



ГОДИШЕН ДОКЛАД 2022

ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ: ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ

Тема на фокус:

„Минимални доходи от социални
трансфери – развитие и политики“

Институт за икономически изследвания при БАН

ГОДИШЕН ДОКЛАД 2022

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

Тема на фокус:

**„Минимални доходи от социални
трансфери – развитие и политики”**

**София
2022**

В доклада е анализирано състоянието на икономиката на България през 2021 г. и първото тримесечие на 2022 г. и са очертани перспективите за развитието ѝ в средносрочен план.

Темата на фокус представя основни резултати от научноизследователски проект в областта на минималните доходи, изпълнен от проф. д-р Васил Цанов, проф. д-р Георги Шопов и проф. д-р Йордан Христосков. При подготовката на тази публикация, смъртта прекъсна живота на проф. д-р Васил Цанов – известен учен макроикономист, статистик и иконометрик. Той беше добър колега и приятел, оставил огромно наследство от научни трудове и участия в десетки научни и приложни проекти в областта на доходите и жизнения стандарт.

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 тяхното усъвършенстване.

Оценките и прогнозите са експертни и изразяват вижданията на авторския колектив. Докладът е обсъден от Експертен съвет и приет от Научния съвет на Института за икономически изследвания при БАН.

Научни рецензенти – проф. д.ик.н. Росица Рангелова и проф. д-р Татяна Хубенова-Делисивкова

Отговорен редактор – доц. д-р Димитър Златинов

Авторски колектив:

Димитър Златинов (ръководител на проекта) – Резюме / Част втора (3.1), (3.2), (3.3) / Изводи и препоръки

Искра Христова-Балканска – Част първа (1)

Виктор Йоцов – Част първа (2)

Цветомир Цветков – Част втора (1)

Победа Луканова – Част втора (2)

Яна Пальова – Част втора (3.4), (3.5)

Емил Панушев – Част втора (4)

Соня Георгиева – Част втора (5.1), (5.4)

Григор Сарийски – Част втора (5.2), (5.3)

Васил Цанов – Част трета

Георги Шопов – Част трета

Йордан Христосков – Част трета

Предпечатна подготовка – Диана Димитрова

Печат – Издателска къща „Горекс Прес“

© Авторы – доц. д-р Димитър Златинов, проф. д-р Васил Цанов, проф. д-р Георги Шопов, проф. д-р Емил Панушев, проф. д-р Искра Христова-Балканска, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Победа Луканова, доц. д-р Виктор Йоцов, доц. д-р Григор Сарийски, гл. ас. д-р Соня Георгиева, гл. ас. д-р Цветомир Цветков, гл. ас. д-р Яна Пальова

© Институт за икономически изследвания при БАН

ISBN 978-954-9313-19-2

ISSN 1314-8893

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	4
ИЗПОЛЗВАНИ ФИГУРИ	6
ИЗПОЛЗВАНИ ТАБЛИЦИ	8
 РЕЗЮМЕ	 9
 ЧАСТ ПЪРВА. ВЪНШНА СРЕДА И ПРОГНОЗИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА	 19
1. Външноикономическите събития, които белязаха глобалната икономика през 2021 г.	21
2. Макроикономически прогнози за развитието на България до 2024 г.	31
 ЧАСТ ВТОРА. АНАЛИЗ НА МАКРОИКОНОМИЧЕСКАТА СИТУАЦИЯ ПО СЕКТОРИ ПРЕЗ 2021 г. И ОЧАКВАНИЯ ЗА 2022 г.	 37
1. Реален сектор	39
2. Пазар на труда	51
3. Държавен бюджет и фискална устойчивост	65
4. Външен сектор	90
5. Финансов сектор	96
 ЧАСТ ТРЕТА. ТЕМА НА ФОКУС: МИНИМАЛНИ ДОХОДИ ОТ СОЦИАЛНИ ТРАНСФЕРИ – РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ	 119
1. Величина, динамика и обхват на номиналните минимални доходи от социални трансфери	121
2. Анализ и оценка на структурни промени в минималните доходи от социални трансфери – национални и европейски измерения	124
3. Развитие на реалните минимални доходи от социални трансфери	132
4. Политики на минималните доходи от социални трансфери в условия на криза	144
5. Предложения за оптимизиране на политиките в областта на минималните доходи	162
 ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	 175
 ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	 181
 ПРИЛОЖЕНИЯ	 183

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АЗ	– Агенция по заетостта
АСП	– Агенция за социално подпомагане
б.п.	– базисни пункта
БАН	– Българска академия на науките
БВП	– Брутен вътрешен продукт
БДО	– Базов доход за отопление
БДС	– Брутна добавена стойност
БМД	– Брутен месечен доход
БНБ	– Българска народна банка
БНД	– Брутен национален доход
БФБ	– Българска фондова борса
ВЕИ	– Възобновяеми енергийни източници
ГМД	– Гарантиран минимален доход
ГСВ	– Глобални стойностни вериги
ДДО	– Диференциран доход за отопление
ДМД	– Диференциран минимален доход
ДМДО	– Диференциран минимален доход за отопление
ДОО	– Държавно обществено осигуряване
ДЦК	– Държавни ценни книжа
ЕК	– Европейска комисия
ЕСИФ	– Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕС	– Европейски съюз
ЕСФ	– Европейски социален фонд
ЕЦБ	– Европейската централна банка
ЗБДОО	– Закон за бюджета на Държавното обществено осигуряване
ЗДДФЛ	– Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗСП	– Закон за социално подпомагане
ЗСПД	– Закон за семейните помощи за деца
ЗХУ	– Закон за хората с увреждания
ИИИ	– Институт за икономически изследвания при БАН
ИКТ	– Информационни и комуникационни технологии
ИПЦ	– Индекс на потребителските цени
ИЦМК	– Индекс на цените на малка по състав кошница
КИА	– Коефициент на икономическа активност
КПБ	– Коефициент на продължителна безработица
КСО	– Кодекс за социално осигуряване
КФП	– Консолидирана фискална програма
МВУ	– Механизъм за възстановяване и устойчивост
МВФ	– Международен валутен фонд
МДОБ	– Минимално дневно обезщетение при безработица
МОТ	– Международна организация на труда
МРЗ	– Минимална работна заплата

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

МС	– Министерски съвет
МСП	– Малки и средни предприятия
МТСП	– Министерство на труда и социалната политика
МФ	– Министерство на финансите
МФР	– Многогодишна финансова рамка
НАП	– Национална агенция за приходите
НБФИ	– Небанкова финансова институция
НОИ	– Национален осигурителен институт
НПВУ	– Национален план за възстановяване и устойчивост
НСИ	– Национален статистически институт
НСТС	– Национален съвет за тристранно сътрудничество
НТООД	– Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НФП	– Нефинансови предприятия
ОИСР	– Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОЛБ	– Официална линия на бедност
ОП	– Оперативна програма
ОСВ	– Осигурителен стаж и възраст
ПИЕССП	– План за изпълнение на Европейския стълб за социалните права
ППЗЗД	– Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето
ППЗСП	– Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
пр.п.	– Процентен пункт
ПФИ	– Парично-финансови институции
ПЧИ	– Преки чуждестранни инвестиции
СГРЗ	– Средногодишни работни заплати
СПТ	– Специални права на тираж
СТО	– Световна търговска организация
ТПСП	– Териториални планове за справедлив преход
ФЕД	– Федерална резервна система на САЩ
ФИВУ	– Финансов инструмент за възстановяване и устойчивост
ФСП	– Фонд за справедлив преход
ХИПЦ	– Хармонизиран индекс на потребителските цени
ЦИЕ	– Централна и Източна Европа
IAS	– Социален подкрепящ индекс
IPO	– Първично публично предлагане (Initial Public Offering)
IPREM	– Множител на публичен индекс на доходите
NEETs	– Младежи, които нито се обучават, нито са заети
SILC	– Статистика на социалното включване и условията на живот

ИЗПОЛЗВАНИ ФИГУРИ

Фигура 1. Динамика на световния БВП (текущи цени, трлн. щатски долари)	21
Фигура 2. Месечна инфлация в еврозоната и САЩ през 2021 г. (%)	24
Фигура 3. Световната търговия като процент от световния БВП по години	25
Фигура 4. Годишен темп на растеж на ПЧИ по региони през 2021 г. (%)	27
Фигура 5. Приноси към икономическия растеж по компоненти на крайното потребление	33
Фигура 6. Приноси на вътрешното и външното търсене в растежа (%)	33
Фигура 7. Динамика на реалния БВП по компоненти на крайно използване	40
Фигура 8. Дял на икономическите дейности в БДС (%)	41
Фигура 9. Средни индекси на промишленото производство	43
Фигура 10. Общи индекси на оборота в промишлеността (2015=100) за 2020-2021 г. ..	44
Фигура 11. Общ показател на бизнес климата – общо за страната	44
Фигура 12. Реален БВП на човек от населението (млн. евро)	45
Фигура 13. Индекси на потребителските цени	47
Фигура 14. Основни фактори на инфлацията в България	48
Фигура 15. Средна брутна месечна заплата (лв.)	48
Фигура 16. Общ показател за бизнес климат	49
Фигура 17. Хармонизиран индекс на потребителските цени	50
Фигура 18. Заети по възрастови групи	52
Фигура 19. Структура на заетите по възраст	52
Фигура 20. Темп на реална и номинална работни заплати (% , предходна година=100)	55
Фигура 21. Темп на номинална РЗ (%) и на производителност на труда (% , предходна година=100)	55
Фигура 22. Динамика на СГРЗ в общественения и частния сектор (% спрямо предходната година)	57
Фигура 23. Динамика на номиналната минимална заплата (МЗ) и средногодишната работна заплата (СГРЗ) (%)	57
Фигура 24. Бюджетни приходи в процент от БВП, 2014-2021 г. (%)	65
Фигура 25. Структура на данъчните приходи, 2014-2021 г. (%)	69
Фигура 26. Бюджетни приходи, разходи и салдо на правителството, 1998-2021 г. (% от БВП)	72
Фигура 27. Структура на бюджетните разходи през 2021 г. (%)	73
Фигура 28. Динамика на капиталовите разходи на правителството, 1998-2021 г. (%) ..	76
Фигура 29. Нетно европейско финансиране на държавите-членки (% от БНД)	81
Фигура 30. България: Въздействие на трансакциите с европейски средства, национално съфинансиране и вноската в бюджета на ЕС върху фискалната позиция за 2007-2020 г. (% от БНД)	82
Фигура 31. Фискални ефекти от европейското финансиране върху съвкупното търсене средно за ЕС и България (% над базовия сценарий)	83

ИЗПОЛЗВАНИ ФИГУРИ

Фигура 32. България – сравнение на изпълнението на проектите за програмните периоди 2007-2013 и 2014-2020 г.	85
Фигура 33. Търговия на България с ЕС и трети страни (хил. лв.)	90
Фигура 34. Износ на България по стокови групи (хил. лв.)	91
Фигура 35. Внос на България по стокови групи (хил. лв.)	91
Фигура 36. Търговско салдо на търговията на България по стокови групи (хил. лв.) ...	92
Фигура 37. Условия на търговия (индекс)	92
Фигура 38. Основни търговски партньори в износа на България (%)	93
Фигура 39. Основни търговски партньори във вноса на България (%)	93
Фигура 40. Преки инвестиции в България и в чужбина (млн. лв.)	94
Фигура 41. Основни сметки на платежния баланс на България (млн. лв.)	95
Фигура 42. Показатели от паричния сектор (12-месечен прираст, млрд. лв.)	96
Фигура 43. Овърнайт депозити по институционални сектори (%)	97
Фигура 44. Резервни пари	98
Фигура 45. Пари в обращение	99
Фигура 46. Ключови отношения за паричния съвет	100
Фигура 47. Годишни обеми по нов бизнес кредити	102
Фигура 48. Брутни кредити преди обезценка към края на периода (млрд. лв.)	103
Фигура 49. Разпределение на кредитния портфейл (%)	104
Фигура 50. Структура на кредитите и авансите	107
Фигура 51. Активи на търговските банки (млрд. лв.)	108
Фигура 52. Динамика на пазарните индекси	113
Фигура 53. Пазарна капитализация по видове пазари	114
Фигура 54. Пазарна ликвидност на БФБ, 2012-2021 г. (%)	116
Фигура 55. Дял на съответния сектор в общия оборот на основен пазар BSE (%) за 2021 г.	117
Фигура 56. Развитие на системата на минимални доходи в периода 2009-2022 г.	122
Фигура 57. Динамика на минималните доходи от социални трансфери към средните парични доходи на лице (%)	124
Фигура 58. Промени в отношението на минималните доходи с линията на бедност ...	125
Фигура 59. Сnižаване на покупателната способност на минималните доходи за периода 2009-2021 г.	141
Фигура 60. Динамика на реалните величини на минималните доходи (индекс, 2009 г. = 100)	142

ИЗПОЛЗВАНИ ТАБЛИЦИ

Таблица 1. Реален растеж на БВП на избрани икономики в света (%)	28
Таблица 2. Основни допускания, заложи в макроикономическата прогноза	31
Таблица 3. Макроикономическа прогноза на ИИИ на БАН за периода 2022-2024 г.	35
Таблица 4. Индекси на нарастване на подсектор преработваща промишленост	43
Таблица 5. Коефициенти за заетост, безработица и продължителна безработица в България и ЕС-27 (%)	53
Таблица 6. Изпълнение на програми и мерки, финансирани от държавния бюджет	60
Таблица 7. България – направления на политиките в НПВУ за периода 2021-2026 г. (в млрд. лв.)	87
Таблица 8. Загуба/полза на дневното и месечното минимално обезщетение за безработица поради инфлацията (лв.)	133
Таблица 9. Равнище и динамика на реалното МДОБ	133
Таблица 10. Реален размер на пенсията за ОСВ и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията	134
Таблица 11. Реален размер на социалната пенсия за старост и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията	135
Таблица 12. Реален размер на социалната пенсия за инвалидност и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията	135
Таблица 13. Реален размер на месечните семейни помощи за деца	136
Таблица 14. Реален размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година	137
Таблица 15. Реални месечни социални помощи (ГМД)	138
Таблица 16. Реални помощи за отопление	139
Таблица 17. Определяне на МДОБ като процент от дневната МРЗ (лв.)	163

РЕЗЮМЕ

Институтът за икономически изследвания при Българската академия на науките (ИИИ при БАН) представя на научната общност, институциите и пред широката общественост поредния годишен доклад, анализиращ икономическото развитие на България и провежданите икономически политики. Докладът изследва състоянието и развитието на глобалната и националната икономика през 2021 г. и представя прогнозни оценки за икономическото развитие в средносрочен план до 2024 г. Разгледани са основните сектори на икономиката (реален, фискален, външен и финансов) и е анализиран пазарът на труда. Тази година фокусът на доклада е поставен върху динамиката и политиките, свързани с минималните доходи от социални трансфери.

Целта на доклада е да анализира протичащите икономически процеси в България през 2021 г., да прогнозира тяхното развитие в средносрочна перспектива (2022-2024 г.), да оцени провежданите политики в страната при отчитане на регионалните и световните процеси и тенденции и да отправи конкретни изводи и препоръки. На основата на структурен макроикономически модел е предложена аргументирана средносрочна макроикономическа рамка, отразяваща различни допускания както за динамиката на външноикономическата среда, така и за очакваните икономически политики.

Докладът се състои от три части. В **първата част** се анализира икономическата среда в глобален и регионален аспект и се коментират основните сценарии и прогнози за развитието в средносрочен план. Представени са оценки и краткосрочни очаквания за основните макроикономически параметри на развитието на България до 2024 г. Във **втората част** се прави анализ на макроикономическата ситуация и провежданите икономически политики по основни сектори през 2021 г. Направени са изводи за тенденциите в тяхното развитие и предложения за усъвършенстване на провежданите политики. **Третата част** включва специалния фокус на Доклад 2022: минимални доходи от социални трансфери – развитие и политики.

При **прегледа на външната среда през 2021 г.** се изтъква, че пандемията от COVID-19 доведе до рязък спад в икономическия растеж, до нарастващи равнища на бедност и до изостряне на социално-икономическите неравенства в света, които бяха посрещнати от съгласувани и целенасочени фискални и монетарни мерки. Това позволи световният икономически растеж постепенно да започне да се възстановява. Икономическото възстановяване започна в Китай, последвано от икономиката на САЩ и от страните от еврозоната. Инфлацията в глобален план също започна да се ускорява. Съществена предпоставка за инфлационните процеси е възходящата динамика на цените на енергоносителите и на суровините, покачването на цените на индустриалното производство, хранителните и потребителските стоки, както и поради базови ефекти вследствие на задържането на цените в периода преди пандемията. След премахването на повечето от здравните ограничения, потреблението на стоки и услуги нараства, но отделните сектори на икономиката не се възстановяват едновременно, въпреки стремежа

производството да задоволи нарастващото търсене. Основен проблем остава бавното възстановяване на глобалните вериги за доставки. Възникват затруднения с наемането на работна сила, което също е фактор в посока на покачване на международните цени.

Предвид **сложната геоикономическа и геостратегическа обстановка в света през 2022 г.**, Международният валутен фонд и Световната банка преразглеждат очакванията си за темповете на икономически растеж към намаление и изтъкват редица рискове пред икономическото развитие: все още нисък темп на ваксинация на населението, особено в развиващите се страни, и възможна заплаха от нова вълна на COVID-19; скорост на стимулиране на инвестициите в инфраструктура; проблеми със заетостта, с доставките по линия на глобалните стойностни вериги, с растящите цени на енергийните ресурси и инфлационния натиск. **Санкциите на Европа за отказ от внос на руски газ и нефт са икономическо предизвикателство за европейските страни, което може да доведе до сътресения в световната икономика.** Икономически трудности се очакват при затруднения на доставките на пшеница от Русия и Украйна, както и по отношение на вноса на селскостопански и хранителни стоки, металорежещи машини, продукти на химическата промишленост и енергийни ресурси и др. Недостигът на оборудване, материали и работна сила в структуроопределящи индустриални отрасли пречи на производството на промишлени стоки, забавя строителството и задържа възстановяването на някои сегменти от сектора на услугите.

Отчитайки посочените външноикономически рискове и изчерпването на ефектите от експанзионистичната политика, свързана с преодоляване на ефектите от пандемията от COVID-19, влошаването на търговските отношения между основните икономически сили вследствие на военните действия в Украйна и специфичните ефекти от отношенията между ЕС и Русия, които оказват многопластово отражение и върху България, **очаква се реалният растеж на БВП през 2022 г. да намалее до около 2%** и до 2024 г. плавно да се възстановява до средните равнища преди пандемията. Динамиката на вътрешното търсене ще се определя от нарастването на работните заплати, умереното повишение на заетостта и слабия, но все пак положителен растеж на кредитната активност в страната, както и по линия на очакванията за ускорено усвояване на европейски средства от Националния план за възстановяване и устойчивост. За целия прогнозен период инфлацията ще бъде по-висока от обичайната през последните години, като прогнозата е да бъде особено висока (близо 14% на средногодишна база) през 2022 г. Заетостта в страната ще продължи да се определя от темпа на икономическия растеж при ограниченията, зададени от демографската ситуация в страната, а безработицата се очаква леко да нарасне през 2022 г., но впоследствие да спадне до обичайните си равнища от около 5% при преодоляване на процесите на стагфлация в икономиката.

Очакванията за икономическото развитие в средносрочна перспектива се основават и на анализа на макроикономическата ситуация в страната през 2021 г. **Възстановяването на икономическата активност** се дължи на динамиката на вътрешното търсене, върху която положителен ефект оказаха предприетите

фискални мерки, докато инвестициите отбелязват реален спад от 11% за годината. Това е неблагоприятен процес, подхранван от изнасянето на капитали, което е индикация, че бизнес доверието в българската икономика е свито вследствие на наслагващите се негативни шокове по линия на повишаващата се инфлация, ефектите от пандемията от COVID-19 и регионалните геополитически турбуленции. Ограниченията в сферата на услугите в резултат от здравната криза от COVID-19, и най-вече в областта на строителството, туризма и използването на търговските обекти, също са причина за по-ниски инвестиционни разходи. Синхронният спад на спестяванията, чието по-активно използване компенсира загубата на покупателна способност в условията на растяща инфлация, и на инвестициите показва, че дългосрочният растеж на БВП и жизненият стандарт на населението ще претърпят свиване. Относително ниският дял на високотехнологични производства в индустриалния и IT сектора в БДС, както и незначителният дял на селското стопанство при опасения за продоволствена криза в световен план, правят българската икономика податлива на външни шокове и циклично уязвима, което води до сериозни социално-икономически последици под формата на негативни демографски процеси и нарастващо доходно и социално неравенство.

До средата на 2021 г. бизнес климатът се подобрява значително вследствие на предприетата правителствена политика и мерките за противодействие на последствията от COVID-19, но през юни-декември 2021 г. се отчита влошаване на очакванията на икономическите агенти, което се дължи на същественото нарастване на цените на енергийните ресурси и поредната вълна от COVID-19, в която се намира България в този период. През годината **българската икономика преминава от почти дефлационно състояние към инфлационно ускорение** в резултат от съчетаването на външни и вътрешни фактори от различен характер. Външните фактори, които влияят на цените в местни условия, са свързани с ускоряващата се инфлация в еврозоната вследствие на паричната експанзия на ЕЦБ. Допълнителен проинфлационен ефект се реализира по линия на високите социални разходи на правителството, създаващи допълнителна покупателна способност на икономическите субекти в условията на физически ограничения заради пандемията от COVID-19 и нарастващи спестявания, която, при отмяна на ограничителните мерки, стимулира догонващо вътрешно търсене. **През първите месеци на 2022 г. инфлацията в България, измерена чрез ХИПЦ, надвишава значително средната инфлация в ЕС и еврозоната**, което поставя под риск средносрочното изпълнение на критерия за ценова стабилност за присъединяване към еврозоната в сегашния му вид и **провокира по-висок вътрешен инфлационен растеж в страната.**

Голяма е вероятността българската икономика да стагнира през 2022 г. При задълбочаването на военния конфликт в Украйна стагфлацията е напълно възможен сценарий, тъй като по-високите цени на енергийните ресурси едновременно оскъпяват и правят неконкурентно производството при свиване на външните пазари. Очакванията на бизнеса също са в посока на понижаване на икономическия растеж, влошаване на бизнес средата при по-ниски реални фирмени приходи и растящи разходи. Това е неблагоприятно и по линия на конвергенцията към еврозоната, като през 2021 г. България изостава от средните темпове на растеж на БВП на човек от населението за ЕС. **Съпоставката с**

Румъния показва, че 15 години след присъединяването към ЕС БВП на човек от населението в България изостава с 40% спрямо румънския и страната остава трайно на последно място сред другите държави-членки.

За втора поредна година, през 2021 г. продължават **процесите на намаление на заетите и увеличение на броя на безработните** и неактивните с желание за работа. Промените в броя и динамиката на възрастовата група 25-34 години налагат нейното разглеждане като нова рискова група на пазара на труда у нас. Забавените преходи на безработните към заетост се отразяват върху дела на продължително безработните, който не само расте, но е и по-висок от този за ЕС-27. Средногодишните работни заплати продължават движението си нагоре в номинална и реална стойност. **Основно значение за запазване на заетостта продължават да имат компенсациите за работодателите по мярката „60/40“, както и подпомагането им чрез проектите „Краткосрочна подкрепа за заетост“, „Запази ме“ и „Запази ме +“.** В Националния план за възстановяване и устойчивост са заложили сериозни промени в съдържанието на пакета политики на пазара на труда и тяхното модернизиране. Планира се използването на нови инструменти за подобряване на качеството на работната сила, за активиране на желаещите да работят лица, за осигуряване на подходящите хора за подходящите работни места и условия за задържането им в заетостта. Основните вътрешни източници за повишаване на заетостта през следващите две години ще бъдат безработните и активизираните икономически неактивни лица. Значение може да има наемането с нетипични трудови договори, увеличаването на броя на самонаетите, излизането „на светло“ на работещите от сивия сектор. Въпреки това, очакванията са, че заетите ще продължават да намаляват поради демографската криза и бавното възстановяване на икономиката. В условията на висока външнополитическа неопределеност, покачване на цените на енергоносителите и ограничен достъп до някои от тях, се очакват и нарушени търговски връзки, което ще ограничи предлагането на нови работни места.

През 2021 г. **бюджетните приходи и помощи** регистрират най-висок годишен растеж след 2008 г., който отразява както ускоряването на икономическата активност и постепенното преодоляване на сериозното негативно отражение на здравната криза от COVID-19 през 2020 г., така и нарастващата инфлация в страната. Въпреки че номиналното нарастване на данъчните приходи на правителството в условията на възходяща инфлационна динамика е очаквано, то крие рискове през 2022 г. догонващият инфлацията растеж на доходите по линия на фискалната експанзия да задвижва допълнителни инфлационни процеси в страната. Силната зависимост на бюджетните приходи от динамиката на потреблението и вноса, а оттам и от инфлацията в страната, най-ясно проличава по линия на **постъпленията от косвени данъци, промените в които оказват предимно секторни ефекти и не могат да се разглеждат като макроикономически инструмент за стимулиране на бизнеса или запазване на покупателната способност в условията на нарастваща инфлация.**

Отбелязаният годишен растеж на **бюджетните разходи** през 2021 г. също е най-високият след 2007 г. Като съотношение към БВП обаче бюджетните разходи за първи път надхвърлят максимално допустимия размер от 40% според Закона за

публичните финанси. Над 25% от БВП през 2021 г. са изразходени от правителството за социални разходи, работни заплати и осигурителни вноски в бюджетния сектор, докато капиталовите разходи спадат с 24% на годишна база, което показва силно ограничено влияние на правителствените инвестиции върху реалната икономика. С най-висок прираст сред бюджетните разходи през 2021 г. са отпуснатите правителствени субсидии по линия на програмите за субсидирана заетост, подпомагане на домакинствата и бизнеса. Споделената отговорност между частния сектор и правителството за работните места се оценява като по-добър вариант за провеждане на разходна политика спрямо директното отпускане на обезщетения и социални помощи, които в краткосрочен план поддържат покупателната способност на домакинствата, но нямат капацитета за динамизиране на вътрешното търсене и осигуряване на бюджетни приходи. **При провеждане на активна разходна политика на правителството в сферата на доходите е необходимо да се осигурят устойчиви приходоизточници с ниска циклична зависимост, което не може да стане само чрез приходите от косвени данъци и по линия на стимулиране на търсенето. Антиинфлационни мерки, базирани предимно на компенсиране на загубата на покупателна способност поради по-високите цени, а не толкова на развиване на производствен капацитет за осигуряване на по-високи доходи, биха довели до макроикономическа нестабилност със сериозни последици и за фискалната устойчивост на страната.**

Очакванията са, че бюджетните приходи в периода 2022-2024 г. ще се запазят около 39% от БВП вследствие на растящата инфлация и предприетите дискреционни мерки в областта на социалната и доходната политика, осигуряващи по-високи постъпления по данъците върху доходите и социалните осигуровки. **Предвид текущите параметри и заявки за провеждане на разходна политика на правителството и евентуалната актуализация в средата на годината, много е вероятно делът на бюджетните разходи по консолидираната фискална програма да достигне почти 50% от БВП през 2022 г. Очаква се бюджетният дефицит в края на 2022 г. да възлезе на -5% от БВП и постепенно да се свива до 3% от БВП до 2024 г. При подобно развитие на бюджетните показатели, присъединяването на страната към еврозоната през 2024 г. изглежда силно затруднено при запазване на сегашните параметри на Маастрихтските критерии.**

През годините на членство в ЕС, **България, заедно с други нови държави-членки, е нетен получател на европейско финансиране**, което, като дял от БНД, се утроява между 2007 и 2020 г. Оценките по отношение на генерирането на допълнителен БВП по линия на европейските фондове и програми предполагат 1-3% допълнителен годишен икономически растеж и кумулативен растеж до 9-10% за целия програмен период. Въздействието върху потенциалния растеж се оценява в размер от 0.03% в началото на периода до 0.79% в края на програмния период, със затихващ ефект в средносрочен план, ако не са правят нови инвестиции. **В условията на епидемията от COVID-19, чрез европейско финансиране правителството подкрепя безвъзмездно бизнеса със средства в размер на 2.7% от БВП през 2020 и 2021 г. под формата на инвестиции в капитал, гаранции по заеми и инвестиционна помощ за преодоляване на текущите финансови**

затруднения и за адаптиране на дейността на МСП в контекста на кризата. За новия програмен период (2021-2027 г.) финансовият пакет, от който България може да се възползва, е 10.9 млрд. евро. **Очакванията са за забавяне на усвояването на средствата по европейските фондове и програми, предвид закъснялото одобрение на Националния план за възстановяване и устойчивост, забавянето в одобрението на Споразумението за партньорство между Република България и Европейската комисия за програмен период 2021-2027 г. и програмите, насочени към изпълнение на неговите цели, както и поради ограниченията в институционалния капацитет за разработване и изпълняване на европейски проекти и вече наблюдаваната невъзможност за пълно използване на финансирането.**

През 2021 г. се преодолява спадът във **външната търговия** на България и се надминават предкризисните равнища. Търговията с ЕС става почти балансирана, което се дължи на активното участие в европейските глобални стойностни вериги. Вносът на суровини и стоки за последваща преработка ще обуславя експортната насоченост на българската икономика и възможностите ѝ за разширяване на присъствието на пазари на трети страни. Данните за преките инвестиции в България показват съществено намаляване на инвестиционния поток поради промените във външната среда, предизвикани от пандемията от COVID-19. Тази насоченост показва, че външноикономическата активност е резултат от вътрешния инвестиционен процес, а притокът на инвестиции стимулира вноса. Състоянието на текущата сметка отразява дефицита в търговския баланс, който ще продължава да се поддържа от нарастването на цените на суровините и нестабилността във веригите за снабдяване. **Въпреки сложната международна среда през 2022 г., външният сектор ще продължи да се развива положително, като се очаква възстановяването от пандемията от COVID-19 да разшири търговските възможности на страната.**

Промените в **паричното предлагане** през 2021 г. са белязани от няколко ключови фактора, сред които са нарастването на парите в обращение в резултат от действието на антикризисните мерки на правителството за борба с последствията от COVID-19, ускоряващата се инфлация и запазващите се рекордно ниски равнища на номиналните лихвени проценти. През годината **банковият сектор** функционира в относително устойчива среда, обусловена преди всичко от постепенното преодоляване на ефектите на пандемията. Дейността на банките се характеризира с ускорени темпове на кредитиране при ниски лихвени проценти, по-ниски разходи за обезценка и начислени провизии, и най-вече с подобряване на отчетените финансови резултати на банковия сектор. В условията на сериозни предизвикателства в икономическата и регулаторната среда, **секторът продължава да бъде устойчив, рентабилен, запазващ високи нива на капиталова адекватност и ликвидност.** Делът на малките депозити продължава да се свива, като израз на понижената склонност към спестяване при лицата с ограничени доходи, а активите на компаниите за бързи кредити продължават да се увеличават в резултат от миграцията на онази част от клиентската маса, чиято кредитна оценка е недостатъчна за получаване на банкови кредити. Особено благоприятни тенденции се наблюдават при кредитирането на дребно, докато съдържаните нагласи на бизнеса водят до отслабване на кредитната активност в

корпоративния сегмент. Доста устойчива е и тенденцията към нарастване на дела на дългосрочните кредити за домакинствата, както и засилването на жилищното кредитиране.

Очакваното съществено ускоряване на инфлацията ще окаже негативно въздействие върху жизнения стандарт, особено при домакинствата с ниски доходи, при което се очаква да се създадат условия за нарастване на дела на необслужваните кредити, а оттам и до увеличаване на провизиите и до понижение на показателите за рентабилност в банковия сектор. **Доколкото пряката експозиция към страните, обект на санкции поради военния конфликт в Украйна, е ограничена, България не е особено застрашена от непосредствените ефекти на конфликта по отношение на банковия сектор (блокиране на трансфери, преустановяване на обслужването на кредити, запори по сметки и др.).** Една от определящите тенденции през 2022 г. ще бъде увеличението на рисковата премия, което ще доведе до бързо нарастване на лихвения спред. Концентрацията в банковия сектор вероятно ще продължи да нараства, както и през целия период от началото на пандемията. Въздействие върху развитието на банковия сектор в средносрочен план ще оказва реализацията на Националния план за възстановяване и устойчивост. Очаква се българските банки да ограничат експозицията си към уязвимите отрасли, в резултат на което кредитният импулс в икономиката да отслабне и да нарасне рискът от концентрация в някои от предпочитаните (и субсидирани) сектори, например БЕИ, информационни технологии, образование и др.

През 2021 г. на **капиталовия пазар в България** са реализирани най-високите стойности на индексите от 8 години насам. През първото тримесечие на 2022 г. се наблюдава тенденция на превишение с над 50% на оборота с чужди акции на БФБ над оборота с български акции. Традиционно, българските инвеститори купуват значителен брой чуждестранни ценни книжа, но вече имат възможност да го правят на българската борса през българските инвестиционни посредници. Тъй като част от икономическите сектори са слабо представени на фондовия пазар, а други отсъстват изцяло, капиталовият пазар в страната остава непривлекателен за пенсионните фондове и големите чуждестранните търговци, които предпочитат да работят с големи кошници от активи, но малките капиталови обмени са подходящи за заинтересованите малки търговци.

Предмет на изследване в **темата на фокус** са минималните „защитени“ доходи от социалното осигуряване (минимално дневно обезщетение при безработица, минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и свързаната с нея минимална пенсия за инвалидност; социална пенсия за старост; социална пенсия за инвалидност) и от социалното подпомагане (месечни семейни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст; месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на 1 година; месечни социални помощи; целеви помощи за отопление). Част от тях произтичат от осигурителен принос, а други имат характер на помощи с фиксирано равнище и се отпускат след проверка на доходен или друг статус на кандидат-получателите. Изследва се динамиката на номиналните и реалните стойности на минималните парични доходи, структурата и съотношенията на тези доходи спрямо

средните доходи, официалната линия на бедност и средните европейски стойности за периода 2009-2021 г. и частично за 2022 г. Анализират се и се оценяват провежданите политики в условията на криза по отношение на равнищата, съвместимостта/несъвместимостта и допълването на минималните доходи като основен инструмент на държавата за ограничаване на бедността. Въз основа на извършения анализ, на изведените проблеми и направените оценки и изводи, се отправят препоръки за оптимизиране на разглежданите минимални доходи на населението, които могат да се типологизират като:

1) Предложения за параметрични промени в отделните видове минимални социални парични трансфери:

- Минималното дневно обезщетение за безработица да се определя като фиксиран процент от дневната брутна минимална работна заплата, а за работещите на непълно работно време – като фиксиран процент от минималната часова работна заплата.
- За минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст се предлагат два варианта: тя да е винаги равна на официалната линия на бедност и на тази основа да се определят като процент от нея минималната пенсия за инвалидност поради общо заболяване (според вида и степента на увреждане) и минималната пенсия за непълнен осигурителен стаж, **или** всички трудови пенсии да се изчисляват по пенсионната формула в Кодекса за социално осигуряване и изплащат от НОИ по действителния им размер, а отрицателната разлика между този размер и определения със закон размер на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст (равна на линията на бедност) да се изплаща като социална помощ на основата на подоходен тест.
- Социалната пенсия за старост да се трансформира в социална помощ, като се прилагат същите критерии за отпускане на месечната социална помощ.
- Социалната пенсия за инвалидност, пенсиите за военна и гражданска инвалидност да се интегрират в цялостната политика за социална закрила на хората с увреждания и да се предоставят под формата на диференцирана според степента на увреждане месечна финансова подкрепа.
- При семейните помощи за деца да се премине от селективен към универсален принцип на предоставяне, като размерът им се диференцира според броя на децата в семейството. Към тези помощи да се добавя бонус за успешно преминаване на детето в по-висока образователна степен. Изплащането да бъде в пари или като данъчен кредит за получаващите трудови доходи.
- Месечните социални помощи да се актуализират на основата на два принципа – или чрез диференцирания минимален доход за социално подпомагане, или чрез гарантирания минимален доход.

- При целевите помощи за отопление да се въведе ясна методология за определяне на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление през зимните месеци. Диференцираният доход за отопление да се включи в норматива за потребление на електроенергия за отопление и да се използва като доходен таван при диференцирането на размера на помощта за отопление в зависимост от доходите на подпомаганите.

2) Предложения за структурни промени на разглежданите минимални доходи:

- Размерът на всички гарантирани минимални социални парични трансфери, независимо дали са от социално осигуряване или от социално подпомагане, да се определя от единна основа (еталон), за която най-подходяща е официалната линия на бедност, методиката за чието изчисляване би трябвало да се оптимизира.
- За да се запази покупателната способност на всички минимални парични доходи, те трябва да се актуализират с една и съща периодичност (например веднъж годишно) и с един и същ коефициент (например индекс на потребителските цени, индекс на официалната линия на бедност, или индекс, изведен по т.нар. швейцарско правило, който вместо промяната на осигурителния доход може да включва изменението на средния доход на лице от домакинство).
- Сегашната практика всички минимални социални плащания да бъдат освободени от данъци да продължи. Това означава въвеждане на необлагаем минимум в Закона за данъците върху доходите на физическите лица, равен на минималната работна заплата.
- За всички видове минимални доходи трябва да има разработена стратегия и варианти за адаптиране към кризисни ситуации. Защитните антикризисни мерки трябва да се прилагат едновременно в хода на съответната криза, а не в различно време и с различна интензивност и обхват.
- Нормативно въвеждане на „таван“ на възможните общи приходи от социални трансфери, несвързани с осигурителен принос и/или базирани на доходен тест, за да се избегне неравнопоставеността и неравенствата. Официалната линия на бедност е възможен „таван“ за кумулативния размер на защитени минимални социални плащания, които могат да се получават едновременно.
- Оптимизиране на взаимодействието между администрациите от различните структури, свързани със системата за социална защита (НОИ, АЗ, АСП и пр.) при определяне на правото и размера на социалните плащания към бенефициентите с цел изключване на дублирани плащания и определяне на най-благоприятното от тях.

ЧАСТ ПЪРВА

ВЪНШНА СРЕДА И ПРОГНОЗИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА

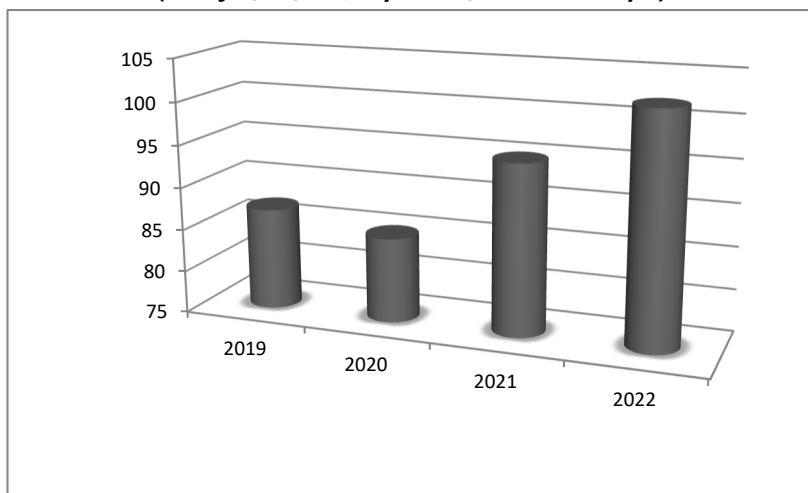
1. Външноикономическите събития, които белязаха глобалната икономика през 2021 г.

1.1. Икономическа активност в глобален и регионален аспект

Пандемичната криза, породена от COVID-19, доведе до рязък спад в икономическия растеж, нарастващи нива на бедност и изостряне на социално-икономическите неравенства в света. Силата на икономическия шок подтикна правителствата на развитите държави да осъзнаят необходимостта от съгласувани и целенасочени мерки за противодействие на пандемичната криза и нейното разпространение. През 2020 г. бюджетната подкрепа за противодействие на пандемичната криза в света възлиза на 6 трлн. евро (или около 7.5% от световния БВП), като по-голямата част от тези средства е отпусната от Групата на 20-те¹ и изразходваните средства са 2 пъти повече от разходите по време на глобалната финансова криза (2008-2010) (International Monetary Fund, 2021). Допълнителните разходи за здравния сектор възлизат на 800 млрд. евро, а пряката бюджетна помощ за домакинствата и предприятията достига 5000 млрд. евро.²

Икономическият шок вследствие на пандемичната криза е в основата на спада на световния БВП до -3.5% през 2020 г. Възстановяването на световния БВП започва след второто тримесечие на 2020 г. и през първото тримесечие на 2021 г. показва възходяща динамика (Фигура 1).

Фигура 1. Динамика на световния БВП (текущи цени, трлн. щатски долари)



Източник: <https://www.statista.com/statistics/268750/global-gross-domestic-product-gdp/>.

¹ Австралия, Аржентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексико, Русия, Саудитска Арабия, САЩ, Турция, Франция, Южна Корея, ЮАР, Япония и ЕС.

² Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, le 3.3.2021, Bruxelles, Commission Européenne.

През 2021 г. икономическият растеж в света се възобновява, но темпът на нарастване остава различен по страни. Икономическото възстановяване започва в Китай, последвано от икономиката на САЩ и страните от еврозоната. Икономическото оживление в САЩ започва през второто тримесечие на 2020 г., задвижвано от широкомащабните фискални и монетарни мерки, усилената ваксинация и търговското отваряне на икономиката. Икономическата активност в американската икономика е сравнително устойчива поради натрупаните стокови запаси и ускоряването на частното потребление, главно в сферата на услугите, до равнищата преди пандемичната криза. През април 2020 г. равнището на безработица в САЩ възлиза на 14.8%³, а през февруари 2022 г. – 3.8%.

Страните от еврозоната реализират положително икономическо развитие през второто тримесечие на 2021 г., но нарастването на реалния БВП е по-ниско в сравнение с темпа на растеж на БВП на главните търговски контрагенти на еврозоната и на ЕС – САЩ и Китай. В края на 2021 г. европейското индустриално производство достига нивото си преди пандемичната криза. Въпреки че опасността от пандемията все още не е отминала, нейното влияние върху икономическия живот на страните от еврозоната не е така осезателно поради финансовите и другите съпровождащи облекчения, въведени в редица страни с висок дял на услугите в БВП.

Правителствата и централните банки на развитите и развиващите се икономики продължават да провеждат антициклични макроикономически политики, насочени към смекчаване на ефектите от пандемичната криза през 2021 г. През ноември 2021 г. американското правителство оповестява два мащабни проекта. Първият проект е насочен към обновяване на инфраструктурата на страната, инвестиции във високоскоростен интернет и развитие на електромобилния транспорт, а вторият проект („Build back better“) представлява социален и климатичен компонент с голямо финансово обезпечение.⁴ Бюджетните мерки за помощ на домакинствата и предприятията възлизат на 25% от БВП на САЩ.

Паричната политика на Федералната резервна система (ФЕД) се характеризира с понижаване на основните лихвени проценти, начислявани върху федералните фондове (*federal funds rate*) в границите на 0.00-0.25% (от март 2020 г.), като това е и насоката на паричната политика след световната финансова и икономическа криза от 2007-2008 г., в съчетание с прилагане на монетарни мерки като изкупуване на пазарни ценни книжа и осигуряване на ликвидни средства на американските банки. През декември 2021 г. ФЕД оповести, че оттегля подкрепата за американската икономика и съответно възнамерява да повишава лихвените проценти с цел да противодейства на нарастващите инфлационни тенденции в САЩ. През март 2022 г. основните лихвени проценти се повишават между 0.25-0.50%.

³ Ministère de l'économie, des finances et de la relance de la France-Conjoncture économique aux Etats-Unis – mars 2022.

⁴ Тези програми са разпределени в период от 10 години и се съпоставят с БВП на САЩ от 21 000 млрд. щатски долари (2020 г.).

Геоикономическата среда в краткосрочен аспект създава несигурност и повишава инфлацията, което се отразява неблагоприятно върху цените и стандарта на живот в САЩ. Овлавяването на инфлацията е приоритет на американската парична политика и във връзка с това се предвижда през 2022 г. да се извършат седем промени в лихвените проценти, последвани от две до три изменения през 2023 г. Очаква се до края на 2022 г. основните лихвени проценти на ФЕД да достигнат 1.875%. ФЕД предвижда инфлацията в САЩ да съставлява 4.3% на годишна база за 2022 г., при предвидени 2.0-2.6% на по-ранен етап. Повишаването на основните лихвени проценти в САЩ (за първи път след 2018 г.) се отразява върху цените на ипотечните и потребителските кредити и респективно влияе въздържащо на търсенето. Докато през декември 2021 г. ФЕД прогнозира икономически растеж в САЩ от 4%, понастоящем се очаква той да е едва 2.8%.

Европейската централна банка (ЕЦБ) потвърждава стратегията за парична политика, основана на стабилност на цените и целева инфлация от 2% в средносрочен план (08.07.2021 г.). Предвид растящата инфлация в еврозоната, ЕЦБ потвърди, че ще преустанови програмата за нетно изкупуване на дългове на страните-членки на еврозоната през третото тримесечие на 2022 г., което отваря възможност за повишаване на основните лихвени проценти, които все още са на извънредно ниски равнища, въпреки нарастващата инфлация в Европа. През март 2022 г. се ускорява прилагането на плана за нормализиране на паричната политика, което се налага във връзка с целта на ЕЦБ за постигане на по-устойчиви темпове на нарастване на ликвидността чрез ограничаване на програмата за покупка на активи. От 60 млрд. евро през март 2022 г., те трябва да бъдат прекъснати напълно през третото тримесечие на 2022 г. От друга страна, повишаването на лихвените проценти, което се очакваше до края на 2021 г., се забавя и няма определен срок. Очакването е лихвените проценти да се вдигнат най-много до 1%.

Ограничителните мерки за справяне с икономическия шок, част от които бяха въведени на европейско институционално ниво поради затваряне на икономиките и по време на пандемичната криза от 2021 г., са насочени към разширяване на ролята на държавата за справяне с кризата, вкл. чрез позволените отклонения от общата клауза за ограничаване на бюджетния дефицит и задлъжнялостта съгласно Пакта за стабилност и растеж. Тази политика позволява финансирането на мерките за ограничаване на безработицата, предоставянето на парична помощ на изпитващите финансови затруднения европейски компании и други.

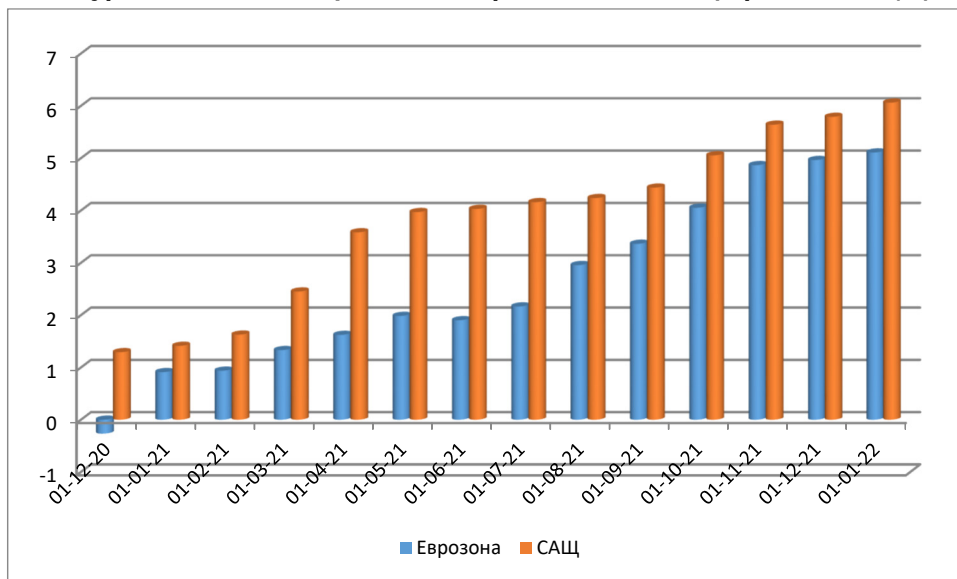
Задълбочаването на бюджетните дефицити на европейските страни влошава състоянието на правителствените дългове на страните от ЕС и на редица развиващи се икономики. Дълговата задлъжнялост на държавите-членки на еврозоната се различава по страни. Държавният дълг на Франция нараства в периода 2020-2021 г. от 100 на 115% от БВП, а на Италия – от 135 на 155% от БВП. В рамките на 19-те държави-членки на еврозоната, 7 държави-членки са с дългово натоварване близо или над 120% от БВП, 8 държави-членки имат държавни дългове от или около 60% (съгласно Договора от Маастрихт на ЕС).⁵

⁵ Като противодействие на кризата, ЕЦБ разширява програмата за обратно изкупуване на държавни облигации и изкупува 70% от държавните ценни книжа – съотношение, сравнимо в някаква степен с политиката на САЩ, Япония и Великобритания. През април 2020 г. министрите на икономиката и

През 2021 г. инфлацията в света се повишава, което се дължи на възходящата динамика на цените на енергоносителите и на суровините, покачването на цените на индустриалното производство, както и на хранителните и потребителските стоки. За пръв път след 1982 г. инфлацията на годишна база в САЩ нараства до 7% през декември 2021 г.

През август, септември и октомври 2021 г., след 13 години на умерено повишение на цените в Европа, инфлацията достига най-високото си ниво (Фигура 2). Има три основни причини за това: протичащото икономическо възстановяване, покачващите се цени на енергийните ресурси, и базови ефекти вследствие на задържането на цените в периода преди пандемията. Допълнителни фактори са по-високите цени на енергийните носители, фискалните и монетарните политики на развитите страни за противодействие на пандемичната криза, нарушените производствени и търговски връзки в световен план поради затрудненията в глобалните стойностни вериги (ГСВ), което води до разминаване между търсенето и предлагането на стоки и услуги на международните пазари. След премахване на повечето здравни ограничения, потреблението на стоки и услуги нараства, но отделните сектори на икономиката не се възстановяват едновременно, въпреки стремежа производството да задоволи нарастващото търсене.

Фигура 2. Месечна инфлация в еврозоната и САЩ през 2021 г. (%)



Източник: OECD Main Economic Indicators database.

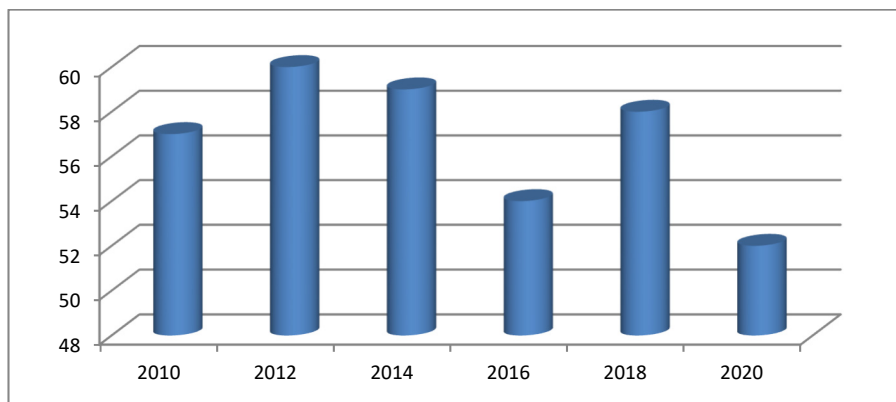
финансите на страните-членки на ЕС се споразумяват за отпускане на 500 млрд. евро за мерки за ограничаване на безработицата и за отпускане на заеми на компании и правителства, които са поискали финансова помощ. През май 2020 г. Франция и Германия предлагат Европейски план за икономическо и финансово възстановяване на страните-членки, изпитващи затруднения, който се състои във финансово обезпечаване на икономиките с високи правителствени дългове, като Италия и Испания, на обща стойност от 750 млрд. евро.

В еврозоната хармонизираният индекс на потребителските цени (ХИПЦ) се повишава средно с 5% към декември 2021 г.⁶ Нарастващите разходи за енергийни ресурси в страните от Източна Европа се отразяват отрицателно на малките и средните предприятия (МСП), на домакинствата, на стандарта на живот в рамките на все още колебливото оживление в Европа. Разликите в темповете на инфлация в ЕС се дължат до известна степен на ефективните държавни политики за ограничаване на пандемичната криза и смекчаване на скока на цените през 2021 г.

1.2. Глобални процеси в областта на външната търговия и движението на финансови потоци

През второто тримесечие на 2020 г. международната търговия със стоки се понижава с 23%, докато международната търговия с услуги – с 30%, което се дължи до голяма степен на затварянето на развлекателната индустрия (Фигура 3). Финансовите загуби в сферата на услугите са значителни, защото, за разлика от стоките, те не могат да се складират и да се продават с отсрочка. Възраждането на COVID-19 (вариант Omicron) в европейските страни допринася за застой в експортно-ориентирания сектор на икономиката, като във всички развити икономики търсенето на стоки от първа необходимост превишава предлагането.

Фигура 3. Световната търговия като процент от световния БВП по години



Източник: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>.

Световната търговия със стоки е устойчива, докато световната търговия с услуги се възобновява до равнището преди пандемията от COVID-19. Спрямо 2020 г. тя нараства с 25%, а спрямо 2019 г. – с 13%. През четвъртото тримесечие на 2021 г. външната търговия на развитите икономики расте и достига стойностите преди пандемията. Външната търговия на развиващите се страни нараства с по-високи темпове в сравнение с тези на развитите икономики, като износът на

⁶ Нарастването на цените на хранителните стоки в Италия е 8%, Испания – 6%, Полша – 8%, Естония – 12% (декември 2021 г.) Инфлацията расте в страните-членки на ЕС от Източна Европа и Прибалтийските държави.

развиващите се страни е с 30% по-висок в сравнение с 2020 г., по данни на UNCTAD.

С изключение на транспортното оборудване, към последното тримесечие на 2021 г. всички икономически сектори в световен план увеличават износа в сравнение с 2020 г. Високите равнища на енергийните носители са в основата на нарастването на стойността на световната търговия в сектор Енергетика. По-високата световна търговия с метали и химически продукти също е над средното равнище. Като резултат от световния недостиг на полупроводници, нарастването на търговията в информационно-комуникационното оборудване се забавя, както и на автомобили и на специфична прецизна техника. Очакванията на СТО са за растеж от 4% през 2022 г., тъй като общият обем на световната търговия е все още по-нисък в сравнение с тенденцията преди пандемията.

Основен проблем остава бавното възстановяване на глобалните вериги за доставки, което е труден и продължителен процес. Това се отнася и за производството на важни компоненти за електронната индустрия и автомобилостроенето като микрочипове. Цените на транспортните услуги (транспортни контейнери) също се повишават, което е предпоставка компаниите да прехвърлят нарасналите разходи върху потребителите по линия на по-високите цени на стоките. През последното тримесечие на 2021 г. глобалните производствени и търговски вериги изпитват затруднения във възобновяването на силно нарушените индустриални и търговски мрежи за производство и пласмент. Това се отразява неблагоприятно върху индустрията на главните търговски партньори на международния търговски пазар на стоки и услуги, особено САЩ и Европа.

През 2021 г. Китай остава най-значителният износител на стоки (3.36 трлн. щатски долари), следван от САЩ (1.75 трлн. щатски долари). Сред страните от еврозоната, Германия и Нидерландия са едни от главните износители на стоки в света.⁷ Пандемичната криза не успява да засегне по-дълбоко китайските линии на веригите за доставки на готови продукти и суровини в света, тъй като страната е основен износител на стоки и се намира в близост до пазарите на суровини. Въпреки че Китай е първи световен износител на стоки, перспективата за оживление в експортно-ориентираните отрасли остава неясна поради опасността от възникване на нови огнища на пандемията с COVID-19 там.

Дефицитът на търговския баланс на ЕС и САЩ с Китай се задълбочава и през 2021 г. възлиза на 190 млрд. евро за Европа и 287 млрд. щатски долара за САЩ. С цел преодоляване на дебалансираността във външната търговия с Китай, Европа и САЩ инвестират в политики на релокализиране на компании обратно в страните на произход и оптимизиране на производствените инфраструктури. Основните цели са намаление на зависимостта на западните страни от внос от Китай и пренасочване на стоковите потоци в световната търговия.

Принудителното отсъствие на работници и служители в структуроопределящи сектори на икономиката поражда нови прекъсвания във веригите на производство и доставки, което влияе на световната икономическа и търговска активност.

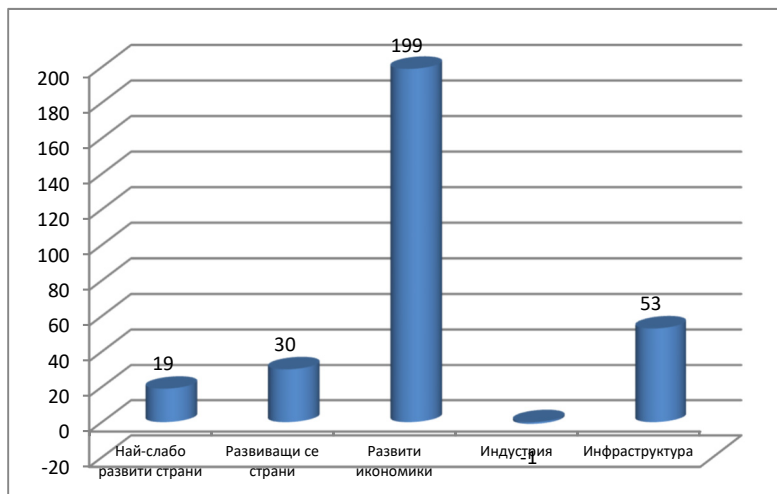
⁷ <https://www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/>.

Възникват проблеми на пазара на труда поради затрудненията с наемане на работна сила, което силно ограничава дейността на ГСВ и предизвиква дисбаланси между търсенето и предлагането на световния пазар, отразяващо се върху покачването на международните цени.

В краткосрочен аспект са налице допълнителни рискови фактори, свързани с неяснотата относно степента на възстановяване на ГСВ и стабилизиране на международните доставки и пласмент на суровини и междинни компоненти за производство на стоки. ГСВ с произход от Европа се оказват особено уязвими и допринасят за задълбочаване на дисбаланса между търсенето и предлагането на стоки. През последните две години ЕС ориентира търговската политика към засилване на европейската стратегическа автономност, намираща израз в нова индустриална и търговска политика. Съюзът подкрепя вътрешните политики за укрепване на икономиката на ЕС и позиционирането ѝ като световен лидер в реформираната система на глобално управление на международната търговия.⁸

Потоците на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) към развитите икономики спадат с 58% и през 2020 г. възлизат на 312 млрд. щатски долара (най-ниското равнище от 2003 г. насам) (Фигура 4). През 2021 г. глобалните потоци на ПЧИ се повишават със 77% до 1.65 трлн. щатски долари (при 929 млрд. щатски долара през 2020 г.) и надхвърлят предпандемичното равнище (UNCTAD, 2022b).

Фигура 4. Годишен темп на растеж на ПЧИ по региони през 2021 г. (%)



Източник: UNCTAD.

Най-значителни потоци на ПЧИ привличат развитите икономики, възлизащи на 777 млрд. щатски долара през 2021 г., или 3 пъти повече в сравнение с равнището от 2020 г. В Европа повече от 80% от нарастването на капиталовите потоци се дължи на колебания в инвестициите на компаниите, които прехвърлят

⁸ Ролята на търговската политика при изграждане на европейската търговска стратегическа автономия, както и перспективите за реформа на СТО, са дискутирани в рамките на СТО през март 2022 г.

капиталовите печалби, лихвите, и дивидентите на акционерите, и така избягват облагане на корпоративно равнище.⁹ Капиталовите потоци в САЩ се удвояват, като нарастването се дължи на засилването на сливанията и поглъщанията на компании (M&A¹⁰). От общото нарастване на глобалните ПЧИ през 2021 г. (718 млрд. щатски долара), повече от 500 млрд. щатски долара са насочени към развитите икономики, което показва тяхното неравномерно разпределение в света.

ПЧИ се увеличават с 53% при финансиране на международни инфраструктурни сделки, докато проектите за инвестиции „на зелено“ се понижават с 1% (UNCTAD, 2022a). Най-значителният приемател на ПЧИ (САЩ) привлича 323 млрд. щатски долари, или увеличението е с 114%, като сливанията и поглъщанията на компании се утрояват и възлизат на 285 млрд. щатски долара. ПЧИ нарастват с 8% в ЕС, но капиталовите потоци в големите европейски икономики остават доста под равнището преди пандемията. Китай привлича 179 млрд. щатски долара потоци на ПЧИ (прираст от 20%) главно в сферата на услугите, което е в унисон с търговската политика на Китай, насочена към заемане на едно от първите места в света в международната търговия с услуги.

1.3. Средносрочни очаквания и перспективи за икономическа активност

Очакванията са, че в краткосрочна перспектива реалният растеж на БВП ще намалява. Очаква се забавяне на икономическия растеж в развитите икономики и в нововъзникващите икономики, макар че темповете на икономически растеж остават по-високи в сравнение с тези на САЩ и еврозоната (Таблица 1).

Таблица 1. Реален растеж на БВП на избрани икономики в света (%)

	Оценка 2021 г.	Перспектива за икономически растеж	
		2022 г.	2023 г.
Световно производство	5.9	4.4	3.8
Развити икономики	5.0	3.9	2.6
САЩ	5.6	4.0	2.6
Еврозона	5.2	3.9	2.5
Германия	2.7	3.8	2.5
Франция	6.7	3.5	1.8
Италия	6.2	3.8	2.2
Испания	4.9	5.8	3.8
Япония	1.6	3.3	1.8
Великобритания	7.2	4.7	2.3
Други развити икономики	4.7	3.6	2.9
Нововъзникващи икономики	6.5	4.8	4.7
Китай	8.1	4.8	5.2
Индия	9.0	9.0	7.1

Източник: *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale, janvier 2022, FMI.*

Международният валутен фонд (МВФ) и Световната банка преразглеждат темповете на икономически растеж към намаление, предвид сложната

⁹ Повечето взаимни фондове се квалифицират като регулирани инвестиционни компании, което им дава статут на проводник и изисква от тях да бъдат освободени от данъци на корпоративно ниво.

¹⁰ От англ. *Mergers and Acquisitions*.

геоикономическа и геостратегическа обстановка в света. Продължителността на пандемичната криза от COVID-19 и последващите варианти на заразата се разглеждат като основен рисков фактор пред световната икономика. **Темпът на ваксинация, особено в развиващите се страни, и скоростта на стимулиране на инвестициите в инфраструктура са важни показатели за несигурността и липсата на възможности за стимулиране на международната икономика. Други рискове произтичат от проблемите със заетостта, доставките по линия на ГСВ, растящите цени на енергийните ресурси и растящата инфлация.**

Повишаването на инфлацията в Европа (5.8% в еврозоната за февруари 2022 г.) е основно предизвикателство пред европейските страни. ЕЦБ очаква средно увеличение на цените от 5.1% през 2022 г., което се различава коренно от заложената цел за 2% инфлация. Дори да се изключат енергийните ресурси и храните от инфлацията поради тяхната волатилност, базовата инфлация е също над 2% и се очаква да възлезе на 2.6% през 2022 г., според прогнозите на ЕЦБ.

Очакванията за 2022 г. са, че глобалните ПЧИ ще нарастват вероятно със същите темпове, както през 2021 г. Основната тенденция, без отчитане на еднократните трансакции и вътрешнофирмените финансови сливания и поглъщания, е, че потоците на ПЧИ ще останат на по-ниско равнище поради влиянието на пандемичната криза и ескалацията на геополитическото напрежение. Известно е, че има лаг във времето между икономическото възстановяване и привличането на ПЧИ в производството и във веригите на производство и доставки. Ето защо, международното проектно финансиране в инфраструктурните сектори ще е показател за движението на международните капиталови потоци и ще предопределя перспективите през икономическия растеж.

Свитото предлагане ще продължава да оказва задържач ефект върху икономическия растеж, но в сравнение с 2021 г. ще има леко подобрение в търсенето и предлагането на стоки и услуги на международния пазар (съгласно прогнозата на ЕЦБ), въпреки все още отчитаните затруднения при морския транспорт на стоки. Към края на 2022 г. и през 2023 г. се очаква активизиране в дейността на ГСВ и увеличение на производството на стратегически стоки за електрониката и на транспортни средства. Перспективата за възобновяване на производствените и търговските вериги в света въпреки това остава трудна за прогнозиране и зависи от много фактори от икономически и политически характер.

Темпът на растеж на световната търговия вероятно ще се понижава през 2022 г. и впоследствие, като се има предвид потенциалът за икономически растеж на страните в света. Търсенето на екологично чисти продукти в света ще е устойчива тенденция, която през следващите години ще влияе върху търсенето и предлагането на стоки на световния пазар. Очертава се регионализация на световната търговия поради нарастването на броя и обхвата на различните търговски споразумения и регионални търговски инициативи, както и на вероятното реструктуриране на световните търговски отношения. Перспективите за растеж на международната търговия остават несигурни и поради потенциалните ограничения в икономическите дейности във връзка с възможната заплаха от нова вълна на Omicron варианта на COVID-19, както и поради разпространението на други варианти на пандемията.

