



ГОДИШЕН ДОКЛАД 2021

ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ: ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ

Тема на фокус:

„Националният план за възстановяване
и устойчивост: предоставени и
пропуснати възможности“

ГОДИШЕН ДОКЛАД 2021

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

Тема на фокус:

**„Националният план за възстановяване
и устойчивост: предоставени и
пропуснати възможности”**

**София
2021**

В доклада е анализирано състоянието на икономиката на България през 2020 г. и първата половина на 2021 г. и са очертани перспективите за развитието ѝ в средносрочен план. Фокусът тази година е свързан с националния план за възстановяване и устойчивост.

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

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

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

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

Научни рецензенти – проф. д-р *Искра Белева*, проф. д-р *Татяна Хубенова-Делисивкова* и проф. д-р *Стоян Тотев*

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

Авторски колектив:

Виктор Йоцов – ръководител на проекта

Резюме / Част първа (1), (2) / Заключение

Димитър Златинов

Част първа (3)

Победа Луканова

Част първа (4)

Григор Сарийски

Част първа (5)

Гарабед Минасян

Част втора

Предпечатна подготовка – *Диана Димитрова*

Печат – Издателска къща „Горекс Прес“

© Авторы

доц. д-р Виктор Йоцов, проф. д.ик.н. Гарабед Минасян, проф. д-р Победа Луканова, доц. д-р Димитър Златинов, доц. д-р Григор Сарийски

© Институт за икономически изследвания при БАН

ISBN 978-954-9313-18-5

ISSN 1314-8893

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	4
РЕЗЮМЕ	5
ЧАСТ ПЪРВА. ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2020 И НАЧАЛОТО НА 2021 Г. – ОЦЕНКА И КРАТКОСРОЧНИ ПЕРСПЕКТИВИ	13
1. Икономическата среда	15
2. Реалният сектор	22
3. Фискалният сектор	32
4. Пазарът на труда	53
5. Банковият сектор	73
ЧАСТ ВТОРА. ТЕМА НА ФОКУС: НАЦИОНАЛНИЯТ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ: ПРЕДОСТАВЕНИ И ПРОПУСНАТИ ВЪЗМОЖНОСТИ	85
1. Националният план за възстановяване и устойчивост: анализ на предоставените и пропуснатите възможности	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	109
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	119

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БАН	–	Българска академия на науките
БВП	–	Брутен вътрешен продукт
БДС	–	Брутна добавена стойност
БМВР	–	Брутни международни валутни резерви
БНБ	–	Българска народна банка
БНД	–	Брутен национален доход
БТ	–	Бюро по труда
ГФК	–	Глобална финансова криза
ЕС	–	Европейски съюз
КФП	–	Консолидирана фискална програма
МВФ	–	Международен валутен фонд
МВУ	–	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МРЗ	–	Минимална работна заплата
МФ	–	Министерство на финансите
НБФИ	–	Небанкова финансова институция
НДТК	–	Нетен доход от такси и комисионни
НПВУ	–	Национален план за възстановяване и устойчивост
НРС	–	Наблюдение на работната сила
НСИ	–	Национален статистически институт
НСЧ	–	Нови страни-членки на ЕС
НТООД	–	Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НФИ	–	Нефинансови институции
НФП	–	Нефинансови предприятия
пр.п.	–	Процентен пункт
ПФИ	–	Публични финансови институции
ПЧИ	–	Преки чуждестранни инвестиции
СБ	–	Световната банка
СРЗ	–	Средна работна заплата
СРМ	–	Свободни работни места
ХИПЦ	-	Хармонизирани индекси на потребителските цени

РЕЗЮМЕ

Институтът за икономически изследвания при БАН представя на научната общност, институциите и пред широката общественост поредния годишен доклад, анализиращ икономическото развитие на България и провежданите икономически политики. Докладът изследва състоянието и развитието на националното стопанство през 2020 г. и полугодieto на 2021 г. и представя оценки за икономическото развитие в средносрочен план. Разгледани са основните сектори на икономиката (реален, външен, фискален, паричен, банков) и е анализиран пазарът на труда. Тази година фокусът е свързан с COVID-19 пандемията и последиците от нея, както за икономиката, така и в по-широк план. Специално внимание е отделено на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) с акцент върху предоставените от него възможности и пропуските при неговото съставяне.

Докладът се състои от две части.

ПЪРВАТА ЧАСТ съдържа аналитични изследвания на икономическата среда (външна и вътрешна), както и оценки и краткосрочни прогнози на най-важните променливи. Направени са изводи за тенденциите в тяхното развитие и предложения за усъвършенстване на провежданите политики. В отделни глави е представен анализ на икономическата политика по сектори на икономиката.

В **първа глава** е направен анализ на икономическата среда (външна и външна), в която се е развивала икономиката през 2020 г. По отношение на вътрешните условия се отбелязва, че 2020 г. беше белязана с бурни събития на вътрешнополитическата сцена и рязко увеличаване на несигурността. Протестите от лятото на 2020 г., поредицата от избори през 2021 г. и продължаващата пандемия поставиха икономиката на сериозно изпитание. В условията на политическа нестабилност нямаше дори и заявки за реформи, а всички по-значими действия на управляващите бяха насочени към овладяване и смекчаване на последиците от COVID-19 пандемията. Перспективите пред страната са неясни. В краткосрочен план България е изправена пред серия от предизвикателства – здравни, икономически, социални, демографски, външно-политически, от които ще зависи просперитетът и благоденствието на бъдещите поколения. По-продължителна политическа стагнация ще постави под сериозен риск изпълнението на ПБУ и съответно осигуряването на неговото финансиране чрез фондовете на ЕС. Неблагоприятните вътрешни условия се допълват и от общо взето неблагоприятна външна среда, която не се е отърсила от последиците от пандемията. Посочени са конкретни рискове пред глобалната икономика и потенциалното им отражение върху българската икономика. Прави се заключение, че, предвид динамиката на вътрешната и външната среда, очакванията в краткосрочен и средносрочен план са по-скоро умерено песимистични. **Икономиката най-вероятно ще навлезе в период на по-слаб растеж, съпроводен с по-висока инфлация.**

Във **втора глава** е анализиран реалният сектор на икономиката и са направени оценки за приноса на основните фактори към реализирания растеж през 2020 г., както и на разпределението на дохода в икономиката през призмата на националните сметки на България. Оценени са провежданите икономически политики от гледна точка на перспективите на растежа. Представени са очакванията за икономическия растеж в средносрочен план, като е обърнато специално внимание на ефектите от борбата с COVID-19, както и на планираните или други възможни политики, които биха могли да окажат въздействие върху растежа в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

По предварителни данни на НСИ, БВП през 2020 г. възлиза на 118.6 млрд. лв. по текущи цени, което е намаление от 1% спрямо предходната година. Преизчислен в евро, БВП е съответно 60.6 млрд. евро, като на човек от населението се падат 8748 евро. В реално изражение спадът е още по-висок (4.4%), обусловен преди всичко от свиването на нетния износ и инвестициите. Брутната добавена стойност възлиза на 102.6 млрд. лв., а реалният стойностен обем на показателя е с 4.3% по-нисък в сравнение с този, достигнат през 2019 г. Индустриалният сектор създава 26.5% от добавената стойност на икономиката, което е увеличение с 1.5 пр.п. в сравнение с 2019 г. Секторът на услугите създава 69.5% от добавената стойност, а аграрният сектор – 4%, при съответно 71.2 и 3.8% през 2019 г. Темповете на нарастване на разполагаемия доход на домакинствата намаляват както в номинално изражение (до 1.3%), така и в реално (до 0.8 от 5.2% през 2019 г.). Компенсациите на наетите в някои сектори на услугите спадат, а доходите от чужбина се свиват драстично (с над 70%). Проблемите с глобалните вериги на доставка се отразяват върху запасите, което също оказва негативно влияние върху БВП. Брутните инвестиции имат пъстра динамика – частните инвестиции намаляват с близо 14%, повлияни най-вече от ниското търсене. Капиталовите разходи на публичния сектор обаче нарастват с около 30%, до голяма степен поради предоставянето на различни форми на държавна подкрепа за бизнеса.

Външният сектор отбелязва известно възстановяване, но все още не може да се върне на предкризисните нива. С голяма степен на увереност може да се каже, че текущата сметка на платежния баланс през 2022 г. ще бъде положителна. Това заключение се обосновава на вече започналият процес на възстановяване, който ще има най-силен ефект върху приходите от пътувания и туризъм. При търговията със стоки може също да се очаква възстановяване на обемите (както на износа, така и на вноса), но това ще бъде в зависимост и от темпа на ваксинация, който продължава да изостава. В средносрочен план обаче може да се очаква затихване на тази тенденция и връщане към обичайното състояние на дефицит в търговския баланс. Емпиричните данни показват, че, предвид структурата на българската икономика, дефицитите по търговския баланс обикновено са съпроводени с по-висок темп на икономически растеж, и обратно.

По отношение на инфлацията се отбелязва ускоряване през последните няколко месеца. Като основни фактори се сочат процеса на възстановяване, съпроводен от нарастващо търсене; проблеми с веригите за доставка и съответно формиране на дефицити на някои от факторите на производството; и бързо нарастващи цени на важни суровини и особено енергийни стоки. Инфлационните очаквания (поне

засега) остават относително „закотвени“ и рисковете изглеждат по-скоро ограничени, особено що се отнася до развитите икономики. Важно е също да се отбележи, че наблюдаваната в момента инфлация е по-скоро хетерогенна, със значителни разлики между отделните стокови групи. Например, има много високо нарастване при горива, топлоенергия, транспорт, докато някои стоки за бита (като дрехи и обувки) дори отбелязват по-ниско ценово равнище. Това затруднява анализа на връзката между инфлацията и домакинските бюджети, като дори малката потребителска кошница не може коректно да опише състоянието. Очевидно е, че по-резките промени в относителните цени са съпроводени и с промени в теглата, но информация за това ще има чак през 2022 г. Едва ли има съмнение, обаче, че в краткосрочен (а вероятно и средносрочен план) инфлацията, както глобално, така и в България, ще бъде по-висока от предходните години, но на този етап е по-вероятно да остане „едноцифрена“.

В **трета глава** са анализирани динамиката и структурата на бюджетните приходи и разходи, промените в бюджетното салдо и държавния дълг, тенденциите в данъчното облагане и финансовите взаимоотношения между нивата на управление, и е очертана зависимостта между фискалната политика и макроикономическата активност. Специално внимание е отделено на рисковете за запазването на фискалната стабилност. Състоянието на фискалния сектор се разглежда от гледна точка на настъпилите промени в икономическата среда след началото на пандемията.

Данъчните приходи показват известна устойчивост през 2020 г., като регистрират минимален растеж от 1.6%, доближавайки се до 30% от БВП за годината. За разлика от предходните години, обаче, при всички компоненти на данъчните приходи се отбелязва сериозно забавяне на годишния растеж и дори спад при постъпленията от косвени данъци. Това се дължи на предприетите дискреционни мерки от правителството за овладяване на икономическите ефекти от здравната криза, а по отношение на косвените данъци – и като последица от свиването на външнотърговските потоци. Към третото тримесечие на 2021 г. се наблюдават сигнали за преодоляване на тези негативни процеси, като данъчните приходи към края на септември 2021 г. са с 15.6% по-високи на годишна база, за което основен принос имат приходите от косвени данъци и в частност постъпленията от ДДС.

Въпреки че е трудно да се направят преки количествени оценки за ефекта от прилагането на редуцирана ставка на ДДС върху определени сектори от икономиката, трябва да се има предвид, че по данни на Евростат от Класификацията на индивидуалното потребление (COICOP¹) през 2020 г. се отчита спад от 58% на разходите за организирани пътувания, 43% – на разходите за настаняване, 33% – на разходите за използване на ресторантски и хотелиерски услуги, и 27% – на кетъринг услугите. По данни на НСИ, средната работна заплата за годината в сектор хотелиерство и ресторантьорство спада със 17.6%, а в сектора на културата, спорта и развлеченията – с 20%. Посочените данни са показателни за трудната икономическа ситуация в посочените сектори. Същевременно обаче

¹ COICOP – classification of individual consumption by purpose.

остава опасението, че при високия дял на скритата икономика в тях, намаляването на ставките на ДДС, особено в кризисна икономическа ситуация, не би повлияло в посока на изсветляването им. Така се налага изводът, че **направените промени в ставките на ДДС през 2020 г. преследват повече политически цели, с незначителен ефект върху бюджетните приходи², но и с несъществен ефект на подпомагане чрез промените в данъчната система на сектори, силно засегнати от кризата с COVID-19.** Така се създават предпоставки за политическо манипулиране с данъчната система, което в бъдеще може да създаде рискове за фискалната стабилност при прилагане на диференцирани ставки по ДДС с цел дотация за определени сектори от икономиката.

По отношение на общите бюджетни разходи, през 2020 г. те нарасват с 6% при запазване на двуцифрения растеж на текущите разходи (13.7%), който се наблюдава след 2018 г. За първи път след 2000 г. бюджетните разходи по консолидираната фискална политика възлизат на 40% от БВП, което е максималният допустим размер, според Закона за публичните финанси. Вследствие на силно експанзионистичния характер на провежданата фискална политика в страната в условията на здравна и икономическа криза, **приносът на държавното потребление в икономическия растеж** през 2020 г. възлиза на 1.40 пр.п. – най-високата реализирана стойност след 2003 г. През 2000 и 2003 г. бюджетните приходи и бюджетните разходи са изравнени като съотношение към БВП и могат да се търсят много повече ефекти от скорошното въвеждане на паричния съвет в страната и периода преди присъединяването към ЕС. За разлика от посочените две години, през 2020 г. е налице разминаване между съотношението на приходната и разходната страна на бюджета в размер на 3 пр.п. от БВП, което показва сходна бюджетна ситуация с тази през 2010 г., когато негативният фискален ефект се дължи на последващите ефекти от световната финансова и икономическа криза, и през 2014 г. при нестабилността в банковата система и последвалата политическа криза. Спецификата на сегашния период обаче задава много по-голям акцент на правителствените разходи върху мерките за овладяване на здравната криза и върху социалната сфера, което личи и от съпоставката с приноса на правителственото потребление за реалния растеж на БВП през 2010 г. (0.35 пр.п.) и през 2014 г. (-0.01 пр.п.).

Предвид извънредната икономическа и здравна ситуация, фискалната експанзия се насърчава и по линия на допустимото отклонение от средносрочната бюджетна цел при прилагане на общата клауза за дерогация през 2020 и 2021 г., според Пакта за стабилност и растеж. Но, въпреки че **активната социална и доходна политика на правителството е необходима с оглед на конвергенцията към средноевропейските равнища на доходите, тя не би била устойчива в средно- и дългосрочен план без създаване на функциониращи икономически механизми за генериране на по-високи доходи от страна на реалния сектор.** Показателно в тази насока е бавното възстановяване на инвестиционните потоци в страната (реален спад от 5.3% за 2020 г. на бруто капиталобразуването при 2.9% растеж за второто тримесечие на 2021 г., който се дължи на изменението на

² По оценки на Министерството на финансите в периода 01.07.2020 – 31.12.2021 г. загубата на приходи от ДДС е в размер на 275 млн. лв., или около 1.5% от общите приходи от ДДС за посочения период.

запасите, и 0.7% от БВП преки чуждестранни инвестиции за същото тримесечие на годината); отложеното усвояване на средства по Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС; рекордните стойности на спестяванията в страната (по данни на БНБ към края на септември депозитите на домакинствата, нетърговски организации, обслужващи домакинствата (НТООД), и нефинансовите предприятия в банковата система са 100.3 млрд. лв.), съчетани с ускоряване на инфлацията при комбинация на фактори от страна на съвкупното търсене и съвкупното предлагане, което допълнително негативно засяга производствения капацитет в страната. Въпреки че подкрепата по линия на социалните разходи на правителството, предвид ниските равнища на доходите в страната и трудната икономическа ситуация за определени сектори на икономиката, е оправдана и чрез нея цикличният ефект върху бюджетните приходи частично би се компенсирал, **ролята на правителството като „доходен стабилизатор от последна инстанция“ може бързо да бъде изчерпана и здравната, икономическата и политическата криза в страната да бъде допълнена и от бюджетна криза, което би поставило в риск присъединяването на страната към еврозоната при неизпълнение на бюджетния и инфлационния Маастрихтски критерий.** Ускоряването на икономическата динамика е основен показател за ефективността на провежданата експанзионистична фискална политика, и без последващ ефект върху реалната икономика рискува бюджетната стабилност с много повече политически, отколкото икономически аргументи.

Четвърта глава е посветена на пазара на труда. По отношение на търсенето и предлагането на труд, изводът е, че трудовите ресурси у нас категорично и необратимо намаляват. Качествените характеристики на работната сила придобиват основно значение за ефикасността на трудовата ѝ реализация. Гъвкавостта на предлагането на труд започва да зависи в съществена степен от позициите на лицата във високите възрастови групи. В същото време, активизирането на младежите и тяхното включване в заетост остава първостепенна по важност задача. През 2020 г. и първата половина на 2021 г., поради наследени, както и нови причини, свързани с COVID-19 пандемията, показателите за икономическа активност, заетост и безработица се влошават. Работодателите проявяват ниска активност при търсене на работна сила. Пазарът на труда се свива до мащаби, близки до тези при кризата през 2009-2011 г., но все пак не се стига до тогавашната критична ситуация. Въпреки това различията между основни показатели за българския пазар на труда и общите тенденции в ЕС-27 се променят в неблагоприятни посоки в периода на COVID-19 кризата. Предвижданията до края на 2022 г. остават предпазливи. Те са в посока на стабилизиране на заетостта и леко намаляване на безработицата, при слабо активизиране на търсенето на пазара на труда. Напълно приемливи са проекциите в Есенната прогноза на Европейската комисия за 2022 г., според които заетостта ще се стабилизира и коефициентът на заетост ще остане на равнището си от 2021 г.; коефициентът на безработица слабо ще намалее до 4.6%; заплатите ще се увеличават с 9%. Към тези предвиждания трябва да се добавят и тези за евентуални проблеми с качеството на подготовката на част от работната сила и ниската ѝ професионална мобилност и такава между различни форми на заетост.

По отношение на провежданите политики се заключава, че високата степен на изпълнение на планираните показатели за програми и мерки за заетост за 2020 г. свидетелства за тяхното продължаващо значение за рисковите групи в условията на повишаване на безработицата. В същото време, реализацията на показатели за обучени безработни и заети, както и за кариерното им ориентиране, се оценява като слаба и недостатъчна. Това са очаквани резултати, доколкото прилаганите през 2020 г. активни политики са главно за запазване на съществуващи работни места, а не толкова за стимулиране на структурни промени на икономиката. Тези резултати са допълнителен аргумент за важността на продължаващото обучение на работната сила у нас. Провежданите мероприятия за защита на работните места и за преходи към заетост са сходни с тези в мнозинството страни-членки на ЕС. Необходимо е обаче да се направят национални оценки на въздействието на приложените досега защитни мерки, които да се имат предвид при обосноваване на използването им през следващи години.

Посочват се редица предизвикателства пред пазара на труда в България. Преодоляването на физическия недостиг на работна сила на националния пазар чрез увеличаване на броя на младите в заетостта е задача с най-висока актуалност. Чрез решаването ѝ могат да се овладеят процесите на нейното застаряване и да се преодолеят негативните му последици по отношение на мобилността на работната сила и нейното качество. В същото време, трябва да се разработят програми, които стимулират по-дългото участие в заетостта като интегрален ефект от позитивни политически въздействия на всеки етап от жизнения цикъл на населението в трудоспособна възраст. Посочва се необходимостта от реформа в системата за обучение на възрастни и справяне с изоставането в годините на COVID-19 кризата.

Преходът от подпомагана неустойчива заетост в отрасли, силно засегнати от COVID-19 пандемията, към утвърждаване на стабилни и перспективни работни места, е също задача с висока актуалност. В периода на излизане от COVID-19 кризата предстои уточняване на подходящите стимули и изграждане на нужната екосистема за разширено прилагане на нетипични форми на заетост у нас. Съществува необходимост от промени в системата за осигуряване и подпомагане при безработица, чрез които да може да се стимулира ефективно участие на осигуряваните и финансовата устойчивост на тази система. Могат да се приложат и по-широк кръг от стимули за участие в осигуряването на „нетипичните“ работници, както и алтернативни форми на обезщетение при временна загуба на работа.

В **пета глава** се разглеждат проблемите на банковия сектор. Отбелязва се, че средата, в която функционира банковият сектор през 2021 г., е обусловена преди всичко от ефектите на пандемията, водещи до установяване на негативни нагласи сред бизнес агентите, до нарастващ риск на средата, и съответно до забавяне на инвестиционната активност в страната. Блокирането на доставките, преустановеното производство на някои базови продукти и частичното възстановяване на потреблението и на икономическата активност в периодите след затихване на втората и третата вълна, водят до резки скокове на цените на суровините и енергията, както и до засилване на инфлационните очаквания и до устойчива промяна на поведението на предприятията и населението. Делът на

малките депозити започва 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, чийто скоринг (рейтинг) е недостатъчен за получаване на банкови кредити. Банковата система се адаптира към предизвикателствата на средата, като в условията на понижаващи се (засега) лихви компенсира свитите лихвени маржове с увеличение на таксите и комисионните, както и с ограничаване на общите административни разходи, а очакванията за евентуален шок върху показателите за качество на кредитните портфейли се компенсират с увеличение на разходите за провизии.

Изведен е изводът, че, освен „Зелената сделка“, другите основни акценти, които до голяма степен ще определят развитието на сектора през периода до 2024-2025 г., са предстоящите икономически реформи, свързани с присъединяването на България към еврозоната и изпълнението на инициативите по Националния план за възстановяване и устойчивост. В известен смисъл може да се каже, че двете групи от мерки ще въздействат в противоположни направления, и докато при първата група се предвиждат предимно такива, насочени към подобряване на конкурентоспособността и постигане на кохезия, то към втората група (свързана с реализацията на ПВУ) има доста разнопосочни очаквания, доколкото там се предвижда увеличение на дела на възобновяемите източници в енергийния микс, което, от своя страна, неминуемо ще доведе до по-чести прекъсвания в електрозахранването, до устойчив ръст на цените на енергията и до закриване на по-енергоемките (предимно базови) производства, а това ще предизвика ръст на цените на крайните продукти и увеличена зависимост на местната икономика от вноса. На този фон, може да се очаква, че българските банки ще се адаптират като ограничат експозицията си към уязвимите отрасли, а това, от своя страна, 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 ПВУ) сектори, например енергетика, информационни технологии, образование и др.

ВТОРАТА ЧАСТ е посветена на Националния план за възстановяване и устойчивост (версия 1.4). Направен е анализ на предоставените с него възможности, като са анализирани и основните му слабости. Изтъква се, че чрез този механизъм не се осигурява просто финансов ресурс, а предоставените средства трябва да бъдат използвани за ясно посочени конкретни цели, с постигане на ясно конкретизирани резултати. На пръв поглед обсъжданият документ представлява професионално издържана стъпка към представяне на официални правителствени програмни материали, свързани с разкриване на предвиждани управленски въздействия на макроикономическо равнище. Съществуват обаче слабости, които е редно да се осъзнаят, осмислят и коригират своевременно в интерес на постъпателното ни социално-икономическо развитие и успешната ни интеграция в европейските структури. Могат да се направят и някои по-обща констатации:

- България продължава да изостава в рамките на ЕС. Формално е оправданието за доминирането на изборни процеси през годината. Независимо от вида на

правителството (служебно или редовно), администрацията трябва да функционира нормално, а жизненоважни национални дейности трябва да се изпълняват своевременно.

- Задълбоченото изучаване на българския вариант на ПВУ откроява определен подход и начин на мислене на макроикономическо равнище, които не са съобразени с всички специфични особености на развитието през последните години и десетилетия. Това води до допускането на грешки. Установената и затвърдената с годините практика у нас е използване на възможностите за усвояване на финансови ресурси (грантове) по неангажиращ начин, така че разпределението на ресурсите да се извършва без проблеми, свързани с отчитането.
- Българският ПВУ показва и друг известен недостатък на макроикономическото управление – трудността да се мисли „*статистически*“. В плана статистиката изпълнява повече илюстративни функции, а не толкова на източник и подход към адекватен модел на мислене, като основа за приемане на ефективни решения. Това е и причината, поради която официалните прогнози са често формални, като изпълнение на изискуемо задължително условие, а не като източник на оценка на вариантни решения.

В **заключението** се разглеждат предизвикателствата към икономиката и необходимостта от преосмисляне на остарели концепции за модела на развитие на икономиката; ролята на държавата; последиците от „Зелената сделка“; проблемите, възникващи от ускоряването на инфлацията; влиянието на COVID-19 пандемията върху доходното неравенство в различните социални групи. В края на тази част се правят и някои обобщения и се формулират очаквания за развитието на икономиката и обществото в по-дългосрочен план.

ЧАСТ ПЪРВА
ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗ 2020 И НАЧАЛОТО НА 2021 Г. – ОЦЕНКА И
КРАТКОСРОЧНИ ПЕРСПЕКТИВИ

1. Икономическата среда

1.1. Вътрешната среда

Изминалата 2020 г. беше белязана с бурни събития на вътрешно политическата сцена и рязко увеличаване на несигурността. Протестите от лятото на 2020 г., поредицата от избори през 2021 г. и продължаващата пандемия поставиха на сериозно изпитание икономиката. В условията на политическа нестабилност нямаше дори и заявки за реформи, а всички по-значими действия на управляващите бяха насочени към овладяване и смекчаване на последиците от COVID-19 пандемията. Както редовното, така и двете служебни правителства не успяха да убедят населението в ползите от ваксинацията, вследствие на което България изостана много и към края на ноември 2021 г. са ваксинирани по-малко от 25% от населението, което със сигурност ще окаже негативно влияние върху скоростта на възстановяването на икономиката. Невъзможността за съставяне на редовно правителство отразява разделението в обществото и неспособността на политическата класа да формира и изпълнява общонационални цели и приоритети. За това свидетелства и сериозното забавяне на подготовката и внасянето на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), който е анализиран във втората част на годишния доклад.

Перспективите пред страната са неясни. В краткосрочен план, България е изправена пред серия от предизвикателства – здравни, икономически, социални, демографски, външно-политически, от които ще зависят просперитетът и благоденствието на бъдещите поколения. Трябваша три парламентарни избора в рамките на една година, за да се избере редовно правителство, но въпреки това политическата обстановка няма да благоприятства за вземането на важни и дългосрочно-ориентирани решения, както по отношение на осигуряване на енергийната независимост на икономиката, така и по отношение на създаване на условия за устойчив и ускорен икономически растеж. По-продължителна политическа стагнация ще постави под сериозен риск изпълнението на НПВУ и съответно осигуряването на неговото финансиране чрез фондовете на ЕС. Неблагоприятните вътрешни условия се допълват и от общо взето неблагоприятна външна среда, която не се е отърсила от последиците на COVID-19 пандемията. От тази гледна точка, очакванията в краткосрочен и средносрочен план са по-скоро умерено песимистични. **Икономиката най-вероятно ще навлезе в период на по-слаб растеж, съпроводен с по-висока инфлация.**

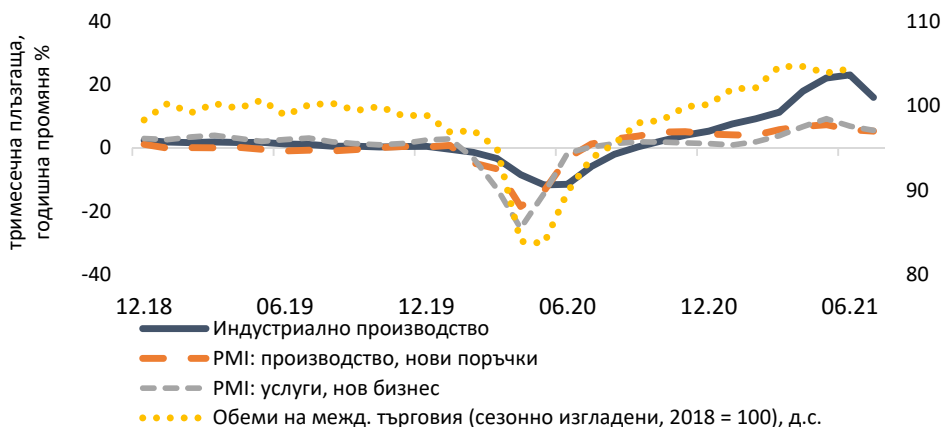
1.2. Външната среда

Глобалното икономическо възстановяване, започнало през втората половина на 2020 г., продължи и през 2021 г., но с много неравномерни и неустойчиви темпове (

Фигура 1). Голям принос за възстановяването изиграха ваксините, които позволиха възобновяването на редица дейности, които бяха затворени още в първите месеци на COVID-19 пандемията. Въпреки това, неравностойният достъп до ваксини, продължаващите съмнения относно тяхната ефективност и безопасност, както и по-високата вирулентност на новите варианти, продължават да поддържат COVID-

19 пандемията на неприемливо високи нива. Това има негативни последици за хода на възстановяване на глобалната икономика, което е сериозно заплашено от продължаващите проблеми и дисбаланса между търсенето и предлагането на факторите на производството, които могат допълнително да се влошат с по-продължителна здравна криза.

Фигура 1. Динамика на световното производство и търговия



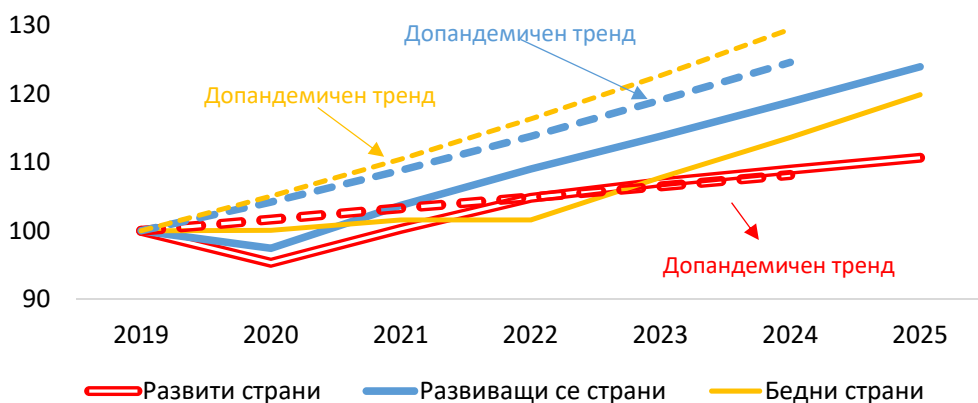
Източник: МВФ, WEO, October 2021.

В сравнение с прогнозите, публикувани през пролетта на 2021 г., очакванията за динамиката на световното производство и търговия са ревизирани в негативна посока. Съгласно ревизираните прогнози на МВФ (WEO, October 2021), възстановяването на световната икономика се забавя главно поради проблеми с глобалните вериги за доставка и недостиг на производствени ресурси. Тези ограничения са най-силно изразени по отношение на САЩ и Германия, докато за страните от югоизточна Азия и Япония прогнозите са намалени поради бързото разпространение на Delta варианта на коронавируса и налагането на ограничения върху редица дейности. Прогнозите за икономическия растеж на производителите на суровини в Латинска Америка и Близкия изток са ревизирани в положителна насока, отразявайки растящите цени на горивата и металите. Засега прогнозите на МВФ, както и на централните банки на структуроопределящите икономики, сочат, че инфлацията в повечето страни ще бъде преходна и през 2022 г. ще се върне до нивата отпреди пандемията.

В по-дългосрочен план се очаква икономическото възстановяване да остане изключително неравномерно по страни и региони. Причините за това са в изключително неравномерното разпределение на ваксините. По данни на МВФ (WEO, October 2021), към края на октомври 2021 г. около 60% от населението в развитите страни са били напълно ваксинирани срещу COVID-19, което позволява на живота там да започне да се връща към нормалното си състояние, в сравнение с едва 36% в развиващите се икономики и едва 5% в най-бедните страни. Неравномерното разпределение на ваксините се подсилва от още един значим фактор – вариациите във фискалния отговор на пандемията. Ако през 2020 г. както

развитите, така и развиващите се икономики имат относително еднакъв фискален отговор (като дял от БВП), то през 2021 г. развитите икономики запазват същите нива на фискална подкрепа, докато в развиващите се икономики като цяло фискалната подкрепа намалява значително, а много икономики намаляват бюджетните си дефицити. Резултатът, който може да се очаква, ще бъде глобална икономика на две скорости – икономическата активност в развитите страни ще се върне към тренда отпреди COVID-19 пандемията, дори ще го надвиши след 2023 г., докато останалият свят се очаква да остане под дългосрочния тренд за по-дълго време (Фигура 2).

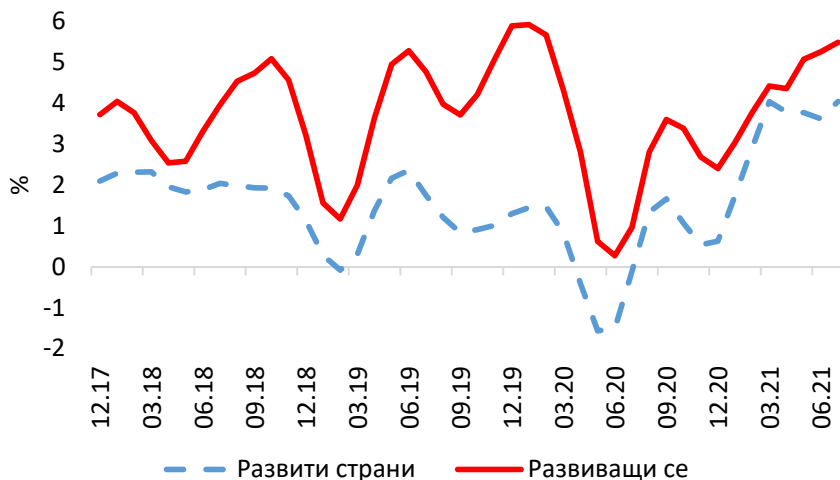
Фигура 2. Динамика на възстановяването (Индекс, 2019 =100)



Източник: МВФ, WEO, October 2021.

Инфлацията продължава да е волатилна, но е с ясно изразена тенденция към покачване, както в развитите, така и в развиващите се страни (Фигура 3). Това се случва на фона на намаляваща заетост, която остава под нивата отпреди COVID-19 пандемията. До голяма степен ускоряването на инфлацията отразява комбинация от несъответствия между търсенето и предлагането, предизвикани от COVID-19 пандемия, нарастващи цени на основни суровини, както и с изтичането на някои мерки, като временното намаляване на ДДС в някои страни (Германия) и временните ограничения върху наемите и ипотеките в други (САЩ и Великобритания). На този етап не може да се установи пряка връзка между покачването на ценовото равнище и свиване на капацитета на производствените мощности. В някои страни (преди всичко нововъзникващите пазари – Турция, Бразилия, Русия) обезценката на националните валути е със силен принос към повишаването на цените на вносните стоки и на общия ценови индекс.

Фигура 3. Инфлационна динамика

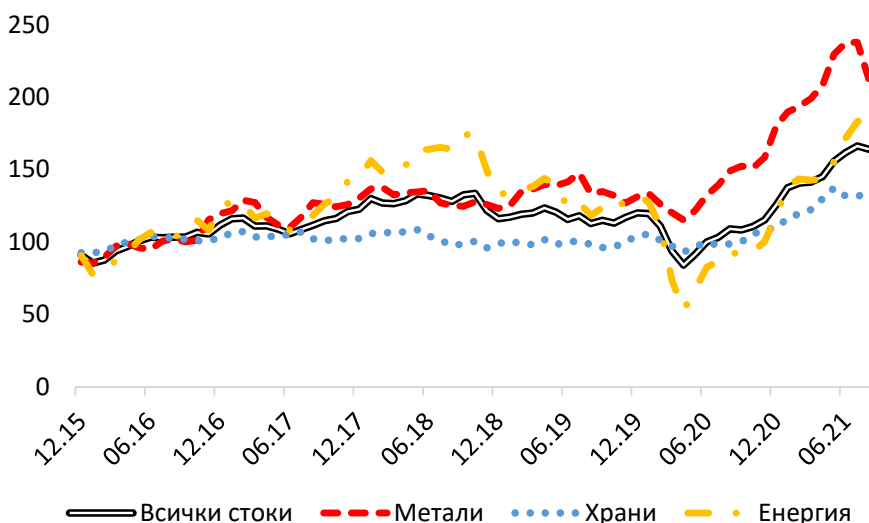


Източник: МВФ, WEO, October 2021.

Затрудненията в предлагането. Рязкото свиване на търсенето през 2020 г. накара много фирми да намалят поръчките на суровини. С възстановяването на икономическата активност обаче някои производители се оказаха неспособни бързо да увеличат предлагането до предкризисните нива – например, производството на микрочипове за различни сектори на икономиката остава затруднено и досега, а значителна част от международните търговски маршрути, особено морските, работят далеч под капацитетите си, причинявайки сериозни закъснения и прекъсвания в доставките.

Повишаване на цените на суровините. Цените на суровините продължават да се покачват, като процесът, започнал през втората половина на 2020 г., се ускори през 2021 г. и определено се свързва с възстановяването на икономическата активност (Фигура 4). Според прогнозите на МВФ, цените на петрола се очаква да нараснат през 2021 г. с близо 60% в сравнение с нивата им в края на 2020 г., а цените на неенергийните суровини да се повишат с почти 30%, отразявайки особено силното увеличение на цените на металите и храните през последните месеци. Повишаването на цените на храните има тенденция да се концентрира на места, където продоволствената несигурност е висока, което поставя по-бедните домакинства под по-голям стрес и повишава рисковете от по-големи социални вълнения.

Фигура 4. Цени на основни стокови групи



Източник: МВФ, WEO, October 2021.

Перспективи за инфлация. Споменатите различни индикатори сочат към много несигурна перспектива за инфлацията в средносрочен план. Анализът на тенденциите, които предложихме в Годишния доклад 2020, в общи линии остава в сила. В повечето икономики се очаква през 2022 г. инфлацията да спадне до нивата отпреди COVID-19 пандемията, но само след разрешаване на несъответствията между търсенето и предлагането. Тези очаквания се подкрепят от следните наблюдения:

- Има застой в пазара на труда, който остава значителен дори след увеличаването на обявите за свободни работни места, а нивата на заетост продължават да са под нивата преди пандемичния шок.
- В развитите и структуроопределящи икономики очакванията за инфлация (все още) са добре закотвени.
- Структурните фактори, оказващи съдържачо влияние върху еластичността на ценовото равнище към свиването на пазара на труда (например автоматизацията и дигитализацията на производствените процеси), продължават да действат и дори се засилват.

