



**ОТКЛЮЧВАНЕ НА
РАСТЕЖА**
ПЪТЯТ НАПРЕД СЛЕД ИЗБОРИТЕ

Бяла книга на ИПИ

ИПИ
ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

*Докладът е изготвен с подкрепата на Фондация за свободата
„Фридрих Науман“*

Бялата книга на ИПИ дава възможна **посока за развитие на България**, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.

Съдържание

Отключване на растежа: Целите в средносрочен план	4
Финансите на държавата: отправна точка за пътя напред	8
Структурната промяна в бюджета след пандемията	9
Фискалната устойчивост е поставена под риск с рамката за 2025 г.....	11
Средата е различна и парламентът трябва да ревизира свои решения	12
Какво следва за държавния бюджет в периода 2025-2028 г.?.....	14
Човешкият капитал: движещата сила за средносрочен растеж	17
Демографията и липсата на работници като спирачка пред икономическия растеж.....	18
Към преодоляване на дисбалансите на пазара на труда.....	20
Реформи за качествено и приложимо образование	24
Миграцията – част, но не и цялото решение	25
Здравеопазването през призмата на качеството на живот	26
Реформи за по-добри здравни резултати	28
Социална политика с фокус върху бедността и неравенствата	29
Политики за намаляване на бедността и неравенствата	30
Състоянието на върховенството на правото: докъде стигнахме и накъде да продължим	33
Да изясним каква е средата.....	34
Товава какво ни остава?	35
Какви да са усилията и защо въпреки всичко си струват	35
Какво все пак предстои.....	35
Два избора, опосредени от предишните важни действия	38
Полезни, но малко вероятни.....	39
Конкурентоспособност и икономически растеж: отключване на потенциала	40
Икономически растеж, сближаване и макроикономическа стабилност.....	41
Каква е картината към момента?	42
Мерки в подкрепа на конкурентоспособността и растежа.....	44
Регионално развитие и сближаване на изостаналите райони	46

Отключване на растежа: Целите в средносрочен план

Девет фундаментални цели с хоризонт от четири години, които са напълно постижими и биха повишили значително възможностите за развитие и качеството на живот в страната.

Въведение към *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.

1.

Достигане на границата от 75% от средното ниво за ЕС по показателя БВП на човек от населението в стандарти на покупателна способност

В дългосрочен план голямата цел пред страната трябва да е забогатяването и сближаването с големите икономики в Европа. България измина пътя от под 30% от средното ниво за ЕС в началото на новото хилядолетие до 64% през 2023 г. Това са повече от две десетилетия на изпреварващ икономически растеж. Въпреки това, почти всички останали страни в региона на Централна и Източна Европа са достигнали нива от между 75 и 90% от средното ниво за ЕС. Достигането на границата от 75% е напълно постижима в следващите четири години, като това изисква активна политика в подкрепа на конкурентоспособността и възползване от пълния потенциал (физически и човешки) на страната. Сближаването с успешните страни в региона означава и чувствително покачване на възнагражденията в икономиката и въобще на разполагаемият доход на домакинствата.

2.

Връщане на инвестициите в икономиката на ниво от 20-25% от БВП

Брутото образуване на основен капитал (инвестициите) в България в последните години е устойчиво под 20% от БВП, като това е показателят, по който изоставаме чувствително от другите страни в Централна и Източна Европа. Всички успешни примери в региона постигат изпреварващ растеж и сближаване с инвестиции от порядъка на 25% от БВП. Повишаването на инвестиционната активност е възможно с подобрене в бизнес средата, данъчни мерки в подкрепа на инвестициите в капитал и иновациите, както и изчистен модел за развитие на индустриалните терени в страната. Прилагане на програмно бюджетирание и изпълнението на капиталовата програма на правителството със средносрочен хоризонт също подкрепя инвестициите в икономиката.

3.

Достигане на коефициент на заетост от 80% за населението на възраст 20-64 г.

През 2023 г. България отчита коефициент на заетост на населението на възраст 20-64 г. от 76,2%, като това е историческият максимум на страната. Мерките в подкрепа на човешкия капитал, трансформацията на икономиката и стимулиране на инвестициите могат да активират хората извън пазара на труда и за пръв път да бъде достигната границата от 80% заетост. Подобни нива на заетост се наблюдават след пандемията в добрите примери в региона на Централна и Източна Европа.

4. Връщане на коефициента на Джини в рамките на 30-35 в средносрочен план

Свиването на неравенствата в последните години показват, че икономическият растеж в България може да носи ползи за всички групи в обществото, без да се налага разглобяване на данъчната система. Коефициентът на Джини се сви от над 40 в годините преди пандемията до 37,2 през 2023 г. Поддържане на ниска безработица и активиране на хората извън заетост и образование, ръст на производителността на труда и на възнагражденията, както и насочена социална политика към най-уязвимите групи от обществото може да доведе до устойчиво свиване на неравенствата и влизане в рамки на обичайните нива за региона на Централна и Източна Европа.

5. Повишаване на средния резултат на учениците в PISA с 25-50 точки и намаляване на дела на слабите ученици

В последното издание на PISA резултатите на българските ученици са със 78 точки по-ниски от средните за ОИСР по четене, със 63 точки по-ниски по математика и със 70 точки по-ниски по природни науки. Делът на функционално неграмотните е около 50% в различните дисциплини. Изследванията и опита на други страни в Централна и Източна Европа показват, че повишаването на средното ниво и намаляването на дела на слабите ученици са двата фактора, които дават най-голям ефект по отношение на икономическия растеж. В средносрочен план е напълно постижимо изравняването на постиженията на някои от страните в региона, които са изправени пред сходни предизвикателства, но отчитат по-добро представяне на PISA. Това изисква преформатиране на политиката и финансирането в посока качество на училищното образование, както и структурирани усилия и специална програма за подкрепа на слабите училища.

6. Повишаване на продължителността на живота до 77-78 г. в средносрочен план

Продължителността на живота в България (75,8 г.) остава най-ниската в ЕС (средно 81,5 г.). Основен движещ фактор зад това изоставане е чувствително по-високата смъртност и особено предотвратимата смъртност, която е 2,3 пъти над средната за ЕС. Овладяването на високата смъртност и повишаването на продължителността на живота изисква дълбоки промени в българското здравеопазване, в т.ч. промяна на финансовия модел и монополната позиция на НЗОК, намаляване на разходите от джоба на пациентите, насочване на ресурс към профилактика и превенция, целенасочена прогенерична политика и по-широк достъп до лекарства,

повишаване на възнагражденията на медицинските сестри и мерки за привличане на кадри към професията.

7. Устойчиво обръщане на миграционните процеси и достигане до механичен прираст от над 50 хил. души на година

След пандемията се наблюдава обръщане на миграционните процеси в България. През 2023 г. механичният прираст на населението достига 42 хиляди души или 6,5‰ от цялото население. Повишаването на доходите и възможностите за реализация, както и подобряването на здравето и качеството на живот по места, са ключови за устойчивото обръщане на миграционните процеси. Постигане на механичен прираст от 50 хил. души на година означава овладяване на спада на населението в страната.


8. Повишаване на финансовата автономност на общините, като собствените приходи на местно ниво надхвърлят границата от 40% общите разходи

През последните десет години собствените приходи на общините изостават чувствително от разходите, като вече покриват едва 25-30% от общите бюджети на местно ниво. Мерки за фискална децентрализация, в т.ч. преотстъпване на част от приходите от подоходното облагане, могат да повишават финансовата автономност на общините и да дадат стимули на местната власт да провежда активна политика за привличане на инвеститори и развитие на икономиката.

9. ЕФЕКТИВНА БОРБА С КОРУПЦИЯТА И ОТЛЕПВАНЕ ОТ ДЪНОТО ПО ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Изоставането по отношение на върховенството на правото продължава да отличава България от успешните европейски икономики и да ограничава потенциала за дългосрочен растеж. За да отключи своя потенциал и да преследва целите за сближаване, ръст на доходите и намаляване на неравенствата, както и въобще подобренieto на качеството на живот, България трябва да постигне отчетлив напредък в правосъдието. Ключово е да се премахне политическото и икономическото влияние над съда и прокуратурата, за да се спрат корупционните канали за източване на публичния ресурс. Липсата на осъдителни присъди срещу лица от висшите етажи на властта е единият от критериите, показващ отсъствието на реално сработване на институциите от съдебната власт. Липсата на разкрити обвързаности между съдебната власт и политическите лица и наказани и освободени магистрати благоприятства престъпността, покровителствана от политиката.

Финансите на държавата: отправна точка за пътя напред



Стабилна данъчна среда, овладяване ръста на разходите и премахване на дефицита

Част първа от *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.



Структурната промяна в бюджета след пандемията

Фискалната политика играе централна роля в последните години на политическа нестабилност в страната. В период на по-високи публични разходи и бюджетен дефицит след пандемията, на два пъти държавата влиза в новата календарна година без приет държавен бюджет, а в парламента се наблюдава усилена работа и надпревара да се приемат текстове, които тежат на хазната дългосрочно. В края на 2024 г., на прага на поредните парламентарни избори, бюджетът отново е на фокус. Отчитайки, че устойчивостта на държавните финанси и стабилността на данъчната среда са ключови за конкурентоспособността и потенциала за растеж, формирането на средносрочен хоризонт за управление изисква трезва оценка на фискалната политика и ясен отговор на предизвикателствата пред бюджета.

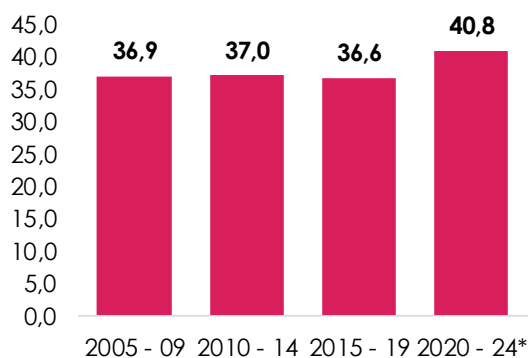
Публичните разходи в България нарастват чувствително след пандемията.

Докато в периода 2005-2019 г. консолидираните публични разходи са устойчиво на нива от около 36-37% от БВП, в периода след пандемията (2020-2024 г.) разходите преминават границата от 40% от БВП.

Върхлитаци кризи и политическата нестабилност в крайна сметка водят до по-високи нива на преразпределение през бюджета. През 2023 и 2024 г.

консолидираните публични разходи са точно под границата от 40% от БВП, но официалната прогноза на Европейската комисия е за увеличение до 41,6% през 2025 г.

Графика 1: Разходи по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)

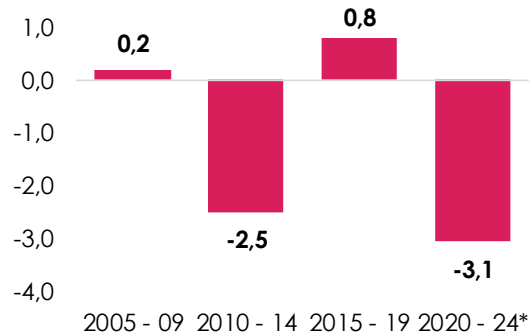


Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

Фискалната политика през последните две десетилетия ясно показва, че разходи над границата от 40% от БВП означават бюджетен дефицит и натиск върху данъците.

За периода 2004-2023 г. България отчита 11 години на бюджетен дефицит и 9 години на бюджетен излишък. Периодите на дефицит са дълги. Първият от 2009 г. до 2015 г. покрива глобалната финансова криза, последвалата европейска дългова криза и фалита на КТБ. Най-големият бюджетен дефицит в последните 20 години е заради фалита на КТБ, а не по време на пандемията. Въпреки това, периодът след пандемията регистрира най-високо ниво на дефицит, като за целия 5-годишен период дефицитът е средно над 3% от БВП. Бюджетната прогноза, приета в края на 2023 г., залага дефицит в рамките на 3% поне до 2026 г. Въпреки ниското ниво на публичен дълг, правят впечатление както твърде дългите периоди на дефицит в бюджета, така и общият тренд на влошаване на бюджетните показатели след пандемията.

