години, депозитите продължават да съставляват основна част от общите привлечени средства в банковата система. Основен принос за нарастването на депозитната маса имат нефинансовите предприятия, следвани от домакинствата. Характерно и за двете групи е предпочитанието към местна валута.

Мултипликатор на широките пари

Динамиката на широките пари може да се разгледа и от гледна точка на паричната мултипликация (Фигура 30). През последните няколко години паричният мултипликатор се колебае в относително тесни граници и е с леко изразена тенденция към покачване, дължаща се на намалението на свръхрезервите на търговските банки.

Фигура 30. Паричен мултипликатор и неговите компоненти



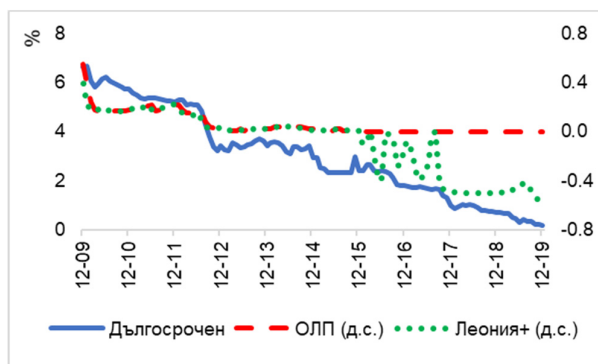
Източник: БНБ.

Компонентите на паричния мултипликатор показват различна динамика. Отношението на парите в обращение към депозитите бележи слаба, но устойчива тенденция към покачване, характерно за периоди с ниска инфлация и ниски лихвени проценти. Отношението на банковите резерви към депозитите е доста по-волатилно и с тенденция към намаляване, характерно за периоди с по-висока кредитна активност.

7.2. Лихвени проценти

Динамиката на междубанковия паричен пазар в България по принцип е силно повлияна от политиката на ЕЦБ. През септември 2019 г. ЕЦБ отново понижи лихвения процент по депозитното улеснение, което се отрази върху лихвения процент по свръхрезервите на банките, определян от БНБ, който достигна до -0.70%. Съответно, това промени условията, в които функционира междубанковият паричен пазар, като индексът ЛЕОНИЯ Плюс⁴⁷ намалѐ до -0.59%, или с 15 базисни точки по-ниско от нивото му през август (Фигура 31). По отношение на търгуваните обеми на междубанковия паричен пазар в левове, се наблюдаваше повишение през втората половина на годината, което беше концентрирано в сегмента на овърнайт сделките.

Фигура 31. Лихвени проценти



Източник: БНБ.

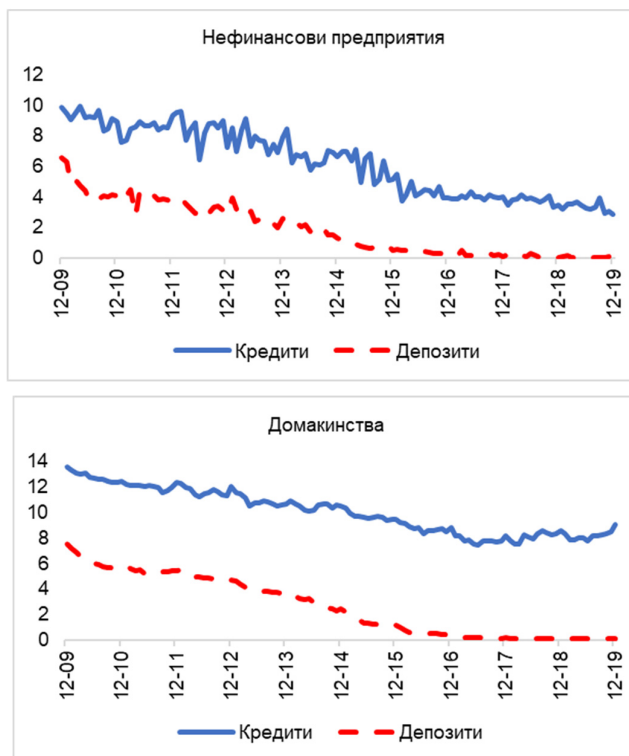
По отношение на пазарните лихвени проценти по депозити и кредити, през 2019 г. нямаше съществени промени. Лихвените проценти по депозитите в левове и в евро се задържаха на достигнатите ниски нива, а тези в долари отбелязаха колебания в зависимост от политиката на ФЕД и от промените във валутния курс.

През изминалата година се запази тенденцията към слабо понижение на лихвените проценти по новоотпуснати кредити, което се наблюдаваше при кредитите в левове и в евро за нефинансови предприятия и при жилищните

⁴⁷ Индексът ЛЕОНИЯ Плюс отчита реални сделки с необезпечени депозити на междубанковия овърнайт паричен пазар в левове.

кредити за домакинства. При потребителските кредити се отчете стабилизиране на лихвените проценти на нива, близки до отчетените през предходните години.

Фигура 32. Лихвени спредове⁴⁸



Източник: БНБ.

Спредовете между лихвените проценти по нови кредити за нефинансови предприятия продължиха да се свиват, но тези при домакинствата остават високи и с тенденция към покачване през последните месеци на 2019 г.

7.3. Развитие на банковия сектор

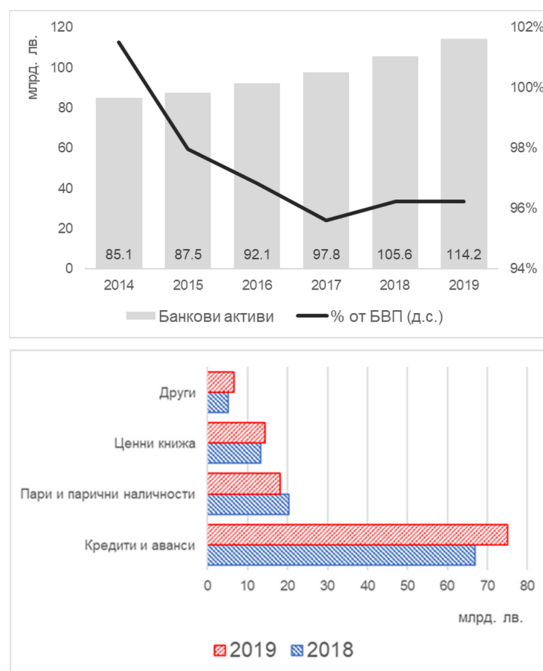
През изтеклата 2019 г. банковият сектор продължи да се развива в условията на наложените през последните няколко години тенденции – печалбата се увеличава, концентрацията нараства, кредитната активност се увеличава, но остава далеч от предкризисните нива, въпреки продължаващото понижение на лихвите и засилването на икономическата активност в страната.

⁴⁸ За кредитите – нов бизнес, в лева, среднопретеглени; за депозитите – нов бизнес, в лева, до една година.

Основни показатели⁴⁹

В края на 2019 г. активите на банковата система достигат 114.2 млрд. лв., или с 8.6 млрд. лв. (8.1%) повече спрямо края на 2018 г. Продължаващият процес на консолидация оказва влияние върху динамиката на всички балансови позиции. В края на 2019 г. делът на балансовата сума на кредитите и авансите е 65.8%, този на парите, паричните салда при централни банки и други депозити на виждане – 15.9%, а на портфейлите с ценни книжа – 13%.

Фигура 33. Банкови активи



Източник: БНБ.

Банковата система е с висока степен на концентрация – делът на 5-те най-големи банки в активите на банковата система е 62%. Ликвидното покритие в края на годината е 270%, а ликвидният буфер е близо 31 млрд. лв. Брутният кредитен портфейл на банковата система нараства с 1.7 млрд. лв. (2.6%), като в това число се увеличават вземанията от други финансови предприятия (с 923 млн. лв. или 25.2%), от домакинства (с 532 млн. лв. или 2.2%), от нефинансови предприятия (със 120 млн. лв. или 0.3%) и от сектор държавно управление (със 128 млн. лв. или 15.9%).

⁴⁹ Състояние на банковата система (<http://www.bnb.bg>).

Брутният размер на необслужваните кредити и аванси в края на 2019 г. е 6.1 млрд. лв., а делът им в общата сума на брутните кредити и аванси намалява до 6.5% (при 7.6% в края на 2018 г.). Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси (след приспадане на присъщата за тази класификационна категория обезценка) също намалява – до 3.2 млрд. лв. към 31 декември 2019 г. Депозитите в банковата система в края на годината възлизат на 97.2 млрд. лв. Увеличават се депозитите на домакинства (с 1.8 млрд. лв. или 3.2%), на нефинансови предприятия (с 878 млн. лв. или 3.2%), и на сектор държавно управление (с 379 млн. лв. или 16.6%). Намаление има при средствата на кредитни институции (с 359 млн. лв. или 6.3%) и на други финансови предприятия (с 6 млн. лв. или 0.2%).

Кредитиране

Търсенето на кредити продължи да нараства и през 2019 г. Според регулярните анкети, провеждани от БНБ, повишеното търсене на корпоративни кредити се дължи главно на необходимостта от средства за инвестиционни цели и от оборотни средства и запаси. Положително влияние оказва и намаляващото ниво на лихвените проценти, както и нуждата от финансови ресурси за рефинансиране, реструктуриране или предоговаряне на дълг. При потребителските кредити, основните фактори за повишеното търсене са търсенето на финансов ресурс от страна на домакинствата за закупуване на стоки за текущо потребление и за дълготрайна употреба. Положително влияние оказват лихвените проценти и благоприятната макроикономическа среда.

- *Кредити за нефинансовите предприятия*

Новите кредити за нефинансовите предприятия нараснаха с 18% през 2019 г., което е много добро постижение на фона на реализирания растеж от 8.1% през 2018 г. Нарастването през годината беше неравномерно – през първото полугодие темповете бяха близки с тези от предходната година, но през второто полугодие беше наблюдавано значително ускоряване на новоотпуснатите кредити. Продължава да се наблюдава по-бърз растеж (и съответно увеличаване на относителния дял) на кредитите в евро за сметка на тези в местна валута. В края на годината делът на кредитите в евро в общия размер на новоотпуснатите кредити на нефинансови предприятия възлезе на 54.5%.

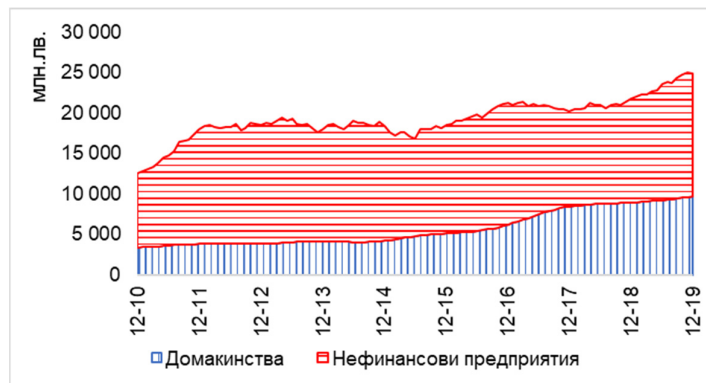
- *Кредити за домакинствата*

Обемите по нов бизнес за домакинствата нараснаха с малко над 8% на годишна база (6.8% през 2018 г.). С най-висок принос са жилищните кредити, при които продължи да се наблюдава ускоряване на годишния растеж до 18.7% през ноември (7.1% в края на 2018 г.). Новите потребителски кредити нараснаха с близо 10%, но това беше забавяне спрямо растежа от 17.5 % през 2018 г.

Приносът на „други кредити“ за общия растеж на кредитите за домакинства остана отрицателен в резултат до голяма степен от изплащанията от страна на правителството на кредити, отпуснати по Националната програма за енергийна

ефективност на многофамилни жилищни сгради, надхвърлящи обема на новите кредити по нея.

Фигура 34. Обеми на кредити по нов бизнес, годишни данни



Източник: БНБ.

7.4. Присъединяване към валутно-курсовия механизъм

Във връзка с отдавна заявеното от правителството желание за присъединяване към валутно-курсовия механизъм и впоследствие към еврозоната, България трябваше да поиска установяване на тясно сътрудничество с ЕЦБ. Цялостната оценка на банковата система е задължителна част от процеса на установяване на тясно сътрудничество между ЕЦБ и националния компетентен орган на държава-членка на ЕС, чиято парична единица е различна от еврото. В Годишен доклад 2019 посочихме основните предизвикателства от предприемането на подобна стъпка. Налице са силни доводи в подкрепа на взетото решение и преди всичко обстоятелството, че банковият съюз е може би единственото възможно средство за запълване на пропуските в структурата на европейския проект. Глобалната финансова криза от 2008 г. недвусмислено показва, че съществуващите надзорни механизми не дават достатъчно възможности за предотвратяване, управление и преодоляване на кризисните ситуации, тъй като нарастващият интегритет и взаимосвързаност на европейските финансови пазари далеч надхвърлят капацитета на националните надзорни механизми и в същото време ЕС. В същото време обаче присъединяването към банковия съюз крие и потенциални рискове, доколкото има ясно изразена асиметричност по отношение на третирането на страните, които са в еврозоната, и тези, които не са. Тези страни ще трябва да възпроизвеждат (с актове на местния надзорен орган) надзорните решения на ЕЦБ, които не са правно обвързващи извън еврозоната, т.е. ще носят всички отговорности на членството в банковия съюз, но ще останат изключени от окончателното вземане на решения по надзорни въпроси в УС на ЕЦБ и няма да разполагат с достъп до ликвидна подкрепа от ЕЦБ, нито до Единния стабилизационен механизъм, като потенциален източник на средства за пряка и непряка рекапитализация на банките. Асиметриите и неравнопоставеността

между държавите-членки от еврозоната и тези извън нея допълнително се задълбочават в Единния механизъм за реструктуриране, в който страната, присъединилата се с „тясно сътрудничество“ към Единния надзорен механизъм, се включва автоматично.

През юли 2019 г. ЕЦБ приключи и оповести резултатите от извършения преглед на качеството на активите и стрес тестове, като България пое ангажимент да предприеме последващи действия въз основа на констатациите. Съгласно възприетите от ЕЦБ принципи, цялостната оценка обхваща 6 български банки – УниКредит Булбанк АД, Банка ДСК ЕАД, Обединена българска банка АД, Първа инвестиционна банка АД, Централна кооперативна банка АД, и Инвестбанк АД. Оценката се състоеше от преглед на качеството на активите и стрес тест, като и двата се основаваха на методологиите, които банковият надзор в ЕЦБ прилага в редовните си цялостни оценки на банките, класифицирани наскоро като значими, или с възможност да станат значими.

Таблица 5. Промени в съотношението на базовия собствен капитал от първи ред (БСК1) и необходимост от допълнителен капитал

Банка	Исходно съотношение на БСК1 (%)	Съотношение на БСК1 след ПКА (%)	Съотношение на БСК1 – базов сценарий (%)	Съотношение на БСК1 – утежнен сценарий (%)	Недостиг на БСК1 (млн. евро)
УниКредит Булбанк АД	24.7	23.1	19.2	14.3	0
ДСК ЕАД	19.0	18.6	19.1	12.3	0
ОББ АД	21.5	21.1	20.2	11.8	0
ПИБ АД	15.7	4.5	4.1	-2.0	262.9
ЦКБ АД	16.4	16.2	15.7	8.0	0
Инвестбанк АД	15.2	10.0	5.7	-3.1	51.8

Източник: ЕЦБ.

В официалното съобщение на ЕЦБ⁵⁰ се посочва, че прегледът на качеството на активите (ПКА) има по-скоро пруденциален, отколкото счетоводен характер, и осигурява на ЕЦБ моментна оценка на балансовата стойност на активите на банките и определя дали е необходимо укрепване на капиталовата база на банката. Прегледът на качеството на активите беше допълнен от стрес тест, който показва как биха се променили капиталовите позиции на банките при хипотетичен базов и утежнен сценарий през следващите 3 години (2019-2021 г.). За стрес теста беше приложена същата методология като в стрес теста на Европейския банков орган през 2018 г. Резултатите показаха, че четири от шестте банки, които бяха обект на цялостната оценка (УниКредит Булбанк АД, Банка ДСК ЕАД, Обединена българска банка АД, Централна кооперативна банка АД) нямат капиталов недостиг, тъй като резултатите им не попадат под съответните прагове, използвани в прегледа на качеството на активите и стрес теста. Резултатите на Първа инвестиционна банка АД и Инвестбанк АД показаха недостиг на капитал.

⁵⁰ Прессъобщение на ЕЦБ от 26.07.2019 г. „ЕЦБ завърши цялостната оценка на шест български банки“ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190726~1b474e3467.bg.html>.

8. Макроикономически показатели за развитието на България до 2022 г.

8.1. Основни допускания за прогнозния период (2020-2022 г.)

Последиците от борбата с новия коронавирус се очертават да бъдат изключително неблагоприятни за глобалното икономическо развитие. Предвид необичайно високата несигурност, прогнозите на основните финансови институции, като МВФ, Световна банка, ЕЦБ и др., съществено се различават и са обект на драстични промени. В тези условия, всяка прогноза е с висока степен на условност, като рисковете към прогнозата не са симетрични – вероятността за значително по-неблагоприятно развитие е много по-висока от тази за по-благоприятно. Настоящата прогноза предполага, че ограничителните мерки, засягащи нормалното функциониране на сектора на услугите, ще бъдат отменени (но не изцяло) в края на първото полугодие и няма да бъдат въвеждани отново.

Таблица 6. Основни допускания, заложи в макроикономическата прогноза

Показател	Източник	Отчетни данни			Предварителни данни	Прогноза		
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Международна цена на суров петрол (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	80.5	94.9	122.8	110.3	64.0	68.1	71.9
Международна цена на индустриални и хранителни стоки (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	130.2	131.4	133.1	134.5	133.0	132.2	133.1
Международна цена на металите (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	116.6	118.7	126.5	131.2	111.6	105.3	106.3
Реален растеж на БВП на ЕС (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	114.1	117.4	120.1	122.1	113.4	118.8	121.5
Обем на световната търговия (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	151.7	157.4	163.7	164.2	145.3	156.6	164.0
Текущи разходи (млрд. лв.)	МФ, средносрочна бюджетна прогноза от април 2020 г., ИИИ при БАН	27.4	29.4	32.9	36.4	37.8	39.7	40.5
Вноска в бюджета на ЕС (млн. лв.)		859.5	888.2	1083.4	1193.1	1397.0	1420.0	1620.0
Бюджетен баланс (% БВП)		2.0	0.9	-0.1	-1.1	-5.0	-2.5	-0.5
Вътрешен държавен дълг (млрд. лв.)		6.8	7.6	6.1	5.8	8.7	10.3	10.6
Външен държавен дълг (млрд. евро)		10.3	9.2	9.1	9.1	10.6	11.4	11.5

Макроикономическата прогноза, разработена за целите на настоящия доклад, се основава на допускания за развитието в средносрочен план (до 2022 г.) по отношение на международните цени и външното търсене, както и на заложените икономически политики на правителството, очертани в закона за държавния

бюджет за 2020 г. и неговата актуализация през април. Макроикономическата прогноза на ИИИ е изготвена въз основа на макроикономическа информация, налична към 26 май 2020 г. (Таблица 6).

Прогнозните международни цени и очакванията за външното търсене се основават на доклада на МВФ World Economic Outlook, публикуван през април 2020 г.

Развитие на външната среда

Непосредствените последици от пандемията се очакват да бъдат значително по-тежки за световната икономика, в сравнение с последната глобална финансова криза. Мащабът на въздействието ще зависи от развитието на пандемията, от способността на отделните страни (и особено на водещите икономики) да възобновят икономическата дейност след принудителните ограничения. Доколкото страните от ЕС са основен търговски партньор на България, естествено е внимателно да се следи случващото се в тези страни.

Таблица 7. Прогнози на ЕК за реалния растеж на БВП в страните от ЕС

	2019 г.	Зимна прогноза (февруари 2020 г.)		Пролетна прогноза (април 2020 г.)	
		2020 г.	2021 г.	2020 г.	2021 г.
Гърция	2.2	2.4	2.0	-9.7	7.9
Италия	0.2	0.3	0.6	-9.5	6.5
Испания	2.0	1.6	1.5	-9.4	7.0
Хърватия	3.0	2.6	2.3	-9.1	7.5
Франция	1.2	1.1	1.2	-8.2	7.4
Ирландия	5.7	3.6	3.2	-7.9	6.1
Литва	3.9	2.6	2.4	-7.9	7.4
Еврозона	1.2	1.2	1.2	-7.7	6.3
Кипър	3.2	2.8	2.5	-7.4	6.1
ЕС-27	1.5	1.4	1.4	-7.4	6.1
Белгия	1.4	1.2	1.0	-7.2	6.7
България	3.4	2.9	3.1	-7.2	6.0
Латвия	2.1	2.3	2.4	-7.0	6.4
Словения	2.5	2.7	2.7	-7.0	6.7
Унгария	4.9	3.2	2.8	-7.0	6.0
Естония	3.8	2.2	2.4	-6.9	5.9
Нидерландия	1.7	1.3	1.3	-6.8	5.0
Португалия	2.0	1.7	1.7	-6.8	5.8
Словакия	2.3	2.2	2.6	-6.7	6.6
Германия	0.6	1.1	1.1	-6.5	5.9
Финландия	1.6	1.5	1.0	-6.3	3.7
Чехия	2.5	2.1	2.2	-6.2	5.0
Швеция	1.2	1.2	1.5	-6.1	4.3
Румъния	3.9	3.8	3.5	-6.0	4.2
Дания	2.1	1.5	1.5	-5.9	5.1
Малта	4.5	4.0	3.7	-5.8	6.0
Австрия	1.6	1.3	1.3	-5.5	5.0
Люксембург	2.7	2.7	2.6	-5.4	5.7
Полша	4.0	3.3	3.3	-4.3	4.1

Източник: Европейска комисия.

Според икономическата прогноза на Европейската комисия⁵¹ (Таблица 7) от пролетта на 2020 г., икономиката на еврозоната ще се свие със 7.7% през 2020 г. и ще отбележи растеж от малко над 6% през 2021 г. Подобни са очакванията и по отношение на ЕС-27 – свиване със 7.5% през 2020 г. и растеж от около 6% през 2021 г. В сравнение с есенната икономическа прогноза от 2019 г., прогнозите за растеж на ЕС и еврозоната са с около 9 пр.п. по-ниски. Няма съмнение, че Европа преживява икономическо сътресение, което няма еквивалент от Голямата депресия насам. Както мащабът на рецесията, така и степента на възстановяване, ще бъдат неравномерни, тъй като ще зависят от темпа на преустановяване на ограничителните мерки, от значението на услуги като туризма за всяка икономика и от финансовите ресурси на всяка държава. **Тези различия обаче представляват сериозна заплаха както за единния пазар, така и за еврозоната.**

Загубите, реализирани през 2020 г., едва ли ще могат да бъдат компенсирани преди края на 2021 г. Инвестициите ще останат по-ниски, а пазарът на труда няма да се възстанови напълно. Трайната ефективност на мерките на политиката, които се предприемат в отговор на кризата на европейско и национално равнище, ще бъде от решаващо значение за ограничаването на икономическите щети и за улесняването на бързото и стабилно възстановяване, за да може развитието на икономиките да бъде насочено към устойчив и приобщаващ растеж.

- **Пазар на труда.** Очаква се безработицата да се увеличи, въпреки че мерките на политиката би трябвало да ограничат покачването ѝ. Независимо от факта, че схемите за работа на непълно работно време, субсидиите за заплати и подкрепата за предприятията би трябвало да помогнат да се ограничи загубата на работни места, пандемията от коронавирус ще окаже сериозно негативно въздействие върху пазара на труда. Според прогнозите, равнището на безработица в еврозоната ще се увеличи от 7.5% през 2019 г. на 9.5% през 2020 г., преди да намалее отново до 8.5% през 2021 г. Подобни, но все пак малко по-леки, са очакванията и за ЕС – равнището на безработица да се увеличи от 6.7% през 2019 г. до 9% през 2020 г., след което да спадне до около 8% през 2021 г. Особено уязвими са държавите с висок дял на работниците на краткосрочни договори и държавите, в които голяма част от работната сила зависи от туризма.
- **Инфлация.** Очаква се през 2020 г. потребителските цени да спаднат, както поради намаленото търсене, така и поради резкия спад на цените на петрола. Този ефект ще бъде много по-силен от ефекта на увеличение на цените в резултат от прекъсвания на доставките, свързани с пандемията. Текущата прогноза за измерената чрез хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) инфлация в еврозоната е за 0.2% през 2020 г. и 1.1% през 2021 г. За ЕС съответните стойности са спад до 0.6% през 2020 г. и 1.3% през 2021 г.

⁵¹ European Commission: Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery.

- **Бюджетен дефицит.** Предприетите от всички страни фискални мерки за противодействие ще доведат до по-голям бюджетен дефицит и съответно държавен дълг. Този процес протича по две основни направления: *първо*, „автоматичните стабилизатори“, като социалноосигурителни плащания; *второ*, фискални дискреционни мерки. Съвместното влияние на двата типа мерки се очаква да доведе до рязко покачване на бюджетния дефицит на еврозоната и на ЕС от едва 0.6% от БВП през 2019 г. до около 8.5% през 2020 г., преди да спадне отново до около 3.5% през 2021 г. След наблюдаваната от 2014 г. насам низходяща тенденция, се очаква покачване и на съотношението на държавния дълг към БВП. Според прогнозите, в еврозоната това съотношение ще се увеличи от 86% през 2019 г. на близо 103% през 2020 г., след което ще спадне до около 99% през 2021 г. В ЕС съответните увеличения се очакват да бъдат от 79% през 2019 г. до около 95% през текущата година, след което да спаднат до 92% през следващата година.
- **Висока несигурност.** Независимо от крайно негативните прогнози, те са обградени от изключително висока степен на несигурност и допълнителни рискове от влошаване на прогнозните стойности, особено в случай на втора вълна и/или по-продължителни мерки за социално дистанциране. Така представените прогнози се основават на допускането, че ограничителните мерки ще бъдат постепенно преустановени след май и няма да бъдат въвеждани отново. Рисковете във връзка с тази прогноза също са изключително големи и са свързани с влошаване на прогнозните стойности. Ако пандемията е по-тежка и по-продължителна от настоящите очаквания, това може да доведе до значително по-голям спад на БВП в сравнение с предвиденото в тази прогноза. При липсата на стабилна и своевременна обща стратегия за възстановяване на равнището на ЕС, съществува риск кризата да доведе до сериозни нарушения на единния пазар и до дълбоки икономически, финансови и социални различия между държавите-членки от еврозоната. Освен това има опасност пандемията да доведе до по-драстични и постоянни промени в отношението към световните вериги за създаване на стойност и към международното сътрудничество, което ще се отрази отрицателно на силно отворената и взаимосвързана европейска икономика. Пандемията може да нанесе и трайни вреди чрез фалити и дълготрайни щети на пазара на труда. Заплахата от налагането на мита след края на преходния период между ЕС и Обединеното кралство също би могла да забави растежа, макар и в по-малка степен в ЕС, отколкото в Обединеното кралство.