Политиката на санкции на Русия, наложени от САЩ и ЕС след началото на военния конфликт между Украйна и Русия, също оказват влияние върху глобалните процеси, като отражението на тези санкции върху отделните икономиките не е еднозначно. Определено ефектите на наложените санкции ще са по-осезателни и силни за икономиките на европейските страни. **Преустановяването на достъпа на някои руски банки до системата Swift (които гарантират плащания по трансакции с Русия) се отразява пряко върху европейските малки и средни предприятия (МСП).**¹¹ Очакванията са, че оборотът ще се свие с 20 до 40% за някои фирми, при положение, че тези компании нямат провизии за покриване на загубите. Периодът на адаптация и преодоляване на загубите на фирмите вероятно ще е продължителен. Докато повече от 40% от износа на газ от Русия беше насочен към Европа, сега страните-членки на ЕС се насочват към други източници на доставки на газ, замествайки руския газ с внос от други страни, например Катар. За европейските страни, които са най-зависими от внос на нефт и газ от Русия, предстои период на реструктуриране и диверсифициране на източниците на енергия. Като се има предвид, че Русия е петият по значение пазар за износ на стоки от ЕС (81.5 млрд. евро в периода януари-ноември 2021 г.), редица европейски страни вероятно в бъдеще ще реструктурират външнотърговските си връзки към други дестинации.

В Европа, и особено в развиващите се страни, има нарастващи опасения от възникване на глобална продоволствена криза, ако военният конфликт в Украйна не се преустанови в близко бъдеще. Вследствие на военния конфликт между Украйна и Русия на световните борси се повишават цените на суровините. Цените на енергията (нефт и газ) и голяма част от суровините (метали, пшеница и др.) продължават да нарастват през март 2022 г.

Друго предизвикателство пред европейската икономика е очертаващият се риск от стагфлация, характеризираща се с инфлация, бавен икономически растеж и нарастване на безработицата. Общото равнище на цените нараства в страните от ЕС, като нарастването на разходите за енергия намалява покупателната способност на домакинствата и приходите на бизнеса, което ограничава потреблението и инвестициите. **Недостигът на оборудване, материали и работна сила в някои структуроопределящи индустриални отрасли пречи на производството на промишлени стоки, забавя строителството и задържа възстановяването на някои сегменти от сектора на услугите.** Икономически наблюдатели от МВФ, от „Morgan Stanley“ и други подчертават, че военният конфликт между Украйна и Русия има ефекта на външен шок върху равнището на световното предлагане на стоки и последващото свиване на предлагането се отразява отрицателно на световното производство на стоки, а оттам и на икономическия растеж. Тези негативни фактори, в съчетание с високата инфлация, са в основата на опасения от появата на стагфлация и в глобален план.

¹¹ За вноса на стоки от Европа за Русия е необходимо да се дадат гаранции, че плащането е извършено чрез Swift.

2. Макроикономически прогнози за развитието на България до 2024 г.

2.1. Основни допускания за прогнозния период (2022-2024 г.)

Разработената за целите на настоящия доклад макроикономическа прогноза се основава на допускания относно развитието в средносрочен план (до 2024 г.) по отношение на международните цени и външното търсене, както и на заложените икономически политики на правителството, очертани в Закона за държавния бюджет за 2022 г. и в средносрочната бюджетна прогноза за периода 2023-2025 г. Макроикономическата прогноза на ИИИ при БАН е изготвена въз основа на макроикономическа информация, налична към 30 април 2022 г. Прогнозните международни цени и очакванията за външното търсене се основават на доклада на МВФ за световните икономически перспективи (International Monetary Fund, 2022), публикуван през април 2022 г. (Таблица 2).

Таблица 2. Основни допускания, заложи в макроикономическата прогноза

Показател	Отчетни данни				Прогноза		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Международна цена на суров петрол (индекс, 2016=100)	159.62	143.45	96.47	161.33	249.48	216.34	196.74
Международна цена на газ (индекс, 2016=100)	146.69	92.79	70.78	256.68	633.91	373.42	279.11
Международна цена на индустриални стоки (индекс, 2016=100)	123.76	125.56	127.99	179.28	195.21	192.78	188.60
Международна цена на храни и напитки (индекс, 2016=100)	101.33	98.19	99.96	127.38	145.18	137.22	134.12
Международна цена на основни метали (индекс, 2016=100)	130.29	135.11	139.85	205.36	225.69	225.39	220.85
Реален растеж на глобалния БВП (%)	3.61	2.86	-3.06	6.11	3.59	3.55	3.40
Реален растеж на БВП на ЕС (%)	2.25	2.00	-5.88	5.40	2.88	2.51	2.13
Реален растеж на БВП на Китай (%)	6.75	5.95	2.24	8.08	4.37	5.07	5.08
Реален растеж на БВП на САЩ (%)	2.92	2.29	-3.4	5.68	3.71	2.25	1.44
Нарастване на обема на световната търговия (%)	4.01	0.95	-7.93	10.13	4.97	4.41	3.91

Източник: IMF, 2022.

Основните допускания, включени в представената прогноза за реалния сектор, са свързани със **задълбочаване на забавянето на глобалната икономическа активност и обемите на търговия**, като този процес се очаква да се наблюдава **преди всичко в развитите икономики и в по-слаба степен в развиващите се страни**. Има основания да се говори за съществено ограничаване на процесите на глобализация. Икономическата среда ще остане несигурна, а икономическата политика е изправена пред сериозни предизвикателства предвид необходимостта от преодоляване на последиците от пандемията и ескалацията на напрежението около Украйна и водещите се там военни действия.

От съществено значение са **очакванията за подобряване на здравната ситуация, както в глобален аспект, така и по отношение на България**. Те дават основание през втората половина на 2022 г. и до края на прогнозния период да се

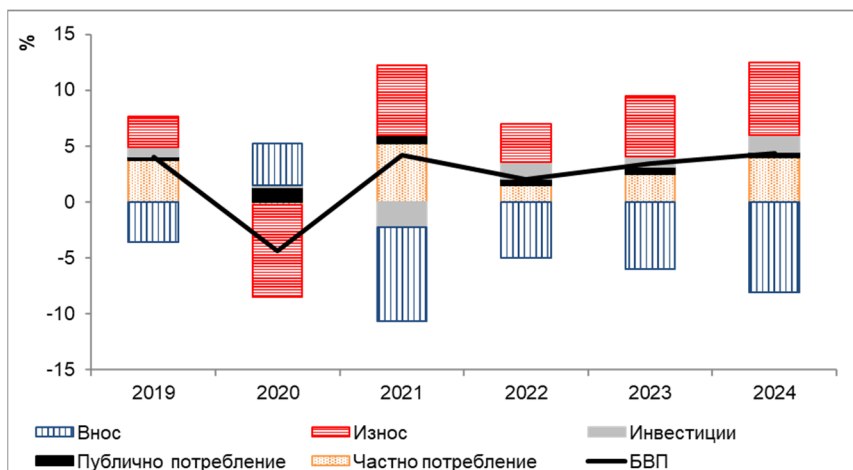
допусне липса на ограничения върху икономическите дейности. Факторите, които ще оказват влияние по време на прогнозния период, могат да се обобщят в няколко направления:

- изчерпване на ефектите от експанзионистичната политика, свързана с преодоляване на ефектите от пандемията. Динамиката на европейската и американската икономика ще се забави през прогнозния период. Китайската икономика също се забавя, но запазва относително високи темпове на растеж;
- влошаване на търговските отношения между основните икономически сили вследствие на военните действия в Украйна и влошаването на международната политическа обстановка;
- финансова нестабилност в развиващите се страни, дължаща се на големите обеми дълг и политически и военни сблъсъци в много райони на света;
- финансовите потоци към страната ще се определят основно от средствата по оперативните програми и от пакета програми, свързани с европейските фондове за възстановяване и устойчивост;
- относително безпроблемно преодоляване на спирането или съществено намаляване на доставките на природен газ, суров петрол и ядрено гориво от Русия към България;
- запазване на заложените в средносрочната фискална рамка параметри и политики, по-конкретно за:
 - липса на съществени промени в данъчната система¹²;
 - по-експанзионистичен характер на фискалната политика, предвид последиците от пандемията и ефектите от военните действия в Украйна.

2.2. Динамика на основните показатели в прогнозния период

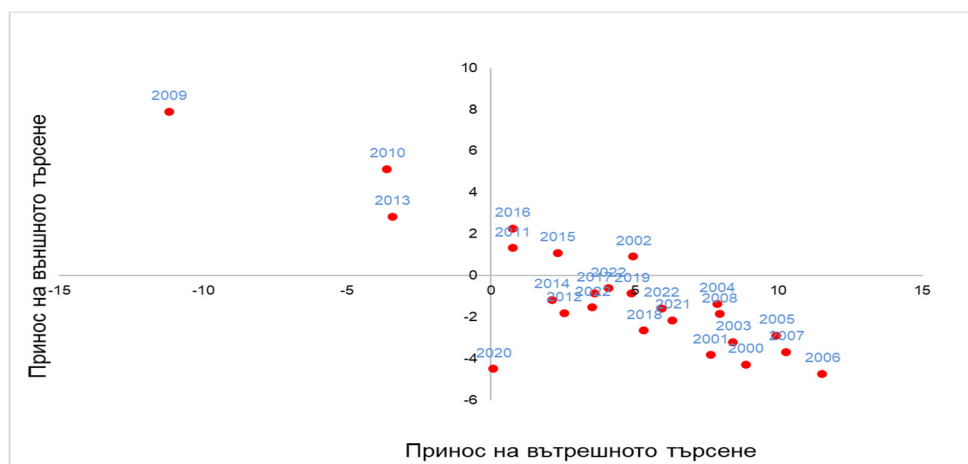
Предвид неблагоприятната външна и вътрешна икономическа обстановка, **реалният растеж на БВП ще намалее до около 2% през 2022 г.** Вследствие на рязко ускорената инфлация през последните месеци, БВП в номинално изражение ще надхвърли 150 млрд. лв., което представлява увеличение с повече от 15% спрямо предходната година. В средносрочен план, икономическият растеж в България ще остане около 3.5-4.5% годишно и плавно ще се възстанови до средните нива от преди пандемията (Фигура 5).

¹² Има индикации, че с предстоящата актуализация на бюджета може да се въведе необлагаем минимум и известна диверсификация на ставките по ДДС, но тези очаквания не са залегнали в настоящата прогноза.

Фигура 5. Приноси към икономическия растеж по компоненти на крайното потребление

Източник: НСИ, собствени изчисления.

Вътрешното търсене ще намалее в началото на прогнозната период, но постепенно ще се възстановява. **Динамиката на потреблението ще се определя от нарастването на заплатите, умереното повишение на заетостта и слабия, но все пак положителен растеж на кредитната активност в страната.** Инвестициите, от своя страна, ще се влияят основно от напредването на програмния период и очакванията за ускорено усвояване на европейски средства в България по Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). За целия прогнозен период, приносът на външното търсене в икономическия растеж ще остане отрицателен (Фигура 6).

Фигура 6. Приноси на вътрешното и външното търсене в растежа (%)

Източник: НСИ, авторски изчисления.

За целия прогнозен период, инфлацията ще бъде по-висока от обичайната през последните години, като особено висока ще бъде през 2022 г. (близо 14% на средногодишна база). Причините са предимно външни и имат слаба връзка с провежданата икономическа политика в страната, която разполага с ограничени инструменти да противодейства на инфлационния натиск. В същото време, повишението на инфлацията ще се отрази негативно върху покупателната способност на домакинствата, което ще доведе и до по-слаб растеж на потреблението. Инфлацията води и до по-високи производствени разходи, което, в съчетание с общата икономическа несигурност, причинена от външната среда, ще доведе да намаление на инвестиционната активност, чиято динамика ще се определи до голяма степен от публичните капиталови разходи. През втората половина на прогнозния период се очаква възстановяване на вътрешното търсене, основаващо се на реално повишение на доходите и намаляване на инфлационния натиск.

През прогнозния период, заетостта в страната ще продължи да се определя от темпа на икономически растеж, при ограниченията, зададени от демографската ситуация. На този етап, не се отчита промяна в предлагането на труд, породена от бежанската вълна от Украйна. Основанията са свързани с това, че близо 1/3 от бежанците са под трудоспособна възраст, а останалата част (поне засега) не демонстрират желание за трайно установяване в страната. **Безработицата се очаква леко да нарасне през първата година на прогнозния период, но да спадне до обичайните си нива от около 5% до края на прогнозния период.** Очакванията за динамиката на заплащането на труда са тя да остане положителна в реално изражение, но по-ниска от предходните години.

Външният сектор няма да има съществен принос към икономическия растеж през следващите години. За настоящата 2022 г. се очаква дефицитът по текущата сметка на платежния баланс да се увеличи основно поради рязкото влошаване на търговския баланс. До края на прогнозния период обаче се прогнозира подобряване на тези показатели, което изцяло ще зависи от условията на търговията, отчитащи динамиката на износните и вносните цени.

Предвид на цялостната макроикономическа картина, кредитирането в икономиката (по отношение както на домакинствата, така и на фирмите) ще се забави в началото на прогнозния период, с тенденция към плавно покачване по-нататък. Влияние за това оказват и решенията на Българската народна банка (БНБ) за поетапно увеличение на нивото на антицикличния капиталов буфер.

2.3. Външни и вътрешни ограничители и рискове

Рисковете от възможна ескалация на конфликта между Русия и Украйна и евентуалното му прерастване от локален в глобален и последиците ще бъдат от такова естество, че ще обезсмислят всякакви прогнози и затова няма да бъдат разглеждани. Тук ще бъдат дискутирани само друг вид ограничения и рискове.

Външната среда ще остане по-скоро неблагоприятна с риск от допълнително влошаване, ако не се намери начин за бързо разрешаване на конфликта между Русия и Украйна и продължат търговските спорове между САЩ и Китай. Забавянето

на растежа в еврозоната може да има известен позитивен ефект, ако се използва като предпоставка за отлагане на повишаването на лихвите от ЕЦБ, но, предвид инфлационната динамика, това е малко вероятно.

Вътрешното търсене, което в последните 2-3 години се очертава като основен фактор на растеж, едва ли ще може да расте устойчиво със същите темпове, както преди пандемията. Нарастването на покупателната способност ще бъде ограничено от по-бавния растеж на новите работни места и по-високата инфлация.

Икономиката на практика е постигнала (или е съвсем близо) до пълна заетост, което означава, че създаването на нови работни места ще намали драстично отражението си върху темповете на икономически растеж. Всяко открито ново работно място ще е за сметка на намаляване на безработните и увеличаване на коефициента на заетост в групата на населението в пенсионна възраст и икономически неактивните, но този процес има естествени граници, които са почти достигнати.

Таблица 3. Макроикономическа прогноза на ИИИ на БАН за периода 2022-2024 г.

Показател	2022	2023	2024
Реален сектор (%)			
БВП – реален растеж и реални растежи по компоненти:	2.0	3.5	4.4
Частно потребление	2.1	3.7	5.9
Публично потребление	3.2	3.3	2.6
Бруто образуване на основен капитал	8.6	5.1	7.7
Износ на стоки и услуги	5.1	7.8	9.1
Внос на стоки и услуги	6.7	7.7	10.0
Динамика на цените			
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	13.8	7.7	3.7
Инфлация в края на годината (ХИПЦ, %)	15.3	2.5	5.7
Дефлатор на БВП (%)	12.6	9.6	5.1
Пазар на труда			
Коефициент на заетост (15-64 години)	67.1	67.2	67.2
Коефициент на безработица (15-64 години)	6.9	5.4	4.8
Средна работна заплата (годишно изменение, %)	15.3	8.8	8.7
Външен сектор (% от БВП)			
Текуща сметка	-2.6	-0.4	0.3
Търговски баланс	-6.4	-4.2	-3.7
Капиталова сметка	1.9	1.9	2.1
Финансова сметка	0.6	1.5	2.3
ПЧИ в страната	2.8	2.9	3.0
Брутен външен дълг	56.2	52.6	51.3
Финансов сектор (годишно изменение, %)			
Паричен агрегат М3	11.1	10.3	10.8
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства	3.1	6.5	7.7
Фискален сектор (% от БВП)			
Бюджетни приходи	39.0	39.0	38.7
Бюджетни разходи	44.0	43.0	41.7
Бюджетен баланс	-5.0	-4.0	-3.0
Дълг на сектор „Централно управление“	25.3	26.9	28.5

Глобалните рискове, свързани с инфлацията, са несиметрични и определено са във възходяща посока, а България ще е по-скоро „вносител на инфлация“. Тук влияние ще оказва не само нестабилната икономическа среда, но и натрупаната в предишните години огромна ликвидност и високите нива на публична задлъжнялост, водещи до високи инфлационни очаквания. Рисковете конкретно в България се увеличават от липсата на парични инструменти за противодействие.

В по-оптимистичен план, бързото разрешаване на конфликта в Украйна и активизирането на програмите, свързани с европейските фондове, могат допълнително да ускорят икономическия растеж, но вероятността на практика е ниска.

ЧАСТ ВТОРА

АНАЛИЗ НА МАКРОИКОНОМИЧЕСКАТА СИТУАЦИЯ ПО СЕКТОРИ ПРЕЗ 2021 г. И ОЧАКВАНИЯ ЗА 2022 г.

1. Реален сектор

1.1. Динамика на БВП

БВП по текущи цени през 2021 г. е в размер на 132.7 млрд. лв., което е номинално нарастване от 10.7% спрямо предходната година. Реалният БВП през годината нараства с 4.2% вследствие на известното преодоляване на негативните шокове, породени от коронавирусната пандемия през 2020 г., когато БВП регистрира реален спад от 4.4%.

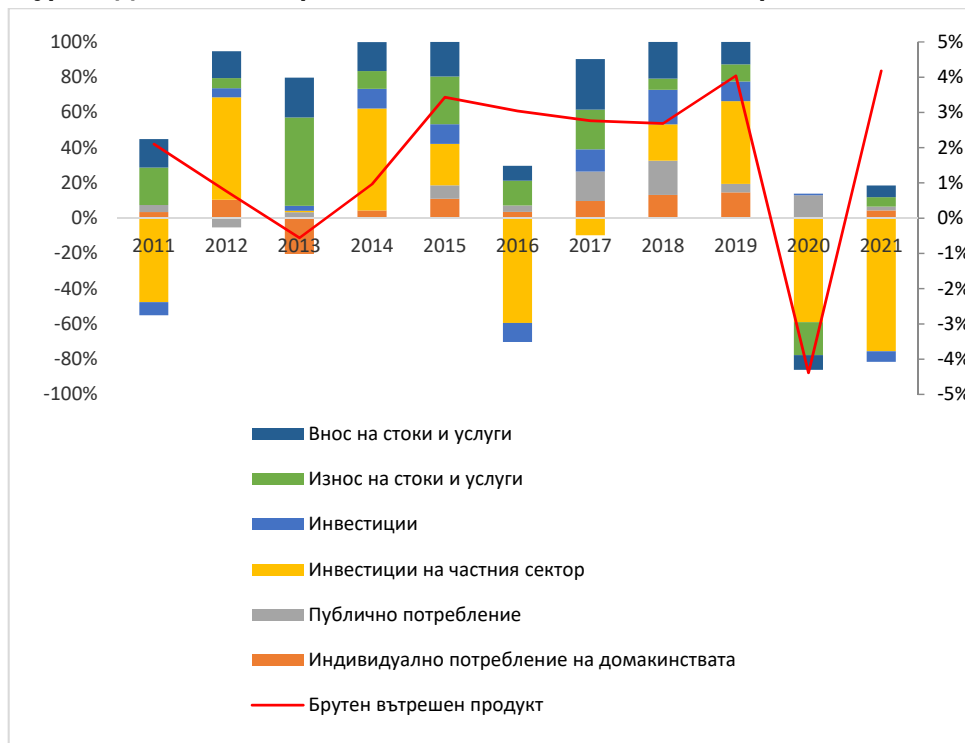
Възстановяването на икономическата активност в страната се дължи на динамиката на вътрешното търсене, върху която положителен ефект оказват предприетите фискални мерки от страна на правителство, както и на динамиката на външното търсене. Предприетите антикризисни мерки от правителствата и централните банки на Германия, Италия, Румъния, Испания и Гърция и последващото възстановяване на икономиките оказват пряк ефект върху възможностите за българския износ. Провежданата фискална експанзия в страната през 2020 и 2021 г. в най-голяма степен съдейства за запазване на потреблението на домакинствата. Антикризисните мерки, като програмите „60/40“, „80/20“ и „Запази ме“, увеличаването на пенсиите и добавките към тях, допълнителното материално стимулиране на работещите в здравни отделения и повишаването на заплатите в публичния сектор, оказват положителен ефект върху потреблението на домакинствата. Във финансово изражение тези мерки се равняват на 988.7 млн. лв. за подкрепа на лекарите и администрацията на „първа“ линия, 576.9 млн. лв. финансова подкрепа за бизнеса и 1508.8 млн. лв. финансова подкрепа за домакинствата. Основните фактори, които определят нарастването на БВП през 2021 г., са износът на стоки и услуги (реален растеж от 10%), индивидуалното потребление на домакинствата (реален растеж от 8%) и, въпреки че нараства в по-малка степен спрямо 2020 г., публичното потребление (4% реален прираст през годината) (Фигура 7).

Брутообразуването на основен капитал през 2021 г. отбелязва реален спад от 11%. Това е неблагоприятен процес, който се подхранва от обстоятелството, че доходите, реализирани от българския бизнес, се изнасят извън страната. В подкрепа на изведената констатация е динамиката на портфейлните инвестиции по платежния баланс, която показва, че инвестициите на българските фирми в чужбина се увеличават с 55.5 млн. евро през декември 2021 г., спрямо същия месец на 2020 г. **Изнасянето на български капитали в чужбина е индикация, че бизнес доверието в българската икономика е свито, като следствие от наслагващи се негативни шокове по линия на повишаващата се инфлация, ефектите от COVID-19 пандемията и регионалните геополитически турбуленции, които започват да се проявяват в края на 2021 г.** Високата несигурност в бизнес климата, като резултат от наслагване на външни и вътрешни фактори от различен характер, влияе върху инвеститорските предпочитания, което води до **намаляване на инвестициите в българската икономика и по линия на чуждестранните инвеститори.** През декември 2020 г. преките чуждестранни инвестиции регистрират спад с 114.4 млн. евро, а през декември 2021 г. – с 125.2 млн. евро.

Във вътрешен план, влияние оказват ограниченията в сферата на услугите в резултат от здравната криза и най-вече в областта на строителството, туризма и

използването на търговските обекти, които водят до по-ниски инвестиционни разходи. Капиталовите разходи на правителството съществено се свиват през годината и това допълнително засяга негативно образуването на основен капитал и създава неблагоприятни условия за стимулирането на дългосрочния растеж на БВП.

Фигура 7. Динамика на реалния БВП по компоненти на крайно използване



Забележка: Лявата скала показва процентното изменение на темповете на прираст на компонентите на БВП по метода на крайното използване, а дясната скала – процентното изменение на темповете на прираст на БВП.

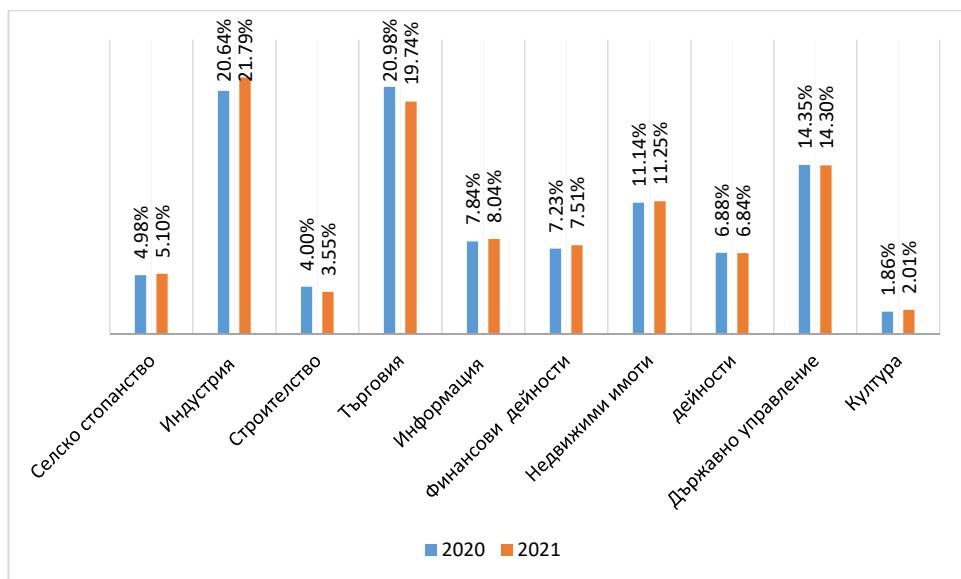
Източник: НСИ.

През 2021 г. се проявяват негативните шокове, които започват да се наслагват още през 2020 г., и прерасват във вътрешнополитическа криза, която се съчетава със здравната криза, а в края на годината и с нарастваща инфлация и геополитическа несигурност в региона. Всички тези негативни фактори оказват негативно влияние както върху спестяванията на едно лице от домакинство, чието използване започва да компенсира загубата на покупателна способност, така и върху инвестициите. **Синхронният спад на спестяванията и инвестициите е индикация, че дългосрочният растеж на БВП и жизненият стандарт на населението ще претърпят свиване.** Намаляването на спестяванията и инвестициите ще се отрази ограничаващо върху производителността на труда, състоянието на човешкия капитал в страната, качеството и създаването на инфраструктура и върху научноизследователската и развойната дейност.

1.2. Динамика на брутната добавена стойност

Брутната добавена стойност (БДС) през 2021 г. в реално изражение регистрира растеж от 3.6% спрямо 2020 г. (когато в реално изражение тя намалява с 4.5%). Основните сектори, които имат най-голям принос в създаването на БДС през 2020-2021 г., са търговията, индустриалния сектор, държавният сектор и секторът, обхващащ операциите с недвижими имоти. Делът на останалите сектори в БДС е приблизително един и същ през 2020 и 2021 г., което е индикатор за относителна стабилност на фирмената дейност в тези сфери (Фигура 8).

Фигура 8. Дял на икономическите дейности в БДС (%)



Източник: НСИ.

По-високият дял на индустриалния сектор и сектора на услугите и търговията през 2021 г. спрямо 2020 г. се дължи на преодоляването на негативните последици от пандемичната обстановка, която в съществена степен засегна производството и туризма, но в същото време създаде и предпоставки за поскъпване на международните транспортни услуги, както и индуцира държавни мерки в подкрепа на туризма, хотелиерството и ресторантьорството. Затова през 2021 г., когато пандемичните мерки се разхлабиха, индустриалният сектор започна да регистрира по-голям принос в растежа на БДС, отколкото туризма и транспорта, което се дължи и на повишеното външно и вътрешно търсене, които превишават предлагането.

Дебалансираността на българската икономика в структурно отношение може да се проследи от последователно свиващия се дял в БДС на селското стопанство (при средно 12% в периода 1998-2004 г. до 4% след 2018 г.) при опасения за продоволствена криза в световен план и сектора на строителството, предвид изоставането в областта на инфраструктурата в страната. Друг проблем, който се

разкрива от структурата на БДС, е ниският дял на ИТ сектора и далекосъобщенията, който би трябвало да има по-голям принос в растежа на БДС, защото в условията на социална изолация дигитализацията на ежедневните услуги съществено се повиши, а тя не може устойчиво да се реализира без развитието на ИКТ сектора.

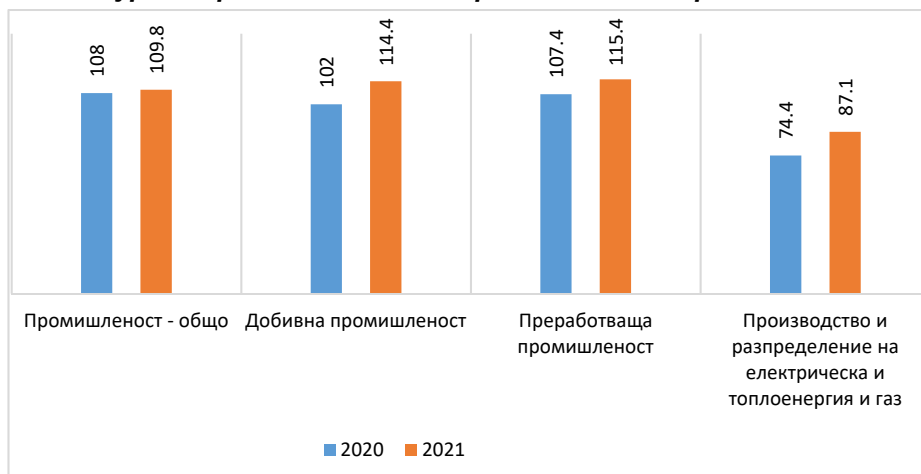
В ИТ сферата се създава висока добавена стойност, но в българския случай този високотехнологичен сектор допринася в пъти по-малко, отколкото сектори като операции с недвижими имоти (11% дял от БДС). Причина за значителния принос на имотния сектор в БДС е инвеститорският страх, който провокира инвестициите в сигурни активи, каквито са имотите и жилищата в дългосрочен план. Здравната криза, политическата криза и високата инфлация създават несигурност, която води до повишаване на риска от инвестиции. Именно затова инвестиционните предпочитания се насочват към активи, които могат да запазят и увеличат стойността на направената инвестиция в бъдеще. В дългосрочен план, цените на имотите нарастват, инфлацията не намалява тяхната стойност, което означава, че стойността на вложения капитал ще нарасне и ще се реализира положителна възвръщаемост от направената инвестиция.

Секторът, който включва научната дейност, е с дял от 6.8% от БДС през 2020-2021 г. Приносът на научната, административната и спомагателните дейности в структурата на БДС е малък, което е индикация за липса на ефективен механизъм за взаимодействие между сферата на науката и държавното управление, която води до ограничено възпроизвеждане на иновационния процес, респ. до създаване на стоки и услуги с по-ниска добавена стойност. В същото време, **относително ниският дял на високотехнологични производства в индустриалния и ИТ сектори в БДС прави българската икономика податлива на външни шокове и циклично уязвима, което води до сериозни социално-икономически последици под формата на негативни демографски процеси и нарастващо неравенство.**

1.3. Краткосрочни показатели за икономическа активност

Индексът на промишленото производство през 2020 г. е със средна стойност 108, а през 2021 г. – 109.8. В най-голяма степен през 2021 г. прираст отбелязва преработващата промишленост (Фигура 9).

Подсекторът, който най-много допринася за нарастването на преработващата промишленост през 2020 г., е производството на превозни средства без автомобили, а през 2021 г. – подсекторът на производство на компютърна и комуникационна техника, електронни и оптични продукти. Другите два подсектора, които допринасят за нарастването на преработващата промишленост, са производството на автомобили и ремаркета и неквалифицираното производство (Таблица 4).

Фигура 9. Средни индекси на промишленото производство

Източник: НСИ, собствени изчисления.

Таблица 4. Индекси на нарастване на подсектор преработваща промишленост

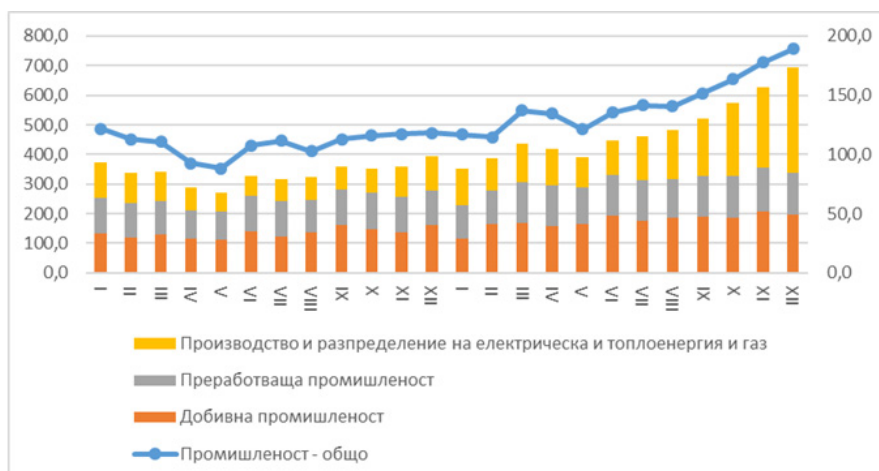
	Производство на компютърна и комуникационна техника	Производство на превозни средства, без автомобили	Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета	Производство, неквалифицирано друге
2020	155.4	176.2	132	110.7
2021	223.7	223	132.2	140.5

Източник: НСИ, собствени изчисления.

Производството на компютърна и комуникационна техника се повишава най-много през 2021 г., поради по-високото търсене на компютърни и комуникационни компоненти в условията на коронавирусната пандемия и наложилата се социална изолация, които увеличават съществено използването на компютърни и телефонни устройства. Това най-вече се дължи на преминаването към онлайн работна среда в сферата на образованието и аутсорсинг сектора. Значителна динамика регистрира и секторът на производството на превозни средства без автомобили, поради нарасналото производство на части за различните ниши на транспортния сектор. Неквалифицираното производство също нараства значително през 2021 г., което се дължи на увеличеното сечение на златни и сребърни монети, както и производството на бижута, поради инвестиционното търсене на този тип стоки, продиктувано от инвеститорския интерес към способността изделията от злато и сребро да запазват стойността си и да я увеличават в несигурни времена.

Най-големи приходи през 2021 г. реализират предприятията в сектора на добивната и преработващата промишленост. Този процес се запазва до септември, а от октомври 2021 г. най-големи приходи започват да отчитат предприятията в енергийния сектор (Фигура 10). Промяната се дължи на увеличаването на цените на енергийните ресурси в световен мащаб, които са индикатор на зараждащ се структурен инфлационен шок.

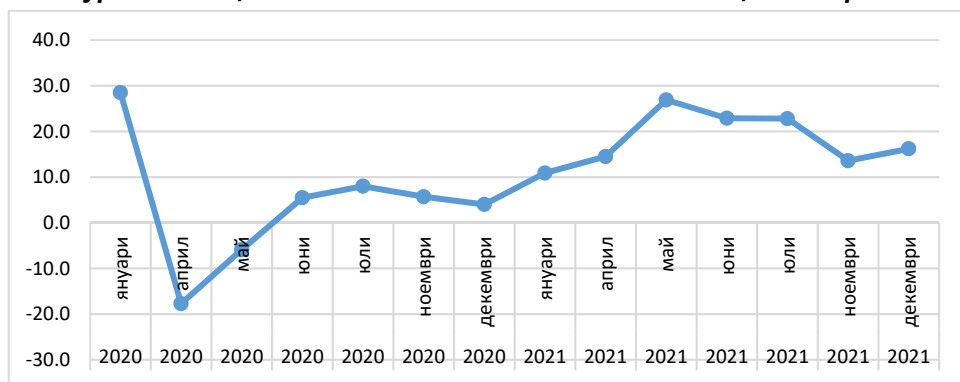
Фигура 10. Общи индекси на оборота в промишлеността (2015=100) за 2020-2021 г.



Източник: НСИ.

Бизнес климатът се подобрява значително през 2021 г. спрямо 2020 г., вследствие на предприетата държавна политика и мерките за противодействие на последствията от COVID-19 (Фигура 11). Освен това, намаляващият колективен страх от неизвестността от COVID-19 започва да влияе върху поведението на икономическите субекти.

Фигура 11. Общ показател на бизнес климата – общо за страната



Източник: НСИ.

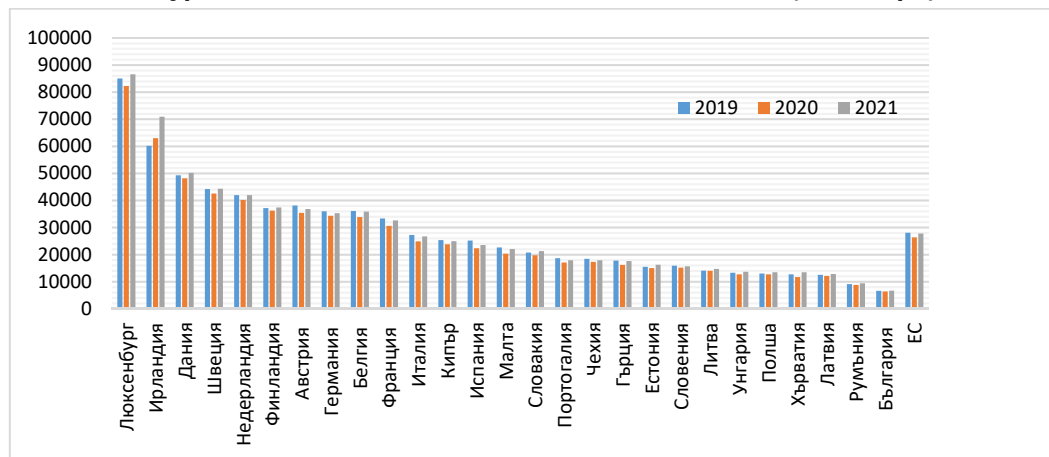
Бизнес климатът, разгледан на месечна основа през 2021 г., се развива динамично. През януари-май 2021 г. се регистрира подобрене, но през юни-декември 2021 г. тенденцията се обръща и се отчита влошаване на очакванията на икономическите агенти, което се дължи на същественото нарастване на цените на енергийните ресурси, нарастващата инфлация и поредната COVID-19 вълна, в която се намира България в периода октомври-декември 2021 г.

1.4. Сближаване на българската икономика с държавите-членки на ЕС

Динамиката на реалния БВП е от важно значение за реалната конвергенция на България към икономиките на държавите-членки в ЕС. Изхождайки от фактическото членство на България в ЕС и стремежа ѝ да се присъедини към еврозоната, сравнителният анализ се превръща в императив.¹³

Реалният БВП на човек от населението на България през 2021 г. възлиза на 6690 евро, което е увеличение с 4.9% спрямо 2020 г. Средният реален БВП на човек от населението в ЕС през 2021 г. възлиза на 27 800 евро, което е увеличение с 5.4% спрямо 2020 г. и показва, че България изостава от средните темпове на растеж на показателя за ЕС. В същото време, реалният БВП на човек от населението в Румъния възлиза на 9380 евро и нараства с 6.3% на годишна база (Фигура 12). **Съпоставката с Румъния е важна, тъй като при присъединяването към ЕС страната беше след нас по размер на БВП на човек от населението, а 15 години по-късно ни изпреварва с 40%.** Българската икономика се развива най-бавно и неустойчиво в ЕС, като причините за това са комплексни, но като основна причина могат да се посочат ниските инвестиции в страната, технологичната амортизация на производствените мощности и дебалансираната структура на икономиката, които по време на здравна криза още повече се задълбочиха. Друга важна причина за ограничената реална конвергенция на БВП се явява високото доходно неравенство в България. Коефициентът на Джини на приравнен разполагаем доход преди социалните трансфери в България е със стойности от 40 пункта през 2020 г. при средни стойности за ЕС от 30.8 пункта. Респективно, **най-високият коефициент на Джини на приравнен разполагаем доход преди социалните трансфери в България се свързва с най-ниския реален БВП на човек от населението в ЕС.**

Фигура 12. Реален БВП на човек от населението (млн. евро)



Източник: Евростат.

¹³ Процесите на конвергенция в еврозоната, съществените различия в икономическото развитие на страните извън нея и предизвикателствата пред България в процеса на догонване са разгледани в Рангелова, Бобева, Златинов, 2021.

Структурните дисбаланси, ограниченото образуване на основен капитал, технологичният застой, възпроизвеждащото се неравенство и ниският растеж на БВП в условия на здравна, инфлационна и политическа криза и регионални геополитически сътресения съществено влияят на реалната икономика в България.

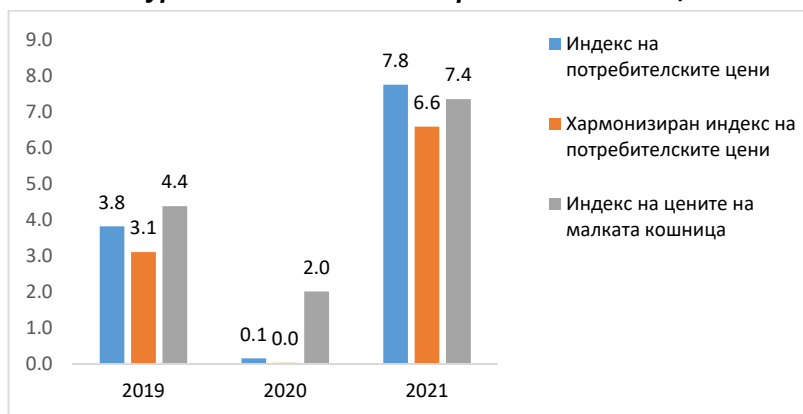
1.5. Инфлационна динамика

През 2021 г. инфлацията, измерена чрез индекса на потребителските цени (ИПЦ) на годишна база възлиза на 7.8% при 0.1% година по-рано, с което българската икономика преминава от почти дефлационно състояние към инфлационно ускорение (Фигура 13). Хармонизираният индекс на потребителските цени също се увеличава съществено през 2021 г. и в края на годината отчита инфлация от 6.6%. През 2020 г. пандемията от COVID-19 и шокът върху производството, доходите, заетостта и социалния живот създават несигурност, която се отразява в намаляване на потреблението, частните инвестиции и скоростта на парично обращение. Тези едновременно реализиращи се процеси създават условия за увеличаване на спестяванията на икономическите агенти в условията на физически ограничения върху производството, възможности за потребление и търговски пренос. Така описаните условия индуцират дефлационен процес през 2020 г. През четвъртото тримесечие на 2021 г. инфлацията постепенно започва да се ускорява. По данни от НСИ, на месечна база през октомври се регистрира нарастване от 1.85%, през ноември – 1.35% и през декември – 0.91%. Ускоряването на инфлацията води до намаляване на реалните доходи на икономическите агенти и в средносрочен и дългосрочен план ограничава потреблението на домакинствата. Освен това, високата ценова динамика се поражда, но и допълнително влияе върху цените на суровините и материалите, както и върху цените на крайните продукти. Това прави цените като цяло силно волатилни, което създава стимули за поддържане на високи складови наличности, тъй като търговците и производителите се стремят да купуват суровините на ниска цена и да продават произведената стока на висока цена. Именно тези ефекти се наблюдават в българската икономика и до голяма степен са в основата на инфлационните процеси и през 2022 г.

Външните фактори, които влияят на цените в местни условия в българската икономика, са свързани с ускоряващата се инфлация в еврозоната вследствие на експанзионистичната парична политика на ЕЦБ на дълго поддържани ниски лихвени проценти и неконвенционални монетарни мерки, увеличаващи парите в обращение. Като увеличава паричната ликвидност, ЕЦБ стимулира търсенето, което обаче е по-голямо от предлагането при физическите ограничения в условията на здравна епидемия. Търсенето, което превишава предлагането, повишава цените на стоките и услугите в страните от еврозоната. Допълнителен проинфлационен ефект се реализира и по линия на фискалната политика при отпуснатите фискални стимули и данъчни облекчения, които също оказват стимулиращ ефект по посока на нарастване на цените. Друг фактор, който въздейства върху повишаването на цените в еврозоната, са увеличаващите се цени на горивата на международните пазари. Така, увеличаването на инфлацията в еврозоната се прехвърля и в българската икономика чрез вноса на стоки и услуги

и фиксирания валутен курс на лева към еврото. До голяма степен описаните процеси се подхранват от глобалната икономическа среда при повишаването на цените на петрола и газта на международните пазари, което се изостри след началото на военния конфликт в Украйна от началото на 2022 г.

Фигура 13. Индекси на потребителските цени



Източник: НСИ.

Както показва стойността на инфлацията, измерена чрез индекса на цените на малката кошница (ИЦМК), която е по-висока спрямо ИПЦ и ХИПЦ, увеличението на цените не е само привнесено отвън, но се дължи и на нарастващите цени на електроенергията. Увеличението на цените на промишления ток засяга пряко и съществено повечето продукти, които са включени в ИЦМК, а горивата засягат транспортните услуги. Следователно цените на хранителните стоки и транспортните услуги в ИЦМК се увеличават вследствие на нарасналите производствени разходи. А увеличаването на цената на промишления и битовия ток в най-голяма степен водят до увеличаване на инфлацията, измерена чрез ИПЦ, което е особено валидно за периода октомври-декември 2021 г. От друга страна, причините за увеличаването на цената на електроенергия са две. Едната е излизането на българските електроразпределителни дружества на свободния електрически пазар, а другата е структурният дисбаланс в българската енергетика. Все пак трябва да се отчита, че поради наложения мораториум и висока социална чувствителност официалните данни не показват реалните цени на електроенергията и увеличението им през 2021 г., което, според статистиката, възлиза на 4.41%.

Факторите, които в най-голяма степен водят до увеличаване на инфлацията в България през 2021 г., са газообразните горива, чиято цена нараства с 102.78% на годишна база (през 2020 г. тяхната цена намалява с 15.92%), както и горивата и смазочните материали с прираст в цените от 38.22%. Голямо увеличение на цените се реализира и при твърдите горива, което директно се отразява в повишаване на цените на транспорта (Фигура 16). Увеличаването на цените на топлоенергията е с 19.02% и допълнително стимулира по-високите цени през 2021 г.

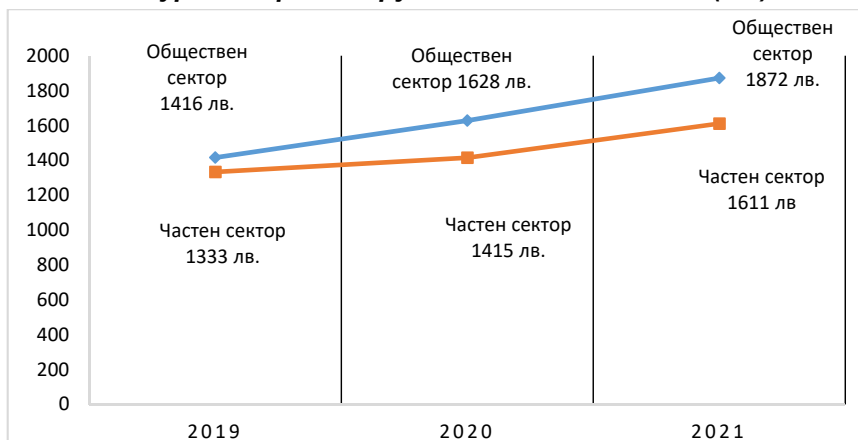
Фигура 14. Основни фактори на инфлацията в България



Източник: НСИ.

Цялостното разкриване на причините за инфлацията в България изисква да се разгледат и монетарните фактори, които създават условия за ускорено развитие на инфлационния процес, особено в условията на целенасочени монетарни и дискреционни фискални мерки, които целят да ограничат негативните последици от COVID-19. Фискалната експанзия също действа проинфлационно, като ефектът се реализира най-вече през 2020 г. и се пренася през 2021 г. по линия на високите социални разходи, които в условията на физически ограничения и нарастващи спестявания създават допълнителна покупателна способност на икономическите субекти и респективно при отмяна на ограничителните мерки стимулират догонващо вътрешно търсене. Друг фактор, който създава условия за нарастване на инфлацията, е увеличението на средните брутни работни заплати в публичния и частния сектор, съответно с 15% и 14% (Фигура 15).

Фигура 15. Средна брутна месечна заплата (лв.)



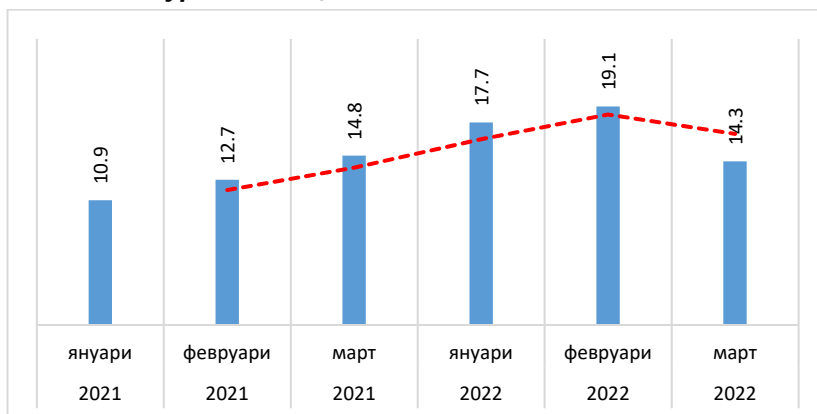
Източник: НСИ.

1.6. Перспективи за развитие на реалния сектор през 2022 г.

Очакванията за развитието на производствения сектор през първите месеци на 2022 г. се влошават, което означава, че промишленият сектор най-вероятно ще претърпи лек застои и свиване вследствие на увеличаването на цените на горивата. Военният конфликт в Украйна и влошаващите се отношения с Русия са фактор, който допълнително свива външния пазар за българските стоки.

Очакванията на бизнеса са в посока на намаляване на БВП, влошаване на бизнес средата при по-ниски реални фирмени приходи и растящи разходи (Фигура 16). Увеличаването на разходите за бизнеса ще се детерминира от увеличената цена на газта и от по-високите цени на петрола, металите и промишлената електроенергия. Вследствие на инфлационния процес в българската икономика, цените на основните енергийни ресурси ще нарастват, което ще води до по-големи производствени разходи.

Фигура 16. Общ показател за бизнес климат

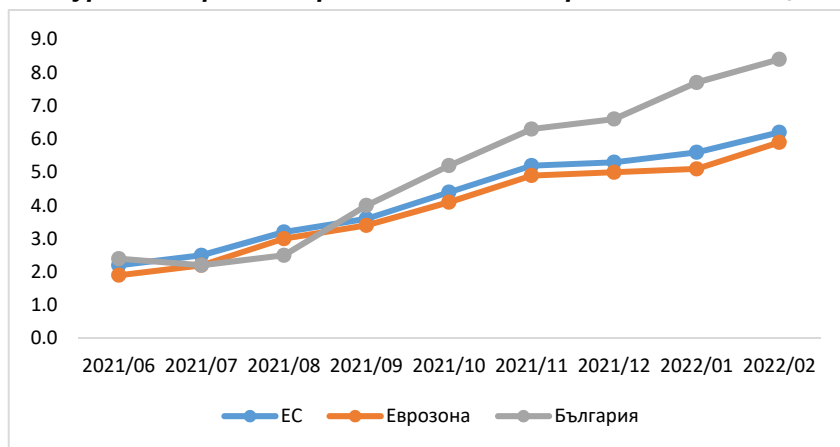


Източник: НСИ.

През първите месеци на 2022 г. инфлацията в България, измерена чрез ХИПЦ, надвишава значително средната инфлация в ЕС и еврозоната, което е индикация, че не само се нарушават Маастрихтските критерии, но са налице и вътрешни причини, които най-вероятно ще продължат да провокират по-висок вътрешен инфлационен растеж (Фигура 17).

Сред изброените вътрешни причини за по-високата инфлация в България, през 2022 г. трябва да се добави и вероятната спекула с цените на горивата и стоките от малката кошница, която се реализира вследствие на слабоконкурентния български пазар, позволяващ картелно и донякъде монополно повишаване на цените на стоките от първа необходимост. Задържащата се икономическа несигурност поради военния конфликт в Украйна създава процес на ценово презастраховане в търговските контрагенти и те, като предпазна мярка, увеличават допълнително цените на стоките, което отчасти обяснява по-високата инфлация в България спрямо ЕС и еврозоната.

Фигура 17. Хармонизиран индекс на потребителските цени



Източник: Евростат.

Голяма е вероятността българската икономика да стагнира през 2022 г. Стагфлацията е напълно възможен сценарий, ако военният конфликт в Украйна продължи, защото постоянното поскъпване на горивата ще прави едновременно цените високи и производството неконкурентоспособно поради растящите производствени разходи. Запазването на правителствените антиковид мерки и през 2022 г. ще оказва положително влияние върху икономическата динамика, но ефектът им върху реалната икономика също ще зависи от развитието на военния конфликт в Украйна и последващата инфлация, които въздействат ограничаващо върху вътрешното търсене.

2. Пазар на труда

През 2021 г. за втора поредна година продължават процесите на намаление на заетите и увеличение на броя на безработните и неактивните с желание за работа. Те са в резултат от слаби промени в силата на въздействие на редица фактори, по-важните сред които са демографската криза, слабата инвестиционна активност, ниският и нестабилен икономически растеж; нарастващата инфлация; все още актуалната епидемия от COVID-19; икономическите и други последици от близкия до нашата територия военен конфликт в Украйна през 2022 г. В близка перспектива очакванията са за активиране на неактивните, които искат да работят, и реализиране на по-интензивни преходи на безработните към заетост. Те ще бъдат подпомогнати от започващото модернизиране на политиките за заетост и по-доброто им насочване към нуждите на рисковите групи на пазара на труда.

2.1. Състояние на пазара на труда

2.1.1. Характеристики на предлагания труд

Работната сила през 2021 г. намалява за втора поредна година до 3155.3 хил. души при 3190.4 хил. души през 2020 г.¹⁴ През тези години броят на заетите и безработните лица остава под отбелязаната критична стойност от 3199.6 хил. през 2016 г. Намалението се дължи главно на редукия в броя на заетите.

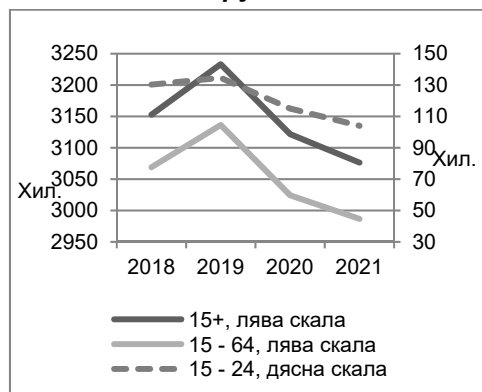
През 2021 г. заетите са с 37.6 хил. души по-малко спрямо 2020 г. (спад от -1.2%). Това обаче е много по-слаба промяна в сравнение с тази през 2020 г., когато броят им се редуцира с -112 хил. души на годишна база при спад от -3.6% (Фигура 18). Най-висок принос за тази промяна има възрастовата група 25-34 години, която намалява с 17.5 хил. души през 2021 г. и с 44.4 хил. души през 2020 г. Най-бързо продължава движението надолу на броя на младежите между 15 и 24 години, следвано от групата 25-34 години. През 2021 г. годишният спад съответно е -9.6% и -2.8%. **Промените в броя и динамиката на групата 25-34 години налагат нейното разглеждане като нова рискова група на пазара на труда у нас.** Това е възможна нова черта в характеристиките на предлагания труд в условията на силно застаряващото население в България.

През 2021 г. само групата 45-54 години има положителен принос за заетостта от 10.3 хил. души. Той обаче не е достатъчен, за да компенсира ограниченото участие на всички други възрастови групи между 15 и 64 години.

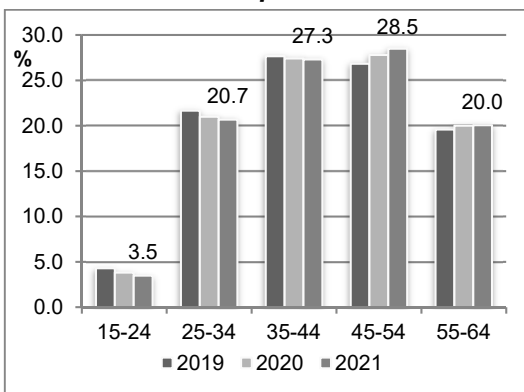
Промените в динамиката на посочените групи заети стимулират вече започналите неблагоприятни промени в тяхната структура по възраст (Фигура 19). В нея се утвърждава (за втора година) основният дял на групата 45-54 години при увеличение общо на възрастните между 45 и 64 години.

¹⁴ Тук и по-нататък се използва информация от „Наблюдение на работната сила“ на НСИ, ако не е посочено друго. Използваните данни са за работна сила, заети и безработни във възрастовата група 15-64 години. Промените в цитираните показатели са определени на годишна основа.

Фигура 18. Заети по възрастови групи



Фигура 19. Структура на заетите по възраст



Източник: НСИ.

Продължават положителните промени в структурата на заетите по степен на образование. През 2020 и 2021 г. дялът на заетите с висше образование се увеличава съответно от 32.8% до 33.7%; на тези със средно образование – намалява от 56.2% до 55.9%; на заетите с основно и по-ниско образование също се ограничава от 11% до 10%. Тази структура започва да се приближава до заложената цел за 33.5% дял на заети с висше образование, 58.3% – със средно, и 8.2% – с основно и по-ниско, които са поставени в Стратегия по заетостта на Р България (2021-2030 г.).¹⁵ Все пак, трябва да се има предвид, че през 2020 и 2021 г. в условия на криза работодателите задържат добре квалифицирания персонал с висше образование.

Структурата на заетите по икономически дейности остава относително стабилна спрямо 2020 г. Общото намаление на заетите се разпределя основно между „Преработваща промишленост“ и „Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети“. **Остават проблемите на намаляващата заетост в групата „Хотелиерство и ресторантьорство“.** Все още не се наблюдават необходимите промени в структурата на заетите по икономически дейности, които да я приблизят до тази общо за ЕС-27. Намеренията са за увеличаване на дела на заетите в държавното управление, образование, хуманно здравеопазване и медико-социални грижи и социална работа у нас.¹⁶

Безработните през 2021 г. слабо нарастват до 168.6 хил. души, или с 2.5 хил. души на годишна основа. За това ограничаване на безработицата съдейства слабата промяна на дела на „съкратени работници и служители“. През 2021 г. съкращенията са причина за оставане без работа на 30.3% от общия брой безработни, а през 2020 г. – на 33.5%. През 2019 г. този дял е само 23.5% и сравнението с него свидетелства за все още нестабилни позиции на работодателите.

¹⁵ Стратегия по заетостта на Р България (2021-2030 г.), приета от Министерски съвет с Решение № 515 от 15.07.2021 г., с. 18, <https://mlsp.government.bg/strategii-izsledvaniya-otcheti>.

¹⁶ Пак там, с. 19.

Особеност за 2021 г. е, че бърз преход към заетост (до 5 месеца) са направили намаляващ брой безработни – 53.4 хил. души (31.7% от общия им брой), в сравнение с 63.9 хил. души (38.5%) през 2020 г. В същото време, броят на безработните за период от 12 и повече месеца нараства с 8.7 хил. души спрямо предходната година. Броят на продължително безработните през 2021 г. е по-нисък в сравнение с този през 2019 и 2018 г., когато те са били съответно 81 хил. и 101.6 хил. души. Може да се предположи, че през 2021 г. (и 2020 г.) лицата с дълъг престой без работа са преминали главно в групата на икономически неактивните. Това се потвърждава от нарастването на броя на неактивните в икономически активна възраст, които желаят да работят. Лицата, които отлагат това решение поради лични и семейни причини, са с 23.7 хил. души повече през 2021 спрямо 2020 г., докато през 2020 г. нарастването е само с 1.8 хил. души, а обезкуражените слабо намаляват. Може да се обобщи, че **активизирането на неактивните, които все още искат да работят, остава основен приоритет на политиките за заетост.**

Относителните показатели за заетост и безработица у нас и тези общо за страните-членки на ЕС показват сходни тенденции на промяна след 2019 г. (Таблица 5). При сравненията следва да се отчита, че тези показатели за България (и други европейски страни в демографска криза) са надценени.

Таблица 5. Коефициенти за заетост, безработица и продължителна безработица в България и ЕС-27 (%)

	2019	2020	2021
1. Коефициент на заетост (15-64 години)			
България	69.2	67.6	68.1
ЕС-27	68.1	67.0	68.4
2. Коефициент на безработица (15-74 години)			
България	5.2	6.1	5.3
ЕС-27	6.8	7.2	7.0
3. Дял на продължително безработните от общо безработни (15-74 години)			
България	55.9	44.4	49.4
ЕС-27	39.8	34.1	39.2

Източник: Евростат.

Необходимо е да се посочи положителната промяна в коефициента на заетост у нас (при равни други условия), който достига общеевропейското равнище през последните две години.¹⁷ **Коефициентът на безработица остава по-нисък от този общо за другите страни-членки.**¹⁸ **Забавените преходи на безработните към заетост се отразяват върху дела на продължително безработните, който остава по-висок от този общо за ЕС-27.**¹⁹ Сравнението подчертава необходимостта от активизиране на работата с безработните у нас. Може да се предположи масовизиране на проблема „продължителна безработица“ в страните-членки. Решаването му изисква отделно европейско финансиране на проекти за

¹⁷ През 2021 г. с най-високи коефициенти на заетост са Нидерландия (80.1%), Германия (75.8%), Дания (75.5%) и Швеция (75.4%). България е все още далеч от техните постижения. Евростат, [LFS_EMP].

¹⁸ През 2021 г. Чехия продължава да поддържа най-ниска безработица в ЕС-27 (2.8%), следвана от Полша (3.4%), Германия (3.65%) и Малта (3.5%). Евростат, [LFSQ_URGAN].

¹⁹ През 2021 г. с най-ниски дялове на продължително безработните спрямо общия им брой са Нидерландия (16.6%), Дания (20.3%) и Швеция (22%). Евростат, [UNE_LTU_A].

подпомагане на бързо започване на нова работа на безработните и неактивните в рамките на европейската кохезионна политика.

Промените в коефициентите на заетост и безработица имат различно значение за достигнатите стойности на коефициента на икономическата активност (КИА) у нас. Той се променя от 73.1% и 72.2% през 2019 и 2020 г. на 72.0% през 2021 г., като остава по-нисък от този общо за ЕС-27.²⁰ **България все още не попада в групата на страните-членки с най-ниска трудова активност на населението.**²¹

Увеличението на броя на икономически активните и на техния коефициент трябва да бъде поставено като политически приоритет и целенасочено стимулирано. Предварително изискване е да се уточни рационалният избор за това как да бъде направено – предимно чрез издръжка на работни места или чрез издръжка на безработни. Въпросът се поставя не само по повод на извънредните обстоятелства на епидемията от COVID-19. Очевидна е необходимостта от създаване на възможности (преди всичко в законодателството) за комбиниране на тези избори при настъпване на неблагоприятни икономически промени и кризи и възможности за финансирането им. Оставането в работната сила на населението в икономически активна възраст е адекватната цел, която трябва да се преследва в условията на икономическа и демографска криза, но която изисква силна диференциация на прилаганите политики спрямо пазара на труда и работните заплати, както и тяхната динамичност.

2.1.2. Търсене на труд

Според предварителните данни на НСИ, през 2021 г. у нас са предложени 18.3 хил. нови работни места, което е с 1.4 хил. повече в сравнение с 2020 г. Коефициентът на свободните работни места също се увеличава от 0.78% през 2020 г. до 0.8% през 2021 г.

Според анкетите на НСИ, бизнес очакванията на работодателите са повлияни от несигурната икономическа среда²², което ограничава плановете за наемане на нови работници и служители. Според анкетите на Агенцията по заетостта (АЗ), потребностите на работодателите от работна сила намаляват през втората половина на 2020 и през цялата 2021 г. Така, средно за двете вълни на проучването на АЗ, през 2021 г. се оказва, че 83.8% от анкетираните работодатели не планират да назначават нови служители, при 80.9% през 2020 г. и 77.8% през 2019 г.²³

²⁰ През 2021 г. КИА за ЕС-27 е 73.6%, а за България – 72%. Източник: Евростат, [LFSQ_ARGAN\$DEFAULTVIEW].

²¹ През 2021 г. коефициентът на икономическа активност за населението между 15 и 64 години в България е по-висок от този в Белгия, Гърция, Хърватия, Италия и Румъния. В тези страни той е под 70%. Най-ниската му стойност е регистрирана в Италия – 65% за 2021 г. Източник: Евростат, [LFSQ_ARGAN\$DEFAULTVIEW].

²² През 2020 г. несигурната икономическа среда се посочва като фактор, пречатващ производствената дейност, от 51.5% от анкетираните работодатели в промишлеността, 62.5% в строителството, 67% в търговията и 56.6% в услугите. През февруари 2022 г. те са вече съответно 56.4, 66.9, 68.2 и 60.7%. Източник: <https://nsi.bg/bg/content/2002/бизнес-наблюдения>.

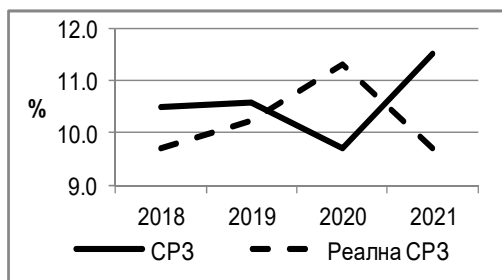
²³ За подробности виж: АЗ: Проучване на потребностите от работна сила. <https://www.az.government.bg/pages/pages-prouchvane-potrebnosti-rabotna-sila/>.

