

СИСТЕМАТИЧЕН АНАЛИЗ ЗА СТРАНАТА

Потенциалът на България за устойчив растеж и споделен просперитет

септември 2015 г.

Документ на Световната банка



Съдържание

Благодарности	5
Резюме.....	7
Общ преглед	8
Таблица 1. Предложени варианти на политики за по-бърз, приобщаващ и устойчив растеж и връзки с политиките с трансформиращ ефект	17
Увод.....	19
1. Контекст.....	22
Напредък в намаляването на бедността и стимулирането на споделения просперитет	22
Приносът на растежа към споделения просперитет	33
Слабости в държавното управление.....	42
Потребността от ускоряване на растежа чрез повишена производителност и създаване на работни места	47
2. Възможности на България за по-бърз растеж	53
Подобряване на бизнес средата	54
Повишаване на уменията	58
Подобряване на транспортната инфраструктура	63
3. Възможности за по-приобщаващ растеж.....	68
Повишаване на мобилността и участието в икономиката на най-бедните 40% от населението... ..	68
Осигуряване на достъп до здравни и дългосрочни грижи	75
Увеличаване на ефективността на мрежите за социална защита	78
Осигуряване на по-приобщаваща пенсионна система	81
4. Устойчив растеж и споделен просперитет	86
Опазване на макроикономическата и финансовата стабилност	86
Социална стабилност.....	91
Екологична устойчивост	94
5. Групи политики с трансформиращ ефект.....	100
Приложение 1: Използвана литература	103
Приложение 2: Консултации с правителствени и неправителствени институции.....	106
Приложение 3: Избрани икономически показатели на България	109
Приложение 4: Пропуски в анализа	110

ВАЛУТА И ЕКВИВАЛЕНТНИ ПАРИЧНИ ЕДИНИЦИ

Обменен курс към 28 май 2015 г.

Валутна единица	Български лев
1.00 щ.д.	1.795 лв.

Фискална година в държавата
1 януари – 31 декември

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

АЗ	Агенция по заетостта	НЕК	Национална електрическа компания
АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура“	НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
БВП	Брутен вътрешен продукт	НОИ	Национален осигурителен институт
БЕХ	Български енергиен холдинг		
БНБ	Българска народна банка	НПО	Неправителствени организации
БНД	Брутен национален доход	НРОО	Не работят, не се образоват или обучават
ВОБ	Възстановяване и оздравяване на банки	НСИ	Национален статистически институт
ВРОБ	В риск от бедност	НСТЗ	Ниска степен на трудова заетост
ВУ	Висши училища	ОГО	Организации на гражданското общество
ГМД	Гарантиран минимален доход	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ГМЛ	Големи материални лишения	ОП	Оперативна програма
ДЛП	Допълнителни лични плащания	ПБС	Проучване на бизнес средата
ДНС	Дружество „Напоителни системи“	ПИБ	Първа инвестиционна банка
ДП	Държавни предприятия	ПЛЛ	Преки парични плащания
ДРПС	Държавна разходопокривна пенсионна схема	ППС	Паритет на покупателната способност
ДСГ	Дългосрочни грижи	ПСД	Процедура по свръхдефицит
ДФГ	Дискусии на фокус групи		
ЕС	Европейски съюз	ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
ЕСС	Европейска система от сметки	САС	Систематичен анализ за страната
ЕЦА	Европа и Централна Азия		
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии	СГД	Схеми за гарантиране на депозити
КЕВР	Комисия за енергийно и водно регулиране	СЗО	Световна здравна организация
КНС	Коригирани нетни спестявания	СПП	Система за поддръжка на пътищата
КТБ	Корпоративна търговска банка	СПС	Стандарти на покупателна способност
лв.	Български лев	УЦЖ	Учене през целия живот
МОТ	Международна организация на труда	ФГВ	Фонд за гарантиране на влоговете
МзСП	Механизъм за сътрудничество и проверка	BLISS	Изследване BLISS
МСЗ	Мрежи за социална защита	EU-SILC	Проучване на доходите и условията на живот в ЕС
МСП	Малки и средни предприятия	PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
		PISA	Programme for International Student Assessment

Вицепрезидент:	Сирил Мюлер
Директор за страната:	Мамта Мурти
Директор Глобална практика:	Сату Кахконен
Мениджър практики:	Мирия Пигато/Ивайло Изворски
Ръководител на екипа:	Стела Илиева

Благодарности

Настоящият документ бе изготвен под ръководството и насоките на ръководния екип за страната, включващ: Мамта Мурти, регионален директор за Централна Европа и Балтийските държави (ECCU5); Антъни Томпсън, постоянен представител, Маркус Репник, бивш постоянен представител (ECCBG); Исмаил Радван, координатор на програми за страната, Алисън Берг, бивш старши координатор на програми за страната (ECCU5); и Силвия Стойнова, служител „Проекти“ (ECCBG). Екипът разчиташе в голяма степен на подкрепата и насоките на: Сату Кахконен (директор „Глобална практика“ (GMFDR, бивш секторен мениджър); Ивайло Изворски, ръководител „Глобална практика“ (GMFDR); и Мирия Пигато, ръководител „Глобална практика“, бивш секторен мениджър (GMFDR).

Екипът по заданието бе воден от Стела Илиева, старши икономист (GMFDR), която заедно с Рон Худ, консултант (GMFDR), участва в изготвянето на главата „Контекст“. Анализът използва няколко справочни документа, изготвени за целта. Разделите, посветени на напредъка в намаляването на бедността и стимулирането на споделения просперитет, бяха изготвени от Кенет Симлер, старши икономист (GPVDR) и Александру Кожохару, икономист (GPVDR). Ана-Мария Муньос Буде, старши специалист в „Полови различия“ (GPVDR), има принос към анализа на полов признак. Педро Родригес, водещ икономист (GMFDR), Дорте Домеланд, водещ икономист (GMFDR), и Тео Томас, главен икономист, предоставиха статия по макроикономическите, фискалните и структурните въпроси. Кристиан Бодевиг, ръководител на програми (ECCU5), Жан-Франсоа Марто, ръководител на програми, (ECCU5), Исфандиар Хан, ръководител на програми (ECCU5), даваха стратегически насоки на екипа на всеки етап от подготовката на доклада и координираха анализите, предоставени от глобалните практики. Предизвикателствата, свързани с държавното управление, бяха анализирани от Елена Георгиева-Андоновска, консултант (GGODR), с указания от Дейвид Бърнщайн, главен специалист по публичния сектор (GGODR). Анализът на бизнес средата и иновациите бе изготвен от Евгени Евгениев, специалист по развитието на частния сектор (GTCDR); разделът за подобряване на уменията бе изготвен от Пламен Данчев, образователен специалист (GEDDR). Тома Янакиев, консултант (GWADR) и Ракеш Трипати, старши специалист по транспорта (GTIDR), имат принос към анализа на транспортната инфраструктура с фокус съответно върху сухопътния и железопътния сектор. Анализите на пазара на труда и мрежите за социална защита бяха изготвени от Виктория Левин, икономист (GSPDR), и Улрих Хьорнинг, старши икономист по социална защита (GSPDR). Пенсионните въпроси бяха анализирани от Аста Звиниене, старши специалист по социална защита и Миглена Абелс, консултант (GSPDR). Агнес Куфинал, старши икономист (GHNDR), изготви раздела за достъпа до здравеопазване и дългосрочни грижи. Елена Бондаренко, консултант и Рейчъл Ли Янг, младши сътрудник (GMFDR), предоставиха аналитична помощ за раздела по макроикономическа и фискална стабилност. Валери Морица, специалист по социално развитие (GSURR), изготви раздела за социална стабилност. Еолина Милова, старши служител „Проекти Устойчиво развитие“ (GENDR), Хоакин Торо, старши специалист по управление на рисковете от бедствия (GSURR), и Тиери Дави, старши специалист по климатичните промени (GENDR), имат принос към раздела за екологичната устойчивост, заедно с Клаудия Инес Васкез Суарез, икономист по енергетика (GEEDR), която се концентрира върху анализа на енергийния сектор; Вилфрид Хундертмарк, старши специалист по напояване, който се концентрира върху напояването; Майкъл Якобсен, главен специалист по ВиК, и Ивайло Колев, старши специалист по ВиК (GWADR), работиха по въпросите, свързани с ВиК. Ивелина Таушанова, връзки с обществеността (ECCBG), подготви Приложение 2. Бяха получени и ценни коментари от колегите от Международната финансова корпорация: Владимир Михайловски, представител за България (CEUBU), и Картик Кумар, специалист в „Стратегии“ (CGEDR). Адела Делчева, асистент на екипа (ECCBG), и Нанси Дейвис-Коул, програмна асистент (GMFRD), предоставиха ценна административна и логистична подкрепа, а Ан Грант редактира доклада.

Екипът благодари на рецензентите за полезните им предложения и идеи: проф. д-р Васил Цанов, Институт за икономически изследвания на Българската академия на науките в София, Даниел Гро, директор на Центъра за изследване на европейските политики в Брюксел, Галина Винселет, ръководител на Програма (ECCU4) във Виена, Хумберто Лопез, регионален директор

(LCC2C); Каролина Санчез-Парамо, ръководител „Глобална практика“ (GPVDR); и Хорхе Араухо, икономически съветник, (LCRVP) във Вашингтон.

Снимка корица: Надежда Чипева

Дизайн корица: Борис Балабанов, Елена-Мария Илиева

Резюме

1. След години на силен подем непосредствено преди присъединяването към Европейския съюз (ЕС) икономическият растеж в България се забави, а равнището на бедността остава най-високо в ЕС. България постигна най-високите си регистрирани темпове на растеж в периода 2000–2008 г. в резултат на изключително високи капиталови потоци от чужбина, структурни реформи, солидно фискално управление и перспективите, открити се при присъединяването към ЕС. Заетостта отбеляза бум, а бедността се понижи рязко. От 2008 г. насам (годината на започване на глобалната финансова криза) икономическият растеж е бавен, бедността се покачва, а увеличението на доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи е минимално. В последно време пазарът на труда се подобрява и бедността отбелязва спад, но за да може настоящото поколение българи да достигне стандартите на живот в ЕС, ще са необходими нови двигатели на растежа и последователна ангажираност за реформи.

2. България трябва да реализира комплексни реформи, за да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. По-бързият растеж ще изисква по-висока производителност, която е ключов фактор за дългосрочния растеж във всяка държава. Реалната производителност на труда в България нарасна средно с 2,8% годишно в периода 2000–2014 г., което бе малко под средния ръст от 3,3% за сравнимите страни от региона¹, но в същото време доста повече от средния ръст от 0,8% за ЕС. Темпът на производителността обаче ще трябва да се ускори до поне 4% годишно през следващите 25 години, за да може България да достигне средните доходи в ЕС до 2040 г. Повишаването на производителността ще изисква по-добър бизнес климат, по-добра образователна система и по-качествена инфраструктура. По-приобщаващият растеж може да се постигне чрез подобряване на пригодността за заетост на всички българи и повишаване на ефективността и ефикасността на публичните разходи, особено на свързаните със здравеопазването, дългосрочните грижи и пенсиите. Устойчивият растеж предполага макроикономическа и финансова стабилност, социална стабилност и реформи за по-добро опазване на природните ресурси на България.

3. Този Систематичен анализ за страната (САС) определя три групи политики, които имат потенциала да трансформират икономиката и да постигнат тази цел: (1) засилване на институционалната рамка за добро държавно управление; (2) подобряване на уменията и пригодността за заетост на всички българи и (3) подобряване на ефективността и ефикасността на публичните разходи. Използвайки широк обем от предходни и настоящи анализи, извършени от Банката и от местни и чуждестранни експерти, САС дискутира двигателите на растежа и пречките пред него и използва основана на активите рамка с цел разбиране на начините, по които микро- и макроикономически фактори оформят профила на доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи. Трите групи политики с трансформиращ ефект върху икономиката бяха избрани чрез прилагане на следните критерии за определяне на приоритетите: (1) вероятната големина на въздействието на политиките върху двете цели, определени от Банката – намаляване на бедността и споделен просперитет; (2) потенциал за осигуряване на поне минимален жизнен стандарт за всички; и (3) потенциал за преплитачи или допълващи се ефекти между трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив). Тези три групи политики биха отговорили и на потребностите на най-уязвимите българи, а именно: високите и растящи брой бедни роми, увеличаващият се дял на възрастните бедни и пенсионерите спрямо работещото население и потенциално изгубеното поколение младежи, които не учат и не са част от работната сила. САС цели да предостави информация в диалога между властите и групата на Световната банка по отношение на Рамката за партньорство със страната, която на свой ред определя областите, в които Световната банка може да подкрепи усилията на правителството за намаляване на бедността и стимулиране на споделения просперитет.

¹ Сравнимите държави от региона са Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чехия.

4. **През последните десетилетия България постигна значителен напредък в подобряването на стандарта на живот на всички българи.** Бяха направени сериозни крачки в посока на приближаване към нивата на доходите в ЕС, като БВП на глава от населението по стандарти на покупателната способност (СПС) се повиши от 29% от средното ниво за ЕС през 1997 г. до 45% през 2013 г., което се дължеше основно на ускорения растеж в периода 1997–2008 г. Конвергенцията в доходите измъкна от бедността 1,7 милиона българи и повиши нивото на общите доходи на 40-те процента от населението с най-ниски доходи с 1,4%. Въпреки това делът на българите, които са в риск от бедност, остава висок за държава от ЕС, а възможностите за увеличаване на доходите са ограничени, особено за онези 40% от населението с най-ниски доходи. Глобалната финансова криза, започнала през 2008 г., постави спирачки на финансираните от чужбина ускорен растеж в България. С помощта на разумно макроикономическо и фискално управление България излезе от кризата с намалени дисбаланси и ниско ниво на публичния дълг. Растежът обаче е бавен, повишаването на доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи е слабо, а бедността отново се покачва². Големите чуждестранни капиталови потоци от близкото минало вероятно няма да се върнат, а разумните макроикономически и фискални политики, макар и необходими, не са достатъчни за възстановяване на българския растеж.