Въпреки това, инфлационните очаквания в краткосрочен план остават повишени, като основните фактори ще бъдат цените на хранителните и енергийните стоки. Нещо повече, динамиката на инфлационните очаквания, в условията на висока несигурност на прогнозите, ще се окаже решаваща за динамиката на ценовото равнище. Вторичните трусове от сътресенията през 2020 г. и перспективата за нови ограничения, дори възможни епизоди на повтарящ се локдаун, могат да предизвикат постоянни прекъсвания на доставките, а оттам и върху съвкупното

предлагане. Това, съчетано с продължаващо нарастващо търсене от страна на домакинствата и фирмите, ще увеличи производствените разходи, включително разходите за труд. С други думи, ако икономическите агенти започнат да възприемат инфлационните очаквания не като преходни, а като постоянни, те ще предприемат мерки да запазят достигнатите нива на реални доходи и печалби, което означава „вкоренена инфлация“ и неминуемо покачване на лихвените проценти. Последиците от такава перспектива, предвид високите нива на публичен дълг, ще бъдат силно негативни.

1.3. Рискове пред глобалната икономика

Глобалната икономика е изправена пред рискове, които имат потенциал да оказват сериозно влияние върху динамиката на производството и търговията. Тук е направен опит за тяхната систематизация и ранжиране по отношение на тяхната значимост.

- **Неочаквано бързо затягане на паричната политика в САЩ.** Покачващите се инфлационни очаквания, проблемите с веригите на доставка и темповете на възстановяване на икономиката могат да принудят Федералния резерв (ФЕД) да повиши лихвените проценти по-скоро и по-рязко с неминуем негативен ефект върху фондовите пазари. На този етап, очакванията (по-скоро надеждите) са, че поне част от тези фактори ще отслабнат с възстановяването на икономиката след пандемията. Въпреки това се засилват сигналите, сочещи, че ФЕД започва да затяга паричната политика и да намалява изкупуването на активи. Имайки предвид, че съотношенията цена/печалба (*p/e ratio*) на акциите в САЩ в момента са по-високи, отколкото преди Глобалната финансова криза, ускореното увеличение на лихвените проценти може да бъде достатъчно, за да започне рязка корекция на фондовия пазар. От своя страна, наличието на голям брой инвеститори на дребно означава, че падащите цени на акциите ще натежат сериозно върху потребителските разходи, което вероятно ще спре икономическото възстановяване на САЩ и може да предизвика глобална рецесия.
- **Поява на нови варианти на COVID-19, които се оказват устойчиви на ваксини.** Темпът на ваксинация е една от основните променливи при съставянето на макроикономически прогнози. Един от основните рискове за глобалното възстановяване е, че новите, по-агресивни варианти на COVID-19 се оказват устойчиви на настоящите ваксини. Продължаващото разпространение на вируса в някои части на света допълнително увеличава този риск.
- **Неблагоприятните финансови условия възпрепятстват възстановяването на развиващите се страни и нововъзникващите пазари.** Инфлационният натиск, произтичащ от покачването на цените на суровините и енергията, вече накара някои нововъзникващи пазари (Бразилия, Мексико, Русия, Шри Ланка, Украйна и др.) да повишат лихвените проценти. Предвид на вече високите нива на дълга, покачването на лихвените проценти, въпреки че по същество това представлява по-скоро нормализирането им, ще доведе до по-високи разходи за обслужване на дълга и ще засили натиска за фискална консолидация, която в крайна сметка възпрепятства

възстановяването. Рисковете ще бъдат особено повишени в страни, където задължнялостта в чуждестранна валута е особено висока, което може да окаже негативно влияние на българския износ към тези страни.

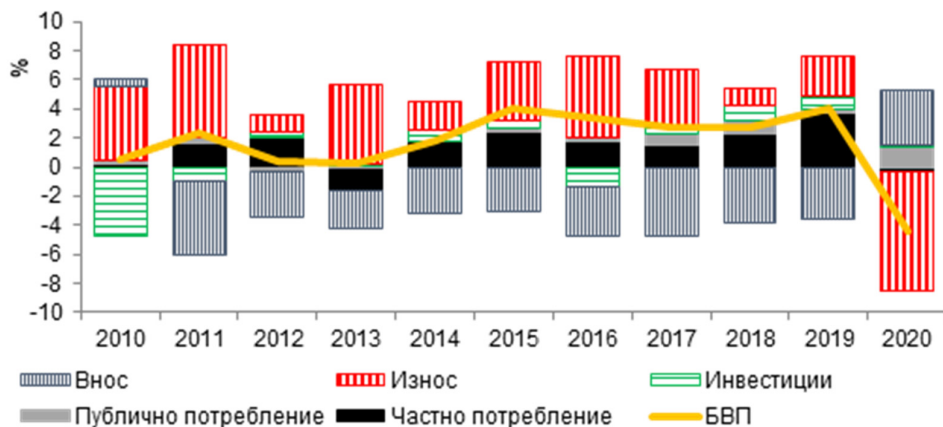
- **Рязко влошаване на отношенията между САЩ и Китай.** Администрацията на президента Байдън на практика продължи политиката, предприета от администрацията на Тръмп, насочена към търсене на съюзници за оказване на съвместен натиск върху Китай. Това включва ограничения в областта на търговията, технологиите, финансите и инвестициите, и налагане на санкции в различни сфери. Много страни и компании са принуждавани да избират страна. На този етап, санкциите са фокусирани върху високите технологии, но съществува потенциален риск тази стратегия да обхване промишлени стоки и да засегне потребителския сектор като цяло. В най-лошия вариант това би довело до парализа на изградените вериги за доставка и/или появата на паралелни вериги с различни стандарти и участници. С висока степен на сигурност може да се предвиди, че внедряването на 5G телекомуникационни мрежи ще бъде отложено (или сериозно забавено) в някои страни, а ответните санкции от страна на Китай ще засилят несигурността около световната търговия и инвестиции.
- **Задълбочаване на екологичните проблеми.** Редица научни изследвания сочат, че промените в климата са свързани с глобално затопляне, което от своя страна води до многократно увеличаване на рисковете от засушаване и пожари в големи части от света. През последните години все по-често сме свидетели на такива явления. Досега те бяха третирани като спорадични събития в различни части на света, но без взимането на решителни мерки скоро те могат да се превърнат в системни и дори синхронизирани. Нестабилното време, сушата и пожарите вече определено допринасят за покачването на цените на някои хранителни продукти. Експертите предупреждават, че екстремните климатични събития ще засилят негативното си влияние върху глобалната икономика, тъй като лошата реколта ще подхранва глобалната инфлация и ще намали възможностите за икономически растеж.
- **Повишен риск от социални въълнения и протести.** Негативният ефект на COVID-19 пандемията върху доходите и ограничаването на свободното придвижване среща широка съпротива в много страни, дори и в традиционно стабилни западни демокрации. При определени условия, повишеното социално напрежение лесно може да се трансформира в политическа криза, невъзможност на правителствата да осъществяват икономическа политика, оттегляне на инвестициите от чуждестранните инвеститори и задълбочаване на рецесията.

2. Реалният сектор

2.1. Фактите

По данни на НСИ, БВП през 2020 г. възлиза на 118.6 млрд. лв. по текущи цени, което е намаление от 1% спрямо предходната година. Преизчислен в евро, БВП е съответно 60.6 млрд. евро, като на човек от населението се падат 8748 евро. В реално изражение спадът е още по-висок (4.4%), обусловен преди всичко от свиването на нетния износ и инвестициите (Фигура 5). Брутната добавена стойност възлиза на 102.6 млрд. лв., а реалният стойностен обем на показателя е с 4.3% по-нисък в сравнение с този през 2019 г. Индустриалният сектор създава 26.5% от добавената стойност на икономиката, което е увеличение с 1.5 пр.п. в сравнение с 2019 г. Секторът на услугите създава 69.5% от добавената стойност, а аграрният сектор – 4%, при съответно 71.2 и 3.8% през 2019 г. Темповете на нарастване на разполагаемия доход на домакинствата намаляват, както в номинално изражение (до 1.3%), така и в реално (до 0.8% от 5.2% през 2019 г.). Компенсациите на наетите в някои сектори на услугите спадат, а доходите от чужбина се свиват драстично (с над 70%). Проблемите с глобалните вериги на доставка се отразяват върху запасите, което също оказва негативно влияние върху БВП. Брутните инвестиции имат пъстра динамика – частните инвестиции намаляват с близо 14%, повлияни най-вече от ниското търсене. Капиталовите разходи на публичния сектор обаче нарастват с около 30%, до голяма степен свързано с предоставянето на различни форми на държавна подкрепа за бизнеса.

Фигура 5. Динамика на реалния БВП по компоненти на крайното използване



Източник: НСИ.

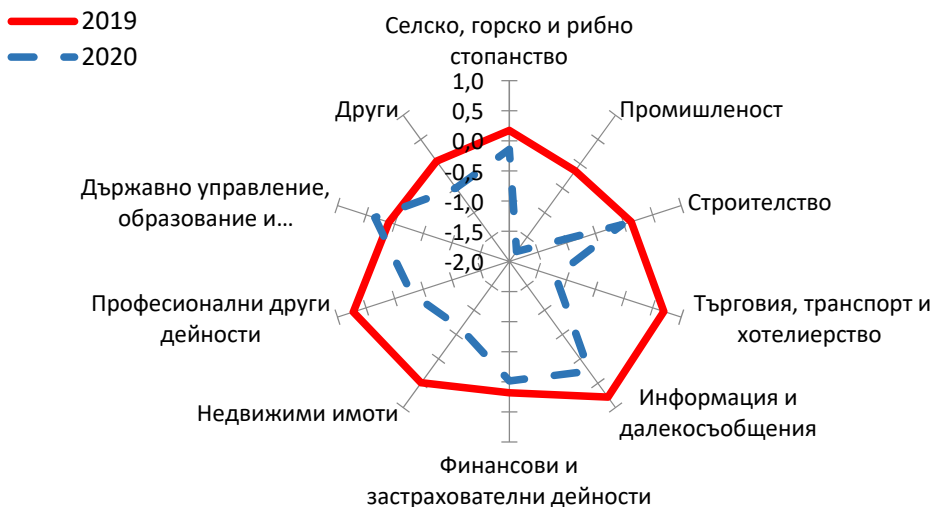
2.2. Анализът

Секторна динамика

Агрегираните данни за динамиката на БВП по основните сектори на икономиката показват разнородна картина. В **индустриалния** сектор се наблюдават неблагоприятни тенденции и за първи път от последните няколко години е отчетен

спад от близо 7% в добавената стойност на преработващата промишленост. Без съмнение, това е резултат от наложените ограничителни мерки, предизвикали сериозен спад в търсенето. Основните сектори, засегнати от кризата, са производство на машини и оборудване, при което е регистриран спад от около 30% на годишна основа. Сериозно засегнати са и сектори от леката индустрия (производство на текстил и облекло), главно поради свиването на външното търсене. Това се отразява силно негативно и в обемите на износа, където този сектор има относително висок дял. Негативните последици от COVID-19 пандемията са по-слабо усетени в **строителния сектор** – спадът на брутната добавена се ограничава до около 1%. В условията на ограничения за придвижването и увеличаване на времето на престой в домовете, свързано с увеличаване на дейностите, извършвани „онлайн“, нараства търсенето на по-големи жилища и такива извън градските райони. Тази тенденция е подкрепена от намаляващи лихвени проценти по ипотечните заеми и увеличаване на техните обеми, съпроводено с известно нарастване на продажните цени. Нарастването на продажните цени е по-високо от нарастването на производствените разходи в сектора и осигурява благоприятна динамика на печалбите.

Фигура 6. Принос в реалния растеж на БВП по основни сектори



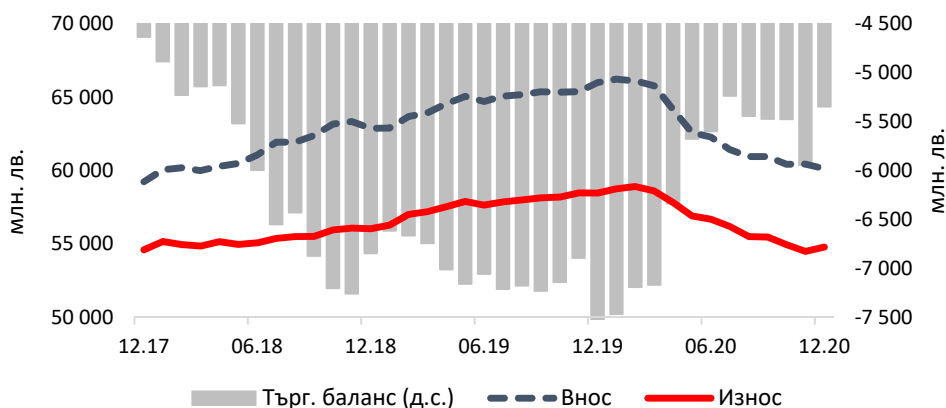
Източник: НСИ.

Добавената стойност в сектора на **услугите** намалява с малко над 4%. Най-силен е спадът в дейностите, които са най-силно засегнати от наложените ограничения – култура, спорт и развлечения, търговия, ресторантьорство и хотелиерство. При транспорта и съобщенията, много силно е засегнат въздушният транспорт, където спадът надхвърля 60%. Положителният растеж в сектор държавно управление, образование и здравеопазване оказва до известна степен противодействащо влияние.

Външният сектор

Външният сектор допринася най-много за спада на БВП (Фигура 7). Износът се свива с над 11% в реално изражение, което е значително повече от спада на вноса (6.6%) и предопределя свиването на нетния износ като фактор за икономическия растеж. Спад е отчетен в търговията както със стоки, така и с услуги. Безпрецедентните мерки за ограничаване на разпространението на заразата засягат в много по-голяма степен туристическата дейност. Посещенията на чужденци в страната намаляват с 60%, а по-малкото пътувания се отразяват и на свързания с тях пътнически транспорт. Общият спад на износа на услуги достига 28.6% в реално изражение.

Фигура 7. Обеми не износа, вноса и търговския баланс

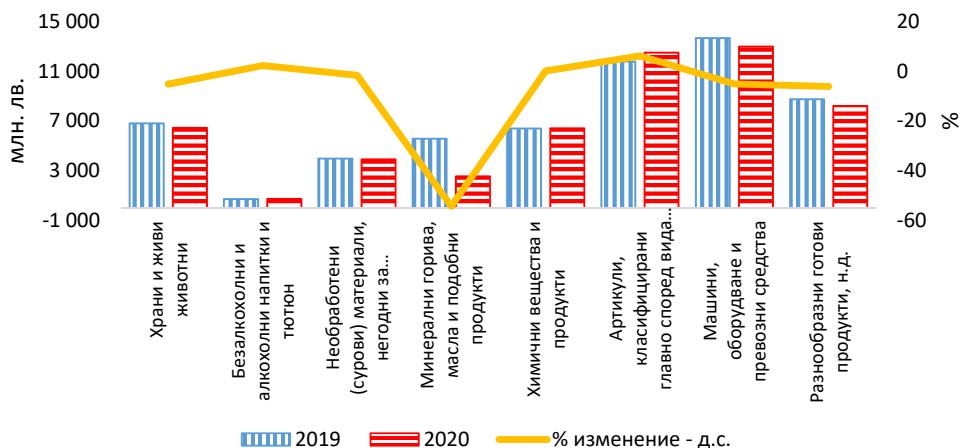


Източник: НСИ.

Износ

Без никакво съмнение, динамиката на износа е повлияна както от промените във външното търсене, така и от разразилата се COVID-19 пандемия. От гледна точка на стоковата структура, през 2020 г. се забелязва спад в по-голяма част от групите за износ (Фигура 8). Най-голям е спадът при минералните горива, като това се дължи на комбинация от фактори: понижено търсене, ограничения за придвижване и спад в международната търговия и туризъм. Износът на машини и съоръжения до голяма степен следва динамиката в основните търговски партньори от Западна Европа. Лошите климатични условия през годината оказват влияние както върху добивите на традиционни стоки от експортната листа на страната (зърнени и маслодайни култури), така и върху техния износ.

Фигура 8. Стокова структура на износа



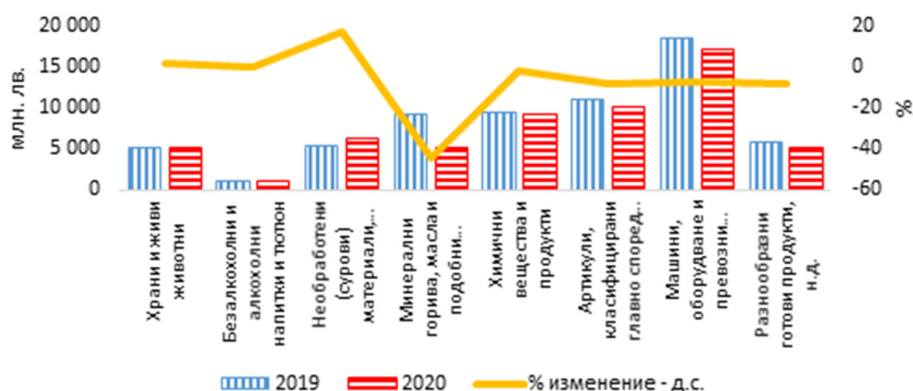
Източник: НСИ.

Приходите от пътувания на чуждестранни граждани в страната се свиват с близо 2/3, а тези от предоставени към нерезиденти транспортни услуги – с близо 1/3. Понижението при други услуги е по-умерено (2.3%). С оглед традиционно големия дял на износа на свързаните с туризма услуги, двуцифреният им спад през 2020 г. се отразява в съществено понижение на общото салдо – излишъкът по услугите намалява с почти 40% спрямо 2019 г.

Внос

Спадът в темповете на внос също са значителни, но по-умерени в сравнение с тези при износа (Фигура 9). Доколкото голяма част от износната продукция има значителна вносна компонента, намаленото търсене на вносни суровини и материали (особено през второто тримесечие) е напълно очаквано. Влияние (макар и не толкова силно) оказва и нарушеният ритъм в глобалните вериги за доставка. Особено силен е спадът при вноса на услуги (намаление от над 22%), където решаващо се оказва драстичното намаление на организирания туризъм.

Фигура 9. Стокова структура на вноса



Източник: НСИ.

Търговски баланс и текуща сметка

Независимо от неблагоприятната външна среда, външната позиция на България остава в общи линии стабилна и не оказва влияние върху стабилността на валутния курс и върху устойчивостта на икономиката като цяло. Входящите финансови потоци, както и показателите, свързани с динамиката на външната задлъжнялост на страната, остават стабилни.

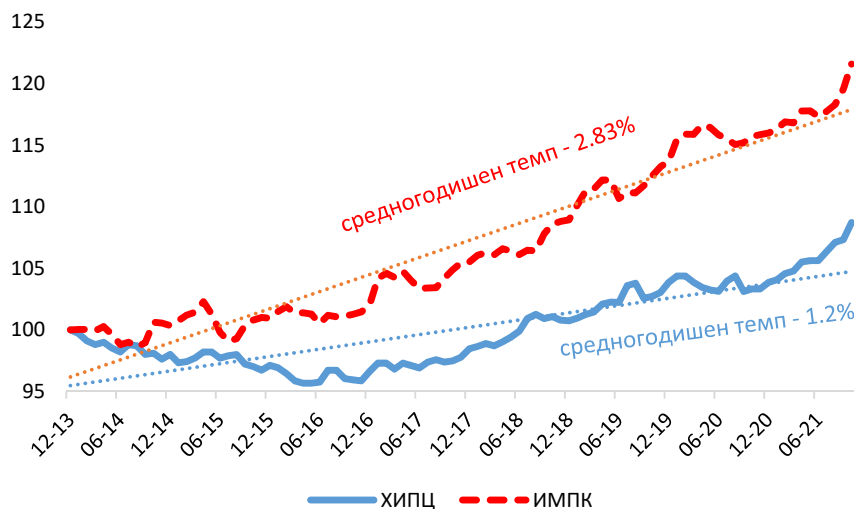
Салдото по текущата сметка леко се влошава (дефицит от 0.7% от БВП), като това е обусловено както от външнотърговския баланс, така и от общия баланс по доходните статии. Трябва да се отбележи, че през 2020 г. именно влошаването при услуги и вторичен доход е предопределящо за формирането на дефицит по текущата сметка, докато първичните данни на БНБ сочат, че при търговския баланс и първичния доход има леко подобрене.

Анализът на предварителните данни на НСИ и БНБ дават възможност за формиране на очаквания по отношение на краткосрочната динамика във външния сектор. С голяма степен на увереност може да се каже, че текущата сметка на платежния баланс през 2022 г. ще бъде положителна, като това може да се случи дори и през 2021 г. Това заключение се обосновава на вече започналия процес на възстановяване, който ще има най-силен ефект върху приходите от пътувания и туризъм. При търговията със стоки може също да се очаква възстановяване на обемите (както на износа, така и на вноса), но това ще бъде в силна зависимост от темпа на ваксинация, който продължава да изостава. В средносрочен план обаче може да се очаква затихване на тази тенденция и връщане към обичайното състояние на дефицит в търговския баланс. Емпиричните данни показват, че, предвид структурата на българската икономика, дефицитите по търговския баланс обикновено са съпроводени с по-висок темп на икономически растеж, и обратно.

Инфлацията

След въвеждането на паричния съвет преди близо 25 години, инфлацията никога не е била сериозен проблем за икономиката. Дори по-значителното ѝ нарастване през 2008 г. не предизвика тревоги, доколкото беше ясно, че това се дължи преди всичко на масирания приток на чуждестранни инвестиции и (в по-малка степен) на глобалната тенденция на нарастване на цените на хранителните стоки. И двата фактора се оказаха кратковременни. По-късно преживяхме и три поредни години на дефлация (Фигура 10), които породиха страхове от навлизане в дефлационна спирала. Именно поради тази причина инфлацията, която се ускорява през последните няколко месеца, е донякъде изненадваща. Като основни фактори се сочат пост-пандемичното възстановяване, съпроводено от нарастващо търсене; проблеми с веригите за доставка и съответно формиране на дефицити на някои от факторите на производството; и бързо нарастващи цени на важни суровини и особено енергийни стоки. Инфлационните очаквания (поне засега) остават относително „закотвени“ и рисковете изглеждат по-скоро ограничени, особено що се отнася до развитите икономики. Важно е да се отбележи, че наблюдаваната в момента инфлация е по-скоро хетерогенна, със значителни разлики между отделните стокови групи. Например, има много високо нарастване при горива, топлоенергия, транспорт, докато някои стоки за бита (като дрехи и обувки) дори отбелязват по-ниско ценово равнище. Това затруднява анализа на връзката между инфлацията и домакинските бюджети, като дори малката потребителска кошница не може да опише коректно състоянието. Очевидно е, че по-резките промени в относителните цени са съпроводени и с промени в теглата, но информация за това ще има чак през втората половина на 2022 г.

Фигура 10. Инфлационна динамика (декември 2013 = 100)



Източник: НСИ.

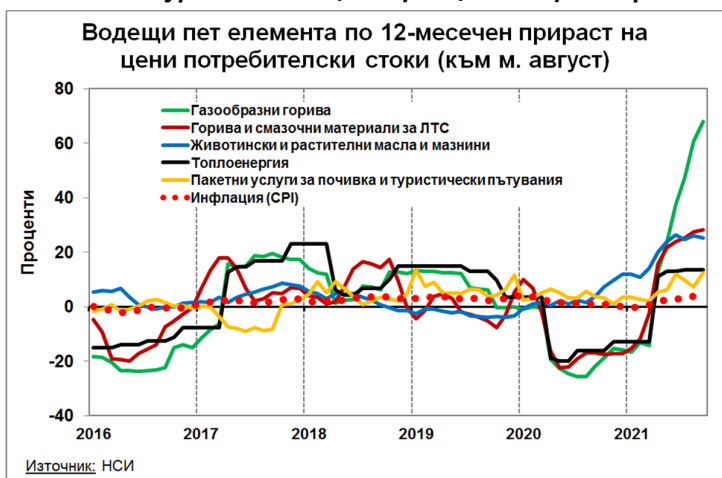
Съществува дори мнение, че по-високата инфлация от последните няколко месеца може да се разглежда и като функция на чувствително по-бавния ѝ темп през последното десетилетие.³ Този аргумент се изтъква на фона на опитите за въвеждане на ценови контрол през кризисната 2020 г. Отбелязва се, че в България, а и в цяла Европа, част от дефлационните тенденции бяха подкрепяни от остатъчните ефекти от глобалната финансова криза от 2008 г. и последвалата дългова криза в еврозоната. В същото време обаче доходите на домакинствата растат, което води със себе си по-голяма покупателна способност, и така повишеното търсене тласка нагоре ценовите равнища. Не е без значение и влиянието на отложеното потребление в хода на кризисните месеци, когато разходите на домакинствата са фокусирани най-вече върху стоките от първа необходимост. Комбинацията от тези два фактора означава, че част от ръста на цените, който наблюдаваме днес, е своеобразна *„отложена инфлация“*. Не може да не се признае, че негативните последици от ускорения ръст на цените са очевидни – те намаляват реалната покупателна сила на домакинствата и потискат вътрешното потребление. От гледна точка на бизнеса, високите и волатилни ценови равнища пречат на икономическата активност и затрудняват оценката на реалната стойност на капитала.

Съществена е връзката между цени на суровини и материали, от една страна, и индекси на потребителски цени (ИПЦ), от друга. С времето изявените зависимости се очертават по-ярко (Фигура 11). По-изразително се откроява прирастът на цените на *„Газообразни горива“*, *„Горива и смазочни материали за лични транспортни средства“* и *„Животински и растителни масла и мазнини“*. По всичко изглежда, че наблюдаваната специфика ще бъде по-трайна във времето, предвид възприетата европейска политика на интензификация на т.нар. *„Зелена икономика“*.

Показателно е все пак същественото различие между прираста на цените на въпросните горива и материали, от една страна, и на сравнително въздържаната динамика на ИПЦ, от друга. При цялата съществуваща условност, видимо икономиката и населението съумяват да се настройват към променящите се условия, което е свързано с промяна и адаптация на различни по характер потребителско-икономически структури. Изтъкнатото различие показва също, че цените на горива и материали не влияят особено съществено върху общото ценово равнище в противовес на широко разпространени възприятия. Най-общо казано, ефективността на използването на енергийните източници и на материалите в национален план се подобрява както в производството, така и в потреблението.

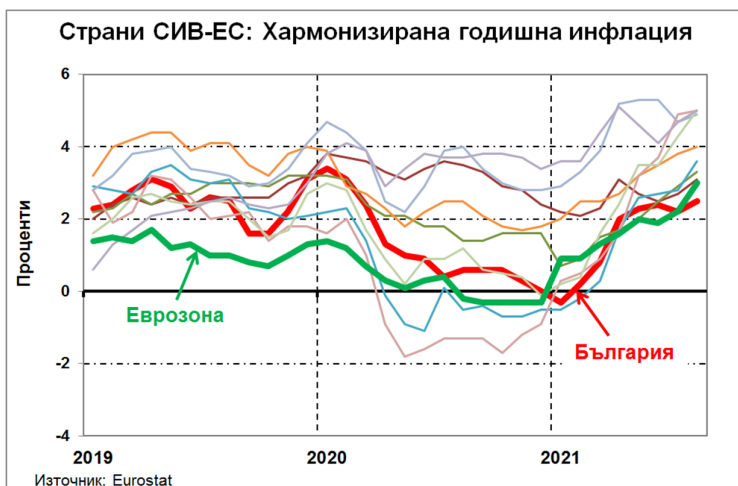
³ Мнението е на Лъчезар Богданов, ИПИ, Преглед на стопанската политика, септември 2021 г.

Фигура 11. Водещи инфлационни фактори



Фигура 12 представя изменението на 12-месечната инфлация, оценявана от Eurostat (ХИПЦ), за новите страни-членки от началото на 2019 г. досега. За сравнение е приложено и изменението на ХИПЦ за еврозоната.

Фигура 12. Хармонизирана годишна инфлация



Като цяло, оценката на Eurostat за инфлацията у нас е под оценката на НСИ за периода (с някои отделни изключения). Подобна особеност е благоприятна за българското население, доколкото с измереното равнище на инфлация от НСИ са свързани редица социални плащания. Очаквано, инфлацията у нас превишава (като цяло) инфлацията в еврозоната, тъй като страната ни има дълъг път за извървяване до конвергентни европейски ценови равнища.

Това, което задължително трябва да се отчете, е, че ценовата динамика в останалите нови страни-членки превишава тази у нас, особено и най-вече през текущата 2021 г. В отделни подпериоди това превишение е значително. Наблюдаваната особеност означава, че останалите страни гравитират по-бързо до европейските ценови равнища, отколкото България съумява да го направи. Респективно, останалите нови страни-членки се вписват по-добре и по-бързо в европейските реалности, в сравнение с България. И че останалите страни в разглежданата група са изправени пред по-тежки проблеми при преодоляването на прираста на цените, отколкото България, респ. по-трудни за решаване проблеми от страна на макроикономическото управление.

Приведените числа и съотношения подсказват, че претенциите на отделни бизнес среди и браншови организации у нас за немалки бюджетни компенсаци са пресилени. Евентуалната загуба на конкурентоспособност няма да е следствие от наблюдавания прираст на цени (който не е уникален нито за най-новата ни история, нито за страната ни), а от недостатъчно ефективни мениджърски умения. Показателно е, че претенциите идват не от обществени организации, а от бизнес организации. И то при условие, че страната ни е с най-нисък корпоративен данък в ЕС, а изтичането на местни капитали в чужбина е колосално за мащабите на страната (7.8 млрд. евро на годишна основа към юли 2021 г., по данни от платежния баланс на страната). Значителен размер национални инвестиционни ресурси не се използват за подобряване на производствените възможности вътре в страната и за повишаване на икономическата ефективност, а търсят относително спокойствие зад граница.

Макроикономическото управление, от своя страна, трябва да има ясна и пълна представа както за икономическото състояние в страната, така и в сравнителен междустранов план. То трябва да съумява да убеждава с факти и управленски концепции населението и съответните бизнес организации във възможно оптимално следвана политика в общ народностопански интерес. Задължение на правителството е да осигурява максимално добри и предвидими условия за правене на бизнес в страната, а не да разширява преките бюджетни субсидии.

2.3. Краткосрочни и средносрочни перспективи за развитието на българската икономика

Развитието на външната и на вътрешната среда дават достатъчно основания да се твърди, че възстановяването на икономиката ще се забави в сравнение с предишните прогнози. Основните аргументи са свързани с ниската степен на ваксинация на населението, и високите цени на енергията.

През третото тримесечие на 2020 г. е отчетено началото на относително съживяване на икономиката. Растежът на реалния БВП на страната остава приблизително непроменен през следващите тримесечия, а инвестиционната активност продължава да е потисната и без особен принос за растежа. Външната търговия донякъде се съживява, но остава далеч от потенциалните си възможности да бъде „локомотив“ на ускорен икономически растеж. Подобна е динамиката и в сектор туризъм, където резултатите от летния сезон са по-добри от предходния, но далеч от постигнатите резултати в предходните години.

Процесите на възстановяване през първата половина на 2021 г. първоначално дадоха основания за по-голям оптимизъм, както по отношение на световната икономика, така и конкретно за България. През втората половина на годината обаче се наблюдават сигнали за забавяне на растежа, като очакванията са тази тенденция да продължи през 2022 г. Тези очаквания се отнасят на практика до всички по-важни външнотърговски партньори на страната, като опасенията са, че, с изчерпване на базовия ефект от кризата и постепенното преминаване към ограничаване на фискалните стимули и към фискална консолидация, тази тенденция ще се засили. В средносрочен план се очаква глобалният икономически растеж както в света, така и в страните от ЕС да се забави. Засега не се очаква стойностите да бъдат по-ниски от дългосрочния тренд, но рисковете остават и са по-скоро високи.

Прогнозите на ЕК и на МВФ за България сочат, че реалният растеж на БВП през 2021 г. в най-добрия случай ще достигне 4% и плавно ще спада в средносрочен хоризонт. По отделните компоненти се очаква, че прогнозираният растеж ще се определя в по-голяма степен от нарастването на частното и в по-малка степен от правителственото потребление. В по-конкретен план, частното потребление ще се движи в синхрон с растеж на заплатите (както в частния, така и в публичния сектор) и с увеличения размер на фискалните трансфери към домакинства (главно под формата на по-високи разходи за пенсии) и с растежа на потребителските кредити. Правителственото потребление също е в зависимост от увеличение на възнагражденията на заетите в публичния сектор.

Растежът на потреблението на домакинствата леко ще се забави през втората половина на 2021 г., както поради високата база от трето тримесечие на 2020 г., така и поради влошаване на епидемичната обстановка в страната. Очаква се минимален растеж на инвестициите в основен капитал (обусловен от високата база през 2020 г.), а частните инвестиции ще останат без съществена промяна. Забавянето във вътрешните фактори на растеж ще се отрази и върху динамиката на вноса, която ще остане потисната, докато очакванията са за леко ускорение на износа през второто полугодие.

Рисковете остават високи. Във връзка с рязкото нарастване на заразените, наблюдавано в края на октомври, е въведен сертификат за COVID-19 за посетители и работещи на обществени места. Тези ограничения ще имат негативно влияние върху частното потребление. **Поскъпването на електроенергията** и храните подкопава покупателната способност на домакинствата с ниски доходи, налагащо увеличаване на социалните трансфери и натиск върху бюджетната позиция. **Фискалните стимули все още са силни, но ще отслабват**, което ще даде възможност за плавно намаляване на бюджетния дефицит в средносрочен план. Публичният дълг ще нарасне до около 30% от БВП и ще остане далеч под Маастрихтските критерии.

3. Фискалният сектор

3.1. Бюджетни приходи и данъчна политика

Предвид регистрирания спад на реалния БВП от 4.4%, през 2020 г. **бюджетните приходи и помощи** продължават тенденцията, наблюдавана след 2018 г., да се колебаят около 37% от БВП. За трите тримесечия на 2021 г. нарастването на приходите и помощите по консолидираната фискална програма е 16.6% спрямо същия период на 2020 г., което отразява ускоряването на икономическата активност и базовия ефект при сериозното негативно отражение на здравната криза от COVID-19 през второто тримесечие на 2020 г., когато реалният БВП спада с 9.7%.

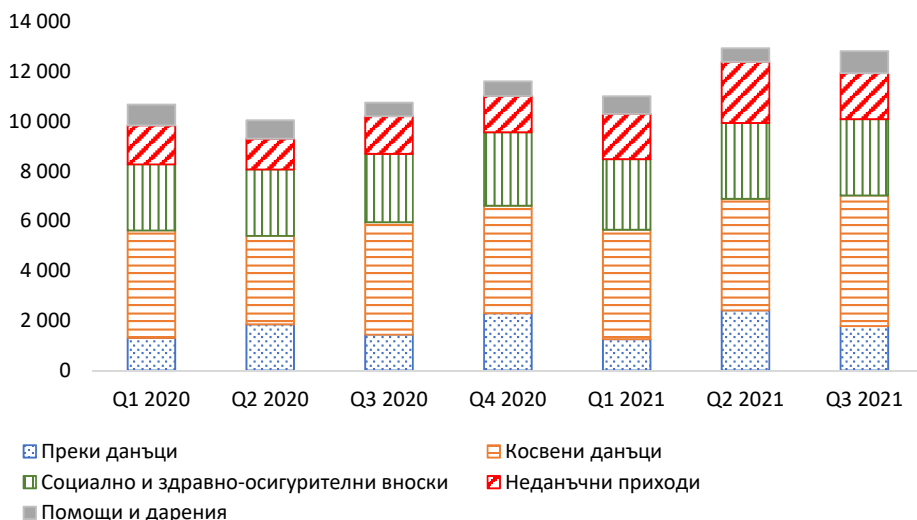
Данъчните приходи също показват известна устойчивост през 2020 г., като регистрират минимален растеж от 1.6% и се доближават до 30% от БВП за годината. За разлика от предходните години обаче, при всички компоненти на данъчните приходи се отбелязва сериозно забавяне на годишния растеж и дори спад при постъпленията от косвени данъци. Това се дължи на предприетите дискреционни мерки от правителството за овладяване на икономическите ефекти от здравната криза, а по отношение на косвените данъци – и като последица от свиването на външнотърговските потоци. Към третото тримесечие на 2021 г. се наблюдават сигнали за преодоляване на тези негативни процеси, като данъчните приходи към края на септември 2021 г. са с 15.6% по-високи на годишна база, за което основен принос имат приходите от косвени данъци и в частност постъпленията от ДДС.

През 2020 г. **неданъчните приходи** отбелязват спад от 8.4% след средногодишния растеж от приблизително 20% през 2018 и 2019 г., предвид високите приходи от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и събраните такси за използване на републиканската пътна мрежа през предходните години. Причина за спада на неданъчните приходи през 2020 г., които основно се формират от такси, доходи от собственост, концесии и продажби на квоти за емисии на парникови газове, са сериозните ограничения, особено през първата половина на годината, при използването на редица публични услуги, преустановяване 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. Овладяването на първоначалния шок от здравната криза и разработването и прилагането на медицински мерки за нейното ограничаване, както и при данъчните приходи, дава своя положителен ефект върху неданъчните приходи и постъпленията от тях постепенно се възстановяват. Към третото тримесечие на 2021 г. те възлизат на над 6.1 млрд. лв. и съставляват 106% от всички неданъчни приходи за 2020 г. Основен принос за нарастването на неданъчните приходи имат получените през април 2021 г. 660 млн. лв. по линия на концесията на Летище София. Предвид непрекъснато покачващата се цена на квотите за емисии на парникови газове, вероятно е високите приходи от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ също да окажат съществено ефект върху неданъчните приходи за 2021 г.

Най-висок растеж сред всички компоненти на бюджетните приходи и помощи през 2020 г. се отчита при **помощите и даренията**. Това се дължи най-вече на

усвояването на забавени плащания по европейските фондове и програми при приключването на програмния период 2014-2020 г., както и на пренасочване на средства от бюджета на ЕС за преодоляване на последиците от здравната криза. Към септември 2021 г. размерът на получените помощи и дарения по консолидираната фискална програма е идентичен с регистрирания към същия период на 2020 г.

Фигура 13. Разпределение на бюджетните приходи по тримесечия 2020-2021 г. (млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите.

Най-висок растеж от 4.5% на годишна база през 2020 г. се регистрира при **приходите от данъка върху доходите на физическите лица**, които продължават да нарастват, и през трите тримесечия на 2021 г. отбелязват 15.5% прираст на годишна база. Два основни фактора оказват влияние върху отчетената динамика на приходите от преки данъци – предприетите антициклични правителствени мерки за преодоляване на спада в заетостта и доходите в условията на икономическия спад през 2020 и 2021 г. и увеличаването на минималната работна заплата и нарастването на средствата за работни заплати и осигурителни вноски на всички заети лица в бюджетния сектор, заложили с приетия през 2019 г. държавен бюджет за 2020 г. По данни на НСИ, средната работна заплата през 2020 г. се е повишила с 8.6%, при над 20% растеж в сектора на държавното управление и хуманното здравеопазване и социалната работа и 16% в сферата на образованието. Въпреки своите колебания през годината, коефициентът на безработица запазва стойности около равнището на пълната заетост между 5 и 6% за периода първо тримесечие 2020 г. – второ тримесечие 2021 г., което също допринася за относително запазване на приходите от данъци върху доходите. Посочените процеси демонстрират и **краткосрочните положителни ефекти от предприетите мерки на фискалната политика в**

сферата на доходите и социалната политика, които оказват благоприятно влияние върху източниците на бюджетни приходи, но в средносрочен план носят рискове не само за фискалната стабилност, но и по отношение на инфлационните процеси в страната.