Позитивните очаквания за 2022 и за 2023 г. са поне за стабилизиране на дела на работодателите, които освобождават част от наетите.

2.1.3. Трудови възнаграждения

Средногодишните работни заплати (СГРЗ)²⁴ продължават движението си нагоре в номинална и реална стойност и през 2021 г. (Фигура 20). За номиналната работна заплата, прирастът е от 11.8%, а за реалната – 9.7% (на годишна основа). През 2021 г. се възстановява по-високата динамика на номиналната, след като през 2020 г. реалната работна заплата я изпреварва.²⁵ Продължаващото увеличение на инфлацията ще стимулира процеса на „разтваряне на ножицата“ между тези две измерения на трудовите доходи у нас.

Фигура 20. Темп на реална и номинална работни заплати (%), предходна година=100)



Фигура 21. Темп на номинална РЗ (%) и на производителност на труда (%), предходна година=100)²⁶



Източник: НСИ.

Въпреки поддържането на догонващи високи темпове на номиналните работни заплати, българските работници и служители все още остават с най-ниски трудови доходи, в сравнение с другите страни-членки на ЕС. За техните доходи се разпределя 52.3% от БДС, което е по-нисък дял в сравнение с този общо за ЕС-27.²⁷ Все пак, той се увеличава след 2012 г. и дори в последните две кризисни години запазва стойност над 52%. Тази обща промяна е основание за обща положителна оценка в развитието на разпределителните отношения у нас. Този резултат се формира при **задържане на по-висока динамика на работните заплати от производителността на труда, т.е. при запазване на инфлационния**

²⁴ Тук и по-нататък се коментират номинални СГРЗ, ако не е посочено друго. Източник на информация е НСИ.

²⁵ Подобна ситуация се наблюдава през 2011, 2013, 2014 и 2016 г., <https://nsi.bg/bg/content/3958/> национално-ниво-икономически-дейности-форма-на-собственост-пол.

²⁶ Производителността на труда е измерена като темп на физически обем на БВП на един човекочас, по цени на 2015г. / предходна година = 100, %. Източник: НСИ.

²⁷ Делът на трудовите възнаграждения в брутната добавена стойност общо за ЕС-27 е 53.4%. Най-ниските стойности на този показател са регистрирани в Ирландия (27.8%), Гърция (41.9%) и Румъния (42%). Страните, постигнали най-високо равнище, са Германия и Дания (по 59.4%), Словения (58.9%), Франция (58.1%). Източник: Евростат, GDP and main components (output, expenditure and income) [NAMA_10_GDP].

им растеж (Фигура 21). В тази връзка, отново е необходимо поставянето на изискване за формиране на работната заплата в зависимост от производителността на труда.

Равнищата и структурите на работните заплати у нас са в определена степен и израз на зрелостта на индустриалните отношения. През 2021 г. договорните отношения между социалните партньори не доведоха до съществени промени в относителната структура на трудовите възнаграждения по икономически дейности. Запазена е водещата позиция на „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; и далекосъобщения“ със средногодишно възнаграждение от 3784.25 лв. (244% от средното). Сред секторите с най-висок растеж на работните заплати през 2021 г. (както и през 2020 г.) се открояват: „Хуманно здравеопазване и социална работа“ (23.6%), „Административни и спомагателни дейности“ (15.9%) и „Образование“ (15.8%). Към тази група се причисляват и работните заплати в „Държавно управление“ (15%) и „Хотелиерство и ресторантьорство“ (14.6%). Промените са в резултат от целенасочени управленски решения за компенсиране на ниските равнища на заплащане в предишните години, както и поради допълнителни причини, предизвикани от епидемията от COVID-19. Динамиката на работните заплати в сектора „Хотелиерство и ресторантьорство“ се формира както поради държавното субсидиране през 2020 и 2021 г., така и поради излизането му от сивия сектор, като условие за получаване на тази субсидия.

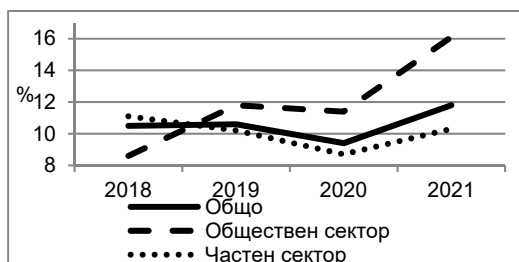
През 2021 г. в седем икономически дейности работните заплати са над средното им равнище (както през 2015 и 2016 г.), при девет и осем дейности респективно през 2020 и 2019 г. Тази промяна свидетелства за увеличение на дела на секторите с ниско заплащане на труда през 2021 г. и задълбочаване на диференциацията в полза на ниските възнаграждения.

Промените в динамиката и структурата на работните заплати по групи икономически дейности води до задълбочаване на различията между трудовите възнаграждения в публичния и частния сектор (Фигура 22). Средната работна заплата се увеличава с 11.8%, като тази в публичния сектор расте с 16.5%, а в частния – с 9.7%.²⁸ Забавянето на растежа на номиналната работна заплата в реалния сектор през 2021 г. (и през 2020 г.) зависи от различни фактори, сред които преди всичко е икономическият растеж и нестабилната икономическа обстановка, но и от необходимостта от запазване на конкурентни позиции на местните и външните пазари, вкл. чрез ограничаване на трудовите разходи.

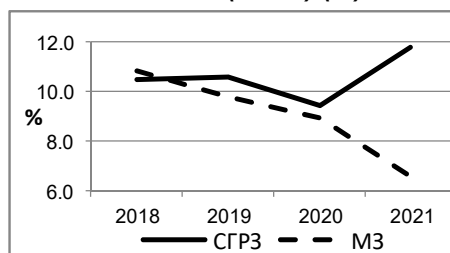
Минималната работна заплата е увеличена на 650 лв. през 2021 г. и 710 лв. през 2022 г., при 560 лв. през 2019 г. и 610 лв. през 2020 г. Динамиката ѝ се понижава, за разлика от тази на средната (Фигура 23). В резултат от това, съотношението между минималната и средната работна заплата стига до 41.3% през 2021 г., при средно 44% за периода 2015-2020 г. Тази промяна има отрицателен ефект върху покупателната способност на нискоквалифицираната работна сила (която е с ниско заплащане), но все пак е възможна при ниската инфлация през 2021 г. и свитото потребление на домакинствата.

²⁸ По предварителни данни на НСИ.

Фигура 22. Динамика на СГРЗ в общественения и частния сектор (% спрямо предходната година)



Фигура 23. Динамика на номиналната минимална заплата (МЗ) и средногодишната работна заплата (СГРЗ) (%)



Източник: НСИ.

Задържането на равнището на минималната работна заплата има значение за намаляване на разходите за труд, и преди всичко на разходите в тези икономически дейности, в които преобладават заетите с ниски възнаграждения на труда. Това също трябва да се приеме като един от начините за подпомагане на работодателите в специфичните условия на епидемията от COVID-19 в усилията им за запазване на заетостта. Предвижданията за ускоряване на инфлацията вече наложиха правителствени решения за увеличаване на размера на минималната работна заплата от 01.04.2022 г. Това са многократно коментирани решения, които запазват социалното значение на тази работна заплата, но не са съобразени с ниската производителност на труда в някои икономически сектори.

2.2. Политики за заетост²⁹

През 2021 г. подкрепяните приоритетни целеви групи на активната политика по заетостта остават същите. На първо място са освободените лица вследствие на епидемичната ситуация, следвани от младежите, които нито се обучават, нито са заети (NEETs), и безработните без професионална квалификация. Сред целевите групи са и неактивните лица и заетите лица в риск от съкращение.

2.2.1. Политики за запазване на заетостта

Основно значение за запазване на заетостта продължават да имат компенсациите за работодатели по мярката „60/40“, както и подпомагането им чрез проектите „Краткосрочна подкрепа за заетост“, „Запази ме“ и „Запази ме +“.³⁰

²⁹ Представени са политики за заетост, организирани, администрирани и/или реализирани от Агенцията по заетостта (изпълнителна агенция към Министъра на труда и социалната политика за реализиране на държавната политика по насърчаване на заетостта) и чрез НОИ.

³⁰ Изплащането на средства на фирмите за заети лица е предоставяне на държавна помощ, поради което тези мерки са нотифицирани предварително от Европейската комисия за одобрение на държавната помощ според „Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката“.

През 2021 г. продължава изпълнението на мярката „60/40“³¹, която е търсена от работодателите и с удължен срок на прилагане до 30.06.2022 г. През 2021 г. тя е изменена в посока към подобряване на ефикасността и насочеността ѝ към най-нуждаещите се работодатели.³² По данни на Националния осигурителен институт (НОИ), от началото на прилагането на мярката са изплатени над 1654 млн. лв. за 13.4 хил. работодатели и 325.5 хил. работници и служители, с което са преизпълнени плановите показатели за 2020 и 2021 г. Средствата са разпределени основно за нуждаещите се предприятия в преработващата промишленост (41.6%), хотелиерство и ресторантьорство (14.6%), търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети (10.5%), транспорт, складиране и пощи (9.5%). От общо запазените работни места, 82% са в тези сектори.³³

Чрез прилагане на проекта „Краткосрочна подкрепа за заетост“³⁴ се подпомага запазване на заетостта в икономическите дейности хотелиерство, ресторантьорство, транспорт и туризъм.³⁵ Работодателите, но и самоосигуряващи се лица, получат 290 лв. за запазване на заетостта на застрашените от освобождаване от работа лица в резултат от преустановена дейност или на намалено работно време в засегнатите предприятия. Те ползват облекчени условия и не трябва да изпълняват изискването за запазване на заетостта на работниците и служителите, за които са получили средства, за допълнителен период, равен на периода, за който са изплатени тези средства. От началото на реализиране на проекта се отчита 141% преизпълнение на индикатора за обхват на безработни, което свидетелства за значението и ефикасността му.³⁶

В най-засегнатите сектори, като туризъм, част от транспорта, хотелиерството и ресторантьорството, освен ограничаване се наложи и преустановяване на дейността. За тях се изплащат компенсции чрез проекта „Запази ме“.³⁷ Първоначално за всяко наето лице в неплатен отпуск се предоставя фиксирана сума от 24 лв. за всеки ден от този отпуск в периода октомври-декември 2020 г.

в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“. Тази рамка предоставя облекчен режим за държавни помощи по време на пандемията и е със срок на действие до юни 2022 г.

³¹ Според тази мярка, засегнатите от епидемията работодатели, могат да кандидатстват в бюрата по труда за получаване на компенсции в размер на 60 или по-малко процента от осигурителния доход за запазване на работни места за срок от три месеца (ПМС №151 от 2020 г. и неговите изменения и допълнения).

³² За рационализирането на тази мярка оказва значение нейното ограничаване само до фирмите със спад на приходите с най-малко 30%, вместо изисквания дотогава спад от 20% от средата на 2021 г. Сумата на помощта е определена в два размера в зависимост от спада в приходите – 50% от осигурителния доход за даден месец при спад на приходите от поне 30%, и 60% от осигурителния доход при спад от поне 40% (Постановление № 322/ 07.10.2021 г. на Министерския съвет за изменение и допълнение на Постановление № 151 на Министерския съвет от 2020 г., бр. 85 от 12.10.2021 г.).

³³ Информационен бюлетин на НОИ, брой 4, 2021 г. с. 15-16, https://www.nssi.bg/images/bg/users/infomaterials/izdania/buletin/2021/Bul_4_2021.pdf.

³⁴ ПМС № 429/2020 г. (изм. и доп. с ПМС 982/2020 г.). Проектът се финансира чрез ОП ПЧР и има срок на изпълнение 09.07.2020 – 31.12.2021 г.

³⁵ Решение на Министерския съвет (ПМС) № 429/2020 г. (изм. и доп. с ПМС 982/2020 г.) за определяне на условията и реда за изплащане на компенсции на самоосигуряващи се лица и работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите в предприятията, директно засегнати от извънредното положение, <https://coronavirus.bg/bg/450>.

³⁶ Отчет на Агенцията по заетостта за 2021 г.: <https://www.az.government.bg/pages/otchet-za-deinostta-na-az>

³⁷ Проектът е в рамките на ОП ПЧР и има срок на изпълнение 10.12.2020 – 10.01.2022 г.

Впоследствие (след 01.01.2021 г.) по проект „Запази ме“³⁸ компенсацията е 75% от размера на осигурителния доход (за октомври 2020 г.) за съответната длъжност на лицето, за всеки ден неплатен отпуск на служителите, но за не повече от 60 дни в рамките на календарната година. Така стана възможно да се повишат компенсациите на по-висококвалифицирания персонал и задържането му. Целевата група също е разширена чрез включване и на самоосигуряващи се лица³⁹, което е съществено предимство. Мярката е популярна и в края на 2021 г. са преизпълнени показателите за обхванати фирми и работници⁴⁰.

Характеризирането на ефектите от мерките, прилагани в условията на кризата от COVID-19, е обективна необходимост. Тя се обуславя от техни положителни резултати, но и рискове при прилагането им, които трябва да се имат предвид в бъдеще. За втора поредна година тези дейности успяват да помогнат на наети да запазят статута си и да получават възнаграждения, които са по-високи от обезщетенията за безработица, получавани за фиксиран срок. Подкрепата е само за изрядните работодатели, което е лост за ограничаване на присъствието им в сивата икономика. **Финансирането на мярката „60/40“ от фонд „Безработица“ осигурява регулярност на плащанията, за разлика от схемите, които се прилагат до изчерпване на средствата. Участието в нея на голям брой малки фирми⁴¹ е друг позитивен резултат, доколкото те са икономически най-уязвими, и съответно най-потърпевши от извънредното положение.** Това е особено валидно за малките български фирми, които основно работят самостоятелно, а не като подизпълнители на големи компании, които биха могли да поемат и реструктурират загуби в условия на криза.

В условията на недостиг на работна сила, вкл. нискоквалифицирана, твърде вероятно е заетостта да може да бъде запазена в някои от фирмите и без получаване на субсидии (особено в големите фирми). За избягване на превръщането на част от ефекта на мерките при COVID-19 епидемията в „ефект на мъртвото тегло“, е необходима по-строга система от критерии, която позволява преценка и насоченост на държавните помощи за минимизиране на риска от съкращения в нуждаещите се фирми. Висока е вероятността от предстоящи трудни години на инфлация и евентуален нисък или отрицателен икономическия растеж. В тази връзка е **важно и необходимо законодателно да се регламентира статутът на прилаганата сега помощ като предизвикана от извънредни обстоятелства, а не като универсална подкрепа за бизнеса.** Опитът досега доказва необходимостта от предвиждането на по-облекчени условия за достъп на малките и микро фирмите у нас до такива помощи при извънредни обстоятелства, което също трябва да се регламентира чрез законодателството за извънредни обстоятелства.

³⁸ Проектът продължава „Запази ме“ и има срок на изпълнение 12.11.2021 – 31.12.2022 г. Средствата са на база 100% авансово плащане с бюджетни средства за сметка на Министерството на труда и социалната политика и ще бъдат възстановени през 2022 г. чрез механизма REACT-EU.

³⁹ Компенсациите по проекта се предоставят съгласно изискванията на раздел 3.10 от Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19. Отпаднаха ограниченията, изисквани от режима „де минимис“.

⁴⁰ Пак там.

⁴¹ 56.6% от общия брой на включените в мярката работодатели са на фирми със заети до 9 човека, а 21.7% от работодатели във фирми със заети между 10 и 24 души. За подробности: Бюлетин на НОИ брой 4, 2021 г. с. 16. https://www.nssi.bg/images/bg/users/infomaterials/izdania/buletin/2021/Bul_4_2021.pdf.

2.2.2. Политики за повишаване на заетостта

В дизайна на програмите и мерките, включени в Националния план за действие по заетостта през 2021 г., не са направени съществени промени, с изключение на удължаването на заетостта в публичната администрация на младите висшисти по програма „Старт на кариерата“ от 9 на 12 месеца.

Планираните показатели за реализация на програми и мерки със средства от държавния бюджет за безработни лица са достигнати и превишени в частта за субсидираната заетост при наличието на голям брой освободени лица през 2021 г. (Таблица 6). В определена степен това е в резултат от възможността за преизпълнение на резултатите чрез включване на по-голям брой лица от този, за който е планиран финансовият ресурс⁴², за заетост с по-кратък срок от планирания.

Таблица 6. Изпълнение на програми и мерки, финансирани от държавния бюджет

	2020		2021		2021 спрямо 2020 г. (%)
	Отчет (хил. лв.)	Изпълнение (%)	Отчет (хил. лв.)	Изпълнение (%)	
1. Общо включени в субсидирана заетост безработни, в т.ч.:	19.70	103.3	19.7	135.8	99.9
- в нова заетост през годината	15.68	107.4	15.67	162.1	99.9
- в заетост от предходна година	4.0	96.9	4.0	83.2	100.0
2. Включени в обучение	10.4	92.4	10.1	87.3	97.4

Източник: Агенция по заетостта.

През 2021 г. работодателите проявяват интерес основно към субсидирана заетост в програмите с продължителност на заетостта от две години и към програми за наемане на младежи и на продължително безработни лица. Те по-слабо търсят субсидираната заетост, осигурявана по мерките от Закона за насърчаване на заетостта, които изискват запазване на заетостта за период, равен на периода на субсидиране, поради редица рискове на икономическата среда, но и поради неподходящ избор за изпълнение на трудови задължения и други подобни. В същото време се наблюдава интерес и към мерките за насърчаване на предприемачеството чрез грантовете от 4000 лв. за създаване на микропредприятие, което е положителен резултат в посока към оставане в заетостта и разкриване на работни места. И през 2021 г. остават обаче слабите резултати при обучение на лицата на пазара на труда поради преустановяването им в условията на принудителна социална изолация, както и при ограниченото използване на дистанционните форми. Това се отнася както за заети на несигурни работни места, така и за безработни.⁴³

⁴² Това е възможно, тъй като в средата и в края на годината заетостта на нововключените безработни е за по-кратък брой месеци и изисква по-малък ресурс от планирания.

⁴³ Отчет на Плана за действие на АЗ за 2021 г. за реализиране на Специфична цел 1.3. Повишаване на заетостта чрез прилагане на активни мерки на пазара на труда за интегриране и устройване на работа на безработни лица от уязвими групи, и допълнителни изчисления, <https://www.az.government.bg/pages/otchet-za-deinostta-na-az>.

Продължава изпълнението на проект „Заетост за теб“⁴⁴ (по ОП РЧР), по който се субсидира реинтеграцията в заетост на безработните лица (на пълно или непълно работно време за период до 6 месеца), останали без работа вследствие от възникналата епидемия и разпространението на COVID-19. За да се осигури устойчивост на заетостта, работодателят е задължен да запази заетостта на 75% от наетите безработни за половината от периода на субсидираната заетост. Средствата по нея се разпределят на квотен принцип на ниво област, съгласно равнището на безработица, броя на новорегистрираните безработни и броя работодатели от съответните области в страната. Така, с тази мярка се помага за овладяване на регионални проблеми на безработицата, както и за превенция на продължителната безработица. Според отчета на АЗ, в края на 2021 г. мярката също е изпълнена и е популярна сред работодателите.

В условията на динамични промени на пазара на труда с интензивен входящ поток от безработни, посредническите услуги на Агенцията по заетостта придобиват висока актуалност. Работата с безработните в условия на епидемия ускори развитието на електронната комуникация и индивидуалното консултиране на принципа „един трудов посредник – едно търсещо работа лице“. Върху тези принципи се основава и работата с работодателите. Противоепидемичните ограничения затрудниха услугите за консултация и менторство след започване на работа на лица без трудови навици, както и работата на семеен трудов консултант на семейства с повече от един безработен в тях. По-малко са и срещите „лице в лице“ на трудовите посредници и безработните чрез мобилни бюра по труда, както и достъпът до техни услуги чрез изнесени работни места и трудовите борси.

2.2.3. Перспективи в развитието на политиките по заетост

След 2021 г. познатите от минали години програми и мерки за подкрепа на бизнеса, както и тези за облекчаване на положението на рисковите групи на пазара на труда, ще трябва да бъдат съобразени с целите и съдържанието на НПВУ на Р България (2021-2026 г.) и тези в Стратегията по заетостта (2021-2030 г.).⁴⁵ Според целите на Стратегията, до края на 2030 г. трябва да се постигне 74.6% коефициент на заетост за групата 15-64 години и 78.2% за групата 20-64 години; 4% коефициент на безработица за групата 15-64 години; 35.4% дял на лицата, участвали в обучение през предходните 12 месеца от групата 25-64 години.⁴⁶ Политиките по заетост до 2024 г. се очаква да могат да съдействат за възстановяване на заетостта от 2019 г. и за повишаване на качеството на работната сила с фокус върху придобиването на дигитални умения и пригодността ѝ за заемане на нови работни места. Повишаването на качеството на работната сила следва да отчита изискванията на работните места на база на прогнозите за търсенето на работна сила с определени умения, дигитализацията и новите технологии за целия период до края на 2030 г.⁴⁷

⁴⁴ Проектът се финансира чрез ОП РЧР и има срок на изпълнение 01.06.2020 – 30.06.2023 г.

⁴⁵ Приета от Министерския съвет с Решение № 515 от 15 юли 2021 г.

⁴⁶ Стратегия по заетостта на Р България 2021-2030 г., с. 31-33, <https://www.mlsp.government.bg/uploads/15/spitao/dokumenti/strategii/po-zaetostta-na-republika-blgariya-2021-2030-g.pdf>.

⁴⁷ Стратегия по заетостта на Р България 2021-2030 г., с. 31, <https://www.mlsp.government.bg/uploads/15/spitao/dokumenti/strategii/po-zaetostta-na-republika-blgariya-2021-2030-g.pdf>.

Стратегията по заетостта в България е разработена в съответствие с Плана за изпълнение на Европейския стълб за социалните права до 2030 г. (ПИЕССП).⁴⁸ Реализирането на стратегическите цели, както и тези на НПВУ, има не само национално значение, но трябва и да може да осигури български принос за новия дизайн на социална политика в Европейския съюз⁴⁹ и нейните хуманни цели.

За повишаване на ефективността на посредническите услуги по заетостта, екип на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) разработи специален доклад за България „Достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им“.⁵⁰ В него се препоръчва адаптиране на пътя на клиента с цел осигуряване на оптимална подкрепа; осигуряване на интензивни и чести срещи с безработни, изправени пред най-големи трудности на пазара на труда; използване на технология за повишаване на ефективността на подкрепата от АЗ. Предвижда се прилагането на нов инструмент за профилиране (или осъвременяване на сега използвания) и съответното обучение на трудовите посредници за прилагането му. Промяна, която ще привлече квалифицираните безработни към посредническите услуги в бюрата по труда, е прилагането на т.нар. „цифров“ подход. На тях ще се осигурят условия сами да управляват търсенето на подходяща за тях работа чрез достъп до виртуални платформи и други съвременни източници на информация.

Направените в цитирания доклад препоръки са целесъобразни и трябва да могат да бъдат изпълнявани през следващите години. Те са особено необходими при очакваните предизвикателства на регионалните пазари на труда след освобождаване на лица вследствие на изпълнение на ангажиментите по Зелената сделка и реструктурирането на енергетиката и въгледобива. Безработните от тези сектори ще се нуждаят от специализирани и адаптирани пакети услуги по информиране, консултиране, професионално ориентиране, обучение, насочване към други свободни работни места или към субсидирана заетост. Наличието на недостиг на работна сила няма да осигури автоматичен преход към качествена нова заетост на тези лица, които са със специфична квалификация и добри доходи.

Приносът на Европейската гаранция за младежта за намаляване на младежката безработица в България е аргумент за продължаване на изпълнението ѝ, но вече под формата на стартиралата през 2021 г. Препоръка на Съвета от октомври 2020

⁴⁸ В Плана за действие по Европейския стълб на социалните права (2020-2030 г.) са включени три водещи цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и социалната закрила, в съответствие с целите на ООН за устойчиво развитие. Те включват: поне 78% от населението на възраст между 20 и 64 години да бъде трудово заето до 2030 г.; най-малко 60% от всички възрастни лица да участват в обучение всяка година; броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, да бъде намален с поне 15 млн. души до 2030 г. В областта на заетостта се предвижда: да бъде намалена най-малко наполовина разликата в заетостта между жените и мъжете, в сравнение с 2019 г.; да се увеличи предоставянето на формално образование и грижи в ранна детска възраст; да се намали делът на младите хора, незаети с работа, учене или обучение (NEETs) на възраст 15-29 години чрез подобряване на перспективите им за заетост. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/bg/index.html#chapter2>.

⁴⁹ През 2022 г. се възстановяват оценките на напредъка на държавите в контекста на Европейския семестър. Изпълнението на НПВУ и на ПИЕССП ще са в основата на препоръките към страните-членки за периода до 2030 г.

⁵⁰ Доклад на ОИСР „Достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им“ (съкратен вариант), с. 22, <https://www.oecd-ilibrary.org/employment/79b4d96b-bg>.

г. „Мост към работни места – укрепване на гаранцията за младежта“.⁵¹ С всеки младеж се препоръчва работа в четири етапа: набелязване, информационни дейности, подготовка и предложение. Фокусът е върху достигането и активирането на младежите от групата NEETs, върху оценката на дигиталните умения и предоставяне, когато е необходимо, на обучения за придобиване на цифрови умения, върху наставничеството и подкрепата след започване на работа. Предстои законовото регламентиране на изпълнението на тези изисквания у нас.⁵²

Повишаването на качеството на работната сила остава приоритет на активната политика по заетостта, като на първо място е необходимостта от придобиване и подобряване на дигиталните умения на заетите, безработните и неактивните лица. За целта в НПВУ на Р България е включен проект за създаване на единна виртуална платформа за обучение на възрастни в електронна среда⁵³, чието изпълнение ще стартира през 2022 г. Изграждането на платформата ще разшири достъпа и възможностите за качествено обучение на възрастни и ще позволи безплатно обучение по всяко време и от всяко място. Виртуалната платформа ще събере на едно място електронните възможности и ресурси за обучение, ще постави критерии за качество на предоставяните онлайн обучения и ще осигури възможност за мониторинг и контрол на качеството на обучение.

Може да се обобщи, че предстоят сериозни промени в съдържанието на пакета политики на пазара на труда и тяхното модернизиране. Те ще използват нови инструменти за подобряване на качеството на работната сила, за активиране на желаещите да работят лица, за осигуряване на подходящите хора за новите работни места и условия за задържането им в реструктурирана заетост. Необходимо е подобряване на целенасочеността на провежданите политики в съответствие с конкретните потребности на рисковите групи на пазара на труда, а в тази връзка – на тяхната ефикасност. Отделно внимание и политики изисква групата 25-34 години за подпомагане на позициите в заетостта и оставане в нея.

2.3. Очаквания за развитието на пазара на труда

В средносрочна перспектива е реално е да се очакват слаби промени по отношение на количеството на физическия капитал, използван в различните производства, и при разпределението му на територията на страната. Твърде вероятни са неблагоприятни промени в общата факторна производителност на труда в периода 2022-2027 г. Те са посочени като риск пред изпълнението на Прогнозата за пазара на труда до 2034 г. и Стратегията до 2030 г., който се оказва твърде актуален.

Основните вътрешни източници за повишаване на заетостта през следващите две години са безработните и активизираните икономически неактивните

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/youth-employment-support_bg.

⁵² С цел допълване и развитие на нормативната уредба за работа на неактивни лица и на младежите от групата NEETs, в Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на заетостта, <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/16407>.

⁵³ Проектът е финансиран със средства от Фонда на ЕС за възстановяване и устойчивост, <https://www.nextgeneration.bg/14>.

лица. Значение може да има наемането с нетипични трудови договори; увеличаването на броя на самонаетите; излизането „на светло“ на работещите от сивия сектор. За активизиране на всеки от тези ресурси съществуват обективни предпоставки. Както е посочено, планирани са мащабни промени в сега прилаганите програми за субсидирана заетост и ефикасността им, както и други мерки за привличане на лицата към пазара на труда; мерки за активизиране на неактивни; действия за подобряване на организацията на професионалната квалификация на заети в съответствие с потребностите на работодателите. Реализирането на тези промени изисква навременно финансиране на съответните програми с бюджетни средства и чрез новата Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Очакванията за реални стимули за заетост са преди всичко от усвояването на средства от Европейския социален фонд⁵⁴; от Европейския фонд за регионално развитие и други възможни източници за реализиране на европейската кохезионна политика 2021-2027 г.⁵⁴

Въпреки трудностите при проектиране на пазара на труда в следващите две години, досегашните промени на основните му показатели и перспективите на планирани политики позволяват да се направят предвиждания, че **заетите ще продължават да намаляват във връзка с демографската криза и бавното възстановяване на икономиката**. В края на 2023 г. може да се очаква по-активно предлагане на работни места и повишаване на заетостта в икономически дейности от реалната икономика в сравнение с 2020 и 2021 г., което обаче няма да повлияе съществено върху общата тенденция на бавно, но все пак намаление на броя на заетите. Слабото търсене на работна сила през 2022 и 2023 г. ще се определя от причини, ограничаващи конкурентоспособността на фирмите на местните и външните пазари. В условията на силна външнополитическа неопределеност, покачване на цените на енергоносителите и ограничен достъп до някои от тях, се очакват и нарушени търговски връзки. Подобна ситуация може да ускори фалити и свързаните с тях уволнения, както и да ограничи предлагането на нови работни места.

Относителните показатели за заетост, безработица и неактивност ще запазят малки отклонения от досегашните си тенденции. Слабите промени (както и през минали години) са подкрепени от демографското намаляване на броя на лицата в икономически активна възраст, както и от предпазливата прогноза за икономическия растеж.

В обобщение, през 2021 г. се наблюдават слаби промени в посока на стабилизиране на търсенето и предлагането на труд, както и на увеличението на работните заплати след силно кризисната ситуация през 2020 г. Те са добра изходна база за предприемане на по-сериозни реформи, при условие на стабилизиране на икономическата среда. Ако тази предпоставка не може да бъде реализирана, каквито са и очакванията за следващите две години, ще се наложи да продължи поддържането на приемлива дебалансираност на пазара на труда и частично реформиране на най-проблемните му области.

⁵⁴ 2021-2027 – EU allocations available for programming, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/>.

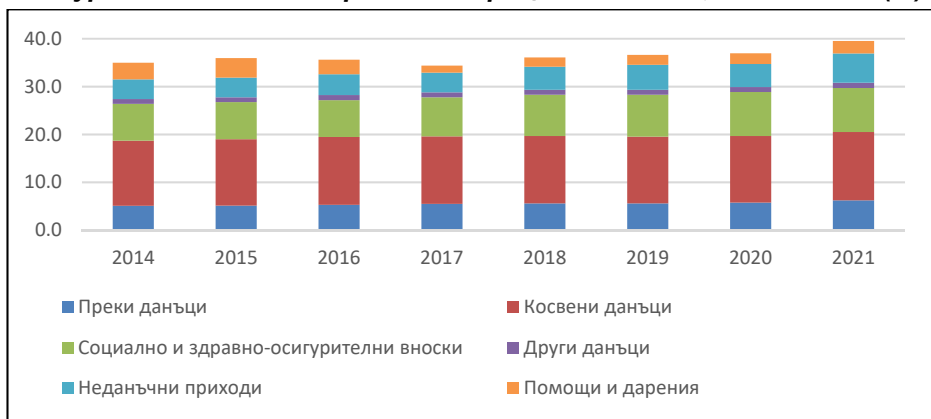
3. Държавен бюджет и фискална устойчивост

Анализът на приходната и разходната страна на бюджета се ограничава в рамките на 2021 г., предвид приетия в края на февруари държавен бюджет за 2022 г. с отложено влизане в сила на някои от най-важните мерки в областта на доходите и социалната политика от 01.04.2022 г. Съгласно Закона за публичните финанси, в периода януари-февруари 2022 г. събирането на бюджетни приходи е в съответствие с действащите през 2021 г. данъчни закони, а размерът на разходите и предоставяните трансфери не може да надхвърля стойността им от същия период на миналата година. Това налага сходна с миналогодишната динамика на бюджетните разходи през първото тримесечие на 2022 г. и очаквано превишение от страна на приходите вследствие на постепенното затихване на здравната епидемия, ускоряването на месечната инфлация на годишна база до 8.9%, поддържане на безработица под 5% и все още ограничен ефект от военния конфликт в Украйна върху българската икономика. Данните по консолидираната фискална програма (КФП) към март 2022 г. показват прираст на данъчните и неданъчните приходи с 1.2552 млрд. лв. на годишна база, докато поради по-ниските постъпления по програмите и фондовете на ЕС помощите и даренията намаляват с 222.9 млн. лв. В същото време, бюджетните разходи за първото тримесечие на 2022 г. нарастват с 0.91%, при по-ниски капиталови разходи на годишна база и размер на лихвените плащания, възлизащ на 50.5% от планираните за цялата година.

3.1. Бюджетни приходи и данъчна политика

През 2021 г. **бюджетните приходи и помощи** възлизат на 39.5% от БВП, с което се прекъсва тенденцията, наблюдавана след 2018 г., те да се колебаят около 36-37% от БВП (Фигура 24). Регистрираният годишен растеж от 10.7% е най-висок след 2008 г., което отразява както ускоряването на икономическата активност и постепенното преодоляване на сериозното негативно отражение на здравната криза от COVID-19 през 2020 г., така и нарастващата инфлация в страната.

Фигура 24. Бюджетни приходи в процент от БВП, 2014-2021 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

Данъчните приходи също отбелязват съществен годишен растеж от 14%. Този прираст е реализиран основно по линия на по-високото потребление на домакинствата и възстановените външотърговски потоци след здравната криза (нарастване на приходите от косвени данъци с 2.25 млрд. лв. на годишна база), както и в резултат от предприетите дискреционни мерки от правителството в областта на социалните разходи (прираст от 1.22 млрд. лв. на приходите от социално- и здравноосигурителни вноски). **Въпреки че номиналното нарастване на данъчните приходи на правителството в условията на възходяща инфлационна динамика е очаквано, то крие рискове през 2022 г. догонващият инфлацията растеж на доходите по линия на фискалната експанзия да задвижва допълнителни инфлационни процеси в страната на база именно на по-високите постъпления в държавния бюджет.**

През 2021 г. **неданъчните приходи** нарастват с 2.35 млрд. лв. (40.6% годишен растеж), с което се преодолява техният спад през 2020 г. предвид сериозните ограничения при използването на редица публични услуги, преустановяването на работата на различни търговски обекти и предприетите мерки във връзка с извънредното положение в страната за разсрочване и отлагане на плащания към общинските бюджети. Основен принос за нарастването на неданъчните приходи имат постъпленията от продажба на квоти за емисии на парникови газове в размер на 1.63 млрд. лв., както и получените през април 2021 г. 660 млн. лв. във връзка с концесията на Летище София. През 2022 г. се очакват разнопосочни ефекти върху неданъчните приходи по линия на разширяването на обхвата и актуализацията на тарифите за изминатото разстояние в рамките на поетапното въвеждане на ТОЛ системата, както и предвид отпадането на таксите за използване на детски градини и детски ясли.

Специфичен фактор, който повлиява върху растежа с 28.5% през 2021 г. на **помощите и даренията** в държавния бюджет, е прехвърлянето на 450 млн. лв. по Програмата за компенсиране на небитови крайни клиенти на електроенергия за периода след 01.10.2021 г. Усвояването на забавени плащания по европейските фондове и програми при приключването на програмния период 2014-2020 г., както и пренасочването на средства от бюджета на ЕС за преодоляване на последиците от здравната криза, също оказват влияние върху растящите правителствени постъпления от помощи и дарения. Успешното реализиране на заложените инвестиционни проекти по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) вероятно в по-малка степен през 2022 г., но със засилен ефект в следващите години, ще допринесе за нарастването на помощите и даренията в държавния бюджет.

На годишна база, **преките данъци** през 2021 г. нарастват с 19.5%. Съгласно Средносрочната бюджетна прогноза на правителството за периода 2023-2025 г., основен приоритет на данъчната политика продължава да бъде запазването на ниските ставки по преките данъци, които се разглеждат като катализатор на инвестиции, икономически растеж и заетост.⁵⁵ При подобна данъчна политика

⁵⁵ Авторите на годишните доклади на ИИИ на БАН последователно отстояват позицията, че поддържането на пределно ниски ставки по преките данъци задълбочава доходното неравенство, предпоставка е за базиране на данъчната система на приходи от регресивните косвени данъци и създава склонност към генериране на бюджетни приходи на база на непрекъснато повишаване на

динамиката на приходите от преки данъци е пряка функция на цикличното развитие на икономиката и провежданите разходни политики в областта на доходите.

Предвид почти пълното отпадане на рестриктивните мерки за бизнеса в сферата на услугите, наложени вследствие на пандемията от COVID-19, нарастването на индекса на промишленото производство с 8.9% на годишна база и на индекса на цените на производител на вътрешния пазар с 14.9% през 2021 г., **постъпленията от корпоративния данък** се повишават с 25.5%. Влияние върху по-високите приходи от корпоративен данък оказват и предприетите мерки от Националната агенция за приходите (НАП) за проверка на предприятия с касова наличност над 100 хил. лв. за предходните три години, както и мярката „Подкрепа чрез оборотен капитал за малки и средни предприятия, засегнати от временните противоепидемични мерки“, администрирана от НАП. За прираста на приходите от корпоративния данък трябва да се отчитат и предприетите мерки за отлагане на сроковете по Закона за корпоративното подоходно облагане до 30.06.2020 г., което създава базов ефект на нарастване на постъпленията през 2021 г.

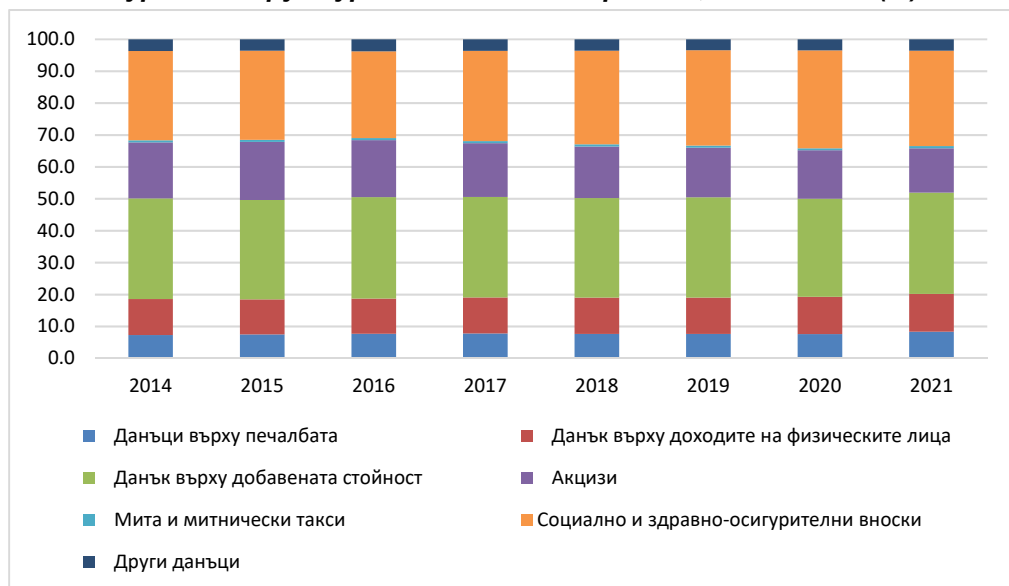
Приходите от данъка върху доходите на физическите лица отбелязват 15.6% прираст на годишна база през 2021 г. вследствие на предприетите антициклични правителствени мерки за преодоляване на спада в заетостта и доходите и постепенното възстановяване на икономическата активност. Нарастването на минималната работна заплата от 01.01.2021 г., по-високите възнаграждения в публичния сектор, особено за педагогическия персонал и здравните служби, както и плащанията по мерките за запазване на заетостта в условията на здравна криза („60/40“, „80/20“ и „Запази ме“), оказват пряко влияние върху по-високите постъпления от данъци върху доходите. Динамиката на възнагражденията в бюджетната сфера директно засяга средната работна заплата в страната, която през 2021 г. нараства с 11.5%, при задържаща се ниска безработица от 4.8%. Изключвайки външните фактори за ускоряване на инфлацията по линия на международните цени и провежданата монетарна политика в еврозоната, **високият растеж на доходите през 2021 г. оказва благоприятно влияние върху източниците на бюджетни приходи, но в средносрочен план крие рискове не само по отношение на инфлационните процеси в страната, но и за фискалната стабилност, доколкото в известна степен този висок растеж на доходите е функция на провежданата доходна и социална политика от правителството.**

По-високите работни заплати и запазването на по-високите минимални осигурителни прагове и минималния осигурителен доход на самоосигуряващите се лица през 2021 г. предвид растящите доходи водят до увеличаване на **приходите от социално- и здравноосигурителни вноски** с 11.1% на годишна база. Посочените дискреционни мерки на правителството в областта на приходите все повече водят до изравняване на постъпленията от социално- и

бюджетните разходи. Подобно становище се съдържа и в Заключителното изявление на екипа на мисията на МВФ по член IV за 2022 г.: „Реформата на ниската плоска ставка на данъка върху доходите на физическите лица може да помогне за създаването на фискално пространство и за намаляване на неравенствата“. Вж. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Годишен доклад за 2018, 2019, 2020 и 2021 г., Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, изд. ГорексПрес, София.

здравноосигурителни вноски (30% от данъчните приходи през 2021 г.) и ДДС (32%). С влезлите в сила от 01.04.2022 г. промени в осигурителната политика за повишаване на максималния осигурителен доход на 3400 лв., както и за увеличаване на минималния осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводителите, на самоосигуряващите се лица и на минималните осигурителни доходи по основните икономически дейности и квалификационни групи на 710 лв., **значението на социално- и здравноосигурителните вноски за приходния капацитет на правителството ще се засили още повече, което създава рискове за фискалната стабилност в средносрочен план предвид намаляващото и застаряващото население в страната, регистрирания спад на наетите лица след 2019 г. и при безработица в рамките на 5-6%.**

Силната зависимост на бюджетните приходи от динамиката на потреблението и вноса, а оттам и от инфлацията в страната, най-ясно проличава по линия на **постъпленията от косвени данъци**, които през 2021 г. нарастват с 13.5%. Техният по-нисък прираст на годишна база спрямо нарастването на преките данъци се дължи на съчетаването на разнопосочни процеси. От една страна, постепенното премахване на ограничителните мерки, въведени във връзка с епидемията от COVID-19, позволява разширяване на потреблението на домакинствата (реален прираст от 8% за 2021 г.), което е задвижвано както от прираста на съвкупните доходи в страната и използването на вече натрупани спестявания, така и от нарастването на инфлацията при съществено повишаване на цената на суровия петрол и други енергоизточници през годината. От друга страна, и през 2021 г. остава в сила последователно намалените на 9% ставки на ДДС върху хотелско обслужване, доставка на книги на физически носител или по електронен път, ресторантьорски и кетъринг услуги, бебешки храни и пелени, продажби на туристически оператори, услуги на фитнес центрове и консумация на бира и вино в заведения, както и въведената в средата на 2019 г. възможност за отложено начисляване на ДДС при внос на стоки от трети страни (по данни на Министерството на финансите (МФ) за 2021 г. отложеното ДДС при внос е в размер на 1.267 млрд. лв., или приблизително 10% от общите постъпления от ДДС за годината). Тези дискреционни и законодателни мерки водят до забавяне на прираста на косвените данъци, при които около 70% се формират от постъпленията от ДДС. Не трябва да се пренебрегва обстоятелството, че **устойчиво в годините между 46 и 50% от общите данъчни приходи (Фигура 25) се формират от косвени данъци и тяхното манипулиране за политически или конюнктурни цели при декларирана политика за поддържане на ниски ставки по преките данъци в страната поставя правителствения капацитет за реализиране на определена разходна фискална политика в сериозно затруднение. Промените в косвеното данъчно облагане имат предимно секторни ефекти и тяхната промяна в годините след 2019 г. не може да се разглежда като макроикономически инструмент за стимулиране на бизнеса или запазване на покупателната способност в условията на нарастваща инфлация.**

Фигура 25. Структура на данъчните приходи, 2014-2021 г. (%)

Източник: Министерство на финансите.

През 2021 г. **приходите от ДДС** нарастват с 18% в резултат най-вече от ценови ефекти при растящата инфлация, задвижвана от поскъпването на петрола и цените на енергийните източници, както и от увеличаването на потреблението и вноса в страната (12.2% реален годишен прираст за 2021 г.). Провежданите дискреционни мерки от правителството за подкрепа на доходите и социалното подпомагане, вкл. за компенсиране на високите цени на електроенергията за бизнеса и бита, оказват пряк ефект върху бюджетните постъпления от ДДС през 2021 г., но действат и проинфлационно. Така се създава среда на висока ценова динамика, при която по-високите бюджетни приходи вследствие на инфлацията се насочват към мерки за компенсиране на намаляващата покупателна способност на домакинствата, с което се противодейства в известна степен на спада на тяхното потребление, а респективно се поддържа търсене, което допълнително стимулира по-високите цени. При подобен модел на правителствено поведение през 2021 г. разширяването на обхвата на по-ниските ставки на ДДС сериозно рискува устойчивостта на фискалната позиция, при което прехвърлянето на данъчната тежест към социалното осигуряване става все по-вероятен сценарий. **Ефектът от намаляването на ставките на ДДС зависи от степента на сива икономика в съответните сектори на икономиката, както и от механизмите на правителството да контролира цените, които с изключение на административно определяните цени, са почти нулеви. Реално би се осигурила дотация (скрита държавна помощ) за определени производители и търговци без ясна представа за мултипликационното въздействие върху заетостта, работните заплати и компенсаторното намаляване на цените, но при ясен риск за стабилността на публичните финанси с недостатъчно**

икономически аргументи.⁵⁶ Въпреки очакваните положителни ефекти върху бизнес средата, подобно въздействие върху фискалната позиция биха оказали и промени, насочени към увеличаване на размера на облагаемия оборот за регистрация на фирмената дейност по ДДС, които се обсъждат да влязат в сила от 2023 г.

Растящите цени на енергоносителите, възстановяването на потреблението в страната и относителното нормализиране при функционирането на глобалните вериги на доставките предопределят нарастващите приходи от мита и акцизи в държавния бюджет през 2021 г. **Постъпленията от мита**, които се налагат само при търговията с трети страни, бележат рекорден растеж от 38% през годината, за което много по-съществен фактор е по-високото потребление в страната (от всички постъпления от мита през 2021 г. приблизително 46% са върху стоки с китайски произход), отколкото нарастващите цени на енергоизточниците (делът на митата върху руски стоки през 2021 г. е 10%, по данни на МФ). Делът на митата в структурата на бюджетните приходи е несъществен (варира около 0.6% от общите данъчни приходи по години) и се очаква все повече да намалява, предвид тенденцията за разширяване на обхвата на преференциалните търговски споразумения на ЕС. Специфичен фактор в тази посока през 2022 г. е ограничаването на търговията с Русия поради наложените международни санкции и предвид обективните ограничения за търговски отношения с Украйна при военните действия в страната.

Все още ограниченият фискален ефект от нарастването на цените на енергоизточниците през 2021 г. се наблюдава и от гледна точка на увеличаването на **постъпленията от акцизи** само с 4% на годишна база. Разгледана по тримесечия, динамиката на приходите от акцизи може да се раздели на две фази – през първото и второто тримесечие на 2021 г. (когато все още е по-силен задържащият ефект от свиването на вътрешния и международния транспорт в резултат от противоепидемичните мерки и по-ниското потребление на тютюневи изделия, алкохолни напитки и пиво) и през третото и четвъртото тримесечие (когато по-високите цени на енергийните ресурси и горивата оказват положителен ефект върху постъпленията от акцизи). През 2022 г. силно въздействие върху приходите от акцизи се очаква да оказват растящите цени на енергоизточниците, като до голяма степен това ще зависи от развитието на военния конфликт в Украйна и отношенията между ЕС и Руската федерация, както и доколко ситуацията се използва на местно ниво като аргумент за спекулативни действия на пазара на горива.

В областта на приходите, **приетият през февруари държавен бюджет за 2022 г.** не предвижда съществени промени в областта на данъчната политика, освен вече посочените нови параметри на осигурителната политика. Значима предпоставка за изпълнението на планираните бюджетни приходи в размер на 57.25 млрд. лв. (40% от прогнозния БВП за 2022 г.) са заложените

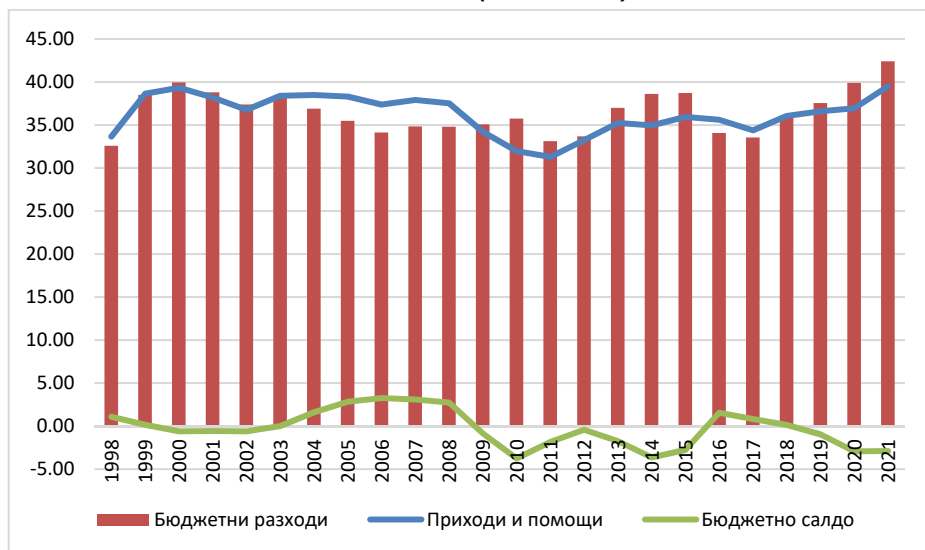
⁵⁶ Авторите на годишните доклади на ИИИ на БАН отстояват позицията, че промените в ставките по ДДС за отделни стоки и сектори на икономиката без ясна визия за цялостни промени в данъчната система на страната обслужва много повече политически цели, отколкото носи икономически позитиви. Вж. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Годишен доклад за 2020 и 2021 г., Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, изд. ГорексПрес, София.

макроикономически параметри, които към април 2022 г. вече веднъж са променени от правителството. Предвид макроикономическата обстановка в страната и геополитическите рискове, първоначалните очаквания за 4.8% реален растеж на БВП и 5.6% средногодишна инфлация в Пролетната макроикономическа прогноза на МФ са заменени съответно с 2.6% и 10.4%. От тази гледна точка са важни намеренията на правителството за актуализация на държавния бюджет в средата на 2022 г., при която се коментира въвеждането на необлагаем минимум при данъците върху доходите и диверсификация на ставките по ДДС, а вероятно би направила и по-реалистични очакванията за приходните постъпления през годината.

3.2. Бюджетни разходи и разходна политика

През 2021 г. **общите бюджетни разходи** по КФП нарастват с 17.6% и възлизат на 42.4% от БВП (Фигура 26). Отбелязаният растеж на годишна база е най-високият след 2007 г., когато те се повишават с 21%, но като съотношение към БВП за първи път надхвърлят максимално допустимия размер от 40%⁵⁷, според Закона за публичните финанси. От една страна, фискалната експанзия през 2021 г. се насърчава по линия на допустимото отклонение от средносрочната бюджетна цел при прилагане на общата клауза за дерогация от 2020 г. до края на 2022 г., според Пакта за стабилност и растеж, с оглед на преодоляване на извънредната икономическа и здравна ситуация, породена от COVID-19. От друга страна обаче, над 25% от БВП през 2021 г. са изразходени от правителството за социални разходи, работни заплати и осигурителни вноски в бюджетния сектор, докато капиталовите разходи спадат с 24% на годишна база. Тези процеси задават възприетата роля на правителството като „доходен стабилизатор от последна инстанция“ в условията на политическа нестабилност, колебливо възстановяване на икономическата активност и постепенно растяща инфлация през 2021 г. И **докато разхлабването на фискалните правила по линия на дерогацията на Пакта за стабилност и растеж и приемането на правила за временна държавна помощ за подпомагане на домакинствата и фирмите е общоевропейски подход за справяне с негативните последици от здравната криза, българският ракурс е ясно поставен върху наваксващата сериозното изоставане от средноевропейските равнища доходна и социална политика.** Така, разходната политика на правителството доведе до натрупване на рискове за фискалната стабилност на държавата с различен интензитет и времеви хоризонт, които към 2022 г. са допълнително изострени от военния конфликт в Украйна и натиска върху цените на основни хранителни стоки и енергийни ресурси.

⁵⁷ Въпреки че в официални правителствени документи се реферира към „разходите по КФП (без разходите, извършвани от сметки за средства от ЕС и по други международни програми и договори, приравнени към тях, вкл. свързаното с тях национално съфинансиране)...“ (Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2023-2025 г., с. 10), чл. 28(1) от Закона за публичните финанси гласи: Максималният размер на разходите по КФП не може да надвишава 40% от БВП.

Фигура 26. Бюджетни приходи, разходи и салдо на правителството, 1998-2021 г. (% от БВП)

Източник: Министерство на финансите.

С най-висок прираст сред бюджетните разходи през 2021 г. са отпуснатите **правителствени субсидии**, чиито размер само за 1 година почти се удвоява и достига 7.89 млрд. лв. (56.7% годишен растеж). От страна на потребителите, съществен принос за тяхното нарастване имат предприетите мерки за компенсиране на небитовите крайни клиенти на електрическа енергия на стойност 1.3 млрд. лв., от които 450 млн. лв. за компенсации за първото тримесечие на 2022 г. В резултат от здравната криза, и през 2021 г. продължи допълнителното отпускане на средства за осъществяване на здравна дейност и медицинска помощ, както и във връзка с поддържането на програмите за субсидирана заетост (мерките „60/40“ и „80/20“ и програмата „Запази ме“), за които при актуализацията на държавния бюджет бяха заложили допълнителни 440 млн. лв. Реализирането на тези програми позволи задържане на безработицата в страната под 6% и запазване на работни места в много сектори на икономиката, но очаквано подхрани по-висока инфлационна среда. Въпреки това оценката е, че **споделяната отговорност между частния сектор и правителството за работните места е по-добрият вариант за провеждане на разходна политика спрямо директното отпускане на обезщетения и социални помощи, които в краткосрочен план поддържат покупателната способност на домакинствата, но нямат капацитета за динамизиране на вътрешното търсене и осигуряване на бюджетни приходи**. Тук трябва да се отчитат и директно отпуснатите средства за субсидиране на бизнеса по редица програми, по които са изплатени над 1 млрд. лв. през 2021 г. (Подкрепа за средни предприятия за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19; Подкрепа за малки предприятия с оборот над 500 000 лв. за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19; Подкрепа на микро и малки предприятия за преодоляване на

икономическите последици от пандемията COVID-19 и др.). Въпреки че ефективността на тези средства за възстановяване на икономиката не може да бъде директно оценена, те са част от общата правителствена стратегия за преодоляване на негативните последици от здравната криза, наред с активната социална политика, и трябва да се взимат предвид при честото рефериране от страна на бизнеса към диференциране на ставките по ДДС.

В структурата на бюджетните разходи през 2021 г. продължава да е най-голям дялът на **разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи**, който устойчиво в годините след 2010 г. е над 40% (Фигура 27). Никога в ретроспективен план след 2000 г. обаче техният годишен растеж не е надхвърлял 15-16%, като на годишна база през 2021 г. този растеж е 21.3%. В това се крият и основните рискове при нарастване на социалните разходи на правителството – при тях се проявява висока обществена чувствителност и трудно би се приело последващо съкращаване, доколкото то е възможно изобщо, предвид застаряването на населението в страната и сериозния политически негатив, който това би донесло. При подобна заявка за активна разходна политика на правителството в сферата на доходите е необходимо да се осигурят устойчиви приходаизточници с ниска циклична зависимост, което не може да стане само чрез приходите от косвени данъци и по линия на стимулиране на търсенето, предвид малкия по размери национален пазар, отворения характер на икономиката и нейната висока степен на зависимост от процесите в ЕС и еврозоната, а изисква реципрочни на социалните мерки за развиване на бизнес средата. Към средата на 2022 г. такива мерки все още не могат ясно да се идентифицират, предвид забавянето при одобрението на НПВУ и базирането до голяма степен на цялата инвестиционна политика на правителството на очакваните средства за проекти по него.

Фигура 27. Структура на бюджетните разходи през 2021 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

Нарастването на социалните разходи през 2021 г. се дължи на увеличението на размера на минималната и максималната пенсия (съответно 370 и 1500 лв. от 25.12.2021 г.); осъвременяването и преизчисляването на пенсиите с 5% от средата на годината, както и промените в Кодекса за социално осигуряване на коефициента за всяка година осигурителен стаж от 1.2 на 1.35, което доведе до служебно преизчисляване на пенсиите от НОИ в края на годината; продължаващото изплащане на добавки върху тях (50 лв. в периода януари-септември, от октомври до декември – по 120 лв., които до средата на 2022 г. се трансформират в допълнителни плащания по 60 лв. на месец); еднократно предоставяне на 75 лв. при завършен ваксинационен цикъл срещу COVID-19 на пенсионер. По данни на НОИ, към декември 2021 г. са изплатени 4.14 млрд. лв. за социални и мерки за подкрепа на бизнеса, в които освен по-високите пенсионни плащания се включват увеличените обезщетения за безработица; средствата за краткосрочни обезщетения и помощи и целева помощ за семейства и отглеждане на деца, с оглед на преодоляване на негативните ефекти от COVID-19; средства по мярката „60/40“ и разходи за лични предпазни средства и подкрепа на персонала на първа линия.

При постепенно затихване на епидемията от COVID-19 и възстановяване на икономиката, необходимостта от финансиране на тези мерки ще отпадне, с което частично прекомерното разрастване на социалните разходи на правителството би се компенсирало. Фактор в тази посока е и провежданата пенсионна реформа за повишаване на възрастта и осигурителния стаж за пенсиониране, чийто ефект при прекомерно разширяване на пенсионните разходи се оценява по-скоро като ограничен в средносрочен план. В същото време през 2022 г. се предвижда допълнително увеличаване на пенсиите от средата на годината с 6.1%; социални разходи, произтичащи от увеличаването на линията на бедност в страната; увеличаването на размера на паричното обезщетение за безработица (18 лв. на ден); финансовото обезпечаване на приетите изменения в Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ и др. При планираната актуализация на държавния бюджет в средата на 2022 г. е вероятно социалните мерки да се разширят и чрез тях да се търсят начини за компенсиране на по-ниската покупателна способност на домакинствата вследствие на нарастващата инфлация. **Въпреки че социалните разходи изпълняват функцията на автоматичен стабилизатор в икономиката с пряк ефект върху вътрешното търсене и чрез тях се поддържа приходната част на бюджета, тяхното проинфлационно действие не трябва да се пренебрегва. Антиинфлационни мерки, базирани предимно на компенсиране на загубата на покупателна способност поради по-високите цени, а не толкова на развиване на производствен капацитет за осигуряване на по-високи доходи, биха довели до макроикономическа нестабилност със сериозни последици и за фискалната устойчивост на страната.** Подобни мерки се оценяват като рискови и по отношение на присъединяването към еврозоната⁵⁸, най-важен фактор за което е създаването на

⁵⁸ Авторите на Годишния доклад за 2021 г. от ИИИ на БАН подчертават, че при наслагването на кризи от различен характер в българската икономика неблагоприятната фискална експанзия би поставила в риск присъединяването на страната към еврозоната при неизпълнение на бюджетния и инфлационния Маастрихтски критерий в средносрочна перспектива. Вж. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Годишен доклад за 2021 г., Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, изд. ГорексПрес, София.

условия за реална конвергенция и догонващо развитие. Мерки на икономическата политика в тази насока са създаването на функциониращи механизми за генериране на по-високи доходи от страна на реалния сектор на базата на изпреварващ прираст на инвестициите (след 2015 г. дялът на бруто образуването на основен капитал е под 20% от номиналния БВП при непрекъснато нарастване на спестяванията в банковата система, които в края на 2021 г. възлизат на 102 млрд. лв.); съществен институционален прогрес по посока на ограничаване на корупцията и регулативно облекчаване на бизнес активността, намаляване на сивата икономика и изграждане на капацитет за по-висока степен на усвояване на европейските средства, от което пряко зависи реализирането на заложените проекти в НПВУ. **Предвид растящите цени и евентуалното повишаване на лихвените проценти в опит за ограничаване на инфлацията, неяснотите относно развитието на военния конфликт в Украйна и неговото отражение върху местните бизнес перспективи, както и евентуалното разрастване на бежанската криза или необходимостта от допълнителни военни разходи, подкрепата от страна на фиска по отношение на доходите в страната трябва да бъде в по-голяма степен диференцирана и основана на ясни критерии за компенсиране на покупателната способност на определени групи от населението с оглед на осигуряване на бюджетни буфери, предвид споменатите рискове.**

Разходите за персонал също продължават устойчиво да нарастват през 2021 г. (16.9% годишен растеж) вследствие на по-високата минимална работна заплата и минимални осигурителни прагове, допълнителното увеличение на възнагражденията в публичния сектор, особено в сферата на средното образование, в здравеопазването по линия на борбата с COVID-19 и по отношение на законово заложената актуализация на възнагражденията в системата на съдебната власт и на изборните длъжности, а не на последно място и поради провеждането на няколко вида избори през годината. През 2022 г. се предвижда тези разходи допълнително да нарастват, с което, заедно със социалните разходи, размерът им би приближил 75% от общите бюджетни разходи. **Подобна структура на разходите на правителството показва изключителната ангажираност по отношение на преразпределителната роля на държавата през последните години, която пряко влияе върху инфлационната динамика в страната по линия на ефекта върху разполагаемия доход на домакинствата и личните спестявания. В същото време тя показва слаб акцент на провежданата фискална политика върху капиталовите разходи (7% от общите бюджетни разходи през 2021 г.) и страната на предлагането, при което се създава представа, че правителственият ангажимент към бизнес средата се състои в поддържане на ниски корпоративни данъчни ставки, манипулиране със ставките на ДДС за различни сектори и субсидиране при нужда, но не и в изграждане на подходяща инфраструктура и физически капитал за устойчиво развитие, които се очаква да бъдат покрити със средства от европейските фондове и програми при всички неясноти относно капацитета за изграждане и финансиране на такива проекти. Това е белег за липса на дългосрочна стратегия за управление на публичните финанси и отсъствие на балансирана правителствена роля в икономиката.**

Правителствените разходи за издръжка бележат нарастване с 7% през 2021 г. поради по-високите разходи за текущ ремонт и поддръжка на републиканската

пътна мрежа, инвестиционни проекти на Министерството на отбраната и допълнителните средства за медицински услуги и консумативи във връзка с епидемията от COVID-19. Предвид заложеното съкращаване с 10% на разходите за персонал и издръжка в бюджета за 2022 г., с оглед на освобождаването на по-голям фискален ресурс за социални разходи и допълнителни инвестиции, е вероятно техният дял под 10% от общите бюджетни разходи да се запази и през 2022 г. (Фигура 28). Върху правителствените средства за издръжка пряк ефект оказват свързаните с придобиването на военна техника допълнителни дейности относно внедряване, използване и поддръжка, което ги прави в известна степен зависими от геополитическата ситуация в региона.

Фигура 28. Динамика на капиталовите разходи на правителството, 1998-2021 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

Както и през 2020 г., **капиталовите разходи на правителството** са компонентът с най-голям спад на годишна база (-24%), чийто дял продължава да се свива и е най-нисък, вкл. като съотношение от БВП (2.9%), според статистиката на МФ с данни след 1998 г. Свиването на капиталовите разходи през 2021 г. се дължи на приключването на програмния период 2014-2020 г., което отново демонстрира силната им зависимост от европейско финансиране, забавеното усвояване на средства за инвестиционни проекти по МВУ на ЕС и в много по-ниска степен традиционното им увеличаване в края на годината (-30% през последното тримесечие на 2021 г. спрямо 2020 г.), което дълги години се използваше като буфер за регулиране на държавния бюджет. Прогнозите на МФ за 2022 г. показват ускорено нарастване на капиталовите разходи вследствие на усвояването на средствата от НПВУ, но към средата на годината това все още изглежда недостатъчно реалистично. Така се очертава **недофинансирането на инфраструктурни проекти в страната и ограниченото влияние на правителствените инвестиции върху реалната икономика, което не съдейства за изграждането на производствен капацитет за догонващо развитие и сближаване с държавите-членки от ЕС и еврозоната.**

Правителствената политика трябва да бъде насочена към изграждане на механизми за прозрачно изразходване на публичните средства за капитални проекти в търсене на висока ефективност и мултиплициращ ефект, вместо те да се ограничават и свеждат само до европейско финансиране. По-активното развиване на публично-частни партньорства е стъпка в тази посока, която би позволила полесно трансфериране на високите спестявания в банковата система към инвестиционни проекти чрез използване на правителствени гаранции и споделяне на риска. Така биха се осигурили достатъчно надеждни източници на бюджетни приходи, на база на които провежданата доходна и социална политика не би била рискова за устойчивостта на фискалната позиция на страната и би осигурила предпоставки за реална конвергенция.