По отношение на вътрешната среда

Като малка и силно отворена икономика, България е силно зависима от развитието на външните фактори. В по-конкретен план, България е подвластна на икономическия цикъл в еврозоната, тъй като паричната политика на ЕЦБ се пренася у нас бързо и почти механично чрез механизмите на паричния съвет, интеграцията на банковия сектор и високата търговска обвързаност. Има достатъчно аргументи да се твърди, че основните търговски партньори от еврозоната (преди всичко Германия и Италия) навлизаха в негативната фаза на

бизнес цикъла далеч преди появата на новия вирус. Съвсем доскоро растежът в страните от еврозоната се дължеше до голяма степен на силно изразена експанзионистична политика, която благоприятстваше повишение на цените на финансовите активи, поддържане на ниска цена на заемните средства на банките, по-евтино обслужване на вече отпуснатите кредити на домакинства и фирми, и по-силно търсене на нови кредити. Тази политика беше към своя край и на дневен ред стоеше въпросът какъв ще е характерът и кои ще бъдат движещите сили на растеж в средносрочен и по-дългосрочен план, при положение, че няма да може да се разчита на ефектите от паричната политика, а проблемът със задлъжнялостта не само че не беше решен, а дори се влоши. **Пандемията промени всичко. Задаващият се нов цикъл от фискални и монетарни стимули ще е много по-силен от предходния, но има сериозни опасения, че ефективността му намалява.**

Икономическите перспективи пред България за 2020 г. и следващите две години са неблагоприятни, а рисковете остават високи. Към рисковете, свързани с пандемията, външната среда и промените във външното търсене, трябва да се прибавят и вътрешните рискове, свързани с традиционно нестабилната политическа среда, която, предвид приближаващите парламентарни избори, вероятно ще става все по-нестабилна. Очакванията за прогнозния период могат да се обобщят в следните направления:

- Българската икономика е отворена и силно зависима от външното търсене и външното финансиране. Предвид пандемията и разгарящата се търговска война, може да се предположи задържане и дори намаление на обемите на световната търговия. Това, заедно с ограничения експортен потенциал на икономиката и неблагоприятната структура на износа, не дават основания да се разчита на износа като значим фактор на растежа в краткосрочен и средносрочен план. Ефектът от пандемията през първата година ще бъде по-силен върху износа, отколкото върху вноса, но по-нататък отрицателният нетен износ ще оказва сдържащо влияние върху темповете на икономически растеж.
- Външното финансиране, под формата на преки чуждестранни инвестиции, ще намалее драстично. Основен източник на външно финансиране ще бъдат средствата по различни европейски програми, предназначени за смекчаване на последиците от COVID-19. Рисковете обаче са високи, доколкото все още не е ясно какви средства ще получи България и къде приоритетно ще бъдат насочени.
- Имайки предвид горните два фактора, може да се заключи, че растежът на реалния БВП през първата година на прогнозата ще намалее с около 5-6%. По-благоприятната прогноза (в сравнение с прогнозата на ЕК) се дължи на факта, че първото тримесечие на годината беше слабо засегнато, а мерките за изолация започнаха да се разхлабват прогресивно от средата на май. Нещо повече, в сравнение с по-развитите европейски страни, България ще бъде по-слабо засегната от колапса на световните вериги за създаване на стойност поради по-ниската си степен на интеграция в международното разделение на труда.

- Очакванията за ценовата динамика през 2020 г. са изцяло повлияни от спада във вътрешното и външното търсене, както и с резкия спад на цените на енергоресурсите. Инфлацията ще остане ниска, като не са изключени и периоди на дефлация. В средносрочен план, инфлационната динамика ще бъде определяна от успеха на дискреционните мерки за възстановяване на икономиката.
- Салдото по търговията със стоки се очаква да се влоши силно през настоящата година и плавно да се подобрява в средносрочен план. Нетният износ през следващите години ще бъде с отрицателен принос към растежа на БВП. На тази тенденция може да противодейства само по-рязка и положителна промяна в показателя „условия на търговията“, но такава не се очаква. От гледна точка на платежния баланс, компенсиращ фактор може да бъде салдото по търговията с услуги (особено от туризъм), ако България успее бързо да преодолее последиците от пандемията и да разкрие нови секторни ниши.
- Положителните тенденции в развитието на пазара на труда бяха рязко прекратени с въвеждането на ограничителните мерки. Ударът ще е най-силен през 2020 г., без основания за голям оптимизъм в краткосрочен план. Надеждите са свързани с въвеждане на по-активни държавни програми за защита на заетостта, вкл. чрез модифициране на програмата 60:40. Нарастване на заетостта може да се очаква чак през 2022 г. и ще бъде съпроводено с плавно нарастване на разходите за труд на единица продукция. Предвид ниското ниво на заплатите, това няма да има осезаемо влияние върху инфлационната динамика и конкурентоспособността на износа.
- Благодарение на консервативната фискална политика през последните години, България посрещна кризата с високо ниво на т.нар. „фискално пространство“, което дава възможност на правителството да се ангажира с по-активни и по-продължителни програми за защита на заетостта и социално подпомагане на най-нуждаещите се, без това да доведе до прекомерно натрупване на дълг.
- По отношение на развитието на финансовия сектор, очакванията са оптимистични. Привлечените средства от неправителствения сектор в банковата система ще продължат да нарастват. За това ще съдействат нарасналата икономическа активност, запазването на нормата на спестяване, и нарастването на външните частни трансфери от нерезиденти. Лихвените проценти по депозитите ще останат ниски, но с тенденция към плавно покачване, което също може да изиграе роля (макар и ограничена) при привличането на ресурси в банковата система. По-съществено значение на възстановяването на ролята на банковия сектор от гледна точка на посредническите му функции може да се очаква при положение, че банките увеличат кредитния си портфейл.

Оценка на предприетите досега мерки

Не трябва да има никакви съмнения, **че един работещ икономически пакет ще бъде скъп, при това с неясен икономически ефект**. Все още не е ясно кои сектори и групи от обществото ще имат най-голяма нужда от подкрепа – няма натрупан такъв опит. Съвременното човечество за първи път се сблъсква с толкова голяма по мащаб и бързо разпространяваща се инфекция. Аналозите с предишни епизоди на рецесия (особено т.нар. „Голяма рецесия“ от 2008-2009 г.) са подвеждащи, доколкото те са били предизвикани от човешката дейност. По-смислено е да се търсят аналогии с природни катаклизми, но те пък са свързани с материални разрушения и са до голяма степен локални явления, което също ги прави неудачни за сравнения. Нещо повече, ситуацията сега е много по-различна от предходни епизоди на рецесия (без значение дали е била предизвикана от човешки грешки или природни бедствия), тъй като, независимо от желанието и възможностите за потребление, хората не могат да го осъществят в пълен размер и са принудени да се лишат от привичния си стереотип на поведение и консумация. От друга страна, самите производители и голяма част от търговската мрежа прогресивно се оказват откъснати както от клиентите, така и от доставчиците. В резултат от това се наблюдава бързо свиване на икономическата активност и темповете на икономически растеж падат драстично.

Приетите досега мерки могат да се оценят по различни критерии:

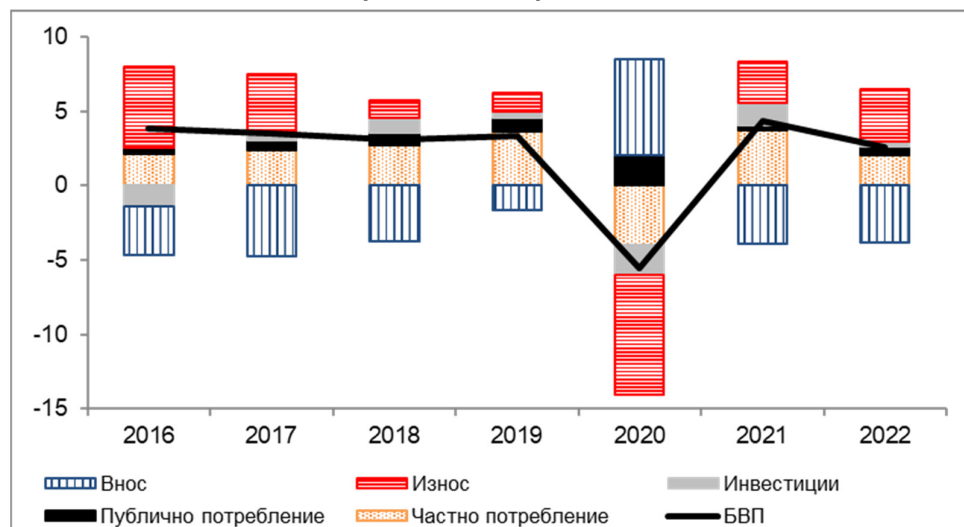
- **Бързина на прилагане на помощните мерки.** Актуализацията на бюджета стана факт на 09.04.2020 г., което може да се счита за сравнително бърза реакция. Други мерки, предимно във финансовата сфера, бяха обявени дори още по-рано.
- **Дълбочина на мерките.** На фона на вече обявените икономически пакети в някои от водещите страни (например САЩ и Германия), които достигат и дори надминават 10% от БВП, фискалните мерки на българското правителство (към този момент около 2% от БВП) са по-скоро скромни, но отговарят на възможностите на страната и със сигурност ще търпят промени в хода на кризата. На този етап е трудно да се направи точна оценка, доколкото част от помощите ще бъдат предоставени при поискване и при доказване на задължителни условия за ползване, но тук оценяваме по-скоро намеренията на правителството, отколкото реално изпълнената подкрепа. **Считаме, че приетите мерки могат да бъдат разширени и задълбочени. От тази гледна точка, възможно е да има нужда от още една актуализация на бюджета.**
 - Оценяваме положително решението да се увеличи максималният размер на поетия нов държавен дълг до 10 млрд. лв. Въпреки че е малко вероятно бюджетният дефицит да достигне такива размери, тази разпоредба създава гъвкавост, която е изключително полезна в кризисни времена. Отделен въпрос е дали на практика ще се поеме този дълг, и в какъв размер и под каква форма ще бъде. Дори и да бъде изцяло поет, не е задължително да бъде изхарчен.

- Прогнозата сочи, че вероятно ще се наложи да се извършат бюджетни разходи, по-високи от 40% от БВП, което представлява формално нарушение на чл. 28(1) на Закона за публичните финанси. При по-продължителна криза, може да се наруши и чл. 28(2) от същия закон. Може би е редно да се помисли за подходяща законодателна промяна.
- По отношение на мерките, предприети от БНБ (колкото и да са условни, предвид ограниченията на паричния съвет), смятаме, че на този етап те са адекватни. При задълбочаване на кризата, може да се мисли и за промяна в минималните задължителни резерви.
- **Обхват на мерките.** Някои от тях, като отлагане на плащането на корпоративни данъци, са с широк и универсален обхват, тъй като се отнасят за целия бизнес сектор. Други са насочени към определени уязвими рискови групи, чиито обхват на този етап може да бъде определен само приблизително (например патронажна грижа с доставка на храна и лекарства за десетки хиляди самотни възрастни лица и хора с увреждания в страната; хранителни пакети за около 40 000 социално слаби). Обхватът на други мерки ще се прояви в близките седмици – например мярката „60:40“, по която към края на май са подадени над 11 500 молби за близо 180 000 работещи лица; безплатните кредити от 1500 лв./месец за лица, засегнати от кризата; еднократната помощ от 375 лв. за самотни родители.
- **Запазване на работните места.** България изпитва дефицит на човешки капитал, който се задълбочава през последните години. Това означава, че всички фирми, които уволняват сега персонал, най-вероятно ще имат проблеми при неговото възстановяване. Трябва да се направи всичко възможно за задържането на персонала, особено в малките и средни предприятия. В тази връзка, оценката на мярката „60:40“ е нееднозначна. Хубаво е, че държавата полага усилия да подпомогне бизнеса, но мерките трябва да са по-смели и категорични. ***В този им вид много от фирмите, които са най-засегнати, вероятно няма да могат да се възползват, тъй като няма да могат да изпълнят своята част, което ограничава обхвата и въздействието на схемата.*** Струва си да се направят оценки дали няма да е икономически по-оправдано държавата да поеме 60% от заплатите, без да изисква участие и от бизнеса. Така могат евентуално да се спестят средства, с които на по-късен етап държавата ще трябва да извърши допълнителен трансфер към Държавно обществено осигуряване.

8.2. Динамика на основните показатели в прогнозния период

- Отчитайки влошаването на външната среда, както и конюнктурните показатели на НСИ, може да се предположи, че спадът в темповете на икономически растеж ще бъде най-силен през второто тримесечие на настоящата година, след което ще започне възстановяване, което ще продължи през цялата 2021 г.

Фигура 35. Приноси към прогнозния икономически растеж по компоненти на крайното потребление



Източник: НСИ, собствени изчисления.

- Вътрешното търсене, и съответно частното потребление, рязко ще намалят през 2020 г. (с около 6%). Публичното потребление ще нарасне, но няма да може да компенсира спада в частното потребление. Прогнозираният растеж през 2021 г. е по-скоро „статистически“, т.е. предполага известно възстановяване на нивата преди кризата. За реален растеж на потреблението ще може да се говори чак през 2022 г. Както и в предходни години, динамиката на потреблението ще се определя от нарастването на заплатите и състоянието на заетостта. Инвестициите ще се влияят основно от темповете на усвояването на средствата и помощите от ЕС.
- В краткосрочен план, потенциалният икономически растеж в България ще бъде негативно повлиян от кризата, като очакванията са той да намалее до 1.5-2% годишно. В средносрочен план, очакваме възстановяване до обичайните му нива около 3-4%. Нарастването на инвестициите ще се определя както от антикризисните мерки на ЕС, така и във връзка с приключването на програмния период 2014-2020 г. и очакванията за ускорено усвояване на европейски средства.
- Намаленото вътрешно търсене и спадането на икономическата активност ще имат незабавен ефект върху ценовата динамика. За 2020 г. средногодишната инфлация се очаква да бъде около 1% и леко да се ускори през следващите две години. Предвид реструктурирането на потреблението, цените на стоките и услугите от малката потребителска кошница ще растат чувствително по-бързо, отколкото общият индекс.

- Коефициентите на икономическа активност на населението ще се върнат към стойностите отпреди десетилетие. Натрупаният опит сочи, че заетостта се възстановява средно 18 месеца по-късно от останалите макроикономически показатели. Съществуват известни резерви за увеличаване на икономически активните при подходящи социални политики, стабилна икономическа среда, целенасочено подпомагане на конкретни работодатели за разкриване на устойчиви работни места. Освен непосредствените фактори за заетостта, както и през миналите години, ще се разчита на реструктуриране на бюджетните средства за активни политики в полза на професионалната квалификация и услугите за регистрираните безработни; използването на средствата от ЕСФ чрез ОП РЧР и на други донорски средства.
- Предвид очаквания срив в обемите на глобалната външна търговия, краткосрочните ефекти върху българската икономика ще бъдат много силни. За настоящата година реалните обеми на износ се очаква да намалее с над 12%, а тези на вноса – с около 10%. При овладяване на пандемията, обемите ще започнат да се възстановяват още през следващата година, като тези на вноса (който по принцип е с по-ниска ценова еластичност) вероятно ще се възстановят по-бързо, което означава по-висок дефицит по търговския баланс. В по-дългосрочен план, остава в сила констатацията, че експортният потенциал на страната е достигнат и не трябва да се очаква от външния сектор значим принос към растежа на БВП. Тази констатация се подсилва и от факта, че нарастването на покупателните възможности на населението ще доведе и до по-висок внос, съответно и до по-негативен нетен износ.
- По правилата на паричния съвет, спадът във валутните резерви трябва да се изрази и в намаляване на резервните пари. При запазване на настоящите тенденции в динамиката на паричния мултипликатор, това означава и спад в предлагането на широките пари и съответно по-малки възможности за кредитиране. С преодоляване на шока от пандемията, очакваме и възстановяване на обичайното нарастване на паричната маса с около 8-10% годишно в средносрочен план.
- Характерно за периодите на криза е, че бюджетните приходи и разходи увеличат ролята си в преразпределителния процес, а фискалната политика по необходимост е експанзионистична. Към датата на приключване на прогнозата, има заявки за намаляване на ставките по ДДС за определен кръг стоки, но това не е отразено в прогнозата, тъй като все още няма приет закон и не е ясен кръгът от включените стоки и услуги.

Таблица 8. Прогноза за макроикономическото развитие на България до 2022 г.

Показатели		Отчет			Предварителни данни 2019	Прогноза		
		2016	2017	2018		2020	2021	2022
Реален сектор								
БВП по текущи цени	млн. лв.	94130.0	101042.5	109694.8	118668.8	114336	121828	129203
БВП растеж по съпоставими цени	%	3.8	3.5	3.1	3.4	-5.6	4.4	2.6
Частно потребление	%	3.5	3.8	4.4	5.8	-6.2	5.9	3.1
Публично потребление	%	2.2	4.3	5.3	5.5	12.2	1.5	3.3
Брутообразуване на основен капитал	%	-6.6	3.2	5.4	2.2	-10.6	8.7	1.9
Износ на стоки и услуги	%	8.6	5.8	1.7	1.9	-12.1	4.4	5.6
Внос на стоки и услуги	%	5.2	7.4	5.7	2.4	-9.6	6.1	5.8
Цени								
Средногодишна инфлация ХИПЦ	%	-1.3	1.2	2.6	2.5	1.1	2.5	2.7
Дефлатор на БВП	%	2.4	3.7	5.3	4.7	2.0	2.1	3.3
Пазар на труда								
Коефициент на заетост (15-64 г.)	%	63.4	66.9	67.7	70.1	68.7	66.8	68.9
Коефициент на безработица (15-64 г.)	%	7.7	6.2	5.3	4.3	8.3	12.7	11.8
Външен сектор								
Текуща сметка	млн. евро	1244.0	1537.4	773.7	2452.3	435	-241	37
Търговски баланс	млн. евро	-984.4	-765.8	-1858.0	-1685.7	-2011	-2665	-2329
Капиталова сметка	млн. евро	1070.9	530.4	789.8	891.3	988	1028	1059
Финансова сметка	млн. евро	4445.6	2324.3	3017.1	2562.6	1 424	786	1097
ПЧИ в страната	млн. евро	1312.5	1759.4	1520.2	1348.0	674	876	1051
Брутен външен дълг	млн. евро	34221.4	33397.4	33475.9	34071.3	35947	37638	39898
Текуща сметка	% от БВП	2.6	3.0	1.4	4.0	0.7	-0.4	0.1
Търговски баланс	% от БВП	-2.0	-1.5	-3.3	-2.8	-3.4	-4.3	-3.5
Капиталова сметка	% от БВП	2.2	1.0	1.4	1.5	1.7	1.7	1.6
Финансова сметка	% от БВП	9.2	4.5	5.4	4.2	2.4	1.3	1.7
ПЧИ в страната	% от БВП	2.7	3.4	2.7	2.2	1.2	1.4	1.6
Брутен външен дълг	% от БВП	71.1	64.6	59.7	56.2	61.5	60.4	60.4
Финансов сектор								
Паричен агрегат М3	млн. лв.	79581.5	85727.3	93255.7	102469.3	103289	113146	121303
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства	млн. лв.	51676.3	54025.2	58857.8	64589.0	68423	77581	81672
Паричен агрегат М3	%	7.6	7.7	8.8	9.9	0.8	9.5	7.2
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства	%	1.8	4.5	8.9	9.7	5.9	13.4	5.3
Валутни резерви	млн. евро	23898.6	23662.1	25072.2	24835.6	23373	23870	25793
Покритие на вноса на СНОУ с валутни резерви	месеци	10.0	8.7	8.5	8.2	8.6	8.0	7.9
Фискален сектор								
Бюджетни приходи	млн. лв.	33927.8	35313.6	39647.9	44086.9	43048	45334	49657
в т.ч. помощи	млн. лв.	2906.6	1520.6	2112.8	2463.6	4001	3411	2713
Бюджетни разходи	млн. лв.	32059.8	34441.3	39745.6	45386.8	48725	48336	50256
Бюджетен баланс	млн. лв.	1868.0	872.3	- 97.7	- 1299.9	- 5677	- 3002	- 598
Бюджетен баланс	% от БВП	2.0	0.9	-0.1	-1.1	-5.0	-2.5	-0.5
Дълг на сектор "Централно управление"	% от БВП	28.6%	25.4%	21.8%	19.8%	25.8%	26.8%	25.7%

9. Изводи и препоръки за икономическата политика

9.1. Изводи

До избухването на пандемията от новия коронавирус икономиката на България се развиваше по-скоро положително. Отличителните черти на типа развитие бяха следните:

- Стабилни, макар и скромни, темпове на икономически растеж. Положителното е, че икономическото развитие се осъществяваше при поддържане на бюджетна дисциплина и с излишък по текущата сметка, което говори за липса на макроикономически дисбаланси. Имаше бързо нарастване на заплатите, съпроводено с нарастване и на заетостта, но без икономиката да губи конкурентоспособност, видно както от нарастващите обеми на износа, така и от динамиката на реалния ефективен валутен курс.
- Икономиката беше в процес на трансформация, характеризираща се с нарастваща роля на вътрешното търсене по отношение на темповете на икономически растеж. Както вече беше споменато, оценката на тази тенденция е нееднозначна – темповете са по-ниски, но по-устойчиви, което едва ли е оптимално от гледна точка на необходимостта от догонващо развитие.
- Нарастването на доходите и позитивните очаквания за пазара на труда оказваха положително влияние върху частното потребление на домакинствата и косвено върху икономическия растеж. Предвид приключването на програмния период 2014-2020 г., публичните инвестиции нарастваха през последните 2 години поради необходимостта от финализиране на капиталови разходи, планирани в рамките на оперативните програми.
- Демографската криза, предизвикана от застаряването на населението и външната миграция, се задълбочава.
- Преките чуждестранни инвестиции оказват все по-малко влияние, като обемите им са вече трайно по-ниски от трансферите на работещите българи в чужбина. Намалването на обемите обаче е съпроводено с подобряване на структурата на входящите капиталови потоци, които във все по-голяма степен се насочват към индустриални предприятия, за сметка на покупка на недвижими имоти. Може да се очаква, че в средносрочен план тези инвестиции ще имат важен принос за преустройството в индустриалния сектор и за нарастване на износа на стоки с по-висока добавена стойност.
- Намалването на нивото на държавния дълг през последните 5 години е фактор за повишаването на рейтинга. Заедно с ниската задлъжнялост на домакинствата и частния сектор, то представлява буфер при външни шокове.
- Финансовата система, доминирана от банковата, остана стабилна, но по-скоро неутрална към динамиката на реалния сектор. До голяма степен това е

предопределено от ограниченията на паричния съвет, но динамиката на вътрешния кредит, особено по отношение на кредитирането на малките и средни предприятия, остава незадоволителна.

С въвеждането на ограничителните мерки във връзка с налагането на т.нар. „социално дистанциране“, икономиката започна да се променя. На този етап е рано да се докажат едни или други твърдения за бъдещото развитие, но могат да се направят следните допускания:

- За преобладаващата част от икономиката кризата ще бъде по-скоро краткосрочна (ще обхване две до три тримесечия) и средно дълбока (на годишна база реалният спад в икономическата активност ще бъде в интервала между 5-7%. Възстановяването ще започне в края на третото тримесечие и ще продължи през цялата 2021 г., в края на която ще бъдат достигнати предкризисните нива. Реалният растеж ще започне от 2022 г.
- Потенциалният БВП ще намалее както поради по-ниското предлагане на труд, така и поради по-ниските инвестиции. Противоводействащ фактор ще бъде нарастването на общата факторна производителност на труда, която може да се очаква в резултат от ускоряването на автоматизацията и роботизацията при заместването на много от човешките дейности в процеса на производството, наложени от социалното дистанциране.
- Външната търговия, която вече беше загубила водещата си позиция по отношение на факторите на растежа, ще остане потисната. Причините са свързани преди всичко с процесите на деглобализация и реструктуриране на веригите за доставка. Първоначалният шок ще бъде усетен по-бързо при обемите на износа, но бързо ще бъде пренесен и при вноса, особено при вносните стоки, използвани при производството на експортна продукция, и тези с висока ценова еластичност.
- В секторно отношение, ще има по-сериозни размествания. „Печеливши“ ще бъдат секторите „Строителство“, „Информация и далекосъобщения“ и „Селско стопанство“, а „губещи“ ще са секторите „Търговия, транспорт и хотелиерство“ и „Недвижими имоти“. В сектор „Промисленост“ ще протичат разнородни процеси в зависимост от конкретната специфика на произвеждания продукт и степента на участие в международното разделение на труда. Производства и подизпълнители, тясно свързани с веригите на доставка, ще понесат силен негативен шок през тази година, и постепенно ще се възстановяват през следващата. Други производства ще останат слабо засегнати, дори могат да извлекат и ползи (в някои отрасли на леката промишленост, фармацевтиката, химическата промишленост). Като цяло, може да се предположи, че промишлеността няма да пострада сериозно. Същото се отнася и за сектор „Финансови и застрахователни услуги“, където едва ли ще настъпят съществени промени.
- Пазарът на труда, както и при предходни периоди на кризи, беше засегнат много силно и ще се възстанови по-бавно. Ще има забавяне и в нарастването

на заплащането на труда, което ще задържа ръста на частното потребление в ниски граници. Демографската криза ще продължи да оказва негативно влияние, но е възможно част от завърналите се по време на пандемията да останат трайно (или по-дълго) в страната. Евентуалното им включване в трудовите ресурси ще помогне за по-бързо стабилизиране на трудовия пазар.

- През настоящата и следващата година едва ли ще има инфлационен натиск. Много по-вероятно е в краткосрочен план да има дефлационни процеси, тъй като вътрешните фактори за инфлация (повишено търсене, повишаване на административно контролираните цени, проблеми с предлагането, прекомерна ликвидност) ще са трайно потиснати. В по-дългосрочен план, е възможен инфлационен натиск, но той по-вероятно ще бъде предизвикан отвън. Възможните канали (или комбинация от тях) са няколко: монетизация на преобладаващата част от новоемитирания дълг; по-рязко обезценяване на еврото на международните пазари; бързо нарастване на цените на енергоносителите и основни храни.
- В краткосрочен и средносрочен план, фискалната политика ще бъде експанзионистична. Ще трябва да се откажем (поне за известен период от време) от идеята за балансиран бюджет. Много е вероятно след предстоящите догодина парламентарни избори да се пристъпи и към някаква данъчна реформа с оглед по-справедливо разпределение на бремето. Това ще изисква преосмисляне на концепцията за пропорционално облагане и въвеждане (поне като първа стъпка) на минимален необлагаем доход. По-нататък може да се мисли и за постепенно намаляване на относителния дял на косвените данъци за сметка на подоходното облагане. Почти сигурно е, че в скоро време ще се наложи и увеличаване на социално-осигурителните вноски.
- Банковата система посрещна кризата добре капитализирана и без сериозни проблеми с „лоши кредити“. Нивото на провизиране също беше добро, което позволи да се понесе относително леко първоначалния шок. Отсрочването на изискуеми задължения даде „глътка въздух“ на задлъжнелите юридически и физически лица, но проблемите не са решени, а само отложени. Състоянието на банките ще е в голяма зависимост преди всичко от темповете на възстановяване на икономиката. Предприетите мерки от страна на правителството, по отношение на облекчаване на условията за кредитиране чрез поемане на част от разходите, едва ли ще окажат съществено влияние върху кредитния процес. С по-силен ефект са мерките от страна на БНБ, която отмени покачването на антицикличния буфер и предприе някои мерки за увеличаване на ликвидността в банковата система. Може да се очаква, че проблемите в някои от банки ще се изострят, което ще даде тласък за ускоряване на процесите на банкова консолидация и окрупняване.