Графика 2: Бюджетно салдо по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)



Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

Фискалните правила се разхлабиха и често се заобикалят. През 2020 г. бяха приети изменения в Закона за публичните финанси, които позволиха отклонение от правилото за дефицита и държавните разходи в случаи на извънредни обстоятелства извън контрола на правителството, които сериозно влияят на фискалната позиция. В допълнение към тези текстове се гласува и промяна на тавана на бюджетния дефицит, изчислен на касова основа, от 2% на 3% от БВП, както и ефективно увеличение на максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, след като средствата от ЕС и националното съфинансиране бяха изключени от обхвата на разходите, ограничени от тавана от 40% от БВП. Ефективното отслабване на правилата за държавните разходи и дефицита промени планирането на бюджета. В последните години дефицитът се планира „по подразбиране“ на границата от 3% от БВП, а разходите с включени европейски средства и съфинансиране често надвишават 40% от БВП.

Цената на дефицита започва да става твърде висока. В периода 2024-2026 г. държавният дълг в България се очаква да се увеличи с близо 20 млрд. лв. и да достигне около 28% от БВП. Това е резултат от раздуването на държавните разходи, което предполага трайно високия дефицит, заложен в средносрочната фискална рамка. Въпреки ниските нива на публичен дълг в страната, опитът на страните от Централна и Източна Европа показва, че изпускането на бюджетното салдо за дълг период води до трайно покачване на дълговите нива. Цената на публичния дълг също расте, като към 2026 г. се очаква разходите за лихви в бюджета да достигнат 2,3 млрд. лв.

Натискът върху приходната част и данъците се усилва.

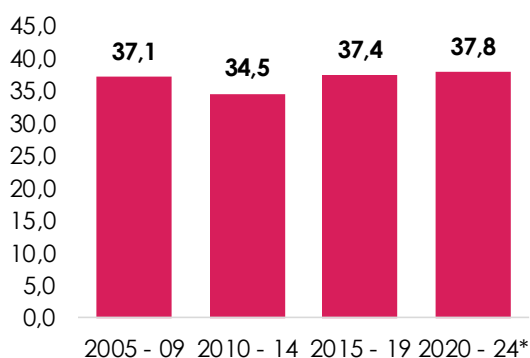
Приходната част на бюджета се представя сравнително добре, въпреки връхлитащите кризи. Приходите в консолидираната фискална програма се запазват на нива от 37-38% от БВП през почти целия период в последните две десетилетия, като по-ниски нива на приходи се наблюдават единствено в периода след глобалната финансова криза. Изключвайки помощите от ЕС,

данъчните и неданъчните приходи в бюджета се запазват на нива от 34-35% от БВП след пандемията. Динамиката на приходите потвърждава тезата, че бюджетният дефицит е следствие от раздуването на разходната част, а не от слабо представяне в приходите. Въпреки това, дупката в бюджета се усилва от поредицата от набързо приети данъчни преференции и облекчения през пандемията и по време на кратковременните парламенти, например по отношение на различните ставки за ДДС.

Преките данъци се представят силно, подкрепени от ръста на доходите.

В последните години облагането върху труда, в т.ч. данък върху доходите на физическите лица и социални и здравни осигуровки, е подкрепено от високата заетост и ръста на възнагражденията. През 2024 г. за пръв път приходите от данъци и осигуровки върху труда се изравняват с общите приходи от косвени данъци, в т.ч. ДДС и акцизи. Въпреки щедрото данъчно облекчение за деца, което се превръща на практика в необлагаем минимум за семейства с деца, облагането на доходите се представя силно и подкрепя бюджета. Подоходният данък носи вече близо 3,5% от БВП след пандемията, като това е най-високата стойност в последните две десетилетия.

Графика 3: Приходи по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)



Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

Фискалната устойчивост е поставена под риск с рамката за 2025 г.

Прегледът на държавните финанси води до няколко притеснителни наблюдения. Първо, **увеличението на публичните разходи след пандемията не е еднократно, а има устойчиво влияние върху бюджета.** Държавни разходи в рамките на 40% от БВП и бюджетен дефицит в размер на 3% от БВП се превърнаха в норма за държавните финанси, а не в изключение. Второ, **средносрочната фискална рамка и поетите ангажменти дават тревожни сигнали за неконтролируемо покачване на**

държавните разходи и поддържането на високо ниво на бюджетен дефицит. И двете наблюдения са подкрепени от свръхактивността на депутатите и приемането на редица текстове в последните години, които тежат на бюджета дългосрочно.

Това **поставя под риск фискалната устойчивост на страната и потенциално може да доведе до отклонение от изискванията на Пакта за стабилност и растеж** и влизане в процедура по прекомерен дефицит. Последното би означавало и неизпълнение на критерия за устойчивост на държавната финансова позиция, който се следи за присъединяването към еврозоната. Връщането към разумните държавни финанси изисква подход към бюджета, който отразява текущите икономически реалности и предизвикателства, както и насочени мерки за ограничаване на неконтролируемия ръст на държавните разходи.

Дискусията за приемането на държавния бюджет за 2025 г. е изключително важна. Представената прогнозна рамка от служебното правителство с огромен ръст на разходите (над 18 млрд. лв.) е абсолютно неизпълнима. Бюджетът за 2025 г. трябва не само да влезе в рамки, тоест да овладее разходите и да вкара дефицита под 3% от БВП, но и да предложи средносрочна рамка, която елиминира бюджетния дефицит и носи по-голяма ефективност на държавните разходи.

Средата е различна и парламентът трябва да ревизира свои решения

На първо място трябва да се отчита промяната в макроикономическата картина. **Инфлационният „бонус“ за публичните финанси свърши, а това трябва рязко да охлади намеренията за увеличаване на разходите.** За период от три години – от началото на 2021 г. до края на 2023 г. – натрупаното увеличение на индекса на потребителските цени е близо 32%. Номиналният ръст на БВП през 2022 г. е бил 20,7% на годишна база, инфлацията към края на годината достига 16,9%, а цените на производител в преработващата промишленост през 2022 г. нарастват с 21%. В подобен период фискалното управление е улеснено от сериозния номинален ръст на приходите, съответно наличния ресурс за провеждане на нови или надграждане на политики в краткосрочен план.

В глобален план, в Европа и у нас изглежда епизодът на висока инфлация приключи – макроикономическата реалност е съвсем различна. За първите осем месеца на 2024 г. цените на производител нарастват едва с 0,8%, потребителските цени – с 2,7%, а инфлацията за еврозоната до септември е 1,8%. **Време е за връщане на разходните амбиции към среда на стабилни цени**, което ще означава и по-слаб номинален растеж на икономиката и данъчната база. Същевременно, при ниска инфлация

реалната покупателна сила на доходите ще расте дори при едноцифрени темпове на растеж. Същото важи за разходите за текуща издръжка и инвестиции, когато горива, електроенергия, суровини и материали вече са със стабилни и дори спадащи цени.

За да се постигне по-висока ефективност на публичните разходи, наред с всички дългосрочни мерки, трябва **да се ревизират и редица решения на парламента от 2024 година:**

- През март 2024 г. в парламента беше приет текст в Закона за висшето образование, според който средствата за финансиране на висшето образование се планират в размер не по-малък от 0,9% от БВП. През 2025 г. това биха били средства в размер на близо 2 млрд. лв. Това е един от най-лошите фискални текстове в последните години, приет без публично обсъждане, без оценка на въздействието и без аргументи. Изходът от ситуацията е този текст да бъде отменен с преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет.
- През април 2024 г. парламентът прие текст в Закона за отбраната и военнослужещите, който обвързва заплатите на военнослужещите със средното възнаграждение в страната и задава допълнителни правила, които в крайна сметка водят до ръст на възнагражденията от 30 до 50%. През февруари 2024 г. се прие и правило за заплатите в МВР, което също оказва натиск върху бюджета. И двете правила подлежат на преразглеждане и могат да се коригират с разпоредбите на Закона за държавния бюджет.
- Продължава темата за ръста на публичните разходи в здравеопазването да се negliжира, като през 2024 г. общият размер на средствата ще надвиши 10 млрд. лв. На този фон частните болници продължават да разходват публичен ресурс за лекарства без да провеждат обществени поръчки. Последният опит в тази посока беше внесен законопроект в Народното събрание от септември 2024 г. Този промени спокойно могат да бъдат приети до края на годината, заедно със Закона за държавния бюджет.
- Държавата продължава да субсидира сметките за ток на бизнеса и да покрива риска от ръст на цените за сметка на бюджета. Това отново е на база решение на парламента от юли 2024 г., което задължава Министерски съвет да приеме програма за компенсирание на сметките за ток, като се субсидира всичко над цена от 180 лв. на мВтч. Тази политика също може да бъде прекратена, заедно с приемането на бюджета за следващата година.

Това са само няколко примера за решение на парламента, които тежат на бюджета. Очевидно в период на политическа нестабилност

и плаващи мнозинства, парламентът е бил свръхпродуктивен в текстовете, които фиксират ръст на бюджетни плащания и поемат дългосрочни ангажименти към различни сектори. Отделно, изглежда има и „неявни“ договорки – някои ведомства се държат като че ли вече е решено да получат повече средства, без това да е одобрено като част от законодателния или бюджетния процес. Повечето от тези текстове минават без много обсъждане, между първо и второ и четене, в някой случаен следобед в парламента. **Овладяването на разходите в държавния бюджет и влизането в нормални рамки, тоест дефицит до 3% и ясна програма за консолидация в средносрочен план, изисква преразглеждането на тези политики.**

Какво следва за държавния бюджет в периода 2025-2028 г.?

Заедно с проект на бюджет за 2025 г., правителството трябва да представи Национален средносрочен фискално-структурен план за 2025-2028 г. Плановете определят фискалния път на всяка държава-членка и са част от новата рамка на икономическо и финансово управление в ЕС. Тези политики следва да предпазват срещу нарастване на държавния дълг, да са насочени към постигане на устойчив икономически растеж, като се избягва проциклична фискална политика. Плановете следва да включват и по-широкообхватни структурни реформи и инвестиции.

В краткосрочен план, трябва всяко предложение за увеличен разход в дадена сфера да се придружава с компенсираща мярка, намаляваща разход в друга дейност. Още повече, това съкращение трябва да е следствие от структурна промяна – оптимизация на работата, премахване на дейности и процеси, увеличаване на използване на дигитални технологии, опростяване на регулации и др. В противен случай рискуваме решенията на парламента да доведат до изпускане на бюджетното салдо.

Администрацията, а и публичният сектор като цяло трябва да се адаптират към демографските тенденции, реалностите на пазара на труда и технологичното развитие. За едно десетилетие, между двете преброявания, населението в България намалява с близо 850 хил. лица, като свиването при хората в работоспособна възраст е дори по-рязко – с 950 хиляди, или около 19%. Прогнозата на НСИ предвижда спад на населението до 2035 г. с още над 640 хил. души, като с близо 420 хиляди ще бъде свиването във възрастовата група от 15 до 64 години. Тези демографски процеси, съчетани с отворения пазар на труда в рамките на ЕС, разширяват недостига на работна сила и оказват сериозен натиск върху заплатите. За последните шест години средната заплата както в частния, така и в общественния сектор се удвоява, само за три години

ръстът е 50%. И докато от 2017 до 2023 г. частният сектор свива наетите с над 120 хиляди, общественият сектор увеличава числеността си с над 15 хиляди, включително в администрацията. Това не е устойчиво и налага дълбока структурна промяна.