5. **България трябва да укрепи своите институции и политики, за да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж, който да може да намали бедността и да стимулира споделения просперитет.**³ Честите правителствени смени през 2013-2014 г. забавиха напредъка по структурните реформи. Затварянето на Корпоративна търговска банка (КТБ) и свързаният с това ликвиден натиск върху банковата система през 2014 г. изложи на показ слабости в системите за контрол в българската банкова система и допринесе за повишаване на публичния дълг. Енергийният сектор изпитва финансови затруднения след години на недобро управление. Безработицата в България остава висока, тъй като фирмите изпитват несигурност, поддържана от слабости в държавното управление и политическа нестабилност през 2013—2014 г. От 2008 г. насам близо 100000 българи⁴, основно млади хора, напуснаха страната в търсене на по-добри възможности. Емиграцията и ниската раждаемост в миналото доведоха до бързо застаряване на населението, а в бъдеще ще доведат – при липса на промяна в политиките – до рязко намаляване на населението на България в трудоспособна възраст. Това ще отпрати предизвикателства към растежа, фискалната политика, предоставянето на публични услуги и намаляването на бедността.

6. **Този Систематичен анализ за страната (САС) определя три сфери на политики, които имат потенциала да трансформират икономиката и да постигнат тази цел:** (1) засилване на институционално-правната рамка за добро държавно управление; (2) повишаване на уменията и пригодността за заетост⁵ на всички българи; и (3) подобряване на ефективността и ефикасността на публичните разходи. Използвайки широк обем от

² Равнище на бедността, измерено като дела на населението живеещо с по-малко от 5 щ.д. (ППС) на човек на ден.

³ Споделеният просперитет се отнася до темповете на растеж на доходите на домакинствата на най-бедните 40% българи.

⁴ Според демографската статистика на НСИ брутният емиграционен поток за периода 2008–2013 г. е близо 100000 души, представляващи близо 3% от работната сила.

⁵ Пригодността за заетост е наличността на комплекс от когнитивни и социо-емоционални умения, които помагат на хората да бъдат наети на работа.

предходни и настоящи анализи, извършени от Банката и от местни и чуждестранни експерти, САС дискутира двигателите на растежа и пречките пред него и използва основана на активите рамка с цел разбиране на начините, по които микро- и макроикономическите сили оформят профила на доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи. Трите групи политики с трансформиращ ефект върху икономиката бяха избрани чрез прилагане на следните критерии за определяне на приоритетите: (1) вероятната големина на въздействието на политиките по отношение на двете цели, определени от Банката – намаляване на бедността и споделен просперитет; (2) потенциал за осигуряване на поне минимален жизнен стандарт за всички; и (3) потенциал за преплитащи или допълващи се ефекти между трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив). Тези три сфери биха отговорили и на потребностите на най-уязвимите българи, а именно: на високия и растящ брой бедни роми; на увеличаващия се дял на възрастните бедни и пенсионерите спрямо работещото население; на потенциално изгубеното поколение младежи, които не учат и са извън работната сила. САС цели да предостави информация в диалога между правителството и групата на Световната банка при разработването на Рамката за партньорство със страната, която на свой ред определя областите, в които Световната банка може да подкрепи усилията на правителството за намаляване на бедността и стимулиране на споделения просперитет.

Поглед в миналото: предизвикателствата на българския преход

7. **България премина продължителен преход с възходи и падения.** През 90-те години на миналия век забавянето на структурните реформи доведе до тежка икономическа криза през 1996–1997 г. След пораженията от хиперинфлацията и банковата криза държавата въведе валутен борд през 1997 г., който изигра основополагаща роля в стабилизирането на икономиката и продължава да функционира и досега. Държавата намали публичния дълг и либерализира пазарите, което в съчетание с очакваното присъединяване към ЕС, положи началото на десетилетие на изключително висок растеж.

8. **В периода 2000–2008 г. България постигна исторически високи темпове на растеж и направи значителен напредък в намаляването на бедността, което бе подкрепено от комплексна програма от предприемачески реформи и благоприятна външна среда.** Усилията за реализиране на структурни реформи, разумното фискално управление и перспективите за присъединяването към ЕС спомогнаха за привличането на значителни капиталови потоци от чужбина. БВП на глава от населението растеше с по 6,6% годишно, най-високият регистриран ръст досега в България, а заетостта отбеляза бум. Бяха разкрити близо 600 000 работни места (17% от работната сила)⁶ – основно в търговията, транспорта, туризма, строителството, промишлеността и недвижимите имоти – секторите, които получиха най-големия дял от преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Тъй като тези сектори наемаха основно нискоквалифицирана работна ръка, това увеличи общите доходи на най-бедните 40% от населението с 1,4% през този период. Абсолютната бедност бе значително намалена – от 37% от населението през 2001 г. до 16% през 2008 г.

9. **От 2008 г. насам икономическият растеж остава бавен, бедността се покачва⁷, а увеличението на доходите на най-бедните 40% от населението е слабо.** В периода 2008–2014 г. годишният растеж на доходите на глава от населението се забави до едва 1,3%, като

⁶ Данни на НСИ по ЕСС 2010 г.

⁷ Равнище на бедността, измерено като дела на населението живеещо с по-малко от 5 щ.д. (ППС) на човек на ден.

реалният годишен ръст спадна с 5% през 2009 г., а оттогава насам не преминава границата от 2%. Близко 400 000 българи загубиха работата си – основно в промишлеността, строителството и селското стопанство. Безработицата в страната скочи повече от два пъти – от 5,6% през 2008 г. до 13% през 2013 г., което частично заличи постигнатия преди кризата напредък. Безработицата достигна близо 50% при лицата с основно образование. В резултат на това бедността се увеличи от 16,1% през 2008 г. на 18,5% през 2012 г. Общите доходи⁸ на най-бедните 40% от населението се увеличиха с едва 1,4% в периода 2007–2011 г., като този ръст е слаб в сравнение с други държави, но е по-бърз от ръста на доходите на по-богатите 60% от населението. Делът на българите, намиращи се в риск от бедност и социално изключване⁹, се увеличи от 44,8% през 2008 г. на 48% през 2013 г., което предполага, че 3,5 млн. от общо 7,3 млн. българи все още се намират в риск от бедност или социално изключване (преди социалните трансфери), което е най-големият дял в ЕС. В последно време показателите за пазара на труда и бедността проявяват признаци на възстановяване. Само политики, стимулиращи растежа и благоприятни за намаляване на бедността, заедно с последователни усилия за изграждане на силни институции, защитаващи еднакво правата на всички българи, ще поставят България на траектория с висок растеж.

10. Фискалната политика – ключовият инструмент на България за макроикономическо управление в условията на валутен борд, бе разумна, но може да се използва по-ефективно за насърчаване на растежа и подпомагане на бедните. Решителната и дълбока фискална корекция непосредствено след кризата от 1997 г., последвана от разумна фискална политика, бе една от отличителните черти на българската макроикономическа среда след 1997 г. България съумя да намали значително публичния си дълг от близо 100% от БВП през 1997 г. до 14% през 2009 г. – второто най-ниско ниво в ЕС. По този начин бяха намалени големите държавни разходи за лихви, които оказваха натиск върху другите разходи, и се засили устойчивостта спрямо макроикономически шокове. Макар и макроикономическата стабилност да е задължителна за растежа, тя не е достатъчна за осигуряване на устойчиво високи темпове на растежа. Подобряването на ефективността и ефикасността на публичните разходи е важно за ускоряването на българския растеж. От 2008 г. насам, публичните разходи, които водят до повишаване на производителността (разходи за инвестиции, образование и научно-изследователска и развойна дейност (НИРД), бележат или незначителен ръст (например разходите за образование), или дори спад (например разходите за научни изследвания и развойна дейност). Държавните инвестиции, които при добро управление могат да подкрепят растежа в краткосрочен и средносрочен план, също бележат спад през периода 2008–2013 г. въпреки наличието на значително финансиране от ЕС. Разходите за социално подпомагане не изпълняват докрай функцията си да защитават най-бедните, тъй като са насочени към програми, частично облагодетелстващи по-богатите 60% от населението. Същевременно спрените реформи допринасят за все по-голям натиск върху публичните ресурси от пенсионната и здравната системи. Голямата подкрепа за банковия сектор, предизвикана от слабости в управлението на сектора (надзор и регулации), доведе до рязко повишаване на публичния дълг през 2014 г. Рязко се повиши и фискалният дефицит. Коригирането на високия фискален дефицит ще изисква реструктуриране на разходите с цел повишаване на тяхната ефикасност и ефективност, а не прибегване към повсеместни съкращения на разходите.

11. Предизвикателствата пред държавното управление подриват напредъка на България по отношение растежа и намаляването на бедността. Институционално-

⁸ Оценки на Световната банка на базата на EU-SILC 2007–2011.

⁹ По данни на Евростат на базата на EU-SILC.

правната инфраструктура, която защитава правото на собственост и върховенството на закона и предотвратява злоупотребата с държавната власт, е ключов фактор за един по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. Въпреки известния напредък България постоянно се представя по-слабо от почти всички държави в ЕС по отношение на показателите за държавното управление.¹⁰ Разликата спрямо останалата част от ЕС е най-изразена в такива ключови измерения като: върховенство на закона (качество на прилагането на договорните отношения, имуществени права, полиция, съдилища, както и вероятността за престъпления и насилие); контрол над корупцията (степен, до която държавната власт се използва за лична облага, включително „обсебване“ на държавата от елити и частни интереси); ефективност на държавното управление (качество на публичните услуги, качество на публичната администрация и степен на независимост от политически натиск, качество на формулирането и реализирането на политики, надеждност на държавната ангажираност с тези политики). Слабостите в държавното управление влияят върху растежа и споделения просперитет по различни начини. Понякога липсват еднакви правила за участниците на пазара, икономическата ефикасност е ниска при усвояването на европейските средства за крайно необходими инвестиции и в енергийния, пътния и железопътния сектори. Публичните услуги са често с недостатъчно високо качество и много бедни хора имат ограничен достъп до публични услуги като здравеопазване, образование, пенсии и мрежите за социална защита (МСЗ). Също така нуждата от държавна подкрепа за банковия сектор, подпомогната от слабости в надзора, показва повишен риск за макроикономическата стабилност. Социалната стабилност в България също е подложена на риск както е видно от ниското доверие в институциите и слаба подкрепа за реформите. Тези предизвикателства пред държавното управление се усложняват от политическата нестабилност, която намира израз в честите смени на управлението на страната – пет правителства в течение на само две години.

12. Напредъкът в увеличаването на доходите на най-бедните 40% от населението е ограничен поради липсата на човешки капитал, пригодност за заетост и финансови активи. В периода 2007–2011 г. годишният общ доход на най-бедните 40% от населението се повиши с 1,4%, което е по-бързо от средното увеличение на дохода за България и от ръста на дохода на по-богатите 60% от населението. Този ръст обаче е по-нисък от ръста на дохода в сравнимите страни от региона, и много под ръста, необходим за един сериозен напредък в намаляването на бедността. Размерът, натрупването, интензивността на употреба и възвръщаемостта на притежаваните от хората активи – като например човешки капитал, материални или финансови активи – определят способността им за генериране на доходи, а по този начин – и за измъкване от бедността. В България ниските доходи на най-бедните 40% от населението отразяват недостига на човешки капитал, липсата на възможности за заетост и ниските спестявания на възрастните хора. В тази група домакинства, дялът на хората, способни да изхранват домакинството, е най-ниският в ЕС, понеже близо половината членове на домакинствата са възрастни хора. Близо половината от пълнолетните трудоспособни лица от най-бедните 40% от населението нямат завършено средно образование, което е чувствително повече отколкото в другите страни на ЕС, което значи, че възможностите им за намиране на работа са ограничени. От 2008 г. насам намирането на работа е трудно най-вече за нискоквалифицираните работници, като близо половината от най-бедните 40% от населението в трудоспособна възраст са или безработни, или икономически неактивни. Работещите пък често са на непълен работен ден и имат професии с ниско заплащане. При ограничените възможности за намиране на работа, ръстът на доходите в периода 2007-2011 г. се дължи най-вече на пенсиите.

¹⁰ Световни показатели за управление. За повече информация виж Глава 1. Контекст, Слабости в държавното управление.

13. Неравенството при човешкия капитал и възможностите за намиране на работа имат устойчиви измерения по отношение на етнос, възраст и пол. Според преброяването от 2011 г. ромското малцинство представлява 4,8% от населението, а турското малцинство – 8,8%. Понеже и двете малцинства имат особено нисък човешки капитал и способност за намиране на работа, повечето от тях са в групата най-бедните 40% от населението. Около 70% от етническите турци и 93% от ромите в България не завършват средното си образование в сравнение с 30% от етническите българи. Близко 25% от ромските деца на възраст 7–15 г. никога не са посещавали училище, в сравнение с 12% от етническите турци и 6% от етническите българи. Според изследването BLISS (Bulgarian Longitudinal Inclusive Society Survey) в сравнение с не-ромските общности активността при ромските жени, а в по-малка степен и при жените от турското малцинство, е значително по-ниска спрямо останалите жени в България. Безработицата и участието в сивата икономика са много по-високи при ромите спрямо не-ромите, като ромите формират 15% от всички трайно безработни в страната – тройно повече от техния дял от населението. Бедността е по-висока при жените, и по-конкретно при ромските жени, отколкото при мъжете, като особено уязвими са възрастните жени. Децата в България и по-специално ромските деца, също са в по-голям риск от бедност отколкото трудоспособното население.