9.2. Препоръки за икономическата политика

Значителна част от препоръките за икономическата политика могат да бъдат открити в предишните ни доклади. Съзнателно ги повтаряме и ще продължим да го правим, тъй като вярваме, че те са добронамерени и са от полза за цялото общество.

Икономическият растеж, отчетен през последните три години, може да изглежда висок, на фона на средния за страните от ЕС, но все още е далеч от желаните нива, необходими за осигуряване на догонващо развитие. Оказа се, че икономиката е в силна зависимост от чужди инвестиции и не може сама да генерира висок и устойчив растеж. Повече от ясно е, че най-важното за българската икономика е да постигне дългосрочен и траен икономически растеж от **минимум 5% годишно**. Само това би осигурило по-осезаем растеж на доходите и благосъстоянието, което да доведе до намаляване на социалното напрежение, което се е трупало с години. Въпросът е каква трябва да е ролята на държавата, и по-специално на фискалната политика, за осигуряването на такъв растеж.

Трябва да се признае, че моделът, основаващ се на търсене на икономически предимства чрез данъчна конкуренция и на акцентиране върху косвените данъци, е изхабен. Трябва да се инициира академичен дебат за ролята на данъчната система с участието на експерти от всички области на обществения живот. Въпросът не се свежда само до пропорционалния данък, а въобще до данъчната система. Подлежи на дискусия ефективността на данъчните ставки, доколко справедливо се облагат различните слоеве на обществото, къде трябва да е поставен акцентът в данъчната структура, и как по най-добър начин да се използват различните данъчни стимули. **Промените в данъчната система не могат да решат всички натрупани проблеми в икономиката, но могат да способстват за преразпределение на тежестта към слоевете с по-висок данъчен капацитет.**

Макроикономическото управление трябва да осъзнае, че процесът на планиране и изпълнение на държавния бюджет въздейства върху поведението на инвеститорите. Съществено е влиянието на вида и характера на реализираните публични инвестиции.

Проблемите в националната икономика не могат да бъдат решени чрез елементарна количествена промяна на числови управленски икономически параметри. Необходимо е култивиране и поддържане на предвидима устойчива социално-икономическа среда, която по естествен начин да „отгледа“ инициативни икономически агенти. Слабата предвидимост на действията на макроикономическо управленско равнище подкопава доверието на инвеститорите, което е основна действена предпоставка за позитивни икономически решения с перспективно значение. Тази констатация важи с още по-голяма сила в периоди на криза, какъвто преживяваме в момента, когато ролята на държавата неимоверно нараства.

На основата на направения анализ, оценки и идентифицирани рискове пред икономическото развитие, могат да се формулират следните препоръки към икономическата политика:

- Поддържането на устойчиви темпове на икономически растеж зависи от много външни и вътрешни фактори: ускоряване на кредитната активност в страната, подобряване на международната конюнктура, усвояване на европейските средства, заделени за България през програмния период 2014-2020 г. В това отношение е налице единодушие, че ролята на правителството е свързана основно с поддържане на макроикономическа и финансова стабилност и ускоряване на темповете на усвояване на европейски средства. Това обаче се възприема само като необходимо, но не и достатъчно условие за ускоряване на растежа.
- Мерките, предвидени в актуализираната средносрочна рамка на правителството за 2020-2022 г., се очаква да имат умерен социален ефект и краткосрочно влияние върху икономическия растеж чрез създаване на по-голямо търсене. Към този тип мерки се причисляват най-вече повишаване на пенсиите и минималната работна заплата. Тези мерки обаче биха могли да окажат и негативно въздействие върху търсенето на труд и дела на неформалната икономика в страната.
- Мерките по смекчаване на последиците от COVID-19 бяха навременни, но общо взето плахи и недостатъчно последователни. Има вече достатъчно основания да се твърди, че последиците от кризата ще бъдат по-дългосрочни от предварително очакваните. Това налага изработване на специална програма с включване на специалисти от различни области – академичните среди, синдикатите и работодателите. Нужни са допълнителни усилия за максимално оползотворяване на предвидените средства по различните европейски програми.
- Препоръчваме реструктуриране на публичните (текущи и инвестиционни) разходи и радикални промени в няколко основни направления:
 - образование (с акцент върху училищното образование);
 - здравеопазване (развитие на първичната извънболнична медицинска помощ);
 - отказ от монопола на НЗОК;
 - пенсионна реформа, отговаряща на демографската структура, с оглед на засилване на ролята на втория и третия стълб и намаляване на трансферите от държавния бюджет;
 - икономическа инфраструктура – води (водоснабдяване, канализация, пречистване и хидромелиорации), електропреносна система и транспорт

(републиканска пътна мрежа, железопътна инфраструктура, пристанища и летища);

- по-справедлива и рационална данъчна система – необходими са смели реформи в нормативната уредба на данъчното облагане, които в средносрочен план да доведат до:
 - постепенно увеличаване на тежестта на доходното данъчно облагане и преосмисляне на ползите от пропорционалното облагане;
 - намаляване на тежестта на косвените данъци върху потреблението;
 - повишаване на значението на имущественото данъчно облагане (чрез разширяване на данъчната основа, прогресивност на данъчното облагане и намаляване на данъчните облекчения).
- Описаните важни и структуроопределящи реформи трябва да се извършат след внимателна „оценка на въздействието“, доколкото може да се наложи да се избира между временен по-висок дефицит и дългосрочни ефекти. Във връзка с това, би било много полезно, ако оценката на очакваните действителни последици (разходи, ползи и преразпределителни ефекти) от предлаганите/действащите нормативни актове (закони, постановления, наредби и др.) се регламентира и институционализира подобаващо. Това ще гарантира:
 - по-добри, по-отговорни и по-прозрачни политически решения;
 - по-малко на брой, по-ясни и по-качествени нормативни актове;
 - достойно (и национално отговорно) участие в нормотворческия процес на ниво ЕС.
- В по-конкретен план (и относително по-бързо), могат да се предприемат стъпки, които както биха имали положителен фискален ефект, така и няма да окажат негативно влияние върху икономическата активност. Някои от по-важните такива стъпки са:
 - подобряване на технологията на бюджетното прогнозиране и планиране;
 - активно управление на публичната собственост и анализ на дейността на държавното участие в икономическата дейност с оглед на нейното минимизиране;
 - търсене на възможности за свиване на текущите разходи в публичния сектор.
 - активизиране на процеса на фискална децентрализация.

- Активизиране на политиката по привличане на преки чуждестранни инвестиции.
- Основно средство за постигане на устойчив икономически растеж е достигане на висок ръст на производителността на използваните производствени фактори, в т.ч. трудовия ресурс. При очертаните трайни дисбаланси в предлагането и търсенето на труд в определени професии и икономически дейности, само високият растеж на производителността на труд ще компенсира нарастването на средната работна заплата през следващите години.
- Приоритет в правителствената политика трябва да бъде повишаването на ефективното използване на трудовия ресурс, а не толкова намаляването на нивото на безработица в страната (ако тези две цели са алтернативни в някои случаи).
- България няма дълготрайна визия и стратегия относно миграцията. Необходимо е ясно открояване на приоритетните политики и механизми за намаляване на емиграционните нагласи сред българското население и за трайна трудова интеграция на имигрантите.
- Създаването на по-добри условия за трудова реализация на регионално ниво чрез намаляване на съществуващите регионални дисбаланси е стъпка към задържане на работната сила в страната.

ЧАСТ ВТОРА

**ТЕМА НА ФОКУС: РЕФОРМИТЕ В
ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА НА БЪЛГАРИЯ –
СЪДЪРЖАНИЕ, РЕЗУЛТАТИ,
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РЕШЕНИЯ**

Политическите решения в областта на пенсионното осигуряване имат дълготраен ефект поради факта, че всяка промяна в параметрите на пенсионния модел оказва влияние върху неговата финансова устойчивост, не само в краткосрочен, а и в средносрочен и дългосрочен хоризонт. Затова въздействието на всяка законодателна инициатива трябва да се оценява не само и не толкова за съответната бюджетна година, а буквално за пълния жизнен цикъл на една възрастова група – от началото на трудовия живот (което е и начало на задължително включване в пенсионната система) до смъртта, дори след нея, защото има и наследствени пенсии. Изхождайки от тази особеност, тази част на Годишния доклад на Института за икономически изследвания при БАН проследява хронологично реформите в пенсионната система през периода 1990-2019 г. и оценява тяхното въздействие в краткосрочен и средносрочен план върху два основни параметъра – **адекватност на пенсионните плащания и финансова устойчивост на установения пенсионен модел**.

На макро равнище, адекватността на пенсионните плащания е свързана с разделянето на текущо произвеждания БВП между работещото поколение и поколението на пенсионерите. Barro и Diamond (2006) посочват, че бъдещият БВП е критичен за анализа на пенсионните системи от разходопокривен тип, тъй като потреблението на бъдещите пенсионери ще бъде генерирано от това, което ще се произвежда в бъдеще, основно от поколението на техните деца. На нивото на отделния индивид (микро ниво), пенсионната система е средство за разпределение на дохода през целия жизнен цикъл, средство за изглаждане на потреблението в жизнения цикъл, или средство за разпределение на дохода във времето – от периода на икономическа активност към периода на старостта. Теоретичните основи за дефиниране на пенсионната система на микро ниво се извличат от теорията за потреблението и спестяванията, вкл. модела за жизнения цикъл, предложен от различни автори: Modigliani и Brumberg (1954), Ando и Modigliani (1963), Friedman (1957).

Устойчивостта на пенсионната система е свързана с фискалния и финансовия баланс между приходите и задълженията в пенсионните схеми. За да бъде устойчива в дългосрочен план, държавната пенсионна система в България трябва да бъде в състояние да поеме влиянието на застаряване на населението и въздействието от намалението на хората в трудоспособна възраст. При нарушен баланс, дефицитът се покрива от държавния бюджет, без обаче да се стига до дестабилизация на публичните финанси. Обект на анализа тук са и други основни социални и икономически показатели, характеризиращи пенсионната система, като системен коефициент на зависимост, приходи от осигурителни вноски, размер на субсидиите за покриване на дефицита, дял на разходите за пенсии в процент към БВП, и други.

Поради специфичните особености на двата основни типа пенсионни схеми (разходопокривната и капиталопокривната), те са предмет на анализ, оценка и препоръки за усъвършенстване в две отделни части. Това разделение е само формално, защото разходопокривната и капиталопокривната пенсионна система трябва да се разглеждат не като противостоящи си, а като взаимодопълващи се подсистеми на българския пенсионен модел. Глава първа в тази част съдържа анализ и оценки на съдържанието на по-значимите реформи в публичната пенсионна система през периода 1990-2019 г., а структурирането на глава втора е свързано с отделните видове капиталови фондове и обхваща периода 2008-2019 г., поради по-късното им възникване и реалното им натежаване като фактор в пенсионното осигуряване и икономиката на страната.

1. Развитие на публичната разходопокривна пенсионна система

1.1. Генетични слабости на пенсионната система в началото на прехода към демократично устройство на обществото и пазарна икономика

Основните слабости на системата на пенсионно осигуряване в България в началото на 90-те години на XX век могат да се сведат до следните:

- Прекалено либерални условия за достъп до системата на социално осигуряване. Ниската възраст за пенсиониране (55 години за жените и 60 години за мъжете) и лесно постижимите изисквания за трудов стаж (20 години за жените и 25 години за мъжете) за работещите трета категория труд, наличието на щедри схеми за ранно пенсиониране за работниците от първа и втора категория труд, също бяха лошо наследство от бившата система. Политическата конюнктура в самото начало на реформите допълнително натрупа бъдещи, трудно изпълними задължения на системата за социално осигуряване. При появата на по-осезаема безработица, това доведе до рязко влошаване на коефициента на зависимост в осигурителната система.
- Наличие на силни преразпределителни процеси и прилагане на уравниловъчни принципи, включващи и „даряване“ с осигурителни права, без реално осигурително покритие (компенсация) от страна на държавата – периодите на майчинство, безработица, военната служба, и др. Проявата на такава „щедрост“ (за чужда сметка обаче) се дължеше както на желанието да се създаде „по-справедливо“ и „по-социално“ осигуряване, така и на факта, че тогава бюджетът на общественото осигуряване беше неразделна част от държавния бюджет.
- Отсъствие (с малки изключения) на диференциране на осигурителните вноски по видове осигурителни рискове. Единната осигурителна вноска („за всички осигурителни случаи“) също беше последица от символична автономност на осигурителната система при старата политическа система и в началото на демократичните промени. След нейното финансово отделяне от държавния бюджет от 1996 г. със Закона за фонд „Обществено осигуряване“ (приет през ноември 1995) г. и при институционалната самостоятелност на системата в лицето на НОИ, този анахронизъм не биваше повече да съществува.
- Стоварване на почти цялата осигурителна отговорност върху работодателя. Тази особеност на социалното осигуряване се дължеше на наследството от тоталитарната система, където единствен работодател беше „държавата-майка“, която поемаше грижите за всичко и за всеки. Разбира се, отсъствието на диференцирани вноски по отделни социални рискове също препятстваше поемането на част от осигурителната отговорност и от работника.

По-голямата част от посочените слабости на системата за пенсионно осигуряване в началото на прехода към демокрация и пазарно стопанство имаха генетичен характер. Тези слабости се превърнаха в основна причина за проявата на някои

основни проблеми, като хроничен финансов дефицит и бъдеща финансова неустойчивост; постоянно нарастващи осигурителни вноски и ниска степен на събираемост; висок социален товар върху работодателите, а чрез тях и върху работниците; нарушена социална справедливост и нисък размер на пенсиите.

1.2. Реформите в пенсионното осигуряване в периода 1990-2000 г. – опит за отговор на генетичните слабости

В модела на пенсионна система, действащ до 2000 г., съжителстваха както пост-социалистически форми, така и някои нови форми, типични за страните с развита пазарна икономика. Това се дължи на факта, че посочените слабости наложиха някои, макар и не радикални, промени в социалното осигуряване. През пролетта на 1991 г., с Постановление №43 на Министерския съвет, размерите на осигурителните вноски се диференцираха според категориите труд и техният размер се увеличи. Вместо еднаквата за всички категории труд 30% осигурителна вноска се въведоха 35% вноски за лицата, упражняващи трета категория труд, 45% вноски за лицата, упражняващи втора категория труд, и 50% вноски за лицата, упражняващи първа категория труд.

През периода 1992-1995 г. бяха положени усилия за разработване на стратегически документ („Бяла книга“), чрез който да се проведат последователни реформи в социалното осигуряване с цел да се отговори на посочените предизвикателства. Самата подготовка на Бялата книга превърна България, както и някои други страни от ЦИЕ, в арена на водения тогава спор между СБ и МВФ, от една страна, и МОТ – от друга страна, за характера на реформите в пенсионното осигуряване. Чрез своите експерти, международните финансови институции настояваха в реформата в пенсиите да бъде заложен капиталов компонент⁵², докато тогавашните правителства (на проф. Беров и на Ж. Виденов) „затваряха“ реформите само в някои параметрични и организационни промени в публичната осигурителна система. Единственият компромис беше създаването на Учителския пенсионен фонд (1996 г.), който съдържа елементи на капитализация, главно чрез резервите, които този фонд акумулира за бъдещи добавки към учителските пенсии.

През този период, като **позитивни и с реформаторски потенциал** могат да се посочат следните постижения в системата за социално осигуряване: институционално и финансово отделяне на осигурителната система от държавните структури и държавния бюджет с приемането на Закона за фонд „Обществено осигуряване“; въвеждане (макар и в осакатен вид) на принципите на трипартитното управление на осигурителните фондове; опити за по-пряко обвързване на осигурителните плащания с осигурителния принос на бенефициента чрез т.нар. индивидуален коефициент на пенсионера; опити за по-стриктен контрол върху събираемостта на осигурителните вноски, вкл. чрез

⁵² Отделни експерти от тези институции дори се опитваха да промотират въвеждането на Чилийския пенсионен модел у нас, който съдържа само капиталови пенсионни фондове.

взаимодействие със системата по заетостта, данъчната администрация, банките и др.; начало на информационна система, съдържаща осигурителната „история“ на осигурените лица и работодателите; разширяване на обхвата на осигуряваните се лица с тези извън сферата на наемния труд – еднолични търговци, занаятчии, земеделски производители, свободни професии.

Положиха се и усилия за подобряване на устойчивостта на пенсионната система както по линията на приходите, така и по разходната страна. **От страна на приходите** – диференциране на размера на осигурителните вноски по категории труд, въвеждане на индивидуално участие в осигурителните вноски, въвеждане на вноски за различни осигурителни рискове, като този за здравно осигуряване, въведен през 1999 г. със Закона за задължително здравно осигуряване и пр. **От страна на разходите** – ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране (1992 г. – увеличение с 2 години на възрастта за втора и трета категория труд), въвеждане на таван върху пенсиите (3 социални пенсии), без това обаче да е съпроводено с таван върху осигурителния доход; увеличаване на периода, който се взема предвид при изчисляване на средния размер на базата (заплатата или дохода), върху която се определя размерът на индивидуалната пенсия (от 1997 г. базата се формира от осигурителния доход, получаван през 3 посочени от лицето години до 1996 г. и през всички години след това).

Същевременно, тогавашната политика на реформиране на социалното осигуряване може да се определи като **незадоволителна спрямо предизвикателствата на времето**. Нейните основни недостатъци могат да се сведат до: фрагментарност на предприеманите промени и затварянето им в тесните рамки на публичната система за социално осигуряване; реактивен, а не про-активен подход; липса на координация с другите системи за социална защита и взаимно прехвърляне на отговорности.

Примерите за отсъствието на такава координация са многообразни и много от тях все още съществуват. Схемите за ранно пенсиониране, например, разтоварват системата на заетостта, но натоварват бюджета на социалното осигуряване. Така ниските пенсии пораждат феномена масово работещи пенсионери, които се явяват по-конкурентни спрямо останалата работна сила. Освен това, ниските пенсии постоянно прехвърлят контингенти от пенсионери (а следователно и задължения) към социалното подпомагане. Системата на заетостта натоварва социалното подпомагане и с дългосрочно безработните и младежите, които не са започнали трудовата си дейност. От своя страна, социалното подпомагане се стремеше да върне свои постоянни клиенти към социалното осигуряване чрез социалните пенсии за старост и инвалидност.

1.3. Реформата от 2000 г. – начало на нова философска рамка

Реформата от началото на 2000 г. постави социалното осигуряване в България в нова философска рамка, основана на концепцията на СБ за многостълбова социална защита („сигурност чрез многообразие“), при отчитане на националните

традиции и специфика, като съвкупност от установени етични норми и индустриални отношения, на степента на готовност на обществото за радикални промени, на осигурителната култура, развитостта на пазара на труда и др. Конкретните прояви на тази нова философия се изразиха в 2 основни групи политически решения – *параметрични реформи и парадигмични реформи*.

Параметричните реформи в публичното социално осигуряване (I-ви стълб), включват по-строги критерии за достъп до осигурителни права чрез плавно нарастване на пенсионната възраст (за мъжете от 60 на 63 години и за жените от 55 на 60 години); въвеждане на точкова система за пенсиониране; ограничаване на ранното пенсиониране и безвъзмездното „даряване“ на осигурителен стаж; обвързване на размера на пенсията с конкретния принос през целия трудов живот; по-пестелив подход при индексацията на пенсиите; диференциране на осигурителните вноски по отделни групи осигурени рискове и намаляване на осигурителната вноска от 39 на 35.5%, в т. ч. 32% за пенсия; въвеждане на задължителна регистрация на трудовите договори и минимални осигурителни прагове по групи икономически дейности и квалификационни групи професии и др.

След повишаване на възрастта и стажа за пенсиониране с новото осигурително законодателство, много осигурени лица потърсиха по-пряк път към пенсия за инвалидност. За периода 2000-2006 г. броят на инвалидните пенсии почти се удвои. Това наложи прилагане на по-строг контрол от страна на НОИ чрез различни мерки. Опитите експертизата по трайната неработоспособност да премине към НОИ или МТСП се трансформираха в по-мек вариант. За повишаване на контрола върху решенията на медицинската експертиза за оценка на неработоспособността, от началото на 2005 г. към териториалните поделения на НОИ се създадоха медицински комисии. Тяхното решение се въвежда като задължително условие за издаване на разпореждане за отпускане на пенсия за инвалидност и добавка за чужда помощ. По своя преценка, комисията може да подава жалба до съответния компетентен орган за преразглеждане на решението на медицинската експертиза. С промени в Закона за здравето, в съставите на ТЕЛК и НЕЛК се включиха представители на НОИ и МТСП с право на вето върху решенията на комисията. Тази мярка предизвика сериозно недоволство сред медицинските среди и на практика беше отменена със законодателни промени през 2010 г.

Реформите в социалното дело, в т. ч. в пенсионното осигуряване, предварително са обременени с квалификацията, че са рестриктивни и насочени към ограничаване на социалните права. Обикновено при обсъждане на всяка промяна се акцентира именно върху рестрикцията, а не върху нейния здравословен характер и невъзможността да се вземе друго решение. Независимо от болезнения характер на предлаганите реформи, проведените при подготовката на реформата актюерски анализи показаха, че отлагането им, особено в областта на пенсионното осигуряване, води до нарастващи дефицити (Фигура 36).

Фигура 36. Актюерски баланс



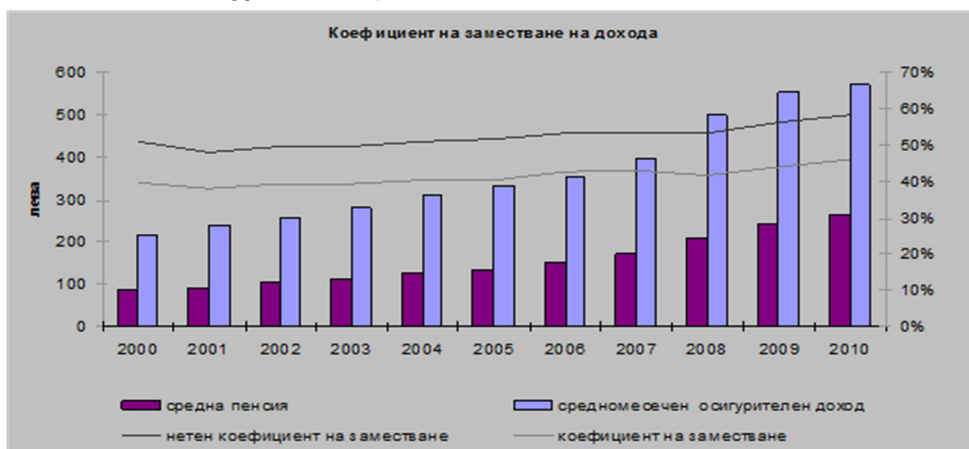
Източник: Работни материали на групата по пенсионната реформа.

При условията за отпускане на пенсии и пенсионна формула по стария Закон за пенсиите (долната линия във фигурата – Закон за пенсиите), през целия период до 2020 г. се очертаваше финансов дефицит във фондовете на общественото осигуряване. При новия Кодекс за задължително обществено осигуряване (КЗОО) от 2000 г. (горната линия във фигурата), този дефицит се очакваше да съществува до около 2006-2007 г., след което се постигаше положителен баланс. Този положителен баланс обаче можеше да заличи натрупаните в началото на периода дефицити едва към 2020 г.

В резултат от по-строгите критерии за достъп до пенсия, чувствително се подобри коефициента на системна зависимост (съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица). Вместо да достигне до 124 пенсионера на 100 работещи (при старата пенсионна система), този показател беше намален на 76 пенсионера на 100 работещи (при новата пенсионна система).

Новата пенсионна формула и провежданите политики за индексирание и преизчисляване на пенсиите през 2000 и 2008 г. съществено повишиха адекватността на пенсиите, измерена чрез средната пенсия и коефициента на заместване на дохода (средния размер на пенсията на един пенсионер към средния осигурителен доход в процент) (Фигура 37).

Фигура 37. Коефициент на заместване на дохода



Източник: Национален осигурителен институт.

Заклучението, което може да се направи за законодателството през периода 2000-2010 г., е, че то е на приливи и отливи – въведени са достатъчно на брой ефективни мерки, но в същото време някои от тях са отменени или на практика обезсилени.

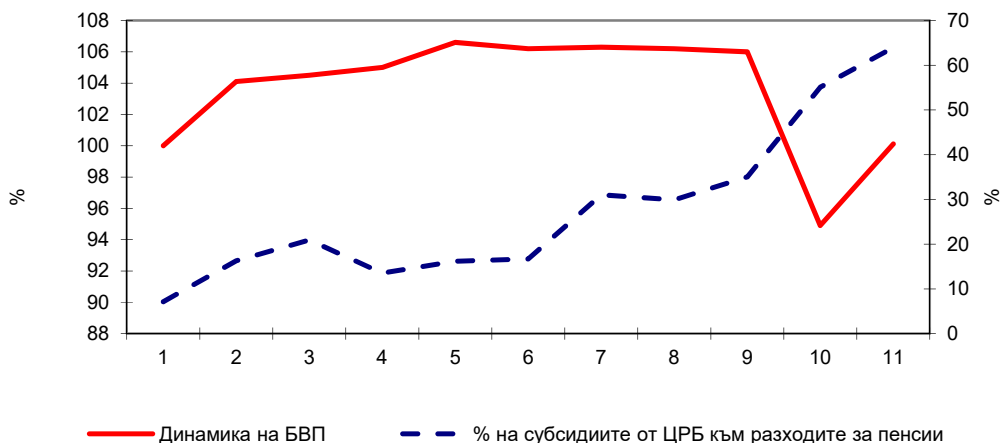
1.4. Политически решения и законодателни промени, ерозиращи осигурителния модел

Една от целите на реформата в социалното осигуряване през 2000 г. беше да се постигне финансова устойчивост на осигурителните фондове, като се прекрати прилаганата дотогава порочна практика дефицитите да се покриват на първо място чрез увеличение на осигурителните вноски. Установените през 2000 г. нови размери на осигурителните вноски осигуряваха постигането на тази цел около 2007-2008 г. Този сценарий за съжаление не се постигна, защото още през 2001 г. се постави началото на **нова макроикономическа политика на намаляване на осигурителните вноски с цел стимулиране на бизнеса**, подобряване на конкурентоспособността и намаляване на цената на труда. Въведоха се и облекчения за самоосигуряващите се, а регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители започнаха да плащат символични осигурителни вноски (върху 1/4 от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се). Намали се и осигурителната основа чрез замразяване или символични субективни промени на максималния и минималния осигурителен доход.