Намаляващото население означава по-малко ползватели на публични услуги. В съчетание с дигитализацията на регистри и процеси, това означава, че много по-малко служители ще са нужни за предлагане на дори по-добри, бързи и надеждни услуги – но това изисква реформи в организацията на работа. От една страна, може да се преосмисли съществуващото териториално разпределение на администрацията – възможни са обединявания на дейности, механизми за споделени услуги и т.н. От друга страна, много от това, което сега извършва държавната и общинската администрация може да се премахне и замени с автоматизирани процеси, разчитащи на регистри, бази данни, електронни записи и др. Точно както в частният сектор по-оскъден и по-скъп човешки ресурс стимулира инвестиции в технологично преобразяване и повишаване на производителността, така и в публичния сектор е нужна подобна философия за управление на дейността и услугите.

В структурно отношение през последните пет години пенсиите увеличиха тежестта си в общите фискални разходи. Ако в периода 2017-2019 г. разходите са пенсии са средно 8,6% от БВП, то през 2024 г. се очаква те да достигнат 10,5%, а през 2025 г. – 11%. Това структурно увеличение оказва натиск върху всички останали функции, и в крайна сметка – върху консолидираното бюджетно салдо. Ефектът на изпреварващ растеж на пенсиите вероятно ще се изчерпа след 2026 г. при значително свиване на инфлацията. При очаквано догонващо нарастване на заплатите в средносрочен план, и свързаното с това осъвременяване на пенсиите по швейцарското правило, ключово е номиналният растеж на БВП да надхвърля темпа на индексация. Обратно, при забавен растеж на икономиката, но продължаващ висок темп на нарастване на осигурителния доход, финансирането на пенсиите ще бъде все по-голяма тежест за бюджета и ще наложи допълнителни структурни мерки.

Социалните разходи трябва да станат много по-добре насочени. Целта на социалните трансфери е да намаляват риска от бедност и социално изключване, като същевременно насърчават икономическа активност. В краткосрочен план това се постига чрез въвеждане на доходен критерий за всички програми, включително за семейства с деца, ученици в началото на учебната година, месечна подкрепа за хора с увреждания и др. Заедно с това трябва да се въведе ефективно подпомагане на енергийно бедните. В средносрочен план някои от програмите трябва да бъдат обединени или основно реструктурирани, като се отчита ефектът от подпомагането върху бедността и динамичните стимули за излизане от състоянието на уязвимост на включените лица.

Програмно бюджетирание предполага залагане на ясни цели, които осмислят допълнителните разходи. Вместо увеличаване на разходите по различни пера под натиск на бизнес лобита, синдикати или в условия на предизборна кампания, всяко предложение за увеличаване на бюджетите трябва да е в отговор на ясен и обективно съществуващ проблем или дисбаланс. Още повече – допълнителните разходи трябва да финансират процеси и ресурси, които да постигат цел, да решават проблем, и в крайна сметка да подобряват публичната услуга и качеството на живот.

Данъчното облагане трябва да насърчава предприемачеството, инвестициите и заетостта. В структурно отношение, това предполага запазване на ниските данъчни ставки върху печалбите и доходите. В същото време, общата данъчно-осигурителна тежест върху труда не е ниска в международно сравнение. Това означава, че идеите за увеличение на размера на вноските за социално или здравно осигуряване допълнително ще влоши конкурентоспособността. Както с определянето на минималната работната заплата, така и за максималния осигурителен доход трябва да се намери устойчиво решение, което да отразява динамиката на икономиката и пазара на труда, дава предвидимост на работодателите и същевременно чертае траекторията на очакваните постъпления в осигурителните фондове в средносрочен хоризонт.

Устойчиво повишаване на приходите трябва да е резултат от по-висока събираемост, а не на повишаване на данъчните размери. Иначе казано, да се поддържат сравнително ниски данъчни ставки при широка данъчна основа. Това включва мерки – регулаторни и технологични – срещу недекларираната заетост и доходи, укриване на обороти и търговия с акцизни стоки. Но заедно с това означава премахване на преференции и „пробиви“, които свиват данъчната основа за определени дейности и участници на пазара – от намалените ставки на данъка върху добавената стойност, през ведомствените бензиностанции до схемата за ваучери за храна, която носи със себе си такси и по същество е отстъпка само за част от работещите.

Човешкият капитал: движещата сила за средносрочен растеж

Качествено образование, повишаване на доходите и ограничаване на неравенствата

Част втора от *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.

2.

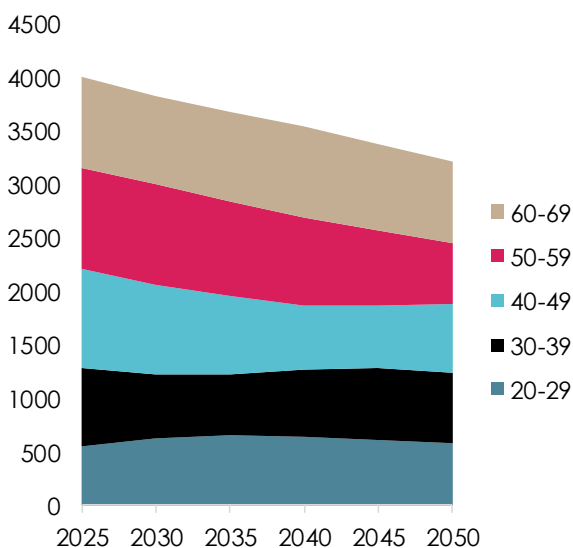
Демографията и липсата на работници като спирачка пред икономическия растеж

Човешкият капитал е основен фактор за постигане на висок икономически растеж, който е необходим за **продължаване на конвергенцията на България към средноевропейските нива на доходи и развитие**. В същото време българската икономика е изправена пред сериозни предизвикателства, свързани с дългосрочните демографски процеси и имащи значимо въздействие върху пазара на труда, състоянието на работната сила, инвестициите и разширяването на производствения потенциал.

Преброяването през 2021 г. показва, че България е загубила над 840 хил. души население за едно десетилетие (или 11,5% спад), като малко повече от половината от спада се дължи на естествен прираст, а останалата част – на миграционни процеси. Задълбочават се тенденциите за застаряване на населението, като **делът на лицата над 65-годишна възраст доближава 24%**. За десетилетието от предходното преброяване **населението в трудоспособна възраст (от 18 до 64 г.) се свива с близо 890 хиляди души** – с цели 18,4%, а според текущите данни на НСИ до края на 2023 г. спадът в тази възрастова категория е с още над 40 хиляди лица.

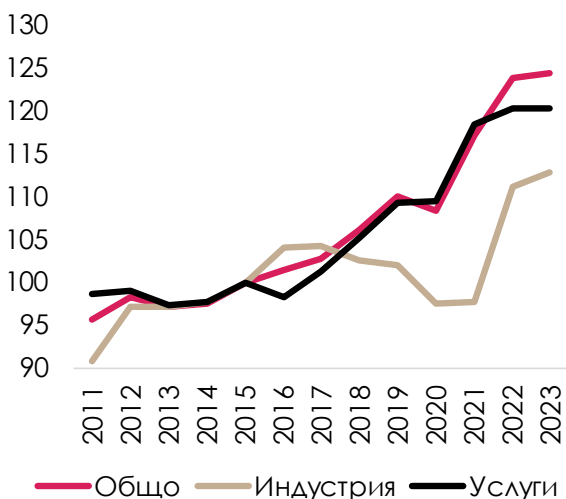
Средносрочната демографска прогноза сочи към продължаващ траен спад на трудоспособното население в страната, като дори и да добавим 65-69 годишните към него, **към 2050 г. общият брой на трудоспособните ще се свие до 3,2 милиона души**, на фона на малко над 4 милиона души към средата на настоящото десетилетие. Въпреки че точният размер на спада е спекулативен, изглежда невероятно подобряващите се през последните няколко миграционни показатели да доведат до ръст на трудоспособните. С други думи, **българската икономика ще бъде принудена да се адаптира към условия на все по-ограничено предлагане на труд.**

Графика 4: Демографска прогноза за трудоспособното население, 2025-2050 г., хил. души



Източник: НСИ

Графика 5: Реална производителност на труда, 2015=100



Източник: НСИ

Бързо намаляващата трудова сила налага бързото повишаване на производителността на труда като единствен път към по-висок икономически растеж. Въпреки това, през последните години се наблюдава **забавяне на ръста на производителността**. Това ясно демонстрира, че досегашният модел, който разчиташе най-вече на инвестиции в механизация и автоматизация не може да работи вечно; на дневен ред излизат подобренията в квалификацията и уменията на работниците.

Наред с повишаването на производителността на труда се наблюдава и сериозно покачване на възнагражденията. **Средната работна заплата в страната достига 2 296 лв. през второто тримесечие на 2024 г.**, като отчита ръст от 17,3% за година. В преработващата промишленост, в която са наети 450 хил. души, също се наблюдава двуцифрен ръст на заплатите, като средното възнаграждение достига 1 928 лв. **За период от 6 години (2018-2024 г.) заплатите в България са се удвоили**, съответно и разходите за труд на работодателите.

Според редовните наблюдения на бизнес климата на НСИ, недостигът на работна сила е вторият най-важен фактор, затрудняващ дейността на предприятията, посочен съответно от 33% от фирмите в промишлеността, 29% от фирмите в търговията и над 26% от фирмите в услугите. Същевременно последното проведено проучване на потребностите на работодателите от работна сила на Агенция по заетостта разкрива **очаквано търсене от бизнеса на 243 хил. специалисти с висше и 244 хил. специалисти със средно образование в следващите 3 до 5 години**. С други думи, липсата на кадри е сред най-важните ограничители на икономическия растеж.

Високото средносрочно търсене е съчетано със свиващо се предлагане на труд. От средата на 2021 г. **коэффициентът на безработица се задържа в диапазона 4-5,5%**, което кореспондира на между 140 и 160 хиляди регистрирани лица в бюрата по труда – чувствително по-нисък брой дори в сравнение с периода преди пандемията. По всичко личи, че безработицата в страната е достигнала своето естествено дъно, като тези, които могат да бъдат наети на работа са намерили работни места, а почти всички, които не успяват трайно са преминали в групата на

неактивните. Приблизително 1/3 от безработните са в групата с регистрация над една година – **с ниско образование, без квалификация и умения или в региони с много слабо търсене на труд.**

Остават много големите разлики в безработицата според образователната степен. Докато при висшистите делът на търсещите работа е едва 1,9%, то при тези с основно образование те са 10,7%, а **сред тези с начално и по-ниско – 26,9%, или над ¼ от всички в групата.** Именно при най-ниско образование е и най-сериозното увеличение на безработицата – с 2,2 пр.п. спрямо 2022 г. С други думи, пазарът на труда става все по-затворен за необразованите, а заетостта – все по-трудно постижима.

Същевременно потенциалът за растеж на заетостта изглежда изчерпан. Заетостта на икономически активното население (15-64-годишни) **остава практически без промяна – 70,7% за 2023 г., или с 0,1 пр.п. повече** в сравнение с предишната година. Тази стойност е и над предишния рекорд от 2019 г., но по всичко личи че възможността за съществено увеличаване на броя на заетите без фундаментални реформи е силно ограничен.

Запазват се много големите регионални различия на пазара на труд. Докато във водещите области коефициентът на безработица варира между 2-3% през 2023 г., то **в цели 7 области – Разград, Монтана, Търговище, Силистра, Враца, Перник и Видин надхвърля 10%.** Във всички тези области, освен Разград, трендът е към повишение на дела на безработните. **По-слабо развитите региони изостават в заетостта**, като най-висока е тя във Варна (77%) и столицата (76,5%), а с под 60% са три области – Враца, Монтана и Силистра. Ръстът на национално ниво „маскира“ свиване на заетостта в 12 от 28-те области на страната.