През 2021 г. **лихвените разходи на правителството** остават относително непроменени спрямо 2020 г., при прираст от 0.8% на годишна база. В резултат от поддържания инвестиционен кредитен рейтинг на страната и успешно пласираните емисии държавен дълг на международните финансови пазари при ниски лихвени проценти през предходните години, около 75% от лихвените плащания за годината са по външно правителствено финансиране. През годината приоритетно дълговото финансиране на правителството е насочено към вътрешния пазар, което би променило структурата на лихвените плащания през следващите години. От гледна точка на фискалната устойчивост, това не би оказало съществено ефект, като се има предвид, че почти 100% от държавните заеми са с фиксирана лихва, но от страна на банковия сектор в страната, би се осигурила разсрочена във времето допълнителна ликвидност под формата на доходност и лихви. Очаква се и разходите за лихви като цяло да нарастват, като се имат предвид правителствените намерения за по-високи равнища на дългово финансиране.

Общият размер на **заложените разходи по КФП за 2022 г.** е 63.15 млрд. лв., които се очаква да възлязат на 44.2% от прогнозния БВП за годината. Като се има предвид, че държавният бюджет е разработен при очакване за 4.8% икономически растеж, **много е вероятно при тези планирани правителствени разходи техният дял да достигне почти 50% от БВП през 2022 г.** Това би била рекордно висока стойност за правителствена намеса в икономиката, която нарушава чл. 28.1 от Закона за публичните финанси (максималният размер на разходите по КФП не би трябвало да надвишава 40% от БВП), но същевременно доближава България до средното равнище на правителствените разходи като дял от БВП за ЕС и еврозоната (приблизително 52% за 2021 г., по данни от Евростат). Предвид посочените основни рискове в Пролетната макроикономическа прогноза на МФ (разрастване на военния конфликт в Украйна, прекъсване на вноса на енергийни източници от Руската федерация, галопиращата инфлация и евентуалното продължаване на епидемичната ситуация) и необходимостта от изграждане на фискални буфери при допълнително неблагоприятно развитие на икономическата ситуация в страната, подобни действия на правителството се оценяват като неустойчиви. Високите правителствени разходи сериозно ограничават възможностите на правителството да провежда антициклична фискална политика, вкл. ограничаваща проинфлационния ефект от дискреционните действия на самото правителство. **В условията на паричен съвет, силна отвореност на икономиката, ниски фискални мултипликатори и висока циклична зависимост на бюджетните приходи, ефективността на разходната политика на**

правителството е силно ограничена и ефектите от социалните разходи могат да се търсят предимно в краткосрочен план, без да се създават реални механизми за стимулиране на догонващото развитие. Рискът за отложено европейско финансиране на проектите в НПВУ изглежда все по-реален към средата на 2022 г., което би могло да доведе до необходимост от отпускане на големи бюджетни средства за инвестиции, които трябва да се осигурят. При другата алтернатива – липса на финансиране за инвестиционните проекти – мултипликационният ефект в средно- и дългосрочен план от фискалните средства не би се реализирал, което би оказало изключително неблагоприятно влияние върху реалния сектор на икономиката и би поставил в сериозна опасност устойчивостта на публичните финанси на страната в случай, че вече планираните високи бюджетни разходи не могат да бъдат покрити със съответстващи постъпления по приходната страна на държавния бюджет. И в двата случая оценката е, че **при актуализация на държавния бюджет трябва да се заложи на по-предпазлива разходна политика, която да е в състояние с акумулираните средства от приходи да покрие непредвидени разходи, както по линия на усложнената международна обстановка и неяснотите относно окончателното преодоляване на здравната епидемия, така и предвид необходимостта от стимулиране на инвестиционната активност в страната.**

3.3. Оценка на фискалната стабилност и бюджетни перспективи

Общото бюджетно салдо по КФП през 2021 г. възлиза на -2.9% от БВП, с което за трета поредна година се реализира бюджетен дефицит. Основният фактор за реализирания бюджетен дефицит през годината са дискреционните действия на правителството в сферата на доходната и социалната политика и мерките за подпомагане на домакинствата и фирмите, които допълнително бяха подхранени от преизпълнение на данъчните приходи спрямо първоначално очакваните бюджетни приходи през 2021 г. **Първичният бюджетен дефицит** е -2.4% от БВП, което показва, че натискът от страна на държавния дълг за финансиране на по-високите бюджетни разходи спрямо правителствените приходи възлиза на 0.5% от БВП и създава фискално пространство за допълнително заемане на правителствени кредити. Това често се изтъква като основание за заемане на по-експанзионистична фискална позиция. По оценки на МФ, **структурното бюджетно салдо** през 2021 г. възлиза на 0.8% от БВП, при което реалните измерения на фискалната експанзия могат да се оценят на приблизително 4% от БВП. С други думи, **със своите дискреционни мерки правителството е изразходило 5.4 млрд. лв. повече през 2021 г., отколкото цикличната позиция на икономиката е позволявала.** За да не застрашават фискалната стабилност в перспектива, подобни действия на правителството изискват ясна визия и стратегия за провеждане на фискална политика, която е не само реактивна на циклични колебания в икономиката в краткосрочен план, но е основана и на реален ангажимент за стимулиране на дългосрочните фактори за икономически растеж, каквито са трудът и капиталът отвъд възможностите на ниското данъчно облагане.

Очакванията на ИИИ на БАН са, че бюджетните приходи в периода 2022-2024 г. ще се запазят около 39% от БВП вследствие на очакваната по-висока инфлация, която постепенно ще се стабилизира след 2022 г., и предприетите дискреционни мерки в

областта на социалната и доходната политика, осигуряващи по-високи постъпления по данъците върху доходите и социалните осигуровки. През 2022 и 2023 г. очакванията са бюджетните разходи да се задържат около 43% от БВП по линия на вече реализирания техен по-висок размер по определени компоненти, най-вече в социалната сфера, както и предвид необходимите мерки за компенсирание на загубата на покупателна способност поради по-високата инфлация и все още недостатъчно устойчивото възстановяване на икономиката. Предпоставки за по-ниски бюджетни приходи и по-високи бюджетни разходи могат да се появят при евентуално влошаване на здравната ситуация в страната поради повишаване на заразените с COVID-19, задълбочаване на военния конфликт в Украйна и неговото разрастване, нарушаване и прекъсване на доставките на енергийни ресурси и техните по-високи цени, както и при задълбочаване на бежанската криза. При планираните правителствени мерки с приетия през февруари 2022 г. държавен бюджет бюджетният дефицит в края на годината ще възлезе на -5% от БВП и постепенно ще се свива до 2024 г., когато ще се върне на 3% от БВП. **При подобно развитие на бюджетните показатели, присъединяването на страната към еврозоната през 2024 г. изглежда силно затруднено при запазване на сегашните параметри на Маастрихтските критерии.**

Към декември 2021 г. **консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“** възлиза на 25.1% от БВП (8.9 млрд. лв. вътрешен и 23.6 млрд. лв. външен дълг), а фискалният резерв е 10.7 млрд. лв. След средата на годината започва приоритетното емитиране на държавни ценни книжа (ДЦК) на вътрешния пазар, които възлизат на стойност 3.8 млрд. лв. От една страна, това поведение на правителството е мотивирано от политическата нестабилност и риска от нарастване на доходността на получените заеми при външно финансиране, а от друга, правителствените действия могат да се разглеждат като квазипарична политика на частично изтегляне от банковия сектор на високата стойност от натрупани спестявания в условията на икономическа несигурност и ниско кредитиране. В структурата на дълга през 2021 г. доминират еврооблигациите, емитирани на международните капиталови пазари (54%), при 74% от целия дълг на правителството в евро, докато делът на ДЦК, пласирани на вътрешния пазар, е двойно по-нисък (26.2%). Това показва силната обвързаност на правителственото финансиране със състоянието на финансовите пазари в еврозоната, а индиректно е и още един канал за влияние върху местната икономика по линия на свързаността със зоната на единната валута. Над 57% от дълговите задължения на правителството са с матуритет над 5 години, а само 9% от тях представят дълг с матуритет до 1 година, което задава нисък натиск върху публичните финанси за изплащане на дългови задължения. Всички тези обстоятелства са индикативни, че към момента нарастването на държавния дълг не може да се оцени като фискален риск, което допълнително мотивира по-експанзионистичната разходна политика на правителството и е в основата на непрекъснатото разширяване на максималния размер на дълговото финансиране (в държавния бюджет за 2022 г. то е заложено на 7.3 млрд. лв.).

Очакванията са, че делът на правителствения дълг към БВП постепенно ще нараства и към 2024 г. ще възлезе на 29.5% от БВП, като постепенно съотношението между вътрешния и външния дълг ще се изравни. Това ще

допринесе за укрепване на финансовите пазари в страната, осигуряване на диверсифицирани източници на инвестиране и доходност, висока ликвидност в банковата система и минимизиране на външните рискове при промяна на икономическата конюнктура и вътрешнополитическа нестабилност. **Въпреки че при съпоставка с останалите държави-членки от ЕС и еврозоната дългът на правителството остава нисък, не бива да се пренебрегват неблагоприятните демографски тенденции в страната и очакваното постепенно свиване на работната сила, които в дългосрочна перспектива ограничават възможностите за понасяне на по-висока дългова тежест.**

3.4. Ефектите от европейските фондове и оперативните програми на България през 2007-2020 г. в контекста на приоритетите на ЕС

Приоритет за България и през програмния период 2014-2020 г., който ще приключи като плащания в края на 2023 г., остава успешното усвояване на европейски фондове и програми, чрез които да се постигне допълнителен икономически растеж и да се подпомогне преодоляването на последиците от кризата от COVID-19. В тази връзка въпросът е дали страната е натрупала необходимия административен капацитет спрямо предходния период 2007-2013 г., за да успее да усвои средствата за периода 2014-2020 г. в предвидения от Европейската комисия (ЕК) срок по правилото $(n+3)$.⁵⁹ Още повече, че през 2020 г. е предоставено допълнително европейското финансиране по т.нар. временна програма „Подкрепа за намаляване на риска от безработица при извънредни ситуации – SURE“. Допълнителният ресурс от 200 млн. евро (от общо 655 млн. евро), заделени за България по инициатива REACT-EU, е разпределен в пет от съществуващите оперативни програми (ОП) от програмния период 2014-2020 г.

В докладите за макроикономическите дисбаланси на държавите-членки се отбелязва ролята на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за напредъка в редица структурни реформи в страните от ЕС чрез предварителни условия и целенасочени инвестиции, вкл. за екологичния преход в контекста на Европейския зелен пакт, приет от Европейската комисия в началото на 2020 г. Голяма част от европейските средства и преди Плана за инвестиции на Европейския зелен пакт от 2020 г. са свързани както с устойчивия растеж, така и с целите на ЕС за екологичен преход, стартирали със Стратегията за устойчиво развитие (Гьотеборгската стратегия, 2001), която добавя околната среда като трети стълб в икономическите и социалните реформи на Лисабонската стратегия (2000).

С присъединяването към ЕС България, заедно с останалите страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), се възползва от промените към децентрализирана система на управление и контрол на европейските средства, която има за цел постигане на стратегическа промяна към по-оперативен, по-малко бюрократичен и по-добре насочен подход на управление на европейските средства във връзка с

⁵⁹ Условността за разходването на ЕСИФ е въведена през 1999 г. в регламентите за Кохезионния фонд за програмния период 2000-2006 г. под формата на правилото „отмяна на финансовия ангажимент“ (decommitment rule), известно като правилото „n+3“. Съгласно правилото, всяко финансиране, което е договорено за проекти по определена оперативна програма, трябва да бъде изплатено в рамките на две години след изтичане на програмния период, или пък загубено за програмата.

икономическите и социалните предизвикателства, пред които се изправя ЕС вследствие на разширяването и задълбочаването на интеграцията (Хубенова-Делисивкова, 2006).

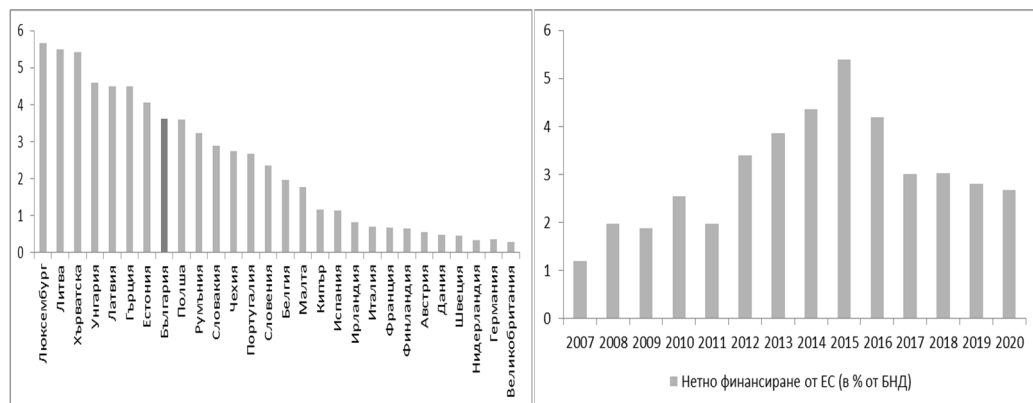
Ефектите от ЕСИФ до голяма степен се проявяват чрез провежданата фискална политика и динамиката на фискалната позиция и параметри, защото европейското финансиране със средства от ЕСИФ са приход за националните бюджети и едновременно с това се използват за разходи по проектите, без да имат влияние върху фискалната позиция на начислена база по Европейската система от национални и регионални сметки (ЕСС 2010).

През годините на членство в ЕС България, заедно с други нови държави-членки на ЕС, е нетен получател на европейско финансиране, вкл. за изпълнение на приоритетите на ЕС за устойчив растеж и преход към зелена и дигитална икономика. Оперативният бюджетен баланс за периода след 2004 г. на държавите-членки на ЕС показва, че новите членки получават средногодишно по-голямо европейско финансиране като процент от brutния национален доход (БНД), в сравнение с по-старите. С напредването на програмните периоди елементът на БНД за някои от новоприсъединилите се страни, по отношение на финансирането от европейските структурни фондове, прогресивно се увеличава от 0.5 до 5.7%, като за България нетното европейско финансиране достига от 1.2% през 2007 г. до 3.6% за 2020 г. През 2015 г. (последната година за плащания за предходния период и получаване на аванси за следващия период) очаквано нетното европейско финансиране достига своя пик от 6.4% от БНД (Фигура 29).

Фигура 29. Нетно европейско финансиране на държавите-членки (% от БНД)

а) държави-членки на ЕС, 2020 г.

б) България, 2007-2020 г.



Забележка: Нетното европейско финансиране е равно на полученото европейско финансиране минус вноската в Бюджета на ЕС.

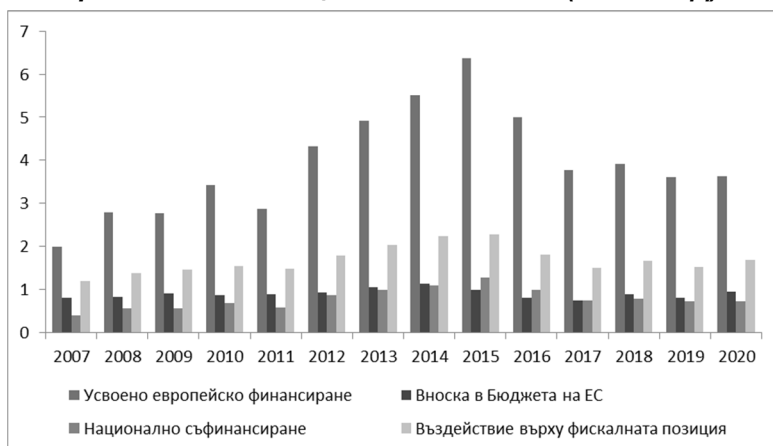
Източник: Собствени изчисления, Европейска комисия (2022)
https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expediture.html

В същото време, европейското финансиране от ЕСИФ за повечето оперативни програми на държавите-членки е до 85%, с изключение на инфраструктурните проекти, за които националният бюджет поема освен съфинансирането и

разходите за ДДС и отчуждителни процедури. Вноската в бюджета на ЕС (около 1% от БВП), както и съфинансирането по европейските проекти (15-20% в зависимост от европейските регламенти), са съществен разход за националните бюджети. Някои от европейските проекти изискват национално съфинансиране за ДДС и отчуждителни процедури за големите инфраструктурни обекти, изпълнявани по европейски програми, което допълнително увеличава средствата за съфинансиране до 30-40%.

Значително влияние върху фискалната позиция оказва и предварителното дофинансиране на изпълнените проекти в рамките на календарната година и в края на програмния период (5% от общия бюджет за програмния период), преди средствата да се възстановят напълно от ЕС. В резултат, оценките за влиянието на трансакциите с европейски средства и националното съфинансиране върху фискалната позиция на страните от ЦИЕ показват, че то е положително, средно между 1.0-1.6% през различните години от програмния период. Въздействието им няма отрицателни дългосрочни последици, ако се спазва строга бюджетна дисциплина и дискреционна политика, отговаряща на фазата на икономическия цикъл. При приключване на програмния период 2007-2013 г. и започване на новия период за 2014-2020 г. положителното въздействие върху фискалната позиция достига до 2.3% от БНД (Фигура 30).

Фигура 30. България: Въздействие на трансакциите с европейски средства, национално съфинансиране и вноската в бюджета на ЕС върху фискалната позиция за 2007-2020 г. (% от БНД)



Източник: Собствени изчисления, Европейска комисия (2022)
https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html.

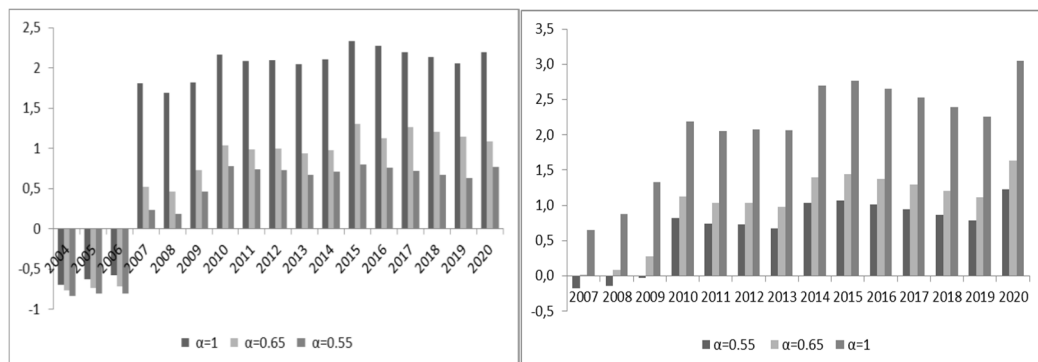
Ефектите от европейските структурни фондове върху съвкупното търсене и генерирането на допълнителен БВП се усилват с напредването на програмния период. Оценките дават основание, че то може да достигне кумулативно до 10% от БВП при α от 0.55 за страните от ЦИЕ през последната година за плащане по проектите за съответния програмен период, 15% от БВП при α от 0.65, и 27% при α от 1. Оценката за кумулативното въздействие от 15% върху БВП на страните от ЦИЕ спрямо базовия сценарий при α от 0.65 за периода 2004-

2020 г. е много близо до оценките от изследването на Varga и Veld (2010) с QUEST III за 15.9% (Фигура 31а), представено в Петия доклад на ЕК за икономическо, социално и териториално сближаване (2010).

Фигура 31. Фискални ефекти от европейското финансиране върху съвкупното търсене средно за ЕС и България (% над базовия сценарий)

а) средно за страните от ЦИЕ

б) за България



Забележка: Двете фигури представят средния допълнителен растеж от ЕСИФ при трите коефициента на „изтласкване“ $\alpha=1$, $\alpha=0.65$ и $\alpha=0.55$.

Източник: Собствени оценки, Европейска комисия, Евростат.

Оценките за България за генерирането на допълнителен БВП, базирани на комплексен подход като съчетание на кейнсиански модел от страна на търсенето чрез подхода и допусканията на Rosenberg и Sierhej (2007)⁶⁰ за „изтласкващ/усилващ“ ефект на ЕСИФ върху съвкупното търсене и неокласически модел с производствена функция и макроикономическия модел на МВФ, предполагат от 1 до 3% допълнителен годишен икономически растеж и кумулативен растеж до 9-10% за целия програмен период (Фигура 33б). Инвестициите с капиталови трансфери от ЕСИФ се очаква да увеличават ефективно потенциалния растеж до степен, до която се увеличава капиталообразуването с технологичните подобрения от тяхното усвояване. Въздействието върху потенциалния растеж, оценено с производствената функция, се оценява в размер от 0.03% в началото на периода до 0.79% в края на програмния период със затихващ ефект в средносрочен план, ако не се правят нови инвестиции, тъй като това допълнително капиталообразуване се

⁶⁰ Методологията на Rosenberg и Sierhej (2007) използва формулата: $D = \alpha (T + NC) - C - A$, където: D е въздействие върху съвкупното търсене за всички ЕСИФ; α – заместване между европейско и вътрешно финансиране; α диапазони [0; 1]; $\alpha = 1$ (ако няма заместване); T – трансфери от ЕСИФ, A – получени авансови средства от ЕСИФ, NC – национално съфинансиране; C – вноска в бюджета на ЕС. Коефициентът на „изтласкване“ (crowding out/augmenting effect) на европейското финансиране за страните от ЦИЕ, означен с α , зависи от различните степени на заместване на финансираните от ЕС проекти с национални политики и варира между 0.55 (с ефект на „изтласкване“ от 45%) и 0.65 (с ефект на „изтласкване“ от 35%). След допълнителните изисквания ЕСИФ да допълва европейското финансиране от националните правителства (принципът на „допълнителност“ чрез национални средства), неговият принос към съвкупното търсене може да достигне 100%, а след това да достигне 1, което предполага максимално въздействие върху съвкупното търсене.

обезценява във времето.⁶¹ Ако има слабости при изпълнението на европейските проекти, те ще попречат на приноса върху растежа от фондовете. Оценката на българското правителство чрез модела СИБИЛА е за кумулативното въздействие на ЕСИФ върху БВП над базовия сценарий за периода 2014-2020 г. от 9.6% върху БВП към края на 2021 г. (МФ, 2021).

Реформата на ЕСИФ за програмния период 2014-2020 г. има за цел да увеличи максимално приноса към стратегията „Европа 2020“, посветена на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж⁶², като подготовка на страните към зелена и дигитална икономика като приоритет на програмния период за 2021-2027 г. Опитът, натрупан през предишните програмни периоди, се смята за предпоставка за успешно планиране и изпълнение на проекти на ЕС (програми за програмния период 2021-2027 г.), но страните все още показват слабости в административния капацитет за усвояването на определените европейски средства.

Нивото на финансиране от ЕСИФ за втория програмен период на членството на България в ЕС е по-високо с 5.2% в сравнение с програмния период 2007-2013 г. Финансирането от ЕСИФ за България за програмния период 2014-2020 г. се равнява на 2.4% от БВП годишно (Европейска комисия 2020). За периода 2014-2020 г. България получи бюджет по кохезионната политика⁶³ в размер на 10.4 млрд. евро, от които 7.9 млрд. евро по деветте оперативни програми, 2.4 млрд. евро за развитие на селските райони и 80 млн. евро за рибарство и морски сектор.⁶⁴

До края на февруари 2022 г. само 91% от общата планирана сума по бюджета от ЕСИФ за България са отчетени като договорени проекти, докато само 57% са платените суми от общия бюджет на ЕСИФ, по-малко от две години преди края на 2023 г., когато приключват плащанията за този програмен период (Фигура 32).

Действителното усвояване като платени суми за някои оперативни програми изостава и е много неравномерно – от 26% за ОП „Развитие на селските райони“ до 100% за ОП „Инициатива за МСП“, което поставя под въпрос дали правителството ще може да усвои всички предвидени средства по МФР за 2014-2020 г. ОП „Околна среда“, ОП „Иновации и конкурентоспособност“ и ОП „Региони в растеж“ осигуряват значителен ресурс за проекти за въвеждане на екологични технологии и подобряване на енергийната ефективност и като договаряне са достигнали даже над 100%, но платените средства за одобрени плащания от управляващите органи е ниско (съответно 51, 76 и 69%). Въпреки натрупания административен капацитет в страната и създадения Фонд мениджър на финансови инструменти в България, който цели да насърчи финансирането на проекти с европейски и частни средства, тези резултати са необяснимо ниски. За

⁶¹ Предишни оценки на автора на тази част от Годишния доклад от 2015 г. относно въздействието на европейските структурни фондове върху дългосрочния икономическия растеж в България през първия програмен период 2007-2013 г. показват годишен принос от над 0.4% след 2012 г. и над 0.6% през 2014 г. към растежа на БВП.

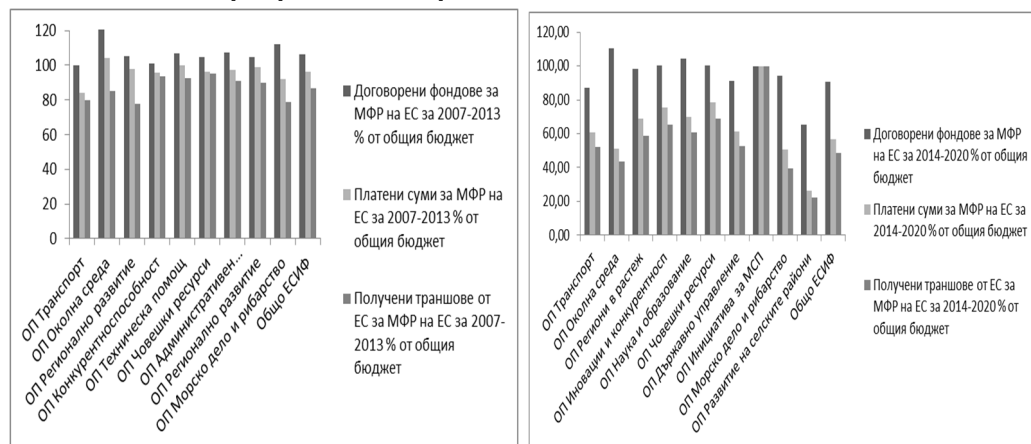
⁶² Целите на стратегията са актуализирани с Годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. и Новия план за възстановяване и устойчивост чрез инициативата „Следващо поколение ЕС“ по МФР за 2021-2027 г.

⁶³ Средствата на Кохезионната политика за 2014-2020 г. са разделени между Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) (55%), Европейския социален фонд (ЕСФ) (23%), Кохезионния фонд (CF) (20%) и инициативата за младежка заетост (1%).

⁶⁴ <https://www.eufunds.bg/bg>.

сравнение, при средно договорени 100% от предвидения бюджет от ЕСИФ за програмния период 2007-2013 г., през 2015 г. (последната година на плащане) България отчита платени суми по одобрени разходи по европейски проекти от 96% спрямо общия бюджет. Резултатите от политиките в областта на другите екологични цели по регламента за таксономия на ЕС също повтарят констатациите за слабо представяне и изоставане от другите държави-членки.

Фигура 32. България – сравнение на изпълнението на проектите за програмните периоди 2007-2013 и 2014-2020 г.



Забележка: Данните за изпълнението на ОП за програмния период 2014-2020 г. са към 28.02.2022 г. Договорените фондове по ОП Околна среда са над 100%, тъй като някои проектни плащания може да не бъдат одобрени от ЕК и да останат за сметка на национално финансиране.

Източник: <https://www.eufunds.bg/bg>.

3.5. Нови финансови инструменти за зелени инвестиции през програмния период на ЕС за периода 2021-2027 г.

За новия период на МФР на ЕС 2021-2027 г., финансовият пакет, от който България може да се възползва, е 10.9 млрд. евро от ЕСИФ по Споразумението за партньорство за 2021-2027 г.⁶⁵, 6.9 млрд. евро безвъзмездни средства и около 4.5 млрд. евро нисколихвени заеми по Финансовия инструмент за възстановяване и устойчивост (ФИВУ) на инициативата „Следващо поколение ЕС“ (Next Generation EU). Очаква се въздействието върху съвкупното търсене от допълнителното финансиране на ЕС да преодолее негативното въздействие на COVID-19. През 2020 г. България получи и 511 млн. евро одобрени ресурси по новия финансов инструмент, т.нар. временна програма „Подкрепа за смекчаване на риска от безработица при извънредни ситуации“ (SURE), след като увеличи размера на държавните гаранции, които могат да бъдат предприети, за да се покрие приносът на страната във Фонда за възстановяване и устойчивост на ЕС.⁶⁶ Чрез този ресурс, макар и недостатъчно

⁶⁵ Вж. Споразумение за партньорство за 2021-2027 г. от октомври 2021 г., с. 66, Таблица 9а (европейско (10887.7 млн. евро) и националното (2186.7 млн. евро) съфинансиране).

⁶⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/11/26-11-2020-coronavirus-response-eur511

като оценка на бизнеса, правителството подкрепи безвъзмездно със средства от 2.7% от БВП през 2020 и 2021 г. бизнеса, в частност чрез инвестиции в капитал, гаранции по заеми и инвестиционна помощ за преодоляване на текущите финансови затруднения и за адаптиране на дейността на МСП в контекста на кризата.

През периода 2021-2026 г., ФИВУ и React-EU, като основни инструменти на Новия план за възстановяване и устойчивост чрез инициативата „Следващо поколение ЕС“, ще бъдат в подкрепа на публичните инвестиции и реформите, предвидени в плановете за възстановяване и устойчивост на държавите-членки за смекчаване на социалното въздействие от COVID-19 и за прехода към зелена и цифрова икономика. Около 37% от общия бюджет на „Следващо поколение ЕС“ от 750 млрд. евро по цени на 2018 г. (390 млрд. евро грантове и 360 млрд. евро нисколихвени заеми) са предвидени за действия в областта на климата, а 20% ще бъдат насочени към развитие на дигитализацията. Националните планове за възстановяване и устойчивост⁶⁷ на държавите-членки следва да бъдат в пълно съответствие с предложените териториални планове за справедлив преход в рамките на Механизма за справедлив преход.⁶⁸ Предварително условие за положителна оценка на плановете е тематична концентрация от минимум 37% за зелени инвестиции и 20% – за дигитализация. По правило, максималният обем на заемите за всяка държава-членка няма да надвишава 6.8% от нейния БНД.

Авансовото финансиране по НПВУ в размер на 13% е предвидено да бъде изплатено през 2021 г., но България не получи този ресурс, поради липсата на представен навреме Национален план за възстановяване и устойчивост. Първите държави-членки, на които се отпуснаха средства по НПВУ, са Португалия (юли 2021 г.) и Чехия, Ирландия и Хърватия (септември 2021 г.).

Изследване за страните от ЦИЕ (Wolff, 2020) показва, че те очаквано ще бъдат най-големите бенефициенти на финансова подкрепа по ФИВУ и React-EU и на

-million-from-eu-cohesion-policy-to-help-bulgarian-economy-cope-with-the-crisis. На 21.07.2020 г. ЕС взе решение за Плана за възстановяване и устойчивост и МФП за 2021-2027 г., Фондът на ЕС за възстановяване и устойчивост и програмата SURE, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en.

⁶⁷ До 30.04.2021 г. беше крайният срок за официално подаване на Националния план за възстановяване и устойчивост пред ЕК. Плановете се преразглеждат и адаптират, при необходимост, през 2022 г., така че да се вземе предвид окончателното разпределение на средствата за 2023 г. Предвидените от държавите-членки в плановете им поетапни показатели и цели трябва да бъдат отчетени до юли 2026 г., а последните плащания се очаква да се осъществят до края на 2026 г.

⁶⁸ Държавите-членки трябва да изготвят териториалните планове за справедлив преход, да подобрят допълнително своя административен капацитет, както и да подготвят ефективни зелени проекти за публичния сектор и да стимулират тяхното реализиране от частния сектор. Това ще зависи и от капацитета на страната да изпълнява проекти в съответствие с националните оперативни програми и да използва безвъзмездните средства и заемите на ЕС за допълнителни публични инвестиции. По Регламента за Механизма за възстановяване и устойчивост, всички реформи и инвестиции трябва да бъдат изпълнени до август 2026 г. Критериите за разпределение на финансовия ресурс между държавите-членки за 70% от безвъзмездните средства вземат предвид населението, реципрочната стойност на нейния БВП на глава от населението и средното равнище на безработица през последните 5 години (2015-2019 г.) в сравнение със средното равнище за ЕС. За останалите 30% показателят за безработица за периода 2015-2019 г. е заменен във формулата с регистрираната загуба на реален БВП през 2020 г. и кумулативната загуба на реален БВП за периода 2020-2021 г., която ще бъде изчислена до 30.06.2022 г.

новата МФР на ЕС за 2021-2027 г., но съществуват рискове за усвояването на предвидените големи суми за инвестиции, поради ограничения на капацитета. С безвъзмездните средства и заемите взети заедно, подкрепата от бюджета на „Следващо поколение ЕС“ в тригодишен хоризонт варира от 11% до 16% от БВП за региона на ЦИЕ.⁶⁹ Оценките на правителството за ефекта на НПВУ върху растежа на БВП на България, при базовия сценарий с шестгодишен период на изпълнение, се очаква да бъде от 1.3% през 2022 г. до 6.4% през 2024 г. с намаляващ ефект до 3.6% през 2026 г. (Министерски съвет, 2021). Според оценките на ИИИ при БАН, този сценарий е твърде оптимистичен, предвид реализирания допълнителен икономически растеж над базовия сценарий от европейското финансиране между 1-3% средногодишно през периода 2007-2020 г., който е реалистичен и за периода 2021-2027 г.

Окончателният вариант на НПВУ на България⁷⁰ е одобрен от ЕК на 06.04.2022 г., което е с шестмесечно закъснение спрямо плановете на другите държави-членки и неминуемо ще бъде предизвикателство за изпълнение на предвидените проекти в рамките на предвидения срок. Планът обвързва разпределението на средствата и проектите с препоръките на ЕК, направени в рамките на Европейския семестър, което е положителен елемент в последния му вариант. Има яснота и конкретика на вида финансиране за мерките и инвестициите (европейско, национално публично и частно). Зеленият преход заема водещо място в НПВУ от предвидените средства в четирите стълба (Таблица 7).

Таблица 7. България – направления на политиките в НПВУ за периода 2021-2026 г. (в млрд. лв.)

Направления	% от Общия бюджет на МВУ	МВУ *	
Зелена България	41,9	5,7	Насочена към ускорено внедряване на възобновяеми източници и водород; повишаване на енергийната ефективност на икономиката и устойчива мобилност.
Иновативна България	25,3	3,4	Има за цел да повиши качеството и обхвата на образованието и обучението, да осигури подкрепа за научноизследователска и развойна дейност и да подкрепи индустриалния сектор.
Свързана България	18,3	2,5	Цели изграждане на модерна и сигурна цифрова инфраструктура, намаляване на въглеродния отпечатък на транспортния сектор и повишаване на конкурентоспособността и устойчивото развитие на регионите.
Справедлива България	14,5	2,0	Посветена е на постигането на приобщаващ и по-устойчив растеж, разширяване на обхвата на социалните услуги и укрепване на здравната система.
Общо	100	13,5	

Източник: НПВУ (окончателна версия от 06.04.2022).

Планът предвижда бюджет от 13.5 млрд. лв. европейско финансиране, 2.1 млрд. лв. национално съфинансиране и 4.7 млрд. лв. частно финансиране, като очертава амбициозни цели за кумулативен икономически растеж от 21.7% за периода 2021-

⁶⁹ Анализ на ING Bank, <https://think.ing.com/snaps/cee-implications-from-the-eu-recovery-fund/>.

⁷⁰ Окончателната версия от 06.04.2022 г. е публикувана на <https://www.nextgeneration.bg/14>.

2025 г. и БВП на глава от населението в СПС от 62% от средния за ЕС, безработица от 3.5%, както и необходимите инвестиции в четири области, които са разписани с проекти с индикативно финансиране (европейско, национално и частно).⁷¹

Планът включва амбициозни мерки за постепенно спиране на производството на енергия от лигнитни въглища до 2038 г., които са стратегически важен природен ресурс за енергийната система на страната (49% в енергийния микс). Според законодателството за климата на ЕС, въглищните централи трябва да бъдат затворени до 2030 г. в цяла Европа, което е предизвикателство за енергийния сектор не само на България, но и на другите страни от ЦИЕ, като Полша и Румъния.

Постепенното прекратяване на използването на въглища се предвижда да бъде реализирано на стъпки до 2024, 2026, 2030, 2035 и 2038 г. Тези дати се отнасят до ангажиментите на ниво ЕС за 2030 г., 2035 г., като дата, предложена от бизнес организациите, и 2038 г. като крайна дата. До 2026 г. България може да получи ресурс от 1.178 млрд. евро от Механизма за справедлив преход на ЕС⁷² за подпомагане на засегнатите региони и сектори, зависими от изкопаеми горива и въглеродointензивни процеси, за справяне с икономическите и социалните предизвикателства от процеса по декарбонизация. Световната банка предостави възмездна техническа помощ на правителството⁷³ за разработване на планове за справедлив преход за допълнителни осем области в България⁷⁴, които са в съседство на трите основни региона, при които също се очаква да има социален и икономически ефект от процеса на декарбонизация.

Усвояването на средства по програмата InvestEU и Механизма за справедлив преход ще зависи от успешното прилагане на териториалните планове за справедлив преход от правителството, което, предвид показаните по-слаби резултати през програмния период 2014-2020 г. в сравнение с първия програмнен период 2007-2013 г., се очаква да бъде предизвикателство. Въпреки разработеното законодателство и промените в Закона за енергетиката, приетият Закон за климата и План за адаптация към климатичните промени, проучване за МСП в България за приложени мерки за енергийна ефективност за периода 2019-2020 г. показва, че има голям потенциал за политики по енергоспестяването, защото все още само 33.4% от анкетираните МСП имат политика за енергийна ефективност (Zhechkov, 2019).

⁷¹ Оценка на очакваното макроикономическо въздействие от усвояването на средствата по Националния план за възстановяване и устойчивост е направена в Годишния доклад на ИИИ на БАН за 2021 г.

⁷² След като правителството защити пред ЕК националните планове за справедлив преход на трите одобрени за финансиране региона Стара Загора, Кюстендил и Перник, средствата ще бъдат финансирани от МФР 2021-2027 г. (505 млн. евро) и финансов пакет „Следващо поколение ЕС“ (673 млн. евро), www.nextgeneration.bg.

⁷³ Проектът приключи в края на април 2022 г., като резултатите бяха представени на 18.05.2022 г. Осемте области са Варна, Хасково, Бургас, Ловеч, Габрово, Търговище, Сливен и Ямбол.

⁷⁴ Териториалните планове за справедлив преход (ТПСП) се разработват от държавите-членки, заедно с местните териториални и заинтересовани страни, в съответствие с образеца, определен в Регламента за Фонда за справедлив преход (ФСР). Осемте области са Варна, Хасково, Бургас, Ловеч, Габрово, Търговище, Сливен и Ямбол.

Споразумението за партньорство за 2021-2027 г. все още не е одобрено от ЕК, което ще забави усвояването по оперативните програми за новия период.⁷⁵ Предвид предвиденото европейско финансиране за България по ЕСИФ от МФР за периода 2021-2027 г. (21.3 млрд. лв. като легова равностойност на 10.9 млрд. евро) и по НПВУ (13.5 млрд. лв.), се очертава увеличение на финансовия ресурс от 61% (34.8 млрд. лв. европейско финансиране за следващия седемгодишен период спрямо 21.3 млрд. лв. за 2014-2020 г.). **Очакванията са за забавяне на усвояването на средствата от ЕСИФ за България по МФР на ЕС за 2021-2027 г. и по НПВУ поради приключването на проектите на предишния програмен период 2014-2020 г., които са в напреднал етап на ниво изпълнение по много от оперативните програми и ще приключат през 2023 г.**

⁷⁵ Последната версия е от 22.04.2022 г. Тя е одобрена от Министерския съвет за официално изпращане и завършване на преговорите с ЕК.

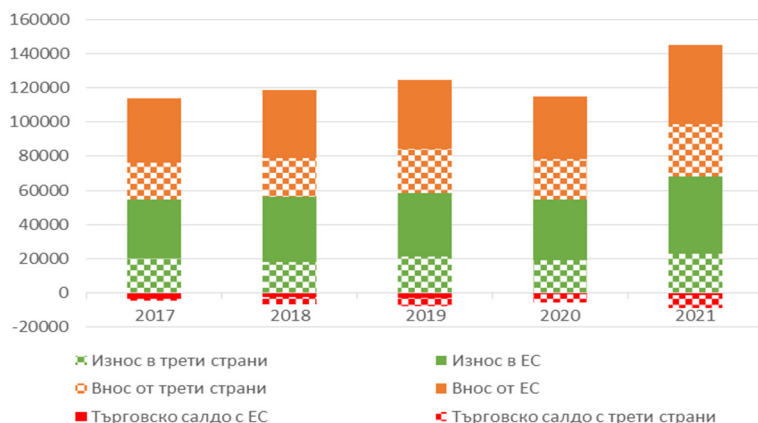
4. Външен сектор

Външноикономическите отношения на България показват възможностите за преодоляване на последиците от пандемията и развитие на националната икономика.

4.1. Външна търговия

През 2021 г. се преодолява спадът във външната търговия на България и се надминават предкризисните равнища. Това показва възможностите на икономиката да се адаптира към външните предизвикателства и да се възползва от членството в ЕС. Търговията с ЕС става почти балансирана, което се дължи на активното участие в европейските глобални стойностни вериги, и се уравновесява с внос от страните от Централна и Източна Европа (Фигура 33).

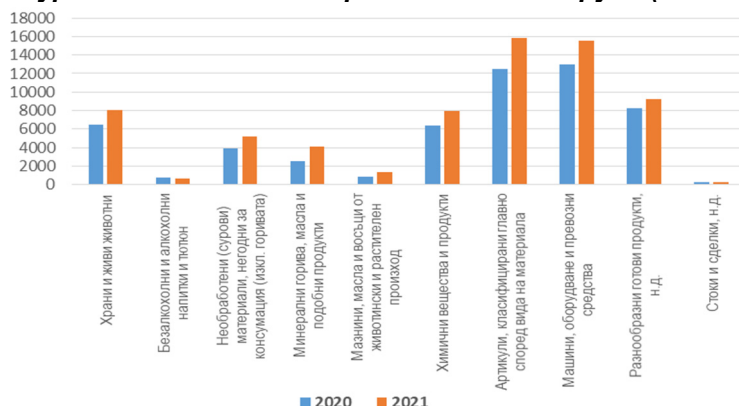
Фигура 33. Търговия на България с ЕС и трети страни (хил. лв.)



Източник: НСИ.

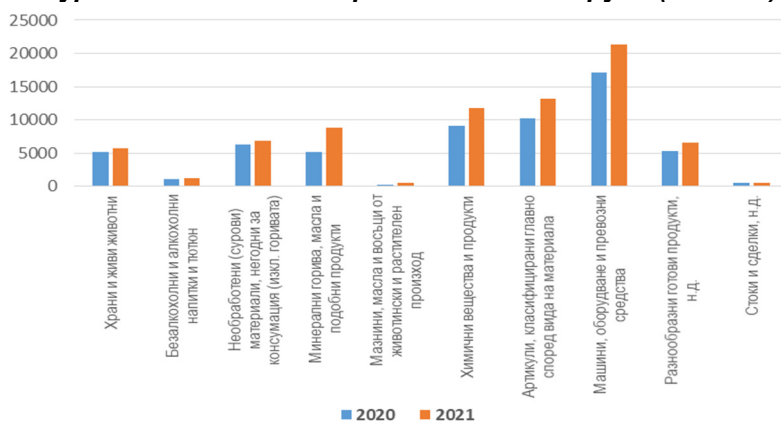
Наред с това нарастват търговските отношения с трети страни, които са основен източник на суровини и стоки за последваща преработка, насочвани към Единния пазар. Вносът от трети страни превишава износа и формира основната част от отрицателното търговско салдо в търговията.

Износът на България по стокови групи (Фигура 34) показва увеличение спрямо 2020 г. и е най-значителен в позициите Артикули, класифицирани главно според вида на материала (където преобладава износа на метали) и Машини, оборудване и превозни средства (където са главно компоненти за машиностроене). Наблюдава се и прираст в групите Разнообразни готови продукти, н.д., и Химични вещества и продукти. Концентрацията в посочените стокови групи е резултат от производствената специализация на страната, определена от участието в европейските глобални стойностни вериги и експортно насочени производствени структури. Това показват и данните за износа на ЕС, където е водеща групата Машини, оборудване и превозни средства, както и останалите три експортни позиции.

Фигура 34. Износ на България по стокови групи (хил. лв.)

Източник: НСИ.

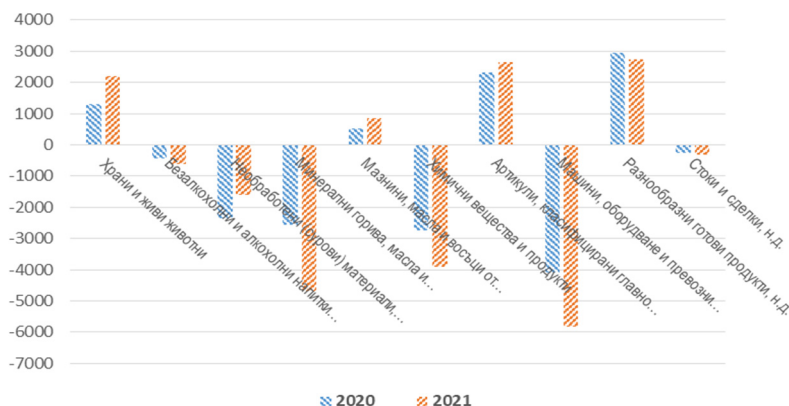
Вносът на България през 2021 г. (Фигура 35) бележи най-значимо нарастване в стоковите групи, които са свързани с износа – Машини, оборудване и превозни средства, както и Артикули, класифицирани според вида на материала и Химични вещества и продукти. Тази тенденция е свързана с процесите на ангажираност към Единния пазар и е сходна с водещите позиции на вноса на ЕС. Наред с останалите сектори, **вносът на суровини и стоки за последваща преработка ще обуславя експортната насоченост на българската икономика и възможностите ѝ за разширяване на присъствието на пазари на трети страни.**

Фигура 35. Внос на България по стокови групи (хил. лв.)

Източник: НСИ.

Като резултат от динамиката в износа и вноса, търговското салдо на България е отрицателно (Фигура 36), за което в най-голяма степен допринася стоковата група Машини, оборудване и превозни средства, както и Минерални горива, масла и подобни продукти, и Химични вещества и продукти. Това показва високата зависимост от вноса на суровини и стоки за по-нататъшна преработка за експортните позиции на страната и ангажиментите към глобалните стойностни вериги.

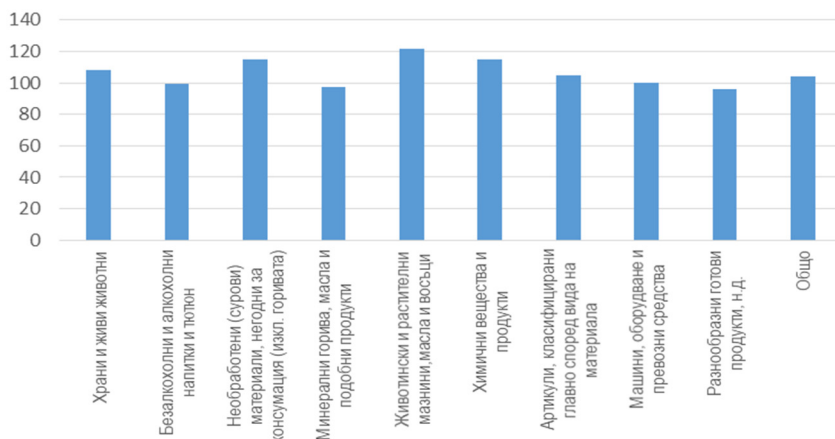
Фигура 36. Търговско салдо на търговията на България по стокови групи (хил. лв.)



Източник: НСИ.

Посочените данни за стокообмена са основание да се оценят постигнатите общи условия на търговия (104.3), които общо не показват особена ефективност на износа (Фигура 37). Най-високи стойности са постигнати в групите Животински и растителни мазнини, масла и восъци; Необработени (сурови) материали, негодни за консумация (изкл. горивата); Химични вещества и продукти; и Храни и живи животни. **Това показва, че за разглеждания период най-ефективен е износът на суровини.** Най-ниски са резултатите за позициите Минерални горива, масла и подобни продукти (което може да се обясни с увеличението на цените на енергоносителите) и Разнообразни готови продукти, н.д. (при които се наблюдава спад в положителното търговско салдо). Постигнатите условия на търговия във водещите групи на износа не са особено високи, което е резултат от вътрешните производствени възможности на страната.

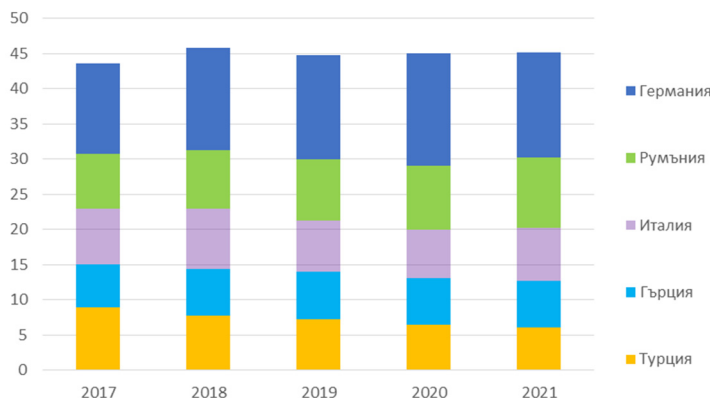
Фигура 37. Условия на търговия (индекс)



Източник: НСИ.

Страните, с които се осъществява външнотърговската дейност на България през периода, са сравнително постоянни за последните години. **През изминалата година нараства присъствието на Румъния и Китай във външната търговия.** В износа основни търговски партньори на България (Фигура 38) си остават традиционните Германия и Италия, а през последната година нараства износьт за Румъния, наред с Гърция, и с известен спад – Турция.

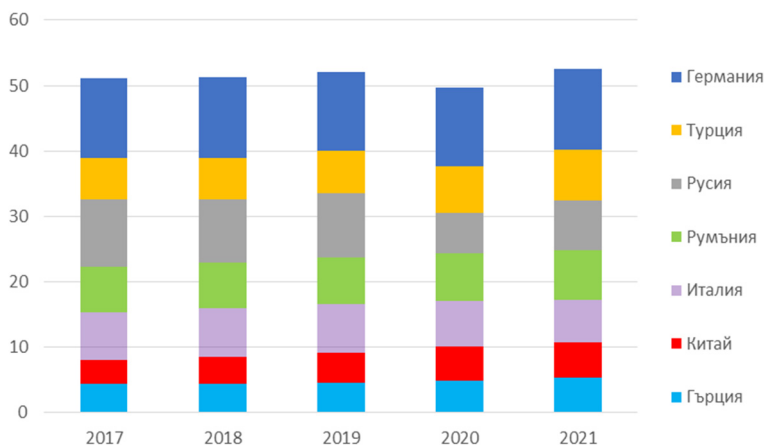
Фигура 38. Основни търговски партньори в износа на България (%)



Източник: НСИ.

Вносьт е значително по-диверсифициран, като сред основните търговски партньори (Фигура 39) нараства вносьт от Германия, Румъния, Китай, а в последните години и Гърция. Наблюдава се и известно повишаване на вноса от Русия и Турция, свързано със суровинната осигуреност на страната.

Фигура 39. Основни търговски партньори във вноса на България (%)



Източник: НСИ.

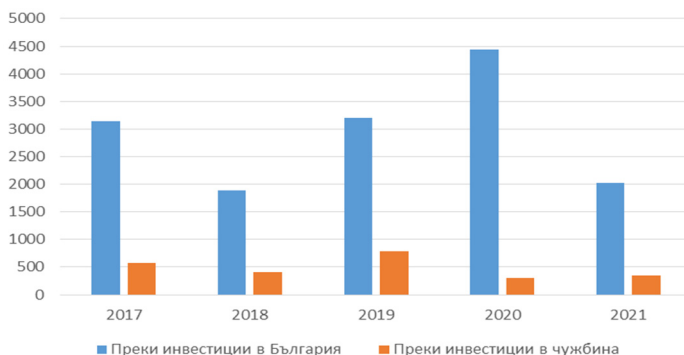
Очакванията са, че развитието на външнотърговските отношения през 2022 г. и в средносрочна перспектива ще се повлияе от две групи външни фактори. На първо

място, това са цените на ресурсите, които влияят съществено на износа и ще определят неговата ефективност и условията на търговия. Търсенето на алтернативни източници може да се отрази негативно на търговските потоци на страната. Втората група фактори са свързани с външнотърговските позиции на ЕС, в които участва и България. Присъствието в европейските глобални стойностни вериги обуславя зависимост от състоянието на икономиките на водещите търговски партньори. Предвид намаляващия дял на ЕС в световната търговия, ще се увеличи вътрешнообщностният стокообмен, в който България показва нарастващо присъствие. Това би имало положителен ефект, ако се допълни с активно присъствие на пазарите на трети страни, като през 2021 г. се отбелязва нарастване на стокообмена със съседните държави, които са извън ЕС.

4.2. Инвестиции

Инвестиционният поток към страната през кризисните години продължава да е на ниски равнища. **Данните за преките инвестиции в България показват съществено намаляване на инвестиционния поток поради промените във външната среда, предизвикани от пандемията. Това обуславя и нарастването на инвестициите в чужбина (Фигура 40).**

Фигура 40. Преки инвестиции в България и в чужбина (млн. лв.)



Източник: БНБ.

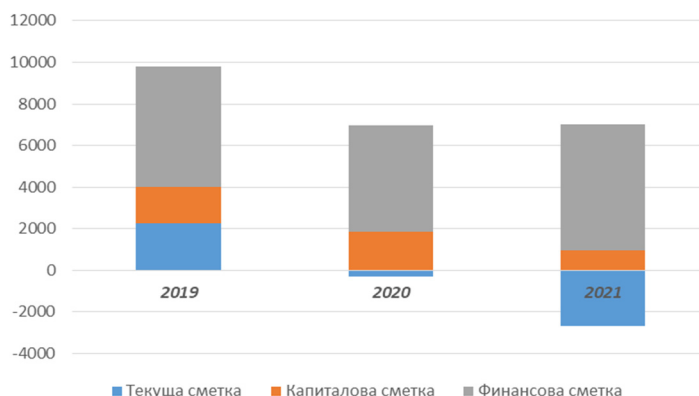
Ролята на преките чуждестранни инвестиции за външнотърговския обмен може да се оцени от гледна точка на отрасловата им насоченост. През 2021 г. 52% от тях (преобладаващата част) са в секторите Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; Операции с недвижими имоти; Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива; и Рекламна и ветеринарномедицинска дейност, други професионални дейности. За сравнение, 56% от вътрешните инвестиции (Разходи за придобиване на дълготрайни материални активи) са в секторите Добивна, преработваща и друга промишленост; Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; Държавно управление; Образование; Хуманно здравеопазване и социална дейност. **Тази насоченост показва, че външноикономическата активност е резултат от вътрешния инвестиционен процес, а притокът на инвестиции стимулира вноса.**

4.3. Платежен баланс

Външноикономическата активност се отразява върху основните компоненти на платежния баланс на страната. **Състоянието на текущата сметка (Фигура 41) отразява дефицита в търговския баланс, който ще продължава да се поддържа от нарастването на цените на суровините и нестабилността във веригите за снабдяване.** Търговията с услуги ще бъде повлияна от неблагоприятната външна среда и не може да смекчи в голяма степен отрицателното салдо в стоковата търговия.

Инвестиционният процес се отразява във финансовата сметка и, предвид ниските равнища на преки чуждестранни инвестиции, нейното състояние ще се определя основно от динамиката на другите финансови активи.

Фигура 41. Основни сметки на платежния баланс на България (млн. лв.)



Източник: БНБ.

Въпреки сложната международна среда през 2022 г., външният сектор ще продължи да се развива положително, тъй като възстановяването от пандемията ще разшири търговските възможности на страната. Високата степен на неопределеност на външната среда ще обуслови преориентирането към нови суровинни източници и адаптирането към актуалните им ценови равнища.

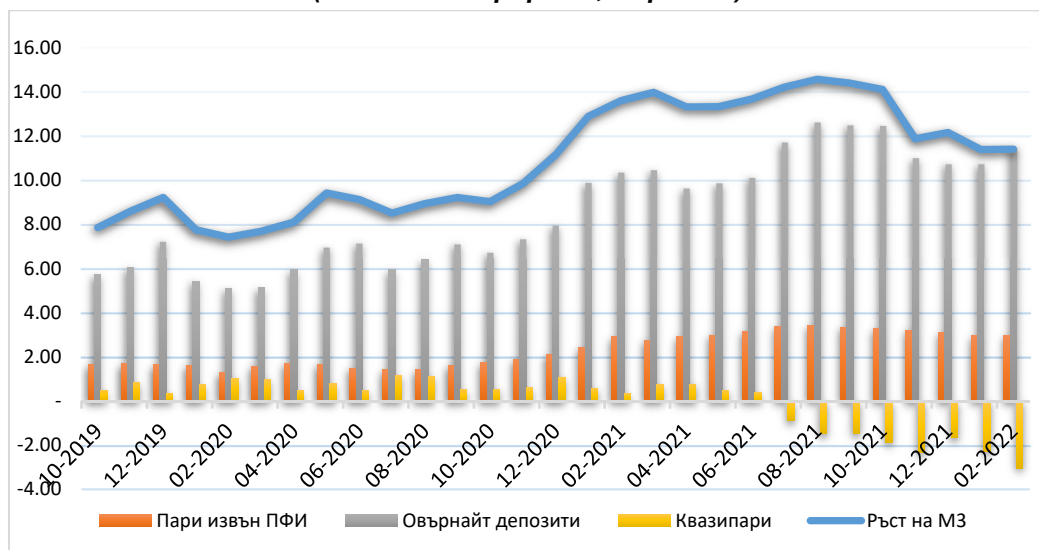
Съществен проблем може да възникне от намаляване на икономическата динамика в основните търговски партньори на страната в ЕС, което е двигател на външноикономическите отношения. Нестабилната външна среда ще действа ограничаващо върху инвестиционните и финансовите потоци. Това ще предизвика отлагане във времето на постигането на целите на Зеления пакт и ще създаде възможности за приспособяване на икономиката към новите реалности.

5. Финансов сектор

5.1. Динамика на паричните агрегати и международните валутни резерви⁷⁶

Промените в паричното предлагане през изминалата 2021 г. са белязани от няколко ключови фактора, сред които нарастването на парите в обращение в резултат от действието на антикризисните мерки на правителството за борба с последствията от COVID-19, стремглаво ускоряващата се инфлация⁷⁷ и запазващите се рекордно ниски равнища на номиналните лихвени проценти.

Фигура 42. Показатели от паричния сектор⁷⁸
(12-месечен прираст, млрд. лв.)



Източник: БНБ; собствени изчисления.

Паричното предлагане (паричен агрегат М3) отчита тенденция на умерена експанзия (Фигура 42), като основен двигател на създаването на пари са компонентите на паричния агрегат М1 – овърнйт депозити и пари извън парично-финансовите институции (ПФИ). Особено осезаемо е тяхното нарастване в периода юли-октомври 2021 г., като най-голям прираст и при двата компонента е отбелязан през август (овърнйт депозитите нарастват с 12.63 млрд. лв., а парите извън ПФИ – с 3.42 млрд. лв.). При квазипарите е налице устойчиво забавяне. Ускоряващата се инфлация през последните месеци на 2021 г. и първите два

⁷⁶ При изчисленията и направения анализ са използвани данни и изследвания на БНБ (<https://www.bnb.bg/>) и МФ (<https://www.minfin.bg/>).

⁷⁷ За периода септември 2021 г. – февруари 2022 г. инфлацията нараства от 4.8% на 10%, което е най-високият темп на инфлация от юли 2008 г. по данни на НСИ.

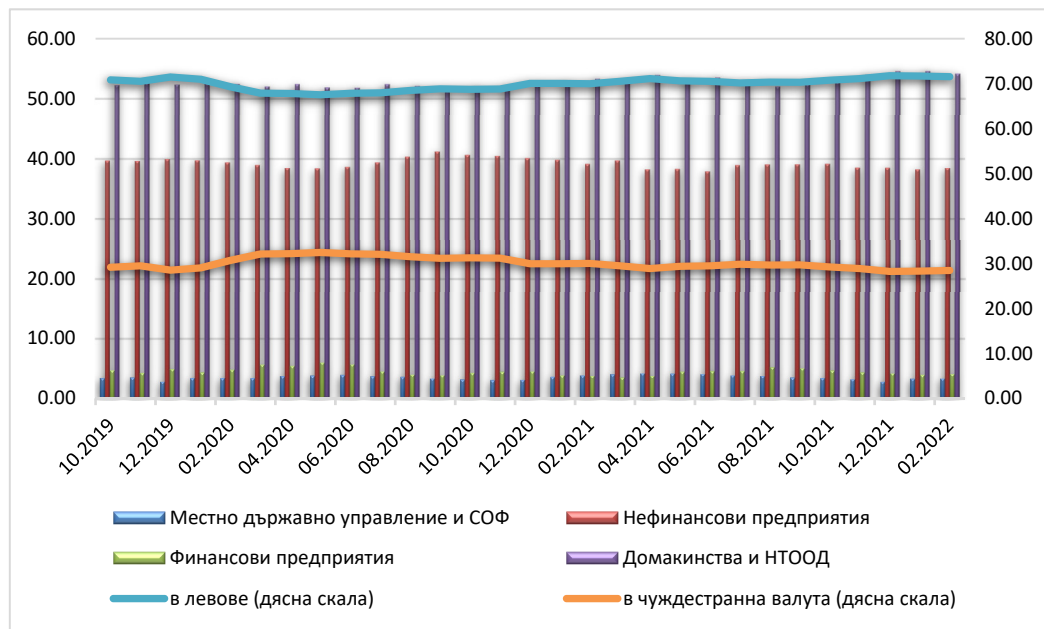
⁷⁸ Във връзка с извършен анализ на банковите продукти и в съответствие с методологическите изисквания, с данните към януари 2020 г. са прекласифицирани прехвърляеми спестовни депозити от показател Депозити, договорени за ползване след предизвестие до 3 месеца, в показател Овърнйт депозити на сектор Домакинства. Извършените методологически промени са отразени в предходните години.

месеца на 2022 г. стимулира спестителите да пренасочат своите средства от банките към инвестициите в недвижими имоти и ценности, както и да държат наличности по текущи сметки.

Една от причините за непрекъснатото нарастване на овърнайт депозитите продължава да бъде предприетата от някои търговски банки политика за преобразуване на срочните в безсрочни депозити чрез въвеждане на такса за съхранение на парични средства по разплащателни сметки, както и за преустановяване на предлагането на нови срочни депозити. До този отговор на банките се стигна след година на сериозно нарастване на спестяванията, което доведе до повече разходи за финансовите институции.

Както е видно от Фигура 43, най-високи спестявания в овърнайт депозитите през целия разглеждан период поддържат домакинствата и нетърговските организации, обслужващи домакинствата (НТООД) (54.47% през декември 2021 г.) и нефинансовите предприятия (38.43% през февруари 2022 г.). По отношение на валутната структура, доминират предпочитанията към спестяване в левове на всички отчетни единици (над 70% през по-голямата част от периода октомври 2019 – февруари 2022 г.).

Фигура 43. Овърнайт депозити по институционални сектори (%)



Източник: БНБ; собствени изчисления.