Поглед напред: необходимост от двигатели на растежа

14. За да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж, България трябва да се възползва от различни двигатели на растежа. На първо място, трябва да бъде стимулирано повишаването на производителността, което е ключов фактор за дългосрочния растеж във всяка държава. Реалната производителност на труда¹¹ в България нарасна средно с 2,8% годишно в периода 2000–2014 г., което бе малко под средното от 3,3% в сравнимите държави от региона¹², но е значително по-високо от средното 0,8% за ЕС. Производителността в България обаче трябва да се повишава с поне 4% годишно през следващите 25 г., за да бъдат достигнати средните нива на доходи в ЕС към 2040 г. Конвергенцията на доходите може да бъде постигната поне десетилетие по-рано, ако производителността в България се повишава с 5% годишно. Поддържането на такъв висок ръст на производителността е възможно, както личи от опита на Румъния и Латвия през периода 2000–2014 г., но ще е по-голямо предизвикателство да бъде запазено за по-дълъг период. На второ място трябва да се подобри пригодността за заетост на всички българи. Няколко подгрупи българи (безработни на средна възраст, слабообразовани и трайно безработни в селските райони, неженени мъже, които не работят, не се образоват или обучават (НРОО); както и неработещи млади майки) се характеризират със слаба икономическа активност. Повишаването на икономическата им активност би подкрепило растежа и намаляването на бедността. На трето място трябва да се подобрят ефективността и ефикасността на публичните услуги.

15. По-високата производителност не само би ускорила растежа, но би могло и да смекчи икономическото въздействие на демографските промени, като увеличи търсенето на труд, повиши заплатите и намали емиграцията. В рамките на само три десетилетия България се превърна в третата по възраст държава в Европа. Прогнозите са, че застаряващото население и ниската раждаемост ще доведат до рязък спад на населението в трудоспособна възраст. Всъщност според прогнозите на ООН трудоспособното население в страната ще намалее с 40% между 2010 и 2050 г. Демографските промени вече оказват отрицателно въздействие върху растежа, като положението вероятно ще се влоши, тъй като

¹¹ На базата на брутна добавена стойност на един зает, изчислена на базата на данни на НСИ по ЕСС 2010 г.

¹² Без Хърватия, за която липсват данни.

все по-малко работещи ще трябва да издържат по-голям брой пенсионери. Симулациите предполагат, че със свиването на работната сила растежът на БВП ще се забави до 1,2% годишно до 2030 г. и допълнително ще се свие до 0,7% към 2050 г. (Световната банка, 2013n). Повишаването на производителността може да помогне да се забавят или дори да се обърнат обратно миграционните потоци чрез увеличено търсене на труд и повишаване на заплатите.

16. България се нуждае от широк диапазон на реформи, за да премахне пречките пред повишаването на производителността. Реформите за повишаване на производителността се концентрират върху три сфери за подобрене: 1) бизнес среда, включително цялостен преглед за опростяване на регулациите и по-голямата им прозрачност; възстановяване на независимостта и ефективността на енергийния и други регулатори; стандартизиране на процедурите на ниво местно самоуправление; реформа на съдебната система с цел подобряване на процедурите по назначаване, намаляване на манипулирането на делата и справяне с широко-разпространените представи за подкупност и злоупотреби в съдебната власт, а също и създаване на публичен орган на високо равнище, който да отговаря за координиране на политиките в иновациите, научните изследвания и човешкия капитал; 2) умения, които да изградят у работната сила в България способността да се възползва от новите и изискващи по-висока производителност работни места, както и да създава иновации; 3) инфраструктура, която да стимулира конкурентоспособността и интеграцията с европейските пазари.

17. Подобряването на пригодността за заетост на всички българи ще бъде важно не само за по-бърз, а и за по-приобщаващ растеж. Голям дял от българското население в момента е изключен от пазара на труда, докато растежа се забавя и бедността се повишава. В рамките на най-бедните 40% от населението съществуват големи и устойчиви групи хора, които страдат от дългосрочно и дори предаващо се между поколенията социално-икономическо изключване. Изключването на значителна група хора от икономически възможности е икономически и социално недопустимо. Най-новите анализи на профилите на изключените от пазара на труда (Световната банка, 2014i) идентифицират четири групи от населението, които имат висока потребност от активиране, поради по-голямата им бедност, но и са с относително висок потенциал за активиране по отношение възраст, умения, местоположение и мотивация за включване в пазара на труда. Тези групи са: безработни на средна възраст, слабообразовани и трайно безработни в селските райони, неженени мъже, НРОО; както и неработещи млади майки. Положението при ромите заслужава особено внимание, тъй като те представляват важна част от бъдещата работна сила, но образователното им равнище и заетостта им във формалния сектор са ограничени, което намалява възможностите им за намиране на работа. Политиките за активиране на тези групи с фокус върху уменията им ще разширят техните възможности за повишаване на стандарта им на живот и намаляване на зависимостта им от социални помощи. Образователната система в България е крайно неравностойна и със слаби резултати за децата от 40-те процента от населението с най-ниски доходи. Необходими са реформи в общообразователните и професионалните училища, които да осигурят необходимите познавателни и социално-емоционални основни умения за следващото поколение. Подобренията във висшето образование ще са важни и за повишаване на нивото на НИРД.

18. Подобряването на ефективността и ефикасността на публичните услуги, като здравеопазване, дългосрочни грижи и пенсии, също е важно за приобщаващия растеж. Със застаряването на българското население ефикасното предоставяне на публичните услуги, свързани със здравеопазване, дългосрочни грижи (ДСГ) и пенсии, ще придобива все по-голяма важност. Без реформи растящото потребление на свързаните със

застаряването на населението публични услуги вероятно ще доведе до значително увеличаване на публичния дълг и ще застраши устойчивостта на публичните финанси. Достъпът до здравеопазване е ограничен за най-бедните 40% от населението поради големите преки лични плащания за здравни услуги. ДСГ са непосилно скъпи за по-бедните българи, които трябва да разчитат на роднини да се грижат за тях. Обхватът на дейностите по социално подпомагане и трансферите трябва да бъде по-добре насочен: покритието и адекватността на мрежите за социална защита (МСЗ) са ограничени, като 44% от най-често срещаните социални помощи, месечни помощи за дете, отиват при по-богатите 60% от населението. Покритието на пенсионната система не само е слабо, а и се очаква да се влошава със застаряването на населението – към 2075 г. половината пенсионери или ще получават минималната пенсия, или изобщо няма да бъдат обхванати, което означава, че ще бъдат необходими значителни трансфери от общите държавни приходи.

19. Съществуват макроикономически, социални и екологични рискове за устойчивостта на по-бързия и приобщаващ растеж. Валутният борд и разумните фискални и финансови политики поддържаха икономиката стабилна, но в последно време макроикономическите рискове се повишиха. Фискалната позиция през 2014 г. се влоши на фона на бавния икономически растеж и повишаващите се непредвидени задължения. Основните причини за това бяха: (1) банковият сектор, където през юни 2014 г. три банки бяха подложени на ликвиден натиск, което наложи държавна намеса в размер на близо 2,9%¹³ от БВП (държавна помощ за една банка и държавен заем за подпомагане на Фонда за гарантиране на влоговете), и (2) влошаващото се финансово състояние на държавните предприятия (ДП) – особено в енергийния сектор. Необходимо е да се подновят усилията за извършване на структурни реформи, за да бъдат решени горепосочените проблеми и да се повиши производствения капацитет на икономиката. Проточилото се икономическо възстановяване и слабият напредък при решаването на проблемите в държавното управление допринесоха за оформянето на порочен кръг от висока икономическа и политическа нестабилност и слаба подкрепа за важните реформи. Само подновените усилия за реформи с прозрачност и отчетност на постигнатите резултати могат да смекчат въпросните рискове. Смекчаването на екологичните рискове също е важно. Необходими са значителни инвестиции, за да бъде осигурено устойчивото експлоатиране на природните ресурси на България. Това изисква по-добро съответствие с европейските директиви, например във ВиК сектора, а също така и по-ефикасно и устойчиво използване на природните ресурси, включително чрез решаване на регулаторните и управленските проблеми.

Дългосрочна визия и политики с трансформиращ ефект

20. Необходим е консенсус по отношение дългосрочната визия за социално-икономическото развитие на страната и стратегиите за постигане на тази визия. Необходими са действия на много фронтове, за да бъде намалено изоставането от ЕС по отношение както на стандарта на живот, така и на качеството на институциите. Въз основа на качествен анализ съпоставянето на България с държави от ЕС със сравними условия и консултации с експертите от екипа за страната бяха идентифицирани три-четири насоки/възможности за политики за всяко от трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив), които се основават на качествена, а не толкова на количествена оценка на тяхното въздействие върху двете основни цели. Тези насоки/възможности за политики бяха стеснени до три сфери на политики с трансформиращ ефект според следните критерии: (1) вероятна големина на въздействието

¹³ По данни на Министерството на финансите.

на политиките върху двете цели, определени от Банката – намаляване на бедността и споделен просперитет; (2) потенциал за осигуряване на поне минимален жизнен стандарт за всички; и (3) потенциал за преплитачи се или допълващи се ефекти между трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив).

21. Идентифицирани са три групи политики с трансформиращ ефект, които са задължителни за по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. Широкообхватната аналитична работа на експертите на Световната банка, както и на външни експерти сочи, че е необходим устойчив напредък в три групи политики с трансформиращ ефект, за да може България да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. И трите групи политики имат значително въздействие върху цялото население, включително най-бедните 40% и биха осигури минимален стандарт на живот за всички. Те включват действия и политики, които изискват устойчива ангажираност с реформите. Тези три сфери включват:

- *Засилване на институционално-правната рамка за добро държавно управление.* Институционалните слабости и по-конкретно липсата на формулиране и последователно реализиране на средносрочни политики подкопаха икономическия напредък на България и подобренията в споделения просперитет, като потиснаха ръста на производителността, намалиха ефикасността на публичните услуги и застрашиха макроикономическата стабилност. Устойчивите и комплексни реформи в тези три сфери е вероятно да имат трансформиращ ефект върху българската икономика: (1) модернизирание на публичната администрация и управлението на публичните инвестиции с цел повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при реализирането на публични политики, както и ускоряване усвояването на европейските средства; (2) подобряване на функционирането на съдебната система; и (3) засилване на управлението на ДП в енергетиката и железопътната система и на държавните регулаторни органи (енергетика, банков и небанков надзор).
- *Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи.* По-малкото работещи и увеличаващите се нива на възрастова зависимост означават, че работещите от всичките възрастови и етнически групи трябва да притежават необходимите познавателни, социално-емоционални и технически умения за генериране на по-високи доходи. Работниците, притежаващи необходимите умения ще бъдат по-производителни и пригодни за заетост и с по-голяма вероятност за създаване на иновации. По-ефикасните политики на пазара на труда за активиране на неактивните лица ще улеснят по-бедните слоеве от населението в намирането на работа, с което ще бъде повишена степента на включване на растежа. Тъй като България има една от най-неравностойните образователни системи в ЕС, необходими са реформи, които да разширят възможностите за най-бедните 40% от населението. Повишаването на уменията предполага политики, които: (1) разширяват програмите за развитие в ранна детска възраст за подобряване на резултатите от ученето, което е от критично значение особено за бедното население; (2) подобряват качеството на основното и средното образование и на достъпа до тях; (3) засилват управлението на висшето образование с цел повишаване на неговото качество и на пригодността за пазара на труда; и (4) разширяват образованието за възрастни и постоянното обучение, особено за групите с най-високи потребности – нискоквалифицираните, маргинализираните групи и тези с най-ниски нива на формално образование и/или с най-сериозни проблеми по отношение на грамотността за четене и смятане.

- *Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи.* Подобряването на публичните разходи е важно за стимулиране на растежа и за подобряване на социалните резултати. В контекста на застаряващо население разходите за пенсии, здравеопазване и ДСГ са от критично значение за осигуряване на по-приобщаващ и устойчив растеж. Пенсиите вече осигуряват доходи на голям дял от най-бедните 40% от населението, като броят на пенсионерите вероятно ще се увеличи с бързи темпове в бъдеще с пенсионирането на хората от поколението на „бейби бум“. Качеството на здравеопазването и на ДСГ и достъпът до тях са от критично значение за осигуряване на по-широко участие на пазара на труда на най-бедните 40% от населението, тъй като здравословни проблеми или нуждата да се грижат за роднини им пречат да работят продуктивно. При настоящите демографски прогнози се очаква разходите за пенсии, здравеопазване и ДСГ да се повишат чувствително, ако не бъдат реализирани реформи. Необходими са структурни реформи за осигуряване на устойчивостта на тези разходи и на справедливия достъп до услуги. Ако не бъдат контролирани, тези разходи ще намалят фискалното пространство за разходи, насочени към повишаване на производителността. Реформите, предложени с цел превръщането на пенсионната система, здравеопазването и ДСГ в по-приобщаващи, устойчиви и подкрепящи растежа, включват: (1) подобряване на фискалната устойчивост и справедливост на пенсионната система чрез реализиране на смели реформи в параметрите, свързани с пенсионната възраст и въвеждането на универсална пенсия, финансирана от общите приходи; (2) оптимизиране на болничната система и на политиката по отношение на лекарствата с цел спиране изтичането на ресурси и осигуряване на по-добър достъп до здравни грижи и на по-високото им качество; (3) засилване на алтернативите на болничната помощ и подобряване на стимулите, за да се осигури лечението на пациентите на необходимото ниво на грижи, така че да се подобри и да стане по-ефикасно управлението на хроничните заболявания.