Към преодоляване на дисбалансите на пазара на труда

През 2024 г. за първи път заработи новият механизъм за определяне на минималната работна заплата, който я приравни с 50% от средната. Това доведе до **повишение до 933 лв., или общо 153 лв. за една година – най-голямото увеличение през последните 25 години.** Размерът ѝ за 2025 г. ще е 1077 лв., или увеличение от още 144 лв. Големите отрасли и регионални различия в заплащането в страната обаче означават, че МРЗ достига почти 2/3 от средната в най-слабо развитите региони и най-нископроизводителните икономически дейности.

Тези диспропорции, означават, че в близко бъдеще минималното заплащане ще се превърща във все по-голяма бариера пред наемането

на работници в регионите с най-слабо развити пазари на труда и част от отраслите, които срещат най-голям недостиг на работна сила. По тази причина е **необходима промяна на настоящата формула, която да обвърже равнището на минималната заплата с обективни макроикономически индикатори (инфлация, икономически растеж, безработица)**, както и да се отчетат екстремните регионални и отраслови неравенства.

Потенциал за разрастване на заетостта има по линия на активиране на неактивното население. Тук може да се постави фокус върху над 200 хил. млади хора на възраст 15-34 г., които са извън образование и заетост. Основна политика в тази посока е **надграждането на Закона за насърчаване на заетостта** с цел обхващане на неактивните и отваряне на мерките за придобиване на умения. Това означава активна политика за регистрация в бюрата по труда на лицата, които са извън заетост и не търсят работа (като "неактивни", не само безработни), както и **идентифициране на техните квалификации и умения, географско разпределение и индивидуални потребности.**

Доказано работещи мерки са **специализираните медиатори** (младежки, ромски и други), които да работят с уязвимите групи на пазара на труда, **мобилните бюра по труда**, които работят на терен и помагат за по-плътен обхват на политиките, инвестицията в **общинни звена и екипи за активиране** между общините и бюрата по труда, както и постоянния **обмен на данни с регионалните управления на образованието** по отношение на отпаднали или проблемни ученици.

Важно е и създаването на **бърза процедура за достъп на квалифицирани чужди граждани до пазара на труда**. Издадените разрешения тип „Синя карта“ остават под 1000, което е нищожно на фона на мащаба на пазара на труда и недостига на кадри. Издадените разрешителни за работа на граждани от трети страни за над 12 месеца достигат близо 5 хил. през 2023 г. Опростяването и изчистването на процедурите за достъп до пазара на труда могат частично да отговорят на демографските предизвикателства и свиването на работната сила.

Измерения на кризата в образованието

Настоящото състояние на пазара на труд е до голяма степен предопределено от резултатите в училищното образование. Най-ясната диагноза на проблемите дава международното сравнително изследване PISA. Постиженията на българските ученици остават без значителна промяна през последните двадесет години, като от средата на миналото десетилетие тенденцията е към влошаване.

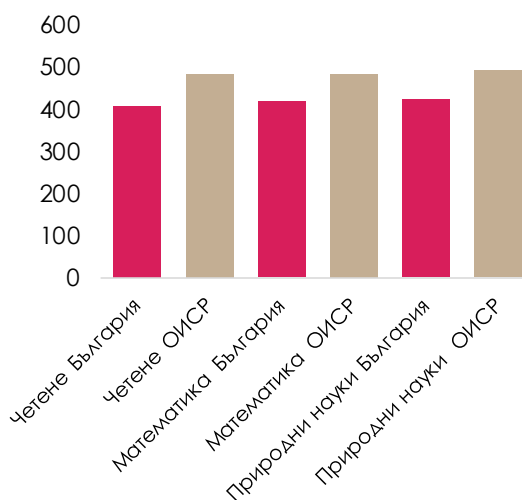
В последното издание резултатите на българските ученици са **със 78 точки по-ниски от средните за ОИСР по четене, със 63 точки по-ниски по математика и със 70 точки по-ниски по природни науки**.

Средният 15-годишен ученик в България е под линията на функционалната неграмотност по математика, а дялът на неграмотните в тази дисциплина е 54%. При четенето дялът е 53%, при природните науки – 48%. С други думи, системата на училищно образование се проваля системно в покриването на минимумите с повече от половината ученици.

Същевременно, **делът на учениците с най-високите нива е много нисък – 2% по четене, 3% по математика и 1% по природни науки**, което развенчава мита за „елитните училища“.

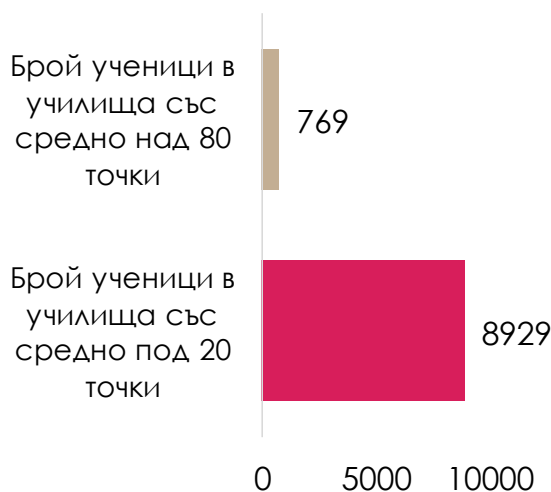
Изводите на PISA се потвърждават и от серията изпити, провеждани в хода на училищното образование. На зрелостния изпит за учебната 2023/24 г. **148 – или 15% от всички - училища са постигнали резултат под Среден (3)**, а 8 са със средна оценка точно

Графика 6: Среден брой точки на PISA 2022 в България и ОИСР



Източник: ОИСР

Графика 7: Ученици във водещи и изоставащи училища на НВО по математика, 2023 г.



Източник: МОН, изчисления на ИПИ

Слаб (2). По груба оценка на ИПИ в гимназиалната фаза в **тези най-слаби училища са се обучавали 13,5 хиляди ученици**, но това число варира значително от година на година, като в предишни издания на зрелостния изпит е било значително по-високо. Същевременно, едва 9 училища постигат средна оценка Отличен.

В регионален план големите неравенства остават, като в области като **Плевен, Шумен, Разград и Кърджали 15-20% от учениците не издържат изпита**, а в минали години делът на слабите оценки в изоставашите региони е достигал и до 1/3 от явилите се. Аналогични наблюдения има при математиката на изпита след 7 клас – **почти 9 хиляди ученика, или 1/6 от всички, са училища с много нисък резултат**, под 20 точки от възможни 100. Същевременно учениците в училища, постигнали висок среден резултат – над 80 точки – са над 10 пъти по-малко, малко над 750.

Тези резултати ясно демонстрират належащата потребност да се постави акцент в реформата в училищното образование върху подобряването на резултатите в изоставашите училища.

Интересът към обучението по математика постепенно намалява, особено в гимназиалната фаза. Данните на МОН сочат, че **приблизително 2,2 хиляди ученици от общо 25 хиляди, получаващи профилирана подготовка специализират математика**. Още по-малко – около 1400 от общо 47 хиляди зрелостници – се явяват на изпита по математика след 12 клас. Липсата на фокус върху изучаването на математика поставя в риск потенциала за експанзия на високотехничния сектор и по-общо на дигитализацията на икономиката.

Видими проблеми има и в професионалното образование. От една страна, има **свърхпредставяне на професионални училища сред тези с най-ниски резултати на изпитите**, което говори за неспособност за справяне с базовия общообразователен материал. От друга, налице са големи разминавания между приема в професионалните училища и търсенето на кадри. В 15 от 20-те професии с най-висока очаквана потребност на пазара на труда системата на професионалното образование в момента подготвя малко (под 0,3%) или **никакви кадри**. Голяма тежест имат специалности, които не се търсят на пазара на труда, особено на регионално ниво - в Добрич, Сливен и столицата съответствието е най-високо. Същевременно въвеждането на дуалното образование боксува: само 8% от започващите средно професионално образование са в **дуална форма** на обучение.

От значение и размерът и структурата на разходите за образование. Доскоро дебатът се фокусираше почти изключително върху заплатите на учителите – проблем, който до известна степен намери своето решение. В по-общ план обаче, **в България се харчи отчетливо по-малко за образование – 3,9% от БВП за 2022 г., на фона на 4,7% средно за ЕС-27 и 6-7% в страните, които инвестират най-много**, а през последното

десетилетие разходите у нас не са надхвърляли 4,3% от БВП. За училищно образование в България се харчат 2,8% от БВП, при 3,3% средно за ЕС-27, и до 4-5% при лидерите. Сравнение с постиженията на международните изследвания сочи, че страните, които инвестират повече в образование имат по-високи постижения, и най-вече – по-нисък дял на учениците с ниски резултати.

Това не означава, че просто механичното увеличение на разходите ще доведе автоматично до добри резултати – обратно, следва да се търси максимална ефективност и да се инвестира в качество.

Пряко свързано със потенциала за експанзия на пазара на труда е и образованието и обучението за възрастни. И по този показател България е на опашката на ЕС, като **през 2023 г. едва 1,4% от населението на 25-64 години са участвали в някаква форма на образование и обучение, на фона на 13% средно за ЕС-27** и над 25% при най-добре представящите се държави. Още повече, докато при почти всички останали държави-членки този дял се увеличава през последното десетилетие, в България е намалял наполовина. Това означава, че пренасочването на работници от един сегмент на пазара на труда към друг и увеличението на производителността чрез допълнителна квалификация е особено трудно.

Същевременно, почти **150 хиляди души в активна възраст (25-64 годишни) са с начално или без образование**, което ги прави изключително трудни за наемане на работа. Почти **51 хиляди души в същата възрастова група са неграмотни**. Мнозинството от тях са в групата на неактивните, напълно изключени от пазара на труда.

Реформи за качествено и приложимо образование

Реформата в училищното образование следва да бъде насочена към **повишаване на качеството на училищното образование и подобряване на практичните умения и знания на учениците**, което да улесни прехода им към пазара на труда, към висше образование и **да максимизира потенциала им за учене през целия живот**.

Качеството трябва да застане в центъра на модела на финансиране на висшето образование, което **пряко да обвърже добавената стойност на училищата в знанията и уменията на учениците с финансирането им**. За тази цел трябва да бъде разработен приложим модел за оценка на добавената стойност, който след това да бъде интегриран в настоящата система на делегирани училищни бюджети. Този подход към финансирането ще стимулира директорите и преподавателите да се фокусират върху подобряването на постиженията на учениците.

Специален фокус трябва да бъде поставен върху изоставащите училища, които системно постигат най-слаби резултати. Подобренията при най-слабите училища и ученици ще имат най-видим и траен ефект както върху средните резултати, видими в изследванията, така и върху потенциала за експанзия на трудовия пазар. Към идентифицираните най-слаби училища трябва да бъде възприет комплексен подход: **допълнителен хорариум по фундаменталните дисциплини, пренос на добри практики от образователните лидери, менторство и командироване на учители, индивидуален подход към изоставащите ученици.**

В професионалното образование реформата трябва да бъде насочена в две посоки. Едната е **фокус върху базовата грамотност, която да гарантира, че учениците в тях не изостават от останалите в базовите умения и компетентности.** Другата е въвеждане на допълнителна подкрепа и стимули за развитие на дуалното образование, чрез **финансиране или данъчни стимули за предприятията, които участват в дуално образование.** Бизнесът трябва да бъде включен по-активно както във формулирането на програмите за професионалните училища, така и в планирането на приема с цел по-близко отразяване на потребностите на пазара на труда.