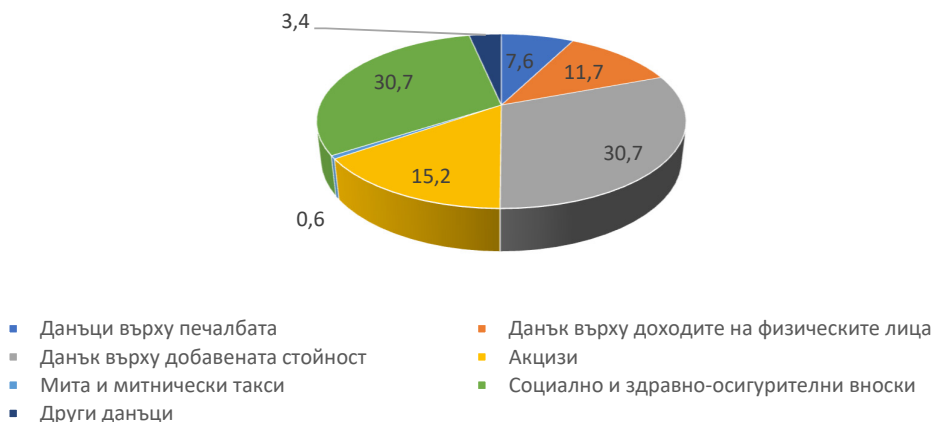
Динамиката на **приходите от корпоративния данък** може да се проследи най-добре при съпоставка между първите три тримесечия на 2020 и 2021 г. За 2020 г. събраните данъци върху печалбата показват известна устойчивост спрямо 2019 г. при минимален растеж от 0.7%. Трябва да се имат предвид предприетите мерки за отлагане на сроковете по Закона за корпоративното подоходно облагане до 30 юни 2020 г., както и негативният ефект от временното преустановяване на работа на търговски обекти в страната в условията на извънредно положение. Тези процеси са в основата на регистрирания спад с 53% на приходите от данъци върху печалбата на годишна база през първото тримесечие на 2021 г. и тяхното последващо нарастване с 49% към края на юни и с 30% на годишна база към септември същата година. Влияние върху по-високите приходи от корпоративен данък оказват и предприетите мерки от НАП за проверка на предприятия с касова наличност над 100 хил. лв. за предходните три години. При запазване на постоянни данъчни ставки, динамиката на приходите от преки данъци е пряка функция на икономическото състояние, определяща силния цикличен ефект върху приходната част на бюджета, която, както процесите през 2020 и 2021 г. показват, е производна и на провежданите разходни политики при низходяща икономическа активност.

През 2020 г. продължава и тенденцията за изравняване на приходите от социално- и здравноосигурителни вноски и ДДС, която все повече се засилва през последните години. Тези процеси отново са задвижени от по-активната правителствена намеса в икономиката, за сметка на негативните ефекти върху реалния и външния сектор в резултат от епидемията от COVID-19. Нарастването на **приходите от социално- и здравноосигурителни вноски** се дължи на по-високите работни заплати през годината главно в бюджетния сектор, увеличаването на някои минимални осигурителни прагове и минималния осигурителен доход на самоосигуряващите се лица през 2020 г., както и запазването на тези по-високи прагове и през 2021 г. Предвид запазените равнища на осигурителните вноски до 31 март 2022 г. и недостатъчно ясните планове на правителството за увеличаване на максималния осигурителен доход, несъразмерен остава осигурителният натиск върху по-нискодоходните групи, и най-вече самоосигуряващите се лица, които са едни от най-засегнатите от здравната и последвалата икономическа криза. Подобна данъчна политика задълбочава доходното неравенство в страната, предпоставка за което е и базирането на данъчната система на приходите от регресивните косвени данъци, и е насочена към генериране на бюджетни приходи на база на непрекъснато повишаване на бюджетните разходи (през 2020 г. те достигат 40% от БВП, което е максимално допустимата стойност на т.нар. разходно правило, според Закона за публичните финанси).⁴

⁴ Тази позиция последователно се отстоява в Годишните доклади на ИИИ на БАН през последните години. Вж. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Годишен доклад за 2018, 2019 и 2020 г., Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, София: изд. Горекс Прес.

Силната циклична зависимост на бюджетните приходи от потреблението и вноса в страната и като цяло неблагоприятните циклични ефекти върху приходната страна на бюджета за периода 2020 г. – трето тримесечие на 2021 г. най-ясно проличават по линия на **постъпленията от косвени данъци**. Техните колебания са пряка последица от комбинацията на няколко фактора, в които отново се преплитат дискреционни правителствени мерки и негативните ефекти от COVID-19 върху икономиката. От третото тримесечие на 2020 г. влязоха в сила последователно намалените на 9% ставки на ДДС върху хотелското обслужване, доставката на книги на физически носител или по електронен път, ресторантьорските и кетъринг услугите, бебешките храни и пелени, продажбите на туристическите оператори, услугите на фитнес центрове и консумацията на бира и вино в заведенията, които ще останат в сила и през 2022 г. Друга законодателна мярка, която оказва негативен ефект върху приходите от ДДС, е въведената в средата на 2019 г. възможност за отложено начисляване на ДДС при внос на стоки от трети страни, която, по оценка на Министерството на финансите, води до неначислени постъпления за над 1.08 млрд. лв. за 2020 г. и над 911 млн. лв. за периода януари-септември 2021 г.

Фигура 14. Структура на данъчните приходи през 2020 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

В чисто икономически план, по-ниските **приходи от ДДС**, които отбелязват спад от 13% през второто тримесечие на 2020 г., се дължат на свиването на потреблението, относителното нарастване на безработицата и ограничаването на глобалните вериги на доставките, както и на по-ниската цена на суровия петрол през 2020 г. Стабилизирането на икономиката през 2021 г., и особено възходящата динамика през третото тримесечие на годината, като се има предвид и наличието на базов ефект, очаквано доведоха до нарастване на приходите от ДДС. Освен вътрешно обусловени фактори, като по-високото потребление в страната и ускоряващата се инфлация, за тази динамика допринася и същественото повишаване на цената на суровия петрол и други енергоизточници през годината.

Въпреки че е трудно да се направят преки количествени оценки за ефекта от прилагането на редуцирана ставка на ДДС върху определени сектори от

икономиката, трябва да се отчита, че по данни на Евростат от Класификацията на индивидуалното потребление (COICOP) през 2020 г. се регистрира спад от 58% на разходите за организирани пътувания, 43% – на разходите за настаняване, 33% – на разходите за използване на ресторантски и хотелиерски услуги, и 27% – на кетъринг услугите. По данни на НСИ, средната работна заплата за годината в сектор хотелиерство и ресторантьорство спада със 17.6%, а в сектора на културата, спорта и развлеченията – с 20%. Посочените данни са показателни за трудната икономическа ситуация в посочените сектори. Същевременно обаче остава опасението, че при високия дял на скритата икономика в тях, намаляването на ставките на ДДС, особено при кризисна икономическа ситуация, не би повлияло в посока на изсветляването им. Така се налага изводът, че **направените промени в ставките на ДДС през 2020 г. преследват повече политически цели с незначителен ефект върху бюджетните приходи** (по оценки на Министерството на финансите в периода 1 юли 2020 г. – 31 декември 2021 г. загубата на приходи от ДДС е в размер на 275 млн. лв., или около 1.5% от общите приходи от ДДС за посочения период), **но и с несъществен ефект на подпомагане чрез промените в данъчната система на силно засегнати от кризата от COVID-19 сектори**. Така се създават предпоставки за политическо манипулиране с данъчната система, което в бъдеще може да създаде рискове за фискалната стабилност при прилагане на диференцирани ставки по ДДС с цел дотация за определени сектори от икономиката.

Свиването на потреблението и затрудненията при функционирането на глобалните вериги на доставките са до голяма степен в основата на намаляването и на **приходите от мита и акцизи в държавния бюджет**. Наложените физически и външнотърговски ограничения и по-ниските цени на енергийните ресурси водят до спад с 9% на приходите от мита през 2020 г., но техният дял в структурата на бюджетните приходи е несъществен (варира около 0.6% от общите данъчни приходи по години), предвид налагането на мита само при търговията с трети държави. Конкретно за 2020 г., свиването на приходите от мита до голяма степен се дължи на почти двойното намаляване на стойността на вноса от Руската федерация при относително запазване на външнотърговските потоци с Китай, като се има предвид, че вносът от двете страни е най-големият приходаизточник на мита в държавния бюджет. Реализираните към средата на 2021 г. постъпления от мита са съизмерими с тези към 2019 г., което е пряка последица от покачващите се цени на суровия петрол.

Делът на постъпленията от акцизи в общите данъчни приходи е сходен и варира малко над 15% през 2019 и 2020 г. Съпоставката между двете години показва по-значимо намаляване на приходите от акцизи през второто и четвъртото тримесечие на 2020 г., основно задвижвано от свиването на вътрешния и международния транспорт в резултат от противоепидемичните мерки и по-ниското потребление на тютюневи изделия, алкохолни напитки и пиво. По-високите цени на енергийните ресурси и горивата оказват положителен ефект върху постъпленията от акцизи и към третото тримесечие на 2021 г. те задминават като стойност равнището от същия период през предходните две години. Това отново демонстрира силната циклична зависимост на постъпленията от косвени данъци, чието преодоляване в развитите страни-членки на ЕС се търси по линия на изграждане на данъчна стабилност върху постъпленията от преки данъци.

От 16.09.2021 г. е в сила **актуализираният държавен бюджет за 2021 г.**, който е приет след продължително обсъждане и в условията на политическа нестабилност. В приходната част са заложили 1.89 млрд. лв. повече приходи, помощи и дарения, които се покриват основно от очакваните 1.057 млрд. лв. допълнителни постъпления от ДДС, 386 млн. лв. от данъци върху доходите на физическите лица, както и 317.5 млн. лв. по-високи приходи от корпоративен данък. Освен предизборен оттенък и резултат от различни компромиси между политическите партии, по-оптимистичните допускания за изпълнението на приходната страна на бюджета се основават на ревизираните нагоре очаквания в есенната прогноза на Министерството на финансите за реалния растеж на БВП (4% за 2021 г.), нарастване на частното потребление (с 4.9%), запазване на коефициента на безработица около 5.5% при инфлация в края на годината от 3.8% и повишаване на компенсацията на един нает с 8.8%. По отношение на приходите от косвени данъци, в мотивите към законопроекта за актуализация на държавния бюджет се изтъква растящата цена на суровия петрол и цената на неенергийните суровини, както и очакванията за 6% растеж на световната икономика и ускоряване на външната търговия. Не на последно място, посочват се усилията на служебното правителство за подобряване на ефективността на приходната администрация, повишаване на събираемостта на приходите и предотвратяване на данъчни престъпления. В своята макроикономическа прогноза БНБ изразява много сходни очаквания, като те до голяма степен са в унисон с лятната прогноза на Европейската комисия, като основно се отчита базовият ефект от преодоляването на икономиката през 2020 г.

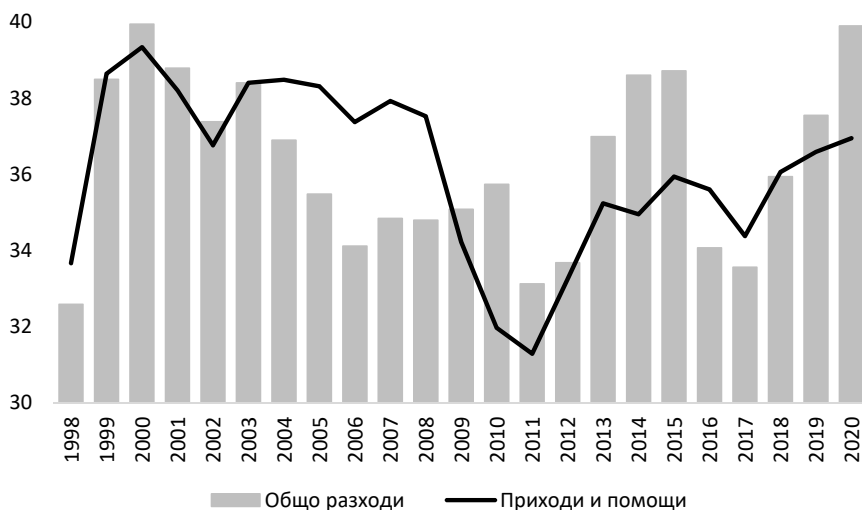
Оценката на макроикономическата ситуация в страната обаче трябва да отчита последиците от налагане на ограничителни мерки във връзка с епидемията от COVID-19, които оказват ефект както в забавяне на бюджетните приходи, така и допълнително увеличаване на правителствените разходи. Развитието на българската икономика от началото на здравната криза демонстрира силна цикличност, формирана в резултат от предприемането на ограничителни мерки спрямо равнището на заболяемостта в страната. Дори динамиката на икономиката да се поддържа по линия на възстановената външна среда, вътрешно обусловените предпоставки за забавяне на икономическия растеж са свързани с повишаването на цените на енергийните източници, налагането на евентуални ограничения върху работата на определени сектори от икономиката, както и политическа нестабилност в страната, които оказват потенциален негативен ефект върху събираемостта на бюджетните приходи. Вече реализираният висок растеж на правителствените разходи също сериозно ограничава възможностите на правителството да провежда антициклична фискална политика, особено ако тя не е подкрепена със съществен импулс от страна на реалния сектор на икономиката.

3.2. Бюджетни разходи и разходна политика

През 2020 г. **общите бюджетни разходи** нарастват с 6% при запазване на двуцифрения растеж на текущите разходи (13.7%), който се наблюдава след 2018 г. За първи път след 2000 г. бюджетните разходи по консолидираната фискална политика възлизат на 40% от БВП, което е максималният допустим размер, според

Закона за публичните финанси.⁵ Вследствие на експанзионистичния характер на провежданата фискална политика в страната в условията на здравна и икономическа криза, **приносът на държавното потребление в икономическия растеж** през 2020 г. възлиза на 1.40 пр.п. – най-високата реализирана стойност след 2003 г. През 2000 и 2003 г. бюджетните приходи и бюджетните разходи са изравнени като съотношение към БВП и могат да се търсят много повече ефекти от скорошното въвеждане на паричния съвет в страната и периода преди присъединяването към ЕС. За разлика от посочените две години, през 2020 г. е налице разминаване между съотношението на приходната и разходната страна на бюджета в размер на 3 пр.п. от БВП, което показва сходна бюджетна ситуация с наблюдаваната през 2010 г., когато негативният фискален ефект се дължи на последващите ефекти от световната финансова и икономическа криза, и през 2014 г. при нестабилността в банковата система и последвалата политическа криза. Спецификата на сегашния период обаче задава много по-голям акцент на правителствените разходи върху мерките за овладяване на здравната криза и върху социалната сфера, което личи и от съпоставката с приноса на правителственото потребление за реалния растеж на БВП през 2010 г. (0.35 пр.п.) и през 2014 г. (-0.01 пр.п.).

Фигура 15. Бюджетни приходи и разходи като дял от БВП в периода 1998–2020 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

⁵ Съгласно чл. 28.1 от Закона за публичните финанси, максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да надвишава 40% от БВП. В Годишен доклад 2020 г. ИИИ при БАН вече коментира, че това правило ограничава дискреционните действия на правителството с мотива за запазване на фискалната и монетарната стабилност в страната в условията на паричен съвет. На равнище ЕС и еврозона, делът на правителствените разходи от БВП варира около 53%, по данни на Евростат за 2020 г.

Предвид извънредната икономическа и здравна ситуация, фискалната експанзия се насърчава и по линия на допустимото отклонение от средносрочната бюджетна цел при прилагане на общата клауза за дерогация през 2020 и 2021 г., според Пакта за стабилност и растеж. Но въпреки че активната социална и доходна политика на правителството е необходима с оглед на скъсяване на дистанцията със средноевропейските равнища на доходите, тя не би била устойчива в средно- и дългосрочен план без създаване на функциониращи икономически механизми за генериране на по-високи доходи от страна на реалния сектор. Показателно в тази насока е бавното възстановяване на инвестиционните потоци в страната (реален спад от 5.3% за 2020 г. на бруто капиталобразуването при 2.9% растеж за второто тримесечие на 2021 г., който се дължи на изменението на запасите, и 0.7% от БВП преки чуждестранни инвестиции за същото тримесечие на годината); забавеното усвояване на средства по Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС; рекордните стойности на спестяванията в страната (по данни на БНБ към края на септември 2021 г. депозитите на домакинствата, НТООД и нефинансовите предприятия в банковата система са 100.3 млрд. лв.), съчетани с ускоряване на инфлацията при комбинация на фактори от страна на съвкупното търсене и съвкупното предлагане, което допълнително засяга негативно производствения капацитет в страната. Въпреки че подкрепата по линия на социалните разходи на правителството предвид ниските равнища на доходите в страната и трудната икономическа ситуация за определени сектори на икономиката е оправдана и чрез нея цикличният ефект върху бюджетните приходи частично би се компенсирал, ролята на правителството като „доходен стабилизатор от последна инстанция“ може бързо да бъде изчерпана и здравната, икономическата и политическата криза в страната да бъде допълнена и от бюджетна, което би поставило в риск присъединяването на страната към еврозоната при неизпълнение на бюджетния и инфлационния Маастрихтски критерий. Ускоряването на икономическата динамика е основен показател за ефективността на провежданата фискална политика и без последващ ефект върху реалната икономика, който отчитаме, че няма да бъде незабавен, особено при все още високите нива на заболяемост от COVID-19 в страната, ниските фискални мултипликатори⁶ и силно отворения характер на нашата икономика, рискува бюджетната стабилност с много повече политически, отколкото икономически аргументи.

В структурата на бюджетните разходи през 2020 г. с най-голям дял са *разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи* (40.3%). Това се дължи на осъвременяването на пенсиите в средата на 2020 г.; допълнителните плащания за пенсионерите от 50 лв.; нарастването на разходите за обезщетения за безработица (12 лв. на ден за период от 7 месеца); изплащането на компенсации на работодатели за запазване на работните места при извънредното положение от март 2020 г. През трите тримесечия на 2021 г. социалните разходи на правителството продължават да нарастват (средно с 20% на годишна база), което е следствие от предприетите допълнителни социални мерки през годината: увеличение на размера на минималната и максималната пенсия; осъвременяване и преизчисляване на пенсиите; продължаващо изплащане на добавки върху тях (50 лв. в периода януари-септември, а от октомври – по 120 лв., което ще повиши

⁶ Изследване на фискалния мултипликатор в България при съпоставка с други страни е направено в Georgieva (Georgieva, 2021).

социалните разходи още повече до края на 2021 г. и през 2022 г.); увеличение на 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. По данни на НОИ, към декември 2020 г. са изплатени 1.833 млрд. лв. за социални мерки и мерки за подкрепа на бизнеса, а към 31 октомври 2021 г. – допълнително 2.399 млрд. лв. Ефектът от тези мерки на макроравнище може да се оцени чрез относителното задържане на средния общ доход на едно лице в страната, който, по данни на НСИ, за 2020 г. нараства с 2%, както и със задържащото се равнище на безработицата под 6%, близо до пълната заетост. С актуализацията на бюджета от септември 2021 г. са предвидени допълнителни социални разходи до 214.6 млн. лв., които отново са насочени за пенсионерите и отпускането на целеви помощи за семейства при епидемичната обстановка. В края на 2021 г. са разпределени допълнителни приходи от 1.2 млрд. лв. под формата на добавки към пенсиите през 2022 г. и компенсация за високите цени на електроенергията. Въпреки посочените рискове от същественото нарастване на социалните разходи, трябва да се има предвид и тяхната функция на автоматични стабилизатори с пряк ефект върху потреблението на домакинствата в страната, както и на буфер за запазване на динамиката на вътрешното търсене при различни фази на икономическия цикъл и поддържане на приходната част на бюджета. Мерките по отношение на предотвратяване и ограничаване на злоупотребите със социални обезщетения и помощи са особено наложителни и биха позволили по-доброто използване на публичния ресурс, а не на последно място и увеличаване на доходите на реално нуждаещите се от тях лица.

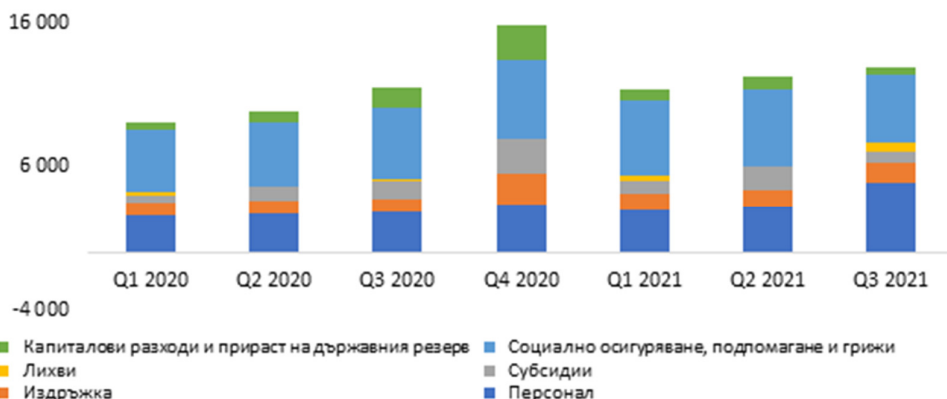
Разходите за персонал също устойчиво нарастват през 2020 г. (с 13.2%) и трите тримесечия на 2021 г. Това е следствие от увеличението на средствата за работни заплати и осигурителни вноски с 10% на всички заети в бюджетния сектор и повишаването на заплащането за педагогическия персонал с 20% през 2020 г., както и предвидената в бюджета за 2021 г. по-висока минимална работна заплата и минимални осигурителни прагове, допълнителното увеличение на възнагражденията в публичния сектор и работещите на първа линия в борбата с COVID-19. В голямата си част разходите за персонал са свързани със социалните разходи и при актуализацията на държавния бюджет са предвидени допълнителни средства в тази насока. За 2020 г. над 25% от БВП са изразходени от правителството по линия на социалните разходи и разходите за работни заплати и осигурителни вноски в бюджетния сектор, които пряко засягат равнището на располагаемия доход в страната, реализираните спестявания и допринасят за ускоряването на инфлацията.

Фигура 16. Структура на бюджетните разходи през 2020 г. (%)



Източник: Министерство на финансите.

Друг компонент от текущите разходи на правителството, който също е свързан със социалната сфера и преодоляване на последиците от здравната криза, е **правителствените субсидии**, които през 2020 г. нарастват с 32%. През годините най-голям дял от субсидиите за нефинансови предприятия и организации с нестопанска цел са получавали държавните предприятия с ниска пазарна ефективност и поддържане на социални функции като „БДЖ – Пътнически превози“, Национална компания „Железопътна инфраструктура“, „Български пощи“ ЕАД. В резултат от здравната криза, правителствените разходи нараснаха във връзка с поддържането на програмите за субсидирана заетост (мерките „60/40“ и „80/20“ и програмата „Запази ме“), за които е получено европейско финансиране по Програмата за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) в размер на 999.4 млн. лв. Програмата „Подкрепа чрез оборотен капитал за малки и средни предприятия, засегнати от временните противоепидемични мерки“ също е финансирана чрез европейските фондове и програми и е част от отпуснатите субсидии през държавния бюджет. Мерките за субсидирана заетост са подходящи за изграждане на капацитет за справяне с икономическата криза, който позволява поддържане на заетостта в страната, относително стабилизиране на вътрешното търсене и бюджетни приходи. Възможностите на този инструмент за фискална подкрепа са подкрепени с допълнителни 440 млн. лв. при актуализацията на държавния бюджет, като споделяната отговорност за работните места, вкл. чрез осигурено европейско финансиране, трябва да се приоритизира за сметка на директното отпускане на фискални средства като социални разходи за обезщетения и помощи.

Фигура 17. Консолидирани бюджетни разходи, 2020-2021 г. (млн. лв.)

Източник: Министерство на финансите.

Правителствените разходи за издръжка бележат нарастване с 12% през 2020 г. Това се дължи на допълнителните средства за медицински услуги и консумативи, нарастващите разходи за външни услуги на бюджетните организации, компенсации при използването на транспортни отстъпки за ученици, пенсионери и нискодоходни групи, ремонтни дейности. Към третото тримесечие на 2021 г. тези разходи отбелязват прираст от 19% на тримесечна база, което е следствие от по-високите разходи за текущ ремонт и поддръжка на републиканската пътна мрежа, както и инвестиционни проекти на Министерството на отбраната. В рамките на бюджетната процедура за 2022 г., през август 2021 г. Министерството на финансите разпореди съкращаване с 10% на разходите за персонал и издръжка. Това е мотивирано с освобождаването на по-голям фискален ресурс за социални разходи и допълнителни инвестиции. До известна степен мярката е приемлива, предвид нарастването на работните заплати в бюджетния сектор през последните години, но реализирането ѝ по отношение на разходите за издръжка изглежда противоречиво. В актуализирания бюджет са предвидени допълнителни 100 млн. лв. за разплащане и текущ ремонт на републиканската пътна мрежа, докато пътно-строителни фирми настояват да им бъдат изплатени 900 млн. лв. по вече извършени поръчки и сключени договори. Това може да наложи допълнително отпускане на бюджетни средства за ремонт и поддръжка през 2022 г.

Капиталовите разходи на правителството са компонентът с най-голям спад през 2020 г. (-32.7%), което се дължи на изчерпването на базовия ефект от закупуването на нов тип боен самолет на стойност приблизително 2.1 млрд. лв. през август 2019 г. Стойността на правителствените разходи за инвестиции за 2020 г. е близка до реализираната през 2018 г., което показва стабилизирането им на равнище около 12% от общите бюджетни разходи през последните 3 години. На годишна база, към третото тримесечие на 2021 г. капиталовите разходи са с 19% по-ниски, вследствие на практиката тези разходи да се използват като буфер за регулиране на държавния бюджет, като се има предвид традиционното им увеличаване в края на годината. Капиталовите разходи са зависими от плащанията по европейските фондове и програми, а за 2021 г. специфичен ефект оказва и

забавеното усвояване на средства за инвестиционни проекти по Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС. Предвид важността на капиталовите разходи като катализатор на дългосрочно икономическо развитие, намеренията за сериозен правителствен ангажимент по посока на тяхното приоритизиране през 2022 г. и устойчиво управление, най-вече по отношение на превенцията на корупцията при разходването на публични средства, могат да се оценят като положителна страна при провеждането на фискална политика в страната, която ще съдейства за изграждането на производствен капацитет за догонващо развитие и сближаване с държавите-членки от ЕС и еврозоната.

По отношение на **лихвените разходи на правителството**, през 2020 г. се запазва тенденцията за техен спад (с 3.8% на годишна база), наблюдавана след 2018 г. Над 70% от лихвените плащания за годината са по външно правителствено финансиране, което е подкрепено от поддържания инвестиционен кредитен рейтинг на страната и вече успешно пласирани емисии държавен дълг на международните финансови пазари при ниски лихвени проценти. Към третото тримесечие на 2021 г. лихвените разходи са идентични като размер с 2020 г., като в своята основна част реализираните операции с държавни ценни книжа за над 3.8 млрд. лв. от началото на годината и особено през септември 2021 г. са насочени изцяло към вътрешния пазар при над 85% придобиване на правителствен дълг от страна на банките. Подобни действия на правителството може 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 (през второто тримесечие на 2021 г. кредитите за нефинансови предприятия спадат с 0.62% спрямо първото тримесечие по данни на БНБ). От страна на лихвените разходи на правителството, предприемането на подобна стратегия води до допълнителна, но разсрочена във времето ликвидност към банковия сектор в страната под формата на лихви, и създаване на буфер от средства, които могат да се използват за подпомагане на икономическото възстановяване.

Предимно **антикризисният характер на проведената актуализация на държавния бюджет в разходната част** се подчертава и от предвидените допълнителни 224 млн. лв. за здравноосигурителни разходи, подпомагане на въздушните и автобусните превозвачи със 100 млн. лв., за допълнителни трансфери по бюджетите на общините – 100 млн. лв., за подпомагане на туристическия бранш – 70 млн. лв., за предотвратяване на мигрантски натиск към страната – 60.5 млн. лв., за безвъзмездни средства за предприятия с намален оборот над 30% през 2020 спрямо 2019 г. – 30 млн. лв., за подпомагане на образователните институции – 23 млн. лв., и за подпомагане на дейци на културата – 16.7 млн. лв. Към тези средства са добавени и 133 млн. лв. за провеждане на избори, с което сумарно по-високият размер на бюджетните разходи спрямо планираното през 2020 г. възлиза на 1.755 млрд. лв. Независимо че посочените разходи са належащи в текущата ситуация, те трябва да се разглеждат като временно изключение при необходимостта от последователност при провеждането на фискална политика в страната, ясен ангажимент за поддържане на фискалната стабилност и изграждането на бюджетен капацитет за реална конвергенция на доходите. В условията на паричен съвет, европейски и национално заложили фискални правила, ниски фискални мултипликатори и силна циклична зависимост

на бюджетните приходи, липсата на достатъчно ясна стратегия за провеждане на разходна политика, основана на структурни реформи и подкрепа за инвестициите, не може да стимулира догонващото развитие и да създава предпоставки за неговото забавяне при изчерпване на краткосрочните ефекти от по-високите социални разходи и невъзможността те да се поддържат в средно- и дългосрочен план. Насоки за промяна на фокуса на провежданата фискална политика са избягването на разходни политики, провеждани под влияние на различна политическа конюнктура, както и обвързването на бюджетните разходи с конкретни показатели за постигане на ефективност.

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

Общото бюджетно салдо по консолидираната фискална програма през 2020 г. възлиза на -2.95% от БВП, което е много близо до 3% заложено ограничение за бюджетния дефицит според Закона за публичните финанси и Пакта за стабилност и растеж. Основният фактор за реализирания бюджетен дефицит през годината са дискреционните мерки на правителството по линия на разходната част на бюджета при същественото нарастване на социалните и разходите за персонал и относителното запазване на постоянни бюджетни приходи. **Първичният бюджетен дефицит** за годината е -2.43% от БВП, сочещ слаб натиск от страна на държавния дълг за финансиране на по-високите бюджетни разходи спрямо правителствените приходи. Към октомври 2021 г., салдото на държавния бюджет е положително в размер на 727.7 млн. лв., което се дължи на по-доброто изпълнение на приходната страна на бюджета спрямо очакванията, заложили в държавния бюджет за 2021 г. Именно този мотив е водещ и при направената бюджетна актуализация, с която се планира бюджетният дефицит в края на годината да е с 141.26 млн. лв. по-висок при увеличаване на бюджетните разходи с 11% спрямо първоначалните разчети на Министерството на финансите.

Оценката на фискалната стабилност до голяма степен предполага извеждане на цикличните ефекти върху бюджетното салдо. Изчисляването на **структурното бюджетно салдо** се основава на ревизираната методология на Европейската комисия от 2012 г. за оценка на чувствителността на бюджетното салдо спрямо циклични колебания в икономиката (Mourre, et al., 2013).⁷ Оценките за структурното бюджетно салдо за периода 2008-2020 г. показват, че след първоначално предпазливо поведение от страна на правителството, мотивирано от несигурността по отношение на икономическите ефекти (както през 2009 и 2019 г.), следва фискална експанзия (2010 и 2020 г.), която води до фискална консолидация (както през 2016 и 2017 г.) и ниска степен на реактивност на фискалната консолидация при благоприятна икономическа среда. Подобно провеждане на бюджетна политика, което предстои да видим дали ще се реализира и след кризата от COVID-19, отново демонстрира силната циклична зависимост и необходимостта от ясна визия и стратегия за провеждане на фискална политика, която преследва не само

⁷ Методът за изчисляване на структурното бюджетно салдо е подробно описан в Годишен доклад 2020 г. на ИИИ при БАН в частта за фискалния сектор. В него се съдържат данни за направените изчисления на еластичността на бюджетните приходи и разходи в периода 2008-2019 г., които в настоящия доклад са допълнени и за 2020 г. За определянето на структурното бюджетно салдо са направени оценки на потенциалния БВП въз основа на филтъра на Ходрик-Прескът.

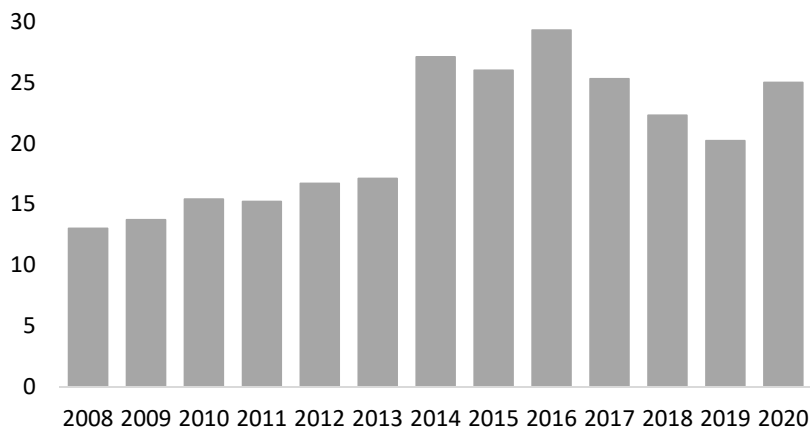
краткосрочни и конюнктурни ефекти, но е и основана на реален ангажимент и ефект върху дългосрочните фактори за икономически растеж, каквито са трудът и капиталът.

Фигура 18. Бюджетно салдо като дял от БВП през периода 2008-2020 г.



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

Фигура 19. Държавен дълг (Маастрихтски дълг) като дял от БВП в периода 2008-2020 г.



Източник: НСИ.

Направените изчисления показват, че е налице по-силна чувствителност на бюджетните приходи и бюджетните разходи като дял от БВП при низходяща икономическа динамика, което допълнително ограничава стабилизационната функция на правителството и прави прекомерната фискална експанзия рискова за запазване на стабилността на правителствените финанси. При поддържането на ниски данъчни ставки в страната, тежестта за запазване на фискалната стабилност

се прехвърля върху разходната политика на правителството, която, като зависима от дискреционните фискални действия, определя по-високата уязвимост на държавния бюджет при неблагоприятна икономическа среда и лимитираните възможности за трупане на фискални буфери в условията на възходящо икономическо развитие. Това заключение е в основата на опасението, че нарастването на социалните разходи през 2020 и 2021 г., без съответния импулс от реалната икономика по линия на нейното възстановяване, би ограничило устойчивото и догонващото развитие на българската икономика в средно- и дългосрочен план.

Оценките за производствения разрыв (*output gap*) показват, че към 2020 г. растежът на потенциалния БВП е отрицателен, а през предходните години се забавя. Пониският потенциал за дългосрочен растеж на икономиката, освен вследствие на текущите циклични колебания, се дължи на продължителното и устойчиво свиване на инвестициите във физически капитал, наблюдавано след световната финансова и икономическа криза от 2008 г., намаляването на притока на преки чуждестранни инвестиции, по-ниския ресурсен капацитет на фирмите в условията на икономическа несигурност, ограничаваща кредитирането за нефинансовите предприятия, както и на трайното намаляване на населението, оказващо пряк ефект върху размера и състоянието на работната сила.⁸ Всички изброени фактори, без последователно провеждане на правителствена политика, стимулираща инвестициите и благоприятстваща трансформацията на високите спестявания в банковата система в източник на икономически растеж, водят до рискове не само за фискалната, но и за макроикономическата стабилност на страната, и не са предпоставка за устойчив темп на конвергенция. Част от начините за провеждане на подобна правителствена политика включват създаването на условия за по-широко кредитиране на малките и средните предприятия⁹, издаването на държавни гаранции по инвестиционни проекти и държавногарантирано кредитиране, осъществяване на публично-частни партньорства, както и реализирането на проекти с европейско финансиране по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС.

Към края на 2020 г. **консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“** възлиза на 24.7% от БВП – далеч под заложения праг от 60% от БВП в Закона за публичните финанси, Пакта за стабилност и растеж и Маастрихтските критерии. Външното финансиране на правителството е в размер на 5.78 млрд. лв., като предпочитанията към външен държавен дълг са подкрепени от поддържания инвестиционен кредитен рейтинг на страната и успешно пласираните емисии държавен дълг на международните финансови пазари при ниски лихвени проценти. Към третото тримесечие на 2021 г. държавният дълг е 22.5% от БВП, а фискалният резерв възлиза на 10.12 млрд. лв. През втората половина на 2021 г. започва да се реализира по-активно заемане на правителствен дълг на база вътрешно финансиране при повишаваща се доходност, мотивирано най-вече с политическата

⁸ Ограниченията пред потенциала на българската икономика и необходимите мерки в тази насока са многократно анализирани и посочвани от ИИИ на БАН през последните години. Вж. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Годишен доклад за 2018, 2019 и 2020 г. Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, София: изд. ГорексПрес,.

⁹ Потенциалът и тенденциите при износа на малките и средните предприятия като индикатор за тяхната ефективност и място в българската икономика се разглежда в Dimitrov, et al. (2021).

нестабилност в страната през 2021 г. За периода януари-ноември 2021 г. на вътрешния пазар е пласиран държавен дълг на обща стойност 3.8 млрд. лв., от които 1.1 млрд. лв. са за покриване на дългови задължения от предишни години, и 2.7 млрд. лв. са нетна стойност на правителствения дълг за годината. Положителните ефекти от по-активното вътрешно заемане на фискални средства произтичат по линия на укрепването на финансовите пазари в страната, осигуряването на диверсифицирани източници на инвестиране и доходност, високата ликвидност в банковата система и минимизиране на външните рискове при промяна на икономическата конюнктура и вътрешнополитическа нестабилност. Въпреки че към настоящия момент нарастването на държавния дълг не може да се оцени като фискален риск при ниските му равнища, особено при съпоставка с останалите държави-членки от ЕС и еврозоната, в средно- и дългосрочен план прехвърлянето на данъчната тежест към следващите поколения, при тенденциите за трайно намаляване на населението в страната (по данни на НСИ между 2007 и 2020 г. населението в страната намалява с 9.5%) и неговото застаряване (за същия период населението до 29 години намалява с 23%, а населението между 60 и 80 години нараства със 7%), създава сериозни макроикономически рискове. При тези условия разходната страна на бюджета засилва характера си на инструмент за поддържане на фискалната стабилност и нейното ефективно и благоразумно управление се превръща в основен императив при провеждането на правителствена политика в страната.