Таблица 1. Предложени варианти на политики за по-бърз, приобщаващ и устойчив растеж и връзки с политиките с трансформиращ ефект

Измерения на растежа	Сфери на политиките	Предложени варианти на политики/възможности	Връзка с групите политики с трансформиращ ефект
По-бърз растеж	Регулации и иновации	Създаване на звено за по-добро регулиране към Министерския съвет. Повишаване на ефективността на съдебната власт. Повишаване на ефективността на ключовите регулаторни органи, като например КЕВР. Облекчаване на административните процедури на ниво общини. Създаване на публичен орган на високо равнище, който да отговаря за координиране на политиките в иновациите, научните изследвания и човешкия капитал.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
	Умения	Отлагане на основаното на способности профилиране на учениците в специализираното, общото и професионалното направление до приключване на задължителното образование. Подобряване на качеството и ефективността на политиките, свързани с учителите. Засилване на управлението на висшите училища. Разширяване на възможностите за УЦЖ.	Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи
	Инфраструктура	Инвестиране в поддръжка, рехабилитация и завършване на европейската пътна мрежа и в пътната безопасност. Засилване на управлението на пътищата и жп линиите. Оптимизиране на железопътната мрежа.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
Приобщаващ растеж	Мобилност и участие в икономиката	Адаптиране на политиките на пазара на труда към специфични групи безработни. Повече инвестиции в обхвата и качеството на действащите политики на пазара на труда. Разширяване на програмите за развитие в ранна детска възраст и предоставяне на достъпни и приемливи като цена грижи за деца – по-конкретно за маргинализираните групи. Подобряване на стимулите, свързани с отпуски по майчинство.	Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи
	Здраве и дългосрочни грижи	Реорганизиране на болничната система. Засилване на първичните и спешните грижи като алтернативи на стационарните грижи. Постигане на по-голяма ефективност при закупуване на лекарства. Акцентиране върху дългосрочните грижи, предоставяни в общността – центрове за грижи през деня, услуги по домовете.	Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи
	Мрежи за социална защита	Облекчаване на критериите за достъп до програмите за ГМД и увеличаване на помощите. Връщане на изплащането на помощи за работещи в схемата на ГМД. По-тясна връзка между службите за социално подпомагане и местните служби по заетостта.	Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи
	Пенсии	Повишаване на възрастта за пенсиониране над 65 г. и изравняването ѝ за мъжете и жените. Увеличаване на осигурителните вноски. Въвеждане на универсални пенсии, финансирани от общите приходи.	Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи

Таблица 1. Предложени варианти на политики за по-бърз, приобщаващ и устойчив растеж и връзки с политиките с трансформиращ ефект (продължение)

Измерения на растежа	Сфери на политиките	Предложени варианти на политики/възможности	Връзка с групите политики с трансформиращ ефект
У с т о й ч и в р а с т е ж	Макроикономи- ческа стабилност	Засилване доверието в банковия сектор и в ефективността на банковия надзор.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Засилване на фискалната позиция в средносрочен план.	Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи
		Подобряване на управлението на публичните разходи.	Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи
	Социална стабилност	Подобряване на финансовите резултати на държавните предприятия.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Повишаване на политическото внимание към социалното включване.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Повишаване на прозрачността и отчетността на държавната власт и на доставчиците на услуги.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
	Околна среда	Засилване на гражданското участие.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Инвестиране в реализиране на мерки по смекчаване на въздействието на климатичните промени и в адаптирането към тях.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Засилване на управлението на околната среда, за да се гарантира прилагането на регулациите, свързани с нея.	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление
		Осигуряване на достъпно и устойчиво финансиране за водния сектор (включително ВиК и напояване).	Засилване на институционално-правната рамка за добро управление

22. Някои реформи, като например засилване на стабилността на банковата система и на енергийния регулатор, са с неотложен характер. Те са необходими за възстановяване на доверието и за съживяването на растежа в краткосрочен план. Правителството вече е започнало работа по някои от тях. Законът за гарантиране на влоговете в банките бе изменен с цел по-добра хармонизация с Директивата 2014/49/ЕС за схемите за гарантиране на депозитите, като в момента се разработва правната рамка за възстановяване и оздравяване на банките, която да отговаря на съответната директива на ЕС. Бяха предприети и първите стъпки за засилване на енергийния и на водния регулатор. Те включват (1) Увеличаване на броя и подобрен режим на работа на членовете на Комисията за водно и енергийно регулиране, за да се осигури по-ефективно и по-информирано регулиране; (2) Членовете на Комисията вече се избират от Народното събрание (а не от Министерския съвет), което повишава независимостта на регулатора; (3) повечето заседания на регулатора вече са открити за обществеността, което повишава прозрачността при вземането на решения.

23. Други реформи имат средносрочен до дългосрочен времеви хоризонт, но следва да бъдат реализирани без забавяне. Постигането на напредък в групите политики с трансформиращ ефект изисква последователност на ангажираността с реформите, като може да минат години, преди те да дадат резултат. Много от тези реформи вече са започнали като редица мерки са включени в наскоро приетата програма за реформи на правителството (Република България, 2014а), в стратегическите програмни документи за управление на средствата от ЕС или в одобрената от Народното събрание Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Освен това, тъй като много от реформите са трудни, важно е да бъде постигнат национален консенсус за тяхното изпълнение.

Увод

24. След дълъг и болезнен преходен период през 90-те години на миналия век България се присъедини към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. Продължителният преход завърши с криза на банковата система, която катализира реформите на прехода. През 1997 г. За да стабилизира икономиката, правителството въведе широки мерки в подкрепа на либерализацията на цените и пазарите и въведе валутен борд. Благодарение на значителни външни капиталови потоци и перспективите при присъединяването към ЕС българският БВП на глава от населението се повиши значително през предходното десетилетие, достигайки 6,977 щ.д. към 2013 г., което е увеличение от 28% от средната стойност за ЕС (по СПС) през 2000 г. до 45% през 2013 г. След 2008 г. обаче, със забавянето на инерцията на растежа и пресъхването на капиталовите потоци, реформите не бяха подновени. Скоростта на конвергенцията към стандарта на живот в ЕС почти спря, като България в момента е най-бедната държава-членка на ЕС.

25. Макар че бързият растеж през периода 2000-2008 г. намали бедността и подобри споделения просперитет, делът на живеещото в бедност население остава твърде висок, а липсата на възможности за работа кара младите да емигрират. Преди началото на финансовата криза през 2008 г. растежът помогна за изваждането на голям брой хора от бедност, но напредъкът в намаляването на бедността почти спря оттогава насам. Осем години след присъединяването към ЕС почти половината от всички българи (3,5 млн. от общо 7,3 млн.) все още живеят в риск от бедност или социално изключване, което е най-високата стойност в ЕС.¹⁴ Макар и доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи да се повишиха, само през последните седем години липсата на възможности – частично свързана с разпространеното схващане за обсебване на държавата – накара близо 100 000 българи, основно млади хора, да емигрират. Това изостри проблемите, причинени от застаряването и намаляването на населението на България: страната се превърна в третата по възраст на населението държава в Европа; в периода 2000-2013 г. населението намаля с близо един милион души.

26. От 2008 г. растежът се забави, намаляха и подобренията в показателите за бедността и се увеличиха рисковете за устойчивост на растежа. От 2008 г. икономическият ръст се забави драстично и достигна средно 1.3%, измерен на глава от населението, в периода 2008-2014 г. Необходим е по-бърз растеж, за да се ускори конвергенцията, да се намали или дори да се обърне емиграцията и да се повиши благосъстоянието на 40-те процента от населението с най-ниски доходи. В действителност, бавният растеж на България върви ръка за ръка с нарастване на бедността от 16,1% през 2008 г. до 18,5% през 2012 г. Макроикономическите, социални и екологичните рискове за устойчивостта на един стабилен и приобщаващ растеж са се повишили.

27. Целта на настоящия САС е да определи ограниченията и възможностите за България да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. Използван е подход за анализ, основан на активите¹⁵, за да се оцени как микро- и макроикономическите

¹⁴ Стратегията „Европа 2020“ дефинира „риск от бедност или социално изключване“ чрез използване на показател, включващ риска от (относителна) парична бедност, големи материални лишения и ниска степен на трудова заетост (виж Каре 1.1).

¹⁵ Основаният на стойността на активите подход, разработен в *Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia* (Bussolo and Lopez-Calva, 2014), предоставя рамка за анализ как микро- и макроикономическите характеристики влияят върху бедността и споделения просперитет. Основната идея на този подход е, че размерът, натрупването и честотата на използване на активите (човешки, физически и

условия влияят върху способността на българите да генерират доходи и да променят динамиката на бедността и доходите на 40-те процента от населението с най-ниски доходи. САС показва, че всяка стратегия за постигането на двете цели (за намаляване на бедността и споделен просперитет) ще трябва да включва трите взаимно свързани измерения на растежа—по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив. За всяко измерение анализът предлага насоки на политиките, които да неутрализират ограниченията. САС се основава на широк обем предходни и настоящи аналитични и консултантски дейности и определя приоритетите на своите препоръки чрез прилагане на следните филтри: (1) вероятен размер на въздействието на политиките върху двете цели, определени от Банката; (2) потенциал за осигуряване на основен минимален жизнен стандарт за всички; и (3) потенциал за преплитачи или допълващи се ефекти, включващи повече от едно измерение на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив). САС също така цели да предостави информация по отношение бъдещата Рамка за партньорство със страната, която на свой ред определя областите, в които да бъде ангажирана Световната банка.

28. САС показва, че пътищата за постигане на двете основни цели на Световната банка са в унисон с някои от реформите, залегнали в Националната програма за развитие: България 2020, която цели повишаване на стандарта на живот и намаляване на бедността и социалното изключване. Подобно на другите държави от ЕС, България се е ангажирала да постави основите на интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика като цели повишаване на производителността, заетостта и социалната кохезия. За да постигне тези цели, България приема към 2020 г. да достигне пет целеви индикатора, свързани със заетостта, НИРД, климатичните промени и енергетиката, образованието и намаляване на бедността. Въпреки наличието на методологични и концептуални разлики в дефинициите на целите на Световната банка и показателите за бедност в „Европа 2020“, начините за постигане на целите са сходни. В своята програма България 2020 България се е ангажирала да намали броя на хората, намиращи се в риск от относителна парична бедност,¹⁶ с 260 000 в периода 2008–2020 г. Очаква се по-голямата част от намалението да бъде в групите, които понастоящем са в най-голям риск от бедност или социално изключване: роми, деца, безработни, работещи бедни и възрастни хора. До този момент напредъкът е противоречив. Общият брой лица, живеещи в относителна парична бедност, спадна със 73 300 през 2011 г. спрямо 2008 г., но броят на децата в тази група се е увеличил със 17 500.¹⁷

29. Докладът е структуриран по следния начин: *Първа глава* определя контекста, като изследва досегашния напредък на България в намаляването на бедността и стимулирането на споделения просперитет и на начините, по които растежът и слабостите в държавното управление са повлияли на напредъка. Определена е и необходимост от нов модел на растежа. Следващите три глави разглеждат аспекти на новия модел на растежа. *Втора глава* разглежда възможностите за ускоряване на растежа чрез подобряване на бизнес средата, повишаване на уменията на работната сила и подобряване на транспортната инфраструктура. *Трета глава* обхваща възможностите за постигане на по-приобщаващ растеж чрез повишаване на мобилността и икономическата активност на 40-те процента от населението с най-ниски доходи и реформиране на здравните и дългосрочните (ДСГ) грижи, на мрежите за социална защита (МСЗ) и на пенсионната система. *Четвърта глава*

социален капитал и природни дадености) на хората оказват влияние върху техните способности да генерират доходи и да избегнат бедността.

¹⁶ Лицата в риск от бедност са тези, чийто изравнен разполагаем доход е под прага на риска от бедност, който е относителната парична линия, фиксирана на 60% от еквивалентния среден разполагаем доход за страната след социални трансфери.

¹⁷ Актуализация на Национална програма за реформи на Република България.

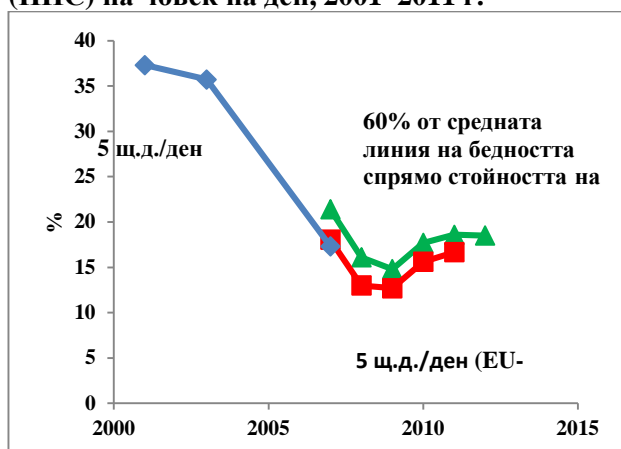
разглежда устойчивостта на новия модел на растежа и споделения просперитет по отношение макроикономическата и социалната стабилност и екологичната устойчивост. *Пета глава* определя политиките за новия модел на растежа, които могат да променят курса. Приложенията обсъждат консултациите с държавните и недържавните агенции по основните констатации на САС.

1. Контекст

Напредък в намаляването на бедността и стимулирането на споделения просперитет

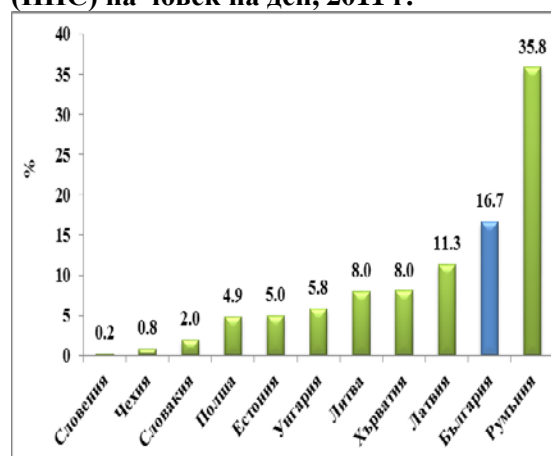
30. Бедността в България намаляваше бързо в периода 2000–2008 г. поради икономическия растеж и структурните реформи, свързани с присъединяването към ЕС. През този период бедността, измерена като дял от населението, преживяващо с по-малко от 5 щ.д. на ден (ППС) спадна от 37% през 2001 г. до 13% през 2008 г. (Фигура 1.1 и Фигура 1.2). Бързият спад на бедността бе подкрепен от висок растеж на реалния БВП¹⁸ от средно 5,7% годишно за същия период, което значително надминаваше и средната стойност за ЕС15, и средните темпове на растеж за региона. Икономическият растеж бе особено благоприятен за бедните, понеже нискоквалифицираните работници се възползваха най-много от ръста на работните места. В периода 2000–2008 г. бяха разкрити близо 600 000 работни места¹⁹ (17% от работната сила) – основно в сектори, наемащи сравнително висок дял нискоквалифицирани работници, като търговия, транспорт, туризъм, строителство, промишленост и недвижими имоти, като безработицата спадна от близо 20% от работната сила до 5,6% – по-ниско от средното за ЕС. Въпреки това значителен дял от нискоквалифицираните работни места, създадени до 2008 г., бе финансиран от твърде големи потоци чуждестранни капитали, които изчезнаха веднага след започването на глобалната финансова криза през 2008 г.