Държавата трябва да отстъпи част от контрола си върху учебното съдържание, особено в областта на учебните програми. Сегашният подход следва да бъде **заменен от по-широки насоки,** които да позволяват учителите и учениците да реализират пълния си потенциал. Възможността за адаптиране на съдържанието би позволило на отделните преподаватели да структурират учебния материал по начин, който отговаря най-близко на индивидуалните потребности на отделните ученици.

Мерки са нужни за ограмотяването и квалификацията на хората извън училищна възраст, които се задържат извън пазара на труда. Настоящата **активна политика на пазара на труд трябва да се префокусира от създаването на временна заетост към придобиване на квалификация и ограмотяване на неактивните и трайно безработните.** Това би позволило да се отключи потенциалът на неактивните и същевременно да се облекчи недостигът на труд в най-засегнатите отрасли.

Миграцията – част, но не и цялото решение

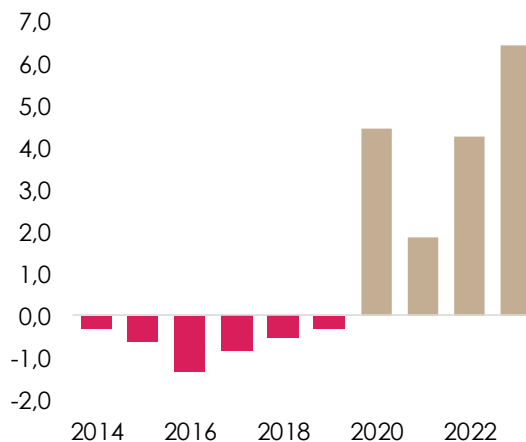
Пандемията, войната и последвалите промени в условията на пазара на труда се отразиха и върху миграционните тенденции в България. Преди 2020 г. механичният прираст към страната е неизбежно отрицателен, като балансът между заселилите и изселилите се варира между -1000 и -9000 души. **След ковид-19 обаче показателят се подобрява значително** като в първата година населението се увеличава с 31 хиляди души в резултат на

миграционните процеси, през 2021 г. – с 13 хиляди, през 2022 г. – с 27 хиляди.

Актуалният към 2023 г. положителен миграционен баланс е 42 хиляди души, или 6,5% от цялото население.

Докато през 2020 г. можеше да се говори за еднократен ефект на пандемията, то ако съдим по следващите години изглежда, че тенденцията е трайна. Това от своя страна означава, че имиграцията постепенно се превръща във важен източник на работна сила и увеличава потенциала за разрастване на заетостта. Не става дума само за връщане на българи от чужбина; отношението на хората с българско гражданство към всички останали е от порядъка 2:1.

Графика 8: Коефициент на механичен прираст в България, 2014-2023 г., ‰



Източник: НСИ, изчисления на ИПИ

Въпреки подчертано положителната тенденция, поради размера си **миграцията не е достатъчно решение нито на демографските проблеми** на страната, нито на пряко свързания с тях недостиг на работна сила. Това обаче не означава, че няма достъпни мерки, които да направят страната по-атрактивна както за връщане на млади и квалифицирани българи от чужбина, така и за привличане на работници от други страни. Въпреки че няма гарантирани решения за връщането на българската диаспора от чужбина, общото повишаване на жизнения стандарт и социалната среда изглежда като единственият подход, който би дал дългосрочно решение. По-ясно поле за реформа има в привличането на работници от трети страни, най-вече по линия на **опростяване на изискванията пред потенциалните работници-мигранти и скъсяване на административните срокове.**

Здравеопазването през призмата на качеството на живот

България **харчи за здравеопазване все по-значителен ресурс** през последните години, но заболяемостта и смъртността остават високи, а здравните резултати продължават да ограничават потенциала на икономиката. През 2024 г. разходите за здравеопазването в бюджета приближават 10 млрд. лв., което е близо 5% от БВП на страната. Общите

здравни разходи на държавата и домакинствата надхвърлят 7,7% от БВП. Въпреки това дебатът за адекватността на финансовия модел е затихнал и не се водят разговори за посоката на неговото развитие, а монополното финансиране на здравеопазването чрез НЗОК сякаш е без алтернатива.

Доминацията на болничното лечение сочи сериозни структурни дисбаланси. България е на първо място в ЕС по брой на леглата в болниците спрямо населението през 2022 г., като за болнична помощ се отделят близо 50% от публичните разходи за здравеопазване. От друга страна дългосрочната здравна грижа на практика у нас липсва, а профилактиката и превенцията са с малък обхват и нисък ефект.

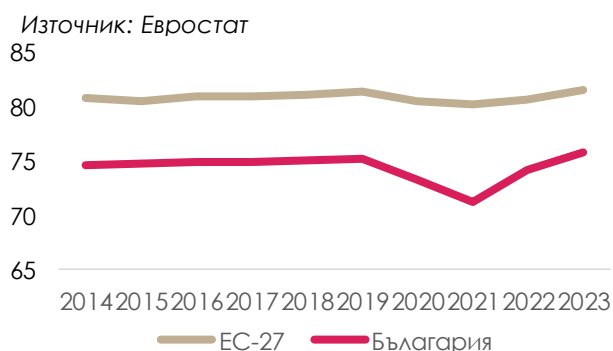
Разходите за лекарства са извън контрол. Общо домакинства и държава в България отделят най-висок процент от БВП за лекарства в рамките на ЕС. Разходите за лекарства в страната достигат 4,2 млрд. лв. през 2022 г., като над половината са разходи на домакинствата. В същото време частните болници в страната продължават да не провеждат обществени поръчки, когато закупуват лекарствени продукти с публичен ресурс.

Плащанията от джоба имат твърде голям дял. Преките разходи на домакинствата за здравеопазване (out-of-pocket) достигат 4,5 млрд. лв. през 2022 г. Това са 35% от общите разходи за здравеопазване, което е и една от най-високите стойности в рамките на ЕС. Тези плащания се правят директно от пациента на място, без да са покрити от осигурителна или застрахователна система.

Продължава да се задълбочава проблемът с недостига на медицински сестри. Общият брой на медицинските сестри в България е 28,6 хил. през 2023 г., като се падат по близо 225 души на една медицинска сестра. Заплащането на труда и условията на работа, както и силната конкуренция за медицински специалисти в международен план, увеличават натиска пред здравната система да задържа и увеличава броя на сестрите и да осигурява качествена услуга.

Здравните резултати на България са слаби. **Продължителността на живота в България остава най-ниска в рамките на ЕС – 75,8 години спрямо 81,5 средно за ЕС.** Основен движещ фактор зад това изоставане е чувствително по-високата смъртност, и особено **предотвратимата смъртност, която е 2,3 пъти над средната за ЕС.** Разликите в смъртността до известна степен отразяват и по-неблагоприятната демографска структура, но от най-голямо значение

Графика 9: Очаквана продължителност на живота в ЕС-27 и България, 2014-2023 г.



за нея е ниската ефективност на здравната система както в превенцията, така и в лечението.

Реформи за по-добри здравни резултати

Здравната система и нейният финансов модел следва да създават адекватни стимули за поведение на участниците, които да водят до подобряването на качеството на услугата и на здравните резултати.

Въвеждането на конкуренция на осигурителния пазар например ще доведе до търсене и плащане за по-качествени услуги, намаляване на разходите от джоба на пациента и по-добър контрол върху изпълнителите на здравна помощ.

В болничната помощ е критично важно да се обмисли **замяна на клиничните пътеки като модел на финансиране** с по-адекватен модел, който ще дестимулира хоспитализациите, ще насочва ресурс от полеките към по-сложните случаи и ще възнагражда адекватно труда на медицинските специалисти. **Заплащането на медицинските сестри, подобряването на условията им на труд и привличането и задържането на хора към професията** следва да е приоритет в преследването на качествена здравна услуга. Това може да се случи чрез значително увеличение на възнагражденията им, намаляване на срока на обучение с поне една година, въвеждане на стандарти за качество на труда на сестрите и тяхното кариерно развитие, както и кариерно ориентиране на учениците към медицинската професия.

Ограничаването на ръста на разходите за лекарства може да се постигне **чрез целенасочена прогенерична политика**. Електронните рецепти ще намалят безразборната употреба на лекарства. Премахването на изключенията за частните болници да провеждат обществени поръчки ще доведе до по-ниски разходи за лекарства, заплащани от НЗОК

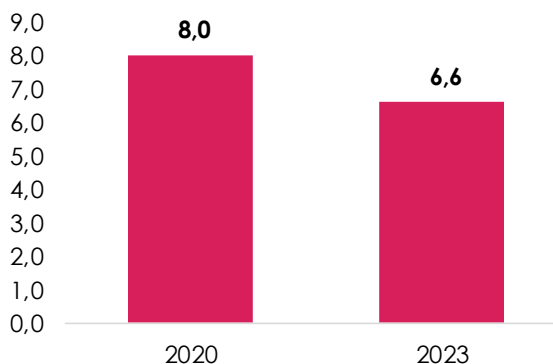
Подобряването на превенцията и профилактиката на заболявания е в основата на ограничаване на общата и предотвратимата смъртност. България все още изостава от международните стандарти за борба със сърдечносъдовите заболявания, тютюнопушенето и ваксинапредотвратимата смъртност. Ранното откриване и лечение на болести е по-евтино и води до дългосрочни икономически ползи.

Социална политика с фокус върху бедността и неравенствата

Относителният дял на хората в риск от бедност в България се свива до 20,6% през 2023 г., на фона на нива от 22-23% преди пандемията, при прилагане на линия на бедността в размер на 60% от медианния еквивалентен доход. Линията на бедността достига 638 лв. през 2023 г., като отчита ръст от 41% спрямо 2020 г. **Лицата в крайна бедност** – с доход в размер под 40% от медианния еквивалентен доход - **спадат до 7,6%** при нива от над 10% преди пандемията.

Коефициентът на Джини, водещ показател за неравенството в разпределението на доходите, **намалява до 37,2 през 2023 г.**, спрямо над 40 непосредствено преди пандемията. Отношението на доходите на най-богатите 20% от домакинствата към доходите на най-бедните 20% от домакинствата се свива до 6,6 пъти през 2023 г. спрямо над 8 пъти разлика през 2019 и 2020 г.

Графика 10: Отношение между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата (2020 и 2023 г.)



Източник: НСИ

Всички тези показатели ясно показват, че **ръстът на доходите в последните години води до намаляване на бедността и неравенствата**. Последното е провокирано от увеличението на възнагражденията на наетите, ръста на пенсиите и по-доброто насочване на социалните трансфери. Това наблюдение се подкрепя и от данните за ръста на доходите по децилни групи, което показва изпреварващо нарастване на дохода на най-бедните. Горната граница на дохода в първа и втора децилна група (най-бедните) се е увеличил с 50-60% в периода 2020-2023 г., докато в осма и девета децилна група горната граница на дохода се е увеличила с 30-40%.

Над 4,2 млрд. лв. са разходите по бюджета на МТСП през 2024 г. Големите разходи на МТСП се формират от Закона за хората с увреждания – най-вече месечната финансова подкрепа за хора с увреждания (с обхват 670 хил. лица), Закона за личната помощ – средствата по механизма лична помощ (с обхват 60 хил. лица), както и Закона за семейни помощи за деца – най-вече месечните помощи за отглеждане на дете (с обхват над 420 хил. деца). Механизмът лична помощ, макар да има по-скромен обхват от другите основни програми, носи най-големия разход по бюджета

на социалното министерство – близо 800 млн. лв. през 2024 г. с прогноза да достигне 1 млрд. лв. още през 2025 г.