3.4. Фискални измерения на Националния план за възстановяване и устойчивост

Приетата в средата на 2020 г. Многогодишна финансова рамка на ЕС за периода 2021-2027 г. включва временния инструмент за възстановяване „Следващо поколение ЕС“, в който се предвиждат над 806 млрд. евро безвъзмездни и под формата на заеми средства за преодоляване на последиците от здравната и икономическата криза, породена от COVID-19, и за прехода към устойчив модел на икономическо развитие. В голямата си част средствата от този временен инструмент са насочени към **Механизма за възстановяване и устойчивост**, по който е предвидено отпускането на безвъзмездно финансиране и заеми на проектен принцип на страните-членки на стойност 723.8 млрд. евро. Допълнително 50.6 млрд. евро са планирани за възстановяване и насърчаване на сближаването между страните-членки чрез инструмента REACT-EU. Съгласно решенията на Европейския съвет от 17-21 юли 2021 г. за разпределяне на посочените средства, страните-членки изготвят национални планове за възстановяване и устойчивост, които се одобряват от Европейската комисия. Предварителното финансиране, което може да се получи при одобрение на националния план, е 13% (първоначално е планирано 10%) от общата стойност до края на 2021 г.

През септември 2020 г. ЕК, чрез Годишната стратегия за устойчив растеж 2021 г., представи интегрирането на Европейския семестър и Механизма за възстановяване и устойчивост. **Националните планове за възстановяване и устойчивост** се превърнаха в основен референтен документ, който ще се оценява от ЕК, и на чиято база ще се проследява напредъкът за изпълнението на реформите, финансирани с европейски средства. Така, изготвяните в рамките на Европейския семестър доклади по страни, на база на проследяване и анализ на

макроикономическите дисбаланси, временно отпадат. При подготовката на националните планове за възстановяване и устойчивост страните-членки трябва да отчитат отправените към тях препоръки в рамките на Европейския семестър през 2019 и 2020 г., като следват принципите за екологичния преход, цифровия преход, справедливостта в контекста на Европейския стълб на социалните права и макроикономическата стабилност. Водещите инициативи на равнище ЕС, които националните планове трябва да отчитат, са: *ускоряване* на разработването и използването на чисти технологии и възобновяеми енергийни източници; *саниране* за подобряване на енергийната и ресурсната ефективност на обществените и частните сгради; *зареждане и презареждане*, с оглед на използването на екологосъобразен транспорт; *свързаност* чрез изграждане на бързи широколентови услуги; *модернизирание* чрез цифровизация на публичната администрация и обществените услуги; *разрастване* на база на увеличаване на капацитета на европейските промишлени данни в облак; *преквалификация и повишаване на квалификацията* с цел развиване на цифровите умения, образованието и професионалното обучение. На тази база страните-членки трябва да представят свои инвестиционни проекти, въз основа на които да се развие икономическото възстановяване и устойчиво развитие в бъдеще.

Това е втората сериозна промяна на Европейския семестър, след въвеждането му през 2010 г. В края на 2019 г. Европейската комисия предложи Годишната стратегия за устойчив растеж, която преориентира Европейския семестър към проследяване на конкурентната устойчивост и постигането на Целите на ООН за устойчиво развитие. Европейският Зелен договор зададе ново измерение на Европейския семестър, който от макроикономически инструмент за наблюдение на стабилността на интеграционните процеси в рамките на ЕС се превърна в инструмент за социален мониторинг, за да еволюира понастоящем във флагман на екологичния и цифровия преход и социалната справедливост. Изместването на фокуса при икономическото възстановяване от чисто макроикономически въпроси към политики в областта на околната среда и социалната сфера не може да създаде среда за сближаване между страните-членки на база макроикономическа стабилност. Налице са редица изследвания за разнопосочните краткосрочни и дългосрочни ефекти от прехода към нисковъглеродна икономика. Ползите от увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници и повишаването на ефективността на използване на енергията биха могли да доведат до нарастване на конкурентоспособността и увеличаване на работните места в развити западноевропейски държави, като Финландия, Франция, Нидерландия, Испания и Швеция (Wijkman, Skånberg, 2016), докато краткосрочните загуби могат да имат водещо значение за страни с по-ниско равнище на доходите, като България (Rezai, Stagl, 2016). **Неотчитането на различните макроикономически проблеми и специфики в отделните страни-членки, стабилността на техните фискални, монетарни и социални системи и използването на здравната криза от COVID-19 като катализатор към зелен преход, крие много сериозни рискове за задълбочаване на и без това високата степен на дивергенция в ЕС¹⁰ и създаване на трайни условия за дезинтеграция.** Целевото въвеждане на зелени

¹⁰ Процесите на дивергенция в еврозоната и съществените различия в икономическото развитие на страните извън нея, които налагат преосмисляне на макроикономическите фундаменти на стратегията на ЕС за икономически растеж са разгледани в Рангелова, Бобева, Златинов (2021).

политики не може да компенсират ограничените резултати от създадения през 2017 г. Инвестиционен план за Европа (т.нар. план Юнкер), който, вместо да се превърне в дългосрочна визия на ЕС за развитие на база мащабно изграждане на свързваща инфраструктура за реалната икономика, се заменя със стратегии, несъответстващи на спецификите на отделните икономики и степента на тяхната технологична адаптивност.

На база на своя Национален план за възстановяване и устойчивост, България може да получи 6.3 млрд. евро безвъзмездни средства и 4.5 млрд. евро под формата на заеми, които да се изплатят в зависимост от изготвянето, одобрението и постигнатите договори с ЕК между 2021 и 2026 г. В чисто времеви аспект обаче е налице противоречие – заложените намерения за структурна промяна на икономиките имат дългосрочен характер, а за финансиране на тяхното реализиране към настоящия момент се залагат 5 години, които след това не е ясно в каква степен ще се финансират на общоевропейско равнище или ще трябва да се поемат на национално равнище. Критериите за определяне на размера на тези средства по страни-членки са определени в Регламент (ЕС) 2021/241 от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост и включват населението, БВП на човек от населението и средното равнище на безработицата от предходните 5 години, като е заложено ограничение от 6.8% от брутният национален доход за 2019 г. на заемите за всяка страна-членка. Посочените показатели не са достатъчно надеждни за установяване на реалните икономически разходи при екологичния и цифровия преход и имат ограничена връзка с промяната на технологичното равнище на икономиката. Концентрирането на производството и заетостта във високоенергийни сектори не се свързва задължително с ниски равнища на БВП на човек от населението и безработица, а промяната на производствената структура би изисквала много повече средства, отколкото са необходими при вече установено следване на екологосъобразни практики. По този начин се създават предпоставки за сериозно изоставане на едни спрямо други страни-членки, които вместо да бъдат подпомогнати да преустроят икономиката си, реално биват наказвани, предвид високите разходи, произтичащи от прехода към нисковъглеродна икономика. Така negliжирането на макроикономическата стабилност и нейното поставяне като второстепенен приоритет в новата стратегическа рамка на ЕС буди още повече загриженост, предвид сериозните икономически сътресения, които подобни мерки могат да предизвикат в по-нискодоходни страни.

Прегледът на представените национални планове за възстановяване и устойчивост по страни показва, че те се фокусират върху следните **мерки с пряк фискален ефект, чрез които да се постигнат заложените цели от Европейската комисия**:

- въвеждане на данъчни реформи за стимулиране на екологичните технологии и преференциални данъчни режими – Австрия, Белгия, Кипър, Дания, Франция, Ирландия и Малта;
- целенасочена подкрепа за частните инвестиции чрез подходяща данъчна политика и субсидиране – Гърция, Германия и Дания;

- мерки за подобряване на бизнес средата и намаляване на административната тежест за бизнеса – Австрия, Хърватия, Кипър, Чехия, Италия и Словакия;
- електронни административни услуги и изграждане на електронно правителство – Белгия, Хърватия, Кипър, Дания, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта и Словакия;
- реформа на пенсионната система с цел по-голямо равенство между мъжете и жените при пенсиониране и обвързване на възрастта на пенсиониране с продължителността на живота – Австрия, Словакия и Испания;
- социално подпомагане, социална защита и достъп до жилища – Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Португалия, Словакия и Испания.

Други мерки, които до голяма степен са общи и се срещат в почти всички национални планове за възстановяване и устойчивост, са свързани със заложените приоритет за повишаване на квалификацията и преквалификация на работната сила, укрепване на капацитета за научни изследвания и проекти, подобряване на образованието и здравеопазването. Посочените мерки имат структурен характер и биха оказали положителен дългосрочен ефект, който да стимулира сближаването и устойчивото развитие в рамките на ЕС, но не и в рамките на период от 5 години, в който противоречивите по страни краткосрочни ефекти биха взели превес.

След забавяне, което доведе до неусвояване на средства по Механизма за възстановяване и устойчивост през 2021 г., **на 15 октомври 2021 г. България представи своя национален план на обща стойност 14.97 млрд. лв.**, от които 12.92 млрд. лв. са безвъзмездни европейски средства, 1.37 млрд. лв. – публично съфинансиране, и 679 млн. лв. – частно съфинансиране. Над 34% от европейските средства са насочени към изграждането на нисковъглеродна икономика, а в структурен план 46% от общите предвидени разходи са насочени за зеления преход (основно по линия на увеличаване до 30.3% на дела на електроенергията от възобновяеми енергийни източници; разширяване на електроенергийната свързаност; повишаване на енергийната ефективност на сградния фонд и електротранспорта). Друга съществена част от средствата са свързани с цифровия преход: 23% от средствата са предвидени за изграждане на широкомащабна цифрова инфраструктура; електронно управление; внедряване и по-широко използване на технологиите от Индустрия 4.0. За образование, умения, научни изследвания и иновации са предвидени 14.4% от средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост.

Сред заложените приоритети, около които българското правителство изгражда визията си за развитието на страната през следващите 5 години, се отличават **11 реформи¹¹, в които се съсредоточават приблизително 60% от планираните европейски ресурси (7.7 млрд. лв.)**. За енергийна ефективност на

¹¹ На 9 декември 2021 г. Европейската комисия представи своята оценка на българския Национален план за възстановяване и устойчивост. В представения анализ от страна на ЕК не се коментират макроикономическите допускания и последващия фискален ефект, а на преден план се извежда недостатъчно силният и времево детерминиран ангажимент за преобразуване на енергийния сектор на страната. Изтъква се, че част от заявените инициативи са пряко свързани с финансирани чрез европейските фондове и програми проекти, а описаните действия за намаляване на декарбонизацията на икономиката и транспорта трябва да бъдат в много голяма степен допълнени и разширени.

сградния фонд в страната са заделени 14% от средствата, които по същество са продължение на вече частично реализираните програми за саниране, за чието изпълнение е критично важно ограничаване на корупционните практики и гарантиране на качеството на извършената работа. За предоставяне на целева подкрепа на българските предприятия при прехода към цифрова, нисковъглеродна и ресурсно ефективна икономика са планирани 9.3% и допълнително 3.2% за развитие на индустриални зони, паркове и сходни територии. Към тези средства се добавят и проекти за безвъзмездно европейско финансиране за широкомащабно разгръщане на цифрова инфраструктура (4.1%) и цифровизация в железопътния транспорт (2.3%). Важен въпрос при тяхното усвояване е по какъв начин предвиденият комплекс от мерки за зелена икономическа трансформация ще стимулира инвестиционния процес в страната по посока на изграждане на физически капитал, който да генерира икономически растеж. Съществена част от средствата са предвидени и за схема в подкрепа на изграждането на минимум 1.7 GW ВЕИ и батерии (6.8% от европейското финансиране), изграждане на електроцентрали, заместващи въглищни мощности във въглищните региони (3.9%) и пренос на водород и нисковъглеродни газообразни горива за електроцентрали във въглищни региони (2.6%). Основната цел на предвидените проекти в тази насока е газифицирането на електроцентралите в Маришкия басейн, чието производство на въглища е един от основните въпроси при обсъждане на националния план като цяло. Липсата на яснота относно конкретните параметри на реструктуриране на електроенергийния сектор в страната, наличните компенсаторни механизми за овладяване на негативния ефект върху производството и заетостта, вкл. по линия на фискалното въздействие, и начините за намаляване на колебанията на цените на енергийните ресурси при засилен процес на либерализация, е основен недостатък на представения план като стратегически документ за планираната икономическа политика.

За деинституционализирана грижа за възрастните хора и хората с увреждания са предвидени 5% от европейското финансиране, което може да се оцени като подходяща мярка. Същевременно, слабо внимание е отделено на мерките за подобряване на териториалната кохезия, която има демографски, икономически и социални измерения с дългосрочни последици.¹² В сферата на образованието, Националният план за възстановяване и устойчивост предвижда 4.4% от европейското финансиране да бъдат използвани за модернизиране на образователните институции за учене и иновации и 3.7% – за създаване на национална STEM среда за умения на утрешния ден. Прави впечатление обаче, че при представянето на мерките по европейската инициатива за преквалификация и повишаване на квалификацията са преповторени всички дискутирани през последните години инициативи за дуално образование, оценка на компетентностите, защитени специалности във ВУЗ и свързаните с тях документи, без реално да се посочва как ще се повиши качеството на човешкия капитал в страната за осъществяване на зеления и цифровия преход. По отношение на мерките във връзка с отправените препоръки по страни от ЕК в рамките на Европейския семестър за 2019 и 2020 г., не са предвидени действия, свързани с подобряване на събираемостта на данъците върху труда и горивата, надзора над

¹² Комплексността на поставения въпрос се разглежда и в Rangelova, Bilyanski (2019).

банковия и небанковия сектор, както и достъпа до финансиране за малки и средни предприятия, които имат съществено отношение към макроикономическата стабилност на страната. Такива мерки не са изключение в други национални планове за възстановяване и устойчивост. Например, Ирландия и Люксембург включват действия в посока към предотвратяването на прането на пари чрез засилен банков надзор.

В макроикономически план, заложените цели в Националния план за възстановяване и устойчивост изглеждат твърде оптимистични – предполага се 4.3% годишен растеж за периода до 2025 г. (между 2008 и 2018 г. средногодишният растеж в страната е 1.34%); 9 пр.п. увеличаване на БВП на човек от населението в стандарт на покупателна способност спрямо средното за ЕС (за целия период 2008-2019 г. нарастването за България е с 10 пр.п.) и коефициент на безработица от 3.5%, която може да бъде постигната и в резултат от намаляването на населението и свиването на работната сила в страната, включително по линия на трудовата емиграция.¹³ Постигането на посочените цели при очертаните макроикономически и фискални рискове, както и голямата неяснота около развитието на COVID-19 епидемията в България и изчерпването на базовия ефект от 2020 г. по отношение на състоянието на макроикономическите показатели, биха били реалистични при две обстоятелства. Първо, ако чрез Механизма за възстановяване и устойчивост не се цели структурна промяна на икономиката, която по линия на зеления преход в България носи повече краткосрочни негативи, отколкото позитиви, предвид състоянието на българския енергиен сектор, високия дял на въглищата в производствения микс на електроенергия в страната (над 40% по данни на Евростат) и високата енергоемкост на икономиката (енергийните разходи за производство на единица БВП в България са 3.5 пъти по-високи от средното за ЕС). Второ, ако не се наблюдават ограниченията пред нарастването на потенциалния БВП от гледна точка на капитала и труда, които вече очертахме при разглеждането на рисковете пред запазване на фискалната стабилност. Цифровият преход в местни условия също е проблематичен, предвид наличния човешки капитал¹⁴ и почти 3 пъти по-ниските като съотношение към БВП разходи за научноизследователска и развойна дейност спрямо средното за ЕС (0.84% в България при 2.23% средно за ЕС през 2019 г.). Както и оценката на въздействието в Националния план за възстановяване и устойчивост показва, по-съществени ефекти от предприетата публична инвестиционна програма могат да се очакват около 2025 г., което отново демонстрира дългосрочния характер на заложените цели и приоритети, които в голямата си част не отговарят на краткосрочните и конюнктурните предизвикателства пред страната и не отчитат загубата на икономически растеж и работни места, както в резултат от здравната криза, така и при прехода към нисковъглеродна икономика.

¹³ Тези ефекти върху пазара на труда са изследвани в Белева (2016).

¹⁴ Състоянието и предизвикателствата пред формирането на човешкия капитал в България са изследвани в Зарева (2010).

4. Пазарът на труда

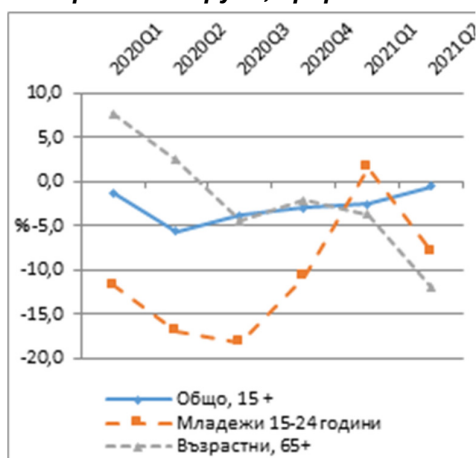
През 2019 г. българският пазар на труда започва да се свива под влияние на глобални проблеми, забавяне на растежа на икономиката ни, демографска криза, водеща до физически недостиг на трудови ресурси. През 2020 и 2021 г. процесът се задълбочава в условията на COVID-19 епидемия и принудителна социална изолация. Въпреки допълнителните структурни несъответствия, пазарът на труда успява да запази относителна стабилност по отношение на заетостта, а увеличаването на безработицата е овладяно.

4.1. Предлагане и търсене на труд

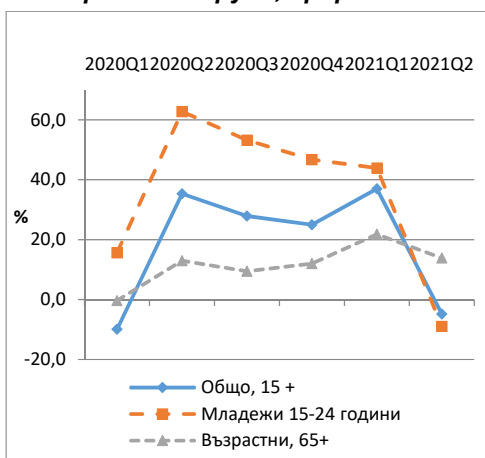
Предлагането на труд чувствително нараства през периода 2003-2008 г., свива се през кризата 2009-2011 г., възстановява се между 2012 и 2015 г., и се увеличава през следващите години на позитивен икономически растеж до 2019 г. През 2020 г. предлагането на труд запазва инерцията си, но през първо и второ тримесечие на 2021 г. изостава от започнало макар и слабо икономическо възстановяване.

Работната сила през 2020 г. (3290 хил. лица) се доближава до критичната ѝ стойност от 3264 хил. лица през 2016 г.¹⁵, а през първата половина на 2021 г. намалява до 3239 хил. лица. Потенциалът на населението в трудоспособна възраст за участие в заетостта остава по-слабо използван, което е проблем при сегашната демографска криза у нас.

Фигура 20. Заети, общо и в две възрастови групи, прираст в %



Фигура 21. Безработни, общо и в две възрастови групи, прираст в %



Източник: НСИ.

¹⁵ Според НСИ (Наблюдение на работната сила), това е най-ниското равнище на предлагане на работна сила на възраст 15 и повече години в периода 2009-2019 г.

Увеличението на броя на заетите е утвърдена тенденция след 2003 г., но с периоди на намаления през 2009-2013 и 2020 г. След второто тримесечие на 2020 г. заетите се задържат почти без промяна поради икономически, демографски и допълнителни причини, свързани с COVID-19 епидемията (Фигура 20). Процесът продължава и през първата половина на 2021 г., когато заетите намаляват до 3045.5 хил. лица, при 3121.7 хил. лица през същия период на 2020 г.

При заетите (както и при наетите) се наблюдава неблагоприятната структурна промяна, изразяваща се в увеличен дял на тези във високите възрастови групи. До 2019 г. в структурата на заетите по възраст все още преобладава групата между 35 и 44 години (26.8%). През 2020 г. основен дял вече имат тези между 45 и 50 години (26.9%). Присъствието на младежите силно намалява (с 24.7 пр.п. в сравнение с 2014 г. и с 56.2 пр.п. спрямо 2008 г.) (НСИ).

В определена степен, настъпилите промени във възрастовата структура на заетите могат да бъдат компенсирани от промени в структурата им според образователно равнище, но при подобряване на неговото качество. След 2013 г. делът на заетите с висше и средно образование нараства съществено и през 2020 г. 1/3 от тях са с висше, а повече от 1/2 – със средно. При увеличаване на възрастта на работещите, образованието им може да има значение за по-висока ефикасност (производителност) на труда при периодично осъвременяване на знанията и уменията. Този процес у нас все още не се развива с желаните мащаби, а през 2020-2021 г. курсовете за обучение на възрастни, организирани от Агенцията по заетостта, са съществено редуцирани. В допълнение към това, COVID-19 кризата наложи дистанционно обучение в средния курс и университетите (и в другите висши учебни заведения) за продължителни периоди. Въпреки че то е позната (но слабо прилагана преди това) форма в нашето образование, все още не може да се твърди, че качеството на резултатите му е съизмеримо с това при присъствено обучение. Проблемите трябва добре да се проучат и съответно да се предвидят допълнителни инвестиции за обучение на възрастни и подрастващи с оглед на недопускане на понижаване на качеството на човешкия капитал у нас.

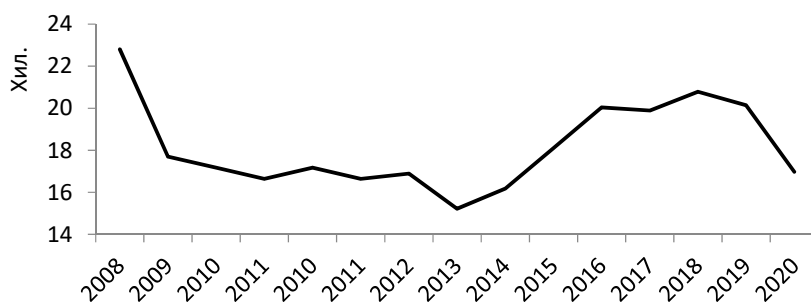
Структурата на заетите по икономически дейности е относително стабилна през периода 2008-2020 г. До 2019 г. най-много са заетите в преработваща промишленост; търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; строителство; държавно управление; транспорт; складиране и пощи; образование; хотелиерство и ресторантьорство; здравеопазване и социална работа. През 2020 г., поради естеството на COVID-19 пандемията, заетостта намалява в най-силна степен в групата хотелиерство и ресторантьорство (индекс 79.7% на годишна база), следвана от администрация и помощни дейности (85.8%); финанси и застраховане (92.7%); образование (94.4%) и транспорт (96.3%) (Наблюдение на работната сила (НРС) на НСИ, предварителни данни). Това наложи въвеждане на нови мерки за запазване на заетостта в тези икономически групи (разгледани са по-нататък) с оглед преодоляване на принудителни (в условията на COVID-19 епидемията) изтегляне от заетостта на определени групи наети.

Проведените съкращения през 2020 и 2021 г. поради COVID-19 ситуацията доведоха до нарастване на безработните до 168.6 хил. лица, т.е. с 25.8 хил. лица средно за тримесечие на 2020 г. (индекс 118.1% спрямо 2019 г.). Това е първото регистрирано увеличение след системно намаляване на безработицата през

последните 8 последователни години (след 2013 г.). То продължава през 2021 г. и стига до 193.5 хил. лица средно за тримесечие (Наблюдение на работната сила (НРС) на НСИ). Младежите са силно уязвими при съкращенията. При възрастните обаче промените са по-умерени. През 2020 г. все пак безработицата не придоби масов характер както през последната криза между 2009 и 2011 г.

След сериозното активизиране на търсенето на труд през периода 2013-2018 г., през 2020 г. то съществено намалява. Броят на предложените работни места се приближава до ниското им равнище от 2011 г. (Фигура 22). Все още не може да се прогнозира промяна в ограничения капацитет за предлагане на нова заетост от работодателите, въпреки че през първото тримесечие на 2021 г. има по-висока активност и предложени 3167 места в повече в сравнение със същото тримесечие на 2020 г.

Фигура 22. Предложени свободни работни места по години, в хил.



Източник: НСИ.

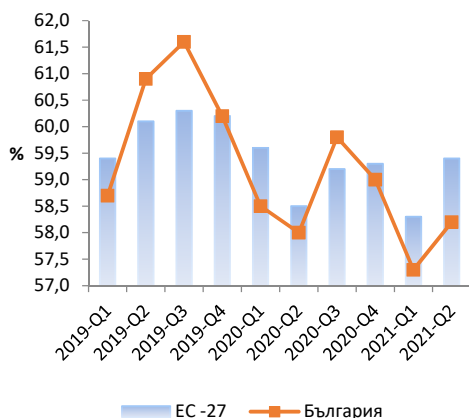
Според резултатите от последната анкета „Проучване за потребностите от работна сила...“¹⁶ (април 2021 г.) на Агенцията по заетостта сред работодателите, през следващите 12 месеца се предвижда освобождаване на персонал във фирми с мален обем на продажбите и на услугите (39.5% от отговорите). Според 15.7% от тях, причината е новата вълна на ограничения за бизнеса поради пандемията. В същото време, в 14.3% от фирмите работодателите планират да наемат нови работници, което е по-висок дял в сравнение с отчетените 12.2% от общо фирмите в края на 2020 г. В началото на 2021 г. се проявява оптимизъм относно бъдещи възможности за разширяване на производствените дейности, и преди всичко на тези в индустрията, селско и горско стопанство, строителство, образование, здравеопазване и социални дейности. Отраслите с най-високо търсене на работна сила са преработващата промишленост, хотелиерство и ресторантьорство, държавно управление, здравеопазване и социална работа. Основното намерение на работодателите обаче е запазване на съществуващите равнища на заетост в техните фирми.

Реализираните равнища на търсене и предлагане на труд поставят българския пазар на труд на сравнително стабилни позиции в европейското пространство, но

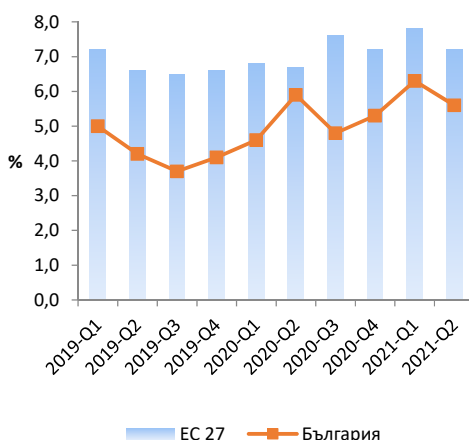
¹⁶ <https://www.az.government.bg/pages/pages-prouchvane-potrebnosti-rabotna-sila/>.

със съществени възможности за подобрене. През 2020 и 2021 г. коефициентите на заетост в България (Фигура 243) изостават спрямо общото равнище в ЕС-27 (с изключение на третото тримесечие на 2020 г.). Коефициентите на безработица обаче са по-ниски от общоевропейския показател, но през 2020 и 2021 г. започват да се приближават до него (Фигура 254). През второто тримесечие на 2021 г. коефициентът на безработица стига до 5.6%, но в 10 други страни-членки той има по-ниски стойности. Според този показател губим досегашни по-добри позиции в тази класация.

Фигура 23. Заетост в България и Европейски съюз (27 страни-членки) за населението на 15-74 години, %



Фигура 24. Безработица в България и Европейски съюз (27 страни-членки) за населението на 15-74 години, %



Източници: HCI и Евростат [LFSQ_ERGAN__custom_1490256], [LFSQ_URGAN\$DEFAULTVIEW].

Коефициентът на безработица у нас не е достатъчно нисък не само в сравнителен план, а и като се отчете наличен физически недостиг на трудови ресурси. Натрупаният досега опит при регулиране на безработицата подсказва, че оставането ѝ на равнище не повече от 4% може да има положително значение за заетостта.

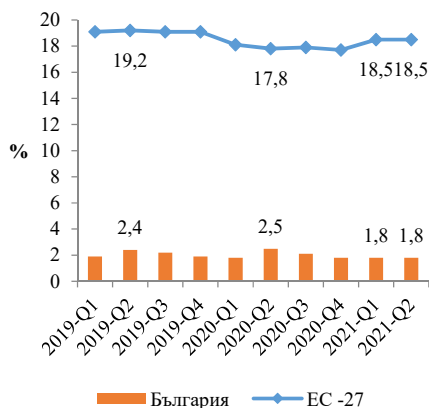
Представлява интерес разглеждането на допълнителни показатели за пазара на труда в условията на COVID-19 кризата, с оглед на по-пълно характеризиране на състоянието му. С тях се представя заетост при непълен работен ден; работа от вкъщи; принудителни отсъствия от работните места; степен на неоползотвореност на трудовите ресурси (т.е. трудовите ресурси в застой).¹⁷

Работата на непълен работен ден (наети лица с договор за такава работа и принудително наети на непълно работно време) традиционно не е популярна в

¹⁷ За пълен списък на допълнителните показатели за показатели вж. European Statistical Recovery Dashboard. LFS main indicators (lfsi) (europa.eu), https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lfsi_esms.htm.

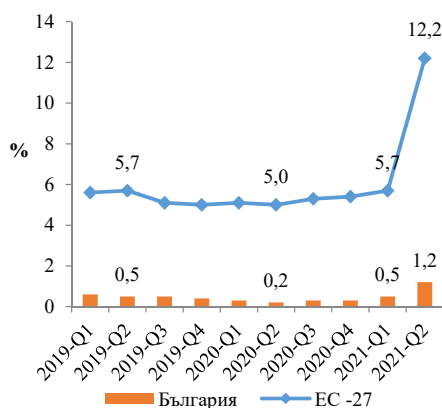
България. Различията между относителните дялове на работещите с този статут у нас в сравнение с общо ЕС-27 са съществени и не се променят, както в периода на COVID-19 епидемията, така и преди нея (Фигура 25). Тази форма на заетост обаче има реално значение в европейските страни за задържане на наетите на съществуващи работни места.

Фигура 25. Заети на непълнен работен ден, % от общо заети



Източник: Евростат,
LFSI_PT_Q_custom_1488720.

Фигура 26. Работещи от вкъщи, % от общо заети



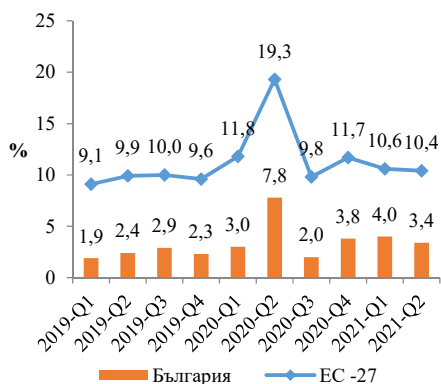
Източник: Евростат,
FSA_EHOMP_custom_1488687]

Работата от вкъщи е друга малко популярна форма у нас, която също има слабо развитие (и значение) в периода на COVID-19 кризата (Фигура 26) и преди това. Дори увеличението на дела на ангажираните с нея през второто тримесечие на 2021 г. не променя слабата ни позиция спрямо общата тенденция в ЕС-27. Тази заетост се оказва, че не може да има значение като буфер на безработицата в периоди, подобни на сегашния, нито за оставане в заетостта.

Част от работодателите и наетите предпочетоха да приемат временни периоди на освобождаване от работа, но да запазят възможностите на наетите за продължаване на работа на същото работно място. Отново трябва да се посочат съществени различия между относителните дялове на принудително освободените у нас и развитието общо в ЕС-27 (Фигура 27). Изтеглянето от пазара на труда на големи групи заети лица през 2020 и 2021 г. поставя необходимостта от яснота за това каква част от работната сила остава неизползвана, т.е. доколко пазарът на труда може да привлече и задържи наличните трудови ресурси в трудните условия на криза. За целта, Eurostat е предложил показател „Работна сила в застои“. Той представя относителния дял на неизползваната част от работната сила спрямо разширена работна сила. Групата на неизползвана или застойна (slack) работна сила включва безработните; неактивните, които търсят работа, но не са готови да я започнат; неактивните, които са готови да работят, но не търсят активно заетост; и непълно заетите. Тази група заедно със заетите

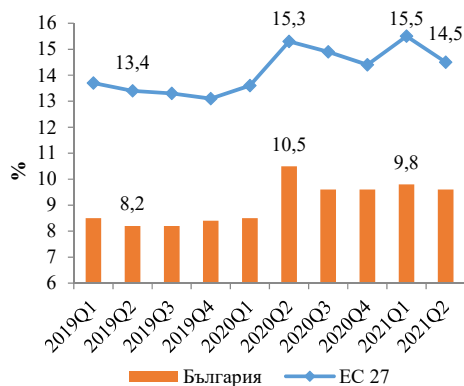
формира разширената работна сила.¹⁸ Делът на неизползваната спрямо общо разширената работна сила в България и в ЕС-27 е илюстриран на Фигура 28. Този показател за нашия пазар на труда е по-нисък в сравнение с този общо за ЕС-27 и на осмо място след Чехия (4.6% – най-нисък дял), Унгария, Германия, Малта, Румъния, Словения, и Словакия. В тези страни по-пълното използване на трудовите ресурси е постигнато не само чрез ограничаване на безработицата (както е направено у нас), а и чрез по-широко използване на работа на непълнен работен ден и други „нетипични“ форми на заетост. При това, в тези страни демографският проблем не е толкова остър като в България. Може да се заключи, че са необходими по-ефикасни политики за стимулиране на включването на българското трудоспособно население в гъвкави форми на заетостта, продължаване на политиките за активизиране на неактивните и рационализирането им.

Фигура 27. Принудително отсъствали от работа, % от общо заети



Източник: Eurostat, LFSI_ABT_Q_custom_1488647.

Фигура 28. Работна сила в застой, % от разширена работна сила



Източник: Eurostat, lfsi_sla_q.

Изводи

Трудовите ресурси у нас категорично и необратимо намаляват. Качествените характеристики на работната сила придобиват основно значение за ефикасността на трудовата ѝ реализация. Гъвкавостта на предлагането на труд започва да зависи в съществена степен от позициите на лицата във високите възрастови групи. В същото време, активизирането на младежите и тяхното включване в заетост остава първостепенна по важност задача.

През 2020 г. и първата половина на 2021 г., поради наследени, както и нови причини, свързани с COVID-19 пандемията, показателите за икономическа активност, заетост и безработица се влошават. Работодателите проявяват ниска

¹⁸ Eurostat: LFS main indicators (lfsi), https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lfsi_esms.htm#unit_measure1633419067704.

активност при търсене на работна сила. Пазарът на труда се свива до мащаби близки до тези през кризата 2009-2011 г., но все пак не се стига до критичната ситуация от оня период. Въпреки това, различията между основни показатели за българският пазар на труда и общите тенденции в ЕС-27 се променят в неблагоприятни посоки.

Предвижданията до края на 2022 г. остават предпазливи. Те са в посока на стабилизиране на заетостта и леко намаляване на безработицата, при слабо активизиране на търсенето на пазара на труда. Напълно приемливи са проекциите в есенната прогноза на Европейската комисия за 2022 г., според които заетостта ще се стабилизира и коефициентът на заетост ще остане на равнището си от 2021 г.; коефициентът на безработица слабо ще намалее до 4.6%; заплатите ще се увеличават с 9%.¹⁹ Към тези предвиждания трябва да се добавят и тези за евентуални проблеми с качеството на подготовката на част от работната сила и ниската ѝ професионална мобилност и такава между различни форми на заетост.

4.2. Политики за заетост

Промените на пазара на труда през 2020 и 2021 г. налагат да се обърне внимание на заетостта в определени сектори, които са засегнати от COVID-19 епидемията. Остава актуално и общото изискване да продължи работата с представители на досегашни рискови групи, както и да се стимулират преходите към заетостта на безработните и на лицата извън работната сила, които могат (и искат) да работят. Според препоръките на Европейската комисия (ЕК)²⁰, активните политики по отношение на пазара на труда трябва да бъдат засилени. Поставени са и изисквания да се подобри достъпът до работа от разстояние; да се насърчи овладяването и използването на цифровите умения; да се осигури реален и равен достъп до образование; и да се отстранят недостатъците по отношение на адекватността на схемата за минимален доход.

Активни политики²¹

Необходимостта от максимално пълно оползотворяване на наличните трудови ресурси и спокойната обстановка на пазара на труда в края на 2019 г. позволи насочване на плана за заетост за 2020 г. към конкретни целеви групи на младежите, които нито се обучават, нито са заети (NEETs²²); продължително безработните

¹⁹ European Commission, Economic forecast for Bulgaria, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/bulgaria/economic-forecast-bulgaria_en.

²⁰ На 20.05.2020 г. ЕК публикува своето предложение за специфични препоръки (СП) на Съвета към страните-членки, които са съобразени с COVID-19 пандемията и задействането на общата клауза за дерогация в рамките на Пакта за стабилност и растеж, считано от 20.03.2020 г. Към България са отправени общо четири препоръки.

²¹ По-нататък са представени промени в активните политики на пазара на труда и при обезщетенията за безработните през 2020 г. и първата половина на 2021 г. Поради специфичната обстановка през тези години са направени сравнения главно на отчетни показатели с планираните им стойности и с техни аналози общо за ЕС-27.

²² NEET = Not in Education, Employment, or Training.

лица и безработните без професионална квалификация, независимо от възрастовата им група. Това е напълно коректен избор, направен на основа на състоянието на заетостта и проблемите на някои групи от населението при преходите към нея. Предвидени са действия и за останалите групи в неравностойно положение, като общо безработните младежи до 29 години с подгрупа до 25 години; безработните над 50-годишна възраст; безработни лица с трайни увреждания; неактивни лица, в т.ч. обезкуражени лица, учаци и пенсионери, желаещи да работят, както и заети лица, желаещи да сменят работата си (Отчет на Агенцията по заетостта за 2020 г., с. 20). Впоследствие критичните групи са разширени с тези на освободените (временно или постоянно) от отрасли, които силно са засегнати от принудителното затваряне или ограничаване на производства вследствие на COVID-19 епидемията. Така, финансираните мероприятия в Националния план за действие в полза на заетостта основно се насочват към наследените от 2019 г. и преди това проблеми, а за работа с новите критични групи са въведени (и допълнително финансирани) нови мероприятия на активната политика с краткосрочен хоризонт.

През 2020 г. планираните показатели за реализация на програми и мерки за безработни и заети са изпълнени на сравнително добро равнище, въпреки усложнената икономическа обстановка и епидемията (Таблица 1). Това доказва, че прилаганите до началото на COVID-19 кризата инструменти в полза на заетостта имат потенциал за по-висока ефикасност при евентуално повишаване на безработицата. Те позволяват на основната част от регистрираните в бюрата по труда безработни да направят преход към нова заетост, а субсидираното наемане за определени периоди продължава да има ограничено значение. Най-слаби са резултатите при обучение на лицата на пазара на труда, поради преустановяването им в условията на принудителна социална изолация, както и при слабото използване на дистанционните форми.

