

# И.П.И

## Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: [mail@ime.bg](mailto:mail@ime.bg)

страница в интернет: [www.ime.bg](http://www.ime.bg)

изх. № 22/29.04.2022 г.

ДО

Г-Н АСЕН ВАСИЛЕВ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

ПО ЕВРОФОНДОВЕТЕ

И МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

## СТАНОВИЩЕ

от Институт за пазарна икономика

**Относно:** Необходимост от ускоряване на структурните реформи, предвидени в одобрения Национален план за възстановяване и устойчивост<sup>1</sup>

По-бързи реформи за растеж и конкурентоспособност

На 7 април 2022 г. Европейската комисия обяви, че дава положителна оценка на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България. Процесът на изготвяне и финализиране на този стратегически документ бе дълъг – от представяне на първа предварителна версия в края на октомври 2020 г. до публикуваната година по-късно пета версия, изпратена официално за разглеждане от служебното правителство и в крайна сметка, до последния преработен вариант, одобрен след консултации с новото редовно правителство през април. Безспорно, сложната политическа обстановка с трикратно провеждане на парламентарни избори през 2021 г. дава отражение на работата по документа и изискваните усилия по планиране, анализи и координация в администрацията.

Забавянето на процеса по одобрение на НПВУ обаче **не трябва да се ползва за извинение за изместване времевия график за изпълнение на публичните инвестиции и реализирането на заложените реформи**. От една страна, регламентът, който създава Механизма за възстановяване и устойчивост изисква разходването на средствата да бъде договорено до края на 2023 г., като 70% от ресурса трябва да се договори още до края на 2022 г. От друга страна, българската държава ще

---

<sup>1</sup> ИПИ работи по проект „Застъпничество за икономическо възстановяване чрез реформи“ (финансиран от Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство), който изследва и анализира Националния план за възстановяване и устойчивост.

получава финансирането по механизма на вноски, които са съобразени с отчитането на изпълнението на напредъка по инвестициите и реформите.

Вероятно разбираемо общественият интерес в последните месеци е почти изключително концентриран върху разпределението на средствата за капиталови разходи – трансфер от над 6 млрд. евро, или 10% от БВП за 2019 г. логично предизвиква дискусии и състезание за налагане на собствени предпочитания за проекти пред алтернативите. Нееднократно сме коментирали макроикономическото измерение на този потенциален импулс през публичните инвестиции и потенциалния ефект върху скоростта на възстановяването на българската икономика. Рационалният подход предполагаше приоритизиране на проекти в напреднала фаза и максимално бърз старт на изпълнението им. Вместо това, подходът в България очевидно беше друг<sup>2</sup>, и в по-ранните варианти на плана реализацията на инвестициите беше изтеглено назад, като минимални ресурси можеха да се насочат до 2023 г. **Независимо от известни усилия в тази посока при преработката и промяната в списъка с предлаганите инвестиционни проекти, прогнозното изпълнение и на последната (одобрена) версия на плана изглежда ще бъде с най-голяма тежест едва през 2024 г.**, като има всички основания на база опит от минали години и отчитайки процесите по капиталовото бюджетиране и възлагането на обществени поръчки да се счита, че вероятно действителното изпълнение ще се измести с няколко тримесечия назад във времето.

Напомняме, че инвестициите и реформите трябва да се разглеждат като неразривно свързани усилия, за да постигнат максимален синергичен ефект. Така те не само могат да възстановят потенциала за растеж на икономиката, но и да го развият и повишат. Това от своя страна ще позволи в дългосрочен план да бъде постигната стратегическата цел за конвергенция на българската икономика и нивата на доходите със средноевропейските. В самия документ ясно е заявено, че Планът за възстановяване и устойчивост представя вижданията на правителството за начина, по който трябва да бъдат адресирани структурни проблеми в икономиката чрез комплекс от реформи и инвестиции.