Класическото социално подпомагане обуславя разход от порядъка на 500 млн. лв. през 2024 г. Законът за социално подпомагане, в който са залегнали основните програми за подкрепа на най-нуждаещите се, има по-ограничен обхват и тежест в бюджета – 300 хил. души се класират за помощи за отопление (бюджет от 186 млн. лв.), 55 хил. за месечни социални помощи (бюджет от 121 млн. лв.) и 15 хил. за еднократни помощи (бюджет от 24 млн. лв.). Това са **най-ефективните социални програми, начело с месечните социални помощи, които имат най-сериозен ефект по отношение на показателите за бедност и неравенство.**

Широк набор от социални услуги, предоставяни на местно ниво, допълва паричните обезщетения през социалната система в България. Основният модел за финансиране са **делегираните от държавата социални услуги – над 900 млн. лв. за 2024 г.**, като тук влизат специализираните институции за предоставяне на социални услуги, социалните услуги предоставяни от общността, а отскоро и асистентската подкрепа. Традиционно общините предоставят социални услуги и като местни дейности – например домашния социален патронаж и клубовете на пенсионера и инвалида, а в допълнение има и социални услуги, които се финансират на проектен принцип.

Този списък показва един **фрагментиран модел на предоставяне на социални услуги, който е почти изцяло общинска отговорност**, но се финансира по най-различни канали. Видими са и допирните точки между наглед сходни по тип услуги, които обаче се финансират по различен модел – например между механизма лична помощ и асистентската подкрепа, както и между домашния социален патронаж и патронажната грижа. Условията за достъп по тези услуги се различават и не винаги се допълват идеално.

Политики за намаляване на бедността и неравенствата

Предложенията на ИПИ в сферата на социалните трансфери са фокусирани основно върху **подобряване на насочеността и ефективността на системата за социално подпомагане**. Основните предложения целят 1) по-голям обхват на социалните помощи, насочени към домакинствата с най-ниски доходи; 2) единен подход и ясни критерии за достъп, обвързани с линията на бедността и отчитащи индивидуалните характеристики на домакинството; 3) преформатиране на подкрепата за хората с увреждания и 4) преосмисляне на покритието на директната подкрепа за децата и семействата.

Създаване на обща рамка и единна „входна точка“, уеднаквяване на критериите и интегриран формуляр за достъп до социална подкрепа.

Законодателството в социалната сфера е силно фрагментирано – около 40 нормативни акта уреждат над 140 типа помощи, мерки и услуги, чрез които се осигурява социална закрила на нуждаещите се лица. Правна уредба налага използване на широк набор от разнообразни формуляри за кандидатстване, различни модели за оценка, в т.ч. хаотично прилагане на доходни критерий, както и прилагане на допълнителна документация при различните случаи. Разработването на **интегриран пакет от документи на модулен принцип и прилагането на общ модел за достъп на база единен доходен критерий** ще донесе по-голяма ефективност и ще улесни както бенефициентите, така и администрацията.

По-добро насочване на социалните трансфери, в т.ч. по-голям обхват на класическите социални помощи и контрол върху достъпа до подкрепа за семейства с деца.

Увеличаване на обхвата на месечните социално помощи по ЗСП и достигане на покритие от порядъка на 4-5% от населението. Изваждане на програмите, преследващи предимно демографски цели от цялостната система за социално подпомагане, като трансферите към семейства с деца се фокусират върху уязвими домакинства и предоставяне на подкрепа за социално включване и увеличаване на възможностите на децата в нужда.

По-силно обвързване между социални помощи и социални услуги.

Подобряването на качеството на живот, намаляването на риска от бедност и материални лишения, както и подкрепата за социално включване предполагат в преобладаващата част от случаите едновременен достъп до различни социални услуги и получаване на финансова подкрепа. Заедно с това, трябва да се преодолеят дисбалансите в остойността на услугите, заплащани от потребителите с цел приоритетно ползване от лицата с най-голяма нужда и с най-ниски доходи.

Оценка на потребностите от социална подкрепа на местно ниво и по-голяма свобода на общините да дефинират нуждата от социални услуги

и да оценят видимия и невидимия недостиг в системата. Комплексен подход при предоставянето на социални услуги и допълняемост със социалните трансфери – една контактна точка за гражданите, която обединява експертизата и инструментариума на общините с тези на регионалните дирекции на социалното подпомагане. **Ясно взаимодействие между делегирани и местни социални дейности**, което да е част от общинските годишни планове за социалните услуги – въвеждане на механизми за частична финансова подкрепа от държавата при разширяване на обхвата на местните социални услуги, на база на изготвената оценка на потребностите и план за социалните услуги.

Интегриране на механизма за лична помощ със социалните услуги.

Създаденият специален ред за осъществяване и финансиране на личната помощ за хората с увреждания допълнително фрагментира цялостната

политика по предлагане на социални услуги. Същевременно, в много голяма степен домашният социален патронаж задоволява сходни потребности на тези, които обслужват личните асистенти на хора с ниска степен на зависимост от интензивна подкрепа. Това е особено валидно за широк кръг възрастни хора, живеещи сами, с ниски доходи и влошено здравословно състояние, които обаче нямат доказано по надлежния ред намалена работоспособност или трайно увреждане.

Приоритизиране на социални услуги в общността и дома. Това предполага както постепенно ограничаване на услугите от резидентен тип, така и създаване на нови и разширяване на предлагането на съществуващи услуги, подкрепящи самостоятелния живот. Пример е домашният социален патронаж.

Комбинацията от по-доброто насочване на социалните трансфери, оценката на потребностите и интегрирането на социалните услуги би водела до **продължаваш спад на индикаторите за бедност и неравенство** – спад на коефициента на Джини под 35 в средносрочен план, както и **по-добро качество на живот за уязвимите групи**, без това да тежи извънредно на бюджетната рамка.

Състоянието на върховенството на правото: докъде стигнахме и накъде да продължим

Каква е средата, както остава и защо си струва усилията

Част трета от *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.

3.

Да изясним каква е средата

Времето на големите реформи в правосъдието отмина. При това без да доведе до предполагаемия и целен ефект – утвърждаване независимостта на редовите съдии и ограничаване дейността на прокуратурата като защитник на законността.

Сега усилията могат да бъдат сведени до вярата как демократичният процедурализъм и умерените законодателни действия биха породили някакъв резултат, различен от познатия. И двата възможни подхода сами по себе си са доказано неспособни да променят средата у нас. Петата конституционна поправка от 2015 г. е може би най-решителната измежду шестте в сферата на правосъдието. Но между нея и шестата от 2023 г. имаше времеви период от 8 години. За това изминало време се продължи започналият далеч преди това процес – настъпателната и мащабна промяна на кадровия ресурс вътре в системата. Поколението съдии, по чиято воля се наложиха процесите по преустройство на българската съдебна власт, напуснаха системата поради възрастовото ограничение от навършване на 65 години. Техните приемници и последователи първо са по-малко, второ, са обезсилени, тъй като конкурсите за назначение, а впоследствие и повишение подмениха кадровия потенциал с редови съдии, отчуждени от устройствените за правосъдието проблеми. Втори важен фактор се явява това, че по административните върхове подборът е толкова внимателен, че състезателността липсва, а назначенията преимуществено са от морално и професионално доказано изкористени и поставени в подчинено положение лица.

В прокуратурата и досега съпротивителните сили са били основно малцинствени, а в настоящия момент на практика напълно неутрализирани.

Така вече проблемът, че устройството на съдебната власт не покрива минималните международни стандарти, е съчетан и с този за пасивния и спорен персонален състав. Развалата е дълбоко вкоренена, а основните прогресивни участници в тези процеси обезсилени. Процедурите са сведени до предизвестеност на резултата, независимо от това кой ще заеме поста главен прокурор, председател на ВАС или ВКС, член на ВСС или ИВСС. Призивът към това да се изпълнят процедурите по буквата на закона е призив към демократичен наивизъм. Призивът към законодателни инициативи, приемани като повсеместно поправяне и даване на разрешение, е законодателен наивизъм. Дължни сме да отчитаме този контекст, за да дадем контури на средата за случващото се и предстоящото в българските съд и прокуратура и обвързаните с това политически и икономически процеси. Лесни решения и добри резултати няма да има.

Тогава какво ни остава?

Повторението на вече познатото в две възможни посоки. Първата би било да не се проведат изборите за административните органи на съдебната власт (ВСС, ИВСС) и другите регулаторни органи /КПК, КОНПИ, КЗК, КЗЛД и други/, избирани от НС и масово с изтекли мандати. Втората посока би била да се извършат такива назначения, които да възпроизведат старите зависимости, сред които политически независимите лица да са отново миноритарни гласове, без влияние върху процесите в тези органи. Ако приемем, че подобно малцинство въобще е постижимо вече. А това отново би потвърдило тезата, че само със закон средата не се променя. Необходими са политически мнозинства, които да възпроизведат мнозинства и в назначенията, които да имат решаващ глас в състояние да промени моделите на функциониране на съществените и прогласени за политически независими органи, упражняващи власт. По върховете в съдебната власт и в нейното администриране /ВСС, ИВСС/ отново ще има обезвредени и малко на брой по ръководните постове лица, тъй като и професионалните квоти, излъчвани от съдиите, прокурорите и следователите излъчват лица със спорен интегритет.

Какви да са усилията и защо въпреки всичко си струват

Накратко казано, отказът от упражняването на демократичните процедури, от настояването, че те трябва да бъдат следвани е отказ от демокрацията. Тези процеси предстоят колкото и фасадни да изглеждат по своето същество, а формите на съпротива остават непроменени – силен граждански контрол и осветляване на порочните процеси. По-добре е да се участва, за да го има и малкото отколкото пълното безучастие. Обезверението не означава безпомощност. Отказът от използването на тези демократични инструменти съсредоточава още повече власт в ръцете на негодните и неотчетните.

Какво все пак предстои

Да бъде избран деветият състав на ВСС

На първо място заради изтеклия мандат на осмия състав на съвета и поради това, че именно този състав почти преполовява и втория наследващ му се мандат. В краткосрочен план – за да бъде спряна вече продължената процедура за избор на главен прокурор. А и на българската общественост е известно, че мнозинството от този състав на

съвета или е политически зависим, или негоден да провери и валидира „високите професионални и нравствени качества“, каквито законът изисква да бъдат проверени в тези процедури за назначения. Вероятността и двата негативни аспекта да са налице е висока. Избори следва да се проведат както от квотата на НС, така и от професионалната на съдиите и тази на прокурорите и следователите. Благоприятно би било изборът да е последващ приемането на нов ЗСВ, във варианта, предложен през март 2024 г. от Министерството на правосъдието. Ще трябва обаче мнозинство две трети от народните представители в НС за избирането на членовете от политическата квота. По този начинът този избор е със същата степен на сложно политическо отиграване като събирането на мнозинство и за правителство, излъчено от 51-вото НС.

Да се избере нов ИВСС

Настоящият състав на Инспектората е също толкова компрометиран, колкото и този на ВСС. На практика това са скъпи и не само безполезни, а по-скоро вредоносни за съдебната власт органи в този им състав и начин на работа. ИВСС не откри нарушения при изземването на дела в САС, в политическите действия на бивш главен прокурор, не провери близо 10 години СГП, пряко замесена в последния шумен скандал в правосъдието, свързан с Пепа Еврото и Мартин Божанов-Нотариуса. ИВСС остава пасивен и в проверяването на прокурорите, бездействали по сигналите, подадени от съдията Владислава Цариградска – единственото съдийско лице, признало натиск, съпроводен със заплахи за отнемането на живота – нейния и семейството ѝ. Действащите членове на ИВСС трябваше да приключат мандатите си през 2021 г. Те вече са преполовили наследващият им се втори мандат. Тук отговорност за процедурата носи изцяло НС, мнозинството за избор отново е две трети от народните представители.

Избор на четирима конституционни съдии

Двама следва да бъдат назначени от президента. По един съдия предстои да бъде избран от общо събрание ВАС и ВКС и един от Народното събрание. Обновлението на КС би отворило потенциален процес по сезиране на КС и потенциална отмяна на най-спорните текстове от шестата поправка в българската Конституция, свързани със състава на служебното правителство.