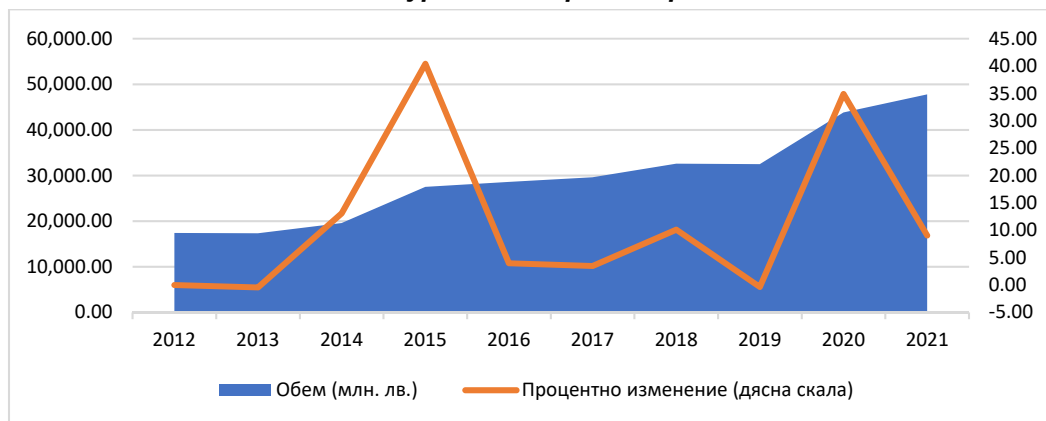
Върху динамиката на компонентите на паричния агрегат М3 влияние оказва продължаващата тенденция на изключително ниски лихвени проценти по депозитите, както и налагането на такси за депозирани парични наличности над определен праг от голяма част от българските банки, заедно с поетапното намаляване на прага, над който се начисляват тези такси. В сектора на

домакинствата, тези фактори, в съчетание с нарастващата инфлация, оказват влияние за пренасочване на част от свободните средства от спестявания към потребление, или към търсене на алтернативни на депозитите възможности за инвестиране или съхранение.

От друга страна, през последното тримесечие на 2021 г. се наблюдава значително пренасочване на средства от бюджета към неправителствения небанков сектор. Те отразяват главно действието на антикризисните програми на правителството, извършваните по план в края на годината авансови плащания по програмите на Общата селскостопанска политика на ЕС и значителните разплащания на разпоредители с бюджетни средства, които по традиция се осъществяват в края на годината.

След значителното увеличение на резервните пари от 2020 г. (34.89%), през 2021 г. се наблюдава тяхното забавяне, като към края на годината се регистрира нарастване от 9.06% (Фигура 44). Причините за забавянето на растежа могат да се търсят в понижението на размера на депозитите на банките в БНБ, и по-точно на свръхрезервите им в резултат от регистрираното известно увеличаване на кредитирането, и продължаващия стимул за инвестиране на свободните ликвидни средства в банковата система в по-доходоносни възможности като резултат от предприетата от ЕЦБ политика на налагане на отрицателни лихви по свръхрезервите, чиито нива се запазиха до -0.70%.⁷⁹

Фигура 44. Резервни пари



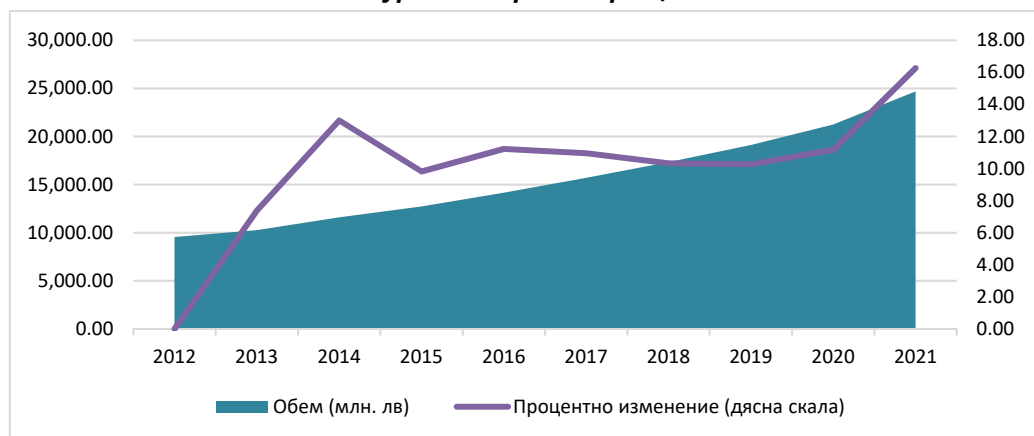
Източник: БНБ; собствени изчисления.

В периода септември 2020 г. – септември 2021 г. са регистрирани исторически високи темпове на растеж на парите в обращение (16.27%) (Фигура 45), главно в резултат от големите фискални стимули, които са изплатени за преодоляване на последиците от кризата, причинена от COVID-19, което предопределя нарастването на доходите и увеличава обема на парите в обращение. Въпреки

⁷⁹ Съгласно приети от БНБ методологически промени, в сила от 04.10.2017 г. върху свръхрезервите на банките се прилага по-ниското между 0% и лихвения процент по депозитното улеснение на ЕЦБ, намален с 20 базисни точки. От септември 2019 г. лихвеният процент по депозитното улеснение на ЕЦБ е -0.50%.

непрекъснатото развитие на безналичните форми на разплащане, предпочитанията на икономическите агенти към наличните пари се запазват. На фона на ускоряващата се инфлация, търсенето на пари в обращение с цел осъществяване на трансакции расте, но, от друга страна, ускоряващата се инфлация повлиява върху очакванията на икономическите агенти и свива стимулите им за държане на пари в наличност с цел спестяване.

Фигура 45. Пари в обращение

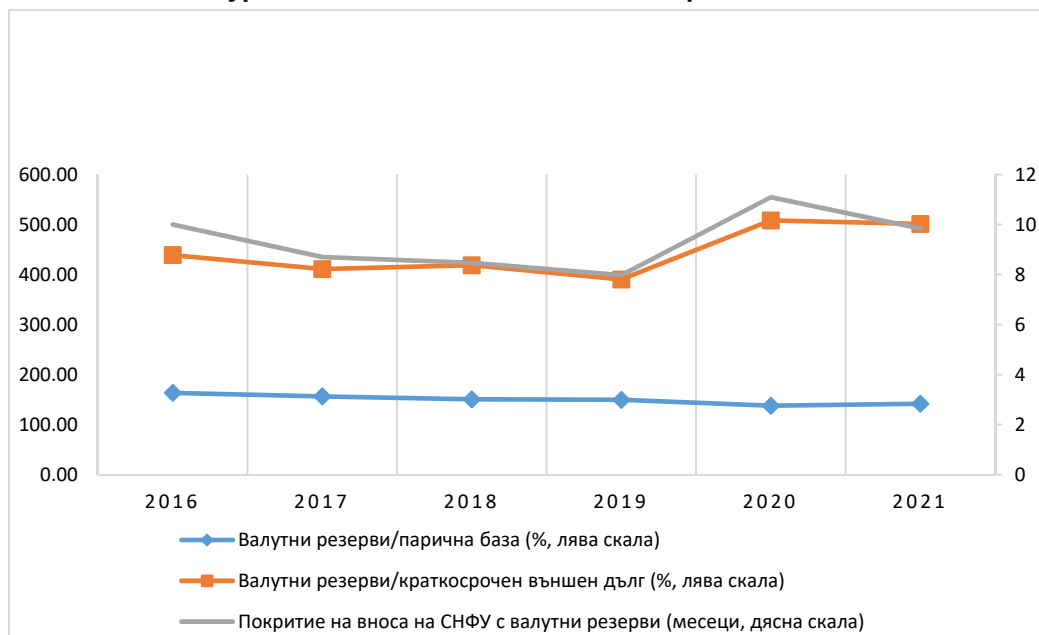


Източник: БНБ; собствени изчисления.

В края на 2021 г. пазарната стойност на международните валутни резерви⁸⁰ достига до 34.6 млрд. евро (67.67 млрд. лв.), като отчита повишение с 3.75 млрд. евро (7.3 млрд. лв.) в сравнение с 2020 г. Най-големият принос за нарастването на валутните резерви през 2021 спрямо 2020 г. се дължи на увеличаването на банкнотите и монетите в обращение. Следващ по принос в стойността на валутните резерви е увеличеният размер на депозита на управление „Банково“ в резултат от разпределените допълнителни специални права на тираж (СПТ)⁸¹, както и увеличаването на депозита на правителството в БНБ. След значителното увеличение на показателя покритие на вноса на стоки и нефакторни услуги с валутни резерви през 2020 г. (11.1 месеца), дължащо се на ограничената външна търговия на страната вследствие на ограниченията, наложени заради COVID-19, през 2021 г. показателят регистрира стойност 9.8 месеца (Фигура 46). Покритието на паричната база с резерви се подобрява спрямо предходната година и достига 141.6%.

⁸⁰ Размерът на брутните международни валутни резерви показва динамиката на финансовите потоци, реализирани при взаимодействието на външни и вътрешни икономически фактори и според принципите на функциониране на паричния съвет е равен на балансовата стойност на пасивите на управление „Емисионно“ на БНБ.

⁸¹ През август 2021 г. БНБ получи транш от 859 млн. СПТ от МВФ. Равностойността им е около 2 млрд. лв., с които се увеличиха международните валутни резерви на БНБ. С това общият размер на СПТ на БНБ възлезе на около 1.5 млрд. СПТ, или около 3.5 млрд. лв. (при 1 СПТ приблизително 2.49 лв.).

Фигура 46. Ключови отношения за паричния съвет

Източник: БНБ, изчисления на автора

5.2. Състояние и развитие на банковия сектор

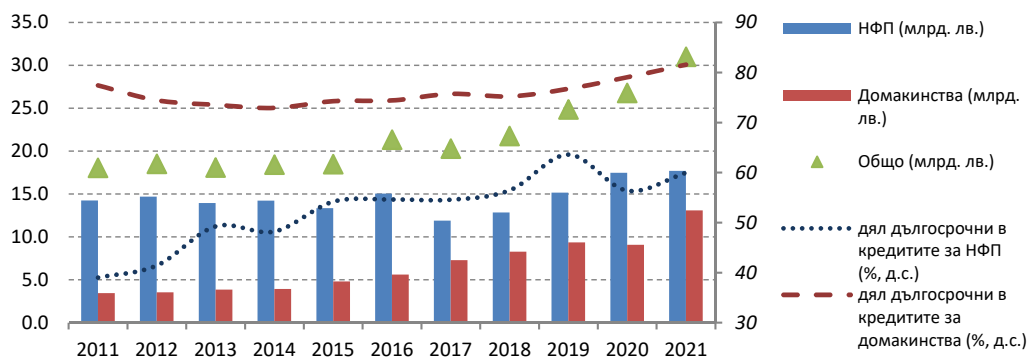
През 2021 г. банковият сектор функционира в относително устойчива среда, обусловена преди всичко от постепенното преодоляване на ефектите на пандемията. Неувереното възстановяване обаче не може да доведе до съществена промяна на нагласите на местните стопански агенти и те като цяло се запазват в преобладаващо негативна посока. В резултат от засилващата се вътрешнополитическа и външнополитическа нестабилност, рискът на средата нараства и съответно води до забавяне на инвестиционната активност. Военният конфликт в Украйна в началото на 2022 г. и преустановеното производство на някои базови продукти в резултат от рязкото поскъпване на енергоизточниците доведоха до резки колебания на борсовите котировки на суровините, както и до ускоряване на ценовите индекси, а оттам и до засилване на инфлационните очаквания и до промяна на поведението на предприятията и населението. **Делът на малките депозити продължава да се свива, като израз на понижената склонност към спестяване при лицата с ограничени доходи, а активите на компаниите за бързи кредити продължават да се увеличават в резултат от миграцията на онази част от клиентската маса, чиято кредитна оценка е недостатъчна за получаване на банкови кредити.** Банковата система се адаптира към предизвикателствата на средата, като в условията на продължаващо понижаване на лихвите компенсира свитите лихвени маржове с увеличаване на таксите, както и с ограничаване на общите административни разходи, а шокът върху показателите за качество на кредитните портфейли (след падежирането на предоговорените в рамките на последното удължение на мораториума кредити) се компенсират

частично от разходите за провизии. Като цяло, **2021 г. се характеризира с ускорени темпове на кредитиране на фона на все още ниските лихвени проценти (които в някои сегменти на високата ликвидност достигат отрицателни стойности), по-малки разходи за обезценка и начислени провизии и най-вече с подобряване на отчетените финансови резултати на банковия сектор.** В условията на сериозни предизвикателства в икономическата и регулаторната среда, секторът продължава да бъде устойчив, рентабилен, запазващ високи нива на капиталова адекватност и ликвидност. В непосредствен план, основните тенденции в сектора се определят от ускорените процеси по дигитална трансформация, осигуряване на адекватна киберсигурност на фона на нарастващите заплахи, повишение на ефективността и гарантиране на необходимата база при управление на процесите и процедурите, насочени към прехода към и постигането на зелена и устойчива икономика.

5.2.1. Кредитна активност и качество на кредитите

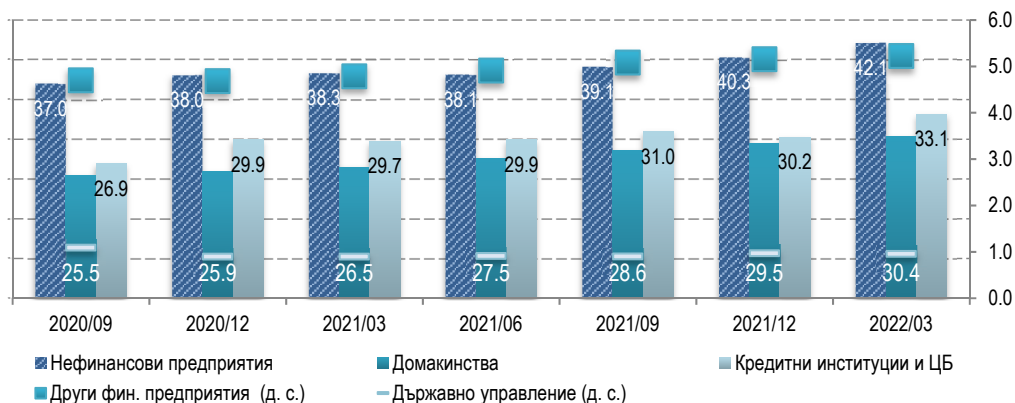
Анализът на данните от паричната статистика (Фигура 47) показва, че през 2021 г. тенденцията на нарастване на номиналния обем кредити по нов бизнес за нефинансови предприятия е на път да се промени. След три последователни години на увеличение на обемите в сегмента с над 1 млрд. лв., през 2021 г. статистиката отчита съвсем слаб прираст (от 17.5 млрд. лв. за 2020 г. до 17.7 млрд. лв. за 2021 г.). Този обем е по-голям от отчетения през предпандемичната 2019 г. (15.2 млрд. лв.), както в абсолютно изражение, така и в относително, доколкото съотношението между обемите по нов бизнес за нефинансовите предприятия (НФП) и отчетената стойност на brutните кредити и аванси в сегмента към края на декември 2021 г. достига 43.91%, при 41.53% към края на 2019 г. Слабото нарастване може да се възприеме като признак за отслабване на досегашния тренд. Прави впечатление, че **активността в корпоративния сегмент все още се характеризира с нарастване на дела на дългосрочните кредити.** Над 10.61 млрд. лв. от договорените обеми в корпоративния сегмент са с оригинален матуритет над 5 години, като по този начин делът на дългосрочните кредити достига 59.95%, или с 3.57 пр.п. повече от отчетения за 2020 г. Това донякъде може да се обясни с различната структура на кредитната активност през двете години (делът на предоговарянията, свързани с определяне на гратисен период, за който не се плаща главница и лихва през 2021 г., е значително по-нисък отколкото през предходната година поради изтичането на срока за предприемане на подобни действия през март 2021 г.). В същата посока влияят и опитите за ограничаване на относителния дял на бъдещите разходи за обслужване на кредитите на фона на засилващите се песимистични очаквания на икономическите агенти, за които е достатъчно показателно понижението на индекса на очакванията в промишлеността, след неговото частично възстановяване през пролетта (26.4 за май 2021 г.), до близки до рекордните минимума през следващите месеци (7.4 за декември 2021 г. и 2.6 за март 2022 г.).

Фигура 47. Годишни обеми по нов бизнес кредити



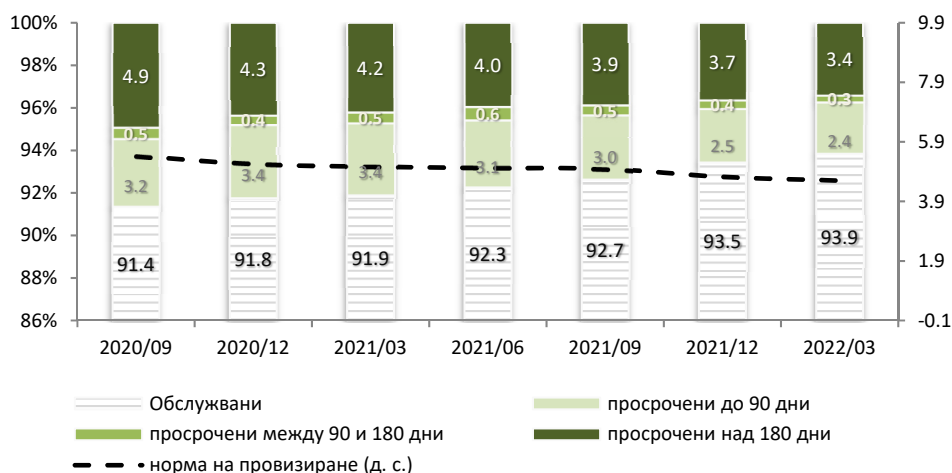
Източник: БНБ, собствени изчисления.

Успоредно със съдържаните нагласи на бизнеса, принос за отслабването на кредитната активност в корпоративния сегмент има затягането на кредитната политика на търговските банки. Обобщените резултати от редовната тримесечна анкета за кредитната активност на БНБ показват, че още от началото на 2020 г. банките постепенно затягат стандартите за отпускане на кредити на предприятия, за което основен принос имат съдържаните очаквания по отношение на макроикономическата среда (през третото тримесечие на 2021 г. броят на банките, посочващи този фактор като определящ за затягането на техните стандарти, достига 7, срещу 1, която го възприема като основание за занижаване на стандартите), както и оценката на риска, свързан с обезпечението. В същото време, банките са все по-малко склонни да поемат рискове в корпоративното кредитиране, което е тенденция, започнала още преди началото на пандемията. Резултатите от споменатата анкета показват, че ако през четвъртото тримесечие на 2019 г. срещу 2 банки, склонни да поемат по-големи рискове в този сегмент, стоят 3 банки, чиято склонност намалява, през четвъртото тримесечие на 2021 г. това съотношение е вече 0 към 2. **В същото време, финансовите институции се стремят да стимулират кредитната активност като продължават да облекчават условията по предлаганите от тях кредити.** След известно прекъсване на тази тенденция по време на първата вълна на пандемията, в следващите анкети балансът на мненията по отношение на лихвите по кредити за НФП излиза отново на отрицателна територия, като през четвъртото тримесечие на 2021 г. почти 1/4 от анкетираните банки (5 от 22) докладват за намаляване на лихвите по новоотпуснати кредити във въпросния сегмент. Това очевидно успява да стимулира известна част от потенциалните бизнес клиенти, тъй като в края на 2021 г. броят на респондентите, докладващи за увеличено търсене на фирмени кредити достига 9, срещу едва 1 банка, отчитаща намалено търсене.

Фигура 48. Брутни кредити преди обезценка към края на периода (млрд. лв.)

Източник: БНБ, собствени изчисления.

Прави впечатление, че увеличението на кредитите за НФП в номинално изражение (с 2.2 млрд. лв. за 2021 г.) значително изпреварва нарастването на обемите по нов бизнес в сегмента (225 млн. лв.) и това отчасти може да се обясни с отслабения натиск срещу нарастването на brutната стойност на портфейла по линия на активността, свързана с принудително събиране на вземания и отписване на несъбираеми кредити. Продължаващото до март 2021 г. действие на въведения от 10.04.2020 г. мораториум върху плащанията на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества, както и действието на договорите, сключени по реда за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения (продължаващо за максимален период от 9 месеца след крайния срок за кандидатстване – 31.03.2021 г.), води до ограничаване на активността по принудително събиране на дължими суми и съответно до задържане на експозиции, които иначе биха падежирали и погасени, а в случай на забавено обслужване – обезценени. В рамките на споменатия мораториум бяха сключени множество споразумения за отсрочване (на обща стойност 8.9 млрд. лв., от които 6.9 млрд. лв. са за НФП), повечето от които иначе щяха да бъдат частично погасени или реализирани (срещу продажба на обезпечения и прихващане на остатъчния дълг, чрез цесия и др.). При всички случаи, това би довело до значително по-малък прираст на brutните кредити, отколкото отчетения в момента. С други думи, **пакетът от стимули за банковия сектор предотврати нарастването на дела на просрочените вземания с над 180 дни и той намаля, като в края на март 2022 г. неговият дял достигна 3.4%** (Фигура 49).

Фигура 49. Разпределение на кредитния портфейл (%)

Източник: БНБ, собствени изчисления

5.2.2. Тенденции при кредитирането на дребно

Особено благоприятни тенденции се наблюдават при кредитирането на дребно (Фигура 47). Сегментът демонстрира висока активност и общият обем по нов бизнес продължава възходящата си тенденция (след нейното прекъсване през 2020 г.), достигайки 13.084 млрд. лв. за годината, което е с 4.001 млрд. лв. (или 44.2%) повече от отчетеното за 2020 г. Тази тенденция проявява добра устойчивост във времето – на практика обемите по нов бизнес в този сегмент се увеличават постоянно от 2010 г. насам, с изключение на 2020 г., когато е отчетен отрицателен прираст на стойност 277 млн. лв. **Доста устойчива е и тенденцията при изменение на дела на дългосрочните кредити за домакинствата.** След достигнатия минимум от 72.9% през 2014 г., това съотношение нараства ежегодно с над 1 пр.п. и достига 81.57% през 2021 г. (срещу 79.05% за предшестващата година). Изключение се наблюдава само през 2018 г., когато този дял намалява с 51 б.п. до 75.22% заради съкращаването на сроковете при част от сключените нови договори с граждани и домакинства (в резултат от увеличението на доходите и натрупването на позитивни очаквания), но и заради частичното понижение на дела на ипотечните кредити. **През 2020 и 2021 г. жилищното кредитиране се засилва,** заемайки съответно 43.38 и 44.81% (срещу 37.49% за предпандемичната 2019 г.). Това може да се обясни не толкова с ефектите на самата пандемия, колкото със засилването на инфлационните очаквания в резултат от продължаващата политика на количествени улеснения, но и вследствие на намаляването на лихвите по спестяванията и въвеждането на санкции под формата на допълнителни такси (обикновено за поддържане на остатъци над определено ниво) по разплащателните сметки.

Повишената активност при кредитирането на дребно дава своето отражение върху динамиката на абсолютния обем на brutните кредити. След продължителното

запазване на негативни темпове при кредитите за граждани и домакинства (в годините след 2010 г.), през лятото на 2016 г. темповете в сегмента достигат положителни стойности (0.17% на годишна база към края на август), а от октомври 2017 г. темпът на растеж се задържа трайно над 6% на годишна база. Ускоряването на показателите за динамика продължава. След известно забавяне на темпа в този сегмент (през второто полугодие на 2021 г.), сега той отново се ускорява, достигайки през декември 2021 г. 13.85% на годишна база.

Основен принос за поддържането на високи темпове в този сегмент има **интензивното нарастване на новия бизнес, който за изтеклата 2021 г. достига четирикратно по-голям обем, отколкото за първите години след началото на световната финансова и икономическа криза** (през 2009-2012 г. новият бизнес се движи в тесни граници – между 2.9 и 3.5 млрд. лв.). Изоставащото нарастване на брутните кредити за домакинствата (с 3.586 млрд. лв. при 4.009 млрд. лв. (близо 1/5 по-голям) абсолютен прираст на обемите по нов бизнес) се дължи, от една страна, на засилващото се рефинансиране (свързано с предсрочно погашение на съществуващи кредити и отпускането на съпоставима сума по „нов“ кредит от друга банка при по-изгодни условия), а от друга страна, на изтичането на немалка част от вече споменатите споразумения за около 2 млрд. лв., сключени по реда на отсрочване и уреждане на изискуеми задължения (със срок до 9 месеца след крайния срок за кандидатстване 31.03.2021 г.).

Рефинансирането на кредитите на физически лица донякъде прилича на процеса, наблюдаван до края на 2017 г., с тази разлика, че през 2017 г. движещият фактор е стремежът за ограничаване на потребителското кредитиране, с оглед на преминаване към нови продукти с фиксирани погасителни планове (поради това годишният прираст на овърдрафтите за домакинства през онзи период премина на отрицателна територия). След края на 2019 г. вече мотивът е по-различен. Домакинствата увеличават търсенето на потребителски кредити, като през второто и третото тримесечие на 2021 г. отчетеният прираст в този сегмент достига 880 млн. лв. Успоредно с това, обаче, банките засилват активността по привличане на клиенти, като в някои случаи използваните практики граничат с нелоялните. В този смисъл, основната разлика между процеса на рефинансиране през 2017-2018 и 2021-2022 г. е естеството на протичащата миграция. Докато в първия случай става въпрос за прехвърляне на авоари между продукти (обикновено в една и съща банка), през последните години миграцията е между отделните банки на българския пазар.

Успоредно с процесите по предоговаряне и рефинансиране, **засилващата се активност при гражданите и домакинствата може да се обясни и със запазването на сравнително устойчиви показатели при доходите**, доколкото през целия период от началото на пандемията реалният темп на разходите за възнаграждение на наетите остава положителен, а безработицата намалява (след достигнатия пик от 6.7% през 2020 г.) до 4.8% в края на изтеклата 2021 г. Това се потвърждава от непретеглените резултати от редовните анкети за кредитната активност на БНБ, според които броят на банките, докладващи за увеличено търсене на потребителски заеми през първото и второто тримесечие на 2021 г. са над 1/3 от респондентите. Известно забавяне се наблюдава в края на годината,

когато броят на банките с увеличено търсене и тези с намалено почти се изравнява, достигайки през четвъртото тримесечие 4 срещу 3.

Аналогична е и картината при жилищните кредити, при които броят на финансовите институции, докладващи за увеличено търсене на потребителски заеми за първите две тримесечия на 2021 г., е съответно 10 и 8, а в края на годината тази бройка намалява до 4. Трябва да се отчете, че, за разлика от корпоративния сегмент, тук приносът на политиката на търговските банки за стимулиране на търсенето в сегмента е по-малък, доколкото повечето финансови посредници компенсират направените отстъпки (например при договорените лихви) с налагане на допълнителни тежести (предимно под формата на такси). Това се потвърждава и от резултатите в споменатата анкета за кредитната активност на БНБ, които показват, че през цялата 2021 г. балансът на мненията за предприетите промени на лихвите по потребителските кредити е отрицателен (в посока към облекчаване), докато претегленият баланс в частта за таксите и комисионните в сегмента е положителен (в посока към увеличение). Аналогична картина се наблюдава и в ипотечния сегмент, при който претегленият индекс при лихвите достига -44 в края на 2021 г. Това е показателно за предпочитанията на финансовите посредници към кредитите от тази категория, доколкото те поначало се характеризират с по-ниско рисково тегло и по-дълъг период на погасяване, което от своя страна води до нарастване на потенциалния размер на brutните приходи.

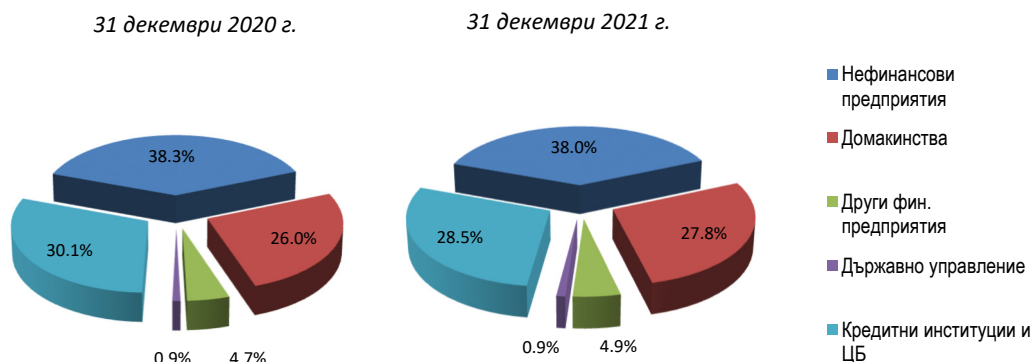
5.2.3. Структура на активите на търговските банки

Общото впечатление от наблюдението на кредитната активност през 2021 г. е, че тя се доближава до целевите стойности на повечето финансови посредници. Темпът на brutните кредити (без тези за банкови институции) продължава да изпреварва общия темп на кредитите, нараствайки през 2021 г. с 9.17% на годишна база, докато общият обем на отпуснатите кредити и аванси нараства с 6.71%, достигайки през декември 2021 г. 106.113 млрд. лв. при оценка на съпоставима база (при която към номиналния обем на brutните кредити се прибавя и размерът на вземанията от централни банки). Изпреварващият темп на вземанията от домакинства води до благоприятно изменение на структурата на кредитния портфейл в полза на споменатия сегмент, който увеличава дела си със 174 б.п., достигайки 27.77% в края на 2021 г. Това изменение протича основно за сметка на свиване на дела на категорията с по-ниска доходност (вземания от кредитни институции и централната банка), който намалява със 162 б.п. до 28.51% в края на годината, както и на кредитите за бизнеса, чиито дял се свива с 29 б.п. през този период.

Спестяванията продължават да нарастват, независимо от наложените санкции в тарифите на повечето местни банки (под формата на различни такси за наличност), които, успоредно с високите темпове на цените, извеждат на отрицателна територия реалната доходност от всички депозитни продукти. Нарастващият риск на средата създава сериозни затруднения с пласмента на излишния ресурс и въпреки ускорената динамика на кредитирането на домакинствата, ликвидните остатъци в системата продължават да нарастват. През второто полугодие вземанията от централни банки се увеличават с 4.423 млрд. лв.

(като по този начин финансовите посредници приемат заплащането на съответната цена за поддържане на кредитните стандарти под формата на отрицателна лихва върху свръхрезервите), а отчетеният прираст на ценните книжа в актива на банките за същия период достига 2.298 млрд. лв. Това, от своя страна, упражнява натиск върху лихвения марж, който, за разлика от предходните години, вече не може да се компенсира с намаляване на лихвите по депозити, и който сега банките компенсират чрез увеличение на различни такси, трансферирайки така част от разходите за управлението на риска върху своите редовни клиенти.

Фигура 50. Структура на кредитите и авансите



Източник: БНБ, собствени изчисления.

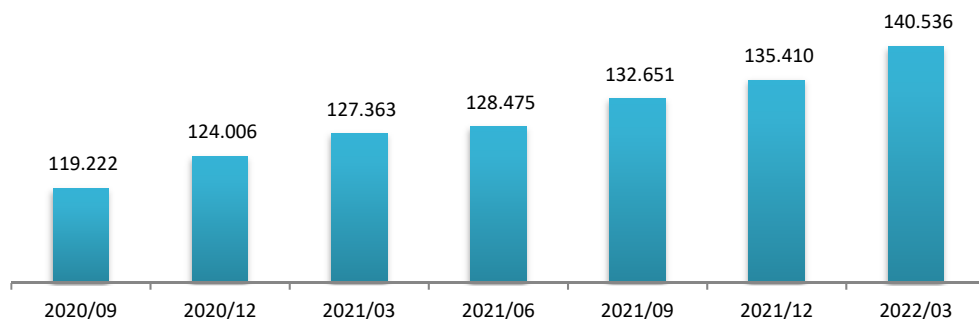
Все още могат да се намерят известни възможности за реализация при небанковите финансови институции. Банките продължават да кредитират този сектор и през 2021 г., но със значително по-бавни темпове, отколкото например през 2017-2018 г. (25-27% на годишна база) и в края на декември показателите за динамика в сегмента са съпоставими с тези на brutните кредити. За 2021 г. общият размер на вземанията от други финансови предприятия нараства с 10.09% (достига 5.152 млрд. лв.), като пласира излишъка от депозити, но в същото време ограничава рентабилността на лихвоносните активи (доколкото заемите за небанковите финансови институции (НБФИ) са по правило с ниска доходност). В същото време, пренасочвайки свободния ресурс като заем, макар и с близка до нулева лихва, търговските банки успяват да реализират икономия, тъй като алтернативата (депозит в БНБ) би довела до начисляване на наказателна лихва от 0.7% върху допълнителен ресурс от 472 млн. лв. (колкото е отчетеният годишен прираст на вземанията от този сектор).

5.2.4. Поведение на банките

Още преди началото на пандемията българските банки (и не само те) се намират в условия на насрещен натиск. От една страна, възможностите за пласиране на

свободния финансов ресурс са ограничени поради свиването на оборотите в икономиката и отслабването на инвестиционната активност, но и поради налагането на по-строги регулаторни изисквания към критериите за отразяване на качеството на активите. От друга страна, БНБ запазва санкциите върху обема на непласирания свободен ресурс (в размер на 0.7% върху общата стойност на свръхрезервите), като с изменението на Наредба 21 от 04.06.2021 г. премахва 5-процентния буфер, в рамките на който превишението на наличностите в резервни активи на банките над изискуемия размер на задължителните минимални резерви не се отчита като свръхрезерв и съответно върху неговия обем не се налага стандартната санкция от 0.7%. Това води до нарастване на разходите, които банките заплащат, за да удовлетворят високите критерии за сигурност и стабилност и ги стимулира да насочват все по-голяма част от ресурсите си към вече споменатите високоликвидни и по-слабо рентабилни категории активи. Така, за периода между първото тримесечие на 2020 и четвъртото на 2021 г., коефициентът на ликвидно покритие се увеличава от 261 до 274.1%, а нетният лихвен марж намалява от 2.76% за 2020 г. до 2.60% през изтеклата 2021 г., на фона на интензивния ръст на активите, който все още изпреварва нарастването на нетния доход от лихви (Фигура 51).

Фигура 51. Активи на търговските банки (млрд. лв.)



Източник: БНБ, собствени изчисления.

Банките успяват донякъде да компенсират свиването на маржовете с увеличение на таксите, в т.ч. върху касовите услуги, поддържане на по-големи наличности по текущи сметки и т.н. Така, от една страна, се компенсира понижената рентабилност на лихвоносните активи и се осигурява устойчива динамика на приходите от основна дейност, а от друга, се демотивира притока на нови вложители. В известна степен тези действия изпълняват предназначението си и брутните приходи от такси за 2021 г. нарастват с 19.96% спрямо 2020 г., достигайки 1.484 млрд. лв.

Търговските банки продължават с политиката на високи такси „наличност“, с цел да ограничат динамиката на привлечения ресурс, но депозитите на НФП и домакинствата продължават да нарастват с бързи темпове. През януари 2021 г. темпът на годишна база е 9.77%, а само десет месеца по-късно той се ускорява до 12.65%. Известно забавяне се наблюдава през зимните месеци, като за периода ноември 2021 г. – февруари 2022 г. показателят се колебае между 9 и 10%, но това

не е достатъчно, за да отслаби натиска за повишаване на ликвидността в банките. Слабото изменение на този темп показва, че предприетите действия по изменение на тарифите и сваляне на отделни депозитни продукти от предлагане не дава особен ефект. Това, от своя страна, води до запазване на ликвидните буфери и съответно до съхраняване на досегашния натиск върху лихвите, които остават на исторически ниски равнища, въпреки засилващите се инфлационни процеси.

5.3. Предизвикателства пред развитието на банковия сектор

В началото на 2022 г. банковият сектор е изправен пред сериозно предизвикателство, а перспективите за неговото развитие са обект на несигурност, която произтича преди всичко от ескалиращия конфликт в Украйна, а също и от блокирането на голяма част от логистичните вериги вследствие на поскъпващите суровини, санкционните мерки и карантинирането на ключови точки за достъп на товари. Все повече прогнози се обединяват около очакването за неколкостранно ускоряване на ИПЦ, което ще окаже негативно въздействие върху жизнения стандарт, особено при домакинствата с ниски доходи, за които храната и горивата представляват значителна част от семейния бюджет. Това създава условия за нарастване на дела на необслужваните кредити, а оттам и до ръст на провизиите и до понижение на показателите за рентабилност в банковия сектор.

Доколкото пряката експозиция към страните, обект на санкции, е ограничена, България не е особено застрашена от непосредствените ефекти на конфликта (блокиране на трансфери, преустановяване на обслужването на кредити, запори по сметки и пр.), но в същото време реалната икономика е в съществена зависимост от доставките на суровини и ако санкциите продължават да ескалират, икономическите ефекти могат да доведат до сериозни последици за българската икономика. Засега няма основания да се очаква скорошно разрешение на конфликта, нито да се допусне намирането на балансирано решение при структурирането на следващите пакети от санкции. Това предполага ревизиране на досегашните умерено оптимистични очаквания (за сравнително устойчив ръст на кредитирането на фона на частичното възстановяване на икономическата активност и подобряване на инвестиционния климат), формулирани в предходния доклад на ИИИ на БАН.

Една от определящите тенденции през 2022 г. ще бъде увеличението на рисковата премия (като базов компонент при определянето на изискуемата възвращаемост на фона на нарастващата несигурност), но и като опит за компенсация на ускоряващата се инфлация, която рефлектира непосредствено върху разходите за издръжка на основната дейност на банките. В краткосрочен план, това ще доведе до бързо нарастване на лихвения спред, доколкото лихвите по кредитите са предимно плаващи (и реагиращи бързо на промените в пазарната конюнктура), а лихвите по депозитите са фиксирани, поради което те реагират на измененията на базовите индекси с известно закъснение. Успоредно с това, ускоряващата се инфлация ще започне да оказва натиск върху темповете на нарастване на привлечения ресурс, доколкото наличните излишъци от свободна ликвидност ще дадат възможност на търговските банки да задържат лихвите по депозити без промяна, поне до момента, в който успеят да пласират по-голяма част

от своите свръхрезерви, като кредитират нефинансовия сектор при нарастващи лихви по нов бизнес. Резултатът ще е оптимизацията на структурата на активите и също ще окаже подкрепа за възстановяването на лихвения спред.

Известно увеличение на клиентската маса в небанковия сектор може да се очаква в резултат от влошаването на условията на средата, доколкото очакваното забавяне на темпа на доходите и възстановяването на стандартните темпове на погашения по банкови кредити след изтеклия срок на договорите, сключени по реда за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения, може да доведе до ръст на класифицираните кредити и съответно до блокиране на възможностите за рефинансиране от страна на банковите институции (което ще пренасочи по-голям клиентски поток към т.нар. "бързи кредити"). За голяма част от пренасочените клиенти това може да предизвика влошаване на финансовото им състояние (тъй като по правило лихвите в последния сегмент са по-високи, отколкото в банките) и до задълбочаване на проблема с изкривената оценка на риска в системата (Сарийски, 2021, с. 117-141).

Концентрацията в банковия сектор вероятно ще продължи да нараства, както и през целия период от началото на пандемията (само за 2021 г. делът на петте най-големи банки се увеличава от 66.7 до 66.9%), доколкото в условията на дигитализация и трансформация на банковото обслужване, миграцията на клиентската маса ще се съсредоточава към по-големите банки, имащи по-големи инвестиции в разработването на нови канали за пазарна реализация, както и по-активни информационни кампании за тяхната популяризация. С оглед на реализиране на ефектите на мащаба през последните години са предприети няколко сливания, последното от които е обявено през ноември 2021 г. (между Обединена българска банка и Райфайзенбанк България), като на фона на така очертаните тенденции може да се очакват и други сделки, насочени към окрупняване на собствеността в банковия сектор. Натискът за консолидация ще остане силен в резултат от продължаващите административни стимули в рамките на тясното сътрудничество в Банковия съюз, както и в резултат от нови тежести, свързани с предстоящото въвеждане на единни стандарти за докладване на екологичния отпечатък от банковата дейност (разработване на модели за оценка на екологичните рискове, изграждане на системи от правила и процедури, които да въведат допълнителните изисквания в реда за оценка и одобряване на кандидатите, допълване на отчетните форми с нови компоненти за отчет и т.н.).

Друг акцент, който до голяма степен ще определя развитието на сектора през периода до 2024-2025 г., е ефектът от предстоящите икономически реформи, свързани с присъединяването на България към еврозоната и изпълнението на инициативите по НГПВУ. **Нарушаването на инфлационния критерий още преди края на 2021 г. доведе до формирането на очаквания за известно отлагане на обявената индикативна дата за приключване на престоя във Валутния механизъм II**, които бяха опровергани от последните изявления от страна на управителя на БНБ (от 03.03.2022 г.). Това е обяснимо, доколкото на фона на очевидния стремеж за гарантиране на позицията на страните от периферията в Съюза е нормално да се потърси някакъв формален компромис, който да позволи приключването на процеса, въпреки нарушаването на инфлационния критерий.

Въздействие върху развитието на сектора в средносрочен план ще оказва реализацията на вече приетия Национален план за възстановяване и устойчивост, предвиждащ увеличение на дела на възобновяемите източници в енергийния микс, което ще доведе до устойчиво нарастване на цените на енергията и до закриване на по-енергоемките (предимно базови) производства. На този фон, **може да се очаква, че българските банки ще се адаптират, като ограничат експозицията си към уязвимите отрасли, а това може да доведе до отслабване на кредитния импулс в икономиката и до нарастване на риска от концентрация в някои от предпочитаните (и субсидирани от фондовете на НПВУ) сектори, като ВЕИ, информационни технологии, образование и др.**

Погледнато на макроравнище, **очаква се запазване на високите темпове на растеж на широките пари през 2022 г., с тенденция към забавяне през следващите няколко години.** В резултат от продължаващото увеличение на доходите и цените, се предвижда част от най-високоликвидните средства да се изразходват за потребление и търсене на различни възможности за инвестиране, като все повече се увеличават инвестициите във финансови инструменти в резултат от настъпилите събития на капиталовия пазар в България през 2021 г. (разгледани по-надолу). Очаква се понижаване на размера на депозита на правителството в БНБ в резултат от емисионната политика на МФ и реализираното бюджетно салдо. Съществен фактор за понижаване на размера на депозита на правителството ще представляват допълнителните разходи за енергийни субсидии и добавки към пенсиите, както и очакваните плащания на международните капиталови пазари по ДЦК с настъпващ падеж. По отношение на международните валутни резерви, предвижда се ускорено повишаване на техния размер.

5.4. Капиталов пазар

Развитието на капиталовия пазар в България през 2021 г. и първото тримесечие на 2022 г. се характеризира със следните събития и тенденции за спекулантите и инвеститорите на Българска фондова борса (БФБ)⁸² за периода януари 2021 – април 2022 г.:

- **Януари 2021 г.** – първично публично предлагане (IPO)⁸³ на пазара за растеж на малки и средни компании BEAM на БФБ в резултат от стартиралата през ноември 2020 г. програма за стимулиране на растежа и развитието на стартапи и МСП – beamUp lab. При IPO на технологичната компания „Биодит“ АД е набран капитал от 1 млн. лв., а акциите на компанията са презаписани над 2.6 пъти. Инициатор на програмата е БФБ и тя се реализира под егидата на МФ в партньорство с Фонда на фондовете, Българската банка за развитие, Европейската банка за възстановяване и развитие, Българската асоциация на лицензираните инвестиционни посредници и Българската стартап асоциация.
- **Март 2021 г.** – стартира първият и единствен по рода си в България тинк-танк за устойчиви финанси и енергетика – Green Finance & Energy Centre. Зеленият център се създава по инициатива на БФБ и Българската независима енергийна

⁸² <https://www.bse-sofia.bg/bg/>.

⁸³ От англ. *Initial Public Offering*.

борса и се реализира в партньорството на МФ, Министерството на енергетиката, Комисията за финансов надзор и Фонда на фондовете.

- *Юли 2021 г.* – БФБ с нов пазар – BSE International. Българите вече могат да инвестират директно в акции на известни международни компании като Apple, Microsoft, Facebook, IBM, Intel, Cisco, 3M, Siemens, General Electric Co., Tesla, VOLKSWAGEN, BMW и много др.
- *Януари 2022 г.* – БФБ и Атинската фондова борса подписват споразумение за развитие на български деривати. Обхватът на споразумението включва въвеждането на фючърси върху избрани акции, търгувани на БФБ, и фючърси върху основния индекс на Борсата – SOFIX.
- *Февруари 2022 г.* – българите вече могат да търгуват с криптоинструменти на БФБ. БФБ стартира търговията с криптоинструменти, които са базирани и следват цените на Bitcoin и Ethereum. Инвеститорите, които търсят подходящи иновативни криптопродукти, могат свободно да търгуват с осем крипто ETN⁸⁴, които за първи път в страната предлагат алтернатива на традиционните криптовалути.
- *Март 2022 г.* – БФБ и Plan A дават официален старт на първата в България инициатива за отчитане на въздействието на компании върху околната среда – Oхugen. Инициативата дава възможност на българските компании да измерват и отчитат своето екологично, социално и корпоративно въздействие, като получат оценка на техния въглероден отпечатък, както и на други индикатори, свързани с ESG.

На фона на тези събития се разглежда активността на капиталовия пазар, представена чрез промените в реализираните стойности на индексите на БФБ, пазарната капитализация, пазарната капитализация спрямо БВП на страната, размера и броя на новите емисии (IPO) и пазарната ликвидност.

Индексите⁸⁵ на БФБ отбелязват увеличение през 2021 г. спрямо предходната кризисна 2020 г.⁸⁶, както и през първото тримесечие на 2022 г. спрямо първото тримесечие на 2021 г. (Фигура 52). SOFIX достига 635.68 б.п., широките BGBX40 и BGTR30 нарастват до съответно 143.68 б.п. и 682.96 б.п., а секторният BGREIT се покачва до 163.98 б.п. към края на 2021 г. От Фигура 52 е видно, че **през**

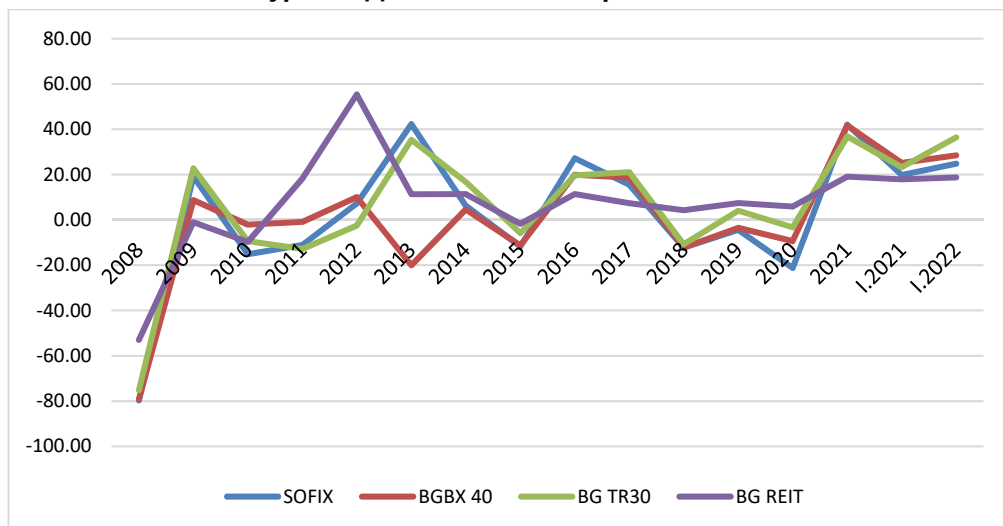
⁸⁴ От англ. *Exchange-Traded Notes*.

⁸⁵ SOFIX е индекс, базиран на пазарната капитализация на включените емисии обикновени акции, коригирана с фрий-флоута на всяка от тях. SOFIX се състои от 15-те емисии акции с най-голяма пазарна стойност на фрий-флоута. BGBX40 стартира от 01.01.2014 г. с базова стойност 100 и замени BG40. BGBX40 е индекс, който се състои от 40-те емисии обикновени акции на дружествата с най-голям брой сделки и най-висока медианна стойност на дневния оборот за последните 6 месеца. BGTR30 е индекс, базиран на промяната на цените на обикновените акции, включени в него, като всяка от участващите емисии е с равно тегло. Броят на емисиите, включени в базата за изчисляване на индекса, е 30. BGREIT е индекс, базиран на пазарната капитализация, коригирана с фрий-флоута, и се състои от 7-те емисии обикновени акции на дружества със специална инвестиционна цел за секюритизация на недвижими имоти или земя с най-голяма пазарна стойност на фрий-флоута и най-висока медианна стойност на седмичния оборот за последните 6 месеца. Двата критерия имат еднаква тежест.

⁸⁶ През 2020 г. всички индекси с изключение на BGREIT завършват на червено.

предходната година са реализирани най-високите стойности на индексите от 8 години насам.

Фигура 52. Динамика на пазарните индекси



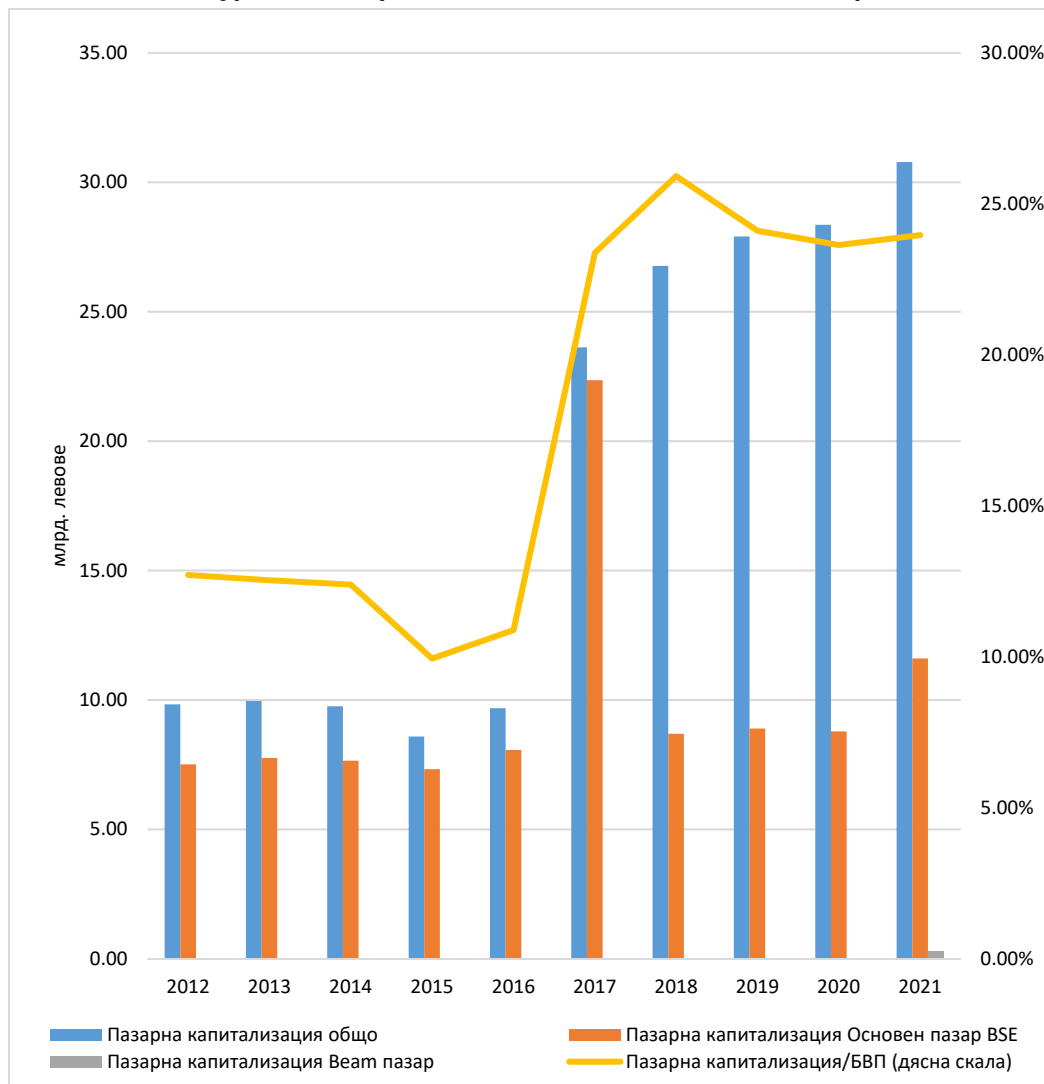
Източник: БФБ, собствени изчисления.

Видно е, че максимумът на пазарната капитализация⁸⁷ е достигнат през 2021 г. (30.78 млрд. лв., или 23.97% от БВП), след 4 години непрекъснат растеж (Фигура 53). Прави впечатление обаче, че ако до 2017 г. пазарната капитализация на

⁸⁷ Считано от 01.01.2012 г., БФБ-София АД въведе нова пазарна сегментация и организира два пазара – Основен пазар BSE и Алтернативен пазар BaSE (Bulgarian Alternative Stocks Exchange). Основният пазар BSE включва сегмент акции Premium, сегмент акции Standard и сегмент за дружества със специална инвестиционна цел. Алтернативният пазар BaSE включва сегмент акции и сегмент за дружества със специална инвестиционна цел. Тези пазари са сегментирани на база на качествени и количествени критерии по отношение на емитентите и техните емисии финансови инструменти, в т.ч. вид на финансовите инструменти, специфични изисквания относно акционерната структура на емитентите, финансовите им показатели, ликвидност и разкриване на информация. В допълнение към регулирания пазар, от 2021 г. БФБ организира като многостранна система за търговия и пазара за растеж на МСП BEAM (Bulgarian Enterprise Accelerator Market), който дава възможност за финансиране на дейността на малките и средни компании в България. Борсата получи одобрение за организирането на пазара за растеж на МСП BEAM от Комисията за финансов надзор в края на 2018 г. Освен това, през юли 2021 г. тръгна пазарът MTF BSE International (Multilateral Trading Facility Bulgarian Stocks Exchange International), който представлява многостранна система за търговия, организирана от БФБ и предоставяща възможност на местните инвеститори да диверсифицират своите портфейли с финансови инструменти, издадени от едни от най-известните и ликвидни компании в света. Това е многостранна система за търговия, организирана от БФБ, която предоставя възможност на местните инвеститори да диверсифицират своите портфейли с финансови инструменти, издадени от едни от най-известните и ликвидни компании в света. Борсата има одобрение за организирането на пазара MTF BSE International от Комисията за финансов надзор, като търговията с инструментите в него се осъществява чрез търговската платформа T7® и при същите правила за търговия, като тези на Основния пазар на БФБ. В основата на проекта е доброто сътрудничество между Борсата и немския пазарен оператор Deutsche Borse. Благодарение на него, българските инвеститори могат да се възползват от котировки в реално време за всички инструменти, допуснати на пазара, които са практически идентични по цена на тези, подавани на големите европейски борси (www.bse-sofia.bg).

основния пазар BSE заема съществен дял от общата пазарна капитализация, от 2018 г. пазарната капитализация на основния пазар бележи съществен спад, докато **непрекъснатият прираст на пазарната капитализация се дължи по-скоро на нарастването на пазарната капитализация на алтернативния пазар BaSE**. Историческата причина за този факт е, че от 01.11.2017 г. на пода на БФБ са качени 20 броя емисии ДЦК с общ номинал 5.5 млрд. лв., което прави правителството най-големият емитент на БФБ. В началото на 2021 г. на БФБ се появи пазарът за растеж BEAM, който се радваше на нестихващ интерес през цялата година и отбеляза пазарна капитализация от 280 млн. лв.

Фигура 53. Пазарна капитализация по видове пазари



Източник: БФБ, собствени изчисления.

За периода 2019-2021 г. е осъществено само едно първично публично предлагане на акции на регулирания пазар. То е през 2020 г. и е на „Илевън Кепитъл“ АД, с което компанията дебютира на БФБ и набра над 2.1 млн. лв. капитал. Търговията с облигации (без ДЦК) регистрира продължаващ прираст през 2021 г. в размер на 33.33%, а в резултат от проведените емисии на ДЦК на регулиран пазар с емитент МФ през 2021 г. е отбелязан растеж от 300%. При борсово търгуване фондове на регулирания пазар увеличението е 100%. През 2021 г. спад с 50% се отбелязва при вторичното публично предлагане на акции (SPOs)⁸⁸, както и при увеличението на капитал с права на регулиран пазар с 69.23%.

Новостартиращият през 2021 г. пазар за растеж Веат отчете силно начало и регистрира 7 предлагания⁸⁹, от които всички бяха на печалба. Участващите компании на този пазар са компании с потенциал (т.нар. стартър индустрия и не само), сред които компании без печалба (високотехнологичната „Биодит“ АД и иновативната „Син Карс Индъстри“ АД) и такива без приходи (българският производител на карго дронове „Дронамикс Кепитъл“ АД). Поради тази причина, участието на този пазар може да се смята за рисково и със сигурност не се допуска всички компании на него да оцелеят.

Новият сегмент MTF BSE International тръгна през юли 2021 г. и за шест месеца отбеляза 2 листвания със 191 търгувани инструмента – 183 акции, 7 борсово търгувани фондове и 1 фонд върху борсово търгувани стоки.⁹⁰ **През първото тримесечие на 2022 г. се наблюдава тенденция на превишение с над 50%⁹¹ на оборота с чужди акции на БФБ над оборота с български акции.** Този факт сам по себе си не е толкова стряскащ. Традиционно българските инвеститори купуват значителен брой чуждестранни ценни книжа, но вече имат възможност да го правят на българската борса през българските инвестиционни посредници. Няма причини да се смята, че това са средства, които вероятно биха били инвестирани в български акции. Най-вероятно инвеститорите отново биха инвестирали в чуждестранни акции, но като подминават БФБ и като лишават българските инвестиционни посредници от доходи.

Следващият важен показател, характеризиращ активността на търговията на фондовия пазар, е коефициентът на ликвидност.⁹² Видно е, че периодът 2012-2017 г. може да се определи като сравнително добър за търговската активност (Фигура 54). Тогава оборотът се е движел от 5 до 15% от пазарната капитализация, като най-високите стойности са реализирани през 2013 г. (15.28%) и 2016 г. (14.02%). След 2017 г. оборотите драстично се свиват, като през 2018-2021 г. стойностите се стопяват до нива 1-2%. Според Симеонов и Тодоров (2018), пазарната ликвидност се очертава като основен проблем за развиващите се капиталови пазари (към които

⁸⁸ Набиране на допълнителен капитал чрез вторично предлагане.

⁸⁹ „Биодит“ АД, „Импулс I“ АД, „Смарт Органик“ АД, „Дронамикс Кепитъл“ АД, „Ейч Ар Кепитал“ АД, „Син Карс Индъстри“ АД и „Инфинити Кепитъл“ АД.

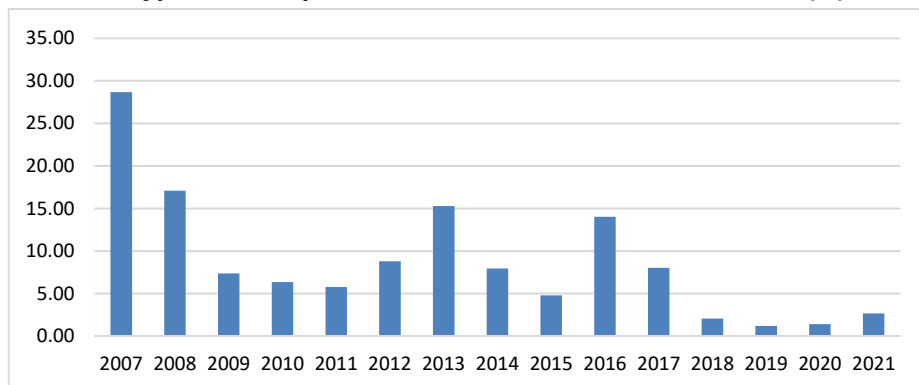
⁹⁰ На пазара се търгуват книжа на Moderna, Meta, iShares III Plc – iShares Co, Pfizer Inc, Mercedes AG, Tesla Inc, Porsche Automobil Holding SE, Tui AG, Volkswagen AG, Vanguard Funds Plc – Vanguard FTSE All-World UCITS ETF, Daimler Truck Holding AG, Deutsche Post AG, Deutsche Lufthansa AG, Apple Inc., Walt Disney Co. и HIVE Blockchain Technologies.

⁹¹ www.investor.bg.

⁹² Коефициентът на ликвидност е изчислен като съотношение между годишния оборот и пазарната капитализация.

се отнася и българският), за разлика от големите световни борси, където пазарната ликвидност се приема за даденост. Според Йорданов (2020), липсата на ликвидност на капиталовия пазар в България е свързана с факта, че дребните инвеститори и инвестиционните посредници продават своите акции под натиска на вложителите си. Това означава, че ако не се регистрира повишение на оборота на фондовата борса, пазарът не може да предостави ликвидност на инвеститорите. Дори пазарът на недвижими имоти вероятно би предложил по-висока обращаемост, най-малкото заради естествената продължителност на живота на собствениците.

Фигура 54. Пазарна ликвидност на БФБ, 2012-2021 г. (%)

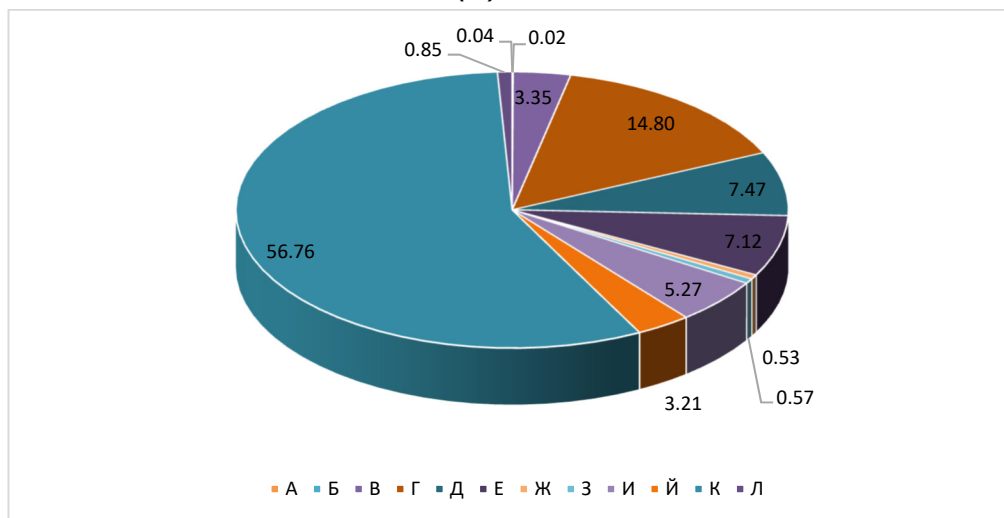


Източник: БФБ, собствени изчисления.

От гледна точка на реализирания оборот на основния пазар BSE, водещо място сред секторите на икономиката (Фигура 55) заема секторът Финансови и застрахователни дейности с реализиран оборот от 291 млн. лв. (57% от целия реализиран оборот за 2021 г.). На следващо място е Преработващата промишленост с оборот от 76 млн. лв., а след него се нарежда Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива с реализиран оборот от 38 млн. лв. (7.47% от общия дял). Една от основните критики към БФБ през последните години е, че няма достатъчно предлагане, което да позволи разрастване на инвеститорския интерес. **Част от секторите на икономиката са слабо представени на фондовия пазар, а други отсъстват изцяло. Това, от една страна, прави борсата ни непривлекателна за пенсионните фондове и големите чуждестранните търговци, които предпочитат да работят с големи портфейли от активи, но от друга, малките капиталови обмени са спасение за заинтересованите малки търговци.**

Сред компаниите, реализирали най-висок оборот на БФБ за 2021 г., водещо място заема Софарма АД с 3368 сделки с акции на дружеството за 58 688 391 лв. На следващо място се нарежда Софарма имоти АДСИЦ-София с 1009 сделки за 40 860 155 лв., следвана от Еврохолд България АД с реализирани 1386 сделки за 35 054 901 лв. Последните 2 позиции сред водещите пет компании по най-висок оборот са ТК Холд АД със 123 сделки за 30 157 480 лв. и Алтерко АД с 6530 сделки за 30 134 240 лв.

Фигура 55. Дял на съответния сектор в общия оборот на основен пазар BSE (%) за 2021 г.



Легенда: А. Административни и спомагателни дейности; Б. Добивна промишленост; В. Операции с недвижими имоти; Г. Преработваща промишленост; Д. Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива; Е. Професионални дейности и научни изследвания; Ж. Строителство; З. Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения; И. Транспорт, складиране и пощи; Й. Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети; К. Финансови и застрахователни дейности; Л. Хотелиерство и ресторантьорство.

Източник: БФБ, собствени изчисления.

По данни на БФБ, през 2021 г. са осъществени борсови сделки от общо 41 посредника. 19 от тях са реализирали трансакции за над 10 млн. лв. (при двойно отчитане на сделките), а 9 от тях са достигнали оборот над 100 млн. лв. Сред тях водещи позиции има „Карол“ АД, чиито клиенти са сключили сделки за приблизително 205 млн. лв. на всички пазари на БФБ. На следващо място са „Реал Финанс“ АД и „Елана Трейдинг“ АД, които са отчели покупко-продажби на стойност съответно 177 и 176 млн. лв. Сред петте инвестиционни посредници с най-висок оборот са и „Първа финансова брокерска къща“ ЕООД и „АБВ Инвестиции“ ЕООД, съответно със 165 и 147 млн. лв. оборот.