Фигура 1.1. Равнище на бедността, 5 щ.д. (ППС) на човек на ден, 2001–2011 г.



Източник: Линия на бедността в ЕС (2007–2011), показана в базата данни ECAPOV, извлечена от Изследването на домакинските бюджети (ИДБ), EU-SILC, и Евростат.
Забележка: Изследванията EU-SILC за 2008–2013 г. отразяват доходите на домакинствата за периода 2007–2012 г.

Фигура 1.2. Равнище на бедността, 5 щ.д. (ППС) на човек на ден, 2011 г.



Източник: EU-SILC (2011 като година за референтен доход)

31. Етническите малцинства, по-конкретно ромите, не се възползваха от икономическия растеж в България през този период поради неблагоприятната си стартова позиция при започване на прехода. Ромите първи изпитаха на гърба си

¹⁸ На база данни на НСИ по ECC 2010.

¹⁹ На база данни на НСИ по ECC 2010.

съкращенията, в резултат на мащабното реструктуриране в началото на прехода поради ниските си общи нива на образование и прекомерната им заетост в нискоквалифицираните работни места. Все по-голямата липса на реални икономически възможности през 90-те години на миналия век доведе до възникването на крайна бедност сред ромското население, което ги постави в още по-неблагоприятно положение на пазара на труда (Revena, Ringold and Trasy, 2002). Поради това повечето роми не можаха да се възползват от периодите на икономически растеж в България, когато производството се ориентираше все повече към секторите и услугите с по-висока добавена стойност.

32. Икономическата криза от края на 2008 г. и липсата на осезаемо възстановяване на икономиката дадоха нов тласък на бедността и засилиха емиграцията. Бедността се повиши от 16,1 % през 2008 г. до 18,5 % през 2012 г. поради минималния растеж и поради стабилизирането на много по-ниски нива на капиталовите притоци, които стимулираха увеличаването на работните места преди кризата. Повишаването на бедността важи както за абсолютната линия на бедността от ППС 5 щ.д., така и за относителната линия на база 60% от средния доход за страната, фиксиран на нивото му от 2007 г. (4,76 лв. на човек на ден), коригирано спрямо инфлацията. България има най-високото ниво на бедност и социално изключване в ЕС и е на второ място след Румъния по риск от парична бедност (Фигура 1.2 и Текстов блок 1.1).²⁰ Освен това делът на населението в България, живеещо в домакинства с ниска интензивност на заетост, е на второ място в ЕС след Хърватия. В търсене на по-добри възможности от 2008 г. насам са емигрирали близо 100 000 българи, основно млади хора.

²⁰ Тези нива на бедност са базирани на международната линия на бедността от 5 щ.д. на ден, но подобни тенденции на нарастваща бедност в периода 2009 – 2011 г. се наблюдават при използване и на други линии на бедност, които са константи в реално отношение в течение на времето, като линия на бедността, използвана в ЕС, която всяка държава членка актуализира във само с инфлацията.

Каре 1.1: Бедност, социално изключване, и стратегията „Европа 2020“

В рамките на ЕС показателите в Стратегията „Европа 2020“ считат хората за намиращи се в риск от бедност или социално изключване, ако те изпитват някой от следните три вида лишения:

1. **В риск от (относителна) парична бедност (ВРОБ)**, дефиниран като наличие на разполагаем доход след социални трансфери, който е под 60% от средния за страната.
2. **Големи материални лишения (ГМЛ)**, дефинирани като живеене в домакинство, което не може да си позволи поне четири от следните девет неща: (а) плащане на ипотека, наем или сметки за комунални разходи; (б) достатъчно отопление; (в) непредвидени разходи; (г) месо, риба или еквивалентен източник на белтъчини през ден; (д) едноседмична почивка извън дома; (е) автомобил; (ж) перална машина; (з) цветен телевизор; или (з) телефон.
3. **Ниска степен на трудова заетост (НСТЗ)**, която измерва дела от населението, живеещо в домакинства, чиито пълнолетни членове (на възраст 18–59 г.) са работили по-малко от 20% от общото възможно работно време през изминалата година.

Таблица Б1.1 Показатели на бедността и социалното изключване в „Европа 2020“

	В риск от (парична) бедност (ВРОБ)	Големи материални лишения (ГМЛ)	Ниска степен на трудова заетост (НСТЗ)	Общо в риск от бедност или социално изключване (ВРОБИ)
България	21,0	43,0	13,0	48,0
Румъния	22,4	28,5	6,4	40,4
Латвия	19,4	24,0	10,0	35,1
Литва	20,6	16,0	11,0	30,8
Унгария	14,3	26,8	12,6	33,5
Хърватия	19,5	14,7	14,8	29,9
Полша	17,3	11,9	7,2	25,8
Естония	18,6	7,6	8,4	23,5
Словакия	12,8	10,2	7,6	19,8
Словения	14,5	6,7	8,0	20,4
Чехия	8,6	6,6	6,9	14,6

Източник: Евростат 2015, на база EU-SILC 2013 г. (2012 г. е референтна година за доходите на ВРОБ).

Забележка: Стойностите в колонката „Общо“ (ВРОБИ) са по-малки от сбора на ВРОБ, ГМЛ и НСТЗ понеже някои лица са преживяват лишение в повече от едно отношение.

33. Бедността се проявява в следните измерения--по отношение на местоживеене, етнос, пол и възраст:

- **Местоживеене:** Близко две трети от бедните живеят в селските райони, където селското стопанство обикновено е единственият сектор, предлагащ заетост. Близко половината земеделски стопанства в България са за лично ползване, като 75% от тях са извън обхвата на европейските помощи за сектора. Работната сила в селските райони застарява с бързи темпове (близко 26% от населението е над трудоспособна възраст в сравнение със 17% при градското население) и няма капиталови активи.
- **Етнос:** Бедността сред ромите е 33% (UNDP/WB/EC, 2011) спрямо 5% при техните неромски съседи; ромите формират значителна част от бедните, макар да са едва 4,8% от населението. Ромските жени имат значително по-ниско завършено образование и съответно за тях е по-вероятно да са безработни или работещи в неформалния сектор. Ромските жени са със значително по-ниска икономическа активност в сравнение с не-ромските жени. Налице са индикации, че бедността

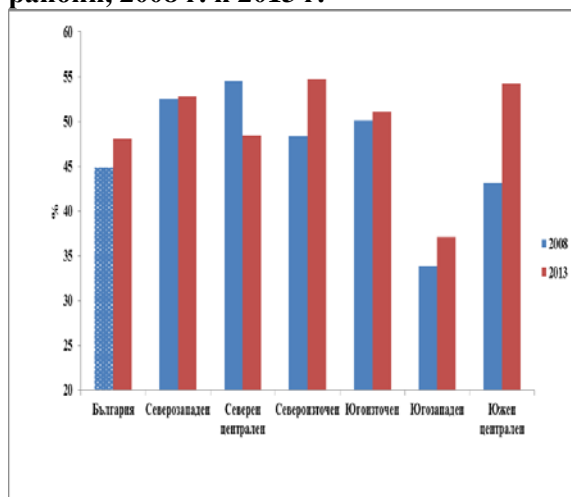
вероятно е висока и при турското малцинство, което представлява 8,8% от населението през 2011 г. Близко 18% от етническите турци са безработни, в сравнение с едва 8% от етническите българи, като нивата на активност при жените са 10 процентни пункта по-ниски при турците в сравнение с българите.

- **Пол и възраст:** Бедността е по-висока при жените отколкото при мъжете, особено при възрастните жени. Близко 830 000 жени в България са в риск от бедност, като от тях 33% са на възраст над 65 г.; сравнителните данни за мъжете са съответно 17% и 697 000. Децата, особено ромските, също са в по-висок риск от бедност спрямо населението в трудоспособна възраст.

34. **Бедността е разпространена неравномерно в шестте райони в България.** Югозападният район, в който се намира столицата София, е с най-нисък риск от бедност (Фигура 1.3). Въпреки това намиращото се в риск от бедност население в София се увеличи в периода 2008–2013 г. – нещо, което се случи и в повечето останали райони. Южният централен и Североизточният район изпитаха особено рязко увеличение на бедността, тъй като се затрудняват сериозно от рязкото увеличаване на безработицата при нискоквалифицираните работници.

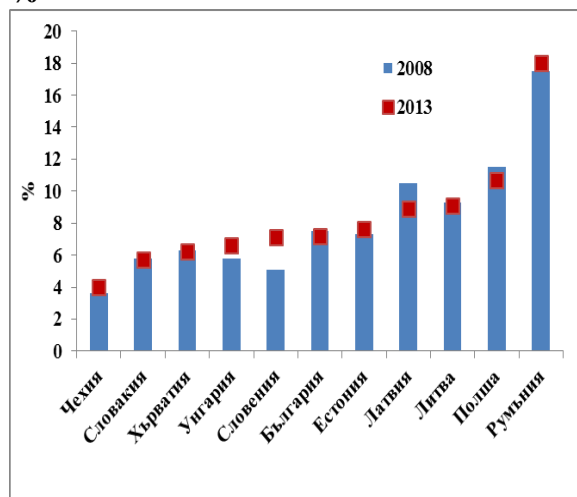
35. **Въпреки високите нива на бедност делът на работещите бедни в България като цяло е в рамките на средните стойности за региона.** През 2013 г. този дял (Фигура 1.4) е бил 7,2% от населението на България на възраст 18–64 г.; средната стойност за региона е била 7,4%. България също така е между малкото държави в региона, които постигат подобрене в периода 2008–2013 г. по показателя „В риск от бедност“ (ВРОБ) за тази група. Спадащият дял на работещите бедни е особено ясно изразен при младите мъже (на възраст 18–24 г.).

Фигура 1.3. Българи в риск от бедност по райони, 2008 г. и 2013 г.



Източник: Евростат.

Фигура 1.4. Работещи бедни, 2008 и 2013 г.*, %



Източник: Евростат.

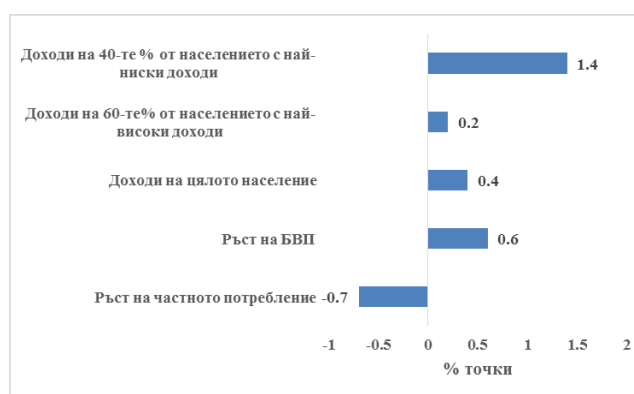
Забележка *Работещо население ВРОБ, на възраст 18–64 г.

36. **Неравенството в доходите в България е между най-високите в ЕС.** Коефициентът на Джини за България по отношение на разполагаемия доход възлиза на 0,35, което е най-високата стойност в ЕС през 2013 г. Въпреки че в България неравенството в доходите започна от относително ниско ниво, то се повишава по-бързо от средното ниво в останалите сравними държави от региона и в момента е с най-високи стойности. Причините за това включват: нископлатени работни места (особено за големия брой

нискоквалифицирани работници); и неадекватно покритие на системата за социална защита.

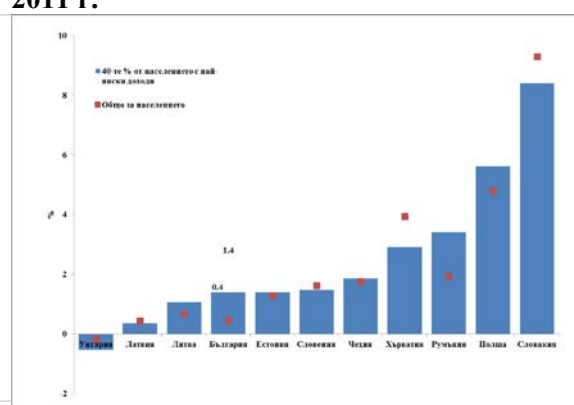
37. Показателите на споделения просперитет сочат положително развитие от 2007 г. насам. Растежът на общите доходи на 40-те процента от населението с най-ниски доходи, който бе 1,4% годишно в периода 2007–2011 г.,²¹ бе по-бърз в сравнение със средния ръст от 0,4% за цялото население (Фигура 1.5), и по-бърз от този на БВП. Растежът на доходите на най-бедните 40% от населението в България обаче бе скромнен в сравнение с останалите държави в региона (Фигура 1.6), което предполага, че най-бедните 40% от населението бяха засегнати тежко от икономическата рецесия, започнала през 2009 г. По-голямата част от растежа на доходите на тези 40% от населението настъпи по време на икономическия възход (Фигура 1.7), но последвалата криза заличи някои от придобивките – особено за най-бедните, чиито доходи се сринаха заради закриването на много работни места за нискоквалифицирани работници. В България възстановяването от кризата бе бавно и без разкриване на нови работни места като ситуацията бе влошена от продължаващите структурни проблеми и политическата нестабилност през периода 2013–2014 г., което забави икономическата активност в страната.

Фигура 1.5. Темп на растежа на доходите в България, на годишна база, 2007–2011 г., %



Източник: Световната банка.

Фигура 1.6. Темпове на растежа на доходите на годишна база, средно за региона, 2007–2011 г.