В резултат от тази нова макроикономическа политика, от 2002 до 2010 г. пенсионното осигуряване в България загуби кумулативно над 10 млрд. лв. приходи – сума, равна на дефицитите, покривани ежегодно със субсидии от

централния републикански бюджет. В края на анализирания период размерът на тези субсидии надхвърли 60% от разходите за пенсии. С това обществените отношения в социалното осигуряване бяха силно деформирани (Фигура 38).

Фигура 38. Дял на субсидията от ЦРБ като процент от общите разходи за пенсии и динамика на БВП за периода 2000-2011 г.



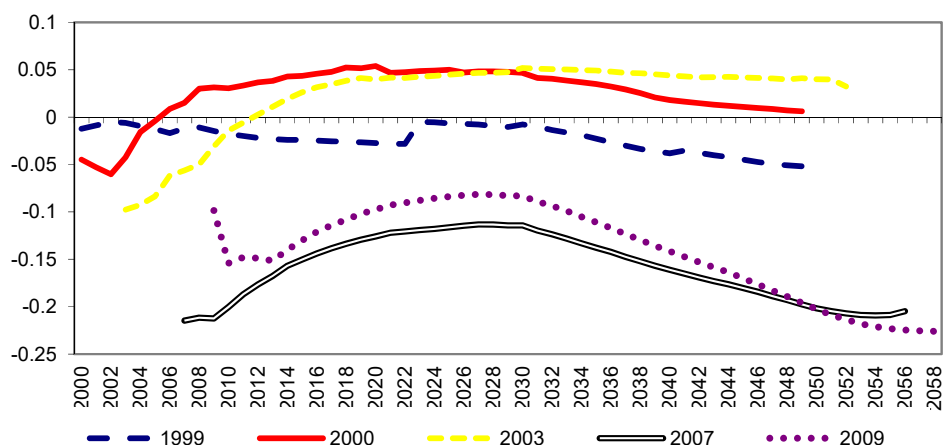
Източник: НОИ и изчисления на автора.

С цел да се излезе от тази ситуация, от 01.01.2009 г. законово се регламентира **участието на държавата като особен осигурител във фонд „Пенсии“**, чрез трансфер в размер на **12%** върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица, в т.ч. самоосигуряващите се. Първоначалната идея беше тези вноски да се плащат от работодателя, а веднага след това държавата да ги възстановява. Ако обаче работодателят не изпълни това свое задължение в определени срокове, вноските да се прехвърлят като негово задължение. С аргумент, че в НАП липсва институционален капацитет за администриране на този процес, идеята не се осъществи, а вноските на държавата бяха оформени като трансфери. Участието на работниците, работодателите и държавата във фонд „Пенсии“ беше в съотношение 8:10:12, или общ размер на вноската за този фонд 30%. Това формално доведе до рязко намаляване на дефицита в ДОО, но впоследствие тази мярка беше отменена и отново се премина към покриване на дефицита с директна субсидия от централния бюджет.

Големите дефицити във фондовете на общественото осигуряване се генерираха не само по линия на намаление на осигурителните вноски и осигурителната основа, а и за сметка на неаргументирано увеличение на разходите. Освен по линия на допълнителни индексации в определени години, причините за нарастване на дефицитите се крият и в разширяване на кръга на правоимащите и удължаване на периодите за ранно пенсиониране, както и в улесняване на достъпа до пенсия чрез купуване на осигурителен стаж и други.

Намалението на осигурителните вноски, ранното пенсиониране и улесненият достъп до пенсии са основните фактори за нарастване не само на текущия, а и на бъдещия дефицит в бюджета на ДОО (Фигура 39).

Фигура 39. Актюерски баланс на ДОО



Забележка: В легендата са показани очакваните нива на актюерския баланс на база на действащото законодателство и към съответната година и прогнозни данни. Актюерските разчети са на НОИ.

От фигурата ясно се вижда как с промените в размера на осигурителните вноски и нарастването на осигурителните плащания в резултат от удължаване на сроковете на ранното пенсиониране, допълнителните индексации и други компромиси в отделните ключови години, дефицитът в актюерския баланс непрекъснато се увеличава. **Всъщност, става ясно, че баланс между приходите и разходите не може да се постигне в средносрочен и дългосрочен план и че дефицитът в социалното осигуряване ще нараства като процент от БВП.**

Общият извод от направения критичен анализ на осигурителното законодателство в България за периода 2000-2009 г. е, че важна част от промените са довели до развитие и усъвършенстване на осигурителния модел. В същото време, друга голяма част от тези промени, предизвикани най-вече от конюнктурни политически съображения, са ерозирали този модел и общественото доверие в него. Тази група законодателни промени постави на сериозно изпитание финансовата устойчивост на осигурителната система и бъдещата адекватност на пенсиите.

1.5. Политики и законодателни промени за противодействие на финансово-икономическа криза и последващо „разхлабване на колана“ (2009-2015 г.)

Независимо от явните признаци на навлизане в криза през 2008 и 2009 г. в областта на пенсионното осигуряване не бяха предприети адекватни превантивни

мерки. Напротив, през 2009 г. номиналното нарастване на пенсиите беше 19% (9% стандартна годишна индексация и други 10% чрез преизчисляване на всички пенсии поради законово увеличаване на тежестта на 1 година осигурителен стаж от 1% на 1.1% в пенсионната формула). Формално, процентното увеличение на пенсиите съответстваше на индекса, с който те трябваше да се осъвременят по швейцарското правило, при индекс на потребителските цени 12.35% и ръст на средния осигурителен доход 25.66% през предходната 2008 г. В условията на разразила се вече криза, това нарастване на пенсиите обаче упражни съществен фискален натиск върху консолидирания бюджет на ДОО и върху държавния бюджет и даде повод да се пристъпи към непопулярни решения в областта на социалното осигуряване.

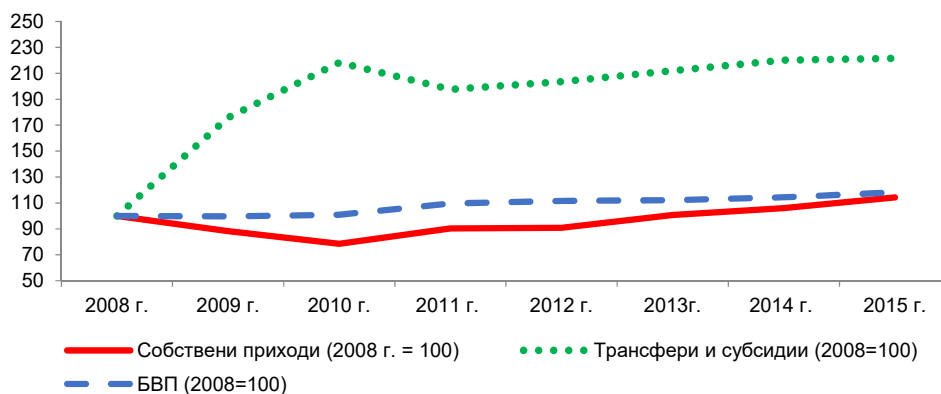
През 2010 г. вече бяха предприети някои рестриктивни мерки в рамките на политиката на бюджетна консолидация, които, с известни условности, могат да бъдат отнесени към категорията „затягане“. Тези политики се изразиха в замразяване на пенсиите за 3 последователни години (2010-2012 г.). С промени в КСО се пристъпи към увеличаване на възрастта и стажа за придобиване на право на пенсия с 4 месеца за всички категории труд. Въведоха се и стимули за отлагане на пенсионирането – след 01.01.2012 г. тежестта на всяка година отложено пенсиониране участва в пенсионната формула с коефициент 4.0, при 3.0 дотогава. В пакета от мерки се предвиждаше и постепенно изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените. Въведе се и възраст за пенсиониране на кадровите военнослужещи (55 години). Като цяло, фискалните ефекти от нарастването на възрастта и стажа за пенсиониране обаче не бяха осъществени поради факта, че голяма част от засегнатите лица намериха свои пътеки чрез обезщетения за безработица или чрез инвалидни пенсии. Като цяло, резултатът беше слабо намаление на броя на пенсионерите през 2012 и 2013 г. и икономия от 450 млн. лв. за целия период.

Поредното намаляване с 2 пр.п. на осигурителните вноски във фонд „Пенсии“ на ДОО през 2010 г. също беше отчетено като антикризисна мярка и опит за въздействие върху пазара на труда. Поради нарасналия дефицит в този фонд обаче, още през следващата 2011 г. вноската беше повишена с 1.8 пр.п., т.е. нетният ефект е само намаление с 0.2 пр.п. Тук може да се отнесе и опитът за запълване на дефицита в обществената осигурителна система като се използват средства от допълнителното пенсионно осигуряване от капиталов тип. С промени в КСО бяха отнети 108 млн. лв. от професионалните пенсионни фондове, като впоследствие тази разпоредба беше отменена от Конституционния съд.

Посочените антикризисни политики в социалното осигуряване с характер на остеритетни мерки просъществуваха твърде кратко. Една от причините за това беше липсата на обществена подкрепа – подписаното Генерално споразумение между правителството, синдикатите и работодателите на практика не беше приложено, защото правителството наложи свой по-рестриктивен вариант за реформи в социалната сфера. Това принуди следващото ляво правителство да замрази, макар и временно, някои от най-острите мерки (повишаване на пенсионната възраст), а въведената възраст за пенсиониране на кадровите военнослужещи беше отменена. Запазиха се привилегиите на работещите при

условията на първа и втора категория труд, като дори се направи опит да се въведе ранно пенсиониране и за работещите при най-масовата трета категория труд. Всичко това доведе до ръст на субсидиите за ДОО повече от 2 пъти, при спад и последващо леко нарастване на собствените приходи (Фигура 40).

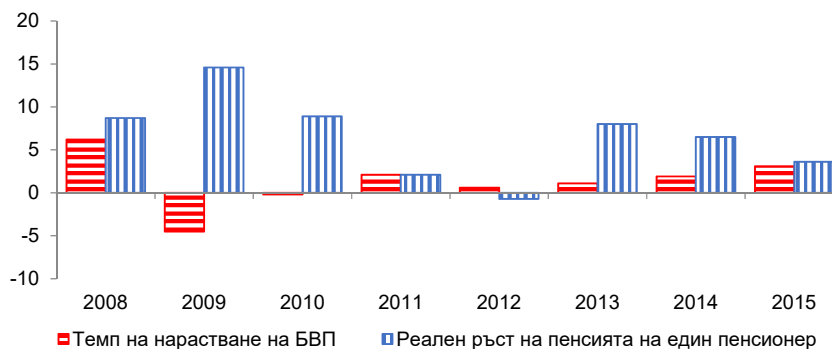
Фигура 40. Динамика на собствените приходи и трансферите и субсидиите за ДОО и нарастване на БВП (2008 г. = 100)



Източник: Изчислено по данни на НСИ и НОИ.

Пенсиите получиха частична компенсация като бяха индексирани с 9.3% през 2013 г., а през 2014 г. се възстанови швейцарското правило за тяхното осъвременяване. Тези мерки определено бяха повлияни от политически, а не икономически мотиви и цели. Затова вместо антикризисен, част от мерките имаха про-кризисен характер, защото облекчените условия за достъп до пенсия доведоха до нарастване на броя на пенсионерите (особено в периода 2010-2011 и 2014-2016 г.), в т.ч. на ранните пенсии и инвалидните пенсии, а реалният ръст на пенсиите изпревари темповете на реалния ръст на БВП (Фигура 41).

Фигура 41. Реален ръст на пенсията на един пенсионер и нарастване на БВП, 2008-2015 г. (%)



Изчислено по данни на НОИ и НСИ.

Колебливата политика в областта на социалното осигуряване в периода 2008-2015 г. породила обществени очаквания за по-щедри плащания и по-леки режими за достъп до осигурителни права и по този начин възможностите за провеждане на необходимите реформи бяха блокирани. Специфичните препоръки на ЕК към България за повишаване на ефективната възраст на пенсиониране, в т.ч. на работещите в специалните ведомства, също не бяха изпълнени.

1.6. Реформа на ... реформите – законовите промени в КСО през 2015 г. – положителни страни и решения с негативен ефект

Промените в Кодекса за социално осигуряване, подготвените от Служебното правителство (2014 г.), бяха осъществени едва в средата на 2015 г. с много компромиси, непълноти, и дори регресивни законодателни решения. Приемането на тези промени, наричани от управляващото мнозинство „успешна пенсионна реформа“, се обвързва със следните цели, посочени в мотивите на законопроекта: да се приведат условията за придобиване на право на пенсия с обективните процеси на нарастване на продължителността на предстоящия живот и застаряване на населението; да се ограничат нарастващите дефицити в КБДОО; да се прекрати практиката на „замразяване“ и компромиси чрез постоянно удължаване на действието на „благоприятни“ преходни разпоредби, отнасящи се до ранното пенсиониране, учителските пенсии, „тавана“ върху размера на получаваната пенсия, или сбора от пенсиите.

Условно, измененията и допълненията в КСО могат да се разделят на позитивни промени, водещи до подобряване на параметрите на осигурителната система, и промени с негативен ефект и конфликтен потенциал. По-голямата част от промените в публичния първи стълб от юли 2015 г. са с позитивен потенциал и могат да се обобщят в следните няколко пункта:

- Установяване на плавен и предвидим преход към по-висока възраст за пенсиониране за всички категории осигурени лица, изразяващ се в постепенно изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените от трета категория труд на 65 години (мъже – през 2029 г. и жени – 2037 г.); ежегодно увеличаване с по 2 месеца на необходимия осигурителен стаж за трета категория труд до достигане на 40 години за мъже и 37 години за жени.
- Въвеждане на автоматично нарастване на възрастта за пенсиониране след 2037 г. според нарастването на очакваната средна продължителност на живота.
- Въвеждане на възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Сигурност“ на 52 години и 10 месеца и ежегодно нарастване с по 2 месеца до достигане на 55 години.
- Постепенно (с 2 месеца) нарастване на възрастта за пенсиониране на лицата с недостигащ осигурителен стаж (но с не по-малко от 15 години действителен стаж) до достигане на 67-годишна възраст.

- Ежегодно нарастване на тежестта на 1 година осигурителен стаж в пенсионната формула с процент, равен на процента по швейцарското правило до достигане на 1.5 (очаква се до 2029 г. пенсиите да нараснат с 40%, което да подобри тяхната адекватност).
- След 31.12.2018 г. пенсиите се изчисляват само от осигурителния доход след 1996 г., с което се ограничава възможността за избор на добри (наричани „хитри“) години и въвеждане на електронно отпускане на пенсии.
- Отпадане на ограничението за максимален размер за новите пенсии (впоследствие тази разпоредба отново е отменена и се фиксира максимален размер на пенсията или сбора от получаваните пенсии на 1200 лв.).
- Нарастване на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО с по 1 пр.п. през 2017 и 2018 г.

Немалка част от приетите изменения в първия публичен стълб на социалното осигуряване обаче съдържат негативен заряд и носят конфликтен потенциал, а именно:

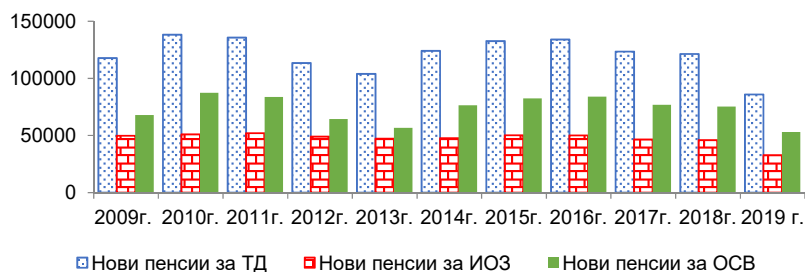
- Въвеждане на ранно пенсиониране за осигурени от трета категория труд – при наличие на изискуемия осигурителен стаж се допуска пенсиониране 1 година по-рано от законово установената възраст, макар и с пожизнено намалена пенсия с 0.4% за всеки месец по-ранно пенсиониране.
- Затвърждаване на ранно пенсиониране за работници и служители от първа и втора категория труд за сметка на фонд „Пенсии“ на ДОО – от преходна тази норма се превърна в трайна. Така публичните разходи на пенсиите на тези лица ще надхвърли 1 млрд. лв., вместо периода на ранно пенсиониране да се покрива от професионалните пенсионни фондове.
- Затвърждаване на ранно пенсиониране на учители от учителския пенсионен фонд – от преходна тази норма става трайна и увеличава общия разход на публични средства за пенсии.
- Запазване на относително ниски възрасти за пенсиониране на работещи в сектор „Сигурност“, балерини, балетисти, танцьори, миньори и др. засилва противоречията с работещите в условията на трета категория труд.
- Даване на право на ранно пенсиониране на служители от сектор „Сигурност“, които вече са напуснали системата, както и възможност да се получава едновременно заплата и пенсия при работа в системата на МВР, МО и други специални ведомства (през първите 9 месеца на 2016 г. от тази преходна норма са се възползвали 6294 души).
- Отпадане на задължението на държавата да участва като трети осигурител с трансферна вноска от 12% върху доходите на всички осигурени лица във фонд

„Пенсии“ на ДОО – компромисът прави Фонда още по-зависим от държавния бюджет и създава конфликт с други държавни програми, в т.ч. социални.

- Промяна във финансовото устройство на социалното осигуряване чрез въвеждане на фонд „Пенсии на лицата по чл. 69“, при положение, че работещите в сектор „Сигурност“ не плащат лични осигурителни вноски и всички приходи в този фонд са за сметка на държавния бюджет. От първата година на своето съществуване този фонд е на дефицит от 204 млн. лв. – приходите от вноски и трансфери са 459.2 млн. лв., а разходите – 663.2 млн. лв.

На противоречивия характер на „реформата на реформите“ от 2015 г. съответстват и противоречиви резултати. Като резултат от постепенното нарастване на възрастта за пенсиониране и необходимия осигурителен стаж, след 2015 г. се наблюдава леко намаление на новоотпуснатите пенсии за трудова дейност, вкл. на пенсиите за инвалидност поради общо заболяване, спрямо предходни периоди (Фигура 42).

Фигура 42. Новоотпуснати пенсии за трудова дейност, в т.ч. пенсии за осигурителен стаж и възраст и пенсии за инвалидност поради общо заболяване (2009-2019 г.)



Източник: НОИ.

От Фигура 42 и данните в нея се вижда, че по-рязкото нарастване на възрастта с реформите от 2011 г. води до по-бързо намаляване на новоотпуснатите пенсии през 2012 и 2013 г., последвано от ново нарастване през 2014 г. след „разхлабването“ на изискванията през 2013 г.

По-плавното увеличение на възрастта и стажа за пенсиониране, въведени през 2015 г., води и до намаление на новоотпуснатите пенсии за трудова дейност с над 30 000, в т.ч. на пенсиите за инвалидност поради общо заболяване с около 13 000.

Независимо от увеличението на осигурителната вноски във фонд „Пенсии“ на ДОО за работещите при условията на трета категория труд с по 1 пр.п. през 2017 и 2018 г., нарастването на приходите в този фонд не може да покрие разходите, но все пак дефицитът през 2018 г. намалява с около 12 пр.п. спрямо базисната 2016 г., като краткосрочните прогнози са оптимистични (Таблица 9).

Таблица 9. Приходи от осигурителни вноски, разходи за пенсии и дефицит

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Приходи от осигурителни вноски (млн. лв.)	5064.9	5914	6772.3	7441.9	8054	8495	8917.6
Разходи за пенсии (млн. лв.)	8737	9008.2	9456.5	9861.1	10577.6	11223.8	11790
Дефицит (млн. лв.)	4501.8	4084.6	3857.7	3624.6	4134.2	4375.9	4563.8
Дефицит (% от разходите за пенсии)	51.5	45.3	40.8	36.8	39.1	39.0	38.7
Дефицит (% от БВП)	4.7	4	3.5	3.1	3.3	3.2	3.2

Данните за 2019 г. са предварителни, а за 2021 и 2022 г. – прогнозни.
Източник: НОИ.

Реалният дефицит в общественото осигуряване всъщност е доста по-висок от посочения в Таблица 9. Като се отчете фактът, че в приходите от осигурителни вноски са включени трансферите за осигуряване на лицата от сектор „Сигурност“, които в периода 2016-2020 г. нарастват от 460 на 715 млн. лв., дефицитът в бюджета на ДОО е около 45% (като % от общите разходи за пенсии) и около 4% (като дял от БВП). Така намалението на дефицита реално е с около 5 пр.п. и се дължи главно на приходите от увеличената осигурителна вноска за фонд „Пенсии“ с 2 пр.п., на постъпилите от универсалните и професионални пенсионни фондове около 160 млн. лв. (обаче НОИ поема много по-големи бъдещи задължения срещу тези постъпления).

Посочените прогнозни параметри в Таблица 9 за периода 2020-2022 т. се основават на макрорамката на МФ, по която са съставени държавният бюджет и бюджетът на ДОО. Икономическата криза, породена от извънредното положение за коронавирус пандемията, радикално ще промени тези параметри. Ако се реализира прогнозата, представена в глава 8 на настоящия доклад, за очакван спад на БВП с 5.6% в реално измерение и 8.3% безработица, приходите от осигурителни вноски във фонд „Пенсии“ ще бъдат с около 500 млн. лв. по-малко от предвидените със Закона за бюджета на ДОО. При запазване на разходите за пенсии, номиналният дефицит в този фонд ще бъде около 43%, а реалният дефицит ще превиши 50%. Този дефицит ще спадне леко през следващите 2 години, ако кризата с коронавирус отmine и не се повтаря, но той ще бъде пак по-голям от предвидения по макрорамката на МФ от октомври 2019 г.

Отражението на реформата от 2015 г. върху разходите за пенсии и адекватността на пенсионните доходи също е несъществено. Като резултат от повишаване на законоустановената пенсионна възраст и изискуемия осигурителен стаж, от 01.01.2016 г. броят на пенсионерите с лични пенсии за осигурителен стаж и възраст е намалял от 1 623 500 в края на 2015 г. до 1 589 500 в края на 2019 г., или с 2.1% (34 000). Общият среден брой на пенсионерите за същия период е намалял от 2 177 700 през 2015 г. на 2 145 300 през 2019 г., или с 32 400. Това намаление повлиява слабо на системния коефициент на зависимост, а нарастването на пенсиите изостава от ръста на осигурителния доход и това води до намаляване на brutния коефициент на заместване на дохода⁵³ в сравнение с 2016 г. (Таблица 10).

⁵³ Брутният коефициент на заместване на дохода е изчислен като съотношение между средния размер на пенсията на един пенсионер и средния месечния осигурителен доход за същия период.

Таблица 10. Коефициенти на зависимост и коефициенти на заместване

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Брой осигурени лица (хил.)	2765	2785	2790	2793	2796	2800	2800
Брой пенсионери (хил.)	2181	2172	2162	2150	2138	2128	2116
Коефициент на зависимост	78.9	78	77.5	77	76.5	76	75.6
Средна пенсия (лв.)	332.68	345.46	364.32	381.74	412.28	439	464
Среден осигурителен доход (лв.)	770	822	890	986	1063	1136	1212
Брутен коефициент на заместване на дохода	43.21	42.03	40.93	38.72	38.78	38.64	38.28

Данните за 2019 г. са предварителни, а за 2021 и 2022 г. – прогнозни.

Източник: НОИ.

Данните в Таблица 10 за периода 2020-2021 г. също ще претърпят съществени корекции в резултат от спада в икономиката заради COVID-19. През 2020 г. броят на осигурените лица на база пълна целогодишна заетост ще намалее с около 200 000 души. Така коефициентът на зависимост ще нарасне до 81. Данните за очаквания среден размер на пенсията за 2021 и 2022 г. също ще претърпят корекции в посока към понижение, заради по-ниския среден осигурителен доход от предварително прогнозирания. Възможен е и крайно негативен сценарий – ако индексът на осигурителния доход през 2020 г. е отрицателен, през 2021 г. пенсиите няма да се осъвременяват, съгласно правилата за тяхното индексване по швейцарското правило. Така очакваната инфлация от 4.2% през 2020 г. няма да се компенсира и ще има спад в реалния размер на средната пенсия. Брутният коефициент на заместване на дохода също ще бъде по-нисък от очаквания.

По този повод, от гледна точка на формирането на гъвкава и адекватна социална политика, трябва да се припомни, че в подобни условия на неблагоприятна социално-икономическа среда и затруднения във функционирането на социалното осигуряване, социалното подпомагане трябва да се активира по-енергично като друг елемент на системата за социална защита. Социалното подпомагане като цяло, и в частност програмите за предоставяне на целеви социални помощи, като месечни социални помощи, помощи за отопление, семейни помощи за деца, които прилагат различни критерии за достъп (доходен, трудов, възрастов статус и др.), трябва да имат антицикличен дизайн (Shorov, 2013, p. 72). Това означава, че в периоди на криза (каквато COVID-19 породи), условията за достъп, които са свързани най-вече с доходите и с трудовия статус на получателите на целеви социални помощи, би трябвало да бъдат смекчени. По-конкретно, в практически план, би могло да се увеличи размерът на гарантирания минимален доход (ГМД); да се приложат по-високи проценти спрямо ГМД за изчисляване на диференцирания минимален доход, въз основа на който се определя размерът на месечната социална помощ; да се увеличат и коефициентите, въз основа на които се пресмята диференцираният доход за отопление; да се предостави извънредна едномесечна целева помощ за отопление, респ. периодът, за който се изплащат помощи за отопление, да се увеличи от 5 на 6 месеца; да отпадне изчаквателният период от 6 месеца за безработните лица, кандидатстващи за месечни социални помощи.

1.7. Адекватност на доходите от пенсии (България в сравнение с ЕС и съседни страни)

Застаряването на населението в Европа е траен процес, който води до нарастване на публичните разходи за пенсии, здравеопазване и дългосрочни грижи. Фискалните ограничения, особено в периоди на криза, налагат потискането на социалните трансфери и това определено води до нарастване на дела на населението, особено възрастното население, живеещо в риск от бедност.

В икономическата литература съществуват различни дефиниции за адекватност на пенсиите:

- СБ определя адекватната пенсионна система като такава, която гарантира на хората, независимо от равнището и формата на тяхната икономическа активност, такова равнище на обезщетения, което ги защитава от бедност, и в същото време разрешава на мнозинството от обществото да изглади потреблението през целия жизнен цикъл (Holzman, Hinz, 2005).
- МОТ държи, че целта на пенсионната система е да гарантира адекватен стандарт на живот над линията на бедност за остатъка от пенсионния живот. Нещо повече, пенсионната система трябва да бъде обща и недискриминационна между половете (Grech, 2013).
- ОИСР определя адекватността на пенсионната система като заместваща възнагражденията на работещите на ниво, което им позволява да подобряват стандарта на живот по време на пенсионния живот, в сравнение с този, който са имали по време на трудовия живот – независимо, че пенсионните доходи често не заместват напълно трудовите доходи (Grech, 2013).