Таблица 1. Изпълнение на програми, мерки и обучения през 2020 г.²³

	Изпълнение 2019 г.	% на изпълнение спрямо план за 2019 г.	Изпълнение, 2020 г.	% на изпълнение спрямо план за 2020 г.	Изпълнение 2020 спрямо 2019 г., %
1. Общо включени в заетост безработни, в т.ч.:	19106	104.2	19700	103.3	103.1
в нова заетост	14606	105.9	15683	107.4	107.4
в преходна (субсидирана) заетост	4500	68.5	4017	96.9	89.3
2. Включени в обучение	12346	112.7	10397	92.4	84.2
3. Общо изразходвани средства от ДБ (млн. лв.)	59.01	99.4	67.8	98.4	114.9

Източник: Агенция по заетостта и собствени изчисления.

²³ Тук и по-нататък източник на информация за изпълнението на планираните за 2020 г. показатели е Приложение 1 в отчет на Агенцията по заетостта за 2021 г., ако не е посочено друго (<https://www.az.government.bg/pages/otchet-za-deinostta-na-az/>).

В рамките на инициативите за заетост, продължават добрите практики за навременното насочване към нова заетост на безработните от рисковите групи, което позволява овладяване на безработицата, вкл. на продължителната. Влияние имат и целенасочените действия за приоритетно ограничаване на безработицата и неактивността на младежите.

Дейностите по професионална квалификация общо на безработни и заети са редуцирани в условията на COVID-19 епидемията. Все още не е изградена докрай методическа и методологична база за преход към дистанционна форма на обучение на възрастни, където тя е възможна. Особено ниско е изпълнението на показатели за обхват на безработните в професионално ориентиране; на дела на включените в обучения според заявени работодателски потребности; на дела на обучени във връзка със следващо наемане на работа. Ограничен е и успехът при включването на зетите в обучения с цел подобряване на уменията им, вкл. в търсените в други периоди обучения, финансирани с ваучери.

Краткосрочни политики за заетост във връзка с COVID-19 епидемията

През 2020 г. активните политики са допълнени с нови за преодоляване на неблагоприятните последици от COVID-19 епидемията.²⁴ Агенцията по заетостта изпълнява три мерки („Краткосрочна подкрепа за заетост“, „Заетост за теб“ и „Запази ме“), както и съдейства за изпълнение на друга такава мярка (60/40).²⁵ Според отчета на Агенцията по заетостта, през 2020 г. най-високо е изпълнението на мярката за краткосрочна подкрепа за заетост (Таблица 2).

Предприетите мерки на Агенцията по заетостта продължават и през 2021 г. Все още обаче не са представени обобщени оценки за реализацията на тези специализирани действия, нито са правени оценки на социалното им въздействие. Основно внимание се отделя на най-популярната мярка „60/40“, която се оказва и най-търсената схема за подпомагане на запазването на работните места в условията на COVID-19 епидемия. Според нейния дизайн, засегнатите от епидемията работодатели могат да кандидатстват в бюрата по труда за получаване на компенсации за запазване на работни места. Прилагането на мярката започва през март 2020 г. (ПМС № 55/30.03.2020 г.), а срокът на използването ѝ е продължен до края на 2021 г.

Националният осигурителен институт предоставя основната част от средствата за компенсации от фонд „Безработица“ след допълнително бюджетно финансиране. След кандидатстване за такава компенсация, утвърдените от Бюрата по труда легитимни работодатели получават 60% от размера на осигурителния доход и от дължимите осигурителни вноски за всеки работник или служител, за когото е преустановена работата на предприятието или на част от предприятието, или е въведено непълно работно време. Работодателите трябва да докажат 20% спад в продажбите до юни 2021 г. След това са направени промени в дизайна на тази

²⁴ След приемането на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение (13 март 2020 г.) Обн. ДВ бр. 28 от 2403.2020 г.

²⁵ Агенцията по заетостта участва в изпълнението на програмата 60/40 като определя легитимните работодатели за участие в нея и предоставя съответните списъци за финансиране на запазването на работни места на Националния осигурителен институт.

мярка с цел насочването ѝ към най-нуждаещите се работодатели (ПМС № 213/ юни 2021 г.). През втората половина на 2021 г. от нея могат да се възползват само тези с не по-малко от 30% спад в продажбите. Интензитетът на помощта се диференцира (с цел ефикасност на мярката), като 60% от осигурителния доход се компенсира при спад на приходите от не по-малко от 40%. Компенсация от 50% от този доход получават тези със спад от не по-малко от 30%.

Таблица 2. Мерки за заетост в условията на COVID-19 пандемия

Наименование, срок, финансиране	Съдържание	План и изпълнение за 2020 г.
BG05M9OP001-1.104-001 <i>„Краткосрочна подкрепа за заетост“</i> Срок: 09.07.2020 – 31.12. 2021 г. Бюджет: 40 млн. лв. (ЕСФ)	<i>Основна цел</i> – подпомагане на връщането на работа на безработните лица вследствие на пандемията, на пълно или непълно работно време за срок до 3 месеца. <i>Условие</i> – запазване на заетостта на 75% от назначените за половината период на субсидираната заетост.	<i>План</i> – 30 хил. безработни започнали работа <i>Изпълнение</i> – 26.2 хил. лица или 87.3%
BG05M9OP001-1.106 <i>„Заетост за теб“</i> Срок: 01.06.2020 – 01.12.2022 г. Бюджет: 210 млн. лв. (ЕСФ), разпределен на квотен принцип по области. От него са отделени 50 млн. лв. (национална квота) за приоритетно подпомагане на работодатели от сфери „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Туристическа агентска и операторска дейност; други дейности, свързани с пътувания и резервации“	<i>Основна цел</i> – подпомагане на връщането на работа на безработните лица вследствие на пандемията на пълно или непълно работно време. <i>Условие</i> – запазване на заетостта на 75% от назначените за период, равен на половината период на субсидираната заетост.	<i>План за 2020 г.</i> – наети 35 хил. безработни <i>Изпълнение</i> – 21.3% На 27.11.2020 г. стартира втори прием на заявки от работодатели.
BG05M9OP001-6.003 <i>„Запази ме“</i> Срок: 10.12.2020 – 10.01.2022 г. Бюджет: 50 млн. лв. чрез финансов механизъм REACT-EU	<i>Цел</i> – запазване на заетостта на служителите в предприятия, които са преустановили стопанска дейност в резултат от наложени противоепидемични мерки срещу разпространението на COVID-19, чрез изплащане на компенсации (24 лв. на ден за периода на неплатен отпуск).	<i>План</i> – 26 199 заети по тази схема <i>Изпълнение</i> – 103.2%

Източник: МТСП, Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 (esf.bg).

Според данни на НОИ²⁶, от мярката са се възползвали основно работодатели в преработваща промишленост, хотелиерство, ресторантьорство и търговия в основните индустриални центрове София, Пловдив, Варна и Бургас. Закономерно на общата структура на фирмите у нас според големината им, най-висок е дялът на участващите работодатели с наети до 9 човека (59.3%), но най-многобройна група са подпомогнатите работни места във фирмите с 250 и повече лица (38.8% от общо работни места през 2020 г.). Чрез мярката 60/40 през 2020 г. е

²⁶ https://www.noi.bg/images/bg/users/infomaterials/izdania/buletin/2021/Bul_3_2021.pdf.

предоставена подкрепа на 11 хил. работодатели, като са запазени работните места на 251.8 хил. работници и служители (11.6% от наетите по трудово и служебно правоотношение през 2020 г.). Данните на НОИ към 30.09.2021 г. показват, че в периода след 01.04.2020 г. общият размер на изплатените средства по мярката 60/40 възлиза на близо 1530 млн. лв. Подкрепени са 13.3 хил. работодатели. Включените в мярката 60/40 работници и служители надхвърля 319.8 хил. лица.²⁷

Иницирираните мероприятия за защита по време на COVID-19 кризата не са приключили и все още не са възможни оценки за изпълнението (и въздействието) на всяка от тях или за общия им пакет. Все пак трябва да се подчертае, че дизайнът на мерките е конструиран по рационален начин. Той позволява от тях да се възползват само коректните работодатели, които наемат лицата по трудов договор и редовно внасят осигурителни вноски. Работодателите трябва да запазят заетостта за срок, (най-често) равен на половината от периода на защитната мярка. Така се постига и допълнителен ефект на устойчивост на работни места в икономическите дейности, които изпитват временни трудности по време на рецесията.

Бързата намеса на държавата с нейните финансови възможности осигурява подкрепа на работодатели, безработни и самонаети през 2020 и 2021 г. У нас се реализираха и възможностите на Социалния фонд чрез ОП РЧР и на други фондове със социално значение. Заслужава обаче критика слабото оползотворяване на възможностите на т.нар. втора защитна мрежа, осигурена чрез средствата на фонд SURE.²⁸ Европейският съвет предоставя 94.3 млрд. евро финансова подкрепа на 19 страни-членки, въз основа на предложените на Комисията (25.05.2021).²⁹ За България са одобрени 511 млн. евро при заявено искане от 1 млрд. евро. Ние сме в една група с други 6 малки по територия и население страни-членки, които са получили достъп до заеми между 630 и 230 млн. евро. Перспективата е намиране на най-ефикасни начини за използване на предоставения финансов ресурс, приоритет сред които има по-активното стимулиране заетостта на лицата в микро и малки компании и на самонаетите.

²⁷ Представената от НОИ информация е моментна снимка на резултатите от финансовата подкрепа, оказана на работодателите към края на 2020 г. Тя не включва работодатели с плащания, отнасящи се за 2020 г., но касово извършени през 2021 г. (такива са например плащанията за декември 2020 г.) и елиминира броенето повече от веднъж в случаите, в които един и същ работодател/работник или служител е получил подкрепа за повече от един месец (НОИ, 2021, с. 67).

²⁸ Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) е достъпен за страните от ЕС, които трябва да мобилизират значителни финансови средства за борба с отрицателните икономически и социални последици от пандемията от коронавирус на своя територия. Чрез него може да се предостави финансова помощ в размер до 100 млрд. евро под формата на заеми от ЕС за засегнатите страни-членки, за да се справят с внезапно увеличение на публичните разходи с цел запазване на заетостта. По-конкретно, инструментът SURE действа като втора защитна линия, като подкрепя схемите за работа с намалено работно време и други подобни мерки, за да помогне на държавите от ЕС да защитят работните места, а така и наетите и самостоятелно заетите лица от риска от безработица и загуба на доходи. Отпускането на заеми на страните-членки в рамките на инструмента SURE е подкрепено от система от доброволни гаранции от страните-членки. Участието на всяка държава от ЕС в общия размер на гаранцията съответства на нейния относителен дял в общия брутен национален доход (БНД) въз основа на бюджета на ЕС за 2020 г. (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en).

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2592.

Посреднически услуги

През 2020 г. посредническите услуги се предоставят при общо свиване на търсенето на труд и намаление на обявени в бюрата по труда свободни работни места. Това се отразява върху наетите на първичния пазар, които са съответно с 13.3 пр.п. и 18.1 пр.п. по-малко от планирания им брой.

Продължава прилагането на гъвкав, индивидуален или интегрален подход при предоставяне на посреднически услуги в условията на пандемията. Центровете за заетост и социално подпомагане продължават да са търсени от бедните безработни. Обслужените там лица са 4.6 пъти повече от планирания им брой за 2020 г.

Поради обективни ограничения при реализиране на преки контакти с безработните, предвидените показатели за мотивиране на активното търсене на работа в ателие „Работа“ не са изпълнени. Включените лица са съответно с 54.6 и 45 пр.п. по-малко в сравнение с 2019 г. В допълнение, с почти 1/3 по-малко са обслужените лица от психолози и мениджъри на случай. Незадоволителни са резултатите при мобилизиране на резерва на работната сила, съдържащ се в групите на новорегистрирани учащи, пенсионери и заети, търсещи смяна на работата си.

Въпреки проблемите при COVID-19 епидемията, трудовата администрация продължава да предлага иновативни посреднически услуги. През 2020 г. се експериментира методологията SYMFOS за работа със символи в рамките на Ателие за търсене на работа.³⁰ Проведена е 1 е-трудова борса и са реализирани 11 електронни услуги за клиентите на бюрата по труда (БТ) вместо планираните 5 такива. Създадено е приложение с електронна библиотека, която може да се ползва от външни потребители. Чрез web-приложение в работата на всички 107 бюра по труда се профилират търсещи работа лица, на база на техните умения и компетентности (електронен модул „Личностен профил на търсещо работа лице“). Така се улеснява насочването им към подходящи за тях работни места и обучения. Редовно се провеждат онлайн анкетни проучвания на работодатели и търсещи работа за удовлетвореност от посредническите услуги, които също имат значение за ориентирането им спрямо тенденции на пазара на труда.

Положителен общ резултат при обслужване на клиентите на БТ е разширяването на покритието им с електронни услуги. Шест административни услуги на Агенция по заетостта са трансформирани в такива.³¹ Те се ползват от търсещите работа лица без да е необходимо да посещават офисите на БТ, което е съществено предимство в условията на социално дистанциране. Посредническите е-услуги се очаква да намерят по-широко приложение в работата на българската трудова администрация във връзка с вече взети решения за реализиране на

³⁰ През 2020 г., пилотно, в ДБТ от региона на ДПСЗ София е внедрена иновация за надграждане на компетенциите на служителите в изпълнение на процедурата за „Въвеждане на социална иновация в дейността на Агенция по заетостта“ (Отчет за дейността на Агенцията по заетостта за 2020 г., с. 15 – <https://www.az.government.bg/pages/otchet-za-deinostta-na-az/>).

³¹ Това са услугите при приемане на заявления и регистрация на заявки от работодатели за свободни работни места; издаване на решение за прекратяване и възстановяване на регистрацията; подбор и включване в обучение; издаване на служебна бележка за регистрация на търсещи работа лица.

общоевропейска програма „Цифрова Европа“³² и дигитализация на услугите в общността, както и за защита на потребителите на съответни платформи. Новите условия на комуникация на посредниците в БТ с работодатели и безработни ще наложат реструктуриране на дейностите на Агенцията по заетостта при засилено значение на работата чрез платформи в интернет среда.

Обезщетения при безработица

Промените в организацията на обезщетяване при загуба на работа за 2020 г. са провокирани от по-бързото нарастване на броя на регистрираните безработни с право на обезщетение в сравнение с броя общо на регистрираните (съответно 1.7 и 1.3 пъти спрямо 2019 г. (Агенция по заетостта, НОИ). Промените включват улеснения в достъпа до обезщетение за безработица, промени в неговите размери и период на изплащане.

Облекчени са административните процедури при обезщетяване при безработица (както и за другите социално-осигурителни плащания глава четвърта – осма на Кодекса за социално осигуряване (КСО)).³³ За целта, документите във връзка с паричните обезщетения, помощи и пенсии се подават по електронен път. Служителите могат да забавят отговора си по причини, дължащи се на извънредното положение, което не се смята за мълчалив отказ.

Увеличен е дневният минимален размер на обезщетението за безработица на 9 лв. за периода от 01.01.-30.09.2020 г. и на 12 лв. за следващите месеци до 31.12.2020 г. В същото време, поставена е горна граница от 74.29 лв. за максимален размер на обезщетението за безработица за 2021 г.³⁴ Направени са промени в срока на изплащане на минималния размер на паричното обезщетение за безработица (чл. 54а на КСО) за безработните лица, придобили това право преди изтичането на 3 години от предходно обезщетение. Те го получават за срок от 7 вместо 4 месеца в периода между 01.10.-31.12.2020 г.³⁵

Увеличението на дневния минимален размер на обезщетението и на срока на изплащането му закономерно доведе до 1.6 пъти по-високи разходи само за тези плащания от фонд „Безработица“ през 2020 г. Промените на минималния размер на обезщетението обслужват 19.2% от общия брой на регистрираните безработни с право на такова парично плащане. За съжаление, промяната не засегна най-голямата група на получаващите обезщетения от 15.01 лв. до 25 лв. и тези между минималния размер и 15 лв. (съответно 46.2 и 7% от общия им брой).³⁶ Това са лицата с ограничени възможности за намиране на нова работа в кризисни условия, които изискват по-голямо внимание и помощ. Промените в срока за получаване на

³² Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240 <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/694/oj>.

³³ Чл. 3а. на КСО (ДВ, бр. 28 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.)

³⁴ Член 11 на Закон за изменение на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г. (ДВ, бр. 99 от 2019 г., Обн. ДВ. бр.84 от 29.09.2020 г.)

³⁵ § 2 ал. 1 и 2 на Преходни и заключителни разпоредби на Закон за изменение на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г. (ДВ, бр. 99 от 2019 г., Обн. ДВ. бр.84 от 29.09.2020).

³⁶ По данни на НОИ (https://www.noi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/bezrabotica/unempl_2020.pdf) и допълнителни изчисления.

обезщетения при безработица също се отнасят за малък брой лица с изтичащо такова право през октомври-декември 2020 г.³⁷

Подобни промени са въведени и в други страни-членки³⁸, но в комбинация с по-разнообразни облекчения за безработните. Те включват намаление на периодите за достъп до обезщетение; комбиниране на обезщетението с участие в курс за квалификация или други специфични мероприятия за подпомагане намирането на работа. Включването в професионално обучение е актуално изискване за българските безработни, сред които делът на тези с основно и по-ниско образование през 2020 г. е 16.8%, а на тези със средно – 65.61%.³⁹

Конкретно за България, трябва да се добави, че остават слаби специализираните защиты за работещите като самонаети (еднолични търговци, лица със свободни професии и други), които са самоосигуряващи се лица. Те са ограничен брой (по около 6.1% от общо осигурените през 2019 и 2020 г., според отчет за изпълнение на Бюджета на ДОО на НОИ⁴⁰). Болшинството от тях нямат осигурителен принос във фонд „Безработица“, което съответно не им позволява да ползват обезщетения, изплатени чрез него. Това е ситуацията не само в България, а и в 19 други страни-членки на общността, която е отчетена като сериозен системен проблем при социалната защита на безработните (Spasova, Ward, 2019).

Направените промени при обезщетенията за безработица имат временен характер и в определена степен са насочени към преодоляване на вече констатирани общи проблеми в системата за социално осигуряване при безработица. Необходимо е популяризирането на възможностите за облекчаване на положението на безработните с други средства, като застраховане срещу нея.⁴¹ То не е алтернатива на социалното осигуряване, но вече е използвана у нас практика, която следва по-широко да се популяризира.

Съществуват възможности за разширяване на защитата на лицата временно извън заетостта чрез обмисляне на евентуално прилагане на нов социално осигурителен „стил“. Въпросът е за защита на основа на по-широкия принцип на „участие в пазара на труда“, вместо с използване на критериите „статус според заетостта“ и „история на социално-осигурителния принос“. Това е напълно обосновано изискване, доколкото работещите без осигурителен принос плащат данъци и съответно осигуряват приходи в Бюджета. Част от тях могат да се структурират като отделен фонд, осигуряващ защита на лицата с чести смени на статусите на заетост и движение между обществено, индивидуално или групово (вкл. в домакинството) организирани трудови дейности. Подобна реформа ще изисква съществени институционални промени.

³⁷ Не разполагаме с конкретни данни за броя на безработните, ползвали облекчението.

³⁸ В групата се включват Белгия, Германия, Дания, Гърция, Франция, Италия, Латвия, Литва, Полша, Румъния и Словакия.

³⁹ https://www.noi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/bezrabotica/unempl_2020.pdf.

⁴⁰ <https://www.noi.bg/aboutbg/st/statistic/354-statistikabudget>.

⁴¹ Застраховката за безработица все още не е популярна в нашата практика. Прилага се главно за определена група, обединена според критерии като кредитен портфейл на банка, съвкупност от лизингополучатели на дадено лизингово дружество, или персонал на големи индустриални предприятия с подписани колективни трудови договори и синдикални споразумения (<https://www.investor.bg>).

Изводи

Високата степен на изпълнение на планираните показатели за програми и мерки за заетост за 2020 г. свидетелства за тяхното продължаващо значение за рисковите групи в условията на повишаване на безработицата. Слаба е реализацията на показатели за обучени безработни и заети, както и за кариерното им ориентиране. Това са очаквани резултати, доколкото прилаганите през 2020 г. активни политики са главно за запазване на съществуващи работни места, а не толкова във връзка със структурни промени на икономиката. Тези резултати са допълнителен аргумент за важността на продължаващото обучение на работната сила у нас.

Провежданите мероприятия за защита на работните места и за преходи към заетост са сходни с тези в повечето страни-членки на ЕС. Необходимо е обаче да се направят национални оценки на въздействието на приложените досега защитни мерки, които трябва да се имат предвид при обосноваване на използването им през следващи години.

Актуална задача е улесняване на преходите от подпомагана и неустойчива заетост в силно засегнати от пандемията дейности към утвърждаване на стабилни и перспективни работни места. Досега прилаганите мероприятия не изискват доказателства за такава стабилност и устойчивост. Може да се предполага (макар че все още няма достатъчен емпиричен материал за потвърждаване на тезата), че са подпомагани и работни места с конюнктурно значение. Във връзка с това, трябва да се постави условие за оползотворяване на възможностите не само за запазване на статуквото в заетостта, а и за реструктурирането ѝ в перспективни за икономиката насоки.

Въведените промени при обезщетенията за безработица имат временен характер. Запазени са системни проблеми в осигуряването за безработица, решаването на които изисква реформа чрез съвместни усилия на националната експертиза с тази на общеевропейско равнище.

4.3. Заплати – равнища, динамика, структури

Разходите за възнаграждение за един отработен час през 2020 г. у нас достигат 9.8 лв. (5 евро). Това е все още най-ниското равнище на трудово заплащане в ЕС-27. То обаче има най-висок индекс на нарастване от 254.5% спрямо 2008 г., в сравнение с всяка от другите страни-членки. През 2020 г. увеличението на годишна основа е с 8.9 пр.п., което е по-високо от ръста общо за ЕС-27 (с 3.4 пр.п.) и мнозинството от другите европейски страни.⁴² Обща тенденция у нас и в другите страни в ЕС-27 е динамиката на тези трудови разходи да изпреварва производителността на труда.

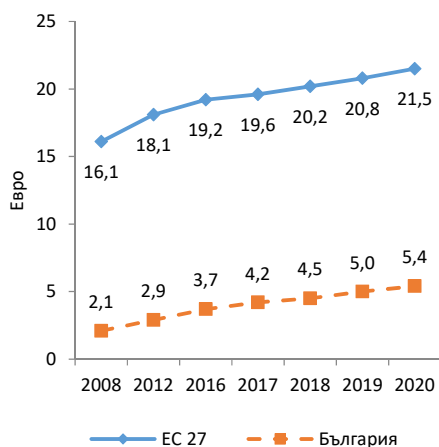
Нарасналите разходи за трудови възнаграждения на работодателите закономерно водят до ръст на заплатите на наетите, въпреки проблемите в икономиката поради COVID-19 кризата (Фигура 29). През 2020 г. номиналният размер на годишната заплата достига 16 642 лв., а реалният – 16 359 лв., при ниска инфлация от 1.7%. Увеличението на номиналната заплата на годишна основа е с темп 9.4%, при 10.6

⁴² Източник: Евростат и допълнителни изчисления.

и 10.5% съответно през 2019 и 2018 г. През първо и второ тримесечие на 2021 г. това увеличение на номиналните заплати продължава, а реалните достигат до 4358 и 4577 лв.⁴³, при все още ниска инфлация.

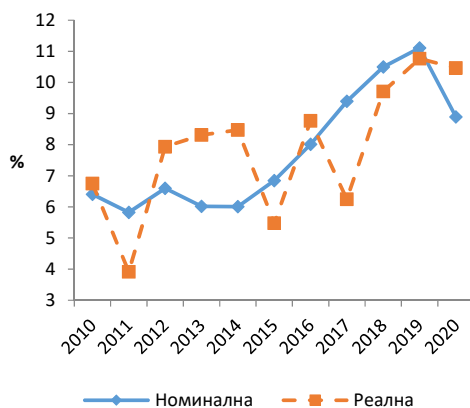
Процесът на изпреварващо увеличение на трудовите възнаграждения в общественния сектор спрямо частния започва през 2019 г., след период на целенасочено рационализиране на заплащането на наетите в общественния (Фигура 30). През 2019 г. той е свързан с реални причини, идващи от функционираща, макар и с проблеми, икономика. През 2020 и 2021 г. към тях се добавят и тези, свързани с COVID-19 епидемията и необходимостта от насърчаване на заетите във важните сектори на здравеопазването и образованието. В същото време, принудителното изваждане на част от заетите от реалното производство, работата на непълнен работен ден, намалените приходи от продажби при нарушени производствени връзки и по-ограничените възможности на външните пазари, доведоха до икономии на трудовите разходи. Във връзка с това се наблюдава задържане на ръста на заплатите в мнозинството от икономическите дейности. В крайна сметка, заплатите в частния и общественния сектор увеличават различията си през 2020 и 2021 г. в полза на общественния.

Фигура 29. Разходи за трудови възнаграждения за отработен час на зает, евро



Източник: Евростат,
[LC_LCI_LEV\$DEFAULTVIEW]

Фигура 30. Номинална и реална заплата в България, темп в %



Източник: НСИ.

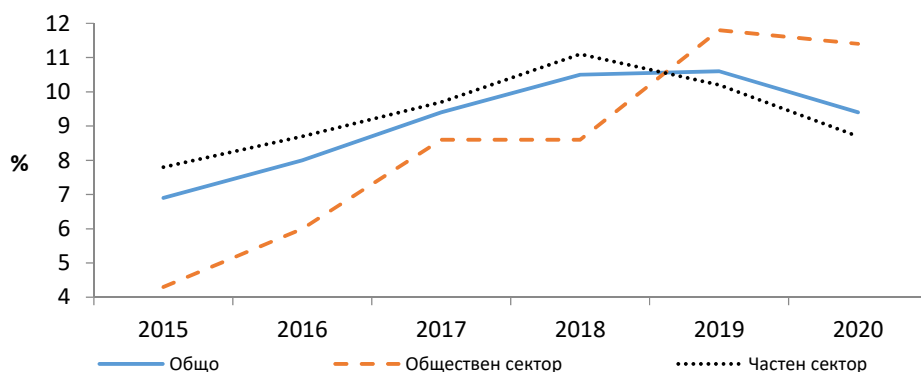
Сравняването на темповете на заплатите на наетите в различни икономически дейности категорично доказва обща тенденция на намаляването им след 2018 г. (Фигура 31). Това е най-добре изразено в културата и спорта, селското стопанство, строителството, хотелиерството и ресторантьорство. При част от публичните услуги обаче са регистрирани леки отклонения към повишаване. В края на 2020 г.

⁴³ Заплати за тримесечие според изчисления на автора и предварителни данни на НСИ.

в най-голяма степен нарастват (на годишна основа) възнагражденията при операциите с недвижимо имущество⁴⁴, които са следвани от тези в образованието, държавното управление и хуманното здравеопазване и социални услуги.

През първо и второ тримесечие на 2021 г. отново най-висок е ръстът на трудовите възнаграждения в хуманното здравеопазване и социални услуги и държавното управление (темп на увеличение съответно 22.7 и 23.4%). Заплатите на заетите в образованието са с по-слабо нарастване в сравнение с това през 2020 г. То в определена степен е компенсирано с допълнително материално стимулиране за учителите, които провеждат дистанционно обучение, индивидуални обучения, оказват други специализирани услуги за деца с проблеми при усвояване на учебното съдържание.

Фигура 31. Средногодишна работна заплата на наетите в обществен и частен сектор, темп в %



Източник: НСИ.

Промените в заплатите не водят до съществени размествания в относителната структура на трудовите възнаграждения по икономически дейности (сектори). Най-високи продължават да бъдат заплатите в сектора „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти и далекосъобщения“ (по 2.4 пъти по-високи от средната заплата през 2020 и 2019 г.). Най-ниски остават възнагражденията в селското и горското стопанство, строителството и административното обслужване. Структурата на относителните заплати е в съответствие с приноса на заетите в тях за производителността на труда, но зависи и от разпределението на силите в преговорния процес на договарянето им, както и от мащабите на сивия сектор.

Увеличаването на минималната заплата е един от лостовете, които социалната държава може да използва при ограничаване на бедността и за подходящо стимулиране на трудовото участие на лица с проблеми при наемането на работа.

⁴⁴ През 2020 г. се увеличи интересът към покупко-продажби на недвижимо имущество като форма на съхраняване на спестявания на голяма част от населението, предвид очакванията за инфлация, но и ниските лихви по влоговете в банките, както и тяхното реструктуриране.

Процесът е ефикасен при участието на социалните партньори в договаряне на тази заплата според техните социални и икономически изисквания. През последните 2 години той е прекъснат и решенията се вземат от Правителството, след активни атаки на представители на професионалните съюзи за повишаване на размера ѝ.

През 2020 г. минималното възнаграждение е 610 лв., а през 2021 г. – 650 лв., с дял съответно 43.5 и 43.2% от средната заплата. Той се променя слабо в периода 2016–2020 г. и остава близък до стойностите му в другите европейски страни. Все още общата тенденция в ЕС-27 не се приближава съществено до обсъжданите предложения за въвеждане на 50% дял на минималната заплата от средната общо за страните-членки на ЕС-27 и 60% от медианната заплата.⁴⁵ Възникналите спорове налагат отлагане на приемането на такава общоевропейска директива. Поради тази причина и нарушения социален диалог, използваният досега начин за калкулиране на тази заплата у нас остава без промени.

Фигура 32. Нарастване на средна годишна заплата на наетите по трудово и служебно правоотношение по икономически сектори⁴⁶, темп в %



Източник: НСИ.

⁴⁵ Интересно е да се посочи, че през 2019 г. България, заедно със Словения, Франция и Португалия, отговарят на критерия „минималната заплата да бъде 60% от медианната“. За подробности относно предложението на ЕК пред Европейския парламент за директива за минималната заплата и резултатите от предварително направеното изследване на въздействието от въвеждане на общоевропейска директива за минималната заплата вж. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/658208/IPOL_ATA\(2020\)658208_EN.pdf#:~:text=with%20poverty%20research%2C%20a%20minimum%20wage%20of%2060%25,Europe%2C%20as%20it%20is%20usually%20measured%20at%20household.](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/658208/IPOL_ATA(2020)658208_EN.pdf#:~:text=with%20poverty%20research%2C%20a%20minimum%20wage%20of%2060%25,Europe%2C%20as%20it%20is%20usually%20measured%20at%20household.)

⁴⁶ Икономическите сектори включват: 1) Селско, горско и рибно стопанство; 2) Добивна промишленост; 3) Преработваща промишленост; 4) Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива; 5) Добивна промишленост; 6) Доставка на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване; 7) Строителство; 8) Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети; 9) Транспорт, складиране и пощи; 10) Хотелиерство и ресторантьорство; 11) Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения; 12) Финансови и застрахователни дейности; 13) Операции с недвижими имоти; Професионални дейности и научни изследвания; 14) Административни и спомагателни дейности; 15) Държавно управление; 16) Образование; 17) Хуманно здравеопазване и социална работа; 18) Култура, спорт и развлечения; 19) Други дейности.

Според данни на КНСБ за 2020 г., минимална заплата получават 21.8% от наетите. Това поставя тяхната защита като задача с постоянна актуалност. Трябва да се отчете и съотношението между нетна минимална заплата и издръжката на живот у нас, което може да наложи допълнителни мерки за социална защита⁴⁷ на бедните. Евентуални увеличения на бруто минималната заплата изискват системни проучвания, които да отчетат и други специализирани информационни източници, и преди всичко данните от системата SILC на НСИ.

Увеличаването на минималната заплата е социално оправдано действие на правителството в защита на бедните, които купуват главно стоки от първа необходимост, с „по правило“ най-бързо увеличаващи се цени. У нас такава повишаване се наблюдава след август 2021 г. и очакванията са процесът да продължи. Това ще се отрази на реалния размер на минималната заплата и ще наложи допълнителни мерки в пакета за социална защита на бедните, както и евентуално договаряне на нейния нов номинален размер.

Аргументите на работодателите за умерен ръст на минималната заплата са добре познатите изисквания за връзката ѝ с производителността на труда. В някои сектори тази производителност е твърде ниска. Във връзка с това може да се приеме за целесъобразно искането на работодателите за диференцирана часова ставка на минималната заплата в различните икономически дейности.⁴⁸ Реализирането на такава промяна ще защити техните интереси, но няма да отстрани проблема ниска производителност.

Изводи

През 2020 и 2021 г. се наблюдава запазване на наследени проблеми при договаряне на работните заплати и при определяне на минималната заплата. Не се наблюдава напредък в тристранното партньорство, което обективно не допринася в достатъчна степен и за транспонирането на европейското законодателство в областта на минималната заплата. Очакванията са, че в края на 2021 г. и през 2022 г. инфлацията ще доведе до сериозни редукции на реалните заплати. Освен това, няма съществени основания да се предполага, че ще бъде

⁴⁷ Според изследванията на Института за синдикални проблеми към КНСБ, в края на 2020 г. (декември) издръжката на живот е 635.53 лв., а нето минималната заплата – 473 лв. В същото време, за осигуряване на средствата, необходими за издръжка на живота на домакинство и работещи двама родители и две деца, са необходими 2542 лв. Очевидно тази издръжка не може да се осигури чрез нетната минимална заплата на двамата родители (946 лв.), която с прибавени детски надбавки за две деца (90 лв.) стига до 1036 лв. За подробности виж: Наблюдение на потребителските цени и издръжката на живот: основни резултати, декември, 2020 г. (<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fknsb-bg.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F02%2Ffig-dec-2020-3.ppt&wdOrigin=BROWSELINK>).

⁴⁸ Необходимо е да се посочи, че проблемите, свързани с релацията производителност на труд – работни заплати, включват и проблеми на сивия сектор. При условие на ниска производителност, която не е достатъчна за начисляване на минимална заплата, или такава малко над нея, възниква въпросът за източника на средствата за тези заплати. Според годишни доклади на НАП и изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ към МТСП, такъв източник може да бъде неплатено ДДС, поддържане на касови наличности над стоковете и някои други форми на данъчни измами. Във връзка с това, приемането на предложения на работодателите за промени в механизма на определяне на минималната заплата трябва да включва и мерки за борба със сивия сектор, т.е. за ограничаване на възможните източници на средства за изплащане на т.нар. „заплати в плик“.

намален делът на наетите със заплати под средната и с минимална такава. В тази връзка, необходимо е възстановяване на социалния диалог между синдикати, работодатели и правителство за постигане на подходящи договорености за равнища на осигурителен доход и минимални заплати; за балансирана социална защита на наетите с ниски трудови доходи и на семействата им.

4.4. Предизвикателства пред пазара на труда

Възстановяването на развитието на пазара на труда като отворен и приобщаващ пазар е без алтернатива в условията на демографската криза у нас. Преодоляването на физическия недостиг на работна сила на националния пазар чрез увеличаване на броя на младите в заетостта е задача с най-висока актуалност. Чрез решаването ѝ могат да се овладеят процесите на нейното застаряване и да се преодолеят негативните му последици по отношение на мобилността на работната сила и нейното качество. В същото време, трябва да се разработят програми, които стимулират по-дългото участие в заетостта като интегрален ефект от позитивни политически въздействия на всеки етап от жизнения цикъл на населението в трудоспособна възраст.

Необходима е реформа в системата за обучение на възрастни и справяне с изоставането в годините на COVID-19 кризата. Справедливо е това обучение да се постави на първо място по приоритетност в политиките за заетост. То съдейства за решаване на част от проблемите с ниската производителност и при предстоящи структурни промени, свързани с „позеленяването“ на икономиката и нейната дигитализация.

Преходът от подпомагана неустойчива заетост в силно засегнати от COVID-19 пандемията отрасли към утвърждаване на стабилни и перспективни работни места е също задача с висока актуалност. В периода на излизане от COVID-19 кризата предстои уточняване на подходящите стимули и изграждане на нужната екосистема за разширено прилагане на нетипични форми на заетост у нас.

Съществува необходимост от промени в системата за осигуряване и подпомагане при безработица, чрез които да може да се стимулира ефективно участие на осигуряваните и финансовата устойчивост на тази система. Освен това, могат да се приложат по-широк кръг от стимули за участие в това осигуряване на „нетипичните“ работници, както и алтернативни форми на обезщетение при временна загуба на работа.

Формулирането на предизвикателствата е относително лесен процес на попълване на техния отворен списък. Основното предизвикателство обаче е не само и не толкова какви ще бъдат промените на пазара на труда, а как да се реализират при запазване на социалните права на всички участници в социалния договор.

5. Банковият сектор

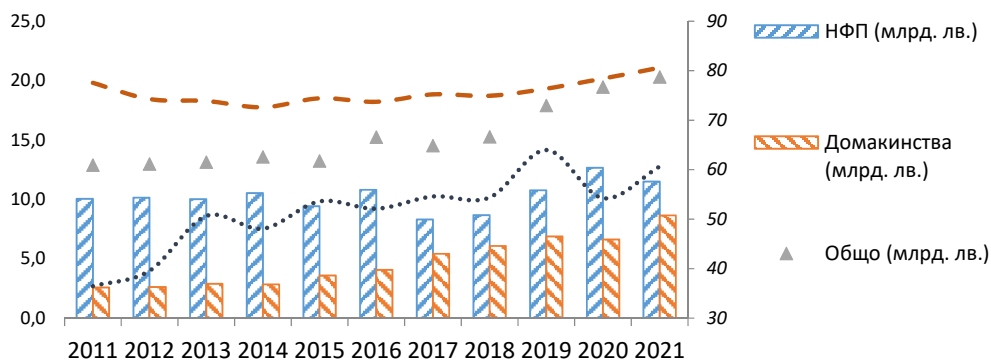
Средата, в която функционира банковият сектор през 2020 и 2021 г., е обусловена преди всичко от ефектите на пандемията, водещи до установяване на негативни нагласи сред бизнес агентите, до нарастващ риск на средата, и съответно до забавяне на инвестиционната активност в страната. Блокирането на доставките, преустановеното производство на някои базови продукти и частичното възстановяване на потреблението, и на икономическата активност в периодите след затихване на втората и третата вълна, водят до резки скокове на цените на суровините и енергията, както и до засилване на инфлационните очаквания и до устойчива промяна на поведението на предприятията и населението. Делът на малките депозити започва 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, чийто скоринг (рейтинг) е недостатъчен за получаване на банкови кредити. Банковата система се адаптира към предизвикателствата на средата, като, в условията на понижаващи се (засага) лихви, *компенсира свитите лихвени маржове с увеличение на таксите*, както и с ограничаване на общите административни разходи, а очакванията за евентуален шок върху показателите за качество на кредитните портфейли (след падежирането на предоговорените в рамките на последното удължение на мораториума кредити) се компенсират с увеличение на разходите за провизии.