Нов или видоизменен съдоустройствен закон

През месец март Министерството на правосъдието публикува проект на нов ЗСВ. Чрез проекта се прави опит за разрешаване на познатите проблеми, които благоприятстват користта и послушанието в съдебната власт. Първото разрешение е опитът за неутрализиране на ВАС като кадрови орган на съдебната власт поради това, че пред него се обжалват действията на самия ВСС по назначение и дисциплинарно наказване. Предложено бе смесени състави от съдии от ВКС и ВАС да разглеждат

тези дела. От същата важност са и текстовете за ритмичност на провеждане на конкурсите – ежегодно и периодично. Предвиждат се също така механизми за ограничаването на заобиколния кариерен растеж в системата, превърнал се и в тест за лоялност, а именно командироването. Допълнен и изменен е редът за провеждане на изборите за членове на ВСС и от политическата, и от професионалните квоти. В тази на НС са овластени да участват в комисията по изслушването юридически факултети, Висшият адвокатски съвет, ВКС и ВАС за председатели, с което се предполага, че процедурализмът няма да бъде сведен до празен бюрократизъм. За избора на професионалната квота се дава възможност да бъде преуреден редът за гласуване с цел гарантиране вота на редовите съдии и прокурори предвид пороците на системата от 2022 г. Тогава над 200 гласа се появиха като подадени от адреса на ВАС при положение, че в сградата бяха влизали далеч по-малко съдии. Обжалването на резултатите потвърди, че в съда може и да има установеност на фактите, но да няма съдебен състав, който да се произнесе по тях и то по устройствени за съдебната власт въпроси. Но още март 2024 г. стана ясно, че кампанията срещу тези новоразрешения ще бъде силна, макар и лишена от правни мотиви. Затова и вероятността законът да бъде приет в публикувания вариант е малка. А в Министерството на правосъдието работна група работи именно това да не се случи.

Избор на нов състав на КПК КОНПИ или антикорупционните заблуждения

Съществуват два антикорупционни закона. Единият урежда административните форми за борба с корупцията, а именно проверката на имуществените декларации на властимащите и потенциалната длъжностна несъвместимост и конфликт на интереси. В този закон бяха уредени и разследващите функции на инспекторите. Първоначалният замисъл на законопроекта сериозно се размина с нормативната му настояща действителност. Голямата поука тук е, че всеки опит да бъде сътворена алтернативна прокуратура не постига резултат и усилията трябва да се насочат именно към проблемите вътре в прокуратурата. Успокоително действа това, че няма как да бъде нормативно измислен алтернативен орган на съда. И все пак, и тук предстои да бъде избран нов състав и нов председател. Мнозинството за избора в НС е спорно, тъй като предвиденото такова от две трети от народните представители може да бъде атакувано пред КС. А това поставя под въпрос самата процедура. През този период кадровият потенциал на разследващите инспектори бе попълнен основно от бивши полицаи и военни с присъщите за това последици.

Нов конфискационен закон?

И на тази комисия предстои да бъде попълнен съставът и избран нов председател. Същевременно добре трябва да бъде преосмислен моделът ѝ на работа – дали да се запази гражданската конфискация в

този ѝ вид и ред. Или да се върне към модела от 2005 г., когато основание за започване на производство бе придобитото имущество да е свързано с престъпната дейност на лицата, доколкото не е установен законен източник за наличието на това имущество. На прецизиране също така следва да подлежат както целите, тоест за кои престъпления се счита годно основание за производство, както и това каква да бъде тежестта на доказване и по каква съдебна процедура да се развива.

Два избора, опосредени от предишните важни действия

Сигурни, но малко полезни

Избор на главен прокурор

Процедурата вече е в познатия стадий от предишни процедури – в срока за номинации има само една кандидатура, подадена в последния възможен момент на прокурор, който преди това е отрекъл тази възможност да се случи. А през професионалното си битие е бил все по върховете на следствието и

прокуратурата като

снимков материал го поставя в приятелска свързаност с Петьо Еврото.

Големият въпрос е как да бъде постигнат правно издържан резултат – номинираният да не получи назначение при видно предрешения избор от страна на този осми състав на Висшия съдебен съвет. Второ, резултатът да не погазва правото, нещо което мнозинството политически зависими членове на съвета правят многократно от 2017 г. насам. Връщането към нормалността също следва да бъде с демократични способности, за да не се обезсмисли само по себе си демокрацията. Бърз избор на нов състав на ВСС и започването на нова процедура.

Избор на председател на ВАС

И тази процедура вече е започнала. Опасенията са същите като при процедурата за главен прокурор. Потенциалните разрешения – идентични.

Графика 11: Разходи на съдебната власт (2024-2028 г. - проект)

Източник: ВСС



Полезни, но малко вероятни

Бюджетът на съдебната власт се очертава също първостепенен проблем, толкова значим колкото политическите и икономическите зависимости в съдебната власт. За период от 8 години бюджетът на съдебната власт е нараснал от 500 млн. лв. до 1,2 млрд. лева. през 2028 г. Накратко – устойчиво и автоматично увеличение на заплати, бонуси, облекла и др. придобивки, без размисъл и дебат за цели, ресурси, резултати.

При шестата поправка на Конституцията от декември 2023 г. бе пропусната възможността да бъдат поставени нормативни граници на конституционно ниво до каква степен бюджетът влияе на съдебната независимост. Такива следва да бъдат наложени и на законово ниво.


Поддържане на конституционния дебат

Ще е нужно историческо време да отшумят негативите от провъзгласената противоконституционност на множество от измененията от 2023 г. Но принадлежността на България към ЕС и Западната цивилизация рано или късно следва да доведе до покриването поне на минималните международни стандарти за устройство на съдебната власт. Към България има отправени конкретни препоръки при това. Те следва да бъдат изпълнени – и по-добре рано, отколкото късно, за всички нас - за да обезпечават същата степен на сигурност и гаранция за правата на гражданите и икономическите инициативи и българските съд и прокуратура. А това минава през такъв тип устройство на системата, който съществено да минимизира политическото поръчение и зависимости.

Осветляване на поръчковите фигури, поръчващи нормалните в системата

На всеки 5 до 7 години шумен скандал осветлява реалните процеси в тази система. Така през 2009 г. случаят Красьо Черничкият показва кой реално дава указания на членовете на ВСС кой къде да бъде назначен. През 2015 г. Яневагейт потвърди, че правилните дела попадат при правилните съдии и така цели бизнеси сменят собствениците си. През 2024 г. Пепи Еврото, вече познат далеч преди това на системата, и Мартин Божанов-Нотариусът станаха лица на зависимостите в съда и в прокуратурата. А техен морален и професионален противовес – съдията Владислава Цариградска. По този случай развитие няма, длъжната да даде отговори Прокуратура на Република България възпрепятства разследването, което е длъжна да ръководи. А един от основните негативно свързани с това е кандидат за главен прокурор. Вероятността да има изсветляване на обвързаности, обвинения и предаване на съд на основните герои все повече намалява. А следва съвсем да не е така. Потенциалът на този случай е достатъчен да развърже политическите и икономическите зависимости в цялата държава.

Конкурентоспособност и икономически растеж: ОТКЛЮЧВАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛА



Макроикономическа стабилност, инвестиции и реформи за ускорена конвергенция

Част четвърта от *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.

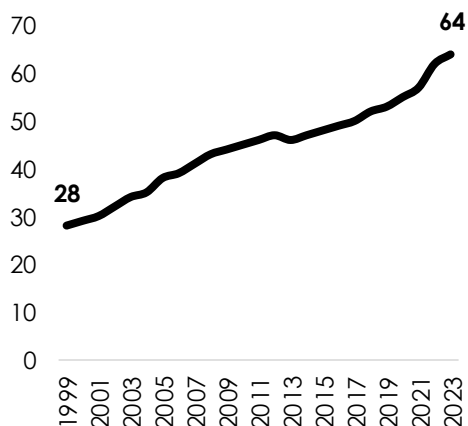


Икономически растеж, сближаване и макроикономическа стабилност

България бележи устойчив прогрес през последните 25 години.

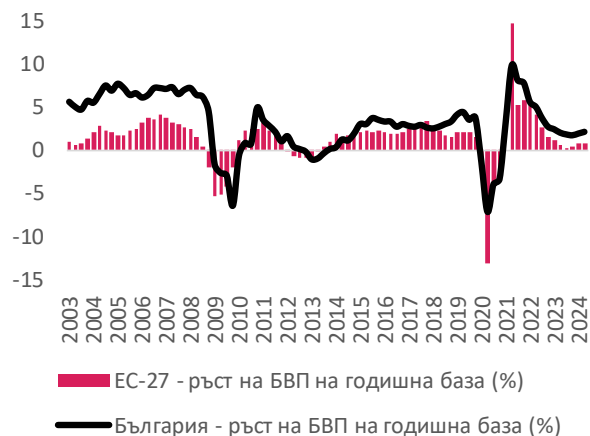
БВП на човек от населението в стандарти на покупателна способност се увеличава от 28% от средното ниво за Европейския съюз (ЕС) през 1999 г. до 45% през 2010 г. и 64% през 2023 г. Въпреки това, България все още изостава от средните нива за държавите от Централна и Източна Европа, като почти всички нови страни членки от региона са диапазона 75-90% от средното за ЕС. Процесът на икономическо сближаване е следствие от поддържането на макроикономическа стабилност и устойчиво по-високия икономически растеж в България спрямо средния за ЕС.

Графика 12: БВП на човек от населението в България в стандарти на покупателна способност (% , ЕС27=100)



Източник: Евростат

Графика 13: Икономически растеж в България и ЕС-27 (%)



Източник: Евростат

Европа премина през три периода на отрицателен икономически растеж през последните 25 години. Първият в рамките на глобалната финансова криза (2008-2009 г.), вторият като следствие от дългова криза в Европа (2012-2013 г.) и третият предизвикан от пандемията и социалните ограничения (2020 г.). Икономиката на България следва общата динамика на големите европейски икономики, като също изпадна

в рецесия три пъти за последните 25 години – в същите три периода, макар и с различни характеристики като дълбочина и продължителност на рецесията и последвалото възстановяване. Въпреки тези епизоди на икономически спад, през последните повече от две десетилетия **България почти неизменно е на пътя на икономическия растеж.**

Фундаменталните котви на българската икономика в последните повече от две десетилетия са **валутният борд и стабилните пари, разумните държавни финанси и ниският публичен дълг, ниските преки данъци върху труда и печалбите**, както и **отвореният достъп до единния пазар на ЕС**. Всички тези фактори позволяват на страната да премине успешно през поне три периода на икономически спад, белязали стопанската картина в цяла Европа от началото на века, както и да регистрира дългосрочен растеж въпреки липсата на напредък по отношение на върховенството на правото и политическата нестабилност в последните години.

Каква е картината към момента?

Пандемията и войната на Русия срещу Украйна, както и разразилата се криза с енергийните доставки и цени в цяла Европа дава една разнородна картина на структурата и двигателите на българската икономика в последните четири години. Ако **в периода 2015-2019 г. износът на стоки и услуги растеше с бързи темпове в процеса на все по-силна интеграция на българския бизнес с глобалните и европейските вериги на стойност, след 2020 г. средата е различна.**

България премина сравнително леко през кризата, причинена от пандемията – спад на БВП от 3,2% през 2020 г., последван от почти незабавно възстановяване през 2021 г. с ръст на БВП от 7,8%. През 2022 г. редица структурни предимства, включително в енергийното производство, капацитетът на промишлеността да увеличи доставките повече от глобалните конкуренти, ръста на доходите, подкрепящ вътрешното потребление доведе до рекордни нива на индустриалното производство и износа. Към това трябва да добавим и все още продължаващото (забавено) възстановяване на повечето европейски икономики и Китай от ограниченията заради ковид-19. Всичко това доведе до ръст на БВП от 4%.