При анализа на тези дефиниции, адекватността на пенсионните системи трябва да се възприема като многомерна категория, съдържаща следните 3 измерения: 1) защита срещу бедността; 2) изравняване на потреблението през целия живот; 3) различия в адекватността между половете. Първото и второто измерение са най-важни за оценка на адекватността на пенсионните системи, докато третото измерение е производно от тях, доколкото се отнася до различията между мъжете и жените в контекста на първите две измерения.

ЕК определя адекватната пенсионна система като такава, която предпазва от бедност по време на старостта; позволява на хората да подобрят, в разумни граници, своя стандарт на живот след пенсиониране; и насърчава солидарността вътре и между поколенията. Адекватността на пенсиите се определя чрез: 1) тяхната способност да предотвратят изпадане в бедност; 2) степента, до която заместват доходите от труд; 3) периода от време, в който хората получават пенсия.⁵⁴

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_bg.pdf.

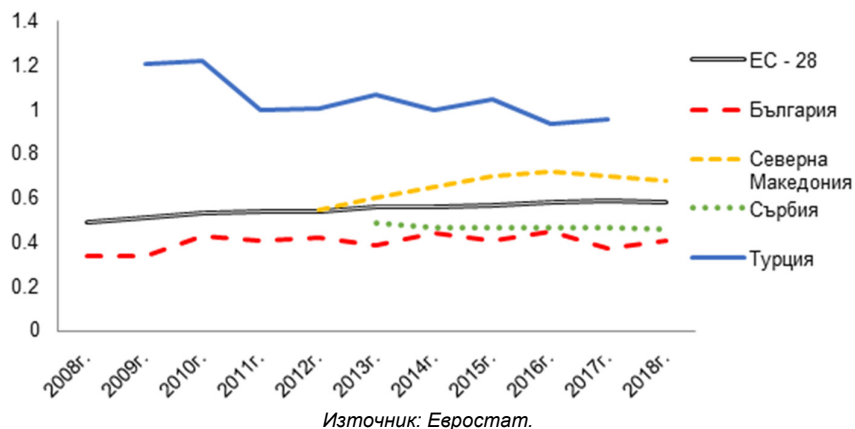
Един от основните измерители за адекватност на пенсионните доходи, и съответно критерий за наличие или отсъствие на риск от бедност сред възрастните хора, е **коэффициентът на заместване на дохода**. Този показател представлява съотношение между пенсията и дохода от труд, получаван през активния живот на пенсионера. Колкото по-висок е коэффициентът на заместване на дохода в една страна или регион, толкова по-малък е рискът от бедност сред населението на възраст 65+ или сред хората с увреждания, които разчитат основно на пенсия за инвалидност. Тъй като в много страни доходите от пенсия не се облагат с данъци, се различават брутен и нетен коэффициент на заместване на дохода. Брутният коэффициент на заместване на дохода е съотношение между средния размер на пенсията на един пенсионер и средният брутен доход на един зает. Нетният коэффициент на заместване на дохода е съотношението между средната пенсия и средния нетен доход от труд (брутният доход, намален с дължими лични осигурителни вноски и дължими данъци).

Пенсионните програми на държавите-членки не са обект на въздействие от страна на кохезионните и структурните фондове на ЕС. Многообразието на тези програми в отделните държави, изразяващи се най-общо в публични, корпоративни и пенсионни фондове, основани на лични спестявания (известни като първи, втори и трети стълб), не позволяват хармонизация на законодателството. Все пак, в рамките на т.нар. „меко законодателство“, чрез конкретни стратегически документи на Открития метод на координация и Бялата книга – Програмата за адекватни, устойчиви и сигурни пенсии, Европейската комисия въздейства под формата на общи ориентири и препоръки за реформи в пенсионната сфера. Целта е да се повиши адекватността на пенсионните плащания и да се намали рискът от бедност сред възрастните хора, при запазване на сигурността и устойчивостта на пенсионните системи.

Анализът на адекватността на доходите от пенсии в България и в някои страни от Западните Балкани, спрямо средните стойности в ЕС, показва съществено изоставане на България по този най-важен показател за ограничаване на бедността при възрастните хора и хората с увреждания. Фигура 43 представя данни за динамиката на коефициента на заместване на дохода⁵⁵ за България, ЕС (средни величини), Република Северна Македония, Сърбия и Турция за периода 2008-2018 г. Графичното представяне разкрива ключов резултат от политиките по адекватността на пенсионните доходи, измерена чрез коефициента на заместване на доходите от труд след пенсиониране на осигурените лица и позволява да се направят някои изводи.

⁵⁵ Показателят е изчислен като съотношение между медианния индивидуален брутен доход от пенсия (без други социални трансфери) на лицата на възраст 65-74 години и медианния индивидуален доход от трудови възнаграждения на населението на възраст 50-59 години.

Фигура 43. Коефициенти на заместване на дохода в България, ЕС, Република Северна Македония и Сърбия през периода 2008-2018 г.



Първо, високите стойности на тези коефициенти в повечето държави-членки на ЕС показват висока адекватност на пенсионните доходи като сигурна преграда срещу бедността сред населението на възраст над 65 години. По-високите коефициенти на заместване на дохода от труд при пенсиониране в повечето страни от ЕС се отразяват благоприятно върху риска от бедност. По данни на Евростат, през 2016 г. в ЕС-28 средно в риск от бедност живеят 15% от мъжете и 20.6% от жените. В голяма част от страните, пенсионните доходи от публичната система се съчетават с допълнителни пенсии от корпоративни пенсионни фондове и пенсионни и застрахователни схеми, основани на лични спестявания.

Второ, по-високите коефициенти на заместване на дохода чрез пенсии в Република Северна Македония, Сърбия и Турция също правят впечатление, въпреки убеждението за по-нисък общ стандарт на живот в тези страни. Причините за по-високата адекватност на пенсионните доходи там се дължи както на по-щедрите пенсионни формули, така и на трансферите от пенсионните системи на други страни, основно Германия. Известно е, че много граждани на бивша Югославия работеха в страни от Западна Европа и сега техните пенсии се превеждат в родните им страни, т.е. те ползват „инвестиции“ от минали периоди. Същото се отнася и за Турция. Освен това, за Турция е характерен изключително малък брой пенсионери спрямо броя на работещото население.

Трето, свободното движение на работници официално стана възможно за български граждани едва след 2007 г. (а в някои случаи и след 2014 г.), а неофициално – от началото на 90-те години на XX век. Засега, „дивидентите“ от заетост на български граждани в държави-членски на ЕС, както и в страни извън него, се изразяват в трансфери към техни близки, останали в България. Размерът на тези трансфери достигна своя максимум от около 7-8% от БВП през периода 2001-2004 г. и постепенно намаля до 2% с ново нарастване до 3% през последните 2-3 години, последвано от рязко снижение през първата половина на

2020 г. поради кризата от COVID-19. По оценка на много икономисти, тези трансфери са с минимално въздействие върху платежния баланс и макроикономическата стабилност.

Четвърто, загубите за социалното осигуряване на България от емиграцията са много по-големи. По груби изчисления, 500 000 души български граждани, заети в приемащите държави, носят годишен приход от около 2.5 млрд. евро от осигурителни вноски в пенсионните им фондове. При евентуално завръщане на част от тези емигранти в бъдеще, се очаква повишаване на коефициента на заместване на доходите (подобно на Република Северна Македония и Сърбия), но засега тази „възвръщаемост“ е много ниска. По данни на НОИ, броят на българските граждани със стаж в други държави, получаващи пенсия по европейския Регламент 883/2004 г. и по двустранни международни спогодби, през 2017 г. е 37 700 души, като близо 1/3 от тях живеят в чужбина и получават пенсията си там. Освен това, средният размер на получаваната пенсия от чуждестранен осигурител е около 250 лв., поради краткия период на натрупани пенсионни права.

Възможно е направените международни сравнения на адекватността на пенсионните плащания да претърпят известни корекции при очертаващата се икономическа криза, въпреки известната устойчивост на този показател. При продължителна и дълбока депресия, може да се стигне до корекции на механизма на индексване на пенсиите, или дори до промени в пенсионните формули в някои страни, в т.ч. България. Но и без да се отчита въздействието на сегашната и евентуални бъдещи пандемии, прогнозата на НОИ сочи, че коефициентът на заместване на дохода от труд чрез пенсии ще намалее от 41.6% през 2018 г. на 35% през 2070 г.⁵⁶

1.8. Териториални различия в доходите от пенсии и коефициентите на заместване на дохода

Голяма част от териториалните различия в социалните трансфери в България, като процент от доходите на домакинствата, се дължи на различията в размера на пенсиите по статистически райони и административни области. По принцип, доходите от социално осигуряване са териториално „неутрални“, т.е. формулите за определяне на техния размер в Кодекса за социално осигуряване са единни за територията на цялата страна. Като заместващи доходите от труд по време на активния трудов живот, пенсиите се различават съществено по териториални единици, поради различията в размера на личния осигурителен доход, от който те се изчисляват. Таблица 11 показва различията в размерите на средните пенсии по статистически райони и в brutните коефициенти на заместване на дохода.

⁵⁶ Информационен бюлетин на НОИ. N 1, 2020, с. 9.
https://noi.bg/images/bg/users/infomaterials/izdania/buletin/2020/Bul_1_2020.pdf

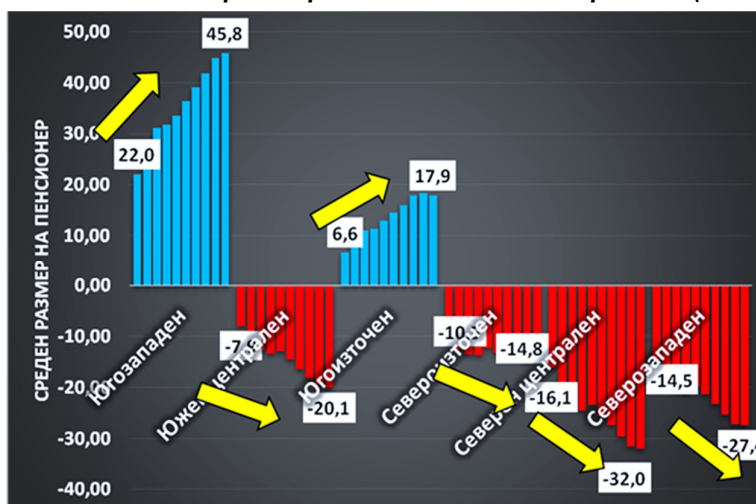
Таблица 11. Среден размер на пенсията на един пенсионер и брутен коефициент на заместване на дохода по статистически райони

Статистически райони	2010		2013		2017	
	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)
България	263.44	46.19	293.96	45.31	345.46	42.05
Югозападен	294.59	51.65	330.39	50.93	391.29	47.63
Южен централен	250.76	43.97	279.46	43.08	325.36	39.61
Югоизточен	274.49	48.13	308.49	47.55	363.37	44.23
Североизточен	249.92	43.82	280.77	43.28	330.69	40.25
Северен централен	239.60	42.01	268.43	41.38	313.48	38.16
Северозападен	242.75	42.56	272.69	42.03	318.08	38.72
Размах на вариацията	54.99	9.64	61.96	9.55	77.81	9.47

Източник: Национален осигурителен институт.

Данните от Таблица 11 (както и Фигура 44) показват сравнително големи и нарастващи различия в средния размер на пенсията на един пенсионер в 6-те района от ниво 2 спрямо средните стойности за страната.

Фигура 44. Разлики между средния размер на пенсията на един пенсионер в районите от ниво 2 спрямо средната пенсия за страната (2010-2018 г.)



Източник: Фигурата е разработена по данни от Национален осигурителен институт.

Размахът на вариацията между района с най-висок и най-нисък размер на средната пенсия е 54.99 лв. през 2010 г. и 77.81 лв. през 2017 г. Тези различия, както вече се посочи, се дължат основно на различията в базовите лични доходи на жителите на тези области, от които са изчислени пенсиите. Друга причина за различията е по-възрастното население в Северозападния и Североизточния

район – по правило пенсиите на хората над 80 години са по-ниски заради по-ниската база, от която са изчислени тези пенсии, и пестеливата политика на тяхното осъвременяване. Фигура 44 показва, че за целия период средната пенсия на един пенсионер е по-висока спрямо средната пенсия за страната само в Югозападния и Югоизточния район, а в останалите райони разликите са отрицателни и нарастват.

Различията в размера на средната пенсия по статистически райони се проектират и върху брутния коефициент на заместване на дохода. Размахът е почти 10 пункта, което при ниските нива на този показател означава, че голяма част от пенсионерите са изложени на риск от бедност.

Таблица 12. Среден размер на пенсията на един пенсионер и брутнен коефициент на заместване на дохода по административни области

Административни области	2010		2013		2017	
	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)	Среден размер на пенсия (лв.)	Брутен коеф. на заместване (%)
България	263.44	46.19	293.96	45.31	345.46	42.05
София-град	313.18	54.91	352.34	54.31	420.68	51.21
Перник	315.77	55.37	346.91	53.48	398.73	48.54
Бургас	293.49	51.46	329.58	50.80	389.46	47.41
Кюстендил	287.05	50.33	320.42	49.39	371.19	45.18
Стара Загора	274.14	48.07	309.12	47.65	365.27	44.46
Варна	273.67	47.98	308.26	47.52	364.39	44.36
София	263.78	46.25	297.63	45.88	353.56	43.04
Хасково	266.18	46.67	296.14	45.65	343.65	41.83
Ямбол	257.05	45.07	288.82	44.52	337.27	41.06
Пловдив	255.81	44.85	286.13	44.11	337.00	41.02
Враца	255.44	44.79	286.95	44.23	335.92	40.89
Смолян	261.12	45.78	288.29	44.44	335.78	40.87
Габрово	257.23	45.10	287.88	44.38	334.35	40.70
Сливен	251.43	44.08	280.41	43.22	326.78	39.78
Велико Търново	245.73	43.09	277.14	42.72	325.31	39.60
Русе	247.07	43.32	276.62	42.64	324.60	39.51
Плевен	244.96	42.95	275.32	42.44	320.97	39.07
Благоевград	239.38	41.97	266.76	41.12	311.60	37.93
Ловеч	235.41	41.28	264.88	40.83	309.63	37.69
Добрич	233.80	40.99	262.08	40.40	308.58	37.56
Монтана	235.91	41.36	264.65	40.79	307.40	37.42
Пазарджик	235.34	41.26	262.53	40.47	307.39	37.42
Видин	234.74	41.16	262.69	40.49	304.69	37.09
Шумен	232.97	40.85	259.39	39.98	302.61	36.84
Силистра	221.29	38.80	247.33	38.12	285.78	34.79
Търговище	217.46	38.13	244.20	37.64	285.21	34.72
Разград	211.70	37.12	235.76	36.34	275.88	33.58
Кърджали	219.63	38.51	245.02	37.77	275.50	33.54
Вариация на размаха	93.55	16.40	107.32	16.54	145.17	17.67
Коефициент на вариация по средно квадратично отклонение	8.09	8.09	8.07	8.07	8.39	8.39

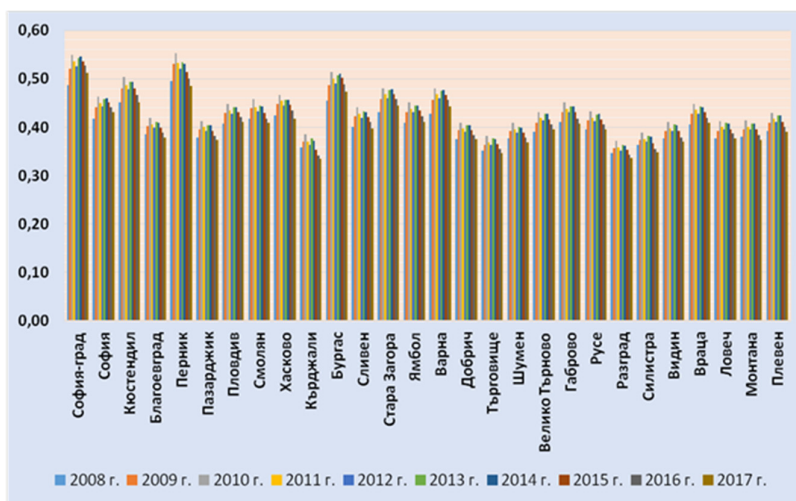
Източник: Изчислено по данни от Национален осигурителен институт.

Териториалните различия по среден размер на пенсията на един пенсионер и по брутен коефициент на заместване на дохода са още по-големи на ниво административни области (Таблица 12). Размахът на показателя среден размер на пенсията на един пенсионер нараства от 93.55 лв. през 2010 г. на 145.17 лв. през 2017 г., а на показателя брутен коефициент на заместване на дохода нарастването е от 16.40 на 17.67 пр.п. за същия период.

Подредени по размер на пенсията на един пенсионер, в първо място в таблицата са София (заради високите заплати в столицата) и областите Перник, Кюстендил, Бургас и Стара Загора, където от дълги години има предприятия от добивната промишленост, нефтепреработката и енергетиката. Работилите в тези отрасли лица по правило имат много по-високи пенсии заради относително по-високите заплати и от по-високия, превърнат към трета категория труд, осигурителен стаж.

Фигура 45 показва по-подробна информация за равнищата на brutния коефициент на заместване на доходите от труд на равнище области.

Фигура 45. Динамика на brutните коефициенти на заместване на дохода в България по области през периода 2008-2017 г.



Източник: Разработена по данни от Национален осигурителен институт.

При анализа на данните от фигурата се открояват следните изводи:

Първо, тенденциите в динамиката на brutните коефициенти на заместване на дохода на ниво области повтаря същата тенденция, както на ниво райони. Ниски нива в началото на периода, нарастване с известни колебания в средата на периода, и отново леко намаление в някои области в края на периода.

Второ, високите заплати и работата при условията на първа и втора категория труд на поколения жители от тези области им гарантират относително по-високи

пенсии. Обратно, възрастното население от областите с по-слаба икономика и с отсъстващи структуроопределящи предприятия от посочените отрасли получава по-ниски пенсии и е изложено в по-голяма степен на риск от бедност.

Териториалните различия в коефициентите на заместване на дохода могат да се задълбочат при по-дълбока икономическа депресия (със съответния времеви лаг), ако се запазят сегашните правила за изчисляване на пенсиите. При политическа намеса в посока към увеличение на минималните пенсии и ограничаване на максималните (водещо обаче до компресиране на разликите в получаваните пенсии според осигурителния принос), тези териториални различия могат да се променят в посока към леко намаление.

1.9. Необходими промени в КСО за постигане на по-висока адекватност, сигурност и устойчивост на пенсионната система

За да се направи по-решителен преход към стабилизиране на осигурителната система, за възвръщане на доверието в нея, е необходимо да се предприемат следните политически решения и съответните законови промени:

- Промяна в режима и методологията на експертизата при трайната работоспособност и ограничаване на възможностите за злоупотреби при пенсиите за инвалидност и временната неработоспособност поради общо заболяване.
- Освобождаване на социалното осигуряване от неспецифични функции – явно и скрито субсидиране на икономиката, подпомагане на малкия бизнес и земеделието, изплащане на нетрудови пенсии, и др.
- Осъвременяване на пенсиите по справедлив начин за затваряне (а не отваряне, към което води новият начин на ежегодно осъвременяване) на ножицата между нови и стари пенсии. Отлагането на този въпрос струва все по-скъпо – например, преизчисляването на всички пенсии с осигурителен доход за 2015 г., по изчисления на НОИ, струва 1.7 млрд. лв.
- Въвеждане на лични осигурителни вноски за държавните служители и работещите в сектор „Сигурност“ с цел спазване на принципа за равнопоставеност.
- Премахване на ранното пенсиониране за работещите при условията на трета категория труд и прехвърляне на ранното пенсиониране на работещите при първа и втора категория труд в ППФ.

От съществени промени се нуждаят и някои процедури и правила по ежегодното определяне на основни параметри на осигурителната система – различни видове минимални пенсии; пенсии, несвързани с трудовата дейност; размер на обезщетения за гледане на дете; минимално обезщетение за безработица;

максимален размер на пенсия или сбор от пенсии (докато съществува тази норма); и др. Отсъствието на ясни правила и механизъм за определяне на тези параметри води до субективното им установяване всяка година и до излишни дебати между социалните партньори, в Народното събрание, и внася допълнително социално напрежение. За решаване на този проблем трябва да се изхожда от характера на съответното плащане – дали е чисто осигурително плащане и компенсира загубени доходи от труд, или е плащане, несвързано с трудовата дейност. На тази основа са възможни следните решения:

- Пенсиите за осигурителен стаж и възраст, за инвалидност поради общо заболяване или трудова злополука и професионална болест, и произтичащите от тях наследствени пенсии, трябва да се определят по пенсионната формула и да се изплащат в действителен размер.
- Фиксирането на гарантирани минимални размери на този вид пенсии трябва да става на основата на линията на бедност, и разликата между действителната пенсия и гарантираната минимална пенсия трябва да бъде за сметка на държавния бюджет.
- Всички пенсии, несвързани с трудовата дейност, трябва да се обвържат с линията на бедност, и тяхното отпускане и изплащане трябва да става от Агенцията за социално подпомагане и да бъде за сметка на държавния бюджет.
- Приемане и въвеждане на процедурни правила и механизъм за водене на ежегодните преговори по определяне на минималните осигурителни доходи по икономически дейности и квалификационни групи професии, на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се, и на размера на максималния осигурителен доход (Цанов, Шопов, 2017, с. 3-31).

1.10. Жизнен цикъл на публичните разходопокривни пенсионни системи

Публичните разходопокривни системи имат типичен жизнен цикъл, като етапите на този цикъл се определят най-вече от промените в коефициентите на системна зависимост (брой работещи за един пенсионер). Тези коефициенти силно влияят върху размера на осигурителната вноска, разходите за пенсии, текущия дефицит или излишък във фондовете за изплащане на пенсии. В доклад на Световната банка (World Bank, 1994), жизненият цикъл на разходопокривните публични системи е разделен на три етапа – „младост“, „растеж“ и „зрелост“. Това разделяне е преди всичко теоретично и се отнася за един 40-годишен период, колкото е обичайният трудов живот. Исторически, разходопокривните пенсионни системи на отделните страни също преминават през тези три етапа на жизнен цикъл, макар преходите от един етап към друг етап да са по-продължителни. Основни примерни характеристики на етапите на жизнения цикъл на разходопокривните схеми и действителните параметри на българската пенсионна система са представени в Таблица 13.

Таблица 13. Жизнен цикъл на разходопокривните пенсионни схеми

Етапи на жизнения цикъл	Системен коефициент на зависимост (бр. пенсионери на 100 работещи)	Разходи за пенсии (% от БВП, средно)	Размер на вноската (% към brutната заплата)	Коефициент на икономическа активност	Излишък/ дефицит (дъл от приходите, %)
Младост	5.7	0.6	8.0	15.7	+47.1
Растеж	8.5	3.3	13.7	45.4	+34.9
Зрелост	18.9	8.5	24.6	89.4	-19.6
Ерозия България 2019	76.9	8.3	19.8	75.7	-41.3
България 2030	72.5	7.8	19.8	78.4	-29.0
Катастрофа България 2040	73.2	8.6	19.8	79.4	-31.0
България 2050	81.4	9.0	19.8	79.6	-37.0
България 2060	88.9	9.8	19.8	79.7	-42.0

Източник: За първите три реда на таблицата – Averting the old age crisis, policies to protect the old promote growth, A World Bank Policy Research Report, 1994, p. 315. Предложението за етап на ерозия и катастрофа и изчисленията за България са от автора на тази част от доклада, на основата на данни (среден вариант) от Актюерски доклад на НОИ 2019 г.

В **етапа на младост** на пенсионните системи броят на осигурените лица (контрибуторите – тези, които плащат осигурителни вноски) е много по-висок от броя на бенефициентите (повече от 15 работещи за 1 пенсионер). Осигурителното покритие (участниците в осигуряването като % към общия брой на заетите), вноските и възрастта за пенсиониране са ниски, а разходите за пенсии са по-малко от 1% от БВП. На този етап, схемите приключват с голям излишък и би трябвало да натрупват резерви за бъдещи плащания.

Благоприятната демографска структура (висок дял на младите хора и малък брой пенсионери) позволява трансфери дори към възрастни хора, които имат много малък принос към системата. Пенсионните системи на европейските държави, в т.ч. България, са се намирали в етап на младост до към 1920 г. В момента, на този етап са пенсионните системи на някои страни от Африка, Азия и Латинска Америка. Социалната политика на държавите през етапа на растеж на пенсионната система е насочена към непокритото от осигурителната система възрастно население, чийто брой през този период е много висок. Тази политика се изразява основно в различни видове социални помощи и услуги за най-бедните.

В **етапа на растеж** се наблюдава нарастване на осигурителното покритие и повишаване на размера на осигурителните вноски заради повишаващите се разходи. Делът на възрастното население нараства, но съотношението работещи/ пенсионери остава относително високо (12 работещи за 1 пенсионер). Обхватът на публичните пенсионни схеми се разширява с включване на все нови и нови възрастови кохорти и надвишава 1/3 от заетите, с което се подобрява коефициентът на системна зависимост. Размерът на вноската се повишава, излишъкът започва да намалява, съществуват различни схеми и привилегии за ранно пенсиониране. Разходите за пенсии представляват 2-5% от БВП, като пенсиите са в щедри размери спрямо продължителността на участие в системата. Годишно повече от 1/3 от събраните приходи от осигурителни вноски остават като

резерв за бъдещи задължения. Пенсионните системи на страните от Стара Европа се намират на етапа на растеж в от 30-те до началото на 60-те години на XX век. Същото важи и за българската пенсионна система. Пенсионната система на САЩ се движи с известно забавяне към този етап, поради по-късното ѝ стартиране (през 1935 г.).

Проблемите на този етап са свързани с увеличението на осигурителната вноска, което води до опити за бягство към неформалния сектор, главно чрез използване на работна сила от емигрантските страни. Резултатът е по-ниско от очакваното съотношение на контрибутори и бенефициенти при текущата възрастова структура на населението и сериозна заплахата пред финансовата устойчивост на системата.

В етапа на зрелост публичната пенсионна система започва да добива черти на пирамидална структура, в смисъл, че, при равни други условия, тя не може да изпълни своето задължение към бъдещите пенсионери и се подкрепя от държавния бюджет чрез субсидии. Ако не се провеждат параметрични реформи за финансовото ѝ стабилизиране, започват да се генерират сериозни вътрешни дефицити (около 20% спрямо разходите). Пенсионните системи на Стара Европа достигат зрелост след 50-те години на XX век. Осигурителното покритие е високо, но и всички представители на възрастовите кохорти, достигнали пенсионна възраст, имат право на пенсии. Коефициентите на възрастова и системна зависимост продължават да спадат (по-малко от 6 работещи издържат 1 пенсионер). Вноските са около 20% върху дохода, а разходите за пенсии съставляват над 8% от БВП. Повечето системи поддържат голям дефицит, но не увеличават осигурителните вноски, за да не ограничат търсенето на работна сила или да намалят конкурентоспособността на националната икономика.