5.1. Кредитна активност и качество на кредитите

Анализът на данните от парична статистика към края на деветмесечието (Фигура 33) показва, че в края на 2021 г. тенденцията на нарастване на номиналния обем по нов бизнес за нефинансови предприятия е на път да се промени. След три последователни години на увеличение на обемите в сегмента, сега статистиката отчита осезаем спад (от 12.7 млрд. лв. за деветте месеца на 2020 г. до 11.5 млрд. лв. за кореспондиращия период на 2021 г. Този обем е по-голям от отчетения през деветте месеца на пред-пандемичната 2019 г. (10.8 млрд. лв.), но при оценка на динамиката в относително изражение се налага констатацията, че обемите по нов бизнес са все още под реализираното тогава ниво (27.61% спрямо отчетената стойност на кредитите и авансите към края на септември 2021 г. срещу 29.63% към края на същия месец на 2019 г.). Прави впечатление, че отслабването на активността в корпоративния сегмент е съпроводена от нарастване на дела на дългосрочните кредити. Над 6.97 млрд. лв. от договорените обеми в корпоративния сегмент са с оригинален матуритет над 5 години, като по този начин делът на дългосрочните кредити достига 60.64%, или с 6.4 пр.п. повече от постигнатия през 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 предприемането на подобни действия през март), но също така и с 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 на тази година (26.4 за май) до близки до рекордните минимума през следващите месеци (4.8 за октомври).

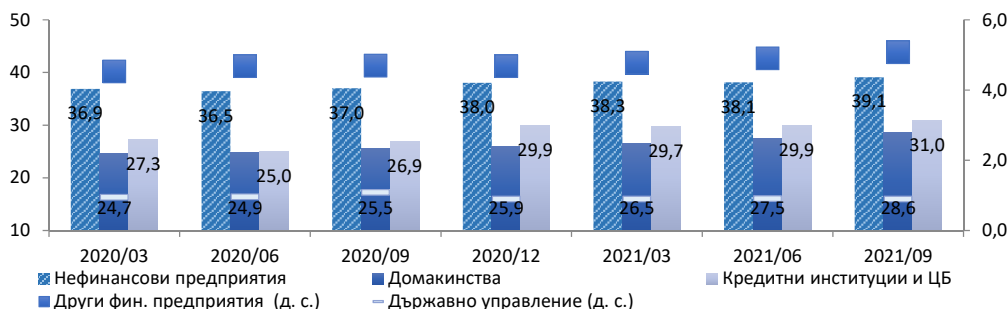
Фигура 33. Обеми по нов бизнес кредити за деветмесечие



Източник: БНБ, собствени изчисления.

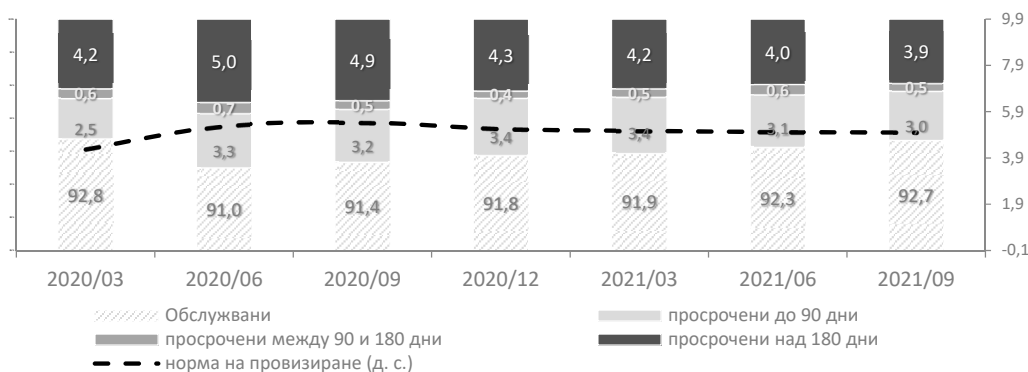
Успоредно със съдържаните нагласи на бизнеса, принос за отслабването на кредитната активност в корпоративния сегмент има затягането на кредитната политика на търговските банки. Обобщените резултати от анкетата за кредитната активност на БНБ показват, че от началото на 2020 г. банките затягат стандартите за отпускане на кредити на предприятия, за което основен принос имат съдържаните очаквания по отношение на макроикономическата среда, както и оценката на риска, свързан с обезпечението (четири банки посочват последния фактор като определящ за затягането на техните стандарти през второто тримесечие на 2021 г., срещу една банка, която го възприема като основание за занижаване на стандартите). В същото време, *банките са все по-малко склонни да поемат рискове в корпоративното кредитиране, като това е тенденция, започнала още преди началото на пандемията*. Резултатите от посочената анкета показват, че ако през четвъртото тримесечие на 2019 г. срещу 2 банки, склонни да поемат големи рискове в този сегмент, стоят 3 банки, чиято склонност намалява, то през третото тримесечие на 2020 г. това съотношение е вече 1 към 6. 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 през първото полугодие на 2020 г., балансът на мненията по отношение на лихвите по кредити за НФП излиза отново на отрицателна територия в следващите анкети, като през първото и второто тримесечие на 2021 г. почти 1/4 от анкетираните банки 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 2020 г. и началото на 2021 г. броят на респондентите, докладващи за увеличено търсене на фирмени кредити (между 3 и 5 в различните продуктови категории), остава по-голям, отколкото броя на докладващите намаляване на търсенето.

Фигура 34. Брутни кредити преди обезценка към края на периода (млрд. лв.)



Източник: БНБ, собствени изчисления.

Прави впечатление, че увеличението на брутните кредити в номинално изражение (с 5.4 млрд. лв. за изтеклите 12 месеца до септември 2021 г.) изпреварва нарастването на обемите по нов бизнес в сегмента (848 млн. лв.) и това отчасти може да се обясни с отслабения натиск срещу нарастването на брутната стойност на портфейла по линия на активността на банките, 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.), доведе до ограничаване на активността по принудително събиране на дължими суми, и съответно до задържане на суми, които иначе биха падежирали и (отчасти) погасени, а в случай на забавено обслужване – обезценени. Показателни в това отношение са данните на Асоциацията по управление на вземанията, според които общият обем нововъзложен дълг към компании за управление на вземания през 2020 г. намалява до 741.6 млн. лв. (срещу 832.3 млн. лв. през 2019 г. и съответно 1.418 млрд. лв. през 2018 г.), като тенденцията на спад продължава и през първото тримесечие на 2021 г. Още по-голямо е понижението на пазара на изкупени дългове, чиито обем през 2020 г. достига 507.5 млн. лв., което е почти трикратно по-малко от реализирания през 2019 г. (1.362 млрд. лв.). Тези отрицателни темпове са показателни за обема на запазените и все още признати в баланса вземания, които, без действието на споменатия мораториум и сключването на споразумения за отсрочване (на обща стойност 8.9 млрд. лв., от които 6.9 за НФП), щяха да бъдат отчасти погасени и отчасти обезценени и реализирани (срещу продажба на обезпечения и прихващане на остатъчния дълг, чрез цесия и др.), като при всички случаи това би довело до значително по-малък прираст на брутните кредити, отколкото е отчетен в момента. Това, от своя страна, предотврати иначе неизбежното нарастване на дела на просрочените вземания с над 180 дни, който в края на септември намаля до 3.9% (Фигура 35).

Фигура 35. Разпределение на кредитния портфейл (%)

Източник: БНБ, собствени изчисления.

5.2. Тенденции при кредитирането на дребно

При кредитирането на дребно се наблюдават значително по-благоприятни тенденции. Сегментът демонстрира по-висока активност и общият обем по нов бизнес продължава възходящата си тенденция (след нейното прекъсване през 2020 г.), достигайки 8.647 млрд. лв. за изтеклото деветмесечие, което е с 2.023 млрд. лв. (или 30.5%) повече от постигнатия през кореспондиращия период на 2020 г. Трябва да се отбележи, че 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 247 млн. лв. Доста устойчива е и тенденцията при изменение на дела на дългосрочните кредити за домакинствата. След достигнатия минимум от 72.6% за деветте месеца на 2014 г., това съотношение нараства ежегодно с над 1 пр.п., достигайки 82.62% за изтеклия период от началото на 2021 г. (срещу 78.42% за кореспондиращия период на 2020 г.). Изключение от тази тенденция се наблюдава само през 2018 г., когато този дял намалява с 49 б.т. до 74.94%, заради съкращаването на сроковете при част от сключените нови договори с граждани и домакинства (в резултат от увеличението на доходите и наслояването на позитивни очаквания), но и заради частичното понижаване на дела на ипотечните кредити. През 2020 и 2021 г. жилищното кредитиране се засилва, заемайки съответно 41.69 и 44.21% (срещу 35.82% за деветте месеца на 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 от намаляването на лихвите по спестяванията и въвеждането на санкции (под формата на допълнителни такси, обикновено за поддържане над определена наличност) 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 достигнаха 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 продължи. След известно забавяне на темпа в този сегмент (през второто полугодие на 2021 г.) сега той отново се ускорява, достигайки в края на септември 12.19% на годишна база.

Основен принос за поддържането на високи темпове в този сегмент има интензивното нарастване на новия бизнес, който за изтеклите 9 месеца достига почти трикратно по-голям обем, отколкото за кореспондиращите периоди на 2011-2014 г. (2.6-2.8 млрд. лв.). Изпреварващото нарастване на brutните кредити за домакинствата – с 3.108 млрд. лв. при близо 1/3 по-малък абсолютен прираст на обемите по нов бизнес (2.023 млрд. лв.), се дължи, от една страна, на нарастващия оригинален матуритет на кредитите (което отчасти се дължи на увеличените обеми на жилищно-ипотечното кредитиране), а от друга страна, на споменатите споразумения за около 2 млрд. лв., сключени по реда отсрочване и уреждане на изискуеми задължения (със срок до 9 месеца след крайния срок за кандидатстване – 31.03.2021 г.).

Друг фактор, който също подкрепя нарастването на обемите по нов бизнес, е *подновената активност по рефинансиране на кредитите на физически лица*. Като през предходния подобен период в условията на интензивно рефинансиране (до края на 2017 г.), когато гражданите и домакинствата преминаваха към нови продукти с фиксирани погасителни планове (и годишният прираст на овърдрафтите за домакинства се задържахше на отрицателна територия), след края на 2019 г. се наблюдава доста сходна динамика. От -2.24% през януари 2020 г., динамиката при овърдрафтите се ускорява, достигайки пикови стойности 12 месеца по-късно (-10.47% за януари 2021 г.), като през следващите месеци се забавя (до -3.72% през септември). Основание за изказаното в началото на настоящия абзац твърдение може да се намери в обстоятелството, че очертаното изменение на показателите за динамика съвсем точно кореспондира с изменението на темпа на обемите по нов бизнес при потребителските кредити, който през 2021 г. се възстановява съвсем близо до достигнатото ниво през 2017 г. – по времето на предходния подобен период (съответно 30.54 срещу 33.35%).

Успоредно с процесите по предоговаряне и рефинансиране, активността 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%) в края на септември (до 4.7%). Това се потвърждава от непретеглените резултати от редовните анкети на БНБ, според които през първото и второто тримесечие на 2021 г. съответно 7 и 8 банки докладват за увеличено търсене на потребителски заеми, в сравнение със съответно 2 и 1 банки за първото и второто тримесечие на 2020 г., докладващи за намалено търсене в този сегмент.

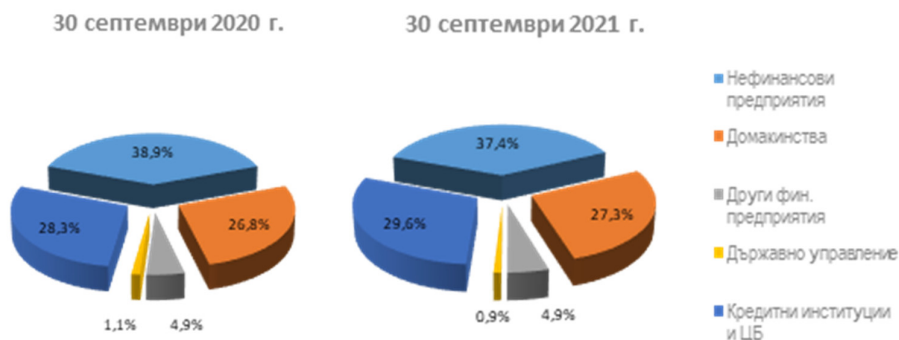
Аналогична е и картината при жилищните кредити, при които броят на банките, докладващи за увеличено търсене на потребителски заеми за първите две тримесечия на 2021 г. са 10 и 8 банки срещу 0 и 1 банки за същите тримесечия на 2020 г.), отчитащи намалено търсене в този сегмент. Трябва да се отчете, че, 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 избягват да облекчават условията за кредитиране или компенсират направените отстъпки (например при договорените лихви) с налагане на допълнителни тежести (предимно под формата на такси). Резултатите от редовната анкета на БНБ показват, че през второто тримесечие на 2021 г. балансът на мненията за предприетите промени на лихвите по потребителските кредити е -3 (т.е. в посока към облекчаване), докато претегленият баланс в частта за таксите и комисионните в сегмента е +3 (т.е. в посока към увеличение). Аналогична картина се наблюдава и в ипотечния сегмент, където претеглените индекси при отговорите на посочените въпроси са съответно -6 и +4 (което е показателно за предпочитанията на финансовите посредници за увеличение на дела на 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).

5.3. Структура на активите на търговските банки

Общото впечатление от наблюдението на кредитната активност през 2021 г. е, че, въпреки нейното частично възстановяване, тя е под целевите стойности на част от банките в страната, тъй като темпът на brutните кредити (без тези за банков институции) продължава да изостава от общия темп на кредитите, нараствайки през изтеклата година със 7.93% на годишна база, докато общият обем на отпуснатите кредити и аванси нараства с 9.97%, достигайки в края на септември 104.647 млрд. лв. при оценка на съпоставима база (при която към номиналния обем на brutните кредити се прибавя и размера на вземанията от централни банки). Изоставащият темп на вземанията от нефинансови предприятия и домакинства води до изменение на структурата на кредитния портфейл в полза на нисколихвените и нелихвените сегменти (вземания от кредитни институции и централни банки). За дванадесетте месеца до края на септември 2021 г. този дял нараства с 1.3 пр.п. (до 29.6%), изцяло за сметка на свиването на дела на НФП (Фигура 36). Делът на кредитите за домакинства нараства от 26.8 до 27.3% за същия период, което в известна степен подкрепя показателите за рентабилност на финансовите посредници.

Фигура 36. Структура на кредитите и авансите



Източник: БНБ, собствени изчисления.

Продължаващият ръст на спестяванията в условия, при които техният пласмент става все по-труден, изправи търговските банки пред трудно разрешима дилема. От една страна, в условията на нарастващия риск на средата, те не могат да направят компромис със своите кредитни стандарти, а от друга страна, на фона на ограничени приходи в някои от най-предпочитаните за кредитиране сектори (например хотелиерство, ресторантьорство, развлечения и др.), става все по-трудно да се намерят кандидати, които да покриват критериите за надеждност. Засега банките продължават да задържат така формирания излишък от привлечен ресурс, приемайки заплащането на съответната цена за това под формата на отрицателна лихва върху свръхрезервите, и не занижават стандартите си (така че да намалят дела на отхвърлените искания и да засилят пласмента на свободния си ресурс), с оглед на ограничаване на риска от реализиране на загуба от евентуално бъдещо влошаване на качеството на портфейла. *Това, от своя страна, упражнява натиск върху лихвените 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 по този начин част от разходите за управлението на риска върху своите редовни клиенти.*

Алтернатива за използване на свободния ресурс, която финансовите посредници все още приемат, е покупката на ценни книжа. Балансите на търговските банки показват, че след периода 2018-2019 г., през който обемът на тази категория активи се запазваше с относително постоянен обем (13-14 млрд. лв.) на фона на противоречивите сигнали за предстоящите изменения на лихвените равнища, те отново започват да нарастват с началото на пандемията. От 14.312 млрд. лв. в края на 2019 г. досега те се увеличават с над 1/3, достигайки 19.855 млрд. лв. през септември 2021 г. Може да се очаква, че до края на 2021 г. и в началото на 2022 г. тази тенденция ще се забави поради новото наслагване на очаквания за предстоящи корекции при лихвените равнища и съответно до нарастващи опасения от пазарни корекции. Натрупването на подобни очаквания по правило води до изтегляне на купувачите от пазара (особено на по-дълги книжа), с цел да се предотврати начисляването на отрицателни преоценки при евентуална неблагоприятна промяна в котировките. Един от най-ясните признаци за такова изтегляне е намаляващият коефициент на презаписване на проведените през есента аукциони за продажба на ДЦК, който през октомври вече е съвсем близък до единица.

Не е изненадващо, че банките в страната все още компенсират недостатъчната си активност като увеличават финансирането на небанкови финансови институции, макар че темповете в този сегмент са значително по-бавни, отколкото например през 2017-2018 г. (25-27% на годишна база), и в края на септември показателите за динамика в сегмента са съпоставими с тези на brutните кредити. За дванадесетте месеца до септември 2021 г. общият размер на вземанията от други финансови предприятия нараства с 8.13%, достигайки 5.080 млрд. лв., компенсирайки по този начин все още недостатъчния обем на brutните кредити, но в същото време понижавайки рентабилността на лихвоносните активи (доколкото заемите за НБФИ са по правило с ниска доходност). В същото време, пренасочвайки свободния си 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

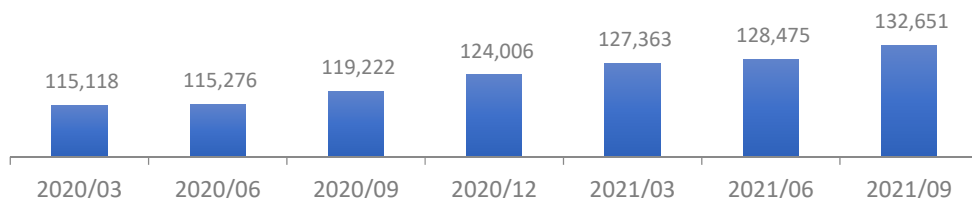
начисляване на наказателна лихва от 0.7%. Като цяло, към този сегмент преобладават позитивните очаквания, доколкото предстоящото изтичане на срока на договорите, сключени до март 2021 г. по реда за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения, ще доведе до ръст на класифицираните кредити и съответно до блокиране на възможностите за рефинансиране от страна на банкови институции, което ще пренасочи по-голям клиентски поток към т.нар. „бързи кредити“. В същата посока се очаква да въздейства и ускоряващата се инфлация, която неминуемо ще доведе до намаляване на покупателната способност на част от българските граждани, а оттам и до понижение на тяхната скоринг-оценка до ниво, при което те не биха могли да кандидатстват за банков кредит. За голяма част от пренасочените клиенти това ще доведе до влошаване на финансовото им състояние (тъй като по правило лихвите в последния сегмент са по-високи, отколкото в банковата система), но и до задълбочаване на проблема с изкривената оценка на риска в системата. Темата е разглеждана в рамките на предходни Годишни доклади и е свързана с изкривяването на картината за качеството на портфейла, тъй като кредитоспособността на кандидатите за т.нар. „бързи кредити“ е по правило по-ниска, отколкото при традиционните клиенти на банките. *Прехвърлянето на ресурс към небанкови дружества за кредитиране води до възникване на ефект, подобен на този при секюритизирането на кредити през 90-те години на XX век.* Редовното обслужване на задълженията към крайния кредитор (за сметка на постъпленията от изрядната част от крайните длъжници) създава ситуация, при която степента на просрочие не може да бъде определена и отразена в оценката на рисковете до момента, в който тя не превиши критичния праг, над който става невъзможно обслужването на падежите по целия пакет от вземания.

5.4. Поведение на банките в условията на пандемия

Може да се каже, че от 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 се ограничават 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. премахна 5-процентния буфер, в рамките на който превишението на наличностите в резервни активи на банките над изискуемия размер на задължителните минимални резерви не се отчиташе като свръхрезерв и съответно върху неговия обем не беше налагана стандартната санкция от 0.7%. Това доведе до нарастване на разходите, които банките заплащат, за да удовлетворят критериите за сигурност и стабилност, и ги стимулира да насочват все по-голяма част от ресурсите си към споменатите високоликвидни и по-слабо рентабилни категории активи. Така, за периода между първото тримесечие на 2020 г. и третото тримесечие на 2021 г. коефициентът на ликвидно покритие се увеличи от 261 до 281.9%, а нетният лихвен марж намалю с почти 1/6 – от 2.96 до 2.58%, на фона на интензивния ръст на

активите (Фигура 37), който, поради неблагоприятните изменения в тяхната структура, изпревари нарастването на brutните приходи от лихви.

Фигура 37. Активи на търговските банки (млрд. лв.)



Източник: БНБ, собствени изчисления.

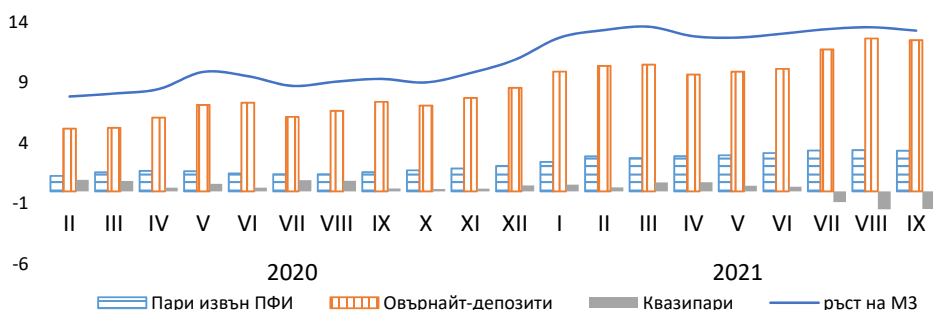
Банките успяват донякъде да компенсират свиването на маржовете с увеличение на таксите, в т.ч. върху касовите услуги, поддържането на по-големите наличности по текущи сметки и т.н. По този начин, от една страна, се компенсира понижената рентабилност на лихвоносните активи и се осигурява устойчива динамика на приходите от основна дейност, а от друга, се демотивира притока на нови вложители. В известна степен тези действия изпълняват предназначението си и приходите от такси за деветте месеца на 2021 г. нарастват с 9.38% спрямо кореспондиращия период на пред-пандемичната 2019 г. (и съответно с 18.64% спрямо 2020 г.), достигайки 1.078 млрд. лв. в края на септември. Успоредно с това обаче, депозитите на НФП и домакинствата продължават да нарастват и то с все по-бързи темпове (през януари 2020 г. темпът на годишна база е 7.04%, а в края на септември 2021 г. вече достига 12.09%).

Разбивката на прираста по тримесечия показва, че на по-ранните етапи предприетите от банките действия по изменение на тарифите и сваляне на отделни депозитни продукти от предлагане не дават особен ефект. Отчетеният прираст на депозити от НФП и домакинства (спрямо предходното тримесечие) се увеличава от 45 млн. лв. за първото тримесечие на 2020 г. до 3.8 млрд. лв. за последното тримесечие на същата година, а след това отслабва – до 2.7 млрд. лв. през първото тримесечие на 2021 г. и съответно 288 млн. лв. за второто. Подобно поведение е логично и може да се обясни освен със споменатите действия на търговските банки и със засилващите се предпочитания към алтернативните форми на съхраняване на стойността на парите във времето (недвижими имоти, златни слитъци, предмети с нумизматична стойност и др.), на фона на ускоряващата се инфлация и автоматично понижаващата се реална доходност на срочните депозити.

Още по-ясна представа за настъпилите изменения в поведението на предприятията и домакинствата може да се придобие от поведението на паричните агрегати (Фигура 38). След като за известен период (от януари до август 2020 г.) относително ниската инфлация позволява реализирането на позитивна (макар и близка до нула) доходност от срочните депозити и 12-месечният прираст на квазипарите се движи в сравнително тесни граници (600-900 млн. лв.), през последното тримесечие на 2020 г. настъпва промяна и обемът на прираста започва да намалява. Така се достига до етапа, при който рекордната инфлация (4.75% за септември) на практика обезсмисля спестяванията и прави инвестициите в имоти и

ценности далеч по-привлекателни в сравнение с класическите форми, предлагани от банките. Така, през юли 2021 г. се достига до етап, при който квазипарите започват да намаляват, а сумите от развалените депозити се внасят отново в банките, но вече като текущи сметки, независимо от наложените санкции. От Фигура 38 е видно, че те следват (с кратки прекъсвания) тенденция, която продължава вече повече от две години и която може да се прекъсне само след установяване на по-конкретни очаквания за предстоящите промени в паричната политика на централните банки и съответно за предстоящо нормализиране на лихвените равнища.

Фигура 38. Парични агрегати (12-месечен прираст, млрд. лв.)



Източник: БНБ, собствени изчисления.

5.5. Обобщения и изводи

Като цяло, направените наблюдения през изтеклия период от началото на 2021 г. върху показателите на търговските банки, както и върху показателите на средата, в която те функционират, насочват към формулиране на умерено оптимистични очаквания за умерен и сравнително устойчив ръст на кредитирането на фона на продължаващото възстановяване на икономическата активност и подобряване на инвестиционния климат, макар и не с първоначално очакваните бързи темпове. *Рентабилността на лихвоносните активи ще започне да се възстановява в началото на 2022 г., предимно за сметка на увеличението на рисковата премия* (като базов компонент при определянето на изискуемата възвращаемост), но и като опит за компенсация на ускоряващата се инфлация, която рефлектира непосредствено върху разходите за издръжка на основната дейност. В хода на този процес, част от банките ще спечелят конкурентно преимущество, и по-конкретно онези банки, които имат по-висока степен на готовност за автоматизация и виртуализация на предлаганите от тях услуги. Това ще им даде възможност за по-бърза адаптация чрез съкращаване на административни разходи за сметка на ограничаване на физическо присъствие (където условията го позволяват) и ще спомогне за привличане на част от клиентите на останалите участници на пазара на финансови услуги – с по-ниска степен на готовност за подобна адаптация. По всяка вероятност *ускоряващата се инфлация ще доведе до отслабване на темповете на нарастване на привличения ресурс*, доколкото излишъците 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. Това, от своя страна, ще доведе до оптимизация на структурата на активите и до частично възстановяване на лихвения спред. Концентрацията ще продължи да нараства, както и през целия период от началото на пандемията (делът на петте най-големи банки се увеличи от 62.1% през декември 2020 г. до 66.7% в края на септември 2021 г.), доколкото, при така описаните условия на средата, миграцията на клиентската маса ще бъде съсредоточена 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. *Натискът за консолидация ще остане силен, в резултат от продължаващите административни стимули в рамките на споразумението за тясно сътрудничество, но и в резултат от въвеждането на нови административни тежести, свързани с реализацията на т.нар. „Зелена сделка“ (разработване на модели за оценка на екологичните рискове, изграждане на системи от правила и процедури, които да имплементират допълнителните изисквания в реда за оценка и одобряване на кандидатите, допълване на отчетните форми с нови компоненти за отчет и т.н.), поради което, след обявеното през ноември сливане на Обединена българска банка и Райфайзенбанк България, може да се очакват и други сделки, насочени към окръпняване на собствеността в банковия сектор.*

Други основни акценти, които до голяма степен ще определят развитието на сектора през периода 2024-2025 г., са предстоящите икономически реформи, свързани с присъединяването на България към еврозоната и изпълнението на инициативите по Националния план за възстановяване и устойчивост. В известен смисъл може да се каже, че двете групи от мерки ще въздействат в противоположни направления. Докато при първата група се предвиждат предимно мерки, насочени към подобряване на конкурентоспособността и постигане на кохезия, то към втората група (свързана с реализацията на НПВУ) има доста разнородни очаквания, доколкото там се предвижда увеличение на дела на възобновяемите източници в енергийния микс. Това, от своя страна, неминуемо ще доведе до нарастване на риска от прекъсвания в електрозахранването, до устойчив ръст на цените на енергията и до закриване на по-енергоемките (предимно базови) производства, което ще предизвика ръст на цените на крайните продукти и увеличена зависимост на местната икономика от вноса. На този фон, може да се очаква, че *българските банки ще се адаптират като ограничат експозицията си към уязвимите отрасли, а това, от своя страна, 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, например енергетика, информационни технологии, образование и др.*

ЧАСТ ВТОРА

**ТЕМА НА ФОКУС: НАЦИОНАЛНИЯТ ПЛАН ЗА
ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ:
ПРЕДОСТАВЕНИ И ПРОПУСНАТИ
ВЪЗМОЖНОСТИ**

1. Националният план за възстановяване и устойчивост: анализ на предоставените и пропуснатите възможности

През 2020 г. ЕС реагира мащабно на кризата и инициира идеен и финансов стимулиращ пакет от мерки, свързани с ограничаване и предотвратяването на действието на COVID-19, както и с възстановяване и реструктуриране на европейските икономики (European Union, 2021). Всяка криза е нова възможност (Куигин, 2013) и ЕС се стреми да бъде в тон с променящите се реалности. Ядрото на стимулите и мерките се формира от заделен финансов ресурс в размер на 2018 млрд. евро, който включва, първо, дългосрочния бюджет на ЕС за периода 2021-2027 г. (1211 млрд. евро), и второ, допълнително целево отделени 807 млрд. евро чрез конструиран временен инструмент за подпомагане на възстановяването, наречен „*Следващо поколение ЕС*“.

На 28.05.2020 г. Европейската комисия (ЕК) одобри *Механизъм за възстановяване и устойчивост* (МВУ). След поредица от формални и неформални дискусии, корекции и уточнявания на различни равнища в ЕС, се оформи окончателният текст, публикуван в официалния вестник на ЕС (Официален вестник на Европейския съюз, 18.02.2021 г. L 57/17, 2021).

1.1. Замисъл на Механизма за възстановяване и устойчивост

Механизмът за възстановяване и устойчивост е конструиран като възлов централен инструмент в контекста на „*Следващо поколение ЕС*“ (2021-2024 г.), за подпомагане на ЕС в утвърждаването му като по-силно и по-устойчиво общество, както и за по-успешното справяне с кризи, вкл. като изживяваната здравна криза от началото на 20-те години на XIX век. Страните-членки на ЕС се сблъскват с редица предизвикателства, които са свързани с пандемията Covid-19, и които МВУ се стреми да неутрализира, предотврати и/или премахне.

В МВУ са предвидени общо 724 млрд. евро, от които 338 млрд. евро са във вид на безвъзмездни грантове и 386 млрд. евро – във вид на заеми, за подпомагане на извършването на реформи и финансиране на инвестиционни проекти в страните-членки на ЕС. Предвижда се пряко управление от ЕК на одобрените и отпусканите целеви финансови ресурси, както и на безвъзмездното финансиране на грантовете (без необходимост от съфинансиране с национален ресурс).

Замисълът на МВУ е да облекчи негативното социално-икономическо въздействие от COVID-19, както и особено да съдейства за изграждането на по-стабилни и по-адаптивни европейски икономики и общества, които да бъдат в състояние успешно да се справят със съвременните и бъдещите предизвикателства и възможности на т.нар. зелена икономика и на дигиталната трансформация.

При разпределението на преобладаващата част от безвъзмездните средства (70%) между страните-членки се отчита броят на населението, БВП на човек от населението и средното равнище на безработица през 2015-2019 г. (в сравнителен план, спрямо средното равнище за ЕС). За останалите 30% показателят за безработицата се заменя със загубата на реален БВП през 2020 г. и с кумулативната загуба на реален БВП за 2020-2021 г. Предвижда се отделните

страни-членки да опишат и ранжират специфичните за тях индуцирани затруднения и проблеми. Всяка страна-членка на ЕС трябва да приготви свой собствен *Национален план за възстановяване и устойчивост* (НПВУ), в който да специфицира използването на отделените в МВУ финансови ресурси.

1.2. Направления за планиране на инвестиционни проекти

МВУ очертава конкретни стълбове (pillars), в рамките на които страните трябва да планират своите собствени действия за възстановяване и развитие (European Commission - Commission Staff Working Document, 2021). Оформени са шест основни стълба (при спазване на очертаната последователност и ранжиране)⁴⁹:

Екологичен (зелен) преход

НПВУ следва да е съгласуван с приоритетите на Европейския зелен пакт⁵⁰ и да показва как подкрепя действия, насочени пряко към изпълнение на климатичните и екологични приоритети на ЕС. Всеки НПВУ трябва да задели поне 37% от общия финансов ресурс за климатични подобрения, както и да илюстрира достигането на конкретно поставените цели.

Цифрова (дигитална) трансформация

Очаква се страните-членки да обяснят как НПВУ допринася за дигитална трансформация или за преодоляване на последствията, възникващи от нея. Всеки НПВУ трябва да разпредели поне 20% от общите финансови ресурси за предприемане на дигитални мерки.

Интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж

Необходимо е предвиденият икономически растеж да следва европейска икономическа едноточност, да създава работни места, да повишава производителността на труда, да осигурява социално-икономическо развитие и иновативност, както и качествено функциониращ пазар със силни малки и средни предприятия.

Социално и териториално сближаване

В МВУ се изисква страните-членки да посочат в своите НПВУ начина, по който се съдейства за засилване на кохезията, отчитайки локалните, регионалните и националните различия и несъответствия, вкл. в селските и слабо урбанизирани райони. Очаква се и проектиране на мерки, свързани с преодоляване на наложили се негативни демографски процеси. Местното управление ще трябва да представи национални и регионални динамични статистики за дохода, населението, здравия

⁴⁹ Наименованията на отделните стълбове са в съответствие с българския текст на Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.

⁵⁰ European Green Deal.

статус, образованието, трудовите умения, както и да ги съпоставя (задължително) със средноевропейските равнища.

Здравеопазване и икономическа, социална и институционална устойчивост

Кризата от началото на 20-те години на XIX век демонстрира необходимостта от ефективно функционираща здравна и социална система. Тя откри слаботи в социалната и институционалната адаптивност. Страните-членки ще трябва да представят вижданията си за заздравяване на посочените системи, за повишаване на тяхната гъвкавост и издръжливост, с оглед на успешно справяне с възникващи кризи. Предвижда се и обсъждане на мерки, насочени към заздравяване на публичните финанси, както и очертаване на перспектива за финансови буфери в частния сектор като показатели за финансова устойчивост и издръжливост.

Политики за следващите поколения

ЕК поставя акцент върху грижата за следващите поколения. Трябва да се изгради определена сигурност, че бъдещите поколения няма да живеят непрекъснато под опасността COVID-19, и че пропастта между различните поколения няма да се задълбочава. Предвидените мерки и реформи трябва да осигуряват поле за нормален живот на идващите поколения, високо качество на масовото образование, наличие на подходящи социални и жилищни условия за развитие на децата и подрастващите.

1.3. Социално-икономически предизвикателства и приоритети

ЕК идентифицира определен брой предизвикателства, общи за всички страни-членки, които са дефинирани и подредени във вид на седем водещи приоритета (flagships)⁵¹:

- 1) енергийно осигуряване – строителство и въвеждане в действие на енергийни мощности, експлоатиращи възобновяеми енергийни ресурси, с разчет достигане до около 40% от 500 GW енергийни мощности, необходими към 2030 г., подпомагане на инсталирането на 6 GW капацитет, производство и транспортиране на 1 млн. т възобновяем водород в рамките на ЕС към 2025;
- 2) саниране (обновяване) – подобряване и повишаване на енергийната ефективност на обществените и частните сгради, удвояване на нормата на обновени сгради към 2025 г.;
- 3) зареждане и презареждане – насърчаване на ориентирани към бъдещето чисти технологии, ускоряване на използването на устойчив, достъпен и интелигентен транспорт, на станции за зареждане и презареждане и разширяване на обществения транспорт; към 2025 г. да се построят 1 млн. от

⁵¹ Английският термин „flagship“ е труден за превод на български език в указания контекст. Тук се използва българският превод, придобил гражданственост в документа Национален план за възстановяване и устойчивост, актуализирана версия 1.4, <https://www.nextgeneration.bg/#modal-one>.

общо 3 млн. станции за зареждане, предвидени към 2030 г., както и 1/2 от необходимите 1000 станции за водород;

- 4) свързване – неотложно въвеждане на бързи широколентови услуги за всички региони и домакинства, вкл. влакнесто оптични и 5G мрежи; към 2025 г. да се осигури разполагане с възможно най-широко 5G покритие за цялата територия, вкл. в селските и труднодостъпните райони;
- 5) модернизиране – цифровизация на публичната администрация и на услугите, вкл. на съдебната система и здравеопазването; към 2025 г. да се осигури европейска дигитална идентичност (e-ID); да се предприемат реформи от страна на публичната администрация за осигуряване на процеси, процедури и обществени услуги в съответствие с най-добрите практики;
- 6) разрастване – увеличаване на капацитета на европейските промишлени данни в цялост и разработването на най-мощни, авангардни и устойчиви процесори;
- 7) преквалификация и повишаване на квалификацията – адаптиране на образователните системи, за да подкрепят цифровите умения, образованието и професионалното обучение за всички възрасти; към 2025 г. половината от възрастното население трябва да участва в преподготвителни курсове всяка година; към 2025 г. делът на европейците на възраст 16-74 години с базисни дигитални умения трябва да достигне 70%.

С времето се прецени, че посочените седем водещи приоритети не покриват всички възможни желани направления за разработване на специфицирани инвестиционни проекти по страни, поради което се добавиха допълнително още три (European Union, 2021):

- 8) зелена икономика (друго);
- 9) дигитална трансформация (друго);
- 10) неклаसифицирани.

ЕК очаква страните-членки да проведат анализи на съществуващите национални предизвикателства, свързани с развитието на очертаните водещи направления. Редно е те да очертаят съответните *status quo* и възможностите за бъдещо развитие. Очаква се страните-членки да опишат подходящите реформи и вероятни насочени инвестиции, финансирани от МВУ. Описанието може да включва различни по характер модели за прилагане на предвидените мерки, посочвайки техния мултиплициращ ефект, както и въздействието им върху заетостта и социално-икономическия просперитет.

1.4. Разпределение, графици и процедури

МВУ предоставя възможност на България да ползва до 6217 млн. евро грантове и до 4549 млн. евро заеми. Максималният размер на заемите за всяка държава членка е 6.8% от нейния БНД. По данни на НСИ към 19.10.2021 г., БНД на България за 2019 г. е 60.2 млрд. евро.

Средногодишните инвестиции у нас (брuto образуване на основен капитал) за периода 2011-2020 г. са 18.9 млрд. лв., като същият показател за 2020 г. е 21.1 млрд. лв. При отчитане на темповете на прираст на показателя, прогнозиран в Таблица 4.1 на НПВУ (МС на България, 2021), се оценява, че общо за 2022-2024 г. се очакват около 34 млрд. евро brutни вътрешни инвестиции. При такава оценка предоставените възможности на страната да ползва грантове в рамките на МВУ са около 18% от brutните инвестиции, а за ползване на заеми при преференциални условия – около 13%.