През 2021 г. клиентите на 5 инвестиционни посредника са реализирали общо 139 726 сделки, като лидер сред тях безспорно е „Карол“ АД със 70 681 осъществени сделки, което представлява приблизително 41% от броя на всички сделки през годината. На следващо място с над 10 000 сделки се нареждат „Елана Трейдинг“ АД, „БенчМарк Финанс“ АД и „Първа финансова брокерска къща“ ЕООД. В топ 5 попада и „Капман“ АД, която е реализирала 6196 сделки.

През 2022 г. съществуват предпоставки новите предлагания на пазара BEAM, а вероятно и на Основен пазар BSE, да продължат да растат. Интересът към новия пазар BSE International ще продължи да се увеличава, от което ще спечелят инвестиционните посредници.

ЧАСТ ТРЕТА

**ТЕМА НА ФОКУС: МИНИМАЛНИ ДОХОДИ ОТ
СОЦИАЛНИ ТРАНСФЕРИ – РАЗВИТИЕ И
ПОЛИТИКИ**

Минималните доходи от социални трансфери в темата на фокус се разбират като:

- парични доходи с гарантирани от държавата минимални размери;
- с подчертано социални функции и предоставяни целево чрез системата за социална защита по линия на социалното осигуряване или на социалното подпомагане;
- с регулярен характер, а не еднократни или епизодични;
- държавата пряко определя целите, условията за достъп, механизмите за формиране и равнищата на съответните доходи, и управлява достъпа и предоставянето на тези защитени доходи.

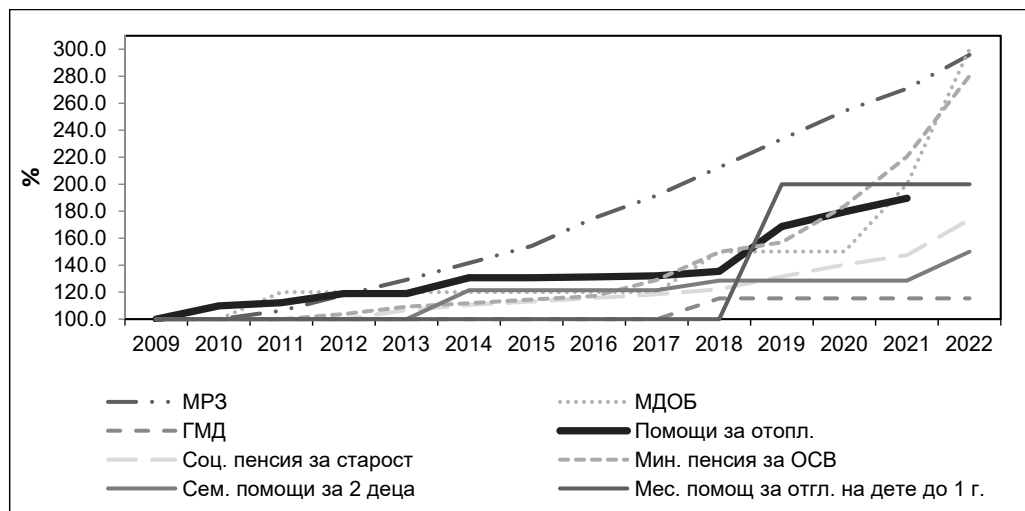
Предмет на изследване са минималните „защитени“ доходи от социалното осигуряване (минимално дневно обезщетение при безработица, минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и свързаната с нея минимална пенсия за инвалидност; социална пенсия за старост; социална пенсия за инвалидност) и от социалното подпомагане (месечни семейни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст; месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на 1 година; месечни социални помощи; целеви помощи за отопление). Част от тях произтичат от осигурителен принос, а други имат характер на помощи с фиксирано равнище и се отпускат след проверка на доходен или друг статус на кандидат-получателите.

1. Величина, динамика и обхват на номиналните минимални доходи от социални трансфери

Развитието в номинално изражение на разглежданите минимални доходи през периода 2009-2022 г. е в широки граници (вж. Фигура 56 и Приложение 1). Диапазонът на увеличаване се определя от липсата на развитие до 2019 г. при месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година до близо трикратно увеличаване на минималната работна заплата (МРЗ).⁹³ Очевидно растежът на минималните трудови доходи е основен приоритет сред минималните доходи. В зависимост от степента на нарастване се очертават две групи показатели. Първата група включва минималните доходи, чийто първоначален размер нараства повече от 2 пъти. В тази група попадат минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст (ОСВ), минималното обезщетение за безработица и месечната помощ за отопление. Чувствителният растеж на тези показатели се проявява през последните 4-5 години. Втората група минимални доходи се характеризира с относително слабо нарастване (до 50%). В тази група попадат социалната пенсия, гарантирания минимален доход (ГМД)⁹⁴ и семейните помощи за 2 деца.

⁹³ Минималната работна заплата е извън обхвата на изследването, но тук е включена като допълнителен ориентир при анализа.

⁹⁴ Размерите на месечните социални помощи, получавани от крайните бенефициенти, са специфични за всеки случай, тъй като се определят като разлика между диференцирания минимален доход (ДМД), изчисляван въз основа на ГМД и система от проценти за над 25 групи от населението, и собствените доходи. По такъв начин фактическите размери на получаваните помощи са различни от ГМД, но няма статистически данни за средния размер на получаваната месечна социална помощ.

Фигура 56. Развитие на системата на минимални доходи в периода 2009-2022 г.

Източник: Собствени оценки.

Развитието на наблюдаваните доходи е с различна динамика, която зависи от периода на актуализация. В условията на периодично осъвременяване на минималните доходи се прилага по-висок темп на нарастване с цел компенсация на пропуснатия доход. На практика, това не е компенсация на пропуснати доходи, а условие за бъдещо задържане на размера на дохода. По-ниска динамика на минималните доходи се наблюдава, когато осъвременяването се осъществява всяка година. Типичен пример са темповете на растеж на МРЗ, минималните пенсии, помощите за отопление.

Увеличаването на минималните доходи се осъществява спорадично с дискреционни решения. За отделните доходи периодичността е различна. С най-голяма продължителност се отличават ГМД и минималното дневно обезщетение при безработица (МДОБ). При ГМД е осъществено само едно увеличение през анализирания период, докато при МДОБ в рамките на 7 години не е правено увеличение. Минималните пенсии след 2013 г. започват всяка година да се актуализират, но с различен темп на нарастване – по швейцарското правило до 2020 г. и с по-високи темпове в последните две години въз основа на субективни политически решения. Периодичността на актуализиране е най-продължителна при месечните помощи за отглеждане на деца. Месечните семейни помощи за деца са осъвременени незначително в средата на периода и едва от 01.04.2022 г. с малко по-големи суми. Месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година са актуализирани еднократно също едва през 2019 г.

Броят на получаващите минимални доходи бележи разнопосочна тенденция на развитие както по отношение на целия период, така и между различните видове доходи (вж. Приложение 2). В обхвата на почти всички минимални доходи се очертава снижаване на броя на получателите в началото на периода, като за някои от тях тенденцията се обръща. Типичен

пример е броят на пенсионерите с минимална пенсия за ОСВ. До 2016 г. техният брой намалява с около 25% в сравнение с 2009 г., а след това бързо нараства. Причината е чувствителното нарастване на минималната пенсия през последните години, което води до повишаване на броя на нейните получатели.

Ситуацията по разпространението на социалните помощи е различна. Обхватът на получаващите различни видове месечни помощи (социални и семейни за отглеждане на деца) намалява. Сnižаването на контингента лица, получаващи помощи за отглеждане на деца, е значително. Броят на децата в семействата, получаващи месечна помощ за отглеждане на деца, намалява с около 37%, а за майките, получаващи помощ за отглеждане на дете до 1 година, намалението е 33% за периода до 2016 г., след което има известно нарастване. Броят случаи на получаващите месечна социална помощ бележи разнопосочно развитие. Първоначално техният брой нараства и достига максимума си през 2014 г., а след това се наблюдава процес на ускорено снижаване: през 2021 г. спадът спрямо пиковата 2014 г. е с над 56%, а спрямо базисната 2009 г. – с около 37%. Контингентът на получаващите помощ за отопление е с неустойчив обхват и се променя в границите на 283.7 хил. души през 2020 г. и 206 хил. души през 2010 г., което представлява увеличение с 37%, докато в двете крайни години на периода броят на получателите е около 260-261 хил. души.

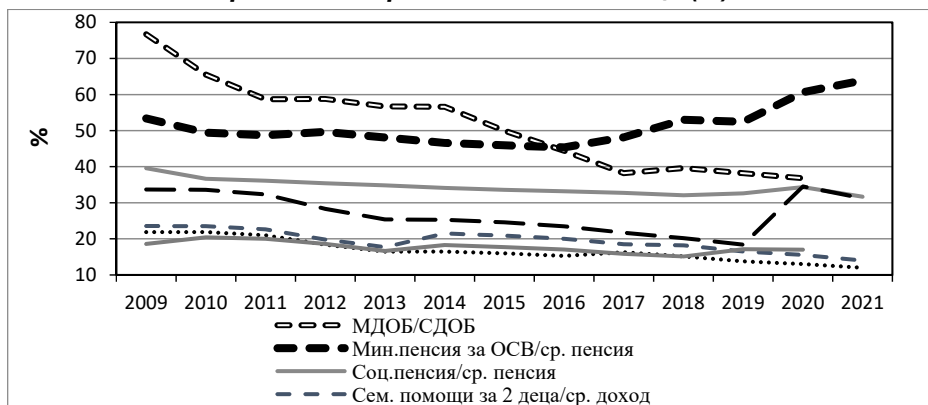
2. Анализ и оценка на структурни промени в минималните доходи от социални трансфери – национални и европейски измерения

2.1. Национални измерения

Минималните доходи в страната съставляват сравнително нисък процент от съответните средни доходи. Отношението на почти всички минимални доходи към съответните средни равнища е под 50% (вж. Фигура). Изключение прави отношението на минималната пенсия за ОСВ към средната пенсия, което през последните две години е над 60%. С най-нисък дял в средните доходи на домакинството се отличава групата на социалните помощи. Промените в съотношенията от тази група са в тесни граници (в рамките на 20%). В края на периода техните дялове в месечния доход на домакинствата се формират в диапазона между 13-17%. Единствено отношението на МДОБ към средното дневно обезщетение бележи чувствителна промяна в посока на снижаване. Този негативен тренд е пречупен едва през 2021 г. и 2022 г. с повишаването на среднодневното обезщетение съответно на 12 и на 18 лв.

Развитието на значителна част от разглежданите минимални доходи изостава от развитието на съответните средни доходи (вж. Фигура 57). Единствено минималната пенсия за ОСВ бележи приближаване към средното равнище на пенсиите.

Фигура 57. Динамика на минималните доходи от социални трансфери към средните парични доходи на лице (%)



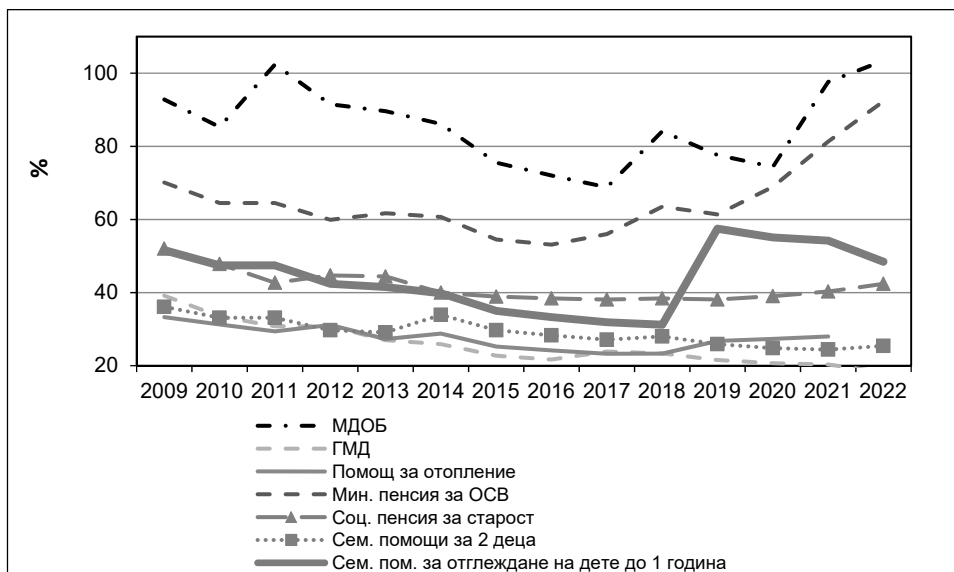
Източник: Собствени оценки.

Сред изоставащите минимални доходи, най-чувствително е изоставането на минималното обезщетение за безработица от средното равнище. Общо за периода, отношението на МДОБ към среднодневното обезщетение спада с около 40 пр.п. Значително по-слаб е спадът в изоставането на социалната пенсия спрямо средната пенсия (-8 пр.п.), като тя достига 32% от средната пенсия. Групата на социалните помощи се отдалечава от средните доходи на домакинствата в различна степен. В тази група най-значително е изоставането на семейните помощи за 2 деца (около -10 пр.п.), а най-слабо – при помощите за отопление (-1.5 пр.п.).

Системата на минималните доходи от социални трансфери в България по-скоро генерира бедност и не участва активно в борбата с бедността.

Този извод е продиктуван от факта, че равнището на всички тези доходи попада под официалната линия на бедност (вж. Фигура 58). Лицата, разчитащи единствено на минималните доходи, са обречени на бедност. Сред тази категория попадат пенсионерите, получаващи само минимална пенсия за ОСВ, или само социална пенсия, както и получаващите социални помощи. Изключение от това общо заключение е периодът май 2021 – юни 2022 г., когато до линията на бедност се доближават пенсиите (благодарение на т.нар. ковид добавки) и МДОБ.

Фигура 58. Промени в отношението на минималните доходи с линията на бедност



Източник: Собствени оценки.

Подобрение на съотношението спрямо линията на бедност през последните години се наблюдава при минималната пенсия за ОСВ, МДОБ и семейните помощи за гледане на дете до 1 година. Тези подобрения обаче не са достатъчни за премахване на бедността сред тази категория получатели, но оказват положително въздействие за нейното омекотяване.

При социалната пенсия и социалните помощи ситуацията се влошава. Тяхното съотношение с линията на бедност е с тенденция към намаляване, което означава задълбочаване на бедността сред тази категория от населението. Най-силно засегнати са получаващите социална пенсия за старост, семейна помощ за 2 деца, както и бенефициентите на месечни социални помощи. Отношението на тези социални плащания към линията на бедност намалява за периода 2009-2021 г. съответно с 11.7 пр.п. при първите две и 18.8 пр.п. при вторите. Леко приближаване към линията за бедност има при семейните помощи за деца през 2022 г. и при помощите за отопление през 2020-2021 г.

2.2. Минималните доходи от социални трансфери в европейски контекст

Минимално дневно обезщетение при безработица

В страните от ЕС се прилагат различни схеми за получаване на обезщетения за безработица.⁹⁵ Сравнителният анализ между тях показва съществуването на прилики и разлики. Приликите се изразяват в механизма на определяне на обезщетенията за безработица. Във всички страни се прилага механизмът на фиксиран процент от работната заплата, получавана в предходен период. Различията касаят величината на този процент, продължителността на периода за получаване на обезщетения, наличието на ограничения върху размера на обезщетенията и други.

Минимално равнище на обезщетенията за безработица съществува, под една или друга форма, в 11 страни от ЕС (България, Хърватия, Кипър, Чехия, Словения, Испания, Португалия, Франция, Ирландия, Естония и Литва). В някои страни минималното равнище се определя като конкретна величина (България, Франция, Ирландия, Словения), докато в други е фиксиран процент от минималната заплата, или друго равнище на работната заплата (Хърватия, Кипър, Чехия и други). В трети страни минималното обезщетение зависи от броя на децата в семейството (Испания).

Например, минималното дневно обезщетение за безработица през 2020 г. в България е 4.6 евро, докато във Франция е 29.38 евро. В Ирландия минималното седмично обезщетение за безработица е 91.10 евро за лицата, получаващи средна седмична работна заплата по-ниска от 150 евро. В Словения е поставена минимална граница от 530 евро на месец, под която обезщетението за безработица не трябва да пада. Очевидно, минималното обезщетение в България е най-ниско.

Различията между страните от ЕС, в които минималното обезщетение за безработица е определено на базата на процент от средния доход, не са големи. Величината на процента се вмести в сравнително тесни граници (50-23%). Най-висок процент се прилага в Хърватия, възлизащ на 50% от минималната работна заплата в страната, редуциран с осигурителните вноски. Същият процент от националната минимална работна заплата се използва и в Естония. В Чехия минималното обезщетение е фиксирано на 45% от средния трудов доход. То се прилага за безработните, които по собствено желание прекратяват трудовия договор, или по взаимно съгласие без основателни причини. С най-нисък процент на минималните обезщетения е Литва. Той е определен на 23.27% от минималната месечна работна заплата, която през 2020 г. възлиза на 141.25 евро.

Минималното обезщетение за безработица в Португалия се определя по различен от представените три групи начин. То зависи от размера на т.нар. Социален подкрепящ индекс (IAS⁹⁶), чийто месечен размер е 438.81 евро. Безработните получават 100% от този индекс, докато техният нетен относителен доход е по-малък от IAS.

⁹⁵ Missoc Comparative Tables, 2020 – <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

⁹⁶ От португалски *Indexante dos Apoios Sociais*.

За разлика от Португалия, в Испания минималното обезщетение за безработица се определя като процент от Множител на публичен индекс на доходите (IPREM⁹⁷), пропорционално увеличен с множител, зависещ от това дали работникът има зависими деца. В тази връзка са формирани две равнища на минималните обезщетения:

- 80% от IPREM плюс 1/6 допълнително плащане, когато работникът няма зависими деца;
- 107% от IPREM плюс 1/6 допълнително плащане, когато работникът има най-малко едно зависимо дете.

Следователно, **в повечето европейски страни няма долна граница на обезщетенията за безработица. Сравнително малка част от страните с минимални обезщетения прилагат метода на фиксиран минимум. По-голяма част тях използват метода на фиксиран процент от заплатата, или от МРЗ в страната.**

Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Наред със солидарността, от значение в публичните пенсионни системи са и принципите „еквивалентност“ и „адекватност“. Еквивалентността предполага пряка връзка между осигурителния принос (измерван обикновено чрез осигурителния доход, върху който са плащани осигурителни вноски и осигурителния стаж) и размера на обезщетението или пенсията. В основата на този принцип стои т.нар. актюерска справедливост, постигана чрез различни типове пенсионни формули. Адекватността изисква осигурителните обезщетения да заместват в задоволителна степен загубените доходи от труд при настъпването на осигурените рискове инвалидност, старост или смърт. В основата на този принцип стоят по-скоро политически съображения, а не актюерски разчети.

ЕК определя адекватната пенсионна система като: 1) предпазваща от бедност по време на старост; 2) позволяваща на хората да подобрят, в разумни граници, своя стандарт на живот след пенсиониране; 3) насърчаваща солидарността вътре и между поколенията. За да отговорят на тези изисквания, повечето пенсионни системи от типа „Бисмарк“ установяват минимални (защитни) размери на различните видове пенсии, произтичащи от трудова дейност и плащане на осигурителни вноски. В някои държави, тези гарантирани минимални размери на пенсиите от трудова дейност са обвързани с условието за задължително живееене в страната (т.е. правата не са преносими) и със семейния и социалния статус на бенефициента. Не са малко случаите, когато получаването на гарантирана минимална пенсия се получава след подоходен и имуществен тест (вж. Приложение 3).

От Приложение 3 се вижда, че, освен различните практики при условията за достъп до минимални пенсионни плащания, размерите на самите минимални пенсии в по-голямата част от държавите на ЕС са много по-високи от тези в България. Това изоставане на България по размер на минималната пенсия за

⁹⁷ От испански *Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*.

ОСВ от почти всички страни от ЕС е резултат от общото изоставане на пенсиите в България спрямо получавания доход от труд преди пенсионирането. Сравнителни данни за коефициента на заместване на доходите в България, страните от ЕС и някои други страни, са показани в Приложение 4.

От приведените там данни ясно се вижда, че **България е с най-нисък коефициент на заместване на дохода не само в сравнение с държавите от ЕС, но и спрямо държави извън Съюза.**

Социални пенсии

В повечето държави на ЕС защитата на лица без доходи и на лица с увреждания без осигурително участие е част от цялостна политика за социално подпомагане и политика за социална интеграция. В тези държави предоставянето на парични помощи за хората с увреждания и за бедните семейства е съчетано с различни социални услуги в натура. В България също имаше приети законови текстове от 2000 г. т.нар. социални и персонални пенсии да излязат от консолидирания бюджет на ДОО и администрирането им да се осъществява от Агенцията за социално подпомагане, а не от НОИ. Тези законови разпоредби обаче не се реализираха, а се обособи специален фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“, финансиран изцяло от държавния бюджет. Много изследователи на българския пенсионен модел смятат, че това решение трябва да се преразгледа и социалните пенсии да се трансформират в социални помощи, както персоналните пенсии за лица сираци без право на наследствена пенсия се трансформираха в социални помощи. В посока към приемане на европейската практика са и приетите Закон за личната помощ и Закон за социалните услуги, които обаче все още не се прилагат пълноценно.

Семейни помощи за деца

Прегледът на условията за достъп и размерът на получаваните семейни помощи в държавите-членки на ЕС води до следните изводи и обобщения:

- В почти всички страни системите за семейни помощи за деца са универсални с елементи от системата за социално осигуряване – политиките за осигурените и неосигурените се различават до известна степен. Там, където системата за семейно подпомагане е единствена, правата са универсални и в много малко случаи се прилага подоходен тест. По правило, семейните помощи за деца се финансират със средства от държавния бюджет.
- За да се смекчи проблемът с границата при подоходен тест, в някои страни семействата се разделят на няколко доходни групи и семейните помощи са диференцирани. Великобритания, Германия и други държави прилагат инструментите на данъчното кредитиране за целите на семейното подпомагане, което може да се приложи и в България.
- Покритието във всички страни се свързва с лицата с гражданство или с право на пребиваване в съответната страна, като в някои случаи се изисква и минимален срок за неговото притежаване. Възрастта на детето-носител на

социални помощи в семейството в повечето случаи е 18 години, но има и по-ниски и по-високи възрасти – например за студенти редовно обучение, ако живеят в семейството. Прави се връзка с посещаването на училища, дори в отделни случаи има и специфична помощ „обратно в училище“. Навсякъде за децата с увреждане възрастта за подпомагане е по-висока, а в някои случаи и пожизнена.

- Броят и видовете семейни помощи за деца по отделни страни варират в широки граници, като еднократни грантове (не само при раждане, но и при специфични нужди) и периодични (по правило месечни) плащания. Например, предоставят се помощи за жилище, покриване на част от наема или поемане на разходи при преместване в друго жилище, ползване на услугите на детегледачки и възпитатели.
- Размерите на еднократните и периодичните помощи в почти всички страни са обвързани с поредността на детето в семейството. По правило, стимулите нарастват за второ и трето дете, а за следващите раждания сумата нараства с по-малки размери. Отсъства обаче регрес, т.е. намаляване на помощта при четвърто или всяко следващо раждане след трето дете.
- Навсякъде семействата, които отглеждат дете с увреждания, получават по-високи, вкл. специфични помощи. За тези престации по правило (както и в България) не се прилага подоходен тест.
- Навсякъде съществува автоматичен механизъм за ежегодно осъвременяване на размера на семейните помощи, обикновено с индекса на потребителските цени.
- Бенефициенти са не само децата, но и неосигурените родители, осиновители и попечители. Включването на бащата в системата за подпомагане се разширява. Почти навсякъде се налага терминът „родителство“. Размерът на помощта зависи не само от доходния, но и от семейния статус и от икономическата активност/неактивност на родителите. Специфична група са безработните родители или нископлатените работници.

Данните от Приложение 5 категорично показват, че по размер на годишните социални плащания за семейства с деца на 1 жител България е на едно от последните места в ЕС (наред с Португалия, Кипър, Румъния), като разликата със средноевропейското ниво е почти 2.5 пъти (2019 г.). Изводът е очевиден – **на фона на демографската криза, системата за подпомагане на семействата с деца предоставя в сравнителен план крайно недостатъчни помощи.**

Социални помощи

Във всички държави-членки на ЕС има въведени схеми, предоставящи минимални доходи, вкл. социални помощи. Разнообразието на използваните в отделните страни схеми за гарантиране на минимален доход е голямо и то се проявява в такива елементи на техния дизайн като: универсалност (отворени за цялото население) или категорийност (за определени групи хора); насоченост и механизми за осигуряване на техния целеви характер, вкл. механизми за

активиране на социалното включване на получателите; размери на помощите и съответно различна тяхна адекватност; начини за определяне на размера на престациите; подходи за индексация/актуализиране на тези размери; възможности за съчетаване и допълване с други социални плащания; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социалните помощи (в пари и в натура); допълващ (до определена граница) спрямо разполагаемите доходи характер на отпусканите помощи или предоставянето на фиксирана сума, и др.

Тези схеми имат и сходни черти. Една от основните техни цели е да допринасят за омекотяването на бедността и намаляването на социалното изключване. По правило, помощите се отпускат след проверка на доходния и имуществения статус на кандидатите (т.нар. *means test*), чрез което се търси постигането на по-добро насочване към най-нуждаещите се и бедни хора (лица, семейства или домакинства). За определяне на доходния праг или на размера на отпусканата помощ (в случая, когато тя се изчислява като допълваща собствените разполагаеми доходи на получателите), се използват модифицирани варианти на т.нар. еквивалентна скала на ОИСП за потребителски единици. От безработните кандидати и получатели на помощи в работоспособна възраст се изисква активно поведение на пазара на труда и пр.⁹⁸

В този европейски контекст, за изследваните тук две български схеми за предоставяне на минимални доходи под формата на целеви социални помощи са характерни черти като: универсалност; прилагане на механизми/изисквания, осигуряващи по-добра насоченост на плащанията, вкл. проверка на доходния и имуществен статус на кандидатите; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социалните помощи (в пари и в натура); допълване на доходите до определена граница (каквото при месечните социални помощи е диференцираният минимален доход, определян въз основа на ГМД), но и предоставяне на еднаква по размер помощ за отопление за всички бенефициенти; прилагане на изисквания за активност на трудовия пазар и/или за социално включване и др. (Цанов, Шопов, Белева, Христосков, Луканова, 2012, с.195-259; Shopov, 2013, р. 72; Цанов, Шопов, Белева, Христосков, 2017, с. 201-264; Шопов, 2016, с. 11-38). По тези параметри, българската практика в общи черти е сходна като подход и принципи с подобни програми в Румъния, Кипър и Хърватия.⁹⁹

⁹⁸ Вж. Missoc Comparative Tables, Topic XI. Guaranteed minimum resources – <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>; Peer Review on “Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market” – Synthesis report, European Commission. 2019. p. 13-14; Peña-Casas Ghailani, 2013. Частта за България тук е подготвена въз основа на изготвения национален доклад (Shopov, 2018).

⁹⁹ Вж. Peer Review on “Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market” – Synthesis report, EU 2019. p. 14-17; Missoc Comparative Tables – XI. Guaranteed minimum resources – <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>. В България ГМД е въведен през 1992 г. въз основа на натрупания дотогава опит в страната; в Румъния подобна програма за пръв път е въведена през 2004-2005 г., а в Хърватия и Кипър – през 2014 г. Сравнителният анализ на техния дизайн води до предположението, че е вероятно в тези страни българският опит да е бил отчитан в някаква степен.

Сравнителният анализ на данните за някои европейски страни относно размера на социалните плащания, в които влизат и разглежданите минимални доходи под формата на целеви социални помощи (вж. Приложение 6), позволява да се направят следните изводи:

- България се намира в група страни (Естония, Унгария, Латвия, Румъния), които значително изостават от средноевропейското равнище на тези социални плащания – през 2019 г. равнището на показателя за страната ни е около 5 пъти по-ниско от това за ЕС-27.
- Динамиката в развитието на показателя за България е сравнително висока – 1.6 пъти нарастване през 2019 г. спрямо 2009 г., но при 1.8 пъти средно за ЕС-27. Това обаче е постигнато при ниска начална база, поради което разликата, както със средноевропейското ниво, така и с някои сходни по мащаб страни като Белгия и Кипър, остава значителна.
- България не успява да установи трайно преодоляване на различията – съотношението с ЕС-27 през 2009-2012 г. постепенно се подобрява, но след това тенденцията е към влошаване. Подобно е положението в Естония, Румъния, Словакия, Унгария (с изключение на 2019 г.), но в същото време прави впечатление прогресът на Гърция.

Изводът е, че **позиционирането на страната по специфичния показател за нивото на извършени социални плащания е неблагоприятно, а развитието му през изследвания период не води до скъсяване на дистанцията със средното равнище за ЕС-27.** Това се отразява в недостатъчност и незадоволителна адекватност на социалната защита на най-уязвимите, застрашени от бедност и социално изключване групи от населението.

Въз основа на прегледа може да се заключи, че **равнището на минималните доходи в страната чувствително изостава от средното европейско равнище.** Това касае всички видове минимални доходи, независимо от различията в размера и посоката на развитие. Например, по отношение на равнището на социални плащания на 1 жител, България се намира в групата на изоставащите страни (Естония, Латвия, Унгария и Румъния), като равнището на този показател е 5 пъти по-ниско от средното за ЕС.

В динамичен аспект, ситуацията с минималните доходи в България не се променя съществено в сравнение с европейското равнище. Растежът на тези доходи в страната е близък до този в европейските страни, което не променя нашето позициониране.

3. Развитие на реалните минимални доходи от социални трансфери

Защитата на покупателната способност на доходите се реализира главно по два начина. Първият е под формата на антиинфлационна защита, която се изразява в индексирание на номиналната величина на дохода с отчетното или очакваното равнище на инфлация. Вторият начин се осъществява под формата на актуализация на номиналния доход с по-висок темп от този на инфлацията. И в двата случая е налице защита на доходите от инфлацията, като при първия тя приема явна форма, докато при втория формата е неявна.

Инфлацията в България през последните 30 години бележи периоди на високи и на сравнително ниски равнища. Най-високи равнища на инфлация се наблюдават през 90-те години на XX век, когато инфлацията не пада под двуцифрено число, а през 1996-1997 г. се достига до хиперинфлация. През този период се провежда активна антиинфлационна защита на доходите на населението, която се изразява в периодично индексирание на доходите в зависимост от равнището на инфлация (Шопов, 1997, с. 22-31).

През последните 12 години (2009-2020 г.) равнището на инфлация като цяло се запазва ниско. То се променя в тесни граници, като в периода 2014-2016 г. се наблюдава дефлация. Общо за периода ИПЦ бележи растеж от 19.2%, което прави средногодишен прираст от порядъка на 1.7%. Независимо от ниската инфлация, през този период не се провежда системна политика на индексация на доходите. Регистрираното през 2021 г. по-високо ниво на ИПЦ от 3.3% и значителното ускоряване на инфлационните процеси през 2022 г. изострят проблема със запазването на покупателната сила на доходите.

3.1. Минимално дневно обезщетение при безработица

Ниското равнище на минималното дневно обезщетение за безработица, съчетано с относително ниската инфлация през голяма част от изследвания период, води до малки загуби на доход, породени от инфлацията (Таблица 8). Подобна картина се очертава и при месечното минимално обезщетение.¹⁰⁰ Загубата на доход при минималното дневно обезщетение в периода 2010-2013 г. възлиза на 0.70 лв. и е почти идентична с тази в периода 2017-2020 г. (0.81 лв.). Подобна картина се очертава и при месечните минимални обезщетения. При тях сумарните загуби в периода до дефлацията са близо 15 лв., докато след нея възлизат на 17 лв. Тази равномерност в разпределението на загубите на доход, породени от инфлацията, е следствие на задържането на минималните дневни обезщетения за безработица на постоянно равнище за дълъг период.

Ползата за социалните трансфери от тригодишната дефлация е също малка. Минималното дневно обезщетение се повишава общо с 0.30 лв., а месечното обезщетение нараства съответно с 3.60 лв. Картината значително се променя през 2021 и 2022 г., когато дневната загуба на доход от инфлацията е съответно 0.40 лв. и 1.70 лв., а месечната загуба – 8.10 и 35.6 лв.

¹⁰⁰ Оценката е направена на базата на 21 средногодишни работни дни в месеца.

Таблица 8. Загуба/полза на дневното и месечното минимално обезщетение за безработица поради инфлацията (лв.)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Дневна загуба/полза	0.0	-0.1	-0.3	-0.2	-0.1	0.1	0.01	0.1	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.4	- 1.7
Месечна загуба/полза	0.0	-3.0	-6.1	-4.3	-1.3	2.2	0.2	1.2	-3.1	-5.2	-5.7	-3.1	-8.1	- 35.6

Източник: Собствени изчисления.

Стъпаловидното нарастване на минималното дневно обезщетение за безработица оказва негативен ефект върху неговата динамика в реално изражение (Таблица 9). Единствено в годините на съществено повишаване се наблюдава увеличаване на реалното МДОБ. Според направените оценки, то се изменя от 6 лв. през 2009 г. на 7.74 лв. в 2011 г. и скача на 7.92 лв. през 2018 г. През останалите години реалното значение на минималното дневно обезщетение намалява, с изключение на годините на дефлация. Общо за периода, реалното минимално обезщетение за безработица нараства с близо 30%, като по-значително увеличаване се реализира в годините на неговата промяна (2011 и 2018 г.) В периода между двете повишения се наблюдава тенденция на снижаване, която възлиза на 3.9 пр.п.

Таблица 9. Равнище и динамика на реалното МДОБ

Години	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реално МДОБ (лв. цени 2009)	6.00	5.86	6.74	6.55	6.49	6.59	6.59	6.65	6.51	7.92	7.68	7.55	9.75	13.48
Индекс, 2009= 100 (%)	100.0	97.6	112.4	109.2	108.2	109.8	109.9	110.8	108.5	131.9	128.0	125.9	162.5	224.7
Темп (%)		-2.4	15.1	-2.9	-0.9	1.4	0.1	0.8	-2.0	21.6	-3.0	-1.6	29.1	38.3

Източник: Собствени изчисления.

В динамиката на реалното минимално обезщетение за безработица преобладават отрицателните темпове, въпреки че броят на положителните темпове е също висок поради тригодишната дефлация. Елиминирайки периода на дефлация като случайна величина, може със сигурност се открояват две твърдения. Първо, задържането на минималното обезщетение на едно равнище за дълъг период води до перманентно намаляване на покупателната способност. Второ, при всяко повишаване на номиналното равнище с процент, по-висок от инфлацията, се постига положителен прираст на реалните величини. Например, през 2011 г. номиналният растеж на МДОБ е 20% (от 6 на 7.20 лв.), което в реално изражение означава прираст от 15.1%. Второто увеличение на МДОБ през 2018 г. е 25% и генерира значително по-висок растеж на реалното МДОБ (21.6%). Увеличението през 2021 г. води до годишен прираст от 29.1%, а това от 2022 г. до годишен растеж от 38.3%.

Основният извод, който се налага, е, че **стъпаловидното определяне на минималното дневно обезщетение за безработица не защитава достатъчно ефективно този вид минимален доход от инфлацията**. Изключение от това правило са последните две години.

3.2. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Поради дългосрочния характер на пенсиите, особено важен е въпросът за тяхното **осъвременяване** спрямо поскъпването на живота и запазване поне на тяхната покупателна способност. Съществуват два основни метода за осъвременяване на пенсиите – **чрез компенсационни суми**, добавяни към основния размер на вече отпуснатата пенсия през определен период, и **чрез индексация**. Индексацията е периодично осъвременяване на пенсиите (обикновено веднъж годишно) с определен процент. Размерът на този процент обикновено се движи между индекса на потребителските цени (инфлацията) и нарастването на работната заплата. Най-често се прилага т.нар. „швейцарско правило“, при което индексът на осъвременяване на пенсиите се изчислява като сума от 1/2 от индекса на потребителските цени и 1/2 от индекса на нарастване на работната заплата през предходната година (Христосков, 2018). Практиката обаче показва, че много често това правило се заобикаля и се прилага т.нар. „ad hoc“ индексирание на пенсиите, при това диференцирано (по-малките пенсии се индексират с по-висок процент, а по-големите пенсии – с по-малък процент, или пък въобще не се индексират). Такава политика през последните години в България се води най-вече по отношение на минималните пенсии, като се отдава приоритет на нарастването на минималната пенсия за ОСВ (Таблица 10).

Таблица 10. Реален размер на пенсията за ОСВ и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална мин. пенсия за ОСВ (лв.)	136.0	132.8	130.7	137.2	147.4	154.4	156.1	160.6	172.1	198.2	207.0	245.9	290.4	293.6
Разлика между реална и номинална (лв.)	0.00	-3.2	-5.5	-4.0	-1.3	2.1	0.1	1.2	-3.5	-5.5	-6.4	-4.1	-9.6	-30.5
<i>Равнище и динамика на реалната минимална пенсия за ОСВ</i>														
Реална мин. пенсия за ОСВ (лв. цени 2009)	136.1	132.8	127.4	128.5	134.1	139.2	142.8	147.1	158.9	179.2	182.1	209.8	243.7	280.5
Индекс 2009 = 100	100.0	97.6	93.6	94.4	98.5	102.3	104.9	108.1	116.7	131.7	133.8	154.1	179.1	206.1
Темп (%)		-2.4	-4.0	0.8	4.3	3.8	2.5	3.0	7.9	12.8	1.6	15.2	16.2	15.1

Източник: собствени изчисления.

Данните от Таблица 10 показват загуба на доход през периода 2010-2013 г., главно поради отсъствието на индексация на пенсиите. Последвалата частична компенсация на натрупаната инфлация през 2013 г., както и дефлацията в средата на периода, са довели до известно повишаване на покупателната способност на минималната пенсия. В края на периода обаче отново започва натрупване на загуба на доход, вкл. през 2021-2022 г. – голяма част от по-високите стойности на минималната пенсия за ОСВ се „изяжда“ от по-висока инфлация. Общата загуба на доход за целия период е 70.20 лв., като само за 2022 г. тази загуба е 30.50 лв. Посочените тенденции в реалните размери на минималната пенсия за ОСВ се виждат и от индексите на нарастване (при база 2009 г.) и средните годишни темпове на растеж. Най-висок годишен темп при реалната минимална пенсия за ОСВ е постигнат през 2021 г. (16.2%).

3.3. Социални пенсии

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респ. върху реалния размер на социалните (нетрудови) пенсии показва, че динамиката на реалните размери на нетрудовите пенсии е приблизително същата, както при трудовите, с изключение на последните години от изследвания период (Таблица 11 и Таблица 12). Тогава нарастването на социалната пенсия за старост изостава от увеличението на минималната пенсия за ОСВ, чийто размер се определя почти изцяло на основата на политически субективизъм. Това изоставане се пренася и върху социалната пенсия за инвалидност, с изключение на 2022 г., когато с промени в Кодекса за социално осигуряване (КСО) се увеличава размерът на тази пенсия спрямо социалната пенсия за старост. Общата загуба на доход при социалната пенсия за старост е 41.03 лв. (16.50 лв. през 2022 г.), а при социалната пенсия за инвалидност общата загуба на доход е 51.46 лв. (23.60 лв. през 2022 г.).

Таблица 11. Реален размер на социалната пенсия за старост и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална социална пенсия за старост (лв. цени тек. год.)	100.86	98.46	96.78	97.97	106.77	113.10	114.20	117.59	117.14	119.91	128.74	139.30	143.96	158.70
Разлика между реална и номинална (лв.)	0.00	-2.40	-4.08	-2.89	-0.95	1.60	0.12	0.94	-2.42	-3.37	-4.00	-2.33	-4.75	-16.50
<i>Равнище и динамика на реалната социална пенсия за старост</i>														
Реална социална пенсия за старост (лв. цени 2009)	100.86	98.46	94.47	91.76	97.14	101.99	104.46	107.68	108.13	108.44	113.25	118.85	120.80	128.91
Индекс 2009 = 100	100.00	97.62	93.67	90.98	96.31	101.12	103.57	106.76	107.21	107.52	112.28	117.83	119.8	127.8
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	5.86	5.00	2.42	3.08	0.42	0.29	4.43	4.94	1.6	6.7

Източник: собствени изчисления.

Таблица 12. Реален размер на социалната пенсия за инвалидност и полза/загуба от нарастването спрямо инфлацията

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална средна социална пенсия за инвалидност (лв. цени тек. год.)	114.9	112.2	110.3	111.7	124.3	130.7	131.4	135.8	135.1	139.2	146.9	159.1	156.6	227.3
Разлика между реална и номинална (лв.)	0.0	-2.7	-4.7	-3.3	-1.1	1.9	0.1	1.1	-2.8	-3.9	-4.6	-2.7	-5.1	-23.6
<i>Равнище и динамика на реалната социална пенсия за инвалидност</i>														
Реална средна социална пенсия за инвалидност (лв. цени 2009)	114.9	112.2	107.7	104.6	113.1	117.8	120.2	124.3	124.8	125.9	129.2	135.7	131.4	184.6
Индекс 2009 = 100	100.0	97.6	93.7	91.0	98.4	102.5	104.6	108.2	108.6	109.6	112.5	118.1	114.4	160.6
Темп (%)		-2.4	-4.0	-2.9	8.1	4.2	2.0	3.4	0.3	0.9	2.6	5.0	-3.2	40.5

Източник: Собствени изчисления.

С най-висок годишен темп на растеж е социалната пенсия за инвалидност през 2022 г. (40.5%), в резултат от законовите промени в начина на изчисляването ѝ.

3.4. Месечни помощи за отглеждане на дете

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респ. върху реалния размер на месечните семейни помощи за деца, показва, че динамиката на реалните семейни помощи за едно, две и три деца до 2021 г. е изцяло отрицателна, с изключение на годините, в които има дефлация (Таблица 13). В рамките на същия период е налице двукратно номинално нарастване на месечните помощи за деца с минимални суми: общо с 5 лв. за едно дете, с 20 лв. за две деца и с 15 лв. за три деца. Относително по-съществено е нарастването на тези помощи от 01.04.2022 г. Общата загуба на доход за периода 2009-2022 г. е както следва: за семейства с едно дете – 12.01 лв.; за семейства с две деца – 26.28 лв.; за семейства с три деца – 39.29 лв.

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респ. върху реалния размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година, показва, че при този вид социални плащания за неосигурени майки и осигурени майки с по-малко от 12 месеца осигурителен стаж динамиката е отрицателна през целия период до 2019 г., с изключение на годините с дефлация (Таблица 14). От 01.01.2019 г. тези помощи са увеличени на 200 лв. и при база 2009 г. реалната им стойност към 2022 г. нараства със 147.2%. Кумулативно реалната обща загуба на семейните помощи за отглеждане на дете до 1 година за целия период 2009-2022 г. е 47.09 лв., от които 18.80 лв. само за 2022 г.

Таблица 13. Реален размер на месечните семейни помощи за деца

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
за 1 дете	35.0	34.1	33.5	34.0	34.6	35.5	35.0	37.3	36.2	38.9	38.8	39.3	38.7	43.0
Разлика реална – номинална (лв.)	0.00	-0.83	-1.2	-1.0	-0.31	0.5	0.04	0.30	-0.75	-1.1	-1.2	-0.66	-1.3	-4.5
<i>Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 1 дете</i>														
Реални семейни помощи за деца (лв. цени 2009)	35.0	34.17	32.7	31.8	31.5	32.0	32.0	34.1	33.6	35.1	34.1	33.5	32.5	35.0
Индекс 2009 = 100	100.00	97.6	93.7	90.	90.1	91.4	91.5	97.5	95.6	100.5	97.5	95.9	92.8	99.9
Темп (%)		-2.3	-4.0	-2.8	-0.8	1.4	0.0	6.5	-2.0	5.1	-3.1	-1.6	-3.2	7.6
за 2 деца	70.00	68.33	67.17	67.99	69.38	86.22	85.09	85.68	83.28	87.54	87.29	88.52	87.1	95.1
Разлика реална – номинална (лв.)	0.00	-1.67	-2.83	-2.01	-0.62	1.22	0.09	0.68	-1.72	-2.46	-2.71	-1.48	-2.88	-9.89
<i>Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 2 деца</i>														
Реални семейни помощи за деца (лв. цени 2009)	70.00	68.33	65.57	63.68	63.12	64.03	77.83	78.46	76.88	74.77	76.79	75.52	73.1	66.2
Индекс 2009 = 100	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	111.19	112.09	109.82	106.82	109.69	107.89	104.4	94.6
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	21.56	0.81	-2.02	-2.74	2.69	-1.64	-3.2	-9.4
за 3 деца	105.00	102.50	100.75	101.99	104.07	121.73	120.13	131.05	127.37	131.30	130.94	132.78	130.7	142.7
Разлика реална – номинална (лв.)	0.00	-2.50	-4.25	-3.01	-0.93	1.73	0.13	1.05	-2.63	-3.70	-4.06	-2.22	-4.3	-14.8
<i>Равнище и динамика на реалните семейни помощи за 3 деца</i>														
Реални семейни помощи за деца (лв. цени 2009)	105.00	102.50	98.35	95.53	94.68	109.77	109.88	120.00	117.57	118.75	115.18	113.28	109.7	115.9
Индекс 2009 = 100	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	104.54	104.65	114.28	111.98	113.10	109.69	107.89	104.4	110.4
Темп (%)	100.00	-2.38	-6.33	-9.02	-9.82	4.54	4.65	14.28	11.98	13.10	9.69	7.89	4.4	10.4

Източник: Собствени изчисления.

Таблица 14. Реален размер на месечните семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реална месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (лв. цени тек. год.)	100.00	97.62	95.95	97.13	99.12	101.44	100.10	100.81	97.98	97.26	194	197	193.6	181.2
Разлика между реална и номинална (лв.)	0.00	-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	0.10	0.81	-2.02	-2.74	-6.0	-3.3	-6.4	-18.8
<i>Равнище и динамика на реалните месечни семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година</i>														
Реална месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година (лв. цени тек. год.)	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	91.57	92.31	90.44	87.97	171	168	162.5	147.2
Индекс 2009 = 100	100.00	97.62	93.67	90.98	90.18	91.47	91.57	92.31	90.44	87.97	170.6	167.8	162.5	147.2
Темп (%)		-2.38	-4.05	-2.87	-0.88	1.44	0.10	0.81	-2.02	-2.74	94.0	-1.6	-3.2	-9.4

Източник: Собствени изчисления.

Обобщено, сравнението на минималните пенсии и семейните помощи за деца с инфлационните процеси води до следните изводи:

- Всички получатели на този вид минимални доходи живеят на ръба на оцеляването, ако нямат други доходи или подкрепа в рамките на домакинството, в което живеят.
- Най-слабо е компенсирана инфлацията на получателите на социални пенсии и месечни помощи за деца и те почти сигурно принадлежат към контингента на бедните, тъй като техните доходи са силно ерозирани от инфлацията, независимо от по-същественото увеличение на техните размери за 2022 г.
- Квантовото (а не системно, ежегодно) увеличение на този вид минимални социални плащания на практика компенсира само частично настоящото поскъпване на живота, но не и миналото (изтърпяното) поскъпване. Живеейки определен брой години с ерозирани от инфлацията минимални пенсии и месечни помощи за деца, възрастните хора с минимални пенсии и семейства с деца са принудени или да свият до минимум потреблението си, или да прибягват до заеми. Поради трудния достъп до потребителски заеми от търговските банки, тези хора изпадат в зависимост от доставчиците на т.нар. бързи кредити, от заложените къщи, или от неофициални лихвари.

3.5. Социални помощи

Анализът на влиянието на инфлацията върху покупателната сила, респ. върху реалния размер на **гарантирания минимален доход** (вж. Таблица 15 **Таблица**), показва следното:

- През девет години от наблюдавания период има загуба на доход. До 2017 г. вкл. тя е следствие както от инфлацията, така и от замразяването на размера на ГМД на 65 лв. През следващите години увеличеният на 75 лв. размер на ГМД естествено не е достатъчен, за да компенсира нарастването на текущия верижен индекс на потребителските цени, който през 2018 г. е 2.8%, през 2019

– 3.1%, а през 2021 г. – 3.3%. Така, ерозирането на ГМД и през тези години продължава.

- През 2014-2016 г. дефлацията (между -1.4 и -0.1%) води до незначителни абсолютни ползи – под 1 лв./годишно, или едва 1.50 лв. общо.
- Общият баланс за периода 2009-2020 г. е „загуба“ в размер на 14.34 лв. При прогнозирана за 2022 г. инфлация от 10.4% и загуба от -7.07 лв., тази загуба нараства на 21.41 лв.
- Загубата на доход от инфлацията не означава автоматично спад в реалната величина на дохода, която зависи и от промените в неговия номинален размер. В случая, (а) поради непроменената величина на ГМД през 2009-2017 г. ИПЦ е единственият фактор за промени в реалния размер на този доход, който само през периода на дефлация бележи положителен темп; (б) еднократното увеличение на ГМД през 2018 г. води до нарастване от над 12% спрямо предходната година, но спрямо базовата 2009 г. то е незначително, поради което възстановяването на покупателната сила е скромно (1.5%); (в) това възстановяване е и неустойчиво, тъй като през следващите години поредното задържане на ГМД, в комбинация с инфлацията, възобновява тенденцията от 2009-2013 г. към спад на неговия реален размер.

Таблица 15. Реални месечни социални помощи (ГМД)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Загуба/полза на месечните социални помощи в резултат от инфлацията през текущата година (лв.)</i>														
ГМД	0.0	-1.5	-2.6	-1.9	-0.6	0.9	0.1	0.5	-1.3	-2.1	-2.3	-1.2	-2.4	-7.1
Равнище и динамика на реалните месечни социални помощи														
Реален ГМД (лв. цени 2009)	65.0	63.5	60.9	59.1	58.6	59.5	59.5	60.0	58.8	66.0	64.0	62.9	60.9	55.2
Индекс на ГМД, 2009 = 100 (%)	100.0	97.6	93.7	91.0	90.2	91.5	91.6	92.3	90.4	101.5	98.4	96.8	93.7	84.9
Темп на реален ГМД (%)		-2.4	-4.0	-2.9	-0.9	1.4	0.1	0.8	-2.0	12.2	-3.0	-1.6	-3.2	-9.4

Източник: Собствени изчисления.

На тази основа може да се направят следните изводи:

- Замразяването на ГМД, в комбинация с развитието на ИПЦ, води до снижаване на покупателната му способност и на тази на месечните социални помощи, а еднократната актуализация на величината на ГМД през 2018 г. е недостатъчна и неустойчива, за да доведе до стабилно нарастване на реалния му размер.
- Механизмът за определяне от Министерския съвет (МС) на ГМД и неговият номинален размер не осигуряват през периода добра и надеждна антиинфлационна защита.¹⁰¹

¹⁰¹ Въвеждането от началото на 2022 г. с Постановление на МС 64/2021 г. на по-високи проценти за изчисляване на ДМД за различните социални групи бенефициенти е разгледано и оценено по-нататък в текста.

По отношение на **целевите помощи за отопление**, анализът на влиянието на инфлацията върху тяхната покупателната сила, респ. върху реалния им размер, показва следното (Таблица 16):

- Както и при ГМД, през девет години, т.е. през по-голяма част от наблюдавания период, има загуба на доход, независимо от ежегодния растеж на номиналния размер на тези помощи. Очевидно, това увеличение не е било достатъчно, за да компенсира растежа на текущия ИПЦ, вкл. през години на по-висок норматив за потребление на електроенергия, въз основа на който се определя размерът на тези помощи (като 2019-2021 г.).
- Дефлацията през 2014-2016 г. води до незначителни абсолютни ползи (0.08-1.04 лв./годишно, или едва 1.70 лв. общо), независимо от увеличения през 2014 г. норматив за потребление на електроенергия от 350 кВтч на 385 кВтч.
- Общият баланс за наблюдавания период е загуба в размер на 16 лв. Абсолютната „ерозия“ в случая е по-висока от тази на ГМД (14.40 лв.), което се дължи на по-високия номинален размер на помощта за отопление през всички години.
- Растежът на номиналните помощи за отопление през периода изпреварва този на ИПЦ (при база 2009 г.), поради което индексът на реалната помощ за отопление през целия период е над 100. Това е видно особено ясно през последните три години, когато нормативът за потребление на електроенергия е увеличен от 385 кВтч на 500 кВтч. За периода като цяло, това означава сравнително по-адекватна антиинфлационна защита в сравнение с ГМД.
- На годишна база, темпът на промяна на реалната помощ за отопление също е преобладаващо положителен (през 8 години при само 3 години при ГМД), което отново е показателно за по-адекватна текуща антиинфлационна защита през наблюдавания период.

Таблица 16. Реални помощи за отопление

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загуба/полза на помощите за отопление в резултат от инфлацията през текущата година (лв.)													
Помощ за отопление	0.0	-1.45	-2.51	-1.89	-0.58	1.04	0.08	0.58	-1.47	-2.05	-2.80	-1.63	-3.35
Равнище и динамика на реалните помощи за отопление													
Реална помощ за отопление (лв. цени 2009)	55.23	59.25	58.07	59.79	59.26	66.04	66.11	66.92	66.02	65.82	79.50	83.21	85.06
Индекс на реалната помощ за отопление 2009 = 100 (%)	100.0	107.3	105.1	108.3	107.3	119.6	119.7	121.2	119.5	119.2	143.9	150.7	154.0
Темп на реалната помощ за отопление (%)		7.3	-2.0	3.0	-0.9	11.4	0.1	1.2	-1.3	-0.3	20.8	4.7	2.2

Източник: Собствени изчисления.

Следователно:

- Тенденциите в развитието на реалните помощи за отопление не са еднозначни, но като цяло преобладава положителният аспект в сравнение с промените при реалния ГМД. Отрицателните промени са свързани най-вече с преобладаващата загуба на доход поради инфлацията, а положителните – с

растеж на номиналните помощи за отопление, който изпреварва ИПЦ (при база 2009 г.), както и положителния годишен темп на промяна на реалните помощи за отопление.

- Начинът за определяне на помощите за отопление, включващ автоматичен механизъм, който е базиран на норматив за потребление на електроенергия и на нейните цени, и произтичащите от това увеличения на номиналните размери на помощта, осигуряват относително по-добра и по-надеждна антиинфлационна защита в сравнение с тази по отношение на ГМД.

Промените в реалните размери на разглежданите социални помощи като цяло обосновават отрицателни тенденции, изразяващи се в: преобладаване на загубите над ползите под влияние на текущата инфлация; незадоволителни (най-често негативни) темпове на изменение на реалните величини в сравнение с базисната 2009 г. Положителни изменения в по-голяма степен се проявяват при помощите за отопление по отношение най-вече на техния номинален растеж, който изпреварва ИПЦ (при база 2009 г.) и на годишния темп на промяна на реалните помощи.

За поддържане на покупателната сила на тези помощи се прилагат периодични актуализации на размера им. Механизми, които да отчитат промените в ИПЦ, не се използват.

Подходите и начините за актуализация на размерите на разглежданите два вида социални помощи се различават:

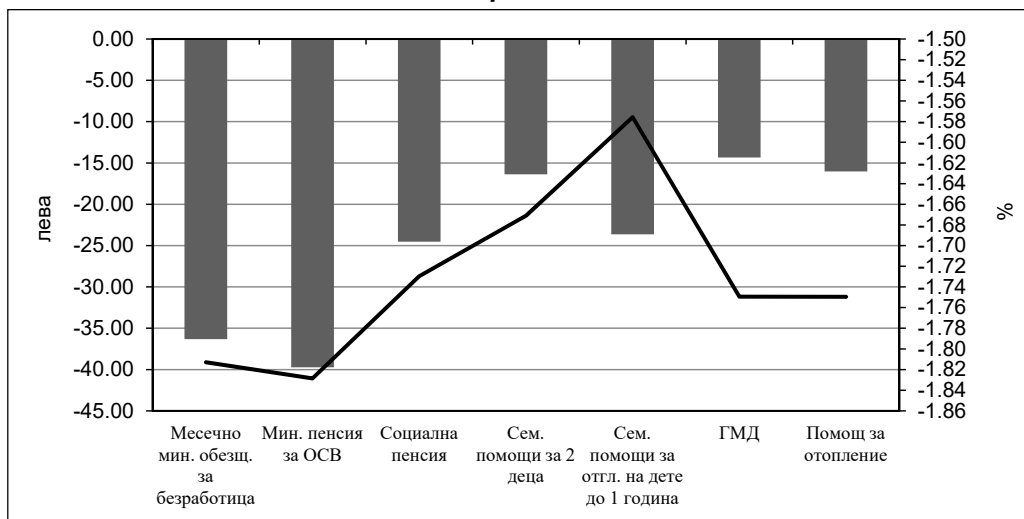
- При ГМД, респ. на месечните помощи, изцяло липсват каквито и да е подходи и конкретни начини за запазване на покупателната способност. Левовата стойност на ГМД се определя по усмотрение на правителството спорадично, неритмично през големи периоди от време и „ръчно“, без ясни принципи и начини.
- При целевата помощ за отопление съществува „вграден автоматичен“ механизъм за актуализиране на нейния размер, което е положително. Този механизъм включва норматива за електропотребление от бенефициентите и цените на електроенергия. Нормативът за електропотребление, подобно на ГМД, обаче, също се определя по усмотрение на правителството, но отново без ясни критерии, а цените на електроенергията са (все още) обект на контрол и регулация от страна на Комисията за енергийно и водно регулиране. Тяхното пълно либерализиране предстои, което изостря необходимостта от оптимизиране на политиките за социална защита на уязвимите потребители на енергия, вкл. мерките за тяхното социално подпомагане.

Следователно, в тази област са необходими промени в посока към възприемане на принципа за прозрачност и разработване на съответни ясни и по възможност в максимална степен автоматични механизми за определяне на размера на социалните помощи, вкл. за антиинфлационната им защита.

3.6. Общи оценки и изводи

Първо, в резултат от относително ниската инфлация през разглеждания период, загубата на покупателна способност на всички минимални доходи е сравнително ниска. Левовата равностойност на загубата за отделните минимални доходи е различна, но отнесена към номиналния размер на съответния доход е твърде ниска. През отделните години тя варира в диапазона между -1.6 и -4%. Дефлацията, от своя страна, води до слабо подобряване на минималните доходи. Като процент от номиналните доходи подобрението варира между 0.1 и 1.4%. Общо за целия период (2009-2021 г.) левовата равностойност на загубата от инфлацията (с приспадане на положителните ефекти от дефлацията) за отделните минимални доходи е различна, но като процент от получения съответен сумарен доход е ниска (Фигура 59).

Фигура 59. Снижаване на покупателната способност на минималните доходи за периода 2009-2021 г.



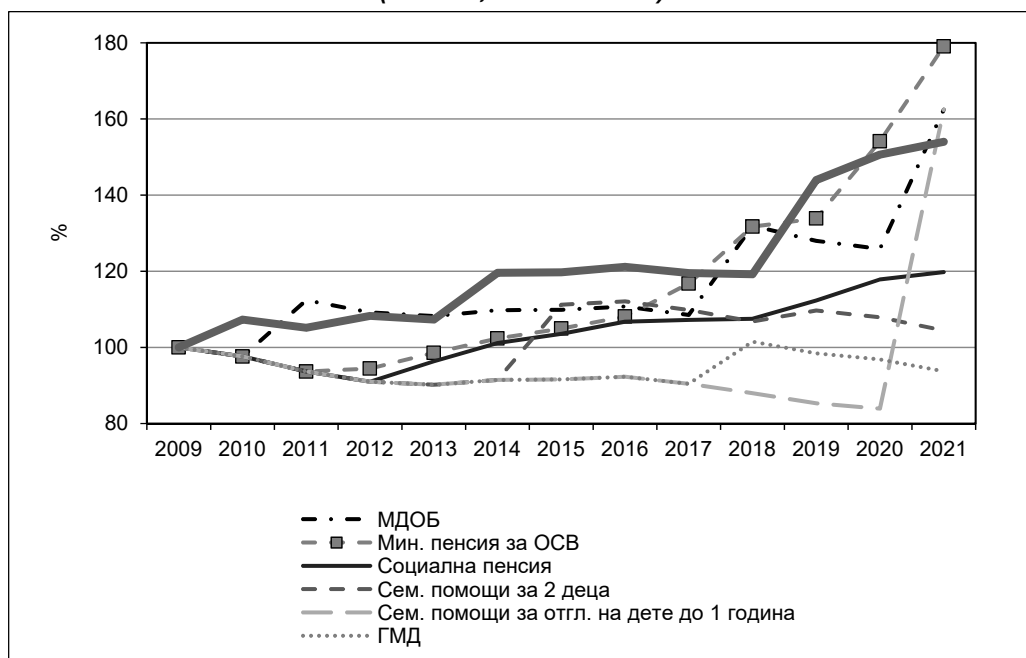
Бележка: лявата скала показва като обща сума, а дясната – като процент от сумарния минимален доход.

Източник: Собствени оценки.

При минималното обезщетение за безработица и минималната пенсия за ОСВ загубите от инфлацията са от порядъка на 36-39 лв., което съставлява около 1.8% от сумарните величини на тези доходи през периода. Снижаването на покупателната способност на останалите минимални доходи е сравнително пониско и варира под 25 лв. Съответно, процентът на загубите е също нисък – между 1.83% (при минималната пенсия за ОСВ) и 1.67% (при семейните помощи за 2 деца). Трябва да се отбележи обаче, че след 2021 г. (когато ИПЦ нарасна от 1.7% на 3% и се очаква през 2022 г. да бъде около 14%) покупателната способност на минималните доходи ще понесе по-значителни загуби от описаните през анализирания период.

Второ, почти всички минимални доходи бележат нарастване в реално изражение през разглеждания период (Фигура 60). Специфична особеност е, че повишаването на реалните доходи се осъществява през по-късните години от периода. Единствено помощите за отопление бележат прираст в реално изражение още от началото на периода, който се ускорява през последните три години. Причината е във вградения механизъм за определяне на помощта за отопление, който е базиран на норматив за потребление на електроенергия и на нейната цена. С най-високо повишаване се отличава реалната минимална пенсия за ОСВ (почти 1.8 пъти).

Фигура 60. Динамика на реалните величини на минималните доходи (индекс, 2009 г. = 100)



Източник: Собствени оценки.

Минималните пенсии (минималната пенсия за ОСВ и социалната пенсия за старост) бележат реален растеж едва след 2014 г. До 2014 г. те губят покупателна способност в различна степен. В сравнение с 2009 г., през 2021 г. реалните минимални пенсии нарастват съответно с 49.2% за минималната пенсия за ОСВ и с 19.8% за социалната пенсия за старост. Със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) реалните размери на тези два вида социални пенсии нарастват спрямо 2009 г. съответно с 69.6% (минималната пенсия за ОСВ) и с 33.6% (социалната пенсия за старост). Реалният размер на социалната пенсия за инвалидност нараства само с 14.4% спрямо 2009 г. С промените в КСО от 2022 г. тази пенсия реално ще нарасне със 67.9% за същия период.

Минималното обезщетение за безработица в реално изражение също бележи положителен растеж, но само в годините на неговото повишаване. През останалите години то не се променя, но остава над равнището от 2009 г.

Реалният растеж на месечните помощи за деца до 2 години има символичен характер и остава почти на същото равнище спрямо 2009 г., независимо от номиналното нарастване на този вид помощи през 2014 г. и 2022 г. Месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година бележи постоянен регрес в реално изражение до 2019 г., след което номинално нараства двойно, но отново губи реалната си стойност в резултат от инфлацията след тази година.

Подобна е ситуацията с ГМД в реално изражение. Неговата актуализация през 2018 г. не компенсира ускоряването на инфлацията. Общо през всички години, с изключение на 2018 г., ГМД губи покупателна способност. При помощите за отопление, след 2019 г. има по-значимо нарастване, което е вследствие на увеличения норматив за потребление на електроенергия от 385 на 500 кВтч, но и на по-високите цени на тази енергия, които определят размера на тези социални помощи.

Трето, антиинфлационната защита на минималните доходи от социални трансфери е твърде ограничена. В механизмите за определяне на тези доходи няма предварително заложен механизъм за защита от инфлация. Единствено при индексирания на минималната пенсия за ОСВ, чрез използването на „швейцарското правило“, има възможност за отчитане на инфлацията. Това правило обаче често се заобикаля чрез „ad hoc“ диференцирано индексирание, при което по-малките пенсии се индексират с по-висок процент, а по-големите пенсии – с по-малък процент, или пък не се индексират. Социалната пенсия за старост се актуализира „ръчно“ с решение на правителството, а размерът на социалната пенсия за инвалидност е функция от социалната пенсия за старост и се диференцира според степента на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане.