В началото на третия етап съществуват схеми за ранно пенсиониране, но започват да се прилагат по-стриктни условия за достъп и по-пестеливи механизми за индексация на пенсиите, в резултат от огромния дефицит. Именно на този етап нарастват желанието и натискът за дълбоки структурни промени в системата. Пенсионните системи на европейските страни се намират на третия етап в края на 80-те години на XX век. От средата на 90-те години на XX век в почти всички страни се слага началото на реформи, които да гарантират адекватно ниво на пенсионни плащания и финансова стабилност на системите. Българската пенсионна система, паралелно с пенсионните системи на развитите страни, също се намира на етап на зрялост от средата на 60-те години на XX век. Тя е с ясни симптоми на навлизане в криза, но реформи се предприемат едва в края на 90-те години на XX век. Тогава коефициентът на системна зависимост рязко се влошава, не само поради застаряване на населението, а и поради масово емигриране на млади хора от страната.

Посочените три етапа в развитието на осигурителните системи от разходопокривен тип с изброените им характеристики са валидни за затворени национални граници. На практика, в съвременния свят се наблюдават мощни миграционни процеси, които променят структурата на населението в развитите и

развиващите се страни. По правило, миграционните потоци са насочени от страните, които въобще нямат осигурителна система, или пък тя е на етап на развитие, към страни със зрели осигурителни системи. Това води до подобряване на коефициентите на зависимост в последните, и в крайна сметка до „подмладяване“ на осигурителните им системи. По-неблагоприятна е картината при движение на работна сила от новоприсъединените страни в ЕС към старите членки на ЕС. Този процес влошава параметрите на вече зрелите осигурителни системи в Централна и Източна Европа и ги изправя пред финансови дефицити. Този процес обаче може да се счита за временен поради затишването на миграционните процеси след пълноправното членство и проявата на нови процеси – самите страни нови членки на ЕС започват да приемат емигранти от други страни извън общността.

Освен чрез подмладяване на населението в резултат от имиграция, развитите страни са в състояние да противодействат на тенденциите на влошаване на финансовите параметри на разходопокривните системи чрез увеличаване на възможностите за продължаваща заетост и поддържане на добър баланс между активния трудов живот и времето на получаване на пенсия в съотношение 2:1, т.е. около 40 години трудов живот и средно около 20 години получаване на пенсия за старост. В посока към укрепване на финансовата стабилност на разходопокривните системи ще действат и фактори като повишаване на техническата въоръженост и производителността на труда и нарастване на работната заплата.

Поради забавяне на параметричните реформи и намаляване на осигурителните вноски за пенсия на основата на неаргументирани политически решения, публичната пенсионна система на България изпадна в огромни дефицити. В отделни години тези дефицити надвишаваха 50% от разходите за пенсии. Така, след 2010 г. пенсионната система на България премина в **етап на ерозия**. Този етап се характеризира с изключително високи системни коефициенти на зависимост (около 75 пенсионера на 100 осигурени лица), високи разходи за пенсии, като процент от brutния брутен продукт (около 10%), и ниски коефициенти на заместване на дохода (размер на средната пенсия към средната работна заплата около 40%). Проведената поредна пенсионна реформа през 2015 г. донякъде подобрява тези показатели, главно по линия на намаляване на броя на пенсионерите и намаляване на коефициентите на заместване на дохода (вкл. поради неаргументирана редукция с около 25% на пенсията от ДОО заради участие в универсален пенсионен фонд). Ефектът от тези реформи обаче ще достигне вероятно границата на изчерпване към 2035 г. и публичната пенсионна система би се оказала трайно **на етап на катастрофа**.

Заключение

Анализът на развитието на публичната солидарна пенсионна система в България **води до един генерален извод** – тази система е от типа „Бисмарк“, и по своя характер тя е предназначена да защитава преди всичко хората на труда. Трансферните плащания от пенсионната система (всички видове лични и наследствени трудови пенсии) се основават на минали и настоящи трудови

доходи и продължителност на участие с осигурителни вноски, формиращо осигурителния стаж. От позицията на индивидуалната актюерска оценка, тази система е справедлива за отделните индивиди, особено за тези, които имат дълга и богата осигурителна история и натрупани права. За реализиране на тези права обаче е необходимо да се поддържа положителен актюерски баланс, което е невъзможно при застаряващо население, отрицателно емиграционно салдо и ниски осигурителни вноски. При отсъствие на тези предпоставки, българската солидарна пенсионна система натрупва огромни неизпълними задължения, които текущо се покриват чрез субсидии от държавния бюджет и с компромиса ниски коефициенти на заместване на дохода. Извън посочения проблем, на сегашния етап социалната закрила на възрастните хора в България, базирана основно на труда и професионалната солидарност, съдържа и голяма доза социална регресивност, от гледна точка на националните цели за социална кохезия на европейско ниво и за хармоничното развитие на регионите.

На европейско ниво, големите различия в заплащането на труда между България и средните равнища на държавите от ЕС по дефиниция правят нашите пенсионери много по-бедни. Върху тези общи предпоставки се наслагват и националните особености на пенсионната формула и по-пестеливото индексирание на пенсиите, което води до разтваряне на ножицата между новоотпуснатите пенсии и старите пенсии. Този проблем може да се реши чрез периодично преизчисляване на пенсиите с нов, по-съвременен среден осигурителен доход. Такова преизчисляване досега е извършено 2 пъти – в началото на 2000 г. и през април 2009 г. Едно ново преизчисляване със среден осигурителен доход дори от 2016 г., по изчисления на НОИ, увеличава годишния разход за пенсии с около 1.7 млрд. лв.

При пенсионна система, базирана на трудовото участие, индивидите (респ. регионите) с по-високи доходи от труд получават по-високи трансфери, а това води до нарастване на неравенството и регионалните различия в жизнения стандарт на населението. Този „недостатък“ на основните и най-големи по размер социални трансфери, базирани на труда и трудовите доходи, може да бъде коригиран единствено по линия на нарастваща икономическа активност в депресивните райони, генериране на високопродуктивни работни места, и технологично обновление на предприятията. Същевременно трябва да се повишават и своевременно да се актуализират и неконтрибутивните плащания – семейни помощи за деца, месечни и периодични социални помощи, основани на подоходен и имуществен тест. Само така хората, които действително по различни причини са извън осигурителната система изцяло или за по-дълги периоди от време, могат да бъдат защитени от бедност.

Опитите на политиките да решат проблема с този „регресивен“ характер на публичната пенсионна система чрез увеличаване на минималната пенсия и налагане на „таван“ върху високите пенсии е в противоречие с принципа на еквивалентност на пенсионните плащания и води до срив в доверието върху публичната пенсионна система.

Вместо пълзящото (подмолно) ерозиране и обезличаване на пенсионната система от страна на политиците, като краен вариант **може да се предложи един добре премерен преход към смесен (хибриден) тип пенсионна система.**⁵⁷ При този вариант, пенсиите пак се отпускат на основата на възраст и придобит стаж, но се състоят от два компонента – **държавна пенсия**, равна на линията на бедност (или на обективно определен и постоянно осъвременяван гарантиран минимален доход), и **осигурителна пенсия**, отчитаща осигурителния принос на всеки, който е плащал осигурителни вноски минимум 15 години. Тази променлива част може да се изчислява пак по сегашната пенсионна формула, но с по-нисък коефициент на тежест на 1 година осигурителен стаж (например 0.5 или 0.6). Държавната пенсия трябва да се финансира от републиканския бюджет, а променливата част – от фонд „Пенсии“ на ДОО. В макроикономически план, това ще доведе до намаляване на фискалния натиск върху бюджета и ще премахне проблема с нарастващите дефицити в общественото осигуряване. В социален план, въвеждането на държавна пенсия ще намали риска от бедност сред възрастното население и ще реши проблема с припокриване на различни социални помощи с пенсионните плащания за определени групи от населението.

Един справедлив преход изисква този хибриден модел да се установи само за новите пенсии от 2025 или 2030 г., а отпуснатите до тази дата пенсии да продължат да се изплащат по досегашния модел. Възможни са и варианти на по-плавен преход с постепенно намаляване на коефициента на тежест на 1 година осигурителен стаж, съчетано с нарастване на пенсиите от втория капиталов пенсионен стълб. При дълбока и продължителна световна финансово-икономическа криза обаче, такава реформа в първия солидарен пенсионен стълб може да се реализира много по-скоро и при много по-несправедлив вариант.

⁵⁷ Такива варианти бяха обсъждани в Работната група по пенсионната реформа в България в края на 90-те години на XX век. В теоретичен план, хибридните пенсионни модели, които все по-често се прилагат, използват предимствата на моделите „Бисмарк“ и „Бевъридж“.

2. Развитие и проблеми на капиталопокривните пенсионни фондове

2.1. Форми на развитие и пазарна концентрация на капиталовото пенсионно осигуряване

Капиталовото пенсионно осигуряване в България се осъществява в **следните две форми**:

- Допълнително **задължително** пенсионно осигуряване в два вида пенсионни фондове – универсални пенсионни фондове (УПФ) и професионални пенсионни фондове (ППФ), които формират втория стълб на пенсионната система.
- Допълнително **доброволно** пенсионно осигуряване във фондове за доброволно пенсионно осигуряване (ДПФ) и фондове за доброволно пенсионно осигуряване по професионални пенсионни схеми (ДПФПС), които формират третия стълб на пенсионната система.

Самото определение на капиталовите пенсионни фондове (задължителни и доброволни) като **допълнителни** показва допълващата роля на втория и третия стълб на пенсионната система към първия стълб на общественото осигуряване, който има водеща роля.

Организационната структура на българския пенсионен модел и мястото на капиталовото пенсионно осигуряване в него е представена на Фигура 46.

Фигура 46. Българският пенсионен модел



От фигурата се вижда, че 1 пенсионно осигурително дружество (ПОД) може да управлява на практика 4 пенсионни фонда, които са самостоятелни юридически лица (2 задължителни и 2 доброволни пенсионни фонда). Доброволният пенсионен фонд по професионални пенсионни схеми на практика се състои от множество професионални схеми, чието управление учредителите (работодатели

и работници или самонаети) възлагат на пенсионноосигурителното дружество. Юридическото разделяне на ПОД от пенсионните фондове гарантира сигурността на средствата на осигурените лица в случай на несъстоятелност на дружеството.

С промени в КСО, от 2015 г. осигурените лица имат право на доброволен избор дали да се осигуряват в УПФ, или да прехвърлят средствата от индивидуалната си партида в Държавния фонд за финансова устойчивост на държавната пенсионна система (с възможност за обратно връщане), или до 5 години преди пенсиониране във фонд „Пенсии“ на ДОО. Същата възможност се предоставя и на осигурените в ППФ, но без възможност за обратно връщане. Така, на практика капиталовата част на пенсионната система в България **се трансформира в доброволен капиталов стълб** с 2 типа пенсионни фондове – пенсионни фондове с фиксирани и законово установени осигурителни вноски и пенсионни фондове с променливи (свободно договаряни) осигурителни вноски. Затова на Фигура 46 вторият пенсионен стълб е отбелязан като *задължително/доброволно пенсионно осигуряване*, което буди недоумение у почти всички изследователи на пенсионните системи, както и в някои международни организации.

Пенсионното проникване⁵⁸ в България през 2019 г. е 13.15%, в т.ч. 12.15% на фондовете на задължителното допълнително пенсионно осигуряване и 1% на доброволното пенсионно осигуряване. Натрупаните капиталови активи на пенсионните фондове играят не само социална, а и важна икономическа роля. Голяма част от осигурителните вноски се инвестира в българската икономика чрез закупуване на корпоративни акции и облигации, ипотечни бонове, и др. освен това, пенсионните фондове подпомагат държавата в нейната политика при емитиране на държавен дълг, в т.ч. при дългово финансиране на големи инвестиционни проекти. Тяхното участие на капиталовия пазар като големи силно регулирани институционални инвеститори прави този пазар по-сигурен.

Развитието на допълнителното пенсионно осигуряване се характеризира с постепенна **консолидация на пазара на пенсионни услуги**, изразяваща се в сливания и вливания на ПОД и промяна на акционерите. В резултат от тези процеси, ПОД притежават различни пазарни дялове от броя на осигурените лица и размера на нетните активи в управляваните от тях фондове (Таблица 14).

При тази диференциация естествено възниква въпросът в какви условия функционират ПОД в България – справедлива конкуренция или монополна среда? Изчислените индекси по формулата на *Херфиндал-Хиршман* към края на 2010 г. са 2013.5 за концентрацията на осигурените лица и 2133.2 за концентрацията на нетните активи, или осигурителният пазар е бил силно концентриран. Към края на 2019 г. тези индекси са 1682.8 и 1730.5, което означава, че **осигурителният пазар все още е много близо до състоянието на пазарна концентрация и монопол**. Най-силна пазарна концентрация е налице при управлението на ДПФ, където индексите на *Херфиндал-Хиршман* са съответно 2176.3 за осигурените лица и 2698 за управляваните нетни пенсионни активи. При този вид фондове,

⁵⁸ Пенсионното проникване (pension penetration) е съотношение между натрупаните пенсионни активи и размера на brutния вътрешен продукт за дадена година.

ПОД „Алианц“ държи в портфейла си 45.9% от всички нетни активи и 33.6% от всички доброволно осигурени лица. Високата пазарна концентрация на осигурени лица и нетни активи рефлектира и върху цената на осигурителните услуги – отчисленията от осигурителните вноски и таксите за управление на пенсионните портфейли в почти всички ПОД са равни или много близо до максималните размери, определени в Кодекса за социално осигуряване.

Таблица 14. Разпределение на осигурените лица и нетните пенсионни активи по ПОД (2019 г.)

Пенсионноосигурително дружество	ДПФ		УПФ		ППФ	
	% нетни активи	% осигурени лица	% нетни активи	% осигурени лица	% нетни активи	% осигурени лица
ПОД Доверие	13.26	23.1	25.72	26.71	23.03	23.15
ПОД Съгласие	7.63	8.08	10.99	10.77	16.61	14.45
ПОД ДСК Родина	10.45	18.12	17	15.53	15.75	13.97
ПОД Алианц	45.9	33.56	21.25	20.54	17.7	15.61
ПОД Ен Ен	13.6	6.57	10.77	8.9	7.37	7.8
ПОД ЦКБ Сила	7.87	8.74	9.35	8.68	10.88	11.06
ПОД Бъдеще	0.23	0.62	2.54	5.44	2.37	5.25
ПОД Топлина	0.97	1.7	1.26	2.21	4.5	6.2
ПОД ПОИ	0.08	0.07	1.15	2.03	1.77	3.07
Индекс Херфиндал-Хиршман	2698	2176.3	1735.6	1685.6	1569.3	1442.1

Източник: Комисия за финансов надзор и изчисления на автора.

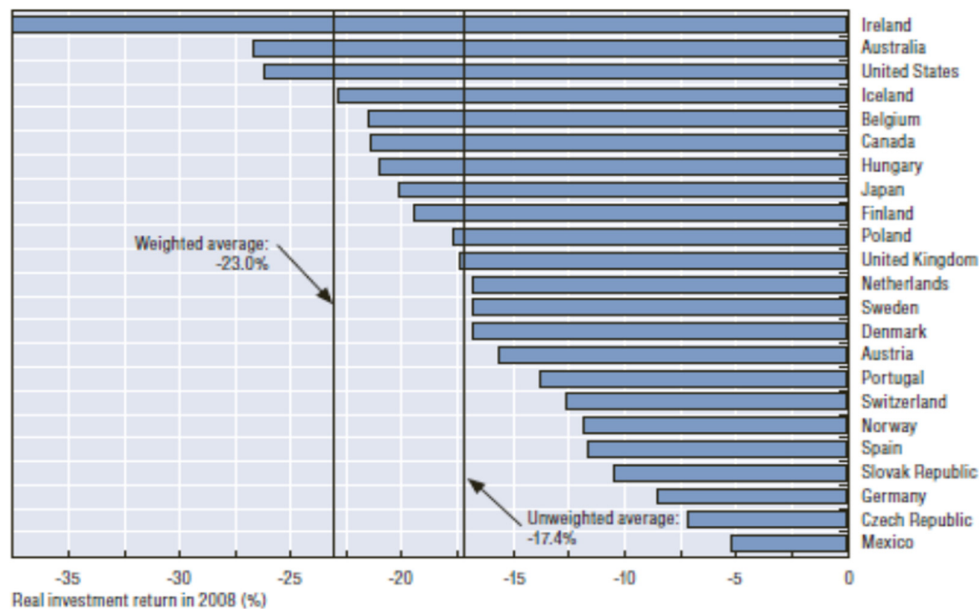
Кризата от 2008 г. доведе до обезценка на активите в портфейлите на капиталовите пенсионни фондове средно 22.8%, и това, съчетано с високата инфлация, обезцени реално стойността на 1 пенсионен дял почти с 1/3. Тази обезценка веднага беше последвана от ново реално нарастване на нетните активи в следващите 2 години. Този факт, както и сравнително по-ниските нива на обезценка на пенсионните активи в България спрямо много други страни (Фигура 47), доведе до запазване на положителното отношение към капиталовото пенсионно осигуряване и избягване на сътресения в ПОД като небанкови финансови институции.

Вижда се, че глобалната финансово-икономическа криза е довела до отрицателна нетна доходност във всички страни с капиталови пенсионни системи, като в страните с по-либерален режим на инвестиране (Ирландия, Австралия, САЩ, Исландия и др.) ерозията на пенсионните спестявания е много висока и периодът на възстановяване на загубите за осигурените лица ще бъде дълъг. Някои от схемите с предварително дефинирани плащания изпаднаха в ликвидна криза.

Пораженията на последната финансово-икономическа криза върху капиталовите пенсионни схеми дадоха началото на нова политика за тяхното регулиране, насочена към нарастване на държавната намеса и търсене на по-големи гаранции за осигурените лица. Повечето държави ограничиха пенсионните схеми с предварително дефинирани пенсии и насърчиха схемите с дефинирани вноски, при които инвестиционният риск на фазата на натрупване се поема от осигуреното лице. На ниво ЕС, също бяха приети нови директиви, отнасящи се до регулиране на допълнителното пенсионно осигуряване. Всички те бяха

транспонирани в българското законодателство. Осъществи се и по-тясна координация на регулаторните органи във всички държави под егидата на новия Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA).

Фигура 47. Въздействие на кризата върху реалната доходност на пенсионните фондове през 2008 г.



Източник: Pensions at Glance 2009, OECD.

Това обаче не означава, че пенсионните фондове са застраховани срещу нови трусове на капиталовия пазар или при циклични икономически кризи. **Сегашната криза в икономиката, породена от коронавирус пандемията, вече се отразява негативно на основни параметри на капиталовите пенсионни фондове в България.** Например, по данни на Комисията за финансов надзор, през март 2020 г. нетните активи на универсалните и професионалните пенсионни фондове са намалели средно с 4.5% спрямо стойността им през януари 2020 г., което означава наличие на отрицателна доходност и по-ниски нива на стойността на 1 пенсионен дял през март. Намалението на нетните активи при доброволните пенсионни фондове през март 2020 г. е с 8.9% спрямо януари 2020 г., което се дължи и на по-интензивното теглене на суми от осигурените лица, особено след въвеждане на извънредното положение. Например, през първото тримесечие на 2020 г. доброволните пенсионни фондове са изплатили суми в размер на 41.3 млн. лв., а брунтите постъпления от осигурителни вноски са 31.7 млн. лв. В резултат от тези процеси, приходите от такси в ПОД от доброволните пенсионни фондове през първото тримесечие на 2020 г. са 0.8 млн. лв., при 4.2 млн. лв. през първото тримесечие на 2019 г.

След известно успокояване на капиталовите пазари, доходността за всички видове пенсионни фондове за второто тримесечие на 2020 г. отново е положителна. Нивата на среднопретеглената доходност за изминалите 3 месеца (01.04.-30.06.2020 г.) са положителни вследствие на нарастващите оценки на финансови инструменти на международните капиталови пазари. След резките спадове през март, в резултат от пандемичната криза и ефектите върху световната икономика и пазарите, показателите и цените на капиталовите инструменти и борсовите индекси се възстановиха съществено, което подобри представянето на фондовете за този период, и средната доходност на годишна база е УПФ – +3.09%, ППФ – +2.50%, ДПФ – +3.44%.⁵⁹

Все пак, не може категорично да се твърди, че кризата е отминала, защото при нова вълна на пандемията COVID-19 и разширяване на мащабите на икономическата криза, негативните процеси могат да се задълбочат и за трите вида капиталови пенсионни фондове, в резултат от намаляващата заетост, неблагоприятната ситуация на капиталовите пазари и нарастващото недоверие. Това ще се отрази негативно и върху финансовите резултати на ПОД.

През 2016 г. ПОД и управляваните от тях пенсионни фондове бяха подложени на стрес тестове, макар през 2015 г. специална парламентарна комисия да отчете, че в тази сфера няма проблеми. Прегледът се осъществи от авторитетни независими външни експерти под наблюдението на Управляващ комитет, включващ представители на Комисия за финансов надзор (член на Управляващия комитет), Министерство на финансите (Наблюдател), Българска народна банка (Наблюдател), Европейска комисия (Наблюдател), и Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA).

Периодът преди и по време на провеждането на тестовете беше използван от противниците на задължителното допълнително пенсионно осигуряване от капиталов тип за атака срещу целия пазар. Неаргументираните критики и враждебното говорене срещу дейността на ПОД, от страна най-вече на представители на правителството на най-високо ниво и от синдикатите, постоянно провокираше недоверие и тревога в част от осигурените лица.

Обобщеният доклад на одиторите категорично потвърди, че пенсионният пазар и пенсионните фондове в България са стабилни, активите са в наличност, съхранени и отразени от банките попечители. Не бяха констатирани и инвестиции в свързани лица, разбирани в контекста на действащата тогава дефиниция за свързаност. Препоръчаната обезценка на инвестиции в недвижими имоти и корпоративни облигации беше в размер на около 33 млн. лв., или 0.3% от активите на пенсионните фондове. Тази обезценка е измерима със среднодневното движение на доходността на пазара.

Въпреки че ПОД успешно издържаха стрес тестовете, негативното отношение към тях, и особено към фондовете от втория пенсионен стълб, продължи да

⁵⁹ Българска асоциация на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване, <http://www.bta.bg/bg/c/BO/id/2242022>.

се поддържа от правителството и синдикатите. Приетото от Народното събрание увеличение на осигурителната вноска за УПФ с 2 пр.п. от 01.01.2017 г. впоследствие беше заличено и последвано от нарастване на вноската за фонд „Пенсии“ на ДОО. Разработените законопроекта **за уреждане на фазата на плащане от УПФ**, за въвеждане на **мултифондове** и други инициативи за усъвършенстване на пенсионното законодателство в областта на капиталите фондове, се блокират от правителството и не стигат до Народното събрание. **Цялата тази политика е в пълно противоречие с духа на Бялата книга на ЕК „Програма за адекватни, устойчиви и сигурни пенсии“**, където се насърчава развитието на всички форми на допълнително пенсионно осигуряване като възможност за поддържане на високи коефициенти на заместване на дохода от труд при пенсиониране.

Като положителен момент в законодателството през този период може да се посочи дефинирането на понятията за свързани лица и свързани лица в група. С тези по-точни и разширени дефиниции в много голяма степен се ограничава инвестирането на пенсионните активи в свързани лица и се предотвратява възможността за поява на конфликт на интереси. Повишиха се и изискванията към лицата в управителните органи на ПОД, като образование, компетентности и др.

Със специална наредба на КФН от 2018 г. се доразвиха изискванията към информационните и рекламните материали на ПОД – наред с оповестяване на постигнатата доходност от управлението на активите на съответния пенсионен фонд, да се използват и измерители за равнището на поетия инвестиционния риск. Въведено е и изискване оповестяването на инвестиционни резултати на пенсионни фондове да се придружава задължително с уточнението, че не се гарантира положителна доходност и стойността на пенсионните дялове може да се променя. В наредбата се регламентира парично-претегленият метод за изчисляване на реалната доходност по индивидуалните партии на осигурените лица.

Като положителни моменти от този период могат да се посочат и съгласуваните законови промени, довели до намаляване на максималните размери на таксите и удръжките, които ПОД събират за администриране на съответния фонд и за управление на неговите активи (Таблица 15). Целта на намалението на максималните размери на таксите и удръжките, събирани от ПОД, е да се капитализира колкото е възможно по-голяма част от осигурителната вноска и така капиталовите пенсионни фондове да станат още по-конкурентоспособен начин на натрупване на спестявания за бъдеща социална сигурност.

Таблица 15. Видове и максимални размери на таксите и удръжките в полза на ПОД

Вид	Допълнително задължително пенсионно осигуряване	Допълнително доброволно пенсионно осигуряване
Такса при постъпване във фонда на всяка осигурителна вноска	2018 г. – до 4% от осигурителната вноска; 2019 г. и следващи години – до 3.75% от осигурителната вноска	до 7% от осигурителната вноска
Инвестиционна такса, изчислена върху стойността на нетните активи на фонда в зависимост от периода, през който те са били управлявани	2018 г. – до 0.8% от нетните активи на фонда; 2019 г. и следващи години – до 0.75% от нетните активи на фонда	до 10% от дохода, реализиран от инвестирането на средствата
Встъпителна такса за откриване на индивидуална партия	няма	до 10 лв.
Такса при прехвърляне на средства от индивидуалната партия в пенсионни схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	ПОД има право да въведе допълнителна такса	ПОД има право да въведе допълнителна такса
Удръжка при изплащане/изтегляне на суми от индивидуалната партия	няма удръжка при изплащане на суми на наследниците на починало осигурено лице	ПОД има право да въведе удръжка за изтегляне преди настъпване на осигурителен случай

Източник: Кодекс за социално осигуряване.

2.2. Развитие и проблеми на универсалните пенсионни фондове

Основните цели на разделянето на задължителното пенсионно осигуряване на публично пенсионно осигуряване в НОИ, където се прилага разходопокривния принцип на финансиране на пенсиите, и на допълнително пенсионно осигуряване в универсален капиталов фонд с индивидуални пенсионни партии, са:

- да се гарантират пенсиите на бъдещите поколения при намаляващо и застаряващо население в България;
- да се повиши адекватността на пенсионния доход, като към 40% коефициент на заместване на дохода от разходопокривната пенсионна система се добавят и 10-15% от втория стълб на пенсионната система;
- част от нарастващия вътрешен дълг на публичната пенсионна система да се трансформира във външен дълг.

Освен като защита за сегашното работещо поколение срещу риска от намаляващ брой заети в бъдеще, универсалните фондове имат и други предимства. Средствата в индивидуалните партии са лични и се наследяват. Наличието на индивидуални партии би трябвало да стимулира хората да се осигуряват върху действителните си доходи, което пък води и до по-високи приходи в НОИ.

В развитието на универсалните пенсионни фондове в България ясно се очертават два периода – 2002-2010 г. и от 2011 г. досега.