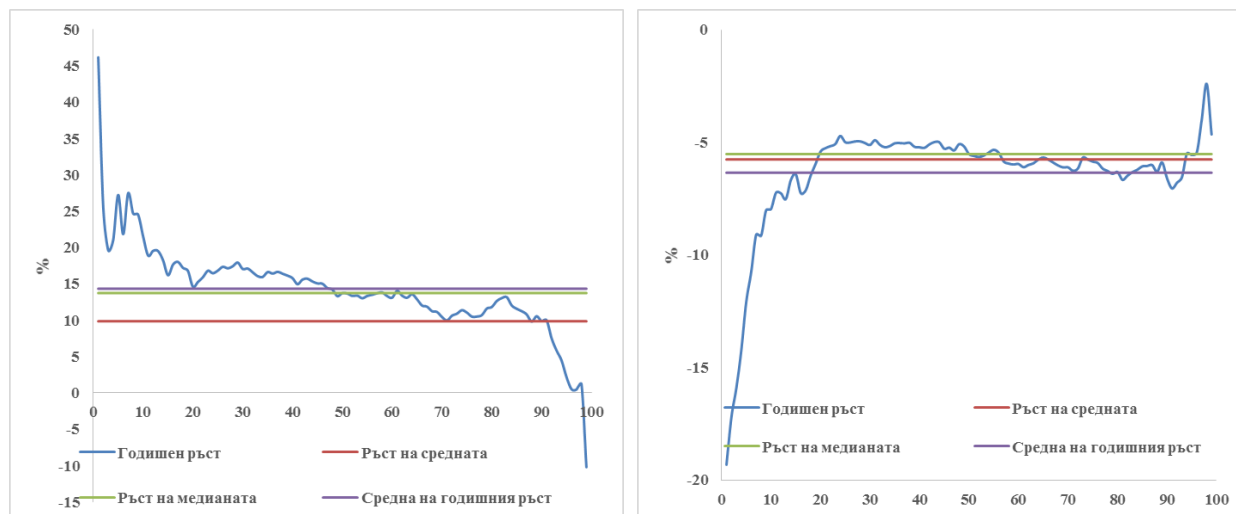
Източник: изчисления по ECATSD (към 19 септември 2014 г.) на база: данни от ECAPOV 2004–2009 за Хърватия; EU-SILC 2007–2011 за България; EU-SILC 2006–2011 за останалите държави.

²¹ Използван е периодът 2007–2011 г. понеже това е най-скорошният и най-продължителният период, за който са налични сравнителни данни за доходите на домакинствата.

Фигура 1.7. България: Криви на честотата на растежа

Графика А: 2007–2008

Графика Б: 2009–2011



Източник: приблизителни изчисления на Банката на база EU-SILC.

Каре 1.2: Подход, основан на стойността на активите

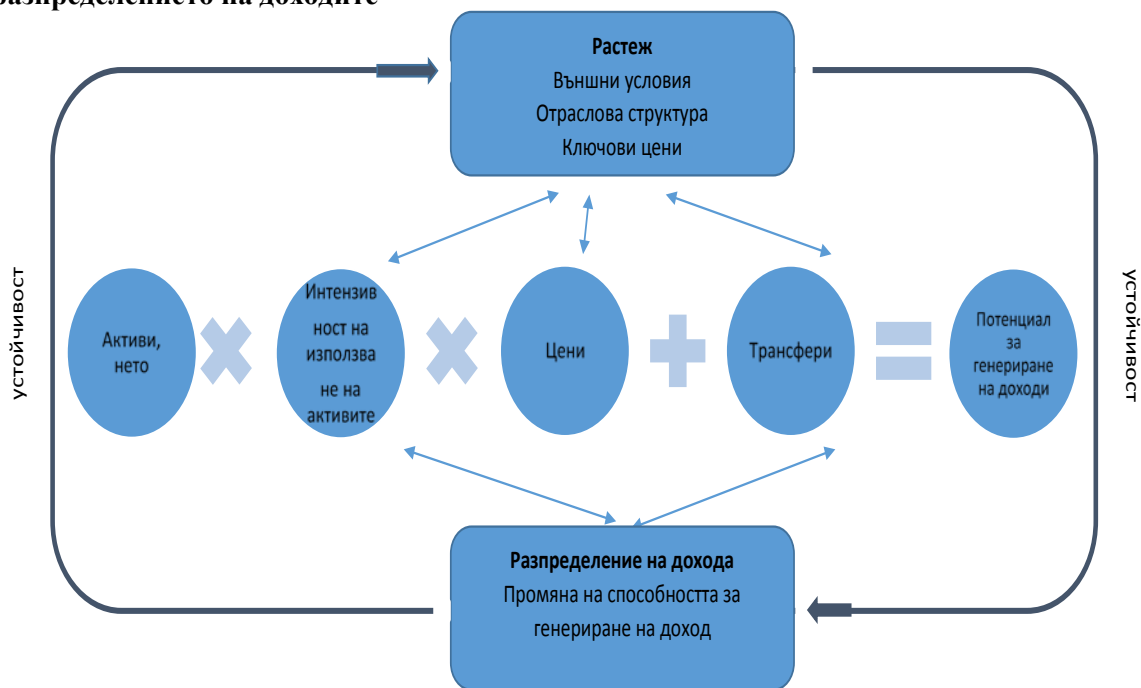
Използван е подход, основан на стойността на активите, с цел разбиране на определящите фактори за икономическия растеж и разпределението на доходите.²² Подходът, разработен в *Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia* (Bussolo and Lopez-Calva, 2014), предоставя атрактивен начин за анализиране на определящите фактори за растежа на доходите за различните сфери на разпределението на доходите (Фигура Б2.1). Той отчита такива макроикономически променливи, като цена на стоки, външни условия, роля на търговията в икономиката, структура на растежа по отрасли, както и фискална структура и капацитет. От микроикономическа гледна точка подходът разглежда притежаваните от домакинствата и фирмите активи – човешки, финансов и социален капитал и природни дадености; интензивността на използване на тези активи; възвращаемостта от тяхната употреба. Вzeti заедно, микроикономическите и макроикономическите променливи определят споделения просперитет. Този подход се различава от макроподхода „отгоре надолу“, при който агрегирания растеж се определя изцяло от макроикономическите променливи, а разпределението или честотата на този растеж е отделен елемент, определян от политиките за преразпределение. Подходът също така е по-информативен в сравнение с чистия микроподход „отдолу нагоре“, при който растежът в основни линии е функция на производителността на икономиката и ефикасното разпределяне на активите на домакинствата.

При основания на стойността на активите подход е вероятно въпросите, свързани с търсенето, да са с най-критично значение в краткосрочен план, а факторите, свързани с предлагането да имат повече влияние в средносрочен и дългосрочен план (виж Фигура Б2.1). В краткосрочен план разпределението на активите може да бъде взето за даденост, а променливите при търсенето, като например отраслова структура на растежа, ключови цени и външни условия, да са по-важни. В средносрочен и дългосрочен план размерът и разпределението на активите може да се променят, а натрупването на тези активи и тяхната възвращаемост са от значение за стимулиране на растежа и начина на разпределяне на доходите. На микроиво способността на домакинствата за генериране на доходи е определена от уравнението в центъра на фигурата. Трите

²² Този раздел се основава в голяма степен на Bussolo and Lopez-Calva, 2014.

ключови променливи са запасите от активи на домакинствата (напр. човешки и финансов капитал); интензивността на използване на тези активи (напр. отработени часове, съотношение капитал/труд), и възвръщаемостта от активите (напр. заплати). Резултатът от тези три променливи представлява пазарния доход. Четвъртият определящ фактор за способността на домакинствата за генериране на доходи са нетните трансфери.

Фигура Б 2.1. Подход, основан на стойността на активите, за определяне на растежа и разпределението на доходите



Източник: Bussolo and Lopez-Calva, 2014.

38. **Потенциалът на 40-те % от населението с най-ниски доходи в България да генерира доходи е ограничен от високия дял на възрастното население.** Делът на членовете на дадено домакинство, които са в трудоспособна възраст, е важен показател за потенциала за генериране на доходи и издържане на членовете, които не са в трудоспособна възраст. Както личи от Фигура 1.8, най-бедните 40% в България имат най-високия коефициент на зависимост на възрастното население²³ средно за региона поради застаряването на населението и продължаващото разчитане в значителна степен на семейната система за подкрепа, при която възрастните се грижат за внуците, а членовете в трудоспособна възраст се грижат за родителите си. Помощта от семейството

Фигура 1.8. Възрастни членове на домакинствата от най-бедните 40%, в %



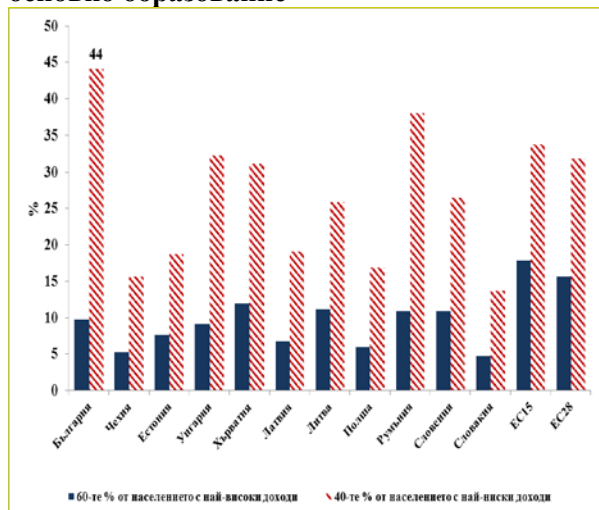
Източник: EU-SILC 2011.

²³ Коефициентът на зависимост на възрастното население е равен наброя на членовете на дадено домакинство на възраст 65 и повече години, разделен на общия брой членове на домакинството. След това този коефициент се усреднява за всичките домакинства от най-бедните 40% и най-богатите 60% при разпределението на доходите.

играе важна роля в начина, по който домакинствата се справят с неадекватния достъп до услуги за грижи за деца и ДСГ. Може би това е причината за резкия контраст между коефициента на зависимост на възрастното население, който възлиза на 45% за 40-те процента от населението с най-ниски доходи и на 18% за останалата част от населението.

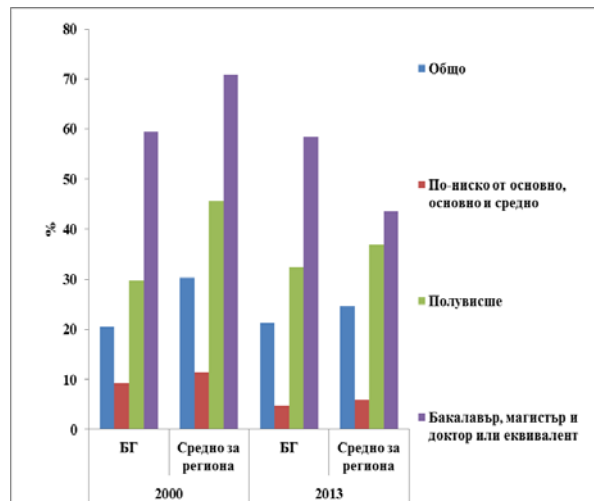
39. Човешкият капитал на най-бедните 40% от населението в България страда, тъй като образователното равнище на тази група от населението е по-ниско от това в другите страни от региона. Образованието, а в по-общ план – уменията и производственият опит – са важни активи, които отварят вратата към по-добре платена работа и могат по-добре да подготвят даден човек да успява като самонает. Около 44% от пълнолетните в трудоспособна възраст, които са част най-бедните 40% от населението, нямат завършено средно образование, а дялът на тези без основно образование е доста по-висок спрямо останалите страни от ЕС (Фигура 1.9). Данните на НСИ за България за 2011 г. сочат, че около 70% от етническите турци и 93% от етническите роми не завършват средно образование. Разликата между най-бедните 40% и най-богатите 60% е огромна, което предполага, че възможностите на най-бедните 40% за намиране на работа са ограничени само до нискоквалифицирани, нископродуктивни и нископлатени работни места. Всъщност коефициентът на заетост при лицата само с основно образование спада от 2000 г. насам и сега е доста по-сравним със средния за региона (Фигура 1.10). Заетостта при тази група бе най-висока по време на икономическия възход, като достигна 33% през 2008 г., след което спадна до 27% през 2013 г. Най-големите придобивки в заетостта са в групата на лицата със средно образование, което допринася и за подобренията в общите коефициенти на заетост – в периода 2000–2013 г. заетостта при лицата със средно образование растеше с 9 процентни пункта и достигна 65%. Възможностите за намиране на работа за лицата с висше образование са високи, но дялът на тези лица в 40-те % от населението с най-ниски доходи е много нисък.

Фигура 1.9. Дял на домакинствата без основно образование



Източник: EU-SILC 2011.

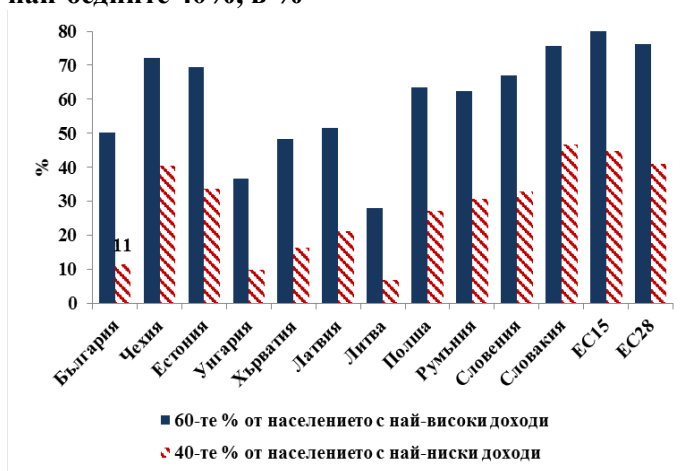
Фигура 1.10. Заетост по завършено образование



Източник: Евростат.

40. **Понеже най-бедните 40% от домакинствата имат по-малко финансови активи, способността им да устояват на шокове е по-малка.** Едва 11% от най-бедните 40% от домакинствата заявяват, че могат да си позволят неочакван разход, равняващ се на около 120 евро, в сравнение със само 50% от най-богатите 60% (Фигура 1.11). Макар и въпросът от проучването да е оформен като способност да бъде посрещнат неочакван разход, отговорите разкриват един по-генерален проблем с недостатъчни спестявания и други ликвидни активи сред най-бедните 40% от населението. България се представя зле по този показател – с третия най-нисък резултат средно за региона – въпреки че има един от най-ниските парични прагове (поради ниските нива на доходите). При маргинализираните ромите спестявания на практика няма – по-малко от 4% имат такива, като задлъжнялостта при тях е висока (De Laat, 2012).