Като цяло, България може да се надява на използване на пряк финансов ресурс по линия на МВУ при значително облекчен режим в рамките на около 1/3 от brutните инвестиции в страната за тригодишния период 2022-2024 г. Подобни възможности би трябвало да ускорят чувствително икономическата динамика.

Данните от Eurostat са удобни за провеждане на сравнителни междустранови съпоставки. По-специално, в конкретния случай, ситуацията в нашата страна е редно да се съпоставя и сравнява със ситуацията на сродни нам страни, т.е. тези, които преди 90-те години на XX век бяха членки на СИВ, а по-късно се включиха към ЕС. Това са общо девет страни (България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Унгария и Чехия), за които е възприето названието „нови страни-членки (НСЧ)“.

Таблица 1 представя предоставените възможности на отделните НСЧ за ползване на финансови ресурси по линия на МВУ, съпоставени с равнището на БВП (2020 г.). България е най-слабо развитата икономика сред изброените страни и тя получава най-голям относителен дял от заделените ресурси.

От останалите страни в ЕС единствено Хърватия и Гърция разполагат с по-големи относителни възможности за ползване на финансови ресурси по линия на МВУ. Хърватия може да ползва безвъзмездно финансови ресурси в размер на 12.8% от своя БВП, а Гърция – 10.7%. Съотношенията обаче се променят, ако съпоставката се извърши не спрямо БВП, а спрямо БНД (към каквато съпоставка се придържа ЕК). Тогава единствено Хърватия изпреварва България по отношение на безвъзмездното ползване на финансови ресурси (спрямо БНД) по линия на МВУ.

Таблица 1. Предоставено безвъзмездно финансиране и ползване на преференциални заеми по механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС (% от БВП, 2020)

Страни	Безвъзмездно финансиране	Предоставяне на заеми	Общо
България	10.4	6.9	17.3
Словакия	6.8	6.8	13.7
Латвия	6.8	6.8	13.6
Румъния	6.5	6.9	13.4
Унгария	5.3	7.1	12.4
Полша	4.6	6.6	11.2
Литва	4.4	6.5	10.9
Естония	3.7	7.1	10.8
Чехия	3.3	6.6	9.9

Източник: ЕК.

Обяснението трябва да се търси в следваните критерии за разпределение. Средногодишната регистрирана безработица в ЕС за 2015-2019 г. се оценява на 8.3% (по данни на Eurostat), докато в България тя е 6.6%, а в Хърватия – 11.1%. Същият показател (коефициент на безработица) за Гърция е най-висок за ЕС (21.3%).

ЕК е изготвила график за утвърждаване на НПВУ и фактическо предоставяне на предвидените финансови ресурси (Таблица 2). Към края на 2021 г. единствено Нидерландия не е представила свой НПВУ в ЕК, а НПВУ на четири страни (България, Полша, Унгария и Швеция) остават все още неодобрени.

Таблица 2. График на разпределение на средствата по МВУ

Действие	Срок
Отделната страна-членка представя в ЕК своя НПВУ за планирани инвестиции и реформи, с ясно посочени срокове и цели	30.04.2021 г.
ЕК оценява предложения НПВУ	до 2 месеца след получаване на НПВУ
Съветът на ЕС одобрява НПВУ, за всеки отделен случай	до 1 месец
ЕС изплаща до 13% от общата одобрена финансова подкрепа непосредствено преди началото на възстановяването	в рамките на 2 месеца
Страната-членка изисква по-нататъшно изплащане на предвидените суми при изпълнение на одобрените цели в рамките на заявения график	до 2 пъти годишно
ЕК подготвя предварителна оценка на заявката	в рамките на 2 месеца
Страната-членка получава вноска от предвидената финансова подкрепа на ЕС	след консултация в експертен съвет

Източник: ЕК.

С НПВУ България се отказва да ползва преференциални заеми в размер на 4.5 млрд. евро. В това отношение България не е изключение в ЕС. Общо 26-те страни от ЕС (без Нидерландия) са заявили желание да ползват около 1/2 от предлаганата за заеми сума в МВУ. Този дял е още по-нисък за НСЧ (38%), сред които Румъния (заявка за ползване изцяло на предоставяната й възможност за заем) и Полша (заявка за ползване на половината от предоставяния й заем). Южната ни съседка Гърция също е решила да ползва изцяло заемния финансов ресурс.

Таблица 3. Представени и одобрени НПВУ (към 31.12.2021 г.)

Одобрение	Дата	Страни
x	22.04.2021	Portugal
x	28.04.2021	Germany
x	28.04.2021	Greece
x	29.04.2021	France
x	29.04.2021	Slovakia
x	30.04.2021	Denmark
x	30.04.2021	Latvia
x	30.04.2021	Luxembourg
x	30.04.2021	Spain
x	01.05.2021	Austria
x	01.05.2021	Belgium
x	01.05.2021	Italy
x	01.05.2021	Slovenia
	03.05.2021	Poland
	12.05.2021	Hungary
x	15.05.2021	Croatia
x	15.05.2021	Lithuania
x	17.05.2021	Cyprus
x	27.05.2021	Finland
x	28.05.2021	Ireland
	28.05.2021	Sweden
x	31.05.2021	Romania
x	02.06.2021	Czechia
x	18.06.2021	Estonia
x	13.07.2021	Malta
	15.10.2021	Bulgaria
		Netherlands

Източник: ЕК.

Отделните страни имат свои основания да се отказват от ползването на предоставяните заеми. Трудно е обясним отказът за ползване на финансов ресурс най-малко за изграждането на инфраструктурни обекти, особено и най-вече в източната част на ЕС. В специализираната литература (International Monetary Fund - European Department, 2020) се установява, че инфраструктурните инвестиции в страните от Източна Европа могат да изпълняват ключова роля при възстановяване от изживяваната криза. Оценява се, че в дългосрочен план инвестиционният мултипликатор в тези страни, свързан с изпреварващо развитие на инфраструктура, е в границите на 1.7-2.5. Подобен тип инфраструктурни инвестиции биха могли да съдействат за по-бърза конвергенция на изоставаща България към европейските структури. Тяхно предимство е и реалната възможност за плодотворна реализация на съвместно публично-частно партньорство.

1.5. Слабости на българския вариант на НПВУ

Подходът, възприет в НПВУ, е следният:

- (1) описване (снимка) на текущото състояние на нещата;
- (2) съдържателна оценка на текущото състояние;
- (3) предлагане на реформи;
- (4) разпределение на разполагаемия финансов ресурс;
- (5) оценка на въздействието.

В очертаната последователност е напълно пренебрегнат основен етап (Минасян, 2021а). Редно би било, след направената снимка на текущото състояние и нейната съдържателна оценка, да се посочат причините, поради които текущото състояние се оценява като незадоволително, т.е. защо се наблюдават отбелязаните неблагоприятия. В плана се забелязва игнориране на подобен ангажимент и отговорност. Той е задължителен за предначертаване на конкретни действия не просто за извършване на някакви реформи (*„не стой със скръстени ръце, направи нещо“*), а за реформи, които да отстранят откритите причини за неблагоприятната текуща оценка и да доведат до желано подобрение. Предназначението на реформите е да атакуват невралгични точки в конкретните процеси, което предполага недвусмислено адресиране. В противен случай се прекъсва връзката между оценката на текущото състояние, от една страна, и предлаганите реформи, от друга.

В контекста на интелектуалния статус, например, се посочва, че *„само един университет в страната попада в първите 1000 на класацията QS Global World Rankings“* (при неблагоприятно за нас сравнение дори и със съседни страни). Отсъства оценка защо тази неблагоприятна ситуация се поддържа и възпроизвежда десетки години без никакъв изглед за промяна.

Акцентираща се върху ниското ниво на цифрови умения сред населението, като *„едва 11% притежават умения над основните, а повече от 2/3 нямат дори и основни цифрови умения“*, както и че *„когнитивните способности на българските ученици*

поставят България на последно място в ЕС в проучването PISA на ОИСП⁴. Няма и дума за открояващи се безспорни причини за системното поддържане на изоставането.

Справедливо се оценява, че *„нивото на образователните характеристики на населението е ключова предпоставка за качеството на човешкия ресурс, както и за възможностите на страната за бърза конвергенция към икономическото и социалното състояние на ЕС и бързото адаптиране и възстановяване на икономиката от кризисни ситуации и шокове“*. Остава открит въпросът защо образователното равнище на населението като цяло е незадоволително.

От представения вариант на НПВУ се установява, че страната има намерение да се възползва само и единствено от грантовете в рамките на МВУ. Не се споменават никакви ангажменти за ползване на предоставените при благоприятни условия заеми. Не са ясни основанията за отказа от ползване на заеми при преференциални условия, но се чувства нежелание за ангажиране с допълнителни задачи, вероятно поради неизкоренените корупционни практики. Така обаче страната изпуска възможността да подобри различни по характер инфраструктурни системи, които биха стимулирали евентуален икономически прогрес.

Спорен дизайн

При запознаване с плана се появява усещането, че над българския документ НПВУ са работили различни колективи с нееднакви разбирания за изискванията и целите на МВУ.

В част 1 на НПВУ, озаглавена *„Общи цели и съгласуваност“*, се говори за 2 стълба (*първо*, зелен преход, и *второ*, цифров преход), както и за 4 приоритета (*първо*, интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж; *второ*, социална и териториална кохезия; *трето*, здравна, икономическа и институционална устойчивост; *четвърто*, политики за следващото поколение, децата и младежите). По-нататък в текста се уточняват приоритетите като: (1) Иновативна България; (2) Зелена България; (3) Свързана България; (4) Справедлива България.

В част 2 на НПВУ, озаглавена *„Реформи и инвестиции“*, в Таблица 2.2 се прави разбивка по посочените 4 приоритета, като се предлага разпределение на финансовия ресурс както от МВУ, така и от частно съфинансиране. Остава неясно по какъв начин се съгласуват и съпоставят посочените в българския вариант на НПВУ 2 стълба и 4 приоритета с описаните в официалния документ на ЕК и изброени по-назад в текста 6 стълба и 7 приоритета. В документа „Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans“ на ЕК (European Commission - Commission Staff Working Document, 2021) се посочва изрично, че всяка страна се очаква да предостави информация кои съставки от нейния НПВУ съдействат и допринасят за изпълнение на седемте европейски приоритета.

В рамките на очертаните в българския вариант на НПВУ 4 приоритета, се структурират по 3 компонента (за всеки от приоритетите) с указано разпределение на финансови ресурси. Остава неясно съответствието на тези общо 12 компонента с очертаните в МВУ 7 приоритета.

В документа на ЕК се предвижда предприемане на национални действия и разпределение на отпусканите финансови ресурси по специфицираните приоритети. Говори се единствено за обществената активност и публичните инвестиции, а не се дискутират частните инвестиции. Логиката на документа на ЕК е в стимулиране на специализираната публична финансова дейност, а частната икономическа активност се формира като следствие от създадени и поддържани обществено-икономически условия.

В българския вариант на НПВУ МВУ се възприема като форма на продължение на Европейския семестър, по-специално за периода 2019-2020 г., както е посочено в т.2 на част 1 от НПВУ. Въпросът опира не до продължение на препоръките в рамките на Европейския семестър, а съобразяване с тях и с тяхното отчитане при предприемане на действия, свързани с изпълнение на европейските приоритети.

Оценката на очакваните резултати от използването на разпределените финансови ресурси се извършва по определен стандарт, който не съответства на поставените от ЕК критерии. Степента на влияние на използваните финансови ресурси се извършва аналитично, в съответствие с моделна методика, описана в част 4 на НПВУ. Стандартно присъстващият текст на оценката е от следния вид:

„Предвидените мерки в компонента ще окажат въздействие в макроикономически план още в краткосрочен период. Направената оценка (вж. част 4: Оценка на въздействието) прогнозира, че нивото на БВП по постоянни цени ще бъде с ... по-високо спрямо базисен сценарий (в който планираните в компонента интервенции не са реализирани) към 2023 г., като ефектът в средносрочен план (към 2026 г.) достига ... допълнително нарастване на БВП спрямо базисния сценарий. Очакваните ефекти от реализацията на намеренията в този компонент по отношение на пазара на труда възлизат на ... (както в краткосрочен план – към 2023 г., така и в средносрочен план – към 2026 г.) допълнителен ръст в броя на заетите“.

Така приведените оценки не могат да бъдат проверени доколко са изпълнени на практика, т.е. конкретният резултат от използваните финансови ресурси остава неясен, мъглав и неконтролируем. По думите на Стиглиц, „... това, което измерваме, влияе върху това, което правим“ (Калецки, 2013). Това е причината, поради която в МВУ се предвижда поемане на ангажимент за достигане на определено равнище на безпроблемно измерими индикатори. Такива са например достигането на енергийни мощности, експлоатиращи възобновяеми енергийни източници, покриващи около 40% от 500 GW енергийни мощности; удвояване на нормата на енергийно обновяване на сгради към 2025 г.; строеж на определен брой станции за зареждане и презареждане; осигуряване на най-широко 5G покритие за цялата територия; цифровизация на публичната администрация и осигуряване на европейска дигитална идентичност; достигане до определен размер (70%) на население с дигитални умения и т.н.

В българския вариант на НПВУ се избягва поемането на ангажимент за достигане на безпроблемно измерими индикатори като критерий за ефективно и резултатно използване на предоставени финансови ресурси. Вместо това, доминират добре звучащи декларации, които остават без измеримо покритие. По същия начин, се избягва и задължително изискуемото от ЕК оценяване на промените в

съотношенията със съпоставките с паралелните средноевропейски равнища на отделни измерими индикатори, т.е. оценяването на степента на конвергенция със средноевропейските реалности.

Разпределение на ресурсите

Чрез НПВУ, България кандидатства за европейско финансиране от 12.9 млрд. лв., при 1.4 млрд. лв. национално публично съфинансиране и 6.8 млрд. лв. частно съфинансиране. В НПВУ е представено детайлно разпределение на финансовите ресурси по дейности и програми (част 2). Следваният подход видимо е отгоре надолу, т.е. представя се разпределение на финансовите ресурси по четирите стълба (Иновативна България, Зелена България, Свързана България, Справедлива България) и по-нататък агрегирано разпределението финансови ресурси се разхвърлят по предвидени отделни реформи и дейности.

Таблица 4. Разпределение на средствата (грантове и заеми) по стълбове на МВУ (млрд. евро)

Страни	Зелен преход	Дигитална трансформация	Интелигентен и устойчив икономически растеж	Социална и териториална кохезия	Здравна, икономическа, социална и институционална адаптивност	Политики, насочени към следващите поколения	Некласифицирани	Общо
	1	2	3	4	5	6		
Естония	0.41	0.24			0.34			0.98
Латвия	0.68	0.39	0.43	0.01	0.29	0.03	0.00	1.83
Литва	0.92	0.49	0.15	0.11	0.30	0.25		2.22
Полша	20.63	4.90	4.70		4.54		1.20	35.97
Румъния	6.64	2.32	12.59	1.04	3.23	3.51	0.05	29.39
Словакия	2.30	1.16	0.73		1.48	0.88		6.55
Унгария	2.21	1.27	0.90	0.19	1.89	0.74	0.00	7.20
Чехия	3.14	1.12	0.68		0.49	1.62	0.02	7.07

Източник: ЕК.

Остават необяснени и неясни следваните критерии за подобно отговорно финансово разпределение. Забелязва се особеност, която не бива да се пренебрегва. Като цяло и преобладаващо акцентите са поставени върху разпределението на разполагаемите финансови ресурси. Пропуснати са основни управленски дейности, които изискват и предполагат полагането на управленски умения, и които, по своята същност, са с нефинансов (а дори и неикономически) характер (Минасян, 2019). Подобен вид управленски дейности са условие и предпоставка за ефективно използване на налични финансови ресурси. Финансовите ресурси ще доведат до желани позитивни резултати единствено когато преди това са решени управленски проблеми с нефинансов характер. Наивно е да се мисли, че проблемите в нашето обществено-икономическо развитие са свързани единствено и преобладаващо с недостатъчно финансиране.

Таблица 4 представя разпределението на заявената финансова подкрепа (грантове и заеми) по стълбове на МВУ за НСЧ, които са представили своите НПВУ

(European Union, 2021). България продължава да отсъства от тази таблица, но тя също ще трябва да представи подобен вид разбивка.

В Таблица 4 може да се забележи голямото структурно разнообразие на заявените искания за финансова подкрепа по отделни страни, което е следствие от ендегенно преценените проблеми. Откроява се заделената крупна сума от Полша за *Зелен преход* (над 57% от исканата обща финансова подкрепа), предвид мащабния въглищен добив в страната. Този въпрос е на дневен ред и в България, като в НПВУ са предвидени около 1/3 от безвъзмездната финансова подкрепа да е насочена към развитието на нисковъглеродна икономика. Общо изброените в Таблица 4 и Таблица 5 осем страни като цяло отделят 40% от исканите ресурси за стълба „Зелен преход“, т.е. може да се оцени, че проблемите, свързани със зеления преход, се приемат напълно сериозно от новите страни-членки.

Прави впечатление също Румъния, която е предвидила повече от 2/5 от изискуемите финансови ресурси за подкрепа на интелигентен и устойчив икономически растеж. България е сравнима с Румъния по немалко икономически показатели, което означава, че има определено сходство между икономическите проблеми в двете страни. Цялостната социално-икономическа трансформация, която се предвижда да се реализира в ЕС, безусловно изисква и предполага гравитация на изостаналите в технологико-икономическо отношение страни да стимулират по-активно конвергенцията в съответната област. На този етап, в българския вариант на НПВУ е трудно да се отделят средствата, които правителството предвижда да заделени за тези цели.

Таблица 5 представя разбивката на същите изискуеми финансови ресурси (грантове и заеми) по формулираните в МВУ приоритети. Тук също може да се проследи голямото структурно разнообразие. Все пак, доминира енергийната проблематика, като за „Енергийно осигуряване“ и „Зареждане и презареждане“ се заделят повече от 40% от общите заявки.

Таблица 5. Разпределение на средствата (грантове и заеми) по приоритети на МВУ (млрд. евро)

Страни	Енергийно осигуряване	Санитарие (обновяване)	Зареждане и презареждане	Свързване	Модернизирание	Разрастване	Прекавалификация	Зелена икономика (друго)	Дигитална трансформация (друго)	Некласифицирани	Общо
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Естония	0.14	0.05	0.20	0.02	0.10		0.02	0.01	0.11	0.34	0.98
Латвия	0.08	0.23	0.31	0.11	0.38	0.01	0.09			0.62	1.83
Литва	0.26	0.22	0.35	0.07	0.31		0.10	0.06	0.12	0.74	2.22
Полша	13.49		7.30	4.90	4.54	0.25	1.41			4.08	35.97
Румъния	4.53	2.41	8.84	0.00	1.15	0.79	3.87	1.85	1.08	4.88	29.39
Словакия	0.75	0.74	0.80	0.04	1.12		1.62			1.48	6.55
Унгария	0.79	0.19	1.81		0.05		1.47	0.42	0.57	1.91	7.20
Чехия	2.25	0.89	0.15	0.27	0.46	0.40	2.15			0.50	7.07

Източник: ЕК.

Посочените структурни особености показват, че проблемите, свързани с енергията, се оценяват като значими и съществени от всички НСЧ. Макроикономическото управление на страната е редно да намери начини и подходи, за да убеди както населението, така и икономическите агенти, че процесите, свързани с оскъдността на енергийно предлагане, не са временни, а се очертават като неизбежни в бъдеще. Оттук следва и необходимостта от реална адаптация към променящата се среда, но не чрез търсене на временни облекчения основно чрез т.нар. държавна помощ и подкрепа (т.е. за сметка на данъкоплатците), а чрез откриване на приемливи адаптивни решения основно чрез иновативно инвестиране и повишаване на производствената ефективност.

Заложени иновативни направления

В НПВУ е отделен специален раздел за научни изследвания и иновации (т.2. А.2). То е напълно оправдано, доколкото научните изследвания и иновациите предлагат основата за постигането на това, което може да се нарече интелигентен икономически растеж.

Когато в НПВУ се говори за наука и иновации, се има предвид чисто техническата страна на проблема. Акцентира се само и единствено върху развитието на технически по същество науки и иновации, чието предназначение (би следвало да бъде) е директното съдействие за ускоряване на икономическата динамика. Остава настрана и изолиран проблемът за подобряване и повишаване на иновативния капацитет при управлението на обществото, както и за разгръщане на иновативните способности на отделните слоеве на населението. Формира се впечатление, че авторите на НПВУ не осъзнават и не оценяват това, което най-общо може да се нарече обществена иновация. Оценява се, че равнището на адекватно обществено възприемане на фактори и въздействия е незадоволително, а се пренебрегват иновативните решения, които би трябвало да повишават указаното равнище.

Търсеният позитивен икономически резултат е следствие не от отделни иновативни технически решения, а от широкоразпространено и масово иновативно мислене. Проблемът е как да се постигне желаното иновативно мислене. То е възможно единствено и само при подходящо образователно равнище, но подобно изискване се размива в рамките на НПВУ. При такава непоследователност, читателят не може да се освободи от усещането, че повишаването на общото образователно равнище стои в НПВУ по-скоро формално, като неизбежно изискуем текст, отколкото като ясно осъзнавано императивно изискване и неизбежна предпоставка за ускорено икономическо развитие в унисон със съвременните изисквания.

Икономическите решения на макроравнище се формират най-вече в Народното събрание и в правителството. При такава неизбежна технология, научно-образователното качество на народните представители в тяхната цялост е предопределящо и за качеството на действащото икономическо законодателство, като определяща предпоставка на това, което може да се нарече благоприятен икономически климат за социално-икономическото развитие на страната. Подобно разбиране е в хармония с теоретични разработки, свързани с школата за

обществено-икономическия избор (Brennan & Buchanan, 1985). Подходът изисква иновативно мислене, предприемчивост и обществено-политическа подготвеност както от цялото население, доколкото то е институцията, която определя личностите, на които им предоставя правото да ръководят социално-икономическото бъдеще на страната, от една страна, така и от самите народни представители, които, освен представителната си функция, задължително трябва да осъзнават своите собствени обществено-социално-икономически ангажименти и да са подготвени да поемат и да изпълняват необходимите си същностни функции, от друга. Практиката от времето след 90-те години на XX в. у нас показва недвусмислено, че отсъствието на необходимите знания, разбиране и ориентираност в политико-социално-икономическата проблематика както на населението в цялост, така и на избраните народни представители, води до нежелан хаос и обърканост в обществено-икономическото ни развитие.

Оценка на въздействието

Оценката на въздействието е проведено в съответствие с *Наредба за обхвата и методология за извършване на оценка на въздействието* (Държавен вестник, 2020). Провеждането на такъв тип професионално издържана оценка е редовна и задължителна практика в развитите икономики, но при нас все още е необходимо съответно административно израстване. За изискуемата оценка на въздействието е отредено малко място в НПВУ (част 4, сс. 318-324). То съответства на проявяването формално отношение на администрацията към този вид дейност при оформянето на предложения за нормативни документи.

Законът за устройството на държавния бюджет изисква от Министерство на финансите (МФ) съставянето на „...*бюджетна прогноза в съответствие с извършени от него и от други институции икономически разработки и анализи за динамиката на brutния вътрешен продукт, цените, доходите, кредитната и валутната политика и за основните финансови резултати от дейността на държавните, общинските и частните стопански субекти*“ (чл.14, ал.1). „*Бюджетната прогноза е оценка на предвижданите параметри на консолидираната фискална програма за следващите три години, която ежегодно се актуализира и се одобрява от Министерския съвет*“ (чл.14, ал.2).

Макроикономическите прогнози трябва да стъпват върху принципни положения от икономическата теория и да се съобразяват с тях. Както неведнъж е посочвано в специализираната литература (Blaug, 1992), използваните техники не са просто инструменти за формиране на ориентировъчни (и често желани) предвиждания за промени в икономическите реалности, а автентични опити и полагани усилия за разкриване на причинно-следствените зависимости и връзки, действащи в икономическата система. На тази основа се предначертават и необходимите целеви управленски решения. Това се отнася с много по-голяма сила за правителствените прогнози, чрез които трябва да се определят формите и спецификата на указваните въздействия, както на инвестиционно, така и на институционално равнище.

По своя характер, правителствените макроикономически прогнози трябва да се доближават повече до правителствена програма. Те са (и трябва да бъдат) много

по-различни от прогнозите на МВФ, или на Световната банка, или дори на ЕС. Съществената разлика е в това, че правителството може да влияе върху хода на националната икономика, а не е само наблюдател на случващото се вътре в страната.

В правителствените прогнози съществуват елементи, върху чиято динамика правителството не може да въздейства. Такива са например курсът на щатския долар, цените на основни ресурси на световните пазари, темпът на прираст на БВП на водещите световни икономики, и други екзогенни величини.

Вътрешната икономическа и инвестиционна активност е подвластна на ендогенната управленска политика. Правителството трябва да проектира управленските си въздействия в средносрочна перспектива и в рамката на очертаните проекции да конкретизира фискалната си програма за първата година от периода. Приетите средносрочни правителствени ангажменти трябва да бъдат ясно разписани и контролируеми от Народното събрание, както и от гражданските организации.

Изискването за съставяне на бюджетна прогноза е в съответствие с практиката в развитите страни. Идеята е МФ да подчини формирането на държавния бюджет за следващата година на предначертаната средносрочна перспектива, с оглед да не се допусне злоупотреба с текущото разпределение на държавните финансови ресурси в ущърб на перспективата (особено и най-вече в предизборни години). От тази гледна точка, могат да се отправят някои препоръки, спазването на които би подобрило достоверността на прогнозите:

- МФ да се ангажира по ясен и категоричен начин с разписаната методология за съставянето на макроикономическите си прогнози. На този етап, обикновено се привеждат откъслечни данни за отделни макроикономически показатели, без да се дискутира тяхната балансираност. Ясно е, че данните от последната отчетна година оказват определящо влияние върху проекциите, но това не трябва да е проста екстраполация, а да съдържа конкретни и добре обосновани политики.
- Трябват системни усилия за включване на оценки на въздействието на възприеманата фискална политика върху текущата и перспективната икономическа и инвестиционна динамика. Инвестиционната активност в страната е на ниско равнище, а в същото време се използват екстраполационни оценки на ПЧИ като дял от БВП и не се дискутират другите елементи от финансовата сметка на платежния баланс. През последните години информацията от платежния баланс показва съществено и нарастващо изтичане на национален капитал в чужбина. Остава открит въпросът дали и доколко фискалната политика може да смекчи тази неблагоприятна тенденция.
- Страната има нужда от преосмисляне на бюджетната и данъчната политика и отказ от остарели клишета и догми. Голяма част от усилията са насочени към следене на изискванията, заложи в Закона за публичните финанси от 2014 г., по-специално за структурния дефицит (не повече от 0.5% от БВП, чл.23, при достатъчно размити и разтегливи условия), за дефицита по консолидираната фискална програма (не повече от 2% от БВП, чл.27), за разходите по консолидираната програма (не повече от 40% от БВП, чл.27), за държавния дълг (не повече от 60% от БВП, чл.29). Следват се определени догми (въпреки че са

облечени в силата на закон), например нулевият бюджетен дефицит (наричан в германския институт DIW „черна нула“). Може би за икономиката ще е полезно, особено в условията на монетарен съюз (еврозона, към която България принадлежи *de facto* поради паричния си съвет), придържането към „златната среда“, а тя в момента е далеч от балансираност на бюджета. Разбира се, придържането към такава политика не е самоцел и трябва да се следва само при доказана ефективност на инвестиционните проекти.

- България е член на ЕС и нейното място е в семейството на страните от ЕС. Почти единствените сравнения и съпоставки са с икономическата динамика на ЕС-27. Съпоставката на агрегирани темпове на прираст на българската икономика, от една страна, и на ЕС-27 като цяло, от друга, понякога са подвеждащи. От тази гледна точка, препоръчително е да се разшири обхватът на сравнението на икономическата динамика на България със съпоставими на нея страни, по-точно с бившите страни от СИВ, които са вече членове ЕС (общо 9 държави).
- С оглед на подобряване на бюджетния процес, в него трябва да се включват всички елементи, които биха могли да послужат като основа за оценка на правилността на избраната фискална политика. Към настоящия момент това не се прави. Периодично се правят корекции на отделни числа в правителствените прогнози, които се приписват на екзогенни външни въздействия. Не съществуват показатели, чрез които да се оценят позитивите (респ. негативите) по линия на директно поети ангажменти за достигане на определени социално-икономически цели, най-вече в сравним с ЕС план, т.е. за оценка на проектираното действие на ендогенните управленски фактори.

Оценката на въздействието в контекста на НПВУ се извършва чрез специално конструирана моделна конструкция, към която в НПВУ е посочена препратка (с. 320). Материалът е оформен във вид на Техническа документация и представлява професионално и качествено изложение на използваната методология и методика. Възникват обаче редица въпроси, които имат отношение към качеството на проектираните разчети.

В Техническата документация се използват коректни позовавания към двадесетина публикации. Не се посочва и използва обаче нито един български опит в конкретната област. Това означава, че българската практика е игнорирана, а тя (добра или лоша) съществува и трябва да се използва.

Има поне два центъра, в които се провеждат целенасочени изследвания в посочената област: (1) Институтът за икономически изследвания при БАН (ИИИ-БАН), и (2) Българската народна банка. Представители на ИИИ-БАН участват регулярно в продължение на 2 десетилетия със свои собствени моделни разработки и прогнозни проекции в провеждани ежегодно конференции (проект LINK) под егидата на ООН и научното ръководство на Лауреата на Нобелова премия по икономика Л. Клайн. Въпросът дори не е в участието в един или друг научен форум, а каква (и от кого) е получената съответна научна оценка на съответния научен продукт, какъвто безусловно представлява и моделната конструкция, представена в Техническата документация.

Възникват немалко въпроси от съдържателно естество. Проблемно е дали и доколко предлаганите проекции се формират автоматично от моделната конструкция, или са следствие от конкретни управленски въздействия. От приведените списък на екзогенни и ендогенни променливи се вижда, че екзогенните променливи са предимно фиктивни променливи (*dummy variables*), или свързани с външни въздействия. Инфлацията се задава като екзогенна променлива (без дискутиране на основанията за конкретен избор), което предизвиква съмнения. Акцентираща се преди всичко и най-вече върху външните (т.нар. „шокови“) ефекти, а се пренебрегва предопределящото въздействие на инструментите на вътрешното макроикономическо управление. Как се отразяват върху икономическия растеж елементите на конкретните вътрешни макроикономически инструменти остава неясно. Така и предложените проекции са носители на недостатъчно прозрачни явни и неявни въздействия.

Моделите са необходим инструмент на макроикономическото управление, но те трябва да се използват внимателно, критично, както и ангажирано. В макроикономическата практика не са редки случаите на формално използване на моделни конструкции без необходимото съдържателно осмисляне. Това е и причината, поради която немалко изследователи и анализатори преценяват, че икономическите модели могат както да усъвършенстват и да повишат ефективността на макроикономическото управление, така и да бъдат своеобразна нейна Ахилесова пета (Rodrik, 2015).

Използването на икономически модели трябва да подпомага формирането и приемането на макроикономически решения. В конкретния случай, икономическите модели (не просто икономическият модел, а икономическите модели) трябва да ранжират различни по характер и по идеи решения, което да създаде условия и предпоставки за преминаване към избор на конкретен вариант. В случая, изборът на вариант е направен предварително повече по неизвестни критерии, който след това се мотивира чрез използване на конкретна моделна конструкция. Така се изопачава самата идея за използването на икономически модели.

Съществува определена резерва по отношение на приведените резултати. Например, при оценката на въздействието на разходите за образование и умения (т.2.А.1), които в НПВУ са предвидени в размер на 1.4 млрд. лв. за сметка на МВУ и 271 млн. лв. национално съфинансиране, се декларира, че „*Направената оценка (вж. част 4: Оценка на въздействието) прогнозира, че нивото на БВП по постоянни цени ще бъде с 0.3% по-високо спрямо базисен сценарий (в който планираните в компонента интервенции не са реализирани) към 2023 г., като ефектът в средносрочен план (към 2026 г.) остава 0.3% допълнително нарастване на БВП спрямо базисния сценарий*“ (МС на РБългария, 2021, с. 58). Същевременно се оценява, че БВП в текущи цени към 2023-2024 г. ще бъде около 140 млрд. лв. (Таблица 4.1).⁵² Дори и в текущи цени, посочените 0.3% от БВП към

⁵² Таблица 4.1. в НПВУ (МС на РБългария, 2021) възпроизвежда пролетната макроикономическа прогноза на МФ. Междувременно, МФ представи своята есенна макроикономическа прогноза 2021, където оценките за БВП към указания хоризонт са с 10 млрд. лв. по-големи (но при отчитане на ефекта от ползвани грантове по линия на МВУ). Но дори и при такава прогноза, дискутираните съотношения не се променят съществено.

2023 г. са около 420 млн. лв., докато направените инвестиционни разходи са 3 пъти по-високи.

Подобно различие е проблемно. То означава, че инвестиционният мултипликатор в българската икономика е значително по-нисък от 1 (примерно около 1/3), което не се връзва нито с теоретичните постановки, нито с практическите наблюдения. Обикновено, инвестиционният мултипликатор, като усреднен макроикономически показател, е в рамките на 2-3. Съществуват безусловни структурни различия, но не в такава несъизмерима степен. Съществуват многочислени изследвания, описани в специализираната литература, за икономическото въздействие на образователното равнище и най-вече фактът, че възвръщаемостта от инвестициите в човешки капитал нараства при повишаване на равнището на социално-икономическо развитие (Becker, 1993).

Смущаваща е оценката на въздействието на инвестиционните разходи (423 млн. лв.) за „Научни изследвания и иновации“ (т.2.А.2: „Предвидените мерки в компонента ще окажат скромно въздействие в макроикономически план“), както и за „Биоразнообразие“ (93 млн. лв., т.2.Б.2: „Предвидените мерки в компонента ще окажат изключително скромно въздействие в макроикономически план“). Тогава логично възниква въпросът дали и доколко са необходими предвидените близо 520 млн. лв. в посочените приоритети. При това практиката показва, както и теорията потвърждава, че научните изследвания, иновациите и биоразнообразието безусловно съдействат (а и са императивно необходими) за постигането на качествен икономически растеж и на задоволителна динамика.

Като цяло се оценява, че равнището на БВП при ползване на предвидените грантове по линия на МВУ ще бъде по-високо от това при базисния сценарий (по постоянни цени, Графика 4.1 в Плана), съответно: през 2021 г. – с 0.7%; 2022 г. – с 2.6%; 2023 г. – с 5%; 2024 г. – с 5.6%; 2025 г. – с 5%; 2026 г. – с 2.4%. При предвидено базисно равнище на БВП по постоянни цени от около 144 млрд. лв. към 2024 г., приносът на грантовете в размер на 12.9 млрд. лв. за повишаването на БВП се оценява в НПВУ на около 9 млрд. лв., т.е. инвестиционният мултипликатор за всички евентуално използвани грантове по линия на МВУ ще бъде по-нисък от 1, което остава статистически парадокс. В съответствие със статистическата теория, инвестиционният мултипликатор не би могъл да бъде по-нисък от 1. Отделените инвестиции са част от БВП, така че прирастът на БВП вследствие на отделени допълнително инвестиции би трябвало да е поне колкото са допълнително заделените инвестиции.

Трудно за обяснение е и намаляването на приноса на използваните грантове спрямо т.нар. базисно равнище на БВП за годините след 2024 г. С други думи, европейските грантове ще повишат БВП за времето на тяхното ползване, но след това икономиката ще се върне на базисното си равнище. Според подобна оценка, въздействието на грантовете ще е временно, без дългосрочен ефект. Подобна оценка е най-малкото спорна и проблемна.

Аргумент за очаквана по-висока стойност на инвестиционния мултипликатор у нас се формира от емпирични проучвания. В специализираната литература (Izquierdo, et al., 2019) се установява категорично, че „... мултипликаторите на публичните инвестиции в страни с по-нисък публичен капитал са значително по-високи от

тези в страни с голям публичен капитал“. Няма съмнение, че България се включва определено в групата страни с малък публичен капитал, най-малко в сравнение със страните от ЕС, т.е. мултипликаторът на публичните инвестиции у нас би трябвало да е от най-високите в ЕС.

Съпоставки с други страни

В Таблица 4.1. на НПВУ се предвиждат темпове на прираст на БВП без отчитане на въздействието на МВУ (пролетна макроикономическа прогноза 2021). В есенната макроикономическа прогноза 2021 на МФ се декларира, че се предвиждат темпове на прираст на БВП при използване на грантове по линия на МВУ. В същата таблица прирастът на БВП за 2022-2024 г. се предвижда да е 10%, докато в есенната макроикономическа прогноза същият прираст се оценява на 12.5%, т.е. (без да е изрично казано) МВУ съдейства за повишаване на прираста на БВП за тригодишния период с 1/4. Още повече възниква въпросът защо страната не желае да ползва заеми по линия на МВУ при благоприятен режим, след като се оценява, че ефектът от ползваните средства е чувствителен.

МВУ предполага и изисква провеждането, коментирането и анализирането на сравнителни оценки, най-вече спрямо средноевропейско равнище. Такива сравнения в НПВУ се изчерпват единствено със съпоставянето на темповете на прираст на БВП на България, от една страна, и средноевропейските, от друга. Отсъстват съпоставки за заеманата позиция на страната ни в рамките на ЕС (Минасян, 2021б). Подобен вид съпоставки са приведени в пролетната и в есенната макроикономическа прогноза на МФ.

Съпоставки с новите страни-членки на ЕС могат да се направят при проследяване на лятната прогноза 2021 на ЕК (EU Summer Forecast, 2021). В Таблица 6 са представени отчетните темпове на прираст на БВП за 2020 г. и прогнозните такива за 2021-2022 г.

Сравненията между темповете на прираст на БВП между отделните страни е редно да се направят за целия тригодишен период 2020-2022 г. През 2020 г. всички страни свиват производството си, а в следващите две години се отбелязва възстановяване на предкризисните равнища и по-нататъшен растеж. Възстановяването е свързано и зависи от величината на рецесията през 2020 г.