Първият период започва с първоначален избор на фонд от всички родени след 31.12.1959 г. и съдържа постепенно нарастване на броя на осигурените лица, поетапно увеличаване на осигурителната вноса от 2 на 5%, нарастване на нетните активи, и подобряване на организацията в управлението. Поради ниския размер на осигурителните вноски за УПФ, средният размер на натрупаните средства в 1 пенсионна партида е повече от скромна – 955 лв. в края на 2010 г. Причината за този скромна размер е и присъединяването на нови възрастови кохорти с нулеви натрупвания, или наличието на осигурени лица с малък брой осигурителни вноски.

Немодифицираната претеглена доходност от управлението на УПФ от началото на този период до икономическата криза 2008 г. е сравнително висока и положителна, т.е. превишава индекса на потребителските цени и реалния темп на нарастване на БВП (Таблица 16).

Таблица 16. Развитие на универсалните пенсионни фондове (2003-2010 г.)

Показатели	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Реален темп на нарастване на БВП (%)	5	6.6	6.2	6.3	6.2	5.6	-4.2	0.1
Немодифицирана претеглена доходност (%)	10.59	11.74	7.59	7.35	15.38	-20.15	7.91	4.99
Индекс на потребителските цени (%)	2.3	6.1	5	7.3	8.4	12.3	2.8	2.4
Реална доходност (%)	8.29	5.64	2.59	0.05	6.98	-32.45	5.11	2.59
Осигурени лица (хил.)	1613.9	2004.8	2239.5	2442	2640.6	2814	2934.9	3045.7
Нетни активи (млн. лв.)	114	261.1	440.8	707.9	1228.4	1449.7	2178.6	2908.1

Източник: НСИ и Комисия за финансов надзор.

Въпреки дълбоката финансово-икономическа криза, общият резултат от дейността на УПФ през периода 2002-2010 г. е положителен. Размерът на нетните активи в края на 2010 г. превишава brutните постъпления от осигурителни вноски със 140 млн. лв. Еднократно изплатените суми на хора с увреждания и на наследници на починали осигурени лица са над 5 млн. лв.

Вторият период от развитието на УПФ се характеризира с постоянно нарастване на осигурените лица и на натрупаните нетни активи във фондовете (Таблица 17). Постигнатата реална немодифицирана претеглена доходност от управлението на пенсионните активи е положителна, с изключение на 2011 и 2018 г. Нетният резултат от дейността на УПФ за периода 2011-2019 г. е положителен – brutните постъпления от осигурителни вноски са 9047.7 млн. лв., а размерът на натрупаните нетни активи е 13212 млн. лв. Към положителната разлика от 4164.3 млн. лв., която е резултат от капитализацията, трябва да се добавят и изплатените суми на осигурени лица или на наследници в размер на 106.5 млн. лв. Допълнително трябва да се вземат предвид и трансферираните средства към фонд „Пенсии“ на ДОО (около 160 млн. лв.) и към Фонда за финансова устойчивост на държавната пенсионна система (от индивидуалните партиди на около 14 000 лица, избрали да се осигуряват само в първия пенсионен стълб от средата на 2015 г. до началото на 2020 г.). Средният размер на натрупаните

средства на 1 осигурено лице в края на 2019 г. е 3472 лв. Трябва да се уточни, че индивидуалният размер на натрупаните средства по партидите на осигурените лица варира в широки граници и зависи от много фактори, като продължителност на осигурителния период; осигурителна вноска и осигурителен доход; редовно постъпване на вноските във фонда; удържани такси; постигната доходност, и др. обстоятелства. Т.е. в това средно число влизат както лицата само с 1 осигурителна вноска, така и тези с вноски през целия период 2002-2019 г. Така, средният размер на натрупаната сума в индивидуалната партида на лица до 19 години например е 141 лв., а в индивидуалната партида на лица във възрастовата група 50-54 години – 4457 лв.

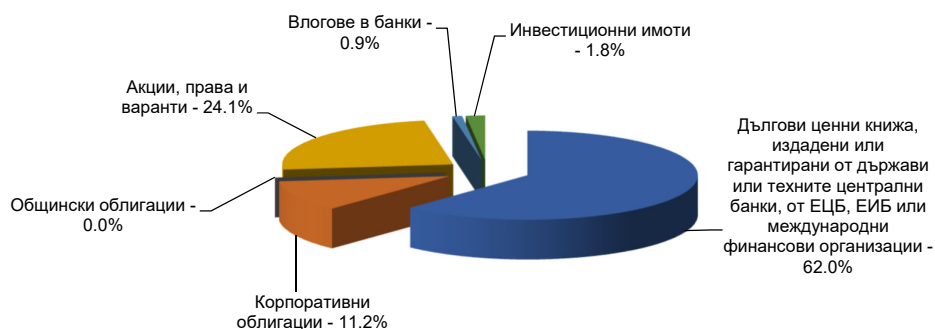
Таблица 17. Развитие на универсалните пенсионни фондове (2011-2019 г.)

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Реален темп на нарастване на БВП (%)	102.4	100.4	100.3	101.9	104	103.8	103.5	103.1	103.4
Немодифицирана претеглена доходност (%)	-0.41	7.47	4.73	6.14	1.47	4.1	6.34	-4.18	6.43
Индекс на потребителските цени (%)	4.2	3	0.9	-1.4	-0.1	-0.8	2.1	2.8	3.1
Реална доходност (%)	-4.61	4.47	3.83	7.54	1.57	4.9	4.24	-6.98	3.33
Осигурени лица (хил.)	3144.8	3239.4	3330	3421.7	3504.3	3576	3667.9	3731.1	3805.5
Нетни активи (млн. лв.)	3532.9	4487.1	5667.4	6638	7658	8900	10536	11193	13212

Източник: НСИ и Комисия за финансов надзор; Данните за 2019 г. са предварителни.

В резултат от промени в законодателството, регламентиращи инвестиционните органичния в управлението на УПФ, се променят и портфейлите от инвестиционни инструменти на тези фондове. Общата насока е към диверсификация на инвестициите и нарастване на дела на придобиваните чуждестранни ценни книжа от държави на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ (Фигура 48).

Фигура 48. Инвестиционен портфейл на УПФ към 31.12.2019 г.



Източник: Комисия за финансов надзор.

В развитието на УПФ съществуват два все още нерешени проблема. Първият проблем се отнася до законовото уреждане на видовете пенсионни продукти, които ще се предоставят на осигурените лица на основата на натрупаната сума в индивидуалната партида. Уреждане на фазата на изплащане от втория пенсионен стълб у нас все още не е намерило адекватно законово решение. Това обаче трябва да се осъществи възможно най-скоро, защото, съгласно действащото законодателство, първите пенсионери от УПФ се очакват в края на 2021 г., когато част от родените през 1960 г. жени ще навършат определената от КСО пенсионна възраст за първия стълб. Първите многобройни групи пенсионери от УПФ се очакват след 2024 г., когато и родените през 1960 г. мъже ще навършат законоустановената пенсионна възраст. Многократните опити за законово уреждане на този проблем досега са неуспешни. Последният проект, подготвен от работна група към Министъра на труда и социалната политика⁶⁰ и представен официално на кръгла маса през ноември 2019 г., предлага достатъчно добър избор от следните пенсионни продукти:

- **Пожизнена пенсия** – регулярно изплащане на фиксирани суми, платими месечно или на друг период (тримесечно, шестмесечно и др.), определен в пенсионния договор, до смъртта на лицето. В рамките на този вид продукт се предлага още пожизнена пенсия с гаранции за наследниците на пенсионера (гарантиран срок на изплащане).
- **Програмирано плащане** – осигуреното лице придобива право на избор между пожизнена пенсия и схема с програмирано плащане, ако гарантираният месечен размер на пожизнената пенсия е по-малък от 20% от минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст.
- **Комбиниран вариант на пенсионно плащане** – програмирано теглене с определен период на изплащане, което след това преминава в пожизнена пенсия.

Законопроектът обаче все още не е одобрен от правителството и не е представен в Народното събрание, и така този проблем все още остава нерешен.

Вторият проблем в областта на УПФ е свързан с размера на редукцията на индивидуалната пенсия от ДОО заради участие на осигуреното лице във втория стълб на пенсионното осигуряване. Или въпросът е колко по-ниски трябва да бъдат пенсиите от ДОО на родените след 31.12.1959 г., заради това, че част от тяхната осигурителна вноска за пенсия се насочва към индивидуалната им партида в УПФ и те имат по-малко участие в приходите на фонд „Пенсии“ на ДОО.

Първоначалната идея пенсията от НОИ на родените след 31.12.1959 г. да бъде намалена със съотношението между вноската в УПФ и необходимата вноска за фонд „Пенсии“ (тогава 32%) умишлено се изкривява. В сега действащото и прилагано законодателство, приносът на осигурените в УПФ се свежда само до

⁶⁰ Авторът на тази част от доклада също беше член на работната група, като представител на академичната общност.

12.8% осигурителна вноска, без да се отчита, че всъщност плащането на около 50% от разходите за пенсии идва от същите тези хора чрез данъчната система. За да бъде балансирано плащането на пенсиите, размерът на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ трябва да е около 36-37%. След като дефицитът се покрива с приходите от данъци в държавния бюджет, трябва да се оцени и този техен принос. **Тогава пенсиите от ДОО на родените след 1959 г. трябва да се намаляват със съотношение 5:36 или 5:37, т.е. с около 13%, а не с около 25-28%. Освен това, редуцирането на пенсиите от ДОО трябва да бъде преходна, а не постоянна мярка.** То трябва да отпадне щом се пенсионираат всички, които са родени преди 31.12.1959 г. Тогава повтаряната теза от правителствени представители, синдикални лидери и недобре ориентирани хора, че „две пенсии са по-малко от една“ ще бъде несъстоятелна и вторият стълб ще може да изпълнява своите функции да води до нарастване на коефициента на заместване на дохода първоначално с около 5-7%, а при пълно 40-годишно участие в УПФ – средно с около 15%.

2.3. Развитие и проблеми на професионалните пенсионни фондове

Основното решение на проблема с ранното пенсиониране в България се изрази в създаването на професионални пенсионни фондове (ППФ) от капиталов тип, които да поемат финансирането на ранните пенсии (максимум до 8 години за първа категория труд и 3 години за втора категория труд) след 2010 г. За целта работодателите започнаха да правят осигурителни вноски в ППФ в размер на 12% за първа категория труд и 7% за втора категория труд. В основата на това решение стояха следните цели:

- Да се намали фискалният натиск върху фонд „Пенсии“ на ДОО по линия на ранното пенсиониране, като то се организира на капиталов принцип и е изцяло за сметка на работодателя.
- Да се засили личният интерес на работниците от първа и втора категория труд да се осигуряват върху действителните си трудови възнаграждения и да упражняват контрол върху работодателите по плащането на осигурителните вноски.
- Да се създаде гъвкав режим на ранно пенсиониране със средствата от личната партида – отложеното пенсиониране води до по-висока пенсия, до еднократно получаване на натрупаната сума, или до прехвърлянето ѝ в УПФ.

Развитието на ППФ също може условно да се раздели на два периода – до 2010 г. и след 2010 г. Основните параметри в развитието на ППФ са показани в Таблица 18.

**Таблица 18. Развитие на професионалните пенсионни фондове
(2003-2010 г.)**

Показатели	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Реален темп на нарастване на БВП (%)	5	6.6	6.2	6.3	6.2	5.6	-4.2	0.1
Немодифицирана претеглена доходност (%)	11.01	11.43	8.33	8.45	15.57	-23.13	7.85	5.16
Индекс на потребителските цени (%)	2.3	6.1	5	7.3	8.4	12.3	2.8	2.4
Реална доходност (%)	8.71	5.33	3.33	1.15	7.17	-35.43	5.05	2.76
Осигурени лица (хил.)	165	176	182.5	192.8	207.3	221.3	226.9	234.2
Нетни активи (млн. лв.)	143.8	200.8	253.3	314.3	411.4	367.2	449.4	517.4

Данните за осигурените лица и натрупаните активи през 2003 г. включват с натрупване данните за периода 2000-2002 г.

Източник: НОИ и Комисия за финансов надзор. Източник: НОИ и Комисия за финансов надзор.

Развитието на ППФ през първия етап включва първоначалния избор на фонд от лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, и служебно разпределяне на лицата, ненаправили индивидуален избор в тримесечния период от началото на осигуряването. И тук, по подобие на УПФ, немодифицираната претеглена номинална доходност, както и реалната доходност, са положителни през целия период, с изключение на 2008 г. За периода 2000-2010 г., brutните постъпления от осигурителни вноски са 580.9 млн. лв., а размерът на нетните активи в края на 2010 г. е 517.4 млн. лв. На практика, нетният резултат от дейността на ППФ за периода до 2010 г. обаче също е положителен, защото от тези фондове периодично са трансферирани към бюджета на фонд „Пенсии“ на ДОО натрупаните суми в индивидуалните партии на лицата с ранни пенсии от НОИ. Освен това, са изплатени и около 30 млн. лв. на осигурени в този фонд лица, или на наследници на починали лица.

Средният размер на натрупаните средства на 1 осигурено лица в края на 2019 г. е 4049 лв. Трябва да се уточни, че индивидуалният размер на натрупаните средства по партидите на осигурените лица варира в широки граници и зависи от много фактори, като продължителност на осигурителния период; осигурителна вноска и осигурителен доход; редовно постъпване на вноските във фонда; удържани такси; постигната доходност и дру. обстоятелства. Така, средният размер на натрупаната сума в индивидуалната партида на лица до 19 години например е 352 лв., а средната натрупана сума на лицата във възрастовата група 50-54 години е 5874 лв.

За периода 2011-2019 г. развитието на ППФ е по-бавно в сравнение с това на УПФ поради намаляващия брой работници от първа и втора категория труд.⁶¹ Brutните постъпления от осигурителни вноски са 836.6 млн. лв., а размерът на нетните активи в края на 2019 г. е 1203.3 млн. лв. Нетният резултат от дейността на ППФ за периода 2011-2019 г. е положителен – само в резултат от капитализацията активите са нараснали с 366.7 млн. лв. Към този резултат трябва да се прибавят периодично трансферираните към бюджета на фонд „Пенсии“ на ДОО натрупани суми в индивидуалните партии на лицата с ранни пенсии от НОИ, изплатени

⁶¹ Реално осигурените лица са под 100 000 души, в т.ч. 90 000 души от втора категория труд и 7500 души от първа категория труд.

суми на осигурени лица или на техни наследници (44.6 млн. лв.), както и еднократна сума отнети средства от индивидуалните партии през 2011 г. (108 млн. лв.).⁶² За периода 2011-2019 г., размерът на трансферираната сума към бюджета на ДОО от индивидуалните партии на ранно пенсионираните от НОИ е около 300 млн. лв.

Таблица 19. Резултатите от дейността на ППФ за периода 2011-2019 г.

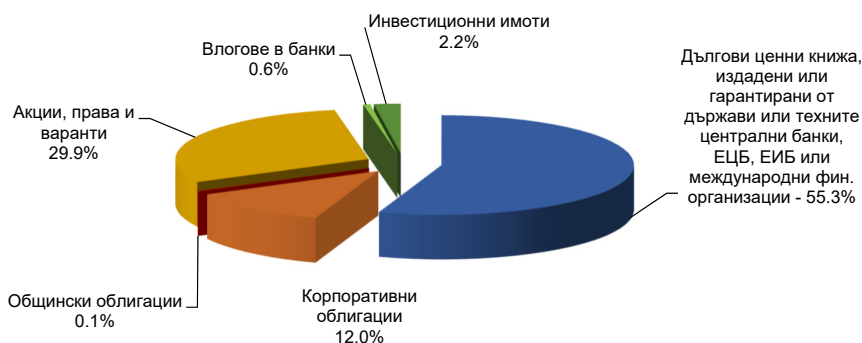
Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Реален темп на нарастване на БВП (%)	102.4	100.4	100.3	101.9	104	103.8	103.5	103.1	103.4
Немодифицирана претеглена доходност (%)	0.5	7.08	5.3	5.89	1.78	4.88	6.51	-3.57	5.5
Индекс на потребителските цени (%)	4.2	3	0.9	-1.4	-0.1	-0.8	2.1	2.8	3.1
Реална доходност (%)	-3.7	4.08	4.4	7.29	1.88	5.68	4.41	-6.37	2.4
Осигурени лица (хил.)	247.3	256.3	262.1	269.5	278.1	287.9	297.3	302.1	308.6
Нетни активи (млн. лв.)	471.1	568.9	659.9	760.1	832.9	935.5	1057.6	1078.2	1203.3

Данните за 2019 г. са предварителни.

Източник: НОИ и Комисия за финансов надзор.

Инвестиционният портфейл на ППФ се променя във времето в зависимост от законовите инвестиционни ограничения и пазарната конюнктура. И тук, както при УПФ, се наблюдава ориентация преди всичко към инвестиции с фиксирана доходност, а в последните години – към намаляване на влоговете в банки. Специфичното е, че се поддържа по-високо ниво на ликвидност, тъй като ППФ извършват повече плащания на осигурени лица и трансферират по-големи суми към НОИ от партидите на лицата, избрали ранно пенсиониране по КСО (Фигура 49).

Фигура 49. Инвестиционен портфейл на ППФ към 31.12.2019 г.



Източник: Комисия за финансов надзор.

⁶² С Решение №7 от 31.05.2011 г. на КС (обн. ДВ, бр.45 от 14.06.2011 г., в сила от 18.06.2011 г.), този трансфер беше обявен за противоконституционен, но реално сумите не бяха възстановени в съответните професионални фондове.

В развитието на ППФ в България също възникват проблеми, породени главно от промени в законодателството. Въведените нови политики бяха компрометирани почти напълно чрез постоянно удължаване на преходния период за щедрите режими на ранно пенсиониране на специфичните групи, работещи при условията на първа категория труд, и чрез ново разрастване на броя на категорияните работници. Възрастта за пенсиониране на работниците от първа и втора категория труд на практика беше замразена на нивото ѝ до 2000 г., с последващо леко увеличение с по 4 месеца през 2012 и 2013 г., и отново замразена през 2014 г. На практика периодът на получаване на ранните пенсии за работещите при условията на първа категория труд от ППФ е 13 години, или с 5 години по-продължителен от първоначално предвижданите 8 години. За втора категория труд по-ранното пенсиониране е 8 години, при първоначално предвидени 5 години. Поради ниската събираемост и забавеното привеждане на осигурителните вноски за ППФ, средствата в индивидуалните партии в края на 2010 г. се оказаха недостатъчни да осигурят добра ранна пенсия за тези удължени периоди.

При така създалата се ситуация, неоснователно за виновни бяха обявени ПОД и към тях бяха отправени безпочвени критики и дори обидни квалификации. Старият режим НОИ да плаща ранните пенсии като преходния период, беше удължен до края на 2014 г. Впоследствие с промени в КСО през 2015 г. ранните пенсии, изплащани от НОИ, бяха затвърдени като постоянна мярка с леко нарастване на пенсионната възраст. Създаде се законова възможност осигурени лица да прехвърлят (без възможност за обратно връщане) набраните суми в индивидуалните им партии в бюджета на НОИ и от там да получават обещаващи високи пенсии. Т.е. и тук възникна проблемът „морален риск“, защото такова решение вземат само осигурени лица с минимални натрупвания в индивидуалните си сметки. Така идеята да се намали фискалният натиск върху бюджета на ДОО по линия на ранните пенсии на практика не само че не се реализира, но публичната осигурителна система беше натоварена с нови, неизпълними обещания. Работниците с дълъг период на участие в ППФ и с високи осигурителни вноски се възползват от правото си на ранна пенсия от тези фондове или да получат еднократно набраната сума в индивидуалната си партия. Например през 2019 г. ППФ са изплатили еднократни суми в общ размер от 2259 хил. лв. на лица, които не са прехвърлили индивидуалните си партии в НОИ.

2.4. Развитие и проблеми на доброволните пенсионни фондове

Важна роля за допълване на пенсионните доходи играе и доброволното пенсионно осигуряване, осъществявано с вноски от работодателя или само с вноски от работниците и самонаетите. Стимул за участие в този трети стълб на пенсионната система са данъчните облекчения за работодателите и работниците. Така 1 осигурено лице и в трите стълба на пенсионната система може да разчита на пенсионен доход в размер до 70% от дохода, получаван по време на трудовия си живот, и по този начин да запази стандарта си на живот след пенсиониране.

Развитието на доброволното пенсионно осигуряване в България стартира през 1994 г., а неговата законова регламентация се осъществи през 1999 г. със Закона за доброволното пенсионно осигуряване. Тук също се очертават два подпериода – до 2010 г. (в края на този период ДПФ преминаха през критична точка) и от 2011 до 2019 г. (период на относително спокойно развитие). Основните параметри в развитието на ДПФ за първия период са показани в Таблица 20.

Таблица 20. Развитие на доброволните пенсионни фондове (2003-2010 г.)

Показатели	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Реален темп на нарастване на БВП (%)	5	6.6	6.2	6.3	6.2	5.6	-4.2	0.1
Немодифицирана претеглена доходност (%)	9.68	11.64	9	6.83	16.55	-24.71	7.6	5.48
Индекс на потребителските цени (%)	2.3	6.1	5	7.3	8.4	12.3	2.8	2.4
Реална доходност (%)	7.38	5.54	4	-0.47	8.15	-37.01	4.8	3.08
Осигурени лица (хил.)	516.1	535.4	549.8	565.8	592.8	604.4	598.3	598
Нетни активи (млн. лв.)	252.7	325.5	418	495.2	678.6	481.7	526.3	558.9

Източник: НОИ и Комисия за финансов надзор.

От Таблица 20 се вижда, че немодифицираната претеглена доходност е положителна през целия период с изключение на 2008 г., когато спадът при оценката на нетните активи е с почти 1/4. Тук спадът е по-висок в сравнение със спада при УПФ и ППФ, главно поради по-либералния режим на регулация на инвестициите. ДПФ по правило са и по-зависими от бизнес цикъла (Векова, 2011).

Заради доброволния характер на осигуряването, по време на кризата настъпи съществен спад в постъпленията от лични вноски. При 108 млн. лв. през 2007 г., личните вноски на осигурените в ДПФ лица спаднаха почти двойно през 2008 г., и до малко над 20 млн. лв. през 2009 г. и следващите години. Съществено намаляха и вноските от работодателите, в резултат от което общите постъпления от осигурителни вноски спаднаха от 154 млн. лв. през 2007 г. на около 60 млн. лв. през следващите години. По време на кризата се наблюдаваше и масово теглене на средства от индивидуалните партии от осигурените лица, не толкова поради потребност от средства за живот, колкото поради страх от фалит на фондовете. Например през 2008 г. ДПФ са изплатили 126 млн. лв., при средно около 45 млн. лв. през предходните години. Развитието на ДПФ през втория период е показано в Таблица 21.

Таблица 21. Развитие на доброволните пенсионни фондове (2011-2019 г.)

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Реален темп на нарастване на БВП (%)	102.4	100.4	100.3	101.9	104	103.8	103.5	103.1	103.4
Немодифицирана претеглена доходност (%)	-0.33	8.05	6.35	6.64	1.68	5.23	7.52	-4.56	5.2
Индекс на потребителските цени (%)	4.2	3	0.9	-1.4	-0.1	-0.8	2.1	2.8	3.1
Реална доходност	-4.53	5.05	5.45	8.04	1.78	6.03	5.42	-7.36	2.1
Осигурени лица (хиляди)	595.3	591	589.9	593.5	597.7	601.1	614.8	628.1	640.1
Нетни активи (млн. лева)	564.7	620.4	674.6	757.6	837.1	910.4	1055.5	1077.5	1194.7

Източник: НОИ и Комисия за финансов надзор; Данните за 2019 г. са предварителни.

Немодифицираната претеглена доходност през този период е положителна, вкл. като реална доходност, с изключение на 2011 и 2018 г. **С постепенното връщане**

на доверието в капиталовото пенсионно осигуряване, годишните приходи от осигурителни вноски започват да нарастват, но достигат предкризисното си равнище едва през 2018 г.

Структурата на инвестиционния портфейл на ДПФ не се отличава съществено от тази на УПФ и ППФ (Фигура 50). Поради необходимостта от по-висока ликвидност, делът на влоговете в банки е малко по-висок. По-високи са и инвестициите в недвижимости.

Фигура 50. Инвестиционен портфейл на ДПФ към 31.12.2019 г.



Източник: КФН.

За ролята на ДПФ в повишаването на адекватността на пенсионните доходи в България може да се съди от информацията за средния размер на натрупванията в 1 пенсионна партида по възрастови групи на населението (Таблица 22).

Таблица 22. Среден размер на натрупаните средства в ДПФ на 1 осигурено лице според пола и възрастта към 31.12.2019 г.

Пол/възраст	средно	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	над 64
Мъже	2015	1105	462	766	1376	1548	2095	2366	2620	2513	2146	1318
Жени	1630	1651	2605	725	1177	1536	1844	1800	1942	1734	1749	1148
Общо	1850	1319	1220	750	1294	1543	1984	2128	2328	2167	1973	1247

Източник: КФН.

Данните от Таблица 22 показват, че ДПФ играят много слаба роля за повишаване на адекватността на пенсиите в България. Средният размер на натрупаните средства в партидата на 1 лице в предпенсионна възраст (възрастов интервал 55-59 години) е 2167 лв., в т.ч. 2513 лв. за мъжете и 1734 лв. за жените. С цялата условност (много от индивидуалните партиди са неактивни и имат символични суми), тези данни показват, че ДПФ категорично не могат да осигурят добър пенсионен доход, поради слабия интерес към тях. Една от причините за това е ниските данъчни стимули, особено след въвеждане на пропорционален данък на ниво 10%.

Малко по-добра представа за ролята на ДПФ за допълване на доходите от пенсии дават данните за изплатените суми по отделни години (Фигура 51).

Фигура 51. Изплатени суми



Източник: КФН.

Фигура 51 отчетливо показва пика на изплащане на суми от индивидуалните партии през 2008 г. по време на финансово-икономическата криза и известно нарастване пред последните години. Общият извод, който може да се направи за ролята на доброволното пенсионно осигуряване в България, е, че то по-скоро играе ролята на подпомагащи спестовни сметки, вкл. с участието на работодателя, но не и на система за постоянен пенсионен доход под формата на пожизнена пенсия.

2.5. Финансово-икономически и политически предизвикателства пред капиталовите пенсионни фондове в България

В началния стадий от своето развитие, българският тристълбов пенсионен модел от 2000 г. се подкрепяше от правителствата и се развиваше и усъвършенстваше в спокойна обстановка. С опита за трансфериране на средства от ППФ в бюджета на НОИ през 2011 г., и най-вече с промените в КСО в **края на 2014 г. и средата на 2015 г., се сложи началото на неговото дискредитиране**. Повод за тези промени беше и фактът, че по време на финансово-икономическата криза през 2008 г. много държави (главно от ЦИЕ) прибегнаха до ограничаване на дейността на допълнителното задължително пенсионно осигуряване⁶³ с цел намаляване на дефицита в публичната осигурителна система чрез следните групи мерки:

⁶³ По данни на МОТ, към 2018 г. 18 от общо 30 държави в света, които в периода 1981-2014 г. са приватизирали изцяло или частично своите пенсионни системи, са предприели действия в обратна посока (вж. Reversing Pension Privatizations, ILO, 2018).