Фигура 1.11. Наличност на финансови активи у най-бедните 40%, в %**



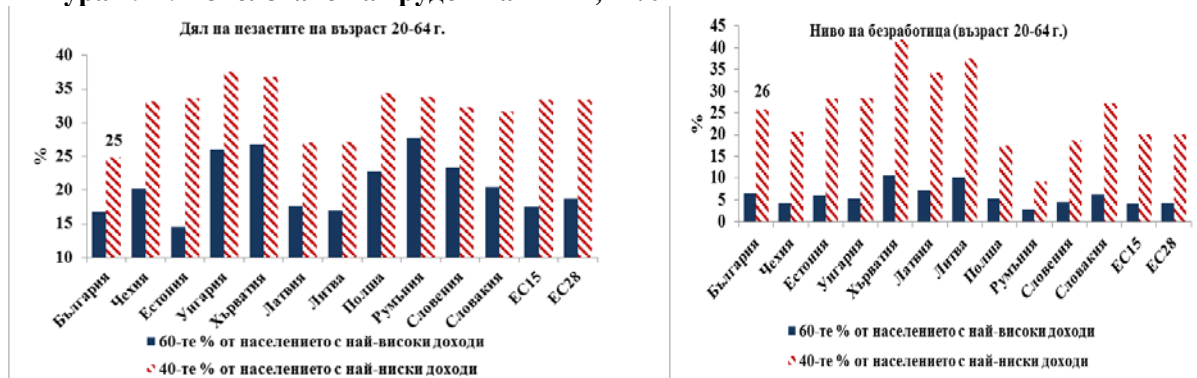
Източник: EU-SILC 2011

** Отговор на въпроса: „Вашето домакинство може ли да си позволи неочакван наложителен разход от собствените Ви ресурси?“ Прагът варира между отделните държави; за България сумата е около 120 евро.

41. **Най-бедните 40% от домакинствата не само разполагат с по-малко капиталови активи, но и използват наличните си активи по-малко интензивно в сравнение с най-богатите 60%, тъй като вероятността бедните да работят, е по-ниска.** Един от всеки четирима души в трудоспособна възраст от най-бедните 40% от населението не участва на пазара на труда: не е зает и не търси работа (Фигура 1.12, ляв панел). При заетите пък тенденцията е да са наети на непълен работен ден или нередовно, което значително ограничава доходите им. Безработицата при най-бедните 40% от населението е 26% и е значително по-висока от тази при най-богатите 60% (Фигура 1.12, дясна част). Всъщност делът на неактивните и безработни лица сред най-бедните 40% от населението в България не се различава значително от средните стойности за региона. При ромите обаче, които са близо 85% от най-бедните пълнолетни трудоспособни лица в България, делът на неактивните и безработни лица в сравнение с неромите е 4–5 пъти по-висок. Особено висока е безработицата при ромските жени; при ромските мъже се наблюдава по-голяма вероятност за участие в неформалния/сивия сектор.

42. **Липсата на социален капитал поставя етническите малцинства в особено неблагоприятно положение при търсенето на работа.** Тъй като често пъти работа се намира чрез неформални контакти, търсене „от врата на врата“ и от уста на уста, липсата на социален капитал и контакти за намиране на работа ограничава достъпа до наличните възможности за работа. Едно качествено изследване на ромското участие на пазара на труда разкрива, че малките и средните предприятия обикновено наемат служители чрез лични мрежи за контакт, до които ромите имат ограничен достъп. Ромите съобщават, че достъпът до работни места е възможен само при участие в определени социални и/или политически мрежи.

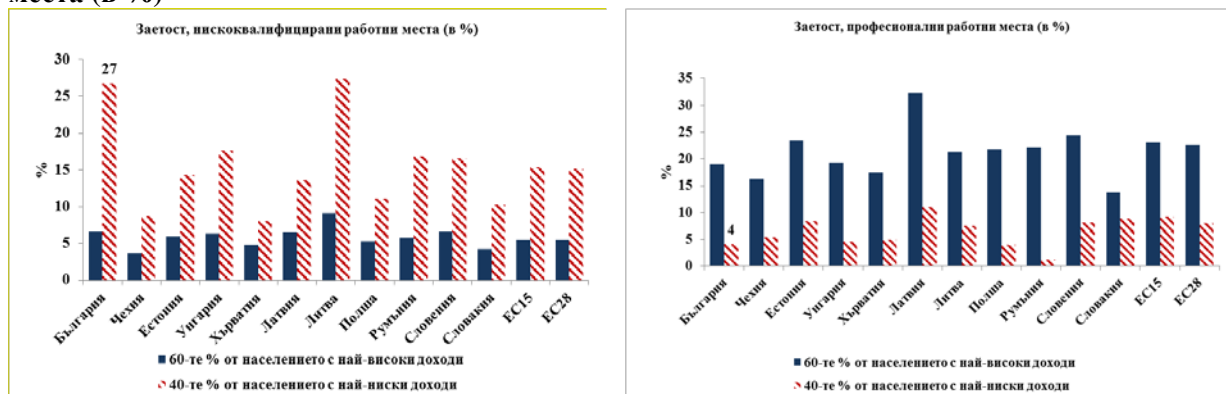
Фигура 1.12. Използване на трудови активи, в %



Източник: Проучвания на работната сила в ЕС за 2012 г.

43. **Работниците от най-бедните 40% от населението обикновено са наети на работни места с по-ниска квалификация, където и заплатите са по-ниски.** Поради ниското им образователно равнище такива работници е по-вероятно да са заети в „елементарни“, а не в изискващи професионални умения професии. Както се вижда от Фигура 1.13 отляво, 27% от заетите лица от най-бедните 40% от населението упражняват най-вече елементарни дейности – много над процента в която и да е държава от региона с изключение на Латвия. Наред с това този дял е с 20 процентни пункта по-висок от дела на упражняващите такива професии в групата на най-богатите 60% в България. По подобен начин едва 4% от работниците от най-бедните 40% заемат позиции, изискващи професионална квалификация (Фигура 1.13 десен панел), което е сред най-ниските нива в страните от региона и е под 1/4 от същия дял за най-богатите 60% в България.

Фигура 1.13. Заетост, нискоквалифицирани и с професионална квалификация работни места (в %)



Източник: EU-SILC, 2011. Елементарни професии = категория 9 от ISCO-08, професионалните са в категория 2.

44. **В периода 2007–2011 г. трудовите доходи бяха по-малко ефективни в стимулирането на споделяния просперитет.** Ограничените активи на най-бедните 40% от населението (с голям дял на възрастното и селското население и на лицата с ниско образование) и по-слабата интензивност при използването на тези активи (голям дял на безработните, неактивните или на заетите на нискоквалифицирани работни места или в сивата икономика) доведоха до отрицателен принос на доходите от труд към общия ръст на доходите на най-бедните (Фигура 1.14). В допълнение към тези структурни ограничения доходите от труд бяха засегнати от започналата в края на 2008 г. криза, която принуди отраслите (като добивна промишленост, строителство, търговия и селско стопанство), които обикновено наемат нискоквалифицирани и нископлатени работници, да съкратят

персонал и по този начин да се адаптират към спадащото търсене. Реалните заплати продължиха да растат (Таблица 1.1), макар и с по-бавни темпове дори след започване на кризата, но средният ръст на заплатите беше повлиян от съкращенията на нискоквалифицирани работници.

Фигура 1.14 Принос към ръста на доходите на най-бедните 40% от населението



Източник: Вътрешни разчети на Световната банка въз основа на данни от EU-SILC.

Таблица 1.1 Реален ръст на заплатите, средногодишно

	2000-2008	2008-2013
	г.	г.
Общо за икономиката	4,6	4,0
Частен сектор	5,7	4,7
Обществен сектор	4,8	2,3
Мъже	4,1	4,3
Жени	5,2	3,9
Селско стопанство	3,2	6,4
Добивна промишленост	3,9	4,6
Преработваща промишленост	3,2	3,5
Строителство	3,7	4,3
Търговия	6,7	5,2
Хотели	4,2	4,4
Транспорт	3,6	1,7

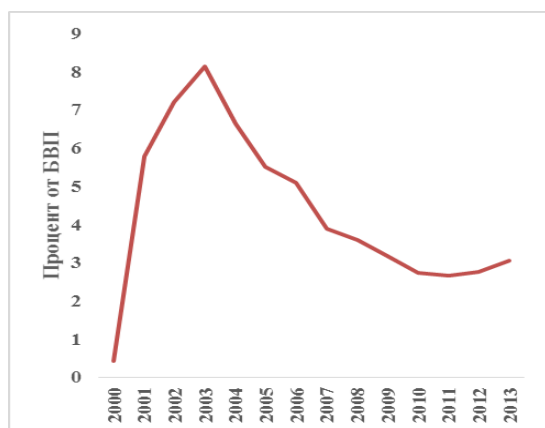
Източник: Оценки на Световната банка въз основа на данни от НСИ. Реалният ръст е изчислен на база хармонизиран индекс на потребителските цени.

45. **Трансферите допринесоха за повишаване на доходите на най-бедните, но се оказаха неустойчив източник на доходи.** Публичните трансфери, основно пенсии, допринасят за растежа на доходите на най-бедните 40% от населението от 2007 до 2011 г., тъй като тяхната способност за генериране на доходи от труд бе сериозно ограничена по време на рецесията и проточилото се възстановяване след 2009 г.: 19% живеят в домакинства, разчитащи основно на пенсии. Пенсиите бяха повишени на два пъти през 2009 г. с общо близо 20%; техният растеж надвиши растежа на средните заплати. Повишаването на пенсиите значително увеличи фискалния дефицит през 2009 г. в контекста на свиващи се приходи. С цел коригирането на фискалния свръхдефицит и осигуряването на устойчивостта на разходите за пенсии в бъдеще, правителството замрази пенсиите през периода 2010–2012 г. и започна реформа в пенсионното осигуряване, като постепенно вдигна възрастта за пенсиониране. За съжаление, оттогава насам настъпи обрат в някои елементи на пенсионната реформа.

46. **Сравнително малко бедни лица се възползваха от социалното подпомагане.** Социалното подпомагане в България се състои от различни програми, но повечето от тях страдат от слабо покритие и целево насочване. Едва 7% от най-бедната една пета от населението получава гарантирания минимален доход, като едва 18% получават помощи за отопление. Обхватът на семейните помощи за деца е по-добър, като обхваща 39% от бедните, но същевременно 44% от всичките помощи отиват при най-богатите 60%. По подобен начин обезщетенията за безработица, макар и да представляват голям дял от разходите, свързани с политиките на пазара на труда, обхващат едва 14% от регистрираните безработни (които включват краткосрочно и трайно безработните). Съгласно проучването BLISS от 2013 г. (Световната банка, 2014а) едва 24% от регистрираните в бюрата по труда

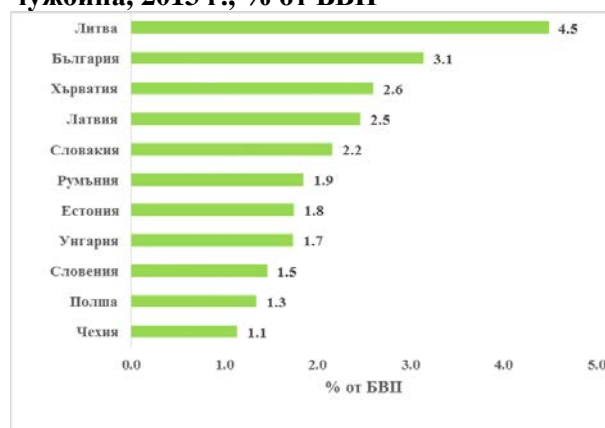
през последните 12 месеца са получавали обезщетения за безработица. Основната причина регистрираните безработни да не получават обезщетения, е, че те губят права (37% от респондентите), което предполага, че има тенденция трайно безработните да са по-уязвими.²⁴

Фигура 1.15. България: парични преводи от чужбина, % от БВП



Източник: Световната банка.

Фигура 1.16. България и сравнимите държави от региона: парични преводи от чужбина, 2013 г., % от БВП



Източник: Световната банка.

47. **С оглед на големия брой живеещи в чужбина българи паричните преводи от чужбина представляват важен източник на доходи за най-бедните 40% от населението.** Тези преводи са намалели значително след 2003 г. и са се стабилизирали на около 3% от БВП от 2008 г. насам (Фигура 1.15). Въпреки това в България се разчита на парични преводи от чужбина като източник на доходи в много по-голяма степен от средното за региона (Фигура 1.16).

48. **С цел по-добро разбиране на способността за генериране на доходи на най-бедните 40% от населението е важно да бъдат изследвани факторите, стимулиращи растежа в България.** Останалата част от тази глава дискутира промените в тези фактори в течение на времето с цел да се опише профилът на най-бедните 40% от населението и да се види какво е необходимо, за да може страната да поеме по пътя на по-висок растеж на доходите, който да направи по-устойчив споделения просперитет.

Приносът на растежа към споделения просперитет

49. **България извървя дълъг път в своето развитие въпреки предизвикателствата на прехода.** Забавените структурни реформи през 90-те години на миналия век доведоха до тежка валутна и банкова криза през 1996-97 г. След кризата, хвърлила страната в тежка рецесия и след няколко месеца на хиперинфлация, която скочи до близо 500% през януари 1997 г., свободното падане на обменния курс на лева и фалита на 18 банки, България въведе валутен борд през юли 1997 г. Решителната и рязка фискална корекция заедно с последвалите усилия за структурни реформи, доведоха до макроикономическа стабилност и с помощта на стабилната политическа среда спомогнаха за възстановяване на растежа след близо десетилетие на свиване на икономиката. Инерцията в прилагането на реформите бе поддържана в периода непосредствено преди присъединяването на България към ЕС през

²⁴ Помощи се изплащат само за първите четири месеца на безработица при поне 3 години заетост; за да получава помощи 12 месеца, дадено лице трябва да има 25 г. осигурителен стаж.
(<http://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/2012-2013/europe/bulgaria.html>).

2007 г. БВП на глава от населението (ППС) се увеличи от 28% от средното за ЕС през 1997 г. до 45% през 2013 г. Независимо от това доближаването до нивото на доходите в страните от ЕС бе по-бавно отколкото в сравними с България държави от региона, стартирали от подобни нива.