Степента на антиинфлационна защита на минималните пенсии е различна – по-силно защитени са получаващите минимална пенсия за ОСВ в сравнение с получаващите социална пенсия. При останалите минимални социални трансфери (с изключение на помощите за отопление), по правило също се прилагат периодични повишения на номиналните размери, но без използване на ясни и прозрачни механизми/правила за това.

Адекватността на антиинфлационната защита на ГМД, месечните помощи за отглеждане на деца и минималните обезщетения за безработица е ниска. Това с особена сила се отнася до помощите за отглеждане на дете до 1 година и ГМД. През целия период те губят покупателна способност. Сравнително приемлива е защитата на помощите за отопление, при която има „вграден“ механизъм за актуализиране на размера им.

В заключение, трябва да се отбележи, че широко прилаганата практика на замразяване на минималните доходи за дълъг период автоматично води до загуба на покупателна сила, която трудно се компенсира чрез последвало повишаване на дохода.

4. Политики на минималните доходи от социални трансфери в условия на криза

При анализа и оценката на посочените политики се акцентира върху тяхното провеждане през периодите на финансово-икономическата криза (2008-2009 г.) и кризата, породена от COVID-19 (2019-2021 г.). Засягат се и актуални въпроси, свързани с достъпа до минималните доходи от социални трансфери за украински граждани, потърсили убежище в България.

4.1. Минимално дневно обезщетение при безработица

Политиката по определяне на минималното дневно обезщетение за безработица през периода 2009-2020 г. е насочена към задържане на неговия растеж, независимо от състоянието на икономиката. През целия период са реализирани три увеличения на минималното обезщетение (две от тях през 2011 г. като следствие на икономическите кризи и едно при пандемията от 2020-2022 г.). Очевидно, икономическите кризи са важен фактор за повишаване на обезщетението за безработица.

Първото повишаване на минималното обезщетение за безработица се реализира с известно закъснение спрямо кризата от 2009 г. Вероятно това се дължи на промяната в социалната политика, която се изразява в премахване на ограниченията върху публичните финанси. В резултат от кризата, породена от разпространението на COVID-19, в пакета от социално-икономически мерки са включени две мерки за подпомагане на безработните на минимални обезщетения. Минималният размер на дневното обезщетение се повишава с около 33% за последните три месеца на 2020 г. Този размер на обезщетението се запазва и за 2021 г., а от 01.04.2022 г. се реализира ново увеличение. Втората мярка касае удължаване на минималния срок на получаване на обезщетението от 4 на 7 месеца. Тази промяна важи за обезщетенията, отпуснати от 01.10.2020 г., както и за отпуснатите по-рано, чийто срок не е изтекъл.

Промяната на политиката по отношение на минималното обезщетение за безработица в кризисни ситуации не дава отговор на въпроса за смисъла (същността) на минималните обезщетения за безработица и какви цели се преследват. Според КСО, минимални обезщетения получават безработните лица, които напускат работа по собствено желание или взаимно съгласие, или поради виновното им поведение, както и безработни, придобили право на обезщетение преди изтичане на три години от предходното получаване на обезщетение. Вероятно това е наказателна мярка на лицата, решили самостоятелно или по взаимно съгласие да напуснат работа, както и за останалите две групи безработни. Тази особеност е основното обяснение за провежданата рестриктивна политика по отношение на минималното обезщетение за безработица.

4.2. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и социални пенсии

Независимо от явните признаци на навлизане в криза, през 2008 и 2009 г. не са предприети адекватни превантивни мерки. Напротив, през 2009 г. номиналното нарастване на пенсиите, в т.ч. минималната пенсия за ОСВ, е 19% (9% стандартна годишна индексация и 10% допълнително чрез преизчисляване на всички пенсии поради законово увеличаване на тежестта на 1 година осигурителен стаж от 1 на 1.1% в пенсионната формула). Формално 19% увеличение на пенсиите съответства на индекса, с който те трябва да се осъвременят по швейцарското правило (при индекс на потребителските цени 12.35% и прираст на средния осигурителен доход от 25.66% през предходната 2008 г.). В условията на разразилата 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.

След високия реален растеж на пенсиите през 2008-2009 г., през 2010 г. са предприети рестриктивни мерки в рамките на политиката на бюджетна консолидация, които с известни условности могат да бъдат отнесени към категорията „остеритет“. Тези политики се изразиха в замразяване на пенсиите (вкл. на минималната пенсия за ОСВ) за три последователни години (2009-2011 г.). Социалните пенсии за старост и инвалидност дори са замразени и през 2012 г. Компенсирането на натрупаната през този период инфлация с индексация на пенсиите с 9.3% през 2013 г. е частично и не отговори на обществените очаквания. От 2014 г. вече се възстанови т.нар. швейцарско правило за индексация на пенсиите (в т.ч. минималните пенсии) и тяхното нарастване отново се обвързва с увеличаването на осигурителния доход и ХИПЦ от предходната година. В същото време, 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 – тежестта на всяка година отложено пенсиониране участва с коефициент 4 в пенсионната формула. В пакета от мерки се предвиждаше и постепенно изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените. Това ограничи достъпа до пенсионен доход за много хора, голяма част от които трудно намираха работа и на практика останаха без доходи.

Обобщено, може да се каже, че получаващите минимална пенсия за ОСВ или някой от видовете социална пенсия не получиха никаква специална подкрепа в най-трудните години непосредствено след финансово-икономическата криза от 2008 г. Повечето възрастни хора, разчитащи само на минимална пенсия, изпаднаха в реален риск от бедност и се превърнаха в контингент на системата за социално подпомагане. В същото време, ниският и замразен размер на brutния месечен доход (БМД) ограничаваше достъпа на почти всички възрастни хора с минимална пенсия за ОСВ до месечни социални помощи.

По време на пандемията от COVID-19, наред с изпреварващото нарастване на минималните пенсии, защитните мерки за възрастните хора се изразяват в следните добавки:

- От август 2020 г. до края на септември 2021 г. на всеки пенсионер се изплаща компенсация от 50 лв., заради увеличените разходи в домакинствата поради пандемията.
- За октомври, ноември и декември 2021 г. добавката се увеличава от 50 на 120 лв.
- От януари до юли 2022 г. се изплаща допълнителна сума на всеки пенсионер в размер от 60 лв.
- Съгласно разпоредба в Закона за държавния бюджет за 2021 г., на пенсионери, чиято пенсия или сбор от пенсии заедно с добавките и компенсациите към тях е от 300.01 лв. до 369 лв. включително, се отпуска еднократно годишна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв.
- С постановление на Министерския съвет, към пенсиите за април 2022 г. на всеки пенсионер се изплаща еднократна Великденска добавка от 70 лв.

В заключение, може да се каже, че антиковид мерките за получаващите минимални пенсии за ОСВ и социални пенсии като цяло са сравнително добри, защото подпомагат възрастните хора в условията на пандемията. Могат да се отправят и две критични бележки: 1) еднократните месечни добавки от 50 и 120 лв. за всички пенсионери са трудни за възприемане от обществеността, защото не всички имат основания за получаване на тези надбавки; 2) по-малкият растеж на социалните пенсии за старост и за инвалидност до началото на 2022 г. не защитава достатъчно добре най-уязвимите хора, особено в условията на продължителна пандемия.

4.3. Семейни помощи за деца

Семейни помощи за деца, основани на подоходен тест

При анализа на сегашната политика в тази област се открояват следните недостатъци и проблеми:

- Обект на подпомагане са главно семействата без доходи или с ниски официално обявени доходи. Преобладаващата част от тези семейства по правило са с ниска култура на семейно планиране, поради религиозни и други убеждения, и раждат три и повече деца. Нещо повече, раждането на деца се е превърнало в основен източник за генериране на доходи.
- Въведеният подоходен критерий за достъп до семейните помощи в масовия случай лишава от помощи почти половината от семействата, чиито доходи са малко под средните за страната и нагоре. В основната си част, това са семействата, които трябва да бъдат насърчени да имат второ и евентуално трето дете, защото точно те могат да отглеждат деца в сравнително добра и много добра среда.
- Подоходният критерий се определя доста субективно и размерът му е обект на политически мотиви. Освен това, както при всички системи, осигуряващи

достъп до помощи въз основа на доходен и имуществен тест, и тук съществува проблем с границата на критерия. Това стимулира укриването на доходи, насърчава работата в сивата икономика и санкционира добросъвестните.

- Връзката между правото на получаване на семейни помощи за деца и образованието на детето е доста формална – иска се само посещаване на училище.¹⁰² Не се стимулира успеваемостта при преминаване в по-горен клас или в по-висока образователна степен и не се отчитат нарастващите разходи на семействата за получаване на по-високо образование, вкл. за развиване на таланта на децата в извънучилищни занимания.

Семейните помощи за деца са най-незащитени от обезценяване, както в периода на финансово-икономическата криза, така и в периода на пандемията от COVID-19. Увеличението на месечните семейни помощи за едно дете общо с 5 лв. и за две деца с 20 лв. в периода 2014-2018 г. не е свързано с някаква извънредна ситуация, защото в този период има и години на дефлация. Последното увеличение на месечните помощи за деца от 01.04.2022 г. средно с 22.50 лв. (с 10 лв. за едно дете, 20 лв. за две деца и 30 лв. за три и повече лица) до известна степен повишава доходите на семействата с деца, но изброените проблеми при този вид помощи си остават.

С известни условности, като антикризисна мярка може да се квалифицира и въвеждането на междинна подоходна група семейства – бенефициенти с месечни помощи, възлизаци на 80% от пълния размер на помощта. В тази междинна група попадат 62 462 семейства от общо 423 005 подпомагани, а през 2021 г. – 66 158 от общо 406 151 подпомагани семейства. В държавния бюджет за 2022 г. са предвидени 90 млн. лв. допълнителни ресурси за по-високия размер на месечните помощи за деца, както и нарастването на доходния праг със 100 лв., което води до нарастване на броя на правоимащите семейства.

Семейни помощи за отглеждане на дете до 1 година

В условията на криза, още по-незащитени са майките без право на обезщетения по КСО. Размерът на месечното обезщетение за отглеждане на дете до 1 година от 2009 г. до 2018 г. остава 100 лв., а периодът на получаване – 1 година, плюс 150 лв. помощ за периода от 45 дни преди раждането. Едва от 2019 г. семейните помощи за отглеждане на дете до 1 година от неосигурени майки нараства на 200 лв. месечно, а помощта за бременност 45 дни преди раждането – на 300 лв. Достъпът до тези помощи е на основата на подоходен тест – от 01.04.2022 г. право на семейно подпомагане за отглеждане на дете до 1 година се получава при месечен доход на лице от семейството до 510 лв.

¹⁰² По отчетни данни на Агенцията за социално подпомагане (АСП), през 2021 г. 19 608 семейства са санкционирани с прекратяване на помощите поради допуснати отсъствия без уважителни причини (при повече от 3 дни от дете, посещаващо група за задължително предучилищно образование, и при повече от 5 учебни часа от ученик за предходния месец в рамките на учебната година).

4.4. Социални помощи

Анализът на промените в нормативната рамка, регламентираща достъпа и размера на месечни социални помощи, показва, че в периода на финансово-икономическата рецесия след 2008 г. като най-значима промяна може да се определи административното увеличаване през 2009 г. (но без ясна методология, както вече се посочи) на величината на ГМД от 55 лв. на 65 лв., което води до повишаване на размера на ДМД, респ. до възможност за достъп на повече хора до тази схема за целево социално подпомагане при прилагане на диференциран подход. В тази посока са:

- въведените през 2010 г. по-прецизни и „омекотени“ имуществени условия за достъп до тези помощи чрез изисквания като: през последните 5 години да не е прехвърлян жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях срещу заплащане или чрез дарение; или (ново условие) общата стойност на евентуалните сделки да не надвишава 60-кратния размер на ГМД за съответния период¹⁰³;
- въведеното през 2011 г. изискване безработните лица да са регистрирани в дирекциите „Бюро по труда“ най-малко 6 месеца (вместо 9 месеца дотогава) преди подаване на молбата за социална помощ.

Изводът е, че **капацитетът на разглеждания инструмент от втората социална защитна мрежа не е използван във възможната степен за предоставяне на по-адекватна ликвидна подкрепа на лица и семейства, които са най-уязвими и чиито брой в условия на криза нараства**. Във връзка с това, трябва да се отбележи, че през 2011 г. разходите за месечни помощи нарастват с повече от 40% спрямо 2008 г. (от 36.3 млн. лв. на над 52 млн. лв.), докато броят на случаите намалява с 2% (от 78 500 на 76 600), т.е. по-малко бенефициенти са получили по-големи по размер суми под формата на месечни помощи, което е индикатор за спад в техните собствени доходи. Отново, и в по-новата история на социалната политика след 1990 г., бюджетните рестрикции вземат връх над необходимостта от по-надеждна социална защита в условията на криза.

Подобна консервативност се наблюдава и през двете години на здравна и икономическа криза, причинена от COVID-19 (2020 и 2021 г.). Както вече се посочи, последното увеличение на ГМД от 65 лв. на 75 лв. е през 2019 г., т.е. около 1 година преди регистрирането на първия случай на заразяване с COVID-19 в страната. С други думи, в схемата за предоставяне на месечни социални помощи не са извършени достатъчно и спешни параметрични промени, които да я адаптират към промените през 2020 г. условия и да я направят по-достъпна за повече хора с ниски, респ. намалели поради кризата доходи, нуждаещи се от финансова подкрепа. Във връзка с това, може да се посочи, че проучване на Европейския парламент, проведено между 23 април и 1 май 2020 г. сред 21 804 респонденти в 21 държави-членки на ЕС, показва, че населението на България е сред най-пострадалите финансово в ЕС още в началото на пандемията. Основните проблеми, посочени от респондентите, са загуба на доходи, безработица и невъзможност за покриване на сметки и дългове. Загуба на доходи

¹⁰³ Вж. чл. 10 (ал. 1, т. 4, т. 6 и т. 6а, и ал. 11) от Правилника за прилагане на ЗСП.

са посочили 40% (при 30% средно за изследваните страни), 26% са били засегнати от безработица или частична безработица (при средно 23%), 36% са използвали лични спестявания по-рано от планираното (при средно 21%), 23% са имали трудности при изплащането на наем, сметки или банкови заеми (при средно 14%), а 11% сочат, че им се е наложило да поискат финансова помощ от семейство или приятели (при средно 9%). Едва 1/3 от анкетираните около 1000 българи (попаднали в представителна национална извадка) заявяват, че не са срещнали затруднения в личния си живот от началото на пандемията.¹⁰⁴

При формираните се неблагоприятни социално-икономически условия, възможни параметрични мерки в областта на целевите социални помощи към онзи начален момент биха могли да бъдат: увеличаване на размера на ГМД или увеличаване на стойностите на процентите за изчисляване на ДМД – най-малко за такива групи като деца, самотно живеещи лица, възрастни хора, хора с увреждания. Предоставянето още в началните месеци на пандемията на еднократна помощ в размер на 375 лв. по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане също би била възможна спешна подкрепа за получателите на месечни помощи.

Все пак, в механизма, регламентиращ отпускането на месечни социални помощи в условията на извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка, бяха извършени известни промени с оглед на осигуряване на по-облекчен достъп до такива помощи:

- Временно (до 31 декември 2020 г.) се прекрати прилагането на някои изисквания за получаване на месечни социални помощи, като¹⁰⁵:
 - изискването за намаляване на размера на „редовната“ месечна социална помощ за семейства, чиито деца имат над 5 неизвинени отсъствия в училище или повече от 3 дни отсъствия без уважителни причини от предучилищно образование през съответния месец;
 - ограничителното изискване безработните лица, получаващи месечни помощи, да полагат общественополезен труд по общински програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми, програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените места или за включване в обучение. По преценка на кметовете на общини, при доказана необходимост, общественополезен труд може да се полага само за осъществяване на дезинфекция при спазване на съответните здравно-хигиенни изисквания.¹⁰⁶
- На безработните лица в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи, се даде право до 30.10.2020 г. да сключват договори за краткотрайна сезонна селскостопанска работа, като това не ги лишава от подпомагане, което се гарантира с предвидения ред за служебно

¹⁰⁴ “Uncertainty/EU/hope. Public opinion in times of COVID-19” (2020). European Parliament, p. 60. ISBN: 978-92-846-6791-8.

¹⁰⁵ Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13.03.2020 г., и за преодоляване на последиците, чл. 12 (ДВ, бр. 28 от 24.03.2020).

¹⁰⁶ Закон за мерките и действията по време на извънредното положение..., чл. 12.

преразглеждане на всички отпуснати или отказани помощи за периода до влизане в сила на промяната (14.05.2020 г.).¹⁰⁷

Освен това, като допълнително въведени мерки за подкрепа на доходите могат да се посочат:

- За семейства с деца до 14-годишна възраст, от втората половина на 2020 г., се даде право на месечни целеви помощи за периода, в който в училището/детското заведение са въведени ограничения във връзка с извънредното положение или извънредната епидемична обстановка и когато двамата или единият от работещите родители, или родител, отглеждащ сам дете: 1) не могат да извършват дистанционна работа от къщи и нямат възможност да ползват платен отпуск, или правото вече е реализирано пропорционално на отработеното време от началото на годината; 2) са останали без работа, имат регистрация в дирекция „Бюро по труда“, но нямат право на обезщетение за безработица, или размерът на получаваното обезщетение за предходния месец е по-ниско или равно на границата за достъп до тази помощ – месечната минимална работна заплата, определена за страната; 3) са самоосигуряващи се лица, които не могат да упражняват занятието си поради въведените ограничения във връзка с извънредното положение или извънредната епидемична обстановка; 4) не получават обезщетение за отглеждане на дете до една година.

Размерът на помощта за семейство с едно дете е равен на минималната работна заплата, определена за страната, а за семейство с две и повече деца – 150% от нея. Когато броят на работните дни, през които децата не посещават детски ясли и детски градини, както и ако се обучават синхронно от разстояние, е до 5 дни – помощта е равна на 25% от пълния ѝ размер, а ако работните дни са от 6 до 10 дни – тя е 50%.¹⁰⁸ По данни на Министерството на труда и социалната политика (МТСП), през 2020 г. за такава помощ са разходвани около 18.6 млн. лв., през 2021 г. – над 67 млн. лв., а за 2022 г. са планирани над 11 млн. лв.¹⁰⁹

- Изплащане през 2020 г. на около 3 млн. лв. и през 2021 г. на около 2.8 млн. лв. под формата на еднократни помощи на семействата, чиито деца са записани в осми клас на държавно или общинско училище за учебната 2020-2021 г., съгласно чл. 12а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение. В Закона за семейните помощи за деца се създаде чл. 10б, регламентиращ условията за отпускане на еднократна помощ за осмокласници, като за учебната 2021-2022 г. беше определен размер от 300

¹⁰⁷ Вж. § 2 от Преходните и заключителните разпоредби на ППЗСП.

¹⁰⁸ Вж. Постановление на Министерския съвет № 218 от 17.08.2020 г. за допълнение на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, с въвеждане на нов чл. 16-б.

¹⁰⁹ Вж. „Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2020 г., във връзка с мерките за предотвратяване на разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки“, с. 4; „Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2021 г., по мерките за предотвратяване разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки за 2021 г.“, с.1 „Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 28.02.2022 г., по мерките за предотвратяване разпространението на COVID-19 и лечението му, мерки за подкрепа на бизнеса и социални мерки за 2022 г.“, с. 1 – <https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzheta-na-mlsp-i-otcheti> - 2020, 2021 и 2022 г.

лв. и се предоставя независимо от дохода на семейството, считано от 01.01.2021 г.¹¹⁰

- В натурална форма, с хранителни продукти от първа необходимост на стойност 3 051 041 лв. през 2020 г. са били подпомогнати над 84 000 лица и семейства чрез спешна мярка, финансирана по Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане от Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица в България.¹¹¹
- Предоставяне през 2021 г. на еднократна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв. на над 401 хил. пенсионери, на които пенсията или сборът от пенсията заедно с добавките и компенсациите към тях е от 300.01 лв. до 369 лв. вкл., като за целта за разходвани над 48 млн. лв.¹¹²

Влязоха в сила (но едва в началото на 2022 г.) увеличени с 10 на сто проценти за определяне на диференцирания минимален доход за различните уязвими групи.¹¹³ С това започна изпълнението на ангажмента за постепенно доближаване на размера на социалните помощи до 30% от линията на бедност, предвидено в Националния план за възстановяване и устойчивост.¹¹⁴

Предприетите в България промени в началото на пандемията обаче изглеждат ограничени, забавени и недостатъчни, в сравнение с мерки, предприети в други европейски страни (Eurofound, 2021, pp. 61-64).

В Испания, например, е въведена нова схема за минимални доходи, целяща да предпази уязвимите хора от бедност и социално изключване поради пандемията. Дискусията около тази схема е започнала преди пандемията, но кризата е изострила необходимостта от нея. Тя се управлява чрез системата за социална сигурност/защита, като регионални програми за минимални доходи допълват националната мярка. Нейните основни параметри са сходни на българската схема за ГМД: равнището на минимален доход зависи от структурата на подпомаганото семейство, а помощта се изчислява като разлика между гарантирания минимум и доходите на подпомаганите лица/семейства. Равнището на минималния доход обаче (за разлика от българската практика) се определя ежегодно, като за 2020 г. то е 5538 евро годишно за едно лице и 10 522 евро годишно за семейство с двама родители и две деца.

В други държави са приложени мерки като:

- Автоматично удължаване на срока на изтичащите помощи – във Франция той е административно удължен за още 6 месеца.

¹¹⁰ По данни от цитираните обяснителни записки към Отчета за извършените разходи МТСП за съответната година.

¹¹¹ Пак там.

¹¹² По данни от „Обяснителна записка към Отчета за извършените разходи от МТСП към 31.12.2021 г. .“, с. 3.

¹¹³ За лице с трайно намалена работоспособност 50 и над 50%, за дете сирак, за бременни жени 45 дни преди раждане и за лица над 65 години, процентът към ГМД се увеличи от 100 на 110; за лице до 65 години, живеещо само – от 73 на 80; за лице над 75 години, живеещо само – от 165 на 182; за всеки от съвместно живеещите съпрузи – от 66 на 73. Вж. Постановление №257 на МС от 28.7.2021 г. (Държавен вестник, бр. 64/2021 г.).

¹¹⁴ Вж. „Национален план за възстановяване и устойчивост“, с. 213 (<https://www.nextgeneration.bg/14>).

- Увеличаване на доходния праг за достъп до помощи – в Литва това е направило помощите по-достъпни за повече хора.
- Предоставяне на допълнителна (надграждаща) подкрепа за бенефициентите на помощи по линия на социалното подпомагане – в Австрия, Финландия, Франция, Словения.
- Предоставяне на еднократни помощи на получателите на социални помощи или на хора, чиито доходи са под определен праг – в Австрия, Финландия, Литва и Словения.
- Временно увеличаване на размера на социалните помощи – във Финландия този размер е увеличен със 75 евро на месец.

Въз основа на систематизираните промени в механизма за достъп и предоставяне на месечни социални помощи в условията на здравна и икономическа криза, породена от пандемията от COVID-19, и тяхното разглеждане в европейски контекст, може да се заключи, че **въведените през 2020-2021 г. мерки в България се отличават с фрагментарност (насочване главно към безработни и към родители, които трябва да гледат децата си в периодите на дистанционно училищно обучение), липса на системност, обхватност и радикалност, съответстваща на очевидно задълбочаващата се уязвимост и бедност сред получателите на тези помощи, както и сред хората, чиито доходи са малко над твърде ниския доходен праг (определян от ГМД и ДМД) за достъп до такова целево подпомагане.** Не се предприеха спешни мерки, които значително да разширят обхвата и адекватността на програмата. Това, независимо от посочените положителни промени, доведе даже до намаляване през 2021 г. на броя на подпомогнатите с месечни помощи лица на 70 068 (при 77 993 през 2019 г.). Очевидно, държавата не успя в пълна степен да предостави навременна и адекватна социална защита „от последна инстанция“ на най-депривиранията и уязвима част от населението.

По отношение на целевите помощи за отопление, анализът показва, че в периода на финансово-икономическата рецесия след 2008 г. няма промени в нормативната рамка, регламентираща достъпа и размера на тези минимални доходи. Промените в Наредба № РД-07-5 за условията и реда за отпускане на тези помощи са от 2008 г.¹¹⁵, т.е. годината, предхождаща настъпването на кризата. Тогава, от гледна точка на изследваната проблематика, се въвеждат изменения, които могат да се характеризират като противоречиви:

- От една страна, се увеличават процентите спрямо ГМД, въз основа на които се изчислява доходният праг за достъп (диференцираният минимален доход за отопление – ДМДО, на различните подпомогнати социални групи). По този начин, заедно с увеличаването през 2009 г. на ГМД на 75 лв., доходната граница се увеличава и по принцип се разширяват възможностите за достъп до помощите за отопление за повече бенефициенти. Данните обаче показват, че през отоплителен сезон 2008/2009 г. са отпуснати целеви помощи за отопление на 256 763 лица и семейства, докато за отоплителен сезон

¹¹⁵ Вж. Държавен вестник, бр.49 от 2008 г.

2007/2008 г. общо 300 340 лица и семейства са получили целеви помощи за отопление.¹¹⁶ Това намаление с около 15% може да се обясни с нарасналите преди настъпването на финансово-икономическата криза в България доходи на кандидатите за помощ и показва, че мерките за разширяване на достъпа са били недостатъчни и несъобразени с промените в доходите.

- От друга страна обаче, месечният норматив за потребление на електроенергия, въз основа на който се определя размерът на помощта, е намален от 450 кВтч на 350 кВтч, т.е. с над 20%. Това, заедно с 6-месечния период, през който се отчита средномесечният собствен доход на кандидатите за помощи, води до намаляване на величината на помощта, респ. до влошаване на нейната адекватност и роля в омекотяване на бедността. По данни на Световната банка, към 2007 г., помощите за отопление формират около 6% от разходите на много бедните домакинства и 6.6% от тези на най-бедния квинтил, при около 4.8% от небедните.¹¹⁷

В съвкупност, това са промени, които са предприети в една все още сравнително добра икономическа среда, но в следващите години на рецесия те не се променят в посока на отваряне на програмата за повече уязвими потребители и оказват ограничително въздействие като инструмент за социална защита. Все пак, трябва да се отбележи, че: (а) автоматичният механизъм за определяне на размера на помощта за отопление в зависимост от промените в цените на електроенергията изигра и играе положителна роля, което само отново подчертава предимствата на подобни механизми пред прякото администриране; (б) през 2014 г. нормативът за потребление на електроенергия е увеличен от 350 кВтч на 385 кВтч, което допълнително рефлектира положително върху размера на помощта за отопление (вж. Приложение 1); (в) през 2013 г. са увеличени процентите, чрез които (въз основа на ГМД) се изчислява ДМДО за 17 социални групи от населението, като с тази промяна обхватът на програмата се увеличи с около 1/4 (Shopov, 2016, p. 42).

През 2019 г., в навечерието на здравната криза, породена от COVID-19, се въведе редица важни промени в механизма за предоставяне на целеви помощи за отопление:

- Месечният норматив за потребление на електроенергия е увеличен от 385 кВтч на 500 кВтч (от които 300 кВтч дневна и 200 кВтч нощна) по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година. Промяната на норматива, в комбинация с увеличените от 01.07.2019 г. цени на тока, водят до 465.90 лв. размер на помощта за отопление за сезон 2019-2020 г. (увеличение с приблизително 20% спрямо предходния сезон). Размерът на помощта за отопление остава еднакъв за всички нейни получатели.

¹¹⁶ Вж. „Отчет за изпълнение на Националната стратегия за демографско развитие на Република България 2006-2020 г. , отчетен период 2008 г.“, с. 61.

¹¹⁷ Bulgaria – Social assistance programs: cost, coverage, targeting and poverty impact (English). Washington, D.C.: World Bank Group, p.17. <http://documents.worldbank.org/curated/en/671691468239104537/Bulgaria-Social-assistance-programs-cost-coverage-targeting-and-poverty-impact>. Работен материал за този доклад бе изготвен от Георги Шопов.

- Вместо ГМД, като основа за определяне на доходния праг за достъп до помощите за отопление се въвежда т.нар. базов доход за отопление (БДО), чийто размер е определен на двукратния размер на ГДМ (т.е. на 150 лв. към момента на въвеждане). Въз основа на БДО, при помощта на система от проценти, се определя диференциран доход за отопление (ДДО) за 20 уязвими групи от населението. По такъв начин, право на целева помощ за отопление вече имат лицата и семействата, чиито средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на заявлението-декларация е по-нисък или равен на ДДО, и които отговарят на останалите изисквания за имуществен, здравен и трудов статус.¹¹⁸
- Броят на специфичните уязвими групи е увеличен от 17 на 20. За три уязвими групи получатели на помощи за отопление са въведени по-ниски/ рестриктивни коефициенти спрямо базовия доход за отопление, което формира по-неблагоприятен доходен праг за достъп до помощите. По такъв начин се прилага икономическа принуда за социално по-отговорно поведение от страна на родители, отглеждащи деца, които не ходят на училище; деца, които не ходят на училище; деца на 16-18 години, които не ходят на училище, но са регистрирани в дирекции „Бюро по труда“.
- Увеличени са процентите за изчисляване на ДДО за съответните групи. Това се обосновава с необходимостта от подобряване на диференцирания подход към предоставянето на посочения вид минимални доходи и с оглед по-доброто им насочване.

Описаните „предкризисни“ промени могат да се определят като направени в правилна посока и даващи възможност за по-голям обхват и по-добра адекватност на програмата.

Проблемът обаче е, че се запазиха следните нейни структурни и параметрични слабости:

- Фокусът остана върху облекчаването на бедността, свързана с отопление, и предоставянето на помощи само през зимния сезон. По-машабните проблеми, които се отнасят до облекчаването на енергийната бедност, бяха изведени извън обхвата на социалното подпомагане още през втората половина на 90-те години на XX век.
- Неясната, публично необявена методология за определяне на ключови елементи и на тази програма (например размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия, който определя размера на помощта, и величината на процентите, използвани за определяне на ДДО на 20-те групи от населението).
- Неясната методология за определяне на норматива за минимални месечни потребности от електроенергия, позволяваща чести „ръчни“ промени в неговия размер. Това е белег за концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.

¹¹⁸ Вж. чл.10 и чл.11 на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.

- Еднаквият размер на помощта за всички получатели, който се определя единствено въз основа на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия. От гледна точка на социалната справедливост и солидарност, това поставя в по-изгодно положение получателите с относително по-високи доходи.
- Все още ограниченият обхват на помощите за отопление, поради което немалка част от населението с ниски доходи остава лишена от защита срещу увеличаващите се разходи за енергия.
- Зависимостта на достъпа до програмата от величината на ГМД, който обикновено се замразява за продължителни периоди. Това е предпоставка за ограничаване на обхвата на помощите за отопление.
- Ниският размер на помощите – те заемат незначителен дял от доходите на бедните, които ги получават.

Основният проблем обаче е, че независимо от съществуването на посочените слабости¹¹⁹, през 2020 и 2021 г. не са предприети навременни мерки за адаптиране на програмата към променените от пандемията условия. Такива възможни мерки (вкл. още през март 2020 г.) биха могли да бъдат например:

- Удължаване на зимния период, за който се предоставят помощи, от 5 на 6 месеца, каквато е и практиката до 2000 г.
- Предоставяне на получателите на помощи за отопление на допълнителна еднократна помощ от 375 лв. по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане.
- През зимните периоди в условията на продължаваща криза (породена не само от COVID-19), биха могли да се увеличат както доходният праг за достъп (БДО, респ. ДДО), така и месечният норматив за потребление на електроенергия, което ще се отрази положително върху разширяване на обхвата на програмата и върху размера на този вид минимални доходи, предоставяни чрез програмата за целеви помощи за отопление.

Едва през ноември 2021 г. служебното правителство взе решение за известно разширяване на програмата, като въведе еднократна финансова помощ за отопление от 300 лв. за сезон 2021-2022 г. Бенефициенти са лица и семейства, чиито доход превишава ДДО за съответната уязвима група с до 30 лв., както и регистрираните безработни, които са с продължаваща регистрация, но не са достигнали определената минимална продължителност на регистрацията от 6 месеца преди подаване в дирекция „Социално подпомагане“ на заявление-декларация за отпускане на помощта за отопление. Тази помощ е достъпна и за хора, които не са подали документи за отпускане на такива помощи в нормативно определения срок. Очакваният брой бенефициенти на тази еднократна финансова помощ бе 50 000 лица и семейства, за което правителството осигури необходимите допълнителни 15 млн. лв.

¹¹⁹ Предложения за тяхното решаване се правят по-надолу в разработката.

Извършеният анализ на промените в условията на кризи в нормативната регламентация на разглежданите социални помощи позволява да се направят обобщения и изводи.

Първо, през разглежданите периоди на икономическа рецесия (в годините непосредствено след 2008 г.) и на здравна и икономическа криза, породена от пандемията от COVID-19 през 2020 г., държавата не е предприемала достатъчно разгърнати, навременни адекватни и решителни мерки за адаптиране на разглежданите механизми за предоставяне на минимални доходи като целеви социални помощи (месечни и за отопление). По стечение на обстоятелствата, по-значителни промени в дизайна и на двете програми са правени в годините, които са предшествовали кризисните периоди, като изглежда, че тези скорошни промени са били считани за основание да не се предприемат други изменения, които да осигуряват по-разширена и адекватна социална защита на съответните групи от населението веднага след започването на здравната криза.

Второ, въвежданите мерки за по-облекчен достъп (например до месечните помощи през 2009-2011 г.), за по-голям размер на помощите (например увеличаване на ГМД през 2009 г. на норматива за потребление на електроенергия и на процентите за изчисляване на ДДО, както и въвеждане на по-висок БДО през 2019 г.), както и някои допълнителни мерки (например правото от средата на 2020 г. семейства с деца до 14-годишна възраст да получават месечни целеви помощи за периода, в който в училището/детското заведение са въведени ограничения във връзка с епидемична обстановка; предоставянето в края на 2021 г. на еднократна помощ за отопление от 300 лв. на определена група потребители) бяха добри, но недостатъчни, за да разширят значително обхвата и адекватността на социалното подпомагане. Ниският и намалял брой получатели на месечни помощи през 2020 и 2021 г., както и прирастът едва с 12% на „броя случаи“ при помощите за отопление през отоплителен сезон 2019/2020 г., последван от спад през следващия отоплителен сезон, са показателни в това отношение. На тази основа, може да се предположи, че недостатъчната социална защита на нискодоходната част от населението ще е един от факторите за нарастване на доходната диференциация и за увеличаване на обхвата на риска от бедност в страната след 2020 г., което ще бъде отчетено от статистиката на социалното включване и условията на живот (SILC) на НСИ, когато 2021 г. стане референтна година на изследвания доход.

Трето, промените в областта на социалните помощи в условията на кризата с COVID-19 могат да се характеризират като недостатъчни и в голяма степен ненавременни, което е в разрез с принципа, че навременната помощ е двойно по-полезна. **Възможностите на целевите (но и на еднократните) социални помощи за омекотяване на неблагоприятните въздействия върху бедността, доходите и жизнения стандарт на най-уязвимото население, не бяха използвани активно и в необходимата степен.**

Каре 1. Достъп до социални трансфери за бежанците от Украйна

Войната в Украйна причини най-мощния бежански поток в Европа след Втората световна война. По някои оценки, към началото на април над 4 млн. бежанци са напуснали Украйна. По данни на българското правителство, към началото на май 2022 г., у нас са влезли 243 000 украински граждани. От тях в страната са се установили почти 103 000 души, като от тях 95 000 са регистрирани за временна закрила. Продължават да се увеличават децата (вече 39 000, в сравнение с 22 000 към 30.03.2022 г. По данни на Агенцията по заетостта, голям процент от украинските граждани, които са избягали в България от войната, са с висше образование (66% от анкетираните), следвани от тези със средно образование (32%). Близко 70% от украинските граждани, дошли в България заради войната, са готови да започнат работа веднага.¹²⁰ Тази ситуация изправи пред непознати предизвикателства системата за социална защита, вкл. осигуряването на достъп до социални трансфери на украинските бежанци. Във връзка с това, както и въз основа на действащата нормативна уредба и формираща се практика, може да се посочи следното:

В областта на социалното осигуряване

Приемането на голям брой украински граждани се очаква да окаже натиск върху системата за изплащане на обезщетения за безработица по две линии. Първо, очаква се в началото украински граждани да започнат работа в секторите със сезонна заетост, където текучеството е по-голямо и при оставане без работа те ще получават минимални обезщетения при безработица. Второ, една част от украинските емигранти ще се възползват от Договора между Република България и Украйна за социално осигуряване¹²¹ и ще потърсят права по линия на сумирането на осигурителните периоди в Украйна и България. При това положение, обезщетението при безработица се предоставя съгласно законодателството и за сметка на договарящата страна, на чиято територия пребивава лицето. Очаква се с прекратяване на войната и нормализиране на обстановката в Украйна разпоредбите на тази спогодба да започнат да се прилагат и много украински граждани да придобият право на обезщетения за безработица, които се изплащат от българския фонд.

Установяването на голям брой украински граждани в България заради войната ще създаде известно административно напрежение между компетентните институции, изпълняващи споменатия договор за социално осигуряване. По силата на този договор, преди войната около 1000 украински граждани, пребиващи в България, получават пенсии на основата на осигурителен/трудов стаж, придобит в България и Украйна. Украинските граждани, установили се в България, се разделят на две групи: 1) лица, получаващи пенсия само по украинското законодателство; 2) лица, които в бъдеще ще придобият пенсия въз основа на осигуряване в България и Украйна. За първата група договорът предвижда следното: „Ако пенсионер се пресели от територията на едната договаряща страна на територията на другата договаряща страна след влизане в сила на този договор, получаваните от него пенсии продължава да изплаща

¹²⁰ <https://ukraine.gov.bg/bg/> (05.04.2022 г.).

¹²¹ Ратифициран със закон, приет от 39-то Народно събрание на 28.11.2001 г. (ДВ, бр. 107 от 11.12.2001).

договарящата страна, от която се е преселило лицето, по реда, установен с този договор.“ Това означава, че за тази група лица България няма финансови ангажименти, а само административни. За втората група лица България има административни ангажименти и частични финансови задължения само за периода и осигурителния стаж, който лицето е придобило в България, тъй като, съгласно договора, се прилага принципът „про рата“.

Присъствието и установяването на голям брой украински граждани на територията на България в резултат от войната оказва административен, но не и финансов натиск върху пенсиите за осигурителен стаж в България. В същото време, лицата, получили закрила по силата на международните правни актове, могат да кандидатстват за социални пенсии за старост и социални пенсии за инвалидност, което вече означава и финансови ангажименти на държавния бюджет.

В областта на социалното подпомагане

Няма никаква дискриминация в тази област, тъй като украинските бежанци се третира по начин, валиден и за българските граждани. Съгласно чл. 2, ал. 6 на Закона за социалното подпомагане (ЗСП), право на социални помощи имат чужденците с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България, чужденците, на които е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут, и чужденците, ползващи се от временна закрила, и лицата, за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна. Съответно на това, украинските граждани със статут на убежище, бежанец, хуманитарен статут, временна закрила, разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България, добиват право на: еднократна социална помощ от 375 лв. за покриване на спешни нужди, еднократна социална помощ за издаване на лична карта, месечна социална помощ и/или целева помощ за отопление, както и достъп до социални услуги. За целта те (подобно на българските граждани) трябва да подадат заявление-декларация за преценка на правото на подпомагане в Дирекция „Социално подпомагане“ по адреса на тяхното пребиваване.¹²² В този аспект, отново (ще) личи ниският размер на социалните помощи, който няма да е в състояние да осигури необходимите първоначални финансови средства за посрещане на неотложни нужди на бежанците, които са главно жени и деца.

Получилите закрила по международни актове украински граждани също имат право на месечни помощи за деца и помощи за отглеждане на дете до 1 година, което означава административен натиск и финансови ангажименти за сметка на нашата страна. Несъмнено обаче българската държава разполага с политическа воля, административен и финансов капацитет, за да осигури необходимото социално подпомагане на нуждаещите се украински бежанци, с което да компенсира закъснението си от началото на бежанската криза, когато неформалната помощ от страна на доброволци и отделни граждани по посрещането, настаняването и оказването на неотложна хуманитарна помощ доминираше.

¹²² Подробна информация за правата на украинските бежанци в областта на социалното подпомагане се дава на сайта на АСП, <https://asp.government.bg/bg/konsultatsiya-za-grazhdani-na-ukrayna/pomoshi-za-chuzhdenci>), както и на единния правителствен портал (<https://ukraine.gov.bg/bg/>).

4.5. Общи оценки и изводи

Въз основа на направения анализ и оценки на политиките по отношение на минималните доходи в условия на криза, вкл. породената от пандемията от COVID-19, могат да се направят следните обобщения.

1) Като **положителни страни на отделните „секторни“ политики** могат да се оценят мерките:

- В областта на МДОБ, изразяващи се в:
 - Увеличение на МДОБ от 9 на 12 лв. през 2021 г. и на 18 лв. от 01.04.2022г.
 - Допълнително подпомагане на принудително неработещите наети лица и за осигуряване на по-високо и достъпно по-дълго време МДОБ в условията на кризата от COVID-19.
- В областта на минималните пенсии, изразяващи се в:
 - Увеличение на минималната пенсия за ОСВ през 2020, 2021 и 2022 г.
 - Изплащане след август 2020 г. на ежемесечна компенсация от 50 лв. към всяка пенсия, 120 лв. в периода октомври-декември 2021 г. и 60 лв. в периода 01.01.2022 – 30.06.2022 г.

Изплащане за 2021 г. на еднократна финансова подкрепа за хранителни продукти в размер на 120 лв. на пенсионери, чиито пенсии са под официалната линия на бедност (ОЛБ) от 369 лв., но над 300 лв.

Изплащане на еднократна сума (Великденска добавка) в размер на 70 лв. на всеки пенсионер към пенсията за април 2022 г.

- В областта на семейните помощи за деца:
 - Въвеждане (2018 г.) на междинна подоходна група семейства, които получават месечни помощи за отглеждане на дете в размер на 80% от пълния размер на помощта.
 - Увеличение на месечните семейни помощи за деца от 01.04.2022 г. съответно с 10 лв. за едно дете, с 20 лв. за две деца и с 30 лв. за три и за четири деца.
- В областта на социалните помощи – по-облекчен достъп до месечните помощи (през 2009-2011 г.), по-голям размер на помощите (увеличаването на ГМД през 2009 г. и 2018 г.), увеличен размер на норматива за потребление на електроенергия и на процентите за изчисляване на ДДО, въвеждане на по-висок БДО (през 2019 г.).
- В условията на кризата от COVID-19:
 - Въвеждане на специална месечна помощ за родители, чиито деца са ученици във временно затворени учебни заведения (от втората половина на 2020 г.);

- Временно прекратяване на действието на някои изисквания за достъп до месечните помощи – например редовно посещаване на училище от децата на подпомаганите семейства; полагане на общественополезен труд (от март 2020 г.);
- Увеличаване с 10 на сто на процентите, с които се изчислява ДМД при месечните помощи (от началото на 2022 г.).

2) Отрицателните страни на отделните „секторни“ политики се свързват със:

- Задържане на МДОБ за дълъг период от време на равнище 7 лв., което осигурява среден месечен доход от 147 лв. (далеч по-нисък от ОЛБ).
- Получаващите минимална пенсия за ОСВ или някой от видовете социална пенсия не получиха никаква специална подкрепа в най-трудните години непосредствено след финансово-икономическата криза от 2008 г.
- В областта на семейните помощи за деца – практически пълната липса на защита на тези социални плащания както в периода на финансово-икономическата криза, така и през пандемията от COVID-19 (техните размери останаха замразени, а скромното увеличение на месечните семейни помощи за едно дете общо с 5 лв. и за две деца с 20 лв. не бе през кризисните периоди, а през 2014-2018 г.). Едва от 01.04.2022 г. тези помощи се увеличиха средно с 20.50 лв. Майките без право на обезщетения по КСО продължиха да получават месечните обезщетения за отглеждане на дете до 1 година в непроменени размери и продължителност до 1 година за целия период 2009-2018 г.
- В областта на социалните помощи – трайно налаганите рестрикции, свързани със замразяването на ГМД, и доминиращият до 2021 г. консерватизъм по отношение на модернизирането на програмата за предоставяне на месечни социални помощи; продължаващата липса (както и при МРЗ) на ясен алгоритъм за определяне на ГМД, на величината на процентите за изчисляване на ДМД и на норматива за потребление на електроенергия; пренебрегването на проблема с енергийната бедност и съответното модернизиране на схемата за предоставяне на адекватни целеви социални помощи.
- Промените в областта на социалните помощи в условията на кризата, причинена от COVID-19, могат да се характеризират като недостатъчно обхватни и в голяма степен ненавременни, което е в разрез с принципа, че навременната помощ е двойно по-полезна. Съществуващите схеми за целеви социални помощи не бяха своевременно модернизирани и адаптирани, поради което техният потенциал не беше използван активно и във възможната степен за омекотяване на неблагоприятните въздействия върху бедността, доходите и жизнения стандарт на най-уязвимото население. Поради това, въведените положителни промени се характеризират като ограничени и недостатъчни в сравнение с мерки, предприети в такива кризисни условия в други европейски страни.

3) Провежданите в разглежданата област политики в условията на криза се отличават с обичайния и за „нормална“ икономическа среда секторен подход,

фрагментарност, липса на системност, обхватност и радикалност за решаване на трайни параметрични и структурни проблеми на тези политики. С други думи, кризата не беше използвана като възможност за модернизация на съответните механизми и социални програми, за да бъдат те по-адекватни на задълбочаващата се уязвимост и бедност на населението. Липсата на цялостна, координирана политика по отношение на минималните доходи и на доходите като цяло остана траен проблем на социалната политика.

- 4) Потвърждава се заключение, направено още преди около 10 години, че „характерът на целевата социална защита е бил в недостатъчна степен антицикличен и тя остава силно рестриктивна при влошаване на икономическата среда. Кое то на свой ред насочва към извода, че е необходима промяна в бъдещата политика, която в по-голяма и адекватна степен да отчита порасналата нужда от обществена подкрепа на най-уязвимите групи от населението при влошаване на макроикономическата среда“ (Цанов, Шопов, Белева, Христосков, Луканова, 2012, с. 248). С други думи, дизайнът и разходите за защитени минимални доходи би трябвало да имат антицикличен и антикризисен характер, който (а) при благоприятна макроикономическа среда трябва да се изразява в затягане на условията за достъп до помощи и до по-силен акцент върху мерките, стимулиращи трудовото участие и социалното включване; (б) в неблагоприятна среда, обратно, трябва да се характеризира с „дозирано“ либерализиране на условията за достъп, умерено повишаване на размера на престациите, въвеждане на допълнителни мерки с оглед на относително повишаване на нивото на социална защитеност на най-уязвимите групи от населението, застрашени от бедност или социално изключване.

5. Предложения за оптимизиране на политиките в областта на минималните доходи

Извършеният анализ и направените оценки и изводи позволяват да се предложат препоръки за оптимизиране на разглежданите минимални доходи на населението, които могат да се типологизират като: 1) предложения за параметрични промени, и 2) предложения за структурни промени. Първата група препоръки като цяло визира решаване в рамките на съществуващата политика и практика по отношение на съответния минимален доход. Втората група е насочена към по-дълбоко реформиране на разглежданите минимални доходи на населението.

5.1. Минимално дневно обезщетение при безработица

В системата на обезщетенията при безработица съществува неравнопоставеност между начините (механизмите) за тяхното определяне. Дневното обезщетение за безработица се определя на базата на ясен и прозрачен механизъм (60% от средnodневния осигурителен доход на лицето), докато минималното обезщетение се определя от правителството на базата на собствени виждания. Постигането на съпоставимост по отношение на тяхното определяне означава разработване на адекватен механизъм, който да се базира на същия автоматизъм като обичайните обезщетения.

Предложението за механизъм на формирането на минималното дневно обезщетение се изразява в следното:

- база за определяне на дневната минимална работна заплата за работещите на пълно работно време;
- за работещите на непълно работно време се използва МДОБ, който се изчислява на базата на минималната часова работна заплата;
- продължителността на изплащане на минималното обезщетение да се определи на равнище, съгласувано със социалните партньори;
- фиксиране на процент от дневната минимална работна заплата чрез договаряне на национално равнище.

Предвижда се минималното дневно обезщетение за безработица да се определя на базата на brutната минимална работна заплата. МРЗ е най-ниското трудово възнаграждение в страната и би трябвало всички минимални плащания, свързани с трудовите доходи, да се обвържат с минималното възнаграждение. За работещите на почасово заплащане, обвързването става с минималната часова работна заплата.

Продължителността на получаване на минимално обезщетение за безработица би трябвало да се обсъди и определи от социалните партньори. Тя беше удължена на 7 месеца поради епидемичната обстановка в страната. Тъй като това е вид наказателна мярка, продължителността на обезщетението не трябва да бъде голяма.

Величината на минималното дневно обезщетение зависи както от размера на МРЗ, така и от величината на процента. Тук са възможни множество варианти. В някои страни от ЕС се прилагат различни подходи. Изборът на вариант трябва да се получи след договаряне на национално равнище.

Предложеният механизъм е апробиран с реална статистическа информация и различни варианти на съотношение спрямо дневната МРЗ (Таблица 17).

Таблица 17. Определяне на МДОБ като процент от дневната МРЗ (лв.)

Години	Дневна МРЗ	Минимално дневно обезщетение за безработица				
		40%	50%	60%	70%	Фактическо
2009	11.4	4.6	5.7	6.9	8.0	6
2010	11.4	4.6	5.7	6.9	8.0	6
2011	12.1	4.9	6.1	7.3	8.5	7.2
2012	13.5	5.4	6.7	8.1	9.4	7.2
2013	14.8	5.9	7.4	8.9	10.3	7.2
2014	16.2	6.5	8.1	9.7	11.3	7.2
2015	17.6	7.0	8.8	10.6	12.3	7.2
2016	20.0	8.0	10.0	12.0	14.0	7.2
2017	21.9	8.8	11.0	13.1	15.3	7.2
2018	24.3	9.7	12.1	14.6	17.0	9
2019	26.7	10.7	13.3	16.0	18.7	9
2020	29.0	11.6	14.5	17.4	20.3	9
2021	31.0	12.4	15.5	18.6	21.7	12
2022	33.8	13.5	16.9	20.3	23.7	18

Източник: Собствени оценки.

Дневната минимална работна заплата е изчислена на база на осреднени работни дни в месеца (21 дни). Оценкаите на минималното дневно обезщетение за безработица показват автоматично изменение съобразно размера на МРЗ. Резултатите показват различия между отделните варианти, които за всеки вариант нарастват с 10%. Сравнителният анализ на отделните варианти с фактическите значения показва, че най-близки до фактическото положение са оценкаите при 40% от МРЗ. Трудно може да се прецени кой от посочените варианти е еднакво благоприятен както за безработния, така и за системата за обезщетения при безработица. Изборът на конкретен процент зависи от нагласите на социалните партньори. Основното е, че представената методика осигурява динамика на минималното дневно обезщетение в зависимост от растежа на минималната работна заплата.

5.2. Минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст

Минималната пенсия за ОСВ и минималната пенсия за инвалидност поради общо заболяване (като проценти от първата в зависимост от степента на загубена работоспособност) са част от системата за социално осигуряване и определянето на техния размер трябва да почива изцяло на принципите на осигурителната система, прокламирани в КСО. В контекста на това водещо начало са възможни следните варианти за усъвършенстване на политиката по определяне на минималната пенсия за ОСВ с цел усиление на социално-защитните ѝ функции:

- 1) *Вариант 1:* Минималната пенсия за пълен осигурителен стаж и възраст да бъде винаги равна на линията на бедност. На тази основа да се определи и минимална пенсия за непълен осигурителен стаж като процент от първата. Този процент обаче трябва да е по-нисък от сегашните 85% (например 75%), за да се спази принципът на еквивалентността. Това предложение може да се аргументира с факта, че изискванията за наличен осигурителен стаж за пълна пенсия постепенно нарастват (до 40 години за мъжете и 37 години за жените), а за непълната пенсия се искат само 15 години стаж. За да се спази принципът на еквивалентност, всички пенсии, в т.ч. максималната пенсия, ежегодно трябва да се осъвременяват най-малко с процента на нарастване на минималната пенсия за ОСВ, т.е. със същия процент, с който нараства и линията на бедност. Този вариант е най-скъп, но и най-справедлив.
- 2) *Вариант 2:* Всички пенсии да се изчисляват и изплащат от НОИ по реалния си размер, а отрицателната разлика между този размер и определения със закон размер на минималната пенсия за ОСВ (равен на линията на бедност) да се изплаща като социална помощ на основата на подоходен тест. Естествено, тук отново всички пенсии се индексират с процент, не по-нисък от процента, с който нараства линията на бедност. Този вариант е по-евтин и едновременно с това е социално по-справедлив, защото гарантира социално плащане до линията на бедност само на пенсионери без други доходи.
- 3) На основата на опита на голям брой страни от ЕС, размерът на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст по вариант 2 може да бъде диференциран като процент от линията на бедност според броя на членовете в семейството или възрастта на бенефициента.
- 4) В контекста на горните варианти, пенсиите за военна и гражданска инвалидност също трябва да се определят в процент от минималната пенсия за ОСВ, защото института на военно инвалидните пенсии винаги е бил част от осигурителната система. Определянето и изплащането на тези пенсии може да остане в НОИ, но да бъде за сметка на трансфер от държавния бюджет.

Предимствата на предложените варианти се изразяват в това, че се съхраняват принципите на социалното осигуряване и съдържат автоматичен механизъм за ежегодно осъвременяване.

5.3. Социална пенсия за старост и социална пенсия за инвалидност

Поради изцяло социалния си характер, откъснатостта от полагането на труд и отсъствието на осигурителни вноски, социалната пенсия за старост и социалната пенсия за инвалидност трябва изцяло да излязат от осигурителната система, независимо че от 2003 г. тяхното финансиране е обособено в отделен фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“. В по-конкретен план, промените могат да се изразят в следното:

- Социалната пенсия за старост се трансформира в социална помощ при същите критерии за отпускане на месечната социална помощ, но се определя за по-дълъг период – например веднъж годишно се прави доходен и имуществен тест.

- Социалната пенсия за инвалидност се интегрира в цялостната политика за социална закрила на хората с увреждания и се предоставя под формата на финансова помощ, свързана с вида и степента на увреждането.

Подобни промени са направени в последните години с т.нар. персонални пенсии, в т.ч. пенсии на деца сираци. Освен това, изплащаната 1/4 социална пенсия за инвалидност заедно с друг вид пенсия се интегрира в мерките по Закона за личната помощ. Това означава, че вече са направени промени в духа на направените предложения и те са приети без социално напрежение.

5.4. Семейни помощи за деца

Основните предложения за промяна в тези помощи са:

- Преминаване от селективен принцип (на основата на подоходен тест) към универсален принцип на предоставяне на семейни помощи за деца, т.е. всички семейства с деца да имат право на семейни помощи. Само при пълен обхват на семействата, помощите за деца могат да изпълнят пълноценно ролята си на финансов стимул за раждане и отглеждане на деца в качествена семейна среда.
- Размерът на семейните помощи за деца трябва да бъде диференциран според броя на децата в семейството с регресивен момент – след третото дете размерът на помощта нараства с по-малка и еднаква сума за всяко следващо дете.
- Необходимите финансови средства за постигане на пълен обхват на семействата с деца с месечни семейни помощи, на основа на размерите на тези помощи от 2022 г., са в размер на около 700 млн. лв. годишно. Прямо изразходваните през 2021 г. 326 млн. лв. за семейни помощи за деца, нарастването е с около 474 млн. лв.
- За да се насърчи пълноценното включване на децата в образователния процес, се предлага към месечните семейни помощи за деца да се дава бонус за преминаване на всяко дете в семейството от една образователна степен в друга до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години на детето. Необходимите финансови средства за насърчаване на включването и успеваемостта на децата в образователната система при 10 лв. бонус за преминаване в по-висока образователна степен са в размер на 230 млн. лв.

Освен това, сегашните форми на помощи за *неработещи родители/осинователи, отглеждащи дете до 1 година*, могат да се обогатят със следните допълнителни мерки:

- обвързване на помощта с диференциран подоходен критерий, по подобие на семейните помощи за деца;
- въвеждане на автоматичен механизъм за осъвременяване на помощта за бременност и отглеждане на дете до 1 година;

- въвеждане на помощ за комунално-битови подобрения, наем, преместване в подходящо жилище и други, с цел задържане на децата в семействата;
- промени в Семейния кодекс и разширяване на правомощията на социалния работник да установява фактическо съжителство при осъществяване на социалната анкета.

5.5. Социални помощи

Въз основа на очертаните проблеми, могат да се направят някои принципни *предложения за промени* в механизма за определяне и актуализиране на размерите на **месечните социални помощи**, чиято най-голяма слабост е липсата (все още) на прозрачни правила и „автоматичен“ алгоритъм, който да поддържа тяхната покупателна способност. Националният план за възстановяване и устойчивост се ангажира с решаването на този проблем като предвижда „Изменение на Закона за социално подпомагане за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи ... базиран на обективни статистически данни за подобряване на неговата адекватност. Това ще бъде направено в съответствие с принципите на плавен преход, финансова поносимост, бързо изпълнение и по-големи ползи за най-нуждаещите се“.¹²³

Възможни са два принципни подхода към актуализиране на размера на месечните социални помощи:

- (1) през системата от проценти за изчисляване на ДМД;
- (2) през ГМД.

Първият подход е възприет в НПВУ, където е предвидено, че „Изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане ... ще гарантират в периода до 2024 г. постепенно нарастване на диференцирания минимален доход до 30% от линията на бедност... При това ще се прилага механизъм за редовно актуализиране на социалните помощи в съответствие с динамиката на линията на бедност... Механизмът ще бъде базиран на обективни статистически данни за подобряване на неговата адекватност.“¹²⁴

Този подход, чието реализиране започна с Постановление на МС 64/2021 г. (в сила от 01.01.2022 г.), е косвено свързан с линията на бедност, предлагана като непосредствена база и по-нататък в текста във Вариант 1. С Постановлението, както вече се посочи, се въвеждат с 10 на сто по-високи проценти, прилагани при изчисляването на ДМД за различните уязвими групи; предвижда се и тези проценти да се увеличават ежегодно спрямо предходната година, както следва: за 2023 г. – с коефициент 1.365, а за 2024 г. – с коефициент 1.224. Стремехът е към 2024 г. месечните социални помощи да не бъдат по-ниски от 30% от линията на бедност. Както изрично се посочва в НПВУ, целта е да се осигури „плавен преход на системата за социално подпомагане от съществуващия механизъм, основан на гарантирания минимален доход, към обвързването на месечните помощи с

¹²³ „Национален план за възстановяване и устойчивост“, с. 214 (<https://www.nextgeneration.bg/14>).

¹²⁴ Пак там.

линията на бедност, определена за страната за съответната година, до момента, в който тази промяна ще бъде законово регламентирана“.¹²⁵

Положителното в тези промени е, че те несъмнено ще доведат до разширяване на обхвата на тази програма и до увеличаване на размера на месечните социални помощи, а с това и на тяхната адекватност. Това е вероятната причина МТСП да предвижда средномесечният брой подпомагани лица и семейства да нарасне от 22 936 през 2021 г. на 34 802, 43 503 и 52 203 лица съответно през 2022, 2023 и 2024 г., а разходите за тези помощи – от 26 737 хил. лв. през 2021 г. да достигнат до 37 739 хил. лв. през 2022 г. и 105 345 хил. лв. през 2024 г.¹²⁶

Заедно с това, тези изменения съдържат недостатъци (нееднократно посочвани в тази част на Доклада и в цитирани предишни публикации на авторите ѝ) като: запазване на прекомерния брой на конкретно описаните уязвими групи и на свързаното с това голямо множество от проценти, при които не се получават практически значими разлики в размерите на отпусканите месечни помощи; липса на яснота за механизма, по който се определят и актуализират стойностите на предлаганите индивидуални проценти за уязвимите групи. Не е ясно и не е обосновано и защо величината на ГМД е изключена от промените в този период и остава замразена.¹²⁷

Методиката за определяне на официалната линия на бедност (към чието приближаване са насочени промените) също има несъвършенства¹²⁸: (а) не е ясно какво равнище на потребление осигурява прагът на бедност; (б) линията на бедност не отразява промените в разпределението на доходите, тъй като не се допуска нейното намаляване; (в) границата на бедност се определя по нетипичен метод, при който определено равнище на дохода се индексира с инфлацията, като при това тази граница за съответната (бъдеща) година се изчислява през текущата година въз основа на отчетни данни за инфлацията (за предходната година) и за доходите (за две години преди текущата). Използваният метод всъщност мери отстояние (равно на 60%) от еквивалентен медианен общ разполагаем нетен доход и по-скоро определя праг за „риск от бедност“, а не измерва състоянието на бедност. През 2020 г. е въведено и едно допълнение, с което се дава право на Министъра на труда и социалната политика сам да определя прага на бедност в условията на криза.¹²⁹ Тези особености на методиката показват, че тя е пригодена не толкова да измерва бедността, а целта ѝ главно е да предостави база за определяне на свързани с линията на бедност

¹²⁵ Пак там.

¹²⁶ Вж. Бюджет за 2022 г. и актуализирана бюджетна прогноза на МТСП за 2023 и 2024 г., с. 68-71.

¹²⁷ Може само да се предполага, че размерът на ГМД се предвижда да остане замразен на 75 лв. поради бюджетни съображения, тъй като евентуалното му повишаване би довело до увеличаване на разходите по програми, които се базират на него (например, социалната пенсия за старост, помощите за отопление, еднократната социална помощ, еднократната помощ за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда, за отглеждане при близки и роднини и в приемни семейства, както и на други финансови помощи за деца по реда на Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето).

¹²⁸ За подробен критичен анализ на методите за определяне на линията на бедност, вж. Цанов, 2020.

¹²⁹ Например, ОЛБ за 2021 г. е определена от Министъра на труда и социалната политика в размер на 369 лв. Тази величина не съответства на използваната методика. Според приетата методика, ОЛБ би трябвало да бъде 423 лв. В случая, Министърът занижава линията на бедност с 54 лв.

социални плащания, които да предоставят финансова подкрепа на нуждаещите се, съобразно бюджетните възможности.

Другата възможна насока за промяна е свързана с ГМД, като определянето, респ. актуализирането на неговия размер се постави на ясни и публично обявени и възприети принципи и подход, базирани на концепцията за относителната бедност (за разлика от посочената практика от началото на прехода, която се базира на концепцията за абсолютна бедност). Във връзка с това, могат да се направят следните предложения¹³⁰:

- **Вариант 1** – възможен подход, идентичен с този за определяне на месечната финансова подкрепа за хората с различна степен на увреждания, е да се прилага определен процент спрямо официалната линия на бедност (с присъщите ѝ недостатъци), определяна ежегодно от Правителството по реда на ПМС № 241 от 24.09.2019 г. Това ще осигури автоматизъм при актуализирането на ГМД и синхронизиране на промените в неговия размер с измененията на други социални плащания.
- **Вариант 2** – механизмът за актуализиране на ГМД да се базира на средния процент от нарастване на линията на бедност и на минимални доходи, като минимална работна заплата, социална пенсия за старост, минимално обезщетение за безработица, като инфлацията също би могла да бъде част от механизма за актуализиране. В случая „да се базира на средния процент“ не означава прякото му прилагане, а използването му като база за национално договаряне между социалните партньори и в рамките на предварително определен „коридор“ – например плюс-минус 5% от получения среден процент.
- **Вариант 3** – да се комбинират варианти 1 и 2. При първите няколко актуализации на размера на ГМД би могло (съгласно Вариант 1) да се направят стъпаловидни увеличения, които да възстановят съотношението му с официалната линия на бедност, определяна от правителството, до равнището (например) от около 40%, което е постигнато при актуализацията през 2009 г.¹³¹ След това може да се прилага предлаганият механизъм за осъвременяване на ГМД (съгласно Вариант 2).
- **Вариант 4** – в контекста на посочения в НПВУ стремеж за откъсване от ГМД на механизма за формиране на месечните социални помощи, като краен четвърти вариант е *пълната отмяна на ГМД*, първоначално въведен през 1992 г. като т.нар. „базов минимален доход“. Това е възможно да стане като:

(а) процентите за отделните групи от населението бъдат „деноминирани“ в левове съобразно сегашния начин за изчисляване на ДМД, като впоследствие тези левови стойности биват актуализирани съгласно Вариант 2 или 3;

¹³⁰ Част от тях са публикувани в Цанов, В., Г. Шопов, И. Белева, Й. Христосков, (2017), с. 210, като тук те са допълнени и разширени.