- **Ограничителни политики (временни или трайни) на задължителните капиталови пенсионни схеми** – Естония с временно суспендиране на вноските за втория стълб през 2009-2011 г. и последващо компенсиране през 2014-2017 г.; Литва с намаляване на вноските за втория стълб до 2.5%; Румъния със замразяване на осигурителните вноски на 2% от началото на 2014 г., вместо 6% преди това; Австрия с намаляване на държавните субсидии към допълнителните пенсионни схеми в третия стълб; Белгия с намаляване на данъчните преференции за втория и третия стълб, увеличаване на данъка върху допълнителните пенсии при пенсиониране преди 62 години; Хърватска и Латвия с намаляване на таксите за управление.
- **Частична национализация на активи и модификация на тристълбовия пенсионен модел** – Латвия с прехвърляне на част от вноските от втория към първия стълб; Литва с позволени плащания на еднократни суми вместо анюитети поради ниските вноски; Полша с прехвърляне на активите в ДЦК към публичната схема, намаление на осигурителната вноска за втория стълб, задължение за постепенно трансфериране на активите/средствата от сметките на осигурените лица в пенсионните фондове от втория стълб към първия стълб в рамките на 10-годишен период преди пенсионирането на лицата в лична подсметка в към полския социално осигурителен институт (ZUS).
- **Възможности за доброволно излизане** – „opt out“ от втория пенсионен стълб – Словакия с възможности за доброволно излизане от втория стълб, схемите с дефинирани вноски стават доброволни за новопостъпилите работници; Хърватия и Румъния с доброволност на участието във втория стълб.
- **Пълна отмяна на втория пенсионен стълб и национализация на активите му** – Унгария с национализация на спестяванията във втория стълб през 2011 г. и фактическото му закриване. Ограничителните мерки в Полша също са в посока към отмяна на втория пенсионен стълб (осигурените лица в отворените пенсионни фондове имат две опции – да прехвърлят активите си в новосъздадените индивидуални пенсионни сметки, които са част от доброволния трети пенсионен стълб, или да прехвърлят активите си в лична подсметка към ZUS).

В противовес на тези рестриктивни политики, ЕС насърчава държавите-членки да стимулират развитието на осигуряването на допълнителна доброволна пенсия чрез професионални пенсионни фондове или чрез лични спестявания. В много документи на ЕК допълнителното осигуряване се разглежда като инструмент за запълване на пенсионния недостиг (pension gap) и като фактор за увеличаване на икономическия растеж посредством създаването и развитието на Съюза на капиталовите пазари (Capital Markets Union). В тази посока е и инициативата за създаване и развитие на доброволното осигуряване в стандартизиран за ЕС продукт за персонално пенсионно осигуряване – pan-European personal pension product (PEPP). В известна степен, на тази инициатива може да се гледа като на стъпка към поетапно създаване в ЕС на единен пазар за продуктите за дългосрочно спестяване или инвестиране (Dimitrov, 2016).

Точно в духа на това мислене и **в духа на Бялата книга за адекватни, устойчиви и сигурни пенсии, друга група страни въведоха насърчителни мерки за развитие на допълнителното пенсионно осигуряване в периода по време и след кризата от 2008 г.** – Чехия (по-облекчена регулация на третия стълб с насърчаване и допълване на вноските в капиталовите схеми с държавна субсидия), Гърция (въвеждане на данъчни облекчения в допълнителното осигуряване), Испания (допълнителни данъчни облекчения за капиталовите схеми), Финландия (намаляване на данъците върху обезщетенията при участие в допълнителните капиталови схеми, създаване на гаранционен пенсионен фонд), Ирландия (държавна защита за схемите с дефинирани пенсии, преход към схеми с дефинирани вноски), Нидерландия (увеличение на вноските, либерализация на режима, преход от схеми с дефинирани пенсии към дефинирани вноски), Великобритания (промяна в данъчните правила, въвеждане на фондове с ниски административни разходи и такси).

Интересното е, че **българското правителство инициира и парламентът утвърди (чрез законови промени) политики на ограничаване (дискредитиране) на втория пенсионен стълб доста по-късно след световната финансово-икономическа криза, т.е. кризата не може да се смята като повод за такива промени.** Приетите изменения в КСО се изразиха в следното:

- Право на избор за промяна на осигуряването в УПФ от началото на 2015 г. Първоначално приетите законови текстове в края на 2014 г. изискваха активен (изричен) избор от новопостъпващите на пазара на труда лица за осигуряване в УПФ, но след силна обществена реакция с последващи законови промени, в сила от 15.08.2015 г. се възстанови задължителният характер на осигуряване в УПФ при първоначално възникване на основание за осигуряване. Предоставя се възможност за последващ избор за промяна на осигуряването в УПФ и преминаване в ДОО, както и обратно връщане в УПФ (opt-out, opt-in). Последен избор може да бъде правен от осигуреното лице не по-късно от 5 години преди навършване на пенсионна възраст. При преминаване от УПФ към ДОО, осигурителните вноски и натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице се прехвърлят в сребърния фонд или в съответния пенсионен фонд на ДОО.
- Право на еднократен избор за промяна на осигуряването в ППФ от началото на 2015 г. и получаване на ранна пенсия от фонд „Пенсии“ след прехвърляне на натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице.
- Въвеждане на ретроактивни привилегии за ранно пенсионираните се от силовите ведомства, категорията работници и други лица, родени след 31.12.1959 г., чрез преизчисляване и увеличение на пенсиите при условие, че средствата от индивидуалната партида се трансферират към НОИ.

- Отмяна на увеличението на осигурителната вноска в УПФ с 2 пр.п. от 01.01.2017 г., с което фондовете от втория стълб няма да изпълнят пълноценно функцията си да осигурят по-високи допълнителни пенсии.

Изменения в КСО в средата на 2015 г., под безобидния предлог осигурените лица да имат право на свободен избор на участие във втория пенсионен стълб, са не само регресивни, но съдържат и голям разрушителен потенциал, изразяващ се в следното:

- Премахване на тристълбовия пенсионен модел и преход към двустълбов пенсионен модел:
 - първи, задължителен разходно-покривен стълб (ДОО);
 - втори, доброволен капиталов стълб с 2 типа пенсионни фондове – с фиксирани и законово установени осигурителни вноски и с променливи (свободно договаряни) осигурителни вноски.
- Масова проява на т.нар. „морален риск“ („moral hazard“) – осигурени лица с нисък размер на натрупване в индивидуалната партида ще прехвърлят риска в публичната осигурителна система с цел несправедливо получаване на обещаваната по-висока пенсия. Обратно, осигурените лица с високи размери на натрупаната лична сума в УПФ или ППФ ще останат във втория стълб и ще получават справедливо по-високи пенсии. Проявата на феномена „морален риск“ при новите текстове в КСО ще натовари ДОО с огромни допълнителни разходи в средносрочен и дългосрочен план.
- Ощетяване на осигурените лица поради отсъствие на доходност при престоя на средствата им в т.нар. „Сребърен“ фонд и при обратното им прехвърляне в УПФ.
- Бъдещи разходи на ДОО от ретроактивните привилегии за пенсионираните се от силовите ведомства и работниците от първа и втора категория при преизчисляване на пенсиите им.⁶⁴
- Дискредитиране на цялата пенсионна система и бягство в сивата икономика при противопоставянето на първия и втория стълб и необоснованото високо, несправедливо редуциране на пенсиите при участие в УПФ.
- Загуба на интерес от страна на осигурените лица към капиталовите пенсионни фондове – след промените в законодателството от август 2015 г. делът на служебно разпределяните лица по универсалните пенсионни фондове нараства от 62.23% през 2015 г. на 88.38% през 2019 г.

⁶⁴ Например, пенсиониран се през 2015 г. служител от сектор „Сигурност“ със среден доход и възстановил в бюджета на НОИ натрупаната в УПФ сума от около 7000 лв. е получил увеличение на пенсията от ДОО с около 100 лв. месечно. В дългосрочен план, без да се отчита индексацията, НОИ ще изплати допълнително на този пенсионер около 40 000 лв.

- Ограбване на бъдещето на сегашното младо поколение и убиване на нов прогресивен бизнес – капиталовото пенсионно осигуряване, в резултат от прикритата национализация на личните пенсионни спестявания.

Освен посочените негативни резултати, законовите промени от 2015 г. могат да се превърнат в рисково обстоятелство не само за капиталовите пенсионни фондове, а и за цялата финансова сфера. Очакваните, но в някаква степен и непредсказуеми (при явлението „стаден синдром“), трансфери от УПФ и ППФ към Сребърния фонд и към бюджета на НОИ изискват поддържане на висока степен на ликвидност. Това може сериозно да наруши инвестиционните стратегии на ПОД и да намалня тяхната доходност. Тези обстоятелства водят до рискове не само за капиталовия втори стълб на пенсионната система, а и за другите институции на финансовата сфера (фондова борса, банки-попечители, инвестиционни фондове и др.).

Заключение

Анализът тук показва, че капиталовият сегмент на българската пенсионна система е поставен на сериозно изпитание, не толкова поради обективни процеси на икономическия цикъл, а най-вече поради негативно отношение от страна на определени политически кръгове и синдикатите. За да може да изпълнява своята основна цел – съдействие за постигане на по-добра адекватност на пенсионните доходи за бъдещите пенсионери – капиталовата част на българския пенсионния модел **трябва да се подкрепи чрез следните решения:**

- Отмяна на т.нар. доброволен избор за преминаване от УПФ и ППФ към ДОО. Така ще се запази класическата форма на тристълбовата пенсионна система и ще се избегне допълнителното натоварване на КБДОО по линия на феномена „морален риск“.
- Установяване на трайни правила за разпределение на задължителните осигурителни вноски между първия и втория стълб и точно определяне на видовете пенсии от капиталовите пенсионни фондове и условията за получаването им.
- Въвеждане на многофондова система във втори и трети стълб на пенсионната система, като в рамките на фондовете се създадат портфейли с различен профил – консервативен, балансиран и агресивен (високодоходен, но и високорисков).
- Регламентиране на фазата за изплащане на пенсиите от универсалните, професионалните и доброволните пенсионни фондове, като законово се утвърди възможност за предлагане на широк диапазон от пенсионни продукти, съобразно целите на всеки фонд.
- Създаване на механизъм за гарантиране на средствата от вноски на осигурените лица във фазата на натрупване във втори стълб (т.нар.

гаранционен фонд) като самостоятелно юридическо лице на солидарен принцип или за сметка и в рамките на всяко пенсионноосигурително дружество.

3. Заключение

Системата на пенсионно осигуряване в България е едно от безспорните постижения в социалната сфера, дело на поколения експерти, администратори и политици. Нейното развитие обаче не протича съвсем гладко и в съответствие с прокламираните в КСО принципи. Въз основа на анализа, направените изводи и изложени аргументи в тази част от доклада, може да се обобщи, че първоначално заложените цели в новия пенсионен модел от 2000 г. са добро начало. Последващите обаче реформи и реформи на реформите са противоречиви и в повечето случаи неадекватни, и дори разрушителни. На фона на този генерален извод, интересен е въпросът за мотивите, предизвикващи посочените противоречиви законодателни решения в пенсионната система, както и кои са „движещите сили“.

Българските учени, изследващи развитието на социалното осигуряване, в т.ч. пенсионното осигуряване като негова основна част, излагат, анализират и добросъвестно отстояват неговите основни начала. Оценките за развитието на осигурителната система, които те правят, почиват на тази основа. Преподаването на социалното осигуряване в университетите също се опира на осигурителните принципи. Както в миналото, така и в съвременността, учебната литература и начинът на преподаване на публичното и капиталовото пенсионно осигуряване, като икономическа, правна или чисто социална наука, по нищо не се отличават от практиката на най-известните университети по света.

Отклоненията от принципите на социалното осигуряване се срещат най-често при нормотворчеството и при съответстващото приложение на тези законови норми в осигурителната практика. Много често политиците правят безпринципни компромиси, като загърбват основните начала на осигурителната система, с цел да удовлетворят определена професионална група, или да прокарат някакво конюнктурно или популистко решение. Примерите за такива решения, минали през правителството, или предложени направо от парламентарни групи или отделни депутати, са многобройни (Христосков, 2014, с. 405-426). Мотивите за това са най-различни – популизъм, насилствено налагане на фискални ограничения, неразбиране на същността и принципите на социалното осигуряване поради дефицит на професионален капацитет, и др. **В промените на КСО през 2015 г. например прозират силно краткосрочни фискални цели – да се трансформират индивидуални пенсионни спестявания в публични средства с цел покриване на текущи дефицити срещу бъдещи огромни задължения на ДОО.** Не трябва обаче да се изключва и съмнението, че зад тези промени стоят и интереси на определени олигархични кръгове, които целят чрез дискредитиране на втория стълб на пенсионната система да се стигне до обезценяване на някои или всички ПОД и последващото им придобиване от тези кръгове. При слаб (или

угоден) финансов надзор, това придобиване може да се използва като инструмент за манипулиране на и без това хилавия капиталов пазар у нас, за „надуване на балони“, и за убиване на нежелани конкуренти. Опитът за закупуване на най-голямата пенсионна компания у нас от едно офшорно дружество, регистрирано в лондонска адвокатска кантора, потвърждава тази теза.

Не са малко случаите чрез пенсионното осигуряване да се търсят решения на проблеми, свързани с реструктурирането на други неефективни сектори в икономиката – добивните отрасли, ж.п. и морския транспорт, военно-промишления комплекс, земеделието, или да се привличат чуждестранни инвеститори. Тежестта по съкращенията в армията и полицията също беше прехвърлена върху социалното осигуряване, като се пожертва принципът на равнопоставеността. Тези явни и скрити прояви на т.нар. вертикална солидарност и големите размери на паричните трансфери, които тя предизвиква, разклатиха силно финансовите устои на пенсионната система.

Най-сериозните удари върху пенсионната система чрез пренебрегване на основни нейни принципи („автономност“, „самофинансиране“, „трипартитно управление“ и др.) **нанесоха политиките** чрез почти двойно намаляване на осигурителните вноски и намаляване на осигурителната основа. Мотивите тук са защита на корпоративните интереси на бизнеса, а основното средство – лобизмът. Тези интереси естествено са прикрити зад очакванията за подобряване конкурентоспособността на икономиката, привличане на чуждестранни инвестиции, ограничаване на сенчестия сектор и други, които на практика не се случиха.

Другата важна „движеща сила“ за нарушаване на принципите на равнопоставеност на осигурените лица, адекватността и еквивалентността, **са синдикатите**. През целия период след възстановяване на финансовата самостоятелност на ДОО, синдикатите упорито защитават ранното пенсиониране на колкото се може по-голям брой професии и длъжности, с което създават привилегирована група за сметка на осигурените от най-масовата трета категория труд. Максимизирането на минимума (по-високи гарантирани размери на минимална пенсия) и минимизирането на максимума (например, таван върху пенсиите) са другите упорито отстоявани от синдикатите и политиките законови промени.

Възможна ли е реабилитация на принципите на пенсионното осигуряване и на Бисмарковия модел в България, или трябва да се осъществи преход към нов модел?

Реформите в социалното осигуряване в България, в т.ч. търсенето на нов пенсионен модел по български, е равносилно на преминаване между Сцила и Харибда. При опитите за решаване на проблемите и намиране на пътища за справяне с предизвикателствата пред българската пенсионна система, в общественото пространство циркулират различни предложения, но не и цялостни стратегии. По-голямата част от предлаганите реформи могат да се квалифицират

като продукт или на левия популизъм, или на изхабяващия се вече либерален прагматизъм. Представата на левите политики, подкрепяни от синдикатите, за реформи в пенсионния модел се изразява главно в промяна на параметрите на разходопокривния модел – приема се бавно нарастване на пенсионната възраст, въвеждане на схеми за предсрочно пенсиониране. При определянето на пенсиите и тяхното осъвременяване се предлагат силно преразпределителни модели. Много политики и част от синдикалните лидери не поддържат капиталовите схеми в пенсионния модел или пренебрегват тяхната роля и с всички средства се стремят да ги дискредитират.⁶⁵ Десните политически сили, подкрепяни от структури на работодателите, са за ограничаване на разходите за пенсии и са против нарастването на осигурителните вноски. Те смятат, че участието на работниците във финансирането на осигурителната система трябва да нарасне на 50% и все по-голям дял от пенсиите трябва да се финансират от косвени данъци.⁶⁶ Група либерални икономисти пък упорито повтарят, че разходопокривният тип пенсионни системи са изживели своето време, защото са навлезли в етапа на зрелост и придобиват черти на пирамидални структури. За тях капиталовите пенсионни схеми са единствена алтернатива на остарелия пенсионен модел от типа „Бисмарк“.

Желанието за промяна на пенсионния модел трябва да се съобразява с факта, че социалното осигуряване във всяка страна се основава на следните нива и характеристики: I ниво – обичаи, традиция, религия, социални норми и етика, практика на индустриалните отношения; II ниво – конституция, държавно устройство и устройство на публичния сектор; III ниво – принципи, устройствени и материално-правни норми, източници на финансиране и статут на осигурителните фондове и притежаваното имущество; IV ниво – управленска структура, разпореждане с ресурси, персонал, материална база и др. **Промяната на модела на пенсионно осигуряване засяга всички четири нива и изисква дълъг преход и огромни ресурси. Ако се иска промяна на установения осигурителен модел, това трябва да стане не като тих преврат или с авантюристични силово наложени реформи, а с добре обмислена и обществено приемлива стратегия.**

Рязък преход на публичната пенсионна система (първи стълб) от Бисмарков тип към нов пенсионен модел от тип „Беверидж“, каквито предложения има,⁶⁷ оръзва

⁶⁵ Не трябва да се забравя, че пенсионните фондове от капиталов тип са финансови институции и разпространяването на недостоверна информация за тяхното състояние и квалифицирането им като пирамиди, без съответни доказателства, трябва да се преследва от закона, защото може да доведе до сериозни финансови последици.

⁶⁶ Финансирането на пенсиите от косвени данъци изкривява обществените отношения, натоварва пенсионерите (на практика 20% от доходите от пенсии отново се връщат в бюджета) и ограничава възможностите за финансиране на други социални програми в здравеопазването, образованието и социалните грижи. Високите косвени данъци имат още един порок – те стимулират към данъчни измами, чрез които се изземват от бюджета събрани вече приходи. Същите тези нелегитимни пари се използват за нерегламентирано наемане и заплащане на труда, с което се ограничават допълнително приходите в ДОО.

⁶⁷ Такъв преход се препоръчва в много публикации и публични изявления на икономисти от Института за пазарна икономика и от Центъра за либерални стратегии. Такъв преход се препоръчваше на България и от МВФ през 90-те години на XX век при договаряне на условията по някои заемни споразумения.

натрупаните осигурителни права под формата на осигурителен стаж и доход, върху който са плащани осигурителни вноски. Такава несправедливост към хората, съвместно изпълнявали осигурителните си задължения, може да породи огромно социално напрежение.

Справедлив преход към изцяло капиталов модел на пенсионно осигуряване (пак предложение на същите икономисти) изисква над 150 млрд. лв. за финансиране на натрупаните права на осигурените. Очевидно е, че предложенията за финансиране на тази цена с приходи от приватизация, концесии или икономии на административните разходи, са несериозни. Преходът към изцяло капиталов модел на социално осигуряване поражда проблема с двойната цена за младото поколение. Хората в младежка и средна възраст трябва да финансират пенсиите на сегашните пенсионери, вкл. на тези, които са в предпенсионна възраст и нямат възможност за натрупване в индивидуална сметка и едновременно с това да правят вноски в индивидуалните си партии за капитализация. Освен това, паралелното функциониране на два модела за дълъг период от време оскъпява администрирането и обръква хората.

* * *

За избягване на риска от по-нататъшна ерозия на пенсионната система и възстановяване на доверието към нея, трябва да се предприемат последователни политически мерки при спазване на **следните основни правила**:

- а) строго придържане към принципите на социалното осигуряване и тяхната реабилитация там, където те са нарушени;
- б) придържане към философията, законната и институционална рамка на установения в България осигурителен модел;
- в) трите стълба на пенсионния модел да се разглеждат като части от едно цяло, без да се противопоставят;
- г) съобразяване с европейските регламенти, директиви и препоръки, както и с всички международни актове в социалната сфера, по които България е страна;
- д) предвидимост и социална поносимост на предлаганите промени в краткосрочен и средносрочен план.

Наред със спазването на тези водещи правила, политиките трябва така да се разположат във времето, че да не се стига до непоносим натиск върху публичните финанси и до висок бюджетен дефицит. За да се предпази осигурителният модел от конюнктурни политически решения, вкл. регресивни реформи, в максимална степен трябва да се въведат автоматични механизми за самокорекция и самозащита спрямо демографско стареене, инфлация и други предизвикателства.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Белева, И. (2019). Насърчаване на инвестиционната активност в дейности и сектори с висока добавена стойност в условия на демографски ограничения върху работната сила.
- Векова, Л. (2011). Допълнително пенсионно осигуряване в България: развитие, предизвикателства, перспективи. София: издателство „Херонпрес“.
- Ганев, К. (2015). Бизнес цикли (теории и модели). СУ „Св. Климент Охридски“, Стопански факултет, ISBN 978-954-9399-35-6.
- Игнатов, И. (2016). Фискалният мултипликатор – отправен момент за постигане на макроикономическите цели в България. – В: Сборник с материали от Международна научна конференция „Икономически предизвикателства: миграция, глобализация, устойчивост, политики“, УНСС, с. 341-350.
- Маринов, Е. (2018). Посткризисното развитие на външнотърговските отношения на България. – Икономическа мисъл, N 6, с. 63-82.
- Минасян, Г. (2018). Две десетилетия паричен съвет в България: Колко още? България в Европа: изоставане или догонване?. Стратегии за догонващо развитие, Институт за ново икономическо мислене, Булгарресурс, София.
- Министерство на финансите. (2018). Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г.
- Министерство на финансите. (2019). Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г.
- Несторов, Н. (2020). Устойчивост на българския износ. София.
- Рангелова, Р. (2016). Промени в здравния статус на застаряващата работна сила в България. – Население, N 3, стр. 51-65
- Симеонова-Ганева, Р., Панайотова, Н., Илиева, И. (2012). Нетна оценка на въздействието на Европейските фондове: Приложение на микро- и макроиконометрични модели за оценка на въздействието на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ в България за периода 2007-2010 г. Доклад за напредъка на ОП РЧР, представен от Комитета за наблюдение на 13-то съвещание, <https://esf.bg/komitet-za-nablyudenie/>.
- Тасев, А., Несторов, Н. (2017). Потенциалът за износ на българските производства и икономическия растеж. – В: Сборник с доклади от Осмата международна научна конференция „Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения“. Икономически университет – Варна, с. 152-156.
- Тасев, А. (2012). Външнотърговският стокообмен и външните пазари на България. История, политика и икономика 1986-2008. София: АИ „Проф. Марин Дринов“.
- Христосков, Й. (2014). Пенсионният модел на България в прокрустовото ложе на политиките. – В: Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, С.: ИК „Труд и право“, с. 405-426.
- Хубенова-Делисивкова, Т. (2017). Фискалната политика на България в условията на приобщаване към ЕС, Българската икономика десет години в Европейския съюз. София: Изд. FastPrintBooks, ISBN: 978-619-7312-71-3, 15-37.
- Цанов, В., Шопов, Г. (2017). Развитие и определяне на минималната работна заплата и минималните осигурителни доходи в България. – Икономически изследвания, N 2. с. 3-31.
- Ando, A., Modigliani, F. (1963). The “Life-Cycle” Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests. – American Economic Review, 53, p. 55-84.
- Atanasov, I. (2019). Internet and Economic Growth in the Beginning of the XXI Century. – In: Proceedings of the International Scientific Conference on the Economic Challenges: Development, Welfare, Integration. University of National and World Economy, p. 451-460. ISBN 978-619-232-222-9.
- Baldwin, R. (March 22, 2020). The Supply Side Matters: Guns versus Butter, COVID-style. VOX CEPR Policy Portal.

- Baldwin, R., di Mauro, B. W. (2020). Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes. VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Barr, N., Diamond, P. (2006). The economics of pensions. – Oxford Review of Economics Policy, 22(1).
- Bekaert, G., Hoerova, M., Lo Duca, M. (2013). Risk, Uncertainty and Monetary Policy. – ECB Working Paper Series No 1565.
- Blake, D. (2006). Pension Economics. John Wiley & Sons.
- Blanchard, O. (April 24, 2020). Is there deflation or inflation in our future?. VOX CEPR Policy Portal.
- Burns, A., Mitchell, W. (1946). Measuring Business Cycle. New York: National Bureau of Economic Research.
- Dimitrov, St. (2016). Readiness of Bulgaria to participate in the system of a pan-European personal pension product. – VUZF Review, 2.
- European Commission. (2020). European semester: Country Report Bulgaria 2020.
- European Commission. (Winter 2020). Economic Forecast: Offsetting forces confirm subdued growth.
- Friedman, M. (1957). A Theory of the Consumption Function. Princeton University Press.
- Galabova, B. (2014). Some theoretical aspects and real dimensions of economic development in historical and contemporary context. – In: Climate Change, Economic Development, Environment and People Conference, UARD.
- Goodhart, C., Pradhan, M. (March 27, 2020). Future imperfect after coronavirus. VOX CEPR Policy Portal.
- Grech, A. (2013). How best to measure pension adequacy. Centre for analysis of social exclusion. London: London School of Economics.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., Werning, I. (May 06, 2020). Viral recessions: Lack of demand during the coronavirus crisis. VOX CEPR Policy Portal.
- Holzman, R., Hinz, R. (2005). Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. Washington, DC: The World Bank.
- IMF. (2020). World Economic Outlook.
- Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, B., Weiss, J. (2019). Explaining the Shadow Economy in Europe: Size, Causes and Policy Options. – WP/19/278.
- Miles, D., Scott, A. (April 4, 2020). Will Inflation Make a Comeback After the Crisis Ends?. VOX CEPR Policy Portal.
- Modigliani, F., Brumberg, R. (1954). Utility analysis and the consumption function: an interpretation of the cross-section data. – In: K. K. (ed.). Post-Keynesian Economics. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, p. 388-436.
- Mourre, G., Isbasoiu, G.-M., Paternoster, D., Salto, M. (2013). The Cyclically-adjusted Budget Balance used in the EU Fiscal Framework: an Update. – European Economy, Economic Papers 478.
- Palley, T. I. (2000). Export-Led Growth: Is There Any Evidence of Crowding-Out?. Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier.
- Rowe, N. (March 27, 2020). Relative supply shocks, Unobtainium, Walras' Law, and the Coronavirus. Worthwhile Canadian Initiative blog.
- Shopov, G. (2013). Targeted social assistance in the economic development periods. – Economic Studies, N 1, p. 72.