Затова считаме, че правителството трябва и може да **ускори провеждането на реформите**, насочени към преодоляване на структурни проблеми и повишаване на потенциала за производителност и растеж на икономиката и просперитета на всички български граждани и предприемачи. Това може да се постигне чрез изместване напред на графика за изпълнение на голяма част от включените реформи **с едно до четири тримесечия**. Подобно решение ще потвърди амбицията за поставяне на икономическото развитие и сближаването с доходите в ЕС в центъра на политиката и ще подобри условията за бизнес и частни инвестиции, които в дългосрочен план трябва да се разглеждат като двигател на растежа, и със сигурност трябва в краткосрочен план да се активизират, за да компенсират бавното реализиране на публичните инвестиции.

Без претенции за изчерпателност, **ето няколко реформи, които прегледът на екипа на ИПИ счита за твърде предпазливо отложени във времето.**

1. Въвеждането на инструменти за противодействие на корупцията и насърчаване на интегритета в работата на държавните предприятия се предвижда едва за първото тримесечие на 2024 г., а на механизъм за проверка за повишаване на интегритета на държавните служители – едва за първото тримесечие на 2025 г.

---

<sup>2</sup> Виж например тук: „Планът за възстановяване: може ли ефектът да дойде преди 2024 г.?“ <https://ime.bg/bg/articles/planyt-za-vyzstanovyavane-moje-li-efektyt-da-doide-predi-2024-g/>

2. Промените в законодателството, свързано с гражданската регистрация, предвиждащи обмен на информация по служебен път в улеснение на гражданите, са предвидени за първото тримесечие на 2024 г.
3. Промените в здравното законодателство, насочени към подобряване на достъпността и капацитета на първичната извънболничната медицинска помощ и осигуряване на балансирано териториално разпределение на медицинската помощ и здравните грижи, са заложи за последното тримесечие на 2023 г.
4. Изготвяне и приемане на Национална карта на социалните услуги, която да подобри достъпа до услуги с оглед потребностите, се отлага за последното тримесечие на 2023 г., което означава ефективното ѝ прилагане (най-рано) от 2024 г.
5. Изготвянето на дефиниция за енергийна бедност и последващите промени в законодателство са предвидени до края на 2022 г., независимо от рязкото повишаване на енергийните цени и рисковете за доходите на уязвимите домакинства.
6. Въвеждане на нови електронни формуляри в националната система за електронни обществени поръчки е със срок третото тримесечие на 2023 г., а изготвяне на предложения за законодателни промени, насочени към ограничаване прилагането на процедури на договаряне без обявление, включително и в областта на inhouse възлагането – за четвъртото тримесечие на 2023 г.
7. Създаване на законова рамка за постигане ускорена ликвидация на юридически лица също е оставено със срок септември 2023 г. Редица мерки и промени в областта на укрепване на процедурите по несъстоятелност са заложи за третото тримесечие на 2022 г., независимо от декларирания в поредни година напредък и работа.
8. Подобряване на нормативната рамка за дистанционна работа – изключително актуален въпрос след пандемията – е оставено за последното тримесечие на 2023 г.
9. Приемане на Кодекс за социална подкрепа – инструмент за въвеждане на интегриран подход в цялата система за социално подпомагане чрез трансфери и услуги – се отлага за края на 2023 г. въпреки извършените прегледи и анализи още през 2020 г.
10. Пак в този срок е предвидено и усилието за промени в дейността на Агенция по заетостта за връзката с активиране на уязвимите лица и активните политики на пазара на труда. Адаптирането на нормативна рамка в сферата на насърчаване на заетостта, насочено към повишаване на включването и ефектите от учене през целия живот, и особено на лица с по-слаби умения и образование, е планирано едва за края на 2022 г.