¹³¹ Трябва да се отбележи по този повод, че в Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление нормативно е определено, че базовият доход за отопление (БДО), въз основа на който се изчислява диференцирания доход за отопление (ДДО), е равен на удвоения размер на ГМД, т.е. на 150 лв.; очевидна е близостта на доходен критерий ДДО до предлаганото референтно съотношение ГМД/линия на бедност.

или

(б) сегашните проценти за уязвимите групи, въз основа на които се изчислява ДМД, да бъдат реструктурирани, предефинирани и обвързани с ОЛБ, подобно на предлагания във Вариант 1 подход, който пък е идентичен с този за определяне на месечната финансова подкрепа за хората с различна степен на увреждания.

Трябва да се отбележи, че при Варианти 1-3 актуализирането на размера на ГМД ще окаже влияние не само върху функционирането на програмата за предоставяне на месечни социални помощи от гл.т. на нейния обхват, адекватност и насоченост, но и върху редица *други социални престации, които са свързани или чиито размери зависят от ГМД*¹³², като:

- предоставяне на еднократна социална помощ по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП), чийто размер е равен на 5-кратния размер на ГМД;
- достъп до предоставяне на целеви помощи за отопление;
- достъп до социална пенсия;
- еднократна помощ за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда, за отглеждане при близки и роднини и в приемни семейства (по реда на чл. 48 от Правилника за прилагане на закона за закрила на детето – ППЗЗД), която може да се отпуска до 4 пъти в годината. Нейният общ размер в рамките на една година от началото на 2021 г. е равен на 10-кратния размер на ГМД;¹³³
- месечна финансова помощ за деца, настанени за отглеждане при роднини и близки (по реда на чл. 49 от ППЗЗД), чийто размер е в зависимост от възрастта на детето до навършване на пълнолетие и е равен на 3-, 3.5- или 4-кратната величина на ГМД. При тази финансова помощ, ГМД се използва и като доходен праг за достъп, който е равен на 5-кратния размер на ГМД (чл. 49, ал. 1 от ППЗЗД), т.е. средният месечен доход на всеки от съпрузите или на родителя/родителите, живеещи заедно, и на ненавършилите пълнолетие деца, трябва да е под този праг;
- месечни средства за отглеждане и възпитаване на деца, настанени в приемно семейство по реда на чл. 50 от ППЗЗД, които, като размер и условия за възраст на детето, са същите като тези по чл.49, но без изискване за доходен праг;
- величина на добавката за деца с увреждания в размер на 120% от ГМД, която се дава към последните две престации (чл. 51 от ППЗЗД).

¹³² Това обстоятелство е вероятна причина за увеличаване на размера на ДМД (а чрез него и на размера на месечните социални помощи) да се използва корекция на процентите, а не повишаване на величината на ГМД.

¹³³ До тази промяна размерът на помощта бе равен на 5-кратната величина на ГМД. Логично е да се предположи, че двойното увеличение е свързано с дългогодишното замразяване на ГМД и с желанието на законодателя да увеличи по друг начин финансовата подкрепа на политиката за превенция на изоставянето и реинтеграция на детето в семейна среда.

Очевидно, разширяването на обхвата на програмите за предоставяне на подобни социални престации ще увеличи натиска върху държавния бюджет, което е и една от най-вероятните причини за десетилетното нежелание на различните правителства да въведат прозрачен, обективен и „автоматичен“ механизъм за актуализиране на размера на ГМД. Очевидно е и обаче, че подобен подход прехвърля социалните тежести върху най-уязвимите групи от населението, които най-силно се нуждаят от надеждна публична социална защита.

Освен това, по отношение на програмата за предоставяне на месечни социални помощи, основна „структурна“ промяна (влияеща върху размера на изплащаните месечни социални помощи) *трябва да бъде опростяването/консолидирането на броя на уязвимите групи и респ. реструктурирането на системата от проценти за изчисляване на диференцирания минимален доход за социално подпомагане*.¹³⁴ Тук подходът трябва да е към възприемане на проценти (или на коефициенти, каквато е практиката у нас до 2005 г.), които са максимално близо като брой, структура и диференцирана величина до еквивалентната скала на ОИСП – за първи възрастен в семейството, за втори възрастен, за самотен родител, за деца (с възможна диференциация в зависимост от тяхната възраст). Например, подобна е текущата практика в редица европейски страни – Австрия, Чехия, Хърватия, Естония, Финландия, Гърция, Ирландия, Литва, Малта, Португалия и др. Това ще опрости дизайна на програмата за предоставяне на месечни социални помощи и нейното прилагане.

Тези предложения се вписват в обявените средносрочни приоритети на ЕК, свързани с Европейския стълб за социални права, и в частност правото на минимален доход. Представените виждания относно определянето и актуализирането на социалните помощи биха могли да бъдат и част от дискусиите по повод предвиденото в НПВУ изменение на ЗСП за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи. Тази дискусия започна с представените от МТСП в края на март 2022 г. за обществено обсъждане намерения за промени в ЗСП. Част от тях лаконично предвиждат, че „Социалните помощи ... се определят на база размера на линията на бедност за съответната година, определена с постановление на Министерския съвет“.¹³⁵ Не е ясно обаче как точно ще става това (обичайният административен отговор в такива случаи е, че тази материя ще се регламентира в Правилника за прилагане на закона), както и не се внася яснота по други разгледани тук въпроси.

В контекста на тази дискусия, по отношение на **целевата помощ за отопление**, въз основа на очертаните проблеми, могат да се направят следните принципни *предложения за промени* в механизма за определяне на нейния размер:

1. Въвеждане на ясна методология за определяне на размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление през 5-те зимни месеци. Тя (може) да включи норми за потребление на електроенергия за

¹³⁴ Това предложение се отнася и до необходимостта от опростяване и реструктуриране на системата от коефициенти, чрез които се изчислява доходният праг за достъп до помощите за отопление (ДДО).

¹³⁵ Имат се предвид еднократните, месечните и целевите помощи по ЗСП, но не и други помощи, като тези по ЗСП за деца (<https://www.mlsp.government.bg/proekti-na-normativni-aktove>).

отопление и въвеждане на еквивалентна скала за потребление на електроенергия в зависимост от състава на подпомаганото семейство.

2. Методологията да е обект на публично обсъждане в рамките на тристранния диалог в Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) и приемане от МС. Това ще отмени сегашната възможност за чести „ръчни“ промени в размера на норматива за отопление, което е белег за известна концептуална, но и оперативна неустойчивост на програмата.
3. Диференцираният доход за отопление на различните социално-икономически групи от населението да включи по подходящ начин освен доходния компонент, който се определя чрез коефициента за съответната уязвима група¹³⁶, също и норматива за потребление на енергия за отопление. Изчисленият по такъв начин ДДО ще може да се използва като доходен таван при диференцирането на размера на помощта за отопление (вж. следващото предложение).
4. При оптимизиране на програмата, социалната справедливост би трябвало да има приоритет. За целта, подобно на практиката от средата на 90-те години на XX век, размерът на помощта за отопление да се определя като разлика между ДДО, изчисляван съгласно предложение 3, и разполагаемите доходи на бенефициентите. Така, помощта ще се диференцира в зависимост от доходите на подпомаганите и ще се избегне рязкото противопоставяне между лицата с доход малко под линията и тези с доход малко над нея, които нямат право на подпомагане. Ако се разработят нормативи за потребление на енергия, диференцирани по групи потребители, те биха могли да определят величината на помощта.

Основната структурна промяна на програмата за предоставяне на целеви помощи за отопление би трябвало да включва преориентирането ѝ от отоплителната бедност (както е сега) към енергийната бедност, както и трансформацията ѝ от сезонна в целогодишна. Това може да се осъществи при наличие на експлицитно политическо решение, че облекчаването и намаляването на енергийната бедност трябва да се превърне в част от стратегическите цели на социалната защита. Новите комплексни енергийни социални помощи запазват целевия си характер, т.е. достъпът до тях (трябва да) е след проверка на доходния, имуществения, семейния, здравния и т.н. статус, но са целогодишни, като компонентът за отопление действа само през зимния сезон. За да се изготви „консолидирана“ програма за целево социално подпомагане на енергийно бедни хора, необходимо предварително условие е да се приемат дефиниции за понятието „енергийна бедност“ (каквито задължения за реформи са заложили в НПВУ¹³⁷), както и да се съблюдават основните принципи на целевото социално подпомагане.

В контекста на предлаганата по-обхватна социална защита, ориентирана към облекчаване и намаляване на енергийната бедност, и въз основа на подобна на прилаганата сега система от критерии за достъп до целевите помощи за отопление, може да се предложи нов подход за определяне на размера на енергийната помощ (Шопов, Пенева, 2018, с. 25-26).

¹³⁶ Както се вече се посочи, тази подробна система от коефициенти също би трябвало да се опрости.

¹³⁷ Национален план за възстановяване и устойчивост, с. 96.

В условията на кризи, промените в механизмите за предоставяне на разглежданите минимални доходи под формата на социални помощи би трябвало да почиват на следните основни принципи:

- навременност – изменения би трябвало да се въвеждат още при първите сигнали и реални признаци за криза (здравна, финансова, икономическа);
- комплексност и взаимна допълняемост – промените в механизмите би трябвало да бъдат не само параметрични, но и структурни. При това те могат да бъдат както в рамките на специфичните механизми и правила за отпускане на помощи, така и в съчетание с подходящи допълнителни мерки – например за предоставяне на помощи в натура и като услуги, въвеждане на специфични допълнителни плащания и еднократни помощи. Формите за предоставяне на социална подкрепа би трябвало да се съобразяват и с промените в обичайния начин на живот и труд в условията на криза, особено когато и ако тя е здравна;
- по-широк обхват и насоченост – условията за достъп трябва да са по-„меки“, да се отворят към по-широк кръг уязвими групи и да достигат до по-голям брой получатели по време на кризата;
- адекватност – размерите на помощите би трябвало да компенсират в определена степен както спада в доходите в условията на криза, така и евентуалните нараснали разходи;
- антицикличност – в условията на зараждаща се и разгръщаща се криза, програмите за социални помощи и изобщо системата за социална защита трябва да бъде по-достъпна и да набляга на компенсаторните мерки и механизми, без да пренебрегва и тези за социално включване. С отминаването на кризисния период, е логично да се възстановят обичайните правила и механизми за социално подпомагане, които евентуално могат да бъдат обогатени въз основа на уроци, изведени от кризата.

5.6. Виждане за координирана политика в областта на минималните доходи

Политиката за социална защита на населението в България чрез различни видове минимални гарантирани плащания към настоящия момент носи в себе си: белезите на времето, в което е възникнала и е еволюирала дадена социална мярка; доминиращите теоретични разбирания в платформите на управляващите (неолиберални, посткомунистически, консервативни и други); конюнктурни „послания“ на отделни политически партии към съответните социални групи като „електорат“; успешен/неуспешен трансфер на добри социални практики от други страни, в т.ч. препоръки на ЕС, МВФ, Световната банка, Международната организация на труда (МОТ) и други организации.

За да се отърси от това бреме и да се реализират направените „секторни“ идеи и предложения, координираната политика на социална защита чрез минимални гарантирани доходи трябва да бъде подчинена на няколко основни правила/начала:

А. По отношение на размерите на тези доходи:

- Независимо дали тези плащания са свързани с полагане на труд, плащане на социални осигуровки, или пък имат характер на социални помощи на зависимото население, необходимо е те да имат един общ еталон/ориентир. Най-подходяща за тази цел е официалната линия на бедност. Предимствата на ОЛБ като еталон се изразяват в нейния обективен характер, във връзката ѝ с първичните доходи, т.е. с обективната икономическа действителност и с възможностите на икономиката. Това не означава, че всички минимални доходи трябва да се определят/формират въз основа на тази линия – това нито е възможно, нито е необходимо, тъй като всеки минимален доход има своите специфични задачи и групи получатели. Предлаганият принцип по-скоро насочва към необходимостта от тясно обвързване на системата от минимални доходи с намаляването на бедността. Това означава (а) размерите на отделните минимални доходи (най-вече тези, които имат характер на социални трансфери) да се оценяват и като дял от ОЛБ, който може да се предпоставя и като целева стойност при разработването на съответните политики и мерки¹³⁸; (б) кумулативният размер на минимални доходи, които могат да се получават едновременно (например като месечни социални помощи, помощи за отопление, добавка за чужда помощ на хората с увреждания с намалена работоспособност над 90% с определена чужда помощ, отглеждане на дете с трайно увреждане, минималните пенсии¹³⁹), да се ориентира към достигане на линията на бедност. Прилаганата сега методика за нейното определяне би трябвало да бъде оптимизирана.

Б. По отношение на запазване на покупателната сила на тези доходи:

- За да се запази покупателната способност на всички минимални парични доходи, те трябва да се актуализират с един и същ коефициент (индекс на потребителските цени, индекс на ОЛБ, или индекс, изведен по така нареченото швейцарско правило, който вместо промяната на осигурителния доход може да включва изменението на средния доход на лице от домакинство¹⁴⁰). Периодичността на тази актуализация също трябва да бъде една и съща (най-добре ежегодно при приемане на Закона за държавния бюджет и от началото на годината). Това предполага да се използват прогнозни данни за текущата година, за да има изпреварваща актуализация, а не последваща.

¹³⁸ Някои автори предлагат пряко обвързване с линията на бедност на размера на ГМД, а минималните размери на пенсиите за ОСВ да не са под тази линия (Генчев, 2020, с. 83). Както вече се посочи, Европейската комисия очаква месечните социални помощи в България към 2024 г. да не са по-ниски от 30% от линията на бедност.

¹³⁹ През 2021 г. служебното правителство предложи, като част от политиката за осъвременяване на пенсиите, за лицата с минимални пенсии под линията на бедност да се въведе социална добавка, с която техните доходи да достигнат тази линия. Правото на тази добавка обаче да се обвърже с подоходен тест. Подобно предложение многократно е правено и от авторите на настоящата част (Цанов, Шолов, Белева, Христосков, 2017).

¹⁴⁰ Във Великобритания след 2010 г. се въведе практика на гарантирано годишно индексирание на държавните пенсии, чиито размери се увеличават с най-високия показател измежду ИПЦ, среден растеж на доходите или 2.5%. Този подход, възприет през периода на финансово-икономическата криза, впоследствие се оценява като много скъп и несправедлив спрямо по-младите.

- Да продължи сегашната практика всички минимални социални плащания да бъдат освободени от данъци. Това означава въвеждане на необлагаем минимум в Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ), равен на минималната работна заплата.
- За всички видове минимални доходи трябва да има разработена стратегия и варианти за адаптиране към кризисни ситуации. Защитните антикризисни мерки трябва да се прилагат едновременно в хода на съответната криза, а не в различно време и с различна интензивност и обхват.

В. По отношение на взаимното допълване/надграждане или взаимното изключване на тези доходи:

- Липсата на нормативно определен „таван“ на възможните общи приходи от социални трансфери, несвързани с осигурителен принос и/или базирани на доходен тест, поражда неравнопоставеност и неравенство. Възприемането на ОЛБ като възможен „таван“ за кумулативния размер на защитени минимални социални плащания, които могат да се получават едновременно, би спомогнало за решаването на този проблем.
- Да се оцени възможността и необходимостта от консолидиране на някои схеми за минимални социални доходи (например месечните социални помощи и енергийните помощи).
- Постоянно оптимизиране на взаимодействието между администрациите от различните структури, свързани със системата за социална защита (НОИ, АЗ, АСП и пр.) при определяне на правото и размера на социалните плащания към бенефициентите с цел изключване на дублирани плащания и определяне на най-благоприятното от тях.
- Пълна дигитализация и интегриране на информационните системи за социални плащания с цел улесняване на административното обслужване и по-ефективна превенция срещу измами.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Изследването на българската икономика през 2021 г. и първото тримесечие на 2022 г., както и предвижданията за нейното развитие в перспектива до 2024 г., се основават на ключови фактори като ускоряващата се инфлация, неяснотите около развитието на епидемичната ситуация, предизвикана от COVID-19, геополитическите турбуленции в регионален аспект и очакваното ускоряване на инвестиционната активност чрез реализиране на проектите от Националния план за възстановяване и устойчивост.

В Годишния доклад на ИИИ при БАН се подчертава рисковата международна среда вследствие на забавените темпове на икономическо развитие в света и региона и очертаващата се силна неравномерност в процесите на възстановяване на международната търговия и икономическия растеж. Правят се оценки за забавяне на темповете на развитие на България при високата степен на непредвидимост в средносрочен аспект, което се отразява и на очакванията за динамиката на основните макроикономически показатели до 2024 г. Наличието на структурни дисбаланси в българската икономика, произтичащи най-вече от ниския дял на високотехнологичното производство в индустрията и изгубените предимства в сферата на селското стопанство, прави икономическата динамика в страната податлива на външни шокове и циклично уязвима. Тези процеси се отразяват в **изоставане на реалната конвергенция на страната спрямо останалите държави-членки от ЕС и еврозоната, което пряко влияе върху перспективите за присъединяване и устойчивостта на членството на България в Икономическия и валутен съюз.**

В условията на ускоряващата се инфлация в резултат от съчетаването на външни и вътрешни фактори от различен характер и продължаващото намаление на заетите и увеличение на броя на безработните и неактивните, налице е необходимост от **провеждане на активни политики на пазара на труда и дългосрочна визия за неговото развиване в условията на дигитализация на икономиката, за което европейското финансиране се явява ключово.** От тази гледна точка, в Годишния доклад са направени оценки за ефектите от европейските фондове и оперативните програми на България през 2007-2020 г. в контекста на приоритетите на ЕС и са анализирани нови финансови инструменти за устойчиви инвестиции през програмния период на ЕС за периода 2021-2027 г. Основният въпрос, който стои пред правителствата на България и държавите-членки от ЦИЕ, като най-големи бенефициенти на ЕСИФ, е дали до края на 2022 г. те ще могат да изпълнят заложените цели по усвояване на ЕСИФ за периода 2014-2020 г., както и проектите, предвидени в националните планове за възстановяване и устойчивост. **Поставените цели в НПВУ са много амбициозни и тяхното реализиране ще играе важна роля при провеждането на публичните политики, които трябва да решат дългогодишните структурни предизвикателства, свързани с повишаване на жизнения стандарт, намаляване на неравенствата и подкрепа на зеления преход,** като усилията трябва да бъдат насочени към подобряване на изпълнението и управлението на проектите и борбата с корупцията.

При посочените ограничения от гледна точка на усвояването на европейското финансиране, ключово се явява запазването на фискалната стабилност в страната. В Годишния доклад се правят изводи относно силната зависимост на бюджетните приходи от динамиката на потреблението и вноса и рисковете фискалната експанзия да задвижи допълнително инфлационните процеси в страната. При провеждане на антиинфлационни мерки от страна на правителството, ключово се явява развиването на производствения капацитет на реалния сектор за осигуряване на по-високи доходи, докато тяхното базиране предимно на компенсирането на загубата на покупателна способност поради по-високите цени може да доведе до макроикономическа дестабилизация и фискална неустойчивост. Така се създават **условия за едновременно ускоряване на инфлацията и неблагоприятно развитие на бюджетните показатели, което би се отразило върху декларираната цел за присъединяване към еврозоната през 2024 г., ако се запазят сегашните параметри на Маастрихтските критерии. Положително развитие в тази насока е, че банковият сектор продължава да функционира в относително устойчива среда и запазва своите високи нива на рентабилност, капиталова адекватност и ликвидност.**

В темата на фокус се акцентира върху положителните и отрицателните страни на минималните доходи от социални трансфери. Отчита се, че развитието на **минималното дневно обезщетение за безработица** е съпроводено с повече слабости, отколкото с позитивни страни. Вероятната причина за това е фактът, че то има предимно наказателен характер за доброволно напусналите работа или за провинения, като България е сред малкото европейски страни без механизъм за неговото формиране и актуализиране. В областта на **минималните пенсии** се очертава силният субективизъм при определяне на техния размер, сериозната диспропорция в съотношенията им със средното равнище на пенсиите, средният разполагаем доход на семейство и линията на бедност. В същото време, България изостава от почти всички държави-членки от ЕС по размер на минималните пенсии. Позитивните страни в областта на минималните пенсии се изразяват в наличието на законов механизъм за осъвременяване, изразен във възстановяване на политиката на индексация по т.нар. „швейцарско правило“ и наличието на ясни правила за съвместимост при получаването на пенсионните доходи. При **месечните семейни помощи за деца и помощта за отглеждане на дете до 1 година** се наблюдава непоследователна и ограничена (пестелива) политика по определяне на техните размери, независимо че тези социални плащания имат за цел да стимулират раждаемостта. Налице е субективизъм при ежегодното определяне на размера на месечното плащане и при фиксирането на доходна граница за достъп до тази социална защита на семействата. Като позитивни страни могат да се посочат въвеждането на междинна доходна група с намален размер на месечните семейни помощи за деца и елементи на данъчно кредитиране на семействата, които не покриват доходния тест за достъп до семейни помощи за деца.

В развитието на минималните доходи под формата на социални помощи и на политиката по отношение на тяхното формиране и използване като

средство за социална защита на хората в риск от бедност могат да се изведат както общи, така и специфични тенденции, резултати и проблеми.

Сред **общите тенденции** в развитието, обхвата, дизайна и използването на програмите за месечни социални помощи и за целеви помощи за отопление се очертава прилагане на механизми/изисквания, осигуряващи по-добра насоченост на плащанията; комбиниране на различни икономически форми за предоставяне на социални помощи (в пари и в натура); допълване на доходите до определена граница, но и предоставяне на еднаква по размер помощ за отопление за всички бенефициенти; прилагане на изисквания за активност на трудовия пазар и/или за социално включване. Това обаче е съпроводено с очевидно подценяване на тези схеми за подкрепа на доходите и пренебрегване на техните възможности като инструменти на социалната политика за подпомагане на най-уязвимата част от населението, особено през периоди на икономическа, но и на здравна криза. Липсват прозрачни и автоматични механизми за определяне на размерите на съответните минимални доходи и за тяхната актуализация, като са налице усложнени системи от проценти/коефициенти за изчисляване на диференцираните доходни прагове за достъп до съответните минимални доходи по линия на социалните помощи.

Основните **различия** между изследваните социални помощи се състоят в по-високата и по-равномерната динамика в нарастването на номиналната помощ за отопление в сравнение с ГМД, което се дължи на коренно различните начини за определяне и актуализиране на размера на тези два вида минимален доход. В схемата за предоставяне на помощи за отопление има елементи, които „автоматично“ влияят върху размера на тези помощи, докато ГМД е замразяван за много продължителни периоди. Консерватизмът в приспособяването на дизайна на съответната програма към промените във външната социално-икономическа среда е много по-силно изразен при месечните социални помощи. В резултат от липсата на своєвременна гъвкавост при кризисни условия, обхватът на месечните помощи постоянно намалява и тяхната роля в социалната защита през последните години е маргинализирана.

При така очертаните процеси и тенденции в българската икономика, могат да се отправят следните **препоръки към икономическата политика в страната**:

Относно овладяване на ценовата динамика:

- Върху вътрешно обусловените фактори за високата ценова динамика може да се въздейства чрез ефективно използване на финансовите средства по линия на Националния план за възстановяване и устойчивост за реформиране на енергийния сектор в страната, както и чрез ефективен институционален контрол върху цените на горивата, енергийните ресурси, стоките от малката потребителска кошница и медицинските услуги, при съмнения за ценова спекула. Трябва да се приоритизират усилията за диверсификация на доставчиците на газ и петрол, както и възможността да се правят общи доставки за целия ЕС.

- Използването на промените в косвеното данъчно облагане (ДДС и акцизи) като антиинфлационен инструмент зависи от механизмите на правителството да контролира цените, които, с изключение на административно определяните цени, са почти нулеви. Промени в данъчните ставки трябва да се основават на цялостна визия за структурата на данъчната система в страната и не може да се използват като антиинфлационен инструмент, чийто ефекти са ограничени и до голяма степен зависят от наличието на сиви практики в съответните сектори на икономиката.

Относно запазване на доходите и заетостта:

- Покупателната способност на домакинствата може да се подкрепи чрез въвеждане на необлагаем данъчен минимум върху доходите на физическите лица, както и чрез ускорено усвояване на средствата от Националния план за възстановяване и устойчивост, което ще позволи разкриването на нови работни места. В тази насока са необходими специални мерки за активизиране на инвестиционната среда в страната, което може да стане и чрез увеличаване на капиталовите разходи на правителството.
- Важно значение за възходящото развитие на икономиката имат мерките за предотвратяване на поредна вълна от COVID-19, което може да бъде постигнато чрез реална и ефективна подготовка на здравната система и въвеждане на превенция на вирусната инфекция чрез ваксинация на населението. Ограничаването на пандемичните процеси изисква осигуряване на най-новите медикаменти за лечение на COVID-19.
- При постепенно прекратяване на действието на антикризисните програми („60/40“, „80/20“ и „Запази ме“) трябва да се намери механизъм за подкрепа на активните политики на пазара на труда за сметка на схемите за субсидирана заетост, чиято ефективност е много по-ограничена. Акцентът на политиките на пазара на труда трябва да е върху програми за наемане на младежи и на продължително безработни лица, вкл. по линия на активно използване на европейско финансиране.
- Споделената отговорност между частния сектор и правителството за работните места е по-добрият вариант за провеждане на разходна политика спрямо директното отпускане на обезщетения и социални помощи, които в краткосрочен план поддържат покупателната способност на домакинствата, но нямат капацитета за динамизиране на вътрешното търсене и осигуряване на бюджетни приходи.
- Високата степен на отвореност на българската икономика обуславя предприемането на активни действия в подкрепа на международната конкурентоспособност на българските фирми чрез засилване на експортно кредитиране и застраховане, вкл. чрез финансовите инструменти на ЕС. Това ще способства за въвеждането на климатичните изисквания на Зеления пакт при осъществяването на външнотърговските дейности и постигането на климатична неутралност, както и предвид високата обвързаност с

европейските вериги за доставки ще осигури необходимата подкрепа за технологичното обновяване в рамките на вътрешния инвестиционен процес.

- Препоръчват се целенасочени действия за утвърждаване на капиталовия пазар като канал за привличане на инвестиции чрез използването на възможностите на дигитализацията и новите финансови технологии за оптимизиране на създадените бизнес модели. Трябва да бъдат предприети мерки за повишаване на инвестиционния интерес на участниците на капиталовия пазар към сегментите, свързани с устойчивите финанси, енергийната ефективност, възобновяемата енергия, чистия транспорт, зелените сгради и продукти, създадени от кръговата икономика.
- Предприемане на активни действия за стимулиране на набирането на капитал от МСП чрез активното им участие на капиталовия пазар. Може да се използва възможността Фонд мениджърът на финансови инструменти в България да извършва своите инвестиции през BEAM пазара, което ще създаде предпоставки за ограничаване на инвестициите на фонда и привличане на обществено финансиране.

Относно запазване на фискалната стабилност:

- Необходимо е да се осигурят устойчиви приходоизточници с ниска циклична зависимост, което изисква мерки за развиване на бизнес средата, реципрочни на социалните. Такива са създаване на условия за по-широко кредитиране на малките и средните предприятия, издаване на държавни гаранции по инвестиционни проекти и държавногарантирано кредитиране, осъществяване на публично-частни партньорства, както и успешно реализиране на проекти с европейско финансиране и по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС.
- Предвид растящите цени и очакваното повишаване на лихвените проценти, неяснотите относно развитието на военния конфликт в Украйна, евентуалното разрастване на бежанската криза, или необходимостта от допълнителни разходи за отбрана, препоръчва се подкрепата от страна на фиска по отношение на доходите в страната да бъде в по-голяма степен диференцирана и основана на ясни критерии за компенсиране на покупателната способност на определени групи от населението, което ще позволи осигуряването на достатъчно бюджетни буфери.
- При актуализацията на държавния бюджет, трябва да се заложи на по-предпазлива разходна политика, която да е в състояние с акумулираните средства от приходи да покрие непредвидени разходи, както по линия на усложнената международна обстановка и неяснотите относно окончателното преодоляване на здравната епидемия от COVID-19, така и предвид необходимостта от стимулиране на инвестиционната активност в страната. При регистрираното забавено приемане на Националния план за възстановяване и устойчивост, може да се наложи осигуряване на бюджетни средства за предотвратяване на съществено забавяне при реализацията на планираните проекти.

- Силно ограниченото влияние на правителствените инвестиции върху реалната икономика не съдейства за изграждането на производствен капацитет за догонващо развитие и сближаване с държавите-членки от ЕС и еврозоната. Осигуряването на прозрачно използване на публичния ресурс и ускореното усвояване на средствата по Националния план за възстановяване и устойчивост са ключови предпоставки за динамизиране на инвестициите в страната, които съществено изостават през последните години.
- Разработването на университетски и други програми, насочени към подобряване на административния капацитет на публичния и частния сектор, би подобрило подготовката на кадри за изпълнение на проекти с европейско финансиране. Това е ключово за преодоляване на все още ограничения капацитет за предлагане на добри проекти и съгласуваност на действията на публичния и частния сектор като бенефициенти и националните органи за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.
- Въпреки че при съпоставка с останалите държави-членки от ЕС и еврозоната правителственият дълг остава нисък, не бива да се пренебрегват неблагоприятните демографски тенденции в страната и очакваното постепенно свиване на работната сила, които в дългосрочна перспектива ограничават възможностите за понасяне на по-висока дългова тежест.

Относно оптимизиране на политиките в областта на минималните доходи, две групи препоръки са обособени в Част трета (т. 5 от темата на фокус). Първата група препоръки визира решаване на изведени проблеми в рамките на съществуващата политика и практика по отношение на съответния минимален доход. Втората група съдържа предложения за провеждането на координирана национална политика в областта на разглежданите минимални доходи на населението.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Eurofound. (2021). COVID-19: Implications for employment and working life. COVID-19 series. Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp. 61-64.
- European Commission (2020a). Autumn 2020 Economic Forecast: Rebound interrupted as resurgence of pandemic deepens uncertainty.
- European Commission. (2020b). Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Bulgaria. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0502>.
- International Monetary Fund. (2019). Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. October 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>.
- International Monetary Fund. (2021). Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. October 2021, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.
- International Monetary Fund. (2022). War Sets Back the Global Recovery. – World Economic Outlook. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>.
- Paliova, I. (2017). Empirical Analysis and Estimations if the Impact of the EU Structural Funds Absorption in Countries of Central and Eastern Europe. – Trakia Journal of Sciences, Vol. 15, N 1, pp. 137-144.
- Peña-Casas, R., Ghailani, D. (2013). Towards a European minimum income. European Economic and Social Committee. No EESC/COMM/03/2013.
- Rosenberg, Ch., Sierhej R. (2007). Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States. – IMF Working Paper WP/07/77, International Monetary Fund, Washington DC.
- Shopov, G. (2013). Targeted social assistance in the economic development periods. – Economic Studies, N 1, p. 72.
- Shopov, G. (2016). Energy Poverty and Social Assistance of the Energy Poor People in Bulgaria. – Economic Thought, N 6, p. 42.
- Shopov, G. (2018). Peer Country Comments Paper Bulgaria – Peer Review on “Minimum income schemes”. DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Szmigiera, M. (2022). Leading export countries worldwide 2021. – Statista, <https://www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/>.
- UNCTAD. (2021). Trade and Development Report 2021. From recovery to resilience: the development dimension. Geneva. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2021_en.pdf.
- UNCTAD. (2022a). Global FDI rebounded strongly in 2021, but the recovery is highly uneven. 19 January 2022, <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-rebounded-strongly-2021-recovery-highly-uneven>.
- UNCTAD. (2022b). Investments Trends Monitor. N 40. https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d3_en.pdf.
- United Nations. (2022). World Economic Situation and Prospects. https://desapublications.un.org/file/728/download?_ga=2.103853830.748443125.1653809834-2081911802.1653809834.
- Varga, J., Veld, J. in 't. (2010). The Potential Impact of EU Cohesion Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis. – European Economy Economic Paper, N 422, Brussels.
- Vasilev, D., Ganey, K., Simeonova-Ganeva, R., Chobanov, P., Tsvetkov, S. (2011). Model for Impact Assessment of the Structural Funds and the Cohesion Fund of the European Union in Bulgaria: SIBILA, Council of Ministers, Bulgaria.
- WB Group. (2022). Finance for an equitable recovery. World Development Report. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36883/9781464817304.pdf>.
- Wolff, G. (2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. Bruegel.
- WTO. (2021a). Highlights of world Trade in 2020 and the impact of COVID-19. – World Trade Statistical Review 2021, Chapter II, pp. 10-19, https://www.wto.org/english/res_e/status_e/wts2021_e/wts2021chapter02_e.pdf.
- WTO. (2021b). World Trade and Economic Growth, 2020-21. – World Trade Statistical Review 2021, Chapter III, pp. 22-34, https://www.wto.org/english/res_e/status_e/wts2021_e/wts2021chapter03_e.pdf.
- WTO. (2021c). World Trade Statistical Review 2021. https://www.wto.org/english/res_e/status_e/wts2021_e/wts21_toc_e.htm.

- Zheckov, R. (2019). Eco-Innovation in Bulgaria. EIO Country Profile 2018-2019. Eco-Innovation Observatory, European Commission. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/country-profiles/eio_country_profile_2018-2019_bulgaria.pdf.
- Генчев, А. (2020). Схеми на минимални доходи в България с фокус върху социалните помощи и социалноосигурителните минимални плащания и модел за определяне на размерите на минималните доходи във взаимосвързана система. – В: Годишник на Софийския Университет „Св. Климент Охридски“, Факултет по педагогика, Книга „Социални дейности“, том 113, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, с. 83.
- ИИИ при БАН. (2015). Годишен доклад 2015 „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания. Тема на фокус: Политики за икономическо развитие в оперативните програми и Общата селскостопанска политика в периода 2007-2013 г.“. София: Горекс Прес, https://www.iki.bas.bg/files/Doklad_2015.pdf.
- Йорданов, Й. (2020). Развитие и състояние на българския капиталов пазар. – Годишник на Стопанска академия „Д.А. Ценов“, т. CXXIII, с. 7-56.
- Министерски съвет. (2022a). Национален план за възстановяване и устойчивост (версия от април 2022 г.).
- Министерски съвет. (2022b). Споразумение за партньорство за 2021-2027 г., версия от април 2022 г., <https://www.eufunds.bg/bg/taxonomy/term/867>.
- Министерство на финансите на Република България. (2022a). Промени в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за 2022-2024. <https://www.minfin.bg/upload/50755/RMC-42.pdf>.
- Министерство на финансите на Република България. (2022b). Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2023-2025 г. <https://www.minfin.bg/upload/51646/22RH268pr.pdf>.
- Министерство на финансите на Република България. (2022c). Фондовете на ЕС в България. Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите съфинансирани със средства от ЕС. https://www.minfin.bg/upload/51357/Fonds_mart2022.pdf.
- ОИСР. (2022). Достигане до неактивните и безработните лица в България и активирането им. <https://doi.org/10.1787/79b4d96b-bg>.
- Пальова, Я. (2022). Фискални стимули и ефекти от Европейските структурни и инвестиционни фондове в страните от Централна и Източна Европа. Издателство „Св. Григорий Богослов“, ВУЗФ.
- Рангелова, Р., Бобева, Д., Златинов, Д. (2021). Икономически растеж и конвергенция в Европейския растеж. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Сарийски, Г. (2021). Реформите в банковия сектор в ЕС и ефектите за българската банкова система. – В: Бобева, Д., Манчев, Цв., Цекова, П., Сарийски, Г., Миланова, Е., Апостолов, А., Моравенов, М. Парична и финансово-кредитна система на България. ВУЗФ, Изд. „Св. Григорий Богослов“, с. 117-141.
- Симеонов, С., Тодоров, Т. (2018). Формиране на инвестиционен профил за акции, търгувани на Българската фондова борса за периода август 2016-декември 2017. – Икономика 21, Vol. 8(1), с. 86-116.
- Христосков, Й. (2018). Социално осигуряване. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски“.
- Хубенова-Делисивкова, Т. (2006). Финансови аспекти на усвояването на европейските средства в контекста на присъединяването на България към ЕС. – В: България в Европа – 2007, Изд. Горекс Прес, с. 297-303.
- Цанов, В. (2020). Определяне на линията на бедност – методологични особености. – Статистика, N 4.
- Цанов, В., Шопов, Г., Белева, И., Христосков, Й. (2017). Пазарът на труда и социалната защита на хоризонт 2020. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Цанов, В., Шопов, Г., Белева, И., Христосков, Й., Луканова, П. (2012). Пазарът на труда и социалната защита в икономическото развитие на България (1990-2011). Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Шопов, Г. (1997). Антиинфлационна защита на минималните доходи. – Икономическа мисъл, N 2, с. 22-31.
- Шопов, Г. (2016). Енергийна бедност и социално подпомагане. – Икономическа мисъл, N 6, с. 11-38.
- Шопов, Г., Пенева, Т. (2018). Целево социално подпомагане за отопление – исторически опит и перспективи за развитие при ограничаване на енергийната бедност в България. – Икономическа мисъл, N 6, с. 25-26.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Размери и динамика на минималните доходи от социални трансфери

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Размери (лв.)														
МДОБ	6.0	6.0	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	7.20	9.0	9.0	9.0	12.0	18.0
Минимална пенсия за ОСВ	136.08	136.08	136.08	141.28	148.75	152.25	155.97	159.41	175.69	203.8	213.52	250	300	381.38
Социална пенсия за старост	100.86	100.86	100.86	100.86	107.72	111.5	114.08	116.65	119.56	123.28	132.74	141.63	148.7	175.2
Социална пенсия за инвалидност	114.92	114.92	114.94	114.95	125.39	128.8	131.29	134.7	137.93	143.15	151.47	161.76	171.0	250.9
Семейни помощи за 1 дете	35	35	35	35	35	35	35	37	37	40	40	40	40	47.5
Семейни помощи за 2 деца	70	70	70	70	70	85	85	85	85	90	90	90	90	105
Месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	200	200	200	200
ГМД	65	65	65	65	65	65	65	65	65	75	75	75	75	75
Помощи за отопление	55.23	60.7	62	65.72	65.72	72.2	72.2	72.5	73	74.83	93.18	99.16	104.71	n.q.
Индекс 2009 г. = 100 (%)														
МДОБ	100.0	100.0	120	120	120	120	120	120	120	150	150	150	200	300
Минимална пенсия за ОСВ	100.0	100.0	100.0	103.8	109.3	111.9	114.6	117.1	129.1	149.7	156.9	183.7	220.5	280.2
Социална пенсия за старост	100.0	100.0	100.0	100.0	106.80	110.55	113.11	115.66	118.54	122.23	131.61	140.42	147.4	173.7
Социална пенсия за инвалидност	100.0	100.0	100.0	100.0	109.1	112.1	114.2	117.2	120.0	124.6	131.8	140.8	148.8	218.3
Семейни помощи за 1 дете	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	105.7	105.7	114.3	114.3	114.3	114.3	135.7
Семейни помощи за 2 деца	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	121.4	121.4	121.4	121.4	128.6	128.6	128.6	128.6	150.0
Месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	200.0	200.0	200.0	200.0
ГМД	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	115.4	115.4	115.4	115.4	115.4
Помощи за отопление	100.0	109.9	112.3	119.0	119.0	130.7	130.7	130.7	132.2	135.5	168.7	179.5	189.6	-

Източник: по данни на НОИ, МТСП, АСП.

Приложение 2. Обхват на минималните доходи от социални трансфери

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Брой лица с размер на личната пенсия на и под мин. размер на пенсията за ОСВ (хил.)	273.7	271.9	262.4	293.7	266.9	255.7	242.6	206.9	376.7	405.6	397.0	425.8	748.3	858.4
в % спрямо общия брой пенсии за ОСВ	16.2	16.6	16.1	18.1	17.0	16.4	15.6	10.8	23.4	26.4	25.0	28.2	38.1	45.3
Брой лица, получаващи социална пенсия за старост	3646	3509	3361	3258	3166	3120	3119	3217	3364	3587	3906	4241	4492	...
в % към общия брой пенсионери	0.17	0.17	0.16	0.16	0.15	0.15	0.15	0.16	0.16	0.17	0.19	0.21	0.22	...
Брой лица със социална пенсия за инвалидност (пълнен размер)	46869	46795	47136	47307	47720	47893	48548	49793	50428	50948	50451	50468	50346	n.a.
в % към общия брой пенсионери	2.14	2.26	2.27	2.27	2.31	2.32	2.35	2.40	2.45	2.48	2.48	2.51	2.53	n.a.
Брой деца в семейства, получаващи мес. помощ за отглеждане на дете до завършване на средно образование (хил.)	1008.9	977.8	956.2	927.0	927.1	899.9	869.4	680.1	739.9	599.8	679.1	638.0	643.6	-
Отн. дял подпомагани деца	75.4	74.5	71.5	69.9	70.5	68.6	66.3	51.9	56.2	45.4	51.3	48.4	49.9	-
Брой подпомагани лица за отглеждане на дете до 1 година	20360	17435	18288	18008	18215	17 424	15396	13570	24220	13063	26694	24822	24487	-
Месечни социални помощи – средномесечен бр. случаи	36121	44342	47842	49676	49921	52485	52279	42328	33442	27408	23699	23702	22936	-
Помощи за отопление – бр. случаи (хил.)	259.4	206.5	219.8	219.8	210.7	254.0	254.9	237.2	217.6	209.6	252.6	283.7	261.0	-

Източник: по данни на НОИ, МТСП, АСП.

Приложение 3. Европейски практики в областта на минималната пенсия¹

1. Страни с фиксиран (твърд) размер на минимална пенсия:
a. Хърватия – фиксирани минимални размери, ежегодно определяни минимални размери за пенсия за старост, за инвалидност и наследствена пенсия b. Естония – фиксиран минимален месечен размер от 221.63 евро c. Финландия – фиксиран минимален размер за жителите на страната с ниски пенсии или без пенсия d. Франция – фиксиран минимален месечен размер за контрибутивна пенсия от 642.93 евро/месец e. Унгария – гарантирана минимална пенсия от 80 евро/месец при минимум 20 години осигурителен стаж f. Румъния – 145 евро/месец гарантирана минимална пенсия g. Словения – минимална пенсия от 555.76 евро за пълен осигурителен стаж h. Швейцария – фиксирана пенсия от 1111 евро/месец и детска пенсия от 444 евро/месец
2. Страни с променлив размер на минималната пенсия според осигурителното участие и семейния статус:
a. Австрия – минимални размери за сам човек (966.75 евро/месец), за двама съжителстващи (1472 евро), за възрастни, живеещи с деца (нарастваща компенсация от 149.15 евро за дете до 18 години, а ако учи – до 27 години) b. Белгия – диференцирани минимални пенсии, свързани с продължителността на осигуряването и броя на лицата в домакинството c. Кипър – фиксиран размер на 85% от базовия осигурителен доход (175.90 евро/седмица); диференцирани минимални размери според броя на лицата в домакинството d. Латвия – минимална пенсия от 88 евро/месец при минимум 20 години стаж, с нарастващи размери спрямо стажа и броя на членовете в домакинството e. Люксембург – минимална пенсия от 1892.77 евро/месец при 40 години осигурителен стаж; пенсията се намалява с 1/40 за всяка година по-малко стаж f. Малта – гарантирана минимална пенсия от 161 евро/седмица при пълен осигурителен стаж (минимум 50 седмици годишно); пенсията се намалява пропорционално при недостигащ стаж g. Норвегия – минимална пенсия от 17814 евро/годишно при 40 години осигуряване (такава пенсия получават само хора с гражданство в Норвегия) h. Полша – гарантирана пенсия от 269 евро/месец при минимум 25 години стаж за мъжете и 20 години за жените i. Португалия – минимална пенсия равна на 30% от средната работна заплата и вариране според стажа, както следва: 275.30 евро при минимум 15 години стаж; 278.79 евро при стаж от 16 до 20 години; 318.69 евро – от 21 до 30 години; 398.34 евро при стаж над 30 години j. Словакия – минимална пенсия равна на 33% от средната месечна заплата за последните 2 години, при минимум 30 години стаж; минималната пенсия нараства с 2% за всяка година стаж от 30 до 40 години и с 3% за стаж над 40 години k. Швеция – има гарантирана пенсия за тези, които са с ниски пенсии или са без пенсия. За 2020 г. гарантираната минимална пенсия е 9846 евро/годишно за сам и 8807 – за семеен. Тези, които не са изпълнили условията за пенсия, получават по-ниска пенсия след подоходен тест
3. Страни с променлив размер на минималната пенсия, съобразена с облагаемия доход или възрастта на лицето:
a. Италия – годишен минимален размер на пенсията от 6696 евро, ако облагаемият доход на лицето е 2 пъти по-нисък от този размер; минималната пенсия има диференцирани размери и според броя на лицата в домакинството и облагаемия доход b. Испания – минимална пенсия на основата на подоходен тест. За лица на 65+ години – 683.50 евро за сам човек и 640.70 евро за семейна двойка. За лица под 65 години – 639.50 евро за сам и 604.40 евро за двама
4. Страни без гарантирана минимална пенсия:
a. Чехия – няма задължителна минимална пенсия, а базова пенсия, равна на 10% от средната месечна заплата (133 евро/месец); b. Дания – няма гарантирана минимална пенсия от публичната система; схемите за допълнително задължително пенсионно осигуряване трябва да гарантират пенсия от 34 евро/месец c. Лихтенщайн – базова пенсия от 1087 евро/месец (13 пенсии годишно) d. Германия – няма гарантирана минимална пенсия e. Гърция – няма гарантирана минимална пенсия f. Исландия – няма гарантирана минимална пенсия g. Ирландия – няма гарантирана минимална пенсия h. Литва – няма гарантирана минимална пенсия

¹ В системите, базирани на застраховане, минимална пенсия представлява минималния размер, платим на тези, чиято пенсия ще падне под този размер, ако се изчисли съгласно пенсионната формула. При универсалните системи с фиксирана ставка „основна пенсия“, или т.нар. „базова пенсия“, представлява де факто минималната пенсия.

Приложение 4. Съвкупно съотношение на заместване на пенсиите (без други социални придобивки)

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ЕС-27 страни от 2007	0.51	0.53	0.54	0.54	0.56	0.56	0.57	0.58	0.58	0.58	0.57	
Белгия	0.45	0.46	0.44	0.46	0.47	0.47	0.47	0.48	0.49	0.50	0.46	0.46
България	0.34	0.43	0.41	0.42	0.39	0.44	0.41	0.45	0.37	0.41	0.37	0.34
Чехия	0.51	0.54	0.53	0.55	0.56	0.55	0.51	0.50	0.51	0.50	0.47	
Дания	0.42	0.44	0.43	0.42	0.44	0.45	0.45	0.47	0.48	0.49	0.48	0.45
Германия	0.47	0.49	0.51	0.47	0.47	0.45	0.46	0.46	0.48	0.46	0.44	
Естония	0.52	0.55	0.54	0.50	0.50	0.47	0.43	0.45	0.45	0.41	0.44	0.43
Ирландия	0.48	0.47	0.43	0.42	0.37	0.38	0.37	0.35	0.33	0.35	0.38	
Гърция	0.41	0.42	0.45	0.52	0.60	0.60	0.62	0.64	0.62	0.64	0.76	0.77
Испания	0.45	0.47	0.51	0.55	0.60	0.60	0.66	0.66	0.69	0.70	0.70	
Франция	0.66	0.65	0.64	0.65	0.66	0.69	0.69	0.68	0.68	0.67	0.65	
Хърватия		0.32	0.36	0.36	0.37	0.40	0.40	0.39	0.41	0.40	0.39	0.39
Италия	0.51	0.53	0.55	0.59	0.62	0.64	0.66	0.69	0.71	0.73	0.73	
Кипър	0.37	0.37	0.39	0.39	0.40	0.39	0.43	0.44	0.43	0.43	0.41	
Латвия	0.34	0.47	0.53	0.49	0.47	0.44	0.42	0.42	0.43	0.40	0.38	
Литва	0.48	0.58	0.52	0.45	0.48	0.45	0.46	0.45	0.43	0.40	0.43	
Люксембург	0.62	0.68	0.74	0.79	0.78	0.85	0.80	0.81	0.79	0.87	0.86	
Унгария	0.62	0.60	0.60	0.58	0.62	0.62	0.65	0.67	0.64	0.59	0.55	0.53
Малта	0.45	0.44	0.48	0.46	0.56	0.56	0.54	0.54	0.56	0.60	0.58	
Нидерландия	0.44	0.47	0.46	0.47	0.47	0.50	0.52	0.50	0.52	0.53	0.51	0.51
Австрия	0.56	0.57	0.59	0.58	0.59	0.60	0.62	0.62	0.64	0.62	0.65	0.61
Полша	0.56	0.57	0.55	0.58	0.60	0.63	0.62	0.62	0.62	0.60	0.60	
Португалия	0.50	0.53	0.56	0.58	0.59	0.63	0.62	0.64	0.67	0.67	0.68	
Румъния	0.56	0.64	0.67	0.67	0.68	0.65	0.63	0.66	0.61	0.51	0.42	0.41
Словения	0.45	0.45	0.47	0.47	0.46	0.45	0.46	0.47	0.46	0.45	0.43	0.42
Словакия	0.55	0.61	0.62	0.56	0.61	0.62	0.62	0.62	0.62	0.61	0.53	
Финландия	0.48	0.50	0.50	0.49	0.49	0.51	0.52	0.53	0.53	0.54	0.52	0.52
Швеция	0.60	0.59	0.57	0.55	0.56	0.59	0.57	0.57	0.57	0.56	0.55	0.55
Исландия	0.46	0.48	0.52	0.50	0.49	0.49	0.53	0.51	0.49	0.57		
Норвегия	0.52	0.50	0.52	0.53	0.56	0.59	0.61	0.59	0.58	0.58	0.57	
Швейцария	0.40	0.41	0.39	0.41	0.41	0.44	0.43	0.45	0.48	0.50	0.51	
Великобритания	0.44	0.48	0.48	0.50	0.53	0.51	0.50	0.53	0.54	0.55		
Черна гора	:	:	:	:	0.41	0.40	0.41	0.42	0.42	0.46	0.47	
Северна Македония	:	:	:	0.55	0.60	0.65	0.70	0.72	0.70	0.68	0.70	
Албания	:	:	:	:	:	:	:	:	0.44	0.41	0.41	
Сърбия	:	:	:	:	0.49	0.46	0.45	0.47	0.46	0.46	0.42	
Турция	1.21	1.22	1.00	1.01	1.07	1.00	1.05	0.94	0.96	0.91	0.98	

Забележка: Показателят е определен като относителен дял като съотношение между индивидуалния медианен доход от пенсия на възрастовата категория 65-74 години и медианния брутен доход от труд на възрастовата категория 50-59 години, като са изключени другите социални доходи.

Източник: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tespn070&plugin=1>.

Приложение 5. Социални плащания за семейства с деца/1 жител (PPS)

Години	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ЕС-27 страни (2015)	591.42	605.98	611.06	622.96	635.04	651.04	678.19	684.33	700.56	719.14
Белгия	639.82	662.67	683.10	668.15	682.01	717.42	729.55	712.85	717.24	726.12
България	206.72	218.24	222.26	221.11	237.37	267.08	284.19	277.39	286.94	294.24
Чехия	449.04	448.40	410.88	402.54	421.71	422.99	442.81	447.54	455.36	501.00
Дания	1278.09	1306.31	1261.62	1248.35	1245.42	1240.83	1266.37	1230.56	1250.60	1276.87
Германия	888.05	963.10	1009.81	1049.12	1072.62	1120.67	1175.34	1205.72	1247.16	1277.73
Естония	347.45	371.40	357.79	341.07	333.37	349.87	463.14	492.51	499.42	591.32
Ирландия	824.94	770.72	742.36	737.96	677.39	641.45	646.57	620.93	607.11	600.72
Гърция	223.69	217.76	207.23	182.67	211.33	223.57	212.94	204.59	285.68	340.24
Испания	351.71	342.51	318.36	310.34	314.62	318.20	330.97	325.77	335.59	348.79
Франция	701.85	706.16	711.68	736.70	762.02	774.71	789.44	775.81	771.99	781.37
Хърватия	238.23	241.79	242.80	249.03	250.50	316.56	324.33	340.50	349.89	385.34
Италия	321.64	304.50	314.22	313.33	314.48	312.87	301.39	316.77	324.30	332.64
Кипър	496.42	482.32	450.20	353.92	323.27	320.00	321.21	325.71	314.97	327.03
Латвия	220.45	206.57	168.70	165.29	202.00	232.81	306.48	317.83	324.22	351.03
Литва	389.28	342.24	297.14	261.26	228.80	237.69	255.93	265.34	299.00	418.03
Люксембург	2336.78	2287.53	2158.42	2210.60	2290.39	2277.27	2331.88	2237.32	2267.70	2346.18
Унгария	463.18	492.93	489.24	474.50	469.15	467.73	481.93	465.91	469.55	475.44
Малта	231.24	236.30	239.60	245.99	255.87	299.37	287.63	264.18	258.29	261.65
Нидерландия	415.96	393.80	387.76	356.60	331.35	319.21	404.30	412.68	434.42	448.80
Австрия	965.43	1007.83	956.57	965.20	977.25	982.53	1035.75	1027.98	1018.61	1033.67
Полша	201.47	230.22	239.70	263.03	278.68	286.20	335.82	562.61	596.96	600.14
Португалия	264.25	267.02	230.52	236.04	240.07	242.33	255.51	260.09	261.35	279.05
Румъния	205.57	222.54	235.96	190.57	182.09	190.20	215.30	256.00	300.40	328.28
Словения	427.22	445.51	459.48	443.34	415.80	413.93	420.49	410.98	463.82	478.17
Словакия	300.70	343.42	353.86	369.28	372.53	370.70	378.75	346.56	351.83	354.84
Финландия	888.62	915.03	940.14	978.69	980.11	986.77	1020.74	995.75	981.38	1014.06
Швеция	919.96	923.03	952.44	997.01	992.28	1021.40	1060.98	1036.24	1015.88	1051.47
Исландия	910.16	867.05	812.52	800.94	830.26	875.22	874.00	843.39	856.57	912.47
Норвегия	1288.56	1313.23	1360.82	1395.91	1433.03	1471.96	1438.75	1384.12	1377.44	1387.67
Швейцария	534.03	546.79	565.07	597.51	622.13	647.63	686.59	665.02	667.23	670.50
Великобритания	764.94	829.14	837.65	843.84	794.80	809.54	819.64	761.65	743.47	723.34
Черна гора								247.58	178.01	101.22
Северна Македония							94.19	98.51	102.03	
Албания										
Сърбия	102.10	111.96	116.88	121.99	125.76	138.29	147.85	144.26	148.12	156.86
Турция	39.56	41.18	48.46	55.00	61.98	65.46	74.54	91.26	97.90	96.36
Босна и Херцеговина					40.17		42.88	81.54	75.18	82.22

Източник: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

Приложение 6. Социални плащания на 1 жител във функция „Социално изключване, некласифицирано другаде (н.к.д.)” (PPS/per capita)*

Години	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>PPS/per capita</i>											
ЕС-27	109.85	112.62	116.19	120.28	126.85	147.84	169.77	191.68	185.87	186.14	202.39
БЪЛГАРИЯ	24.1	27.08	31.39	36.78	33.64	39.51	41.21	41.47	32.85	36.74	39.4
Естония	17.68	23.95	26.76	23.56	21.22	21.66	20.09	23.55	19.93	18.25	17.29
Унгария	21.09	22.13	18.45	17.88	21.36	23.8	26.05	21.37	20.76	19.94	50.58
Латвия	18.33	32.9	38.13	31.95	24.48	22.7	21.9	20.68	20.86	21.88	21.86
Румъния	28.7	40.86	34.03	26.18	27.79	27.21	27.78	30.15	27.63	23.11	19.20
Словакия	74.31	90.47	86.21	87.79	88.5	80.8	72.26	57.85	54.83	46.82	52.07
Чехия	49.49	48.53	57.53	74.12	73.19	80.03	75.57	69.03	59.09	54.93	51.73
Хърватия	35.49	32.94	33.3	34.57	36.34	43.82	46.14	68.03	68.83	66.32	64.07
Литва	52.24	111.56	134.54	140.31	124.26	93.99	75.42	64.07	60.67	71.24	73.38
Гърция	9.24	10.66	10.31	12.17	13.32	67.37	25.34	42.52	74.57	103.02	87.39
Белгия	227.08	238.42	242.09	223.67	228.19	211.45	221.79	237.46	239.65	257.48	262.46
Кипър	319.59	340.82	348.6	278.96	237.78	256.04	301.53	341.3	336.18	330.47	255.23
Франция	257.85	255.64	257.70	264.07	276.52	291.53	305.38	312.44	324.76	336.61	399.06
Дания	290.72	399.17	428.27	456.86	498.70	520.12	599.91	618.52	593.73	579.16	523.22
<i>Съотношения (ЕС-27 = 1)</i>											
ЕС-27	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
БЪЛГАРИЯ	0.22	0.24	0.27	0.31	0.27	0.27	0.24	0.22	0.18	0.20	0.19
Естония	0.16	0.21	0.23	0.20	0.17	0.15	0.12	0.12	0.11	0.10	0.09
Унгария	0.19	0.20	0.16	0.15	0.17	0.16	0.15	0.11	0.11	0.11	0.25
Латвия	0.17	0.29	0.33	0.27	0.19	0.15	0.13	0.11	0.11	0.12	0.11
Румъния	0.26	0.36	0.29	0.22	0.22	0.18	0.16	0.16	0.15	0.12	0.09
Словакия	0.68	0.80	0.74	0.73	0.70	0.55	0.43	0.30	0.29	0.25	0.26
Чехия	0.45	0.43	0.50	0.62	0.58	0.54	0.45	0.36	0.32	0.30	0.26
Хърватия	0.32	0.29	0.29	0.29	0.29	0.30	0.27	0.35	0.37	0.36	0.32
Литва	0.48	0.99	1.16	1.17	0.98	0.64	0.44	0.33	0.33	0.38	0.36
Гърция	0.08	0.09	0.09	0.10	0.11	0.46	0.15	0.22	0.40	0.55	0.43
Белгия	2.07	2.12	2.08	1.86	1.80	1.43	1.31	1.24	1.29	1.38	1.30
Кипър	2.91	3.03	3.00	2.32	1.87	1.73	1.78	1.78	1.81	1.78	1.26
Франция	2.35	2.27	2.22	2.20	2.18	1.97	1.80	1.63	1.75	1.81	1.97
Дания	2.65	3.54	3.69	3.80	3.93	3.52	3.53	3.23	3.19	3.11	2.59

* Този показател за функция „Социално изключване, некласифицирано другаде (н.к.д.)” (*Social exclusion n.e.c.*) обхваща т.нар. „други разходи”, т.е. помощи в пари/натура/услуги, които са извън социалните плащания по други функции – като тези за болест, пенсии, семейни/детски добавки, безработица, за жилище. В този смисъл, показателят включва разглежданите тук 2 вида социални помощи, но не се изчерпва с тях. Вж. „Европейска система за интегрирана статистика на социалната защита (ESSPROS) – 2018”, с. 10. НСИ: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ESSPROS_2018_N46GEYR.pdf, „European system of integrated social protection statistics — ESSPROS. Manual and user guidelines”. Eurostat. 2019. p.p.41, 77. При оценката на представените данни следва да сечита и обстоятелството, че върху техните величини оказва влияние и спецификата на националните системи за социална защита.

Източник: Eurostat, *Social benefits per head of population by function [TPS00107]*
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00107/default/table?lang=en>.

Приложение 7. Матрица на предлагани промени в системата от минимални доходи от социални трансфери

Минимален доход	Основни проблеми	Предлагани промени и решения		Промени в съществуващата нормативна рамка (закон, правилник, нов нормативен акт)*
		Кратко описание	Подробно описание в Част трета	
Минимално дневно обезщетение при безработица	Липса на механизъм за определяне на МДОБ	Предложение за механизъм за определяне на минималното обезщетение за безработица, базиран на фиксиран процент от дневната МРЗ	т. 5.1.	КСО, ЗБДОО
	Продължително замразяване на МДОБ	Предложение за механизъм за автоматично определяне на размера на минималното дневно обезщетение за всяка година на базата на растежа на МРЗ	т. 5.1.	КСО, ЗБДОО
Минимална пенсия за ОСВ	Субективизъм при определяне на размера; нарушаване на принципа на еквивалентността в социалното осигуряване; откъснатост от линията на бедност и други социални плащания	Минималната пенсия за ОСВ равна на линията на бедност. Диференциран размер на минималната пенсия като процент от линията на бедност (вариант). Отрицателната разлика между размера на минималната пенсия и линията на бедност да се изплаща като социална помощ на основата на подоходен тест.	т. 5.2	Промени в КСО, ЗСП и други нормативни актове
Социални пенсии	Субективно определяне на размера, откъснатост от линията на бедност; отсъствие на механизъм за актуализация; риск от бедност	Социалната пенсия за старост да се трансформира в социална помощ при същите критерии за отпускане на месечната социална помощ. Социалната пенсия за инвалидност може да се интегрира в цялостната политика за социална закрила на хората с увреждания.	т. 5.3	Промени в КСО, ЗСП, ЗХУ
Семейни помощи за деца	Неясни правила за определяне; отсъствие на механизъм за актуализация; риск от дублирани плащания	Преминаване от селективен принцип (въз основа на подоходен тест) към универсален принцип на предоставяне на семейни помощи за деца. Размерът на семейните помощи за деца трябва да бъде диференциран според броя на децата в семейството с регресивен момент – след третото дете размерът на помощта нараства с по-малка и	т. 5.4	Промени в ЗСПД

Минимален доход	Основни проблеми	Предлагани промени и решения		Промени в съществуващата нормативна рамка (закон, правилник, нов нормативен акт)*
		Кратко описание	Подробно описание в Част трета	
		еднаква сума за всяко следващо дете. Диференциране на семейните помощи за деца според образователната степен, в която се обучава детето. Определяне на помощта за гледане на дете до 1 година като процент от линията на бедност. Ежегодно осъвременяване на критериите за достъп до семейните помощи за деца, ако се запази селективният подход на придобиване на право.		
Месечни социални помощи	Липса на ясни и прозрачни правила за определяне и актуализиране размера на ГМД, водещо до продължително замразяване на ГМД и намаляване на покупателната сила на помощите	Въвеждане на „автоматичен“ алгоритъм за определяне и актуализиране на размера на ГМД въз основа на концепцията за относителната бедност – 4 варианта	т. 5.5	ЗСП, ППЗСП
	Усложнена система от проценти за изчисляване на диференцирания минимален доход за социално подпомагане (ДМД)	Опростяване и реструктуриране на системата от проценти за изчисляване на ДМД	т. 5.5	ЗСП, ППЗСП
	Липса на гъвкавост на програмата при кризисни условия	Омекотяване на условията за достъп до помощите, увеличаване на размерите им и комбиниране с други помощи/мерки в условията на криза, вкл. въз основа на положителен чуждестранен опит	т. 4.4	ЗСП, ППЗСП или разработване на специален нормативен документ, регламентиращ специфични мерки за социално подпомагане в условия на криза
Помощи за отопление	Липса на ясен и прозрачен механизъм за определяне на норматива за потребление на електроенергия, а от тук и на размера на помощта	Въвеждане на методология за определяне на размера на норматива за минимално месечно потребление на електроенергия за отопление	т. 5.5	ЗСП, Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. или ново ПМС
	Усложнена система от коефициенти за изчисляване на ДДО	Опростяване и реструктуриране на системата от коефициенти за изчисляване на ДДО	т. 5.5	ЗСП, Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. или ново ПМС
	Еднакъв размер на помощта за всички получатели	ДДО да включи освен доходния компонент също и норматива за потребление на енергия за отопление.	т. 5.5	ЗСП, Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. или ново ПМС

Минимален доход	Основни проблеми	Предлагани промени и решения		Промени в съществуващата нормативна рамка (закон, правилник, нов нормативен акт)*
		Кратко описание	Подробно описание в Част трета	
		Размерът на помощта да се диференцира като се определя като разлика между ДДО и разполагаемите доходи на бенефициентите. Приемане на диференцирани нормативи за потребление на енергия, които директно да определят размера на помощта.		
	Липса на гъвкавост на програмата при кризисни условия	Омекотяване на условията за достъп до помощите, увеличаване на размерите и срока на получаването им и комбиниране с други помощи/мерки в условията на криза	т. 4.4	ЗСП, ППЗСП или разработване на специална Наредба със специфични мерки за социално подпомагане в условия на криза
	Насоченост към бедността, свързана с отоплението	Преориентиране на програмата към енергийната бедност и трансформацията ѝ от сезонна в целогодишна	т. 5.5	ЗСП, ППЗСП, Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. или ново ПМС

* В Националния план за възстановяване и устойчивост (с. 214) се предвижда промяна на изменение на ЗСП за прилагане на редовен механизъм за актуализиране на схемите за минимални доходи, както и кодификация на социалното законодателство, и настоящите предложения биха могли да бъдат полезни в този процес.