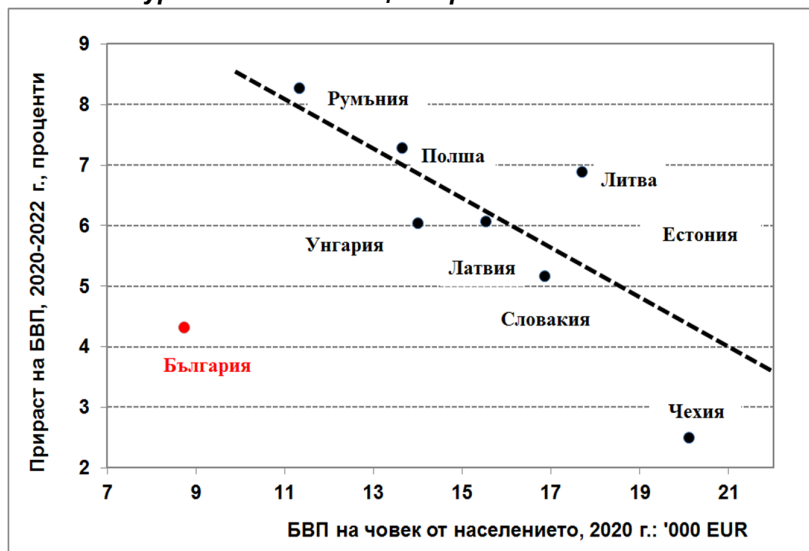
Таблица 6. Лятна прогноза на ЕК: темп на прираст на БВП (%)

Страни	2020 г. (отчет)	2021 г.	2022 г.	2020-2022 г.
Чехия	-5.6	3.9	4.5	2.5
България	-4.4	4.6	4.1	4.3
Словакия	-4.8	4.9	5.3	5.2
Естония	-2.9	4.9	3.8	5.7
Унгария	-5.0	6.3	5.0	6.0
Латвия	-3.6	3.8	6.0	6.1
Литва	-0.9	3.8	3.9	6.9
Полша	-2.7	4.8	5.2	7.3
Румъния	-3.9	7.4	4.9	8.3

Източник: ЕК.

В съответствие с данните в Таблица 6, в сравнение с България, единствено Чехия вероятно ще постигне по-нисък темп на прираст на БВП за тригодишния период. Всички останали НСЧ се очаква да постигнат по-високи темпове на прираст на БВП. При това, съществува видима и невидима зависимост между степен на развитие, от една страна, и скорост на развитие, от друга. Страните с по-ниско равнище на БВП е логично да се развиват икономически с по-бързи темпове. В противен случай, икономическата пропаст между страните нараства.

Фигура 1. БВП: Равнище и прогнозна динамика



Източник: ЕК.

На Фигура 1 са представени НСЧ в зависимост от БВП на човек от населението и очаквания от ЕК прираст на БВП за тригодишния период. Ако се абстрахираме от България, при останалите 8 страни се очертава ясна тенденция на по-висок икономически растеж за по-слабо развитите страни. България обаче остава настрана. Заслужава да се отбележи позицията на Румъния, чийто прираст на БВП за разглежданите години е близо 2 пъти по-висок от този на България.

Това, което задължително е задача на макроикономическото управление, е да открие причините за подобен вид неблагоприятно отклонение, да ги отстрани и да приложи икономическа политика, която да се вмести в очертаната на Фигура 1 закономерност. Макроикономическото управление на страната продължава да се задоволява с непретенциозно поставени цели. Постигането на някакви позитивни темпове на прираст на БВП се оценява за достатъчно постижение, без да се отчитат постиженията на сродни нам страни-членки на ЕС. Инвестиционната активност се задържа на пределно ниско равнище, основно поради продължително поддържане на несигурна институционална среда. Местните производители съумяват да натрупват капиталови резерви, които предпочитат да изнасят в чужбина, но не и да инвестират вътре в страната. От тази гледна точка,

правителството трябва ясно да се ангажира с амбициозни публични проекти, които да използват местния капитал и да създадат благоприятни условия за разгръщане на частната инициатива. Показателно е, че в рамките на МВУ правителството на практика се отказва да ползва преференциално предоставени заеми за финансиране на публични инвестиционни проекти. Цялостната институционална среда е несигурна и отблъсква както местните, така и чуждестранните инвеститори. В резултат, България продължава твърдо да заема последно място в ЕС, без изгледи за промяна на позицията ѝ в близката перспектива.

Постигането на приемливо високи темпове на икономически растеж може да се постигне ако икономическите агенти следват принципи, които стимулират рационалната максимизация. В специализираната литература се специфицират причини, които водят до отклонение от този стандартен модел на поведение (Куигин, 2013; Akerlof, Shiller, 2009). По-специално, открояват се 5 необходими и задължителни елемента, които въздействат върху рационалното поведение на икономическите агенти: 1) увереност/доверие; 2) справедливост; 3) корупция; 4) парична илюзия; 5) слухове.

Правителствените предвиждания имат качеството на самосбъдващи се прогнози (Куигин, 2013). Волно или неволно, те налагат определен стил на мислене и поведение както на бизнеса, така и на населението. В допълнение, самото макроикономическо управление се стреми да оправдае своите собствени прогнози. При такава ситуация, резултатът, който се получава, е близък или сходен до очаквания (планирания).

1.6. Основни изводи

Чрез МВУ не се предоставя просто финансов ресурс, който страните-членки трябва да усвоят, всяка по своему. Разполагаемият финансов ресурс трябва да бъде използван за ясно посочени конкретни цели, с постигане на ясно конкретизирани резултати. На пръв поглед, обсъжданият документ представява професионално издържана стъпка към представяне на официални правителствени програмни материали, свързани с разкриване на предвиждани управленски въздействия на макроикономическо равнище. Съществуват обаче слабости, които е редно да се осъзнаят, осмислят и коригират своевременно в интерес на постъпателното ни социално-икономическо развитие и успешната ни интеграция в европейските структури.

България продължава да изостава в рамките на ЕС. Формално е оправданието за доминирането на изборни процеси през годината. Независимо от вида на правителството (служебно или редовно), всичко в страната трябва да функционира нормално, а жизненоважни национални дейности трябва своевременно да се изпълняват.

Предложеният от правителството вариант на НПВУ (МС на Р България, 2021) не отговаря напълно на изискуемите от ЕК критерии. Показателно е, че в цитирания вариант на НПВУ се говори за 2 стълба на МВУ (зелен преход и дигитална трансформация) от общо 6, и за 4 приоритета (интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж; социална и териториална кохезия; здравна, икономическа и

институционална устойчивост; политики за следващото поколение, децата и младежите) от общо 7, които не съответстват на цялостната постановка в МВУ. Говори се формално и за другите стълбове и приоритети (направления), но повече нецентрирано и по необходимост, отколкото целенасочено.

Задълбоченото изучаване на българския вариант на НПВУ откроява определен подход и начин на мислене на макроикономическо равнище, които не са съобразени с всички специфични особености на развитието през последните години и десетилетия. Това води до допускането на грешки, които Канеман нарича „деформации“ (Канеман, 2012). Установената и затвърдената с годините практика у нас е използване на възможностите за усвояване на финансови ресурси (грантове) по неангажиращ начин, така че разпределението на ресурсите да се извършва без проблеми, свързани с отчитането. Подобен начин на мислене и действие гравитира към това, което в специализираната литература е наречено Фрикономика (Freakonomics), т.е. използване на различни похвати за представяне и убеждаване, подчинени не на логиката на процесите, а на стремежа за извличане на изгода (в случая финансова, материална) на всяка цена (Levitt, Dubner, 2005).

Българският НПВУ повтаря и друг известен дефект на макроикономическото управление – трудността да се мисли статистически. Канеман установява, че се мисли лесно асоциативно, метафорично, дори каузално, но статистическото мислене изисква аналитично мислене за много неща наведнъж. В НПВУ статистиката изпълнява повече илюстративни функции, а не толкова на източник и подход към адекватен модел на мислене като основа за приемане на ефективни решения. Това е и причината, поради която официалните прогнози са често формални, като изпълнение на изискуемо задължително условие, а не като източник на оценка на вариантни решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Отражение на пандемията върху икономическите и социални възприятия в България

1.1. За ролята на държавата в кризисни ситуации

В глобален мащаб, пандемията всъщност подчерта уязвимостта на различните човешки общества и за пореден път показва въпиющата несправедливост при разпределението на глобалните ресурси и богатството, изразена този път чрез достъпа до животоспасяващи лекарства и ваксини. Това рязко засили национализма и сериозно подкопа вече разклатената подкрепа за протичащия процес на глобализация. На локално ниво проблемите бяха сходни. Те не бяха непосредствено предизвикани от пандемията, тя просто ги изостри и отново постави в дневния ред на обществото необходимостта от преосмисляне на някои идеологии, които бяха настойчиво вътпявани през последните 30 години от агресивните привърженици на неолиберализма. Една от тези най-важни идеологии беше за ролята на държавата в икономическия живот, на която отново се предлагаше да се върне към ролята си на „нощен пазач“, а икономическите решения да се взимат само от пазара, т.е. от големите транснационални компании. В българските условия това доведе до отказ от провеждане на активна парична политика, чрез въвеждането на паричен съвет, а по-късно и до приемане на силно рестриктивни правила за провеждане на фискалната политика, съчетани с едни от най-ниските данъчни ставки не само в Европа, но и в целия свят. Това на практика лиши страната от инструменти за провеждане на икономическа политика и доведе до невъзможност да се противодейства както на вътрешни, така и на външни шокове. Доколкото страната е в очакване на пълноправно членство в еврозоната, няма реална възможност за промени в избрания валутен режим и съответно за възстановяване на инструментите на паричната политика. По-големи са възможностите за реабилитиране на фискалната политика, преоценка на ролята на дълговото финансиране и данъчната политика.

1.2. По отношение на модела на растеж

Има нарастваща вероятност кризата с COVID-19 да отбележи края на модела на растеж, основан на неолибералните идеи. Простите правила на този модел в крайна сметка се свеждат до поддържане на ниска инфлация, ограничаване на бюджетния дефицит, недопускане на голяма дебалансираност (вътрешна и външна) в икономиката, и може би най-важното – **отваряне на границите за външна конкуренция** чрез либерализиране първо на текущата, а по-късно и на капиталовата сметка на платежния баланс. Краткият епизод от малко по-висок растеж непосредствено преди глобалната финансова криза не трябва да заблуждава – той е продукт на други обстоятелства, които имат краткотраен и в крайна сметка негативен ефект върху икономиката. Това, с което се характеризират последните десетилетия, е декапитализиране на икономиката; сериозен спад на нормите на натрупване и инвестиране; ниски темпове на промишлено

производство; реални доходи, които нарастват бавно, и дори в отделни години с по-ниски темпове от нарастването на производителността; ширеща се бедност и задълбочаващо се разслоение и неравенство в обществото. Към това може да добавим и загубата на традиционни производства и пазари, което не дава възможност за използване на износа като локомотив, който да издърпа икономиката.

Трябва да се признае, че пандемията всъщност не породила нови проблеми (извън тези, непосредствено свързани със затрудненията на големи сектори от икономиката), а по-скоро изострила вече съществуващи такива. В най-чист вид това се прояви по отношение на подготвянето и приемането на Националния план за възстановяване и устойчивост. Политическата ситуация допринесе за трудностите около приемането на този план, но истинските причини за трудностите при неговото изготвяне се коренят в липсата на визия за бъдещото развитие на икономиката.

Историята показва, че преходите между фазите на пазарното развитие могат да бъдат сурови и несигурни. Предстоящите години, дори и без пандемията, най-вероятно ще бъдат трудни. Предизвикателството е не само несигурността, а необходимостта от съгласувани усилия и компромиси, които никой не е готов да направи. Ако вземем като пример прехода към въглеродна неутралност, едва ли има съмнение, че това е единствено правилният път на развитие. Това обаче налага компромис с текущото благосъстояние и е очевидно, че мерките ще разстроят възприетия стандарт на живот на домакинствата. За силата и значимостта на социалните последици от предлаганите „въглеродни данъци“ може да се съди от редица примери в много европейски държави (най-силно изразени в Полша). Въпреки че тези данъци са лошо проектирани и регресивни, проблемът се задълбочава, тъй като зеленият преход включва заместване на „кафявия“ капитал със „зелен“, което ще изисква допълнително огромни инвестиции, които нашата икономика едва ли може да си позволи.

Негативните оценки не спират само със „зелената сделка“. Прогнозите на МВФ и ОИСР показват, че до 2022 г. отношението на публичния дълг към БВП ще се увеличи средно с около 20 пр.п. Подобни нараствания най-вероятно ще наблюдаваме и в България. В среда с нулева лихва, на този етап икономиката може да си позволи такова нарастване на дълга, но след като пандемията приключи, управляващите ще трябва да започнат да намаляват дълговото бреме и да създадат фискалното пространство, от което ще се нуждаят, за да се справят с бъдещи финансови трусове. Ако допуснем, че този процес ще продължи 10 години и ще бъде основан на по-високи данъци върху домакинствата, това би означавало още едно намаляване на доходите и (при равни други условия) допълнителен спад на потреблението. Като прибавим към така очертаващата се картина и факта, че реалният доход не се очаква да се увеличи съществено, тъй като след глобалната финансова криза повишаването на производителността – двигателят на икономическия растеж – на практика спря, то изводът е тъжен, но красноречив – застоят в нарастването на общата факторна производителност, заедно с демографското застаряване, няма да остави място за увеличаване на индивидуалното потребление на домакинствата в краткосрочен план.

Натрупаните проблеми и противоречия остро поставят въпроса какъв тип икономическа политика е целесъобразна (по-скоро възможна) и кой трябва да направи компромис. Дали благоденствието и икономическият суверенитет са с предимство пред опазването на околната среда и справянето с дълга? Неявно или изрично, този дебат вероятно ще доминира в политическите дискусии през следващите години, както глобално, така и в България.

Каквото и решение да се вземе, повече от ясно е, че трябва да се даде висок приоритет на повишаването на ефективността на икономиката. Това предполага системни усилия за насърчване на производителността, а не просто максимизиране на растежа; засилване на икономическия подход към зеления преход, вместо да се губят ресурси в неправилно избрани инвестиции за декарбонизация; дефиниране точно какво включва икономическата устойчивост, вместо напразно да се стремим към пренасочване на производството в сектори и отрасли, в които развитите страни имат отдавна утвърдени сравнителни предимства. В същото време, трябва да се признае, че сама по себе си ефективността няма да е достатъчна за преодоляване на възникналите предизвикателства. Новите цели – запазване на обществените блага, икономическа сигурност и приобщаване – ще трябва да заемат централно място, а интересите на акционерите трябва да имат подчинена роля. Това още означава, че вместо да се разчита само на високия растеж като решение на проблемите с неравенството, проблемите на разпределението и преразпределението на обществения продукт трябва да заемат централно място.

1.3. Завърща ли се инфлацията?

След години на ниска инфлация и страхове от дефлация, от началото на 2021 г. инфлацията започва да се ускорява както в развитите, така и в развиващите се икономики. Като основни фактори се сочат пост-пандемичното възстановяването, съпроводено от нарастващо търсене; проблеми с веригите за доставка и съответно формиране на дефицити на някои от факторите на производството; и бързо нарастващи цени на важни суровини и особено енергийни стоки. Инфлационните очаквания (поне засега) остават относително „закотвени“ и рисковете изглеждат по-скоро ограничени, особено що се отнася до развитите икономики. Подобни са очакванията и за нововъзникващите пазари и развиващите се икономики през следващите две години. В същото време обаче покачването на цените на недвижимите имоти и очертаващият се недостиг на суровини, както в развитите икономики, така и в развиващите се пазари, и продължаващият натиск върху цените на храните, биха могли да задържат инфлацията повишена за по-дълго, отколкото се предвижда в прогнозите на МВФ и централните банки на водещите икономики.

Какво се случва всъщност? Защо след десетилетия на ниска инфлация отново се появиха страхове, че стагфлацията отново ще се завърне? В наскоро проведено изследване са извършени оценки въз основа на 37 екзогенни променливи в 122 държави, вкл. развити, нововъзникващи пазари и развиващите се за период от 1997

до 2015 г. (Baumann, Rossi, Volkmann, 2020). Резултатите показват някои очаквани резултати, но има и изненадващи. Оказва се, че, въпреки многобройните изследвания (както теоретични, така и емпирични), нито един подход не е в състояние да обясни убедително как се развива инфлацията и да я прогнозира достатъчно точно. От прегледа на литературните източници може да се заключи, че факторите на инфлацията могат да се групират по следния начин: 1) фактори на производството (природни ресурси и демография); 2) парично предлагане; 3) публични финанси; 4) инфлационна история (минали епизоди на инфлация).

Природни ресурси и демография

Напълно очаквано увеличението на цените на енергията (основно на петрола) води до силно ускоряване на инфлацията, но е интересно, че това заключение е в сила до достигане на определен праг на цената на петрола (около 90 щатски дол. за барел), след което отслабва. Застаряването на населението оказва дезинфлационно въздействие, но се забелязва разлика на действието на този фактор в отделните страни в зависимост от дела на информационните и комуникационните технологии в капиталовите разходи.

Парично предлагане и парична политика

Като цяло, ръстът на паричното предлагане е по-малко релевантен за инфлацията от растежа на кредитите. Нарастването на кредита през целия изследван период е линейно свързано с инфлацията, но връзката има ясно изразена тенденция към отслабване, особено силно изразена след Глобалната финансова криза. Положителната връзка на растежа на паричното предлагане (измерено с паричния агрегат M2) с инфлацията остава почти постоянна.

Публични финанси

Относно влиянието на публичните финанси върху инфлационните очаквания, има две коренно противоречиви теоретични постановки. Едната (монетаристичната) напълно изключва фиска като инфлационен фактор, докато другата (рационалните очаквания) смята, че инфлацията винаги и навсякъде е фискален феномен. Изследването на Baumann, Rossi, Volkmann (2020) обаче не отрежда важна роля на размера на публичния дълг като проинфлационен фактор. В същото време обаче управлението на дълга и неговата структура (особено валутната) се оказват важни.

Минали епизоди на висока инфлация

Текущата инфлация е силно и линейно зависима от миналата инфлация, предполагащо наличие на силни адаптивни очаквания от икономическите агенти.

Изводи и последици за икономическата политика

Най-важният инфлационен фактор са цените на енергийните ресурси. Ефектът, произтичащ от паричното предлагане, е по-скоро слаб и по-малко релевантен от кредитния растеж, чийто ефект изглежда дори е станал отрицателен след глобалната криза. Това предполага, че мерките на паричната политика, насочени към стимулиране на създаването на кредити, могат да имат дезинфлационен ефект, което противоречи на общоприетата парадигма за проинфлационното действие на кредитирането. За страните, прилагащи политика на инфлационно таргетиране, се оказва, че инфлационната цел няма обясняваща сила. Във връзка с това, трябва да се подчертае, че валутно-курсовият режим и нивото на обменните курсове имат значително по-силна обяснителна сила от възприетата и прокламирана инфлационна цел. В заключение, може да се каже, че резултатите от изследването на Baumann, Rossi, Volkmann (2020) сочат една общо взето неблагоприятна картина от гледна точка на възможностите на управляващите да се справят с инфлационния натиск, който е под силното въздействие на екзогенните шокове.

1.4. Неравенството – съществуващи и нови проблеми

От всички натрупани досега данни може да се заключи, че COVID-19 не е вирус с равни възможности. Той засяга много повече хората с лошо здраве и тези, чието ежедневие ги излага на по-голям контакт с другите. От това следва, че вирусът се разпространява непропорционално бързо сред бедните слоеве на населението. По света има значителни различия в начина на управление на пандемията, както по отношение на това колко успешни са държавите в поддържането на здравето на своите граждани и икономиката, така и в размера на проявените неравенства. Има много причини за тези различия – съществуващото състояние на здравеопазване; устойчивост на икономиката; качество и количество на предприетите мерки; доверието на гражданите в компетентността и некорумпираността на управляващите. Със сигурност тези фактори ще бъдат обект на много изследвания през следващите години. Но още сега може да се каже, че колкото и голямо да е било неравенството преди пандемията, **постпандемичният свят може да изпита още по-големи неравенства, освен ако правителствата не предприемат нещо** (Stiglitz, 2020). Все по-ясно е, че COVID-19 няма да изчезне бързо и страхът от нова пандемия ще остане висок в обозримо бъдеще. А това означава, че определени дейности, стоки и услуги и определени производствени процеси ще се разглеждат като по-рискови и съответно по-скъпи. Пандемията увеличава вероятността от по-бързо навлизане на новите технологии, в т.ч. автоматизация и цифровизация на много дейности. Ясно е, че този процес ще застраши най-много нискоквалифицираните работници в сферата на услугите с непосредствен контакт човек-човек (например търговия). На по-следващ етап обаче засегнати ще се окажат и работещите в образованието и здравеопазването, които досега се смятаха за незаменими. Всичко това означава, че търсенето на определени видове труд ще намалее, като промяната почти сигурно ще увеличи неравенството, ускорявайки в някои отношения вече съществуващите тенденции.

Погледнато от глобална гледна точка, COVID-19 разкри и изостри неравенствата не само вътре в дадена икономика, но и между страните. Най-слабо развитите икономики имат по-лоши здравни условия, по-зле подготвени здравни системи за справяне с пандемията, и хора, живеещи в условия, които ги правят по-уязвими към заразяване, и те просто нямат ресурсите, с които развитите икономики трябва да реагират на икономически последици. Проблемът, който произтича от тази констатация, е, че пандемията няма да бъде овладяна докато не бъде контролирана навсякъде, а икономическият спад няма да бъде преодолян, докато не настъпи стабилно глобално възстановяване.

Пандемията вероятно ще доведе до нови дългови кризи. Ниските лихвени проценти, съчетани с финансовите пазари в развитите икономики, изкушаващи поемането на все по-големи и разточителни заеми в развиващите се пазари, скоро ще доведат до ситуация, в която много страни няма да могат да обслужват кредитите си. Това много напомня на ситуацията от 70-те години на XX век, когато петродоларите заливаха финансовите пазари и причиниха дългова криза в Латинска Америка и някои от страните в централна Европа. Всички участници на пазара трябва да се съобразяват с неизбежността на реструктурирането на кредитите. Въпросът е дали това ще стане организирано, или хаотично и по принуда.

1.5. Предизвикателства пред банковия сектор

Дори и преди пандемията финансовият сектор е изправен пред няколко предизвикателства. Първата група предизвикателства е свързана със стремежа на банките да продължават своята дейност в силно конкурентния сектор, в който се развиват, и с устойчивостта им при вероятни глобални банкови кризи. Това изисква от банките да разработят стратегии и конкретни действия срещу евентуална икономическа разруха. Някои от банките показват доста добри практики в това направление, други, които не променят своите действия, са изложени на риск.

Ясно е, че, предвид сложната икономическа ситуация, банките трябва да трансформират своите бизнес стратегии, да променят организационните си структури и да използват методи за управление от най-високо ниво. Добрите банкови практики целят именно да се преодолеят слабостите, които се появяват в банковия сектор по време на кризата. Стремежът е и да се отговори на нарастващите изисквания и очаквания на банковите клиенти, регулаторните органи, акционерите и висшия мениджмънт на банките.

С развитието на новите технологии банкирането се улесни неимоверно много, но в същото време се превръща в труден бизнес. Точно поради този факт е трудно да се поддържа и постоянно висока възвръщаемост на капитала. Банките са изправени и пред ежедневни предизвикателства предвид силно конкурентната бизнес среда.

В същото време рестрикции, свързани с овладяването на пандемията, както и предприетите политики по защита на кредитополучателите, могат да доведат до спад в печалбите на банките. Силната конкуренция между отделните банки води до

намаляване на цените на банковите продукти. Допускат се нови участници в банковия сектор, като застрахователни компании, чуждестранни банки, което допълнително засилва надпреварата. Някои от тези нови участници застрашават банковите институции, като предлагат по-евтини продукти, ориентирани изцяло към клиента. Много банки започват да губят позиции като инвестиционни банки, силно конкурентна е и дейността им по управление на активи. Тези тенденции се наблюдават най-вече при корпоративните клиенти на банките, но напоследък банките отстъпват позиции и при банкирането на дребно. Всичко това води до намаляване на рентабилността на банките, което ги принуждава да предприемат важни стратегически промени. Някои от банките се справят добре, но други са силно застрашени.

От гледна точка на пазара на банкови услуги, наблюденията от близкото минало показват, че интересът към устойчивото финансиране като цяло е висок и търсенето на зелени или устойчиви финансови продукти нараства. На този фон, наличието на достатъчно устойчиви проекти и възможности за инвестиции е от основно значение за правилното и бързо функциониране на пазара. Следователно, приоритетите на политиката трябва да се съсредоточат върху насърчаването на частни устойчиви проекти и инициативи. В този контекст също е безспорен факт, че е необходим бърз и плавен преход към интегриране на устойчивото финансиране. Въпреки това, за да се избегнат неизчислими рискове и последици, както и големи непредвидени разходи, не трябва рязко да се прекратяват финансовите отношения с определени сегменти от пазара, а да се подкрепя техния навременен преход.

1.6. Енергетика и екология

Коронавирусът наруши ежедневието ни и глобалните усилия правилно са насочени към борбата с пандемията и нейното икономическо въздействие. И все пак, докато всички страни са ангажирани с преодоляване на непосредствените последици от пандемията, не трябва да забравят средносрочните и дългосрочните перспективи и другите глобални предизвикателства. Изменението на климата представлява сериозна заплаха с необратими последици. След края на пандемията ще трябва да се ускори възстановяването чрез инвестиции, съобразени с екологичните цели. Това означава преход към по-устойчиво, неутрално по отношение на въглерода общество. Този преход предполага дълбока трансформация на икономиката и начина на живот, която ще изисква огромни инвестиции. Съгласно оценки на Европейската комисия, постигането на енергийните и климатичните цели на Европа за 2030 г. ще изисква 260 млрд. евро допълнителни инвестиции всяка година. И тази оценка не взема предвид преразглеждането на тези цели, обявени като част от Европейския зелен пакт, или по-широки екологични цели. Ясно е, че частният сектор ще трябва да играе ключова роля за преодоляване на тази инвестиционна празнина. На преден план изпъква необходимостта от финансова система, която отчита климатичните съображения и насочва инвеститорите и спестителите към устойчиви инвестиции.

Възстановяването ще изисква нещо повече от просто прилагане на макроикономически мерки. За да се гарантира, че дългосрочната промяна няма да остави никой в неблагоприятна позиция, е необходим справедлив и приобщаващ преход, който разглежда структурните неравновесия, рязко изострени от пандемията. От тази гледна точка, стартирането на Пакта на ЕС за климата и Механизмът за справедлив преход (The Just Transition Mechanism) предполагат, че ще се положат сериозни усилия в тези направления, но и двата инструмента оставят място за подобрене. Акцентът на тези инструменти е върху подкрепата на регионите, които зависят от отраслите с въглеродна интензивност (особено в Източна Европа), но това осигурява само малка част от справедливото разпределение на бремето в областта на климата, която да спомогне за гарантирането на солидарност между страните-членки. Трансформиращата сила на екологичната програма ще зависи и от начина, по който тя се вписва в общата политика. Предложеният наскоро механизъм за приспособяване на въглеродните граници е показателен за това къде амбициите на ЕС в областта на климата ще засегнат геополитическите интереси на различните страни. Междувременно, Зелената сделка има шанс да постигне глобални резултати само ако е придружена от проактивна дипломация в областта на климата, която оправомощава ЕС да създава нови съюзи и да води с пример.

Друга ключова задача, когато става въпрос за устойчиво финансиране, е правилното интегриране на рисковете за климата и устойчивостта, породени от изменението на климата, в цялостното управление на риска на финансовите институции. Все още съществуват опасения, че тази сравнително нова задача може да бъде изтълкувана погрешно от участниците на финансовите пазари, които дават приоритет на рисковете за климата и устойчивостта и подценяват или пренебрегват общите банкови или финансови рискове, които продължават да съществуват на непроменено ниво. В тази връзка, от основно значение е да се обърне внимание и да се адресира глобалният риск на даден финансов инструмент. В противен случай неочакваните загуби биха наложили отрицателни икономически въздействия и биха застрашили финансовата стабилност.

1.7. Уроците от пандемията и какво да очакваме в средносрочен план

Краят на пандемията, когато и да настъпи, ще означава, че икономиката ще трябва да се откаже от въведените механизми за компенсиране на доходи и да се насочи към политика за създаване на нови (Panetta, 2021). Това на практика означава не само запазване на производствения капацитет, но и създаване на нов и преразпределяне на ресурсите (капиталови и човешки) към сектори с повече добавена стойност. В това няма нищо оригинално като насока, но без преувеличение може да се каже, че от изпълнението на тази задача ще се определи бъдещото развитие на икономиката. По същество сме изправени пред фундаментален избор: връщаме ли се към предкризисния модел на икономическа политика или трябва да го трансформираме.

В историята могат да се потърсят насоки относно това как реагират хората, след като животът се върне към нормалното.

- *Първо*, разходите на домакинствата със сигурност се увеличават, което ще стимулира и по-бързо възстановяване на заетостта, но чудеса не трябва да се очакват.
- *Второ*, може да се очаква бум на предлагането и по-голямо желание да се поема риск. Според Christakis и Fowler (2013), такава реакция е била наблюдавана след края на пандемията от испанския грип.

Вирусът и ограниченията, въведени за неговото ограничаване, предизвикаха не само огромен негативен шок в търсенето, но и мощен и потенциално дълготраен неблагоприятен шок в предлагането. Той ускори дигитализацията и автоматизацията по начини, които коренно ще променят производството и пазара на труда. Дали автоматизацията лишава хората от работа е отделен въпрос. Някои изследвания показват, че работниците всъщност се справят по-добре след пандемии. Документ, публикуван миналата година от Федералната резервна банка на Сан Франциско (Faia, et al., 2021), установява, че реалните заплати имат тенденция да се покачват. В някои случаи това става чрез жесток и ужасяващ механизъм – болестта води до повишена смъртност сред работещите, оставяйки оцелелите в по-силна позиция за договаряне. В други случаи обаче покачването на заплатите е продукт на политически промени.

- *Трето*, управляващите са по-заинтересовани от проблемите на заетостта, а не толкова от инфлацията и нарастването на дълга.

Пандемията направи хората много по-критични към управляващите и с по-големи изисквания. На много места избухнаха безредици, а екстремистките политически организации се активизираха. Това се потвърждава и от доклад на МВФ, който изследва последните 5 големи пандемии, и установява, че при всички се е забелязвало повишаване на социалните вълнения.

Трябва да се изтъкне, че доверието в провежданата от управляващите политика и инфлационните очаквания са взаимосвързани, ендеогенни и вероятно нелинейни. На практика, това означава, че установените взаимоотношения в миналото ще имат слабо влияние при новите условия. Признаците за ускоряване на инфлацията трябва да бъдат приемани сериозно. В условията на паричен съвет и липса на монетарни инструменти, от първостепенно значение е да се установи природата на инфлационните очаквания. Ако те идват преди всичко от търсенето, възможностите са ограничени и ще трябва да се прибегне до някои нестандартни фискални мерки. Ако идват от предлагането, това ще изисква мерки, свързани с организацията на производството и възстановяване на веригите на доставка. Наред с това, справянето с инфлационните очаквания ще изисква добра комуникационна политика и очертаване на „червени линии“, прекратяването на които ще изисква незабавни действия.

За това какво да се очаква от постпандемичния свят, без претенции за изчерпателност могат да се посочат някои основни черти:

- COVID-19 ще остави траен отпечатък върху икономиката, предизвиквайки големи и трайни промени в живота на хората. Постоянните тестове за вируси

вероятно ще станат част от нашия живот, точно както мерките за сигурност по летищата и на обществените места станаха повсеместни след 11.09.2001 г.

- В много страни са въведени версии на германската субсидия Kurzarbeit (кратка работа) по време на пандемията. Тази политика поддържа работниците наети с намалено работно време и заплащане, като правителството компенсира част от недостига на заплати. Това, от своя страна, дава възможност за по-бързо възстановяване след премахване на ограниченията. Открит остава въпросът обаче дали това няма да е началото на синдикални искания за по-късо работно време. Вече има такива заявки.
- Отдалечената работа вероятно ще стане по-често срещана. През последната година се установи, че в много отношения работата от вкъщи е поне толкова продуктивна, колкото и работата в офиса. Въпреки това много компании не са склонни да приемат дистанционна работа. Има и социален проблем, доколкото на работните си места хората осъществяват и социални контакти, които са важни за психичното здраве. Например дистанционното образование среща много сериозен отпор именно поради загубата на социални контакти и умения за общуване.
- Пандемичната криза ускори темпа на дигитална трансформация, с по-нататъшно разширяване на електронната търговия и увеличаване на темпа на възприемане на телемедицината, видеоконферентните връзки, онлайн обучението и финтех.
- Ролята на държавата ще се увеличи. Правителствата ще бъдат по-големи, след като играят ролята на застраховател и инвеститор от последна инстанция по време на кризата. Публичният дълг ще нарасне, създавайки финансови предизвикателства по целия свят.
- Глобалният световен ред беше в процес на промени много преди кризата с COVID-19, но някои от процесите се ускориха и задълбочиха. Може би най-важният от тях е **деглобализацията**. Логистичните трудности, породени от пандемичната криза, вече сочат към отдалечаване от глобалните вериги за доставки. С нарастването на икономическите трудности неизбежно ще нараства национализмът и политиката „моята нация на първо място“ (по Тръмп). Това най-вероятно ще накара компаниите да предприемат политика по локализиране на бизнес операциите, благоприятстващи националните и регионалните вериги за доставки.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Akerlof, G., Shiller, R. (2009). *Animal Spirits*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Baumann, P., Rossi, E., Volkmann, A. (2020). What Drives Inflation and How: Evidence from Additive Mixed Models Selected by cAIC, ArXiv.org.
- Becker, G. (1993). *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Third Edition. The University of Chicago Press, Chicago and London, ISBN: 0-226-04120-4 (paper).
- Blaug, M. (1992). *The Methodology of Economics (Or How Economists Explain)*. Cambridge University Press.
- Brennan, G., Buchanan, J. (1985). *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy. The Collected Works of J.Buchanan*. Vol. 10. Indianapolis: Liberty Fund.
- Christakis, N. A., Fowler, J. H. (2013). Social Contagion Theory: Examining Dynamic Social Networks and Human Behavior. – *Statistics in Medicine*, 32(4), pp. 556-577, doi:10.1002/sim.5408.
- Council of the European Union. (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Re-covey and Resilience Facility. Available at: <https://data.consilium.europa.eu> [28 10 2021].
- Dimitrov, M., Tashev, D., Nestorov, N. (2021). Contribution of SMEs to the Bulgarian Export. – *Economic Studies*, 30(5), pp. 72-92.
- EU Summer Forecast. (2021). Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery. Available at: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast_bg [October 2021].
- European Commission – Commission Staff Working Document. (2021). *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*. Part 1/2. Brussels: European Commission.
- European Union. (2021). *European Union Countries' Recovery and Resilience Plans*. Bruegel Datasets. Available at: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/> [28 10 2021].
- European Union. (2021). *The EU's 2021-2027 Long-term Budget and NextGenerationEU: Fact and Figures*. Brussels: European Union.
- Faia, E., Shabalina, E., Kudlyak, M. (2021). *Dynamic Labor Reallocation with Heterogeneous Skills and Uninsured Idiosyncratic Risk*. – Federal reserve bank of San Francisco – Working paper, N 6.
- Georgieva, S. (2021). Fiscal multipliers in Bulgaria and Central and East European Countries. – *Economic studies*, 30(1), pp. 131-167.
- International Monetary Fund – European Department. (2020). *Infrastructure in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Benchmarking, Macroeconomic Impact, and Policy Issues*. IMF.
- Izquierdo, A. et al. (2019). Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration. – IMF Working Paper, WP/19/289.
- Levitt, S., Dubner, S. (2005). *Freakonomics. A Rogue Economist Explores the Hidden Side of the Everything.. revised*. New York: HarperColins Publishers.
- Mourre, G., Isbasoiu, G.-M., Paternoster, D., Salto, M. (2013). The Cyclically-adjusted Budget Balance used in the EU Fiscal Framework: an Update. – *European Economy, Economic Papers* 478.
- Panetta, F. (2021). *After the crisis: Economic lessons from the pandemic*. Frankfurt: ECB.

- Rangelova, R., Bilyanski, V. (2019). Economic Aspects of Demographic Changes in the European Union and in Bulgaria. – *Economic Studies*, 27(6), pp. 25-54.
- Rezai, A., Stagl, S. (2016). Ecological Macroeconomics: Introduction and Review, *Ecological Economics*. – *Ecological Economics*, Vol. 121, pp. 181-185.
- Rodrik, D. (2015). *Economic Rules. The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. New York – London: W.W.Norton & Company.
- Schneider, S. (2021). *More Incentives and Opportunities Instead of More Redistribution*. Frankfurt AM: Deutsche Bank Research.
- Spasova S., Ward T. (2019). Social protection expenditure and its financing in Europe, A study of national policies 2019. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Stiglitz, J. (2020). *Conquering the Great Divide*. IMF – Finance and Development.
- Wijkman, A., Skånberg, K. (2016). *The Circular Economy and Benefits for Society: Jobs and Climate Clear Winners in an Economy based on Renewable Energy and Resource Efficiency: a Study pertaining to the Czech Republic and Poland*. Prague: Winterthur, Club of Rome.
- Белева, И. (2016). Последници от емиграцията за пазара на труда в България и ролята на паричните трансфери. – В: Годишен доклад 2016 „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания“. София: ГорексПрес.
- Държавен вестник. (2020). Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието. – Държавен вестник, 29.09.
- Зарева, И. (2010). Човешкият капитал в България: формиране, състояние, използване, насоки на развитие. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Калецки, А. (2013). Капитализъм 4.0. Раждането на новата икономика след кризата. София: Класика и стил.
- Канеман, Д. (2012). *Мисленето*. София: Изток-Запад.
- Куигин, Д. (2013). *Зомби икономикс. Мъртвите идеи още бродят сред нас*. София: Изток-Запад.
- МС на РБългария. (2021). Национален план за устойчивост и възстановяване на Република България. Актуализирана версия 1.4. Available at: <https://www.nextgeneration.bg/#modal-one> [28.10.2021].
- Минасян, Г. (2019). *Неикономически ограничители на икономическия растеж*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Минасян, Г. (2021а). План за възстановяване и устойчивост. Интелектуален статус. – *Икономически живот*, 02.08.2021.
- Минасян, Г. (2021б). Европейски механизъм за възстановяване и устойчивост: Преповторени акценти. – *Икономически живот*, 04.10.2021.
- Минасян, Г. (2021в). Патешкият ход на българската икономика. – *Икономически живот*, 19.10.2021.
- НОИ. (2021). Държавно обществено осигуряване през 2020 г. София, с. 67. https://www.noi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/analysis/DOO_%20prez_2020.pdf.
- Официален вестник на Европейския съюз, 18.02.2021 г. L 57/17, 2021. Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост., Брюксел: ЕС.
- Рангелова, Р., Бобева, Д., Златинов, Д. (2021). *Икономически растеж и конвергенция в Европейския растеж*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“.
- Хайек, Ф. (1998). *Право, законодателство и свобода*. Том трети. София: Университетско издателство „Св.Климент Охридски“.