И така нататък - списъкът може да бъде продължен. Посочените реформи – представляващи най-често комбинация от нормативни промени, промяна в стимулите и увеличаване на капацитета на публичния сектор – биха могли да подобрят средата за правене на бизнес, да намалят разходите на гражданите за работа с правителството и да увеличат прозрачността и отчетността на управлението. **Колкото по-бързо те бъдат направени, толкова по-рано ще бъде реализиран очаквания положителен ефект.**

Смятаме, че няма сериозни причини за забавяне, още по-малко – ако се преследва несъществуваща цел за равномерно разполагане на дейности по плана до края на изпълнението му през 2026 г. Напротив, България може да се отличи като страна, **провела значителен дял от структурните реформи още в първата година след одобрението на плана.** Налице са всички предпоставки това да е може да бъде направено, ето някои от по-важните:

- Реформите са в различни сфери, съответно – са отговорност на различни институции. Работата може да върви успоредно, а не последователно.
- Институтът за пазарна икономика от самото си създаване се застъпва за изготвяне на предварителни оценки на въздействието и обществени консултации при промени в политиките и въвеждане на нови регулации. Това обаче не може да се използва като аргумент за забавяне на реформите, тъй като самото им включване в плана предполага, че такъв анализ вече е изготвен, а и областите и предлаганите решения в общ план вече са дискутирани многократно в предишни години и в редица стратегически документи (виж по-долу). Затова можем да приемем, че значителна част от аналитичната подготвителна работа е извършена, идентифицирани са стратегически цели, разглеждани са алтернативи, идентифицирани са засегнатите страни, и т.н. Оставащата работа „на финалната права“ действително трябва да включва последно прецизиране на предварителната оценка и обществено обсъждане, но това далеч не налага добавяне на 6 или 9 месеца към процеса.
- Българската администрация може да ползва и допълнителни външни ресурси, и по-конкретно – експертиза от ЕК и други страни членки чрез Инструмент за техническа подкрепа (правоприемник на Програма за подкрепа на структурни реформи). Трябва да посочим, че именно за част от включените в Плана реформи вече е получена подкрепа<sup>3</sup>, а инструментът позволява относително бързо ползване на ресурсите при нови заявки при необходимост.
- Дейност по реформите в голяма част от проблемните области се извършва така или иначе от администрацията в последните години – със сигурност не може да се твърди, че настоящото правителство започва от „кота нула“. Доколкото политическото ръководство в държавните органи е ново, тази смяна засяга предимно волята и ресурса за провеждането на реформите, но не е основание да се твърди, че тепърва трябва да се гради експертен потенциал и да се прави първоначално обследване на проблемите. В преамбюла на НПВУ се посочва, че стратегията за възстановяване на страната се основава на Националната програма за развитие **БЪЛГАРИЯ 2030**. И макар че БЪЛГАРИЯ 2030 е приета от правителството в началото на 2020 г., непосредствено преди разразяването на пандемията и съпътстващите я икономически турбуленции, стратегическият избор на цели и приоритети е напълно актуален на проявилите се уязвимости във функционирането на социално-икономическите системи. Не на последно място, миналата седмица правителството прие актуализирана **Национална програма за реформи** – стратегически документ, който се актуализира всяка година, и по който екипи в различни администрации работят от години, и в който част от заложените реформи фигурират от доста време. Сходна е и ролята на **Конвергентната програма на Република България** – към момента документът е публикуван за обществено обсъждане, но и в предходни издания част от структурните проблеми са отдавна анализирани и са предлагани варианти за реформи, които да ги преодолееят.
- Още повече, самият регламент, създаващ Механизма за възстановяване и устойчивост съвсем директно залага изискването реформите в националните планове да отговарят на специфичните препоръки отправени към всяка отделна страна в рамките на Европейския семестър. Това отново подкрепя позицията ни, че нито проблемите са нови, нито обсъждането и разработването на варианти за реформи започва от април 2022 г. Така например:
  - Още през 2013 сред препоръките към България фигурира да разработи капацитет за прогнозиране и за задоволяване на нуждите от квалификации на пазара на труда и да увеличи достъпността на социалните услуги за възрастни хора.