50. Силният икономически растеж в периода 2000–2008 г. спомогна за намаляване на бедността и подобряване на споделения просперитет. Структурното трансформиране на икономиката в процеса на присъединяването към ЕС, подкрепено от благоприятната външна среда, доведе до значителен ръст на доходите. Все пак, макар че валутният борд помогна за въвеждане на фискална дисциплина, всъщност ключовият фактор на растежа бе фактът, че България премина през мащабен преход. Реалният растеж на БВП бе средно 5,7% годишно, стимулиран от значителен ръст в производителността и заетостта. За разлика от 90-те години на миналия век, когато България изоставаха от средния за региона, до 2008 г. нейният растеж надвишаваше с малко средната стойност от 5,5% за региона. Освен това повишеният растеж бе свързан с постоянен и сравнително висок ръст на заетостта, който бе 2,1% годишно (на база данни на НСИ по ЕСС 2010) – двойно над средния за региона, като бяха създадени значителен брой нови работни места дори за хората от най-бедните 40% от населението, които имат ниска или никаква квалификация. Безработицата спадна от близо 20% през 2001 г. до 5,6% към 2008 г.

51. Растежът и разумното фискално управление доведоха до значителни подобрения в държавния бюджет и нивата на публичния дълг. От 2000 до 2008 г. България основно реализираше фискални излишъци – особено през пиковия период на възхода между 2004–2008 г. Съотношението публичен дълг – БВП спадна до едно от най-ниските нива в ЕС: от близо 100% през 1997 г. до 13,3% към 2008 г. Тези фискални подобрения направиха България по-устойчива към макроикономически шокове и дадоха възможност за увеличаване на разходите в жизненоважни публични услуги като образование, здравеопазване и модернизиране на публичната инфраструктура, както и за по-адекватни социални плащания към пенсионерите и нуждаещите се, които са значително представени в групата на най-бедните 40% от населението, успоредно с намаляване на държавните разходи за лихви.

52. Все пак през периода преди кризата неефикасността на публичните разходи остана нерешен въпрос. В здравеопазването например един значителен и все нарастващ дял на държавните разходи отива за скъпи болнични грижи, а ресурсите за по-ефективните профилактични дейности и извънболнична помощ са ограничени. Въпреки растящия брой болници и нарастването на болничния престой здравните показатели на населението не са се подобрили в същата степен, както в останалите държави от ЕС, а качеството на услугите е смятано за най-ниското в ЕС. Достъпът до здравни грижи е ограничен от големите преки лични плащания (47% от разходите за здравеопазване) и високия дял неосигурени лица (7-12% от населението), което допринася за по-високия риск от бедност в България. Тежките решения за подобряване устойчивостта на пенсионната система бяха отлагани, като се реализираха мерки само за увеличаване на пенсиите, даже и за непланирани повишения. Разходите за пенсии се увеличават, финансирани от общите приходи, докато покритието се свива, а справедливостта е под въпрос, тъй като все по-малко българи, особено по-бедните, ще могат да натрупат пълни пенсионни права. В сферата на образованието бяха реализирани важни реформи с цел засилване на ефикасността на разходите за основно и средно образование чрез въвеждане на финансиране на училищата на база брой ученици и консолидация на училища. Въпреки това качеството и равнопоставеността на достъп до образователната система се влошиха, тъй като значителен брой от най-бедните 40% от населението останаха с ниско образователно

равнище и по-малко възможности за участие в растежа. Разходите за насърчаване на производителността, като например НИРД или инвестиции в инфраструктурата, останаха на ниски нива спрямо средното за региона.

53. По време на възхода вътрешното търсене бе основният двигател на растежа. Бързо растящото вътрешно търсене бе често срещана особеност при много от членките на ЕС с бърз растеж, но икономическият възход на България включваше големи притоци на външни капитали и увеличени инвестиции (Фигура 1.17). В периода 2000–2008 г. инвестициите в България се увеличиха с близо 19 процентни пункта, достигайки 38% от БВП, като по-голямата част от тях бе осъществена в периода 2004–2008 г. (Фигура 1.18). Макар и това частично да се дължи на остаряването на капиталовия фонд след години на недостатъчни инвестиции, основният двигател на растежа бе наличието на външни ресурси, които характеризираха капиталовите и финансовите пазари до 2009 г. ПЧИ в недвижими имоти и финансово посредничество бяха особено силни (около 42% от общия размер на ПЧИ през 2008 г.), но ПЧИ се насочиха и към преработващата промишленост, строителството, търговията, транспорта и туризма – отраслите, които генерираха най-голямата част от новите работни места. Все пак ПЧИ в България допринесоха много по-малко за брутната добавена стойност в сравнение със средното за региона, въпреки че размерът на ПЧИ като част от БВП бе най-висок. Българските предприятия с ПЧИ генерираха едва 26% от брутната добавена стойност и 13% от заетостта през 2008 г.

Фигура 1.17. България и сравнимите държави от региона: Принос към растежа на реалния БВП, 2000–2008 г. (в процентни пунктове)

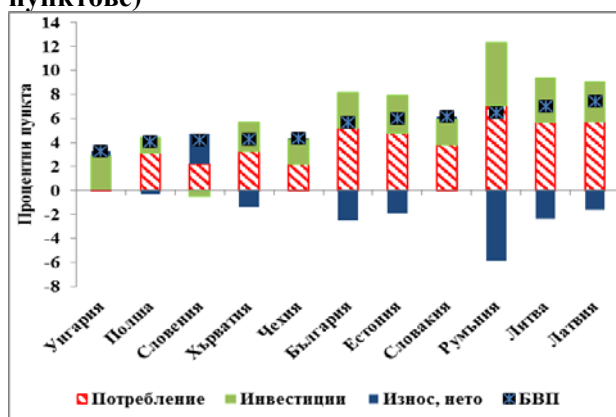
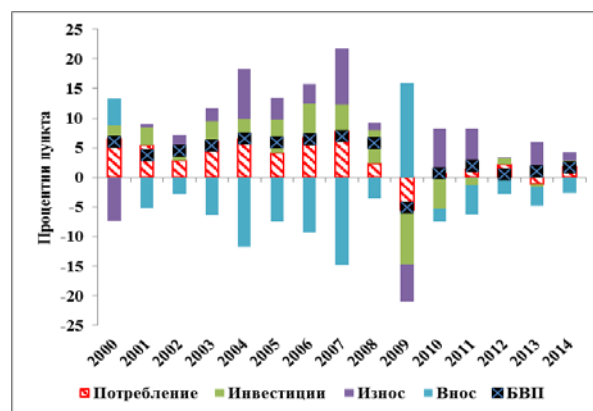


Figure 1.18. Принос към растежа на реалния БВП, 2000–2014 г. (в процентни пунктове)



Източник: Оценки на Световната банка на база Евростат.

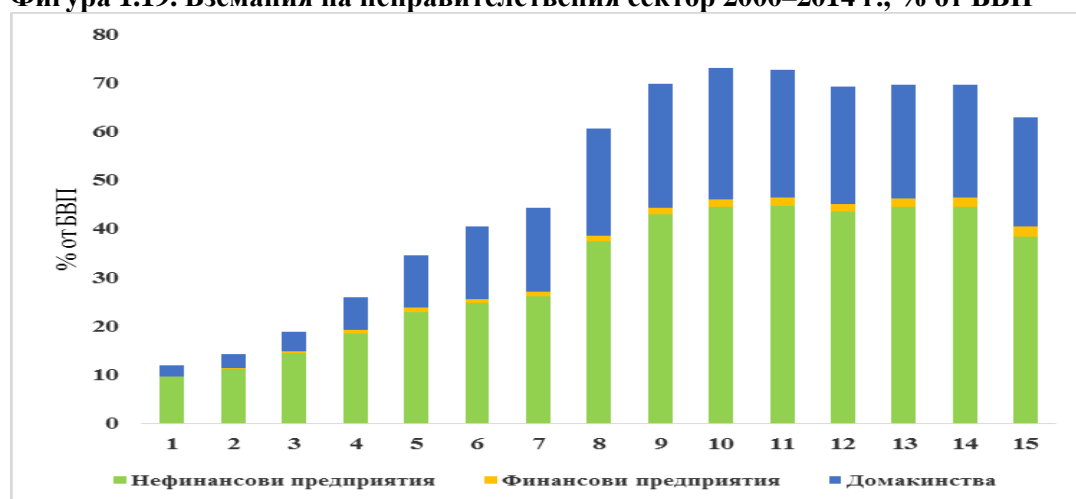
54. Големи външни дисбаланси бяха натрупани по време на икономическия възход. Годишните притоци на ПЧИ стигнаха своя пик в размер на прекалено високите 30% от БВП към 2007 г., а дефицитът по текущата сметка на платежния баланс скочи почти петкратно в периода 2000–2008 г., достигайки 22% от БВП. Външната задлъжнялост на частния сектор скочи до 94% от БВП през 2008 г. – до голяма степен поради свързаното с ПЧИ междудфирмено кредитиране, което вдигна общия външен дълг до 102% от БВП въпреки рязкото намаляване на публичния дълг. Някои от свързаните с ПЧИ заеми бяха от чуждестранни банки майки към техните филиали в България, което заедно с чуждестранните депозити доведе до бърз ръст във вътрешното кредитиране.

55. Към 2009 г. икономическият възход бе прекъснат рязко, което доведе до също толкова рязък обрат във външните дисбаланси. След като растеше средногодишно с около 6% от 2000 г. насам, през 2009 г. БВП спадна с 5%, тъй като вътрешното търсене

отслабна и капиталовите потоци от чужбина пресекнаха. Въздействието върху инвестициите бе значително: те спаднаха от 37,5% от БВП през 2008 г. до 23,2% през 2010 г., като оттогава насам са в застой. През последните две години публичният сектор стана по-важен инвеститор, което частично се дължи на по-бързото усвояване на евросредствата. Силният износ и значително по-бавно възстановяващият се внос на капиталови и потребителски стоки доведоха до значително намаляване на дефицита по текущата сметка, която бе в излишък от 2013 г. насам. В периода 2010–2014 г. ПЧИ намаляха до средно 3% от БВП на година в резултат на влошаващите се перспективи в държавите, източници на ПЧИ, както и вследствие на повишената политическа несигурност в България (през 2013–2014 г.) и липсата на напредък в подобряването на бизнес средата. Външният дълг, който спадна с 11 процентни пункта от БВП в периода 2008–2013 г., се стабилизира на около 95% от БВП.

56. Растежът на вътрешното кредитиране, което стимулираше вътрешното потребление до 2008 г., почти замря. С подкрепата на значителни капиталови потоци от банките майки в чужбина към техните филиали в България кредитирането на неправителствения сектор се увеличаваше с близо с 40% годишно между 2000 и 2008 г. При спрени капиталови притоци от чужбина и влошаваща се икономическа перспектива банките станаха по-предпазливи в кредитирането, чийто ръст спадна до по-малко от 1% годишно от 2008 г. насам (Фигура 1.19). Фирмите и домакинствата започнаха да понижават задлъжнялостта си към банките, а делът на brutните необслужвани заеми скочи от по-малко от 3% от общите brutни заеми през 2008 г. до 17% през 2014 г. Същевременно, някои банки успяха да компенсират последиците от нарастващите необслужвани заеми чрез укрепване на капиталовите буфери. Отрасти като строителството, търговията и туризма, които активно използваха заеми до 2008 г., вече бързо намаляваха дълговете си експозиции. Същевременно, отрасли като операции с недвижими имоти, преработваща промишленост, производство и разпространение на електрическа и топлинна енергия и газ, и селското стопанство, продължиха да вземат заеми.

Фигура 1.19. Вземания на неправителствения сектор 2000–2014 г., % от БВП

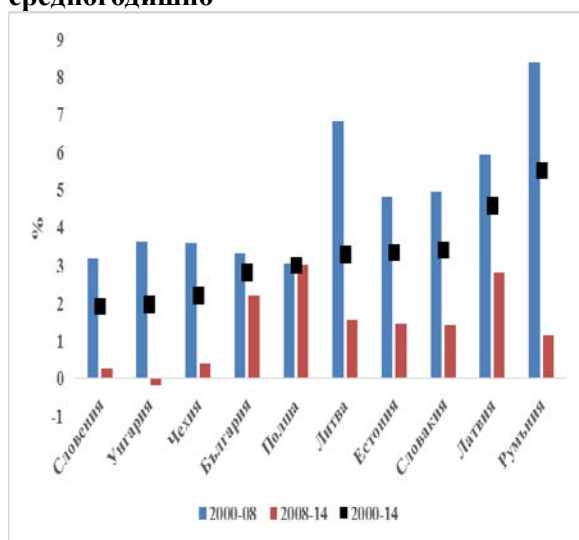


Източник: Оценки на Световната банка на база данни на БНБ.

57. Икономическото възстановяване от 2010 г. насам беше бавно и съпроводено с липса на нови работни места. На фона на забавянето на растежа на БВП на глава от населението до по-малко от 1% и на оскъдните капитали, компаниите направиха значителни съкращения на персонал, особено в отраслите, изискващи по-ниско квалифицирана работна ръка, като промишленост, строителство, селско стопанство и търговия. Всичко това намали възможностите за споделен просперитет, тъй като голяма част от най-бедните 40%

от населението загубиха работата си и трябваше да прибегнат към социално подпомагане или да разчитат единствено на доходи от пенсии. В периода 2009–2013 г. броят на безработните скочи над два пъти, достигайки 433 000 души²⁵, а броят на лицата, отказали се да търсят работа, се увеличи с близо 60 000, достигайки 207 000 души. Безработицата започна да спада едва през 2014 г. – шест години след започване на кризата, като спадът е основно в градските райони и облагодетелства лица със завършено средно образование, докато при безработните с основно и по-ниско образование няма промени.

Фигура 1.20. България и сравнимите държави от региона: Ръст на производителността на труда, средногодишно



Източник: Евростат.

Фигура 1.21. България: Ръст на производителността на труда и заетостта, 2000–2014 г., средногодишно