Глобалната конюнктура от началото на 2023 г. е различна, а това бързо „изтри“ еднократните ефекти от 2021 г. и 2022 г. **Растежът в еврозоната е едва 0,4%, а в най-голямата европейска икономика Германия има спад от 0,3%**. Картината през първата половина на 2024 г. плахо се подобрява, но растежът в еврозоната остава под един процент, Германия продължава да отчита резултати, които дори да не са технически рецесия, сочат все по-ярко за стагнация. На този фон България отчита малко по-добри резултати – БВП нараства с 1,9% през 2023 г., а през първите тримесечия на 2024 г. съответно с 1,9% и 2,3%.

Разговорът за иновации, предприемачество и производителността в ЕС може да е рестартиран с нараснал ентузиазъм с оглед мандата на новата Европейска комисия и наскоро публикувания доклад на Марио Драги, но каквото и да се промени, **в краткосрочен план икономическият растеж в еврозоната ще остане нисък** – по последни прогнози под или около 1,5% през 2025 и 2026 г. Отчитайки силната търговска интеграция на българската икономика в единния пазар, това означава, че външното търсене няма да е благоприятстващ фактор – което вече се вижда от спада на износа на стоки в реално изражение през 2023 г. с 1,8%, и близо 3% за първото полугодие на 2024 г.

Отчитайки краткосрочните перспективи пред европейската икономика, и вече надълго коментираните ограничения на предлагането на работна сила, **потенциалът за растеж ще зависи все повече от нарастването на производителността**. Големите предизвикателства пред дългосрочния растеж са именно тук. Продължаващата **политическата нестабилност и бурната геополитическа среда водят до отлагане на дългосрочни инвестиции**, като над половината предприятия посочват несигурната икономическа среда като основен фактор, затрудняващ тяхната дейност. **Демографските предизвикателства и недостига на квалифицирани работна сила ограничават растежа** и също са основна пречка пред дейността на предприятията. Голямата разлика спрямо успешните страни в региона обаче се крие в ниските нива на инвестиции в икономиката на страната.

За последните десет години средният реален ръст на производителността, измерена като БВП на един зает, е около 2,5% - минимално под средния ръст на БВП за същия период. През 2023 г. БВП средно на зает нараства с едва 0,8%, но през първата половина на 2024 г. отново се ускорява и отчита темп над 3% на годишна база. Ако сравним 2023 г. с последната година преди пандемията – 2019 г. – **реалната производителност е нараснала с 10,1%**.

Дългосрочен и устойчив ръст на производителността е следствие на **структурна трансформация на икономиката**. Това е процес на насочване на ресурсите от по-слабо продуктивни стопански дейности към такива с по-висока производителност, включително създаващи различни продукти или услуги, използващи по-добри технологии и т.н. Отключването на иновационния и предприемачески потенциал е предпоставка за такава промяна, но тя е възможна само с нови инвестиции.

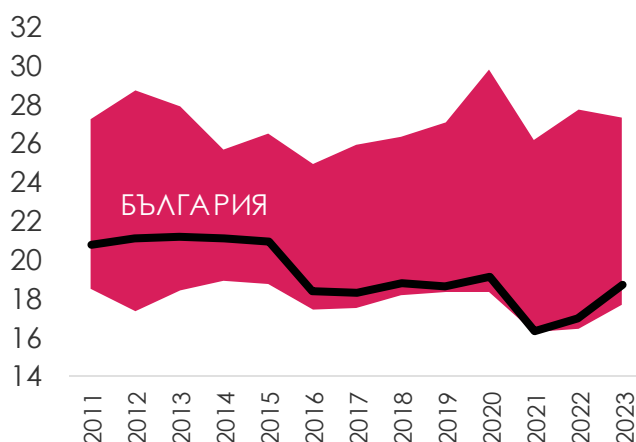
Повече от десетилетие обаче България отчита трайно ниски нива на капиталобразуване – под 20% от БВП, като средно за периода 2019-2023 г. нивото е 17,9%.

Инвестиционната активност е показателят по който изоставаме чувствително от другите страни в Централна и Източна Европа.

Всички успешни примери в региона постигат изпреварващ растеж и сближаване с инвестиции от порядъка на 25% от БВП. Преките чуждестранни инвестиции за последните пет години до 2023 г. са средно по 3,8% от БВП.

В допълнение към това разходите за научноизследователска и развойна дейност в България остават на нива под 1% от БВП при двойно по-високи нива в други страни в ЦИЕ.

Графика 14: Бруто капиталобразуване като дял от БВП в България и ЦИЕ (% от БВП)



Източник: Евростат

Мерки в подкрепа на конкурентоспособността и растежа

На фона на всички предизвикателства пред дългосрочния растеж и на прага на поредните парламентарни избори в България е видима нуждата от **формирането на път напред по отношение на икономическата политика и мерките в подкрепа на конкурентоспособността**. Наред с върховенството на правото, поддържането на стабилни държавни финанси и политиките по отношение на човешкия капитал, мерките в подкрепа на предприемачеството, инвестициите и икономическия растеж са ключови за догонването на нивото на развитие на страните от Централна и Източна Европа.

Необходим е ясен **ангажимент за поддържане на макроикономическа стабилност и добра бизнес среда**. Това включва ограничаване на макроикономическите дисбаланси, подобряване на бизнес средата и политики в подкрепа на увеличаване на производителността. Сред основните външнополитически котви са спазването на всички критерии и приемането на еврото, както и пълноправното членство в Шенгенското пространство. Тези цели са свързани с дългосрочни усилия на няколко правителства, както и с общите възприятия за стабилността на българската икономика и възможностите за повишение на кредитния рейтинг на страната.

Повишаване на инвестиционната активност е постижимо с подкрепа за компаниите, които инвестират във физически капитал, чрез **механизма на бърза амортизация** (100% в първата година за машини и оборудване, транспортни средства, компютри и софтуер), **данъчен стимул за разходи за иновации и развойна дейност** (признаване на разходите за развойна дейност в двоен размер при определяне на данъчния финансов резултат), възприемане на **изключенията за съществена стопанска дейност** и запазване на конкурентните предимства в сферата на услугите и конкретно в дигиталния сектор, **по-ниско облагане на едноличните търговци** и дребния бизнес.

Привличане на чужди капитали и стратегически инвеститори чрез подкрепа за развитие на индустриални терени, ефективен механизъм за привличане на успешни глобални лидери и рамка за работа на регионалните инвестиционни агенции/звена. **Мерки за развитие на индустриалните паркове** следва да включват отпадане на регулаторни пречки пред регистрирането и управлението на индустриални паркове, бърза писта за финансиране на техническа инфраструктура и/или отворена схема за съфинансиране на проекти (50 на 50 публично/частно с индустриалните паркове).

Необходима е **гаранция за прозрачен механизъм за привличане на стратегически големи инвеститори**. Ясни правила и ограничен обхват на процедурите по скрининг на преките чуждестранни инвестиции – ограничаване на опасността от твърде голям обхват на процедурата, сериозна административна тежест и политическа намеса в притока на чужди капитали.

Важни е да се търсят механизми и стимули за активизиране на местната власт да работи за повишаване на инвестиционната активност. Тук могат да се търсят решения в посока приемане на **нови правомощия на кмета на община да провежда активна политика за привличане на инвестиции**, давайки рамка за функциониране на инвестиционни звена/екипи и по-широки правомощия за работа с инвеститори и развитие на индустриалните терени.

Регионално развитие и сближаване на изостаналите райони

Икономическото развитие на регионите в България е изключително неравномерно. Докато **София достига 54 хил. лева БВП на човек от населението през 2022 г., в 21 от 28-те области показателят остава под 20 хил. лв.** на човек от населението. Големите неравенства в развитието водят със себе си и дълбоки разлики – често в пъти – в резултатите на пазара на труда, доходите и стандарта на живот на хората в различните части на страната.

Това налага нуждата от реформи, насочени към сближаване на изостаналите райони както към лидерите, така и към средноевропейските равнища.

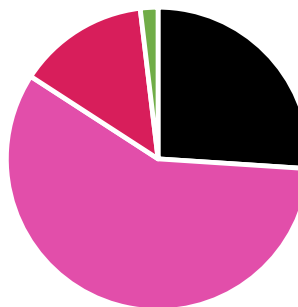
Пряко свързана със способността на местната власт да провежда собствени политики, да решава местни проблеми и да подобрява бизнес средата и конкурентоспособността на регионално ниво е финансовата независимост. Към 2023 г. **общият размер на общинските разходи е 12,5 млрд. лв.**, а на собствените **приходи – едва 3,5 млрд. лв.** Това поставя общините в пряка зависимост от централния бюджет и от решенията на националното правителство и силно ограничава способността им да променят средата и спъва регионалното развитие.

Най-достъпният начин за овластяване на общините и увеличаване на собствения им финансов ресурс е фискалната децентрализация, първоначално **чрез пренасочването на 1/5 от данъка върху доходите към общинските бюджети.** Тази мярка би увеличила приходите на общините с **над 1 млрд. лв.**, или 1/3 от ресурса, с който разполагат в момента. Обвързването на общинските бюджети с генерирания в тях данък създава директен, **еднозначен стимул за привличане на инвестиции с висока добавена стойност,** задържане на квалифицирани работници и подобряване на бизнес средата.

Допълнителна подкрепа на собствените приходи в общинските бюджети може да дойде по линия на **актуализация на данъчните оценки на имотите към текущи пазарни равнища,** тъй като на места оценките изостават с над десетилетие от реалността. Тази мярка може да донесе на общинските бюджети над 1/2 милиард лева допълнителни приходи и допълнително да разшири способността им за регионално развитие.

Все повече общини не отговарят на формалния критерий за поне 6 хиляди души население – към 2023 г. **под прага са 84 от 265 общини**, а други 10 са между 6 и 7 хиляди души население. Същевременно **публичният сектор създава над 50% от заетостта в 42 общини, а в едва 49 общини собствените приходи надхвърлят общия размер на местните разходи**. В почти всички случаи общините, които попадат в тези категории са с много ниска степен на икономическо развитие и доходи, а фрагментацията ограничава местния административен капацитет и конкурентоспособност.

Графика 15: Разпределение на общините според дела на обществения сектор сред наетите, 2022 г.



■ Под 25% ■ 25-50%
■ 50-75% ■ Над 75%

Източник: НСИ, собствени изчисления

Краткосрочното решение на проблема с многото малки и слаби общини е **създаване на центрове за споделени услуги и пълна дигитализация на местните публични услуги и административни дейности**, което да намали разходите и тежестта на обществения сектор върху местните пазари на труда. В средносрочен план обаче **трябва да се проведе териториално-административна реформа, която да окрупни фрагментираните общини**. Новата общинска карта стъпва върху отчитане на демографската структура и динамика, икономическия потенциал, способността за фискална и финансова независимост, както и географските и инфраструктурни реалности и характеристиките на местните общности.

Нужда от реформа има и при районите за планиране. Причините за това са две – от една страна **Северният централен и Северозападният не отговарят на минималните критерии за население от поне 800 хил. души**, от друга – **пакетирането на малките Югозападни области в един регион със София ограничава достъпа им до кохезионно финансиране** заради високото икономическо развитие на столицата.

Това налага въвеждането на ново райониране и **свеждането на районите за планиране до 3-4 вместо настоящите 6**. Логиката на новото разпределение на областите и общините в новите райони трябва да следва дългосрочната демографска динамика и **спазването на критерия за между 800 хил. и 3 млн. души население** през следващите десетилетия, както и **да гарантира максималния достъп до кохезионно финансиране** на областите с ниска степен на икономическо развитие спрямо средноевропейските нива.

2024