<sup>3</sup> Виж Приоритизирани искания за получаване на подкрепа, <https://www.minfin.bg/bg/1208>

- През 2014 г. се посочва нуждата от рационализиране на производствата при неплатежоспособност. Засилва се фокусът върху пазара на труда и уменията на работната сила – на България се препоръчва да разшири обхвата и ефективността на активните политики по заетостта с цел повишаване на способността им да откриват работници с подходящ профил и да достигат до нерегистрираните млади хора, които нито работят, нито учат или се обучават. Заедно с това трябва подобри ефикасността на Агенцията по заетостта чрез разработване на система за мониторинг на изпълнението и по-добро насочване на усилията към най-уязвимите, като например нискоквалифицираните и възрастните работници, дългосрочно безработните лица и ромите.
- През 2015 г. вече е аргументирана нуждата от всеобхватна реформа на правната уредба на несъстоятелността въз основа на най-добрите международни практики и експертен опит, и по-специално да подобри механизмите за реструктуриране преди несъстоятелност
- През 2016 г. е идентифицирана проблема с ефективността на системите за социално подпомагане и се предлага реформа, която да увеличи обхвата и адекватността на схемата за подкрепа на лица с ниски доходи. Потвърждава се нуждата от подобряване на правната уредба на несъстоятелността, за да се ускорят процедурите за възстановяване и реструктуриране и да се подобрят ефективността и прозрачността на тези процедури. Посочва се и проблем с капацитета на съдилищата по отношение на производствата по несъстоятелност. На България се препоръчва да укрепи капацитета на Агенцията по обществени поръчки и на възлагащите органи и да подобри планирането и контрола на процедурите за възлагане на обществени поръчки, включително чрез въвеждането на електронни обществени поръчки.
- През 2017 г. отново е сложен акцент върху ускоряване на реформата на нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност.
- През 2018 г. за пореден път се посочва, че България трябва да завърши реформата на правната уредба на несъстоятелността. Заедно с това се поставя на преден план модернизирането на рамката за корпоративно управление на държавните предприятия в съответствие с международните добри практики. Отново се припомня, че имаме нужда от прозрачна схема за преглед на подпомагането на база диференциран минималния доход и подобряване на нейния обхват и адекватност.
- Следващата 2019 г. е в много голяма степен затвърждаване на заключенията от предишните. България се очаква да изпълни предстоящата пътна карта за справяне с установените пропуски в нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност. Отново се слага фокус върху модернизиране на корпоративното управление на държавните предприятия. За пръв път се прави по-категорична препоръка за цялостно оптимизиране на социалната политика за социално приобщаване чрез подобряване на достъпа до интегрирани социални услуги и услуги по заетостта и по-ефективно подпомагане на минималните доходи.
- През 2020 г., освен специфичните извънредни обстоятелства заради пандемията, препоръките отново се занимават с дългосрочните предизвикателства. Препоръчват се правителството да сведе до минимум административната тежест за предприятията чрез подобряване на ефективността на публичната администрация и укрепване на електронното управление. Още веднъж се напомня, че е нужно да се гарантира

ефективното функциониране на рамката за несъстоятелност. България трябва да осигури подходяща социална закрила и основни услуги за всички и да засили активните политики по отношение на пазара на труда. Посочва се предизвикателството на достъпа до работа от разстояние и необходимостта да се насърчат цифровите умения и равния достъп до образование. Отново се припомня, че трябва да се отстранят недостатъците по отношение на адекватността на схемата за минимален доход.

В заключение смятаме, че темпото на извършване и финализиране на редица от включените в НПВУ структурни реформи може да се ускори и крайните срокове да бъдат скъсени с 3 до 12 месеца. Видно от изложените примери, както и от редица стратегически документи, включително приети от настоящото правителство, това не са изцяло нови предизвикателства, изискващи изминаване на целия път по стратегическо планиране и анализ, а по много от решенията е свършена много работа на експертно ниво.

29 април 2022 г.

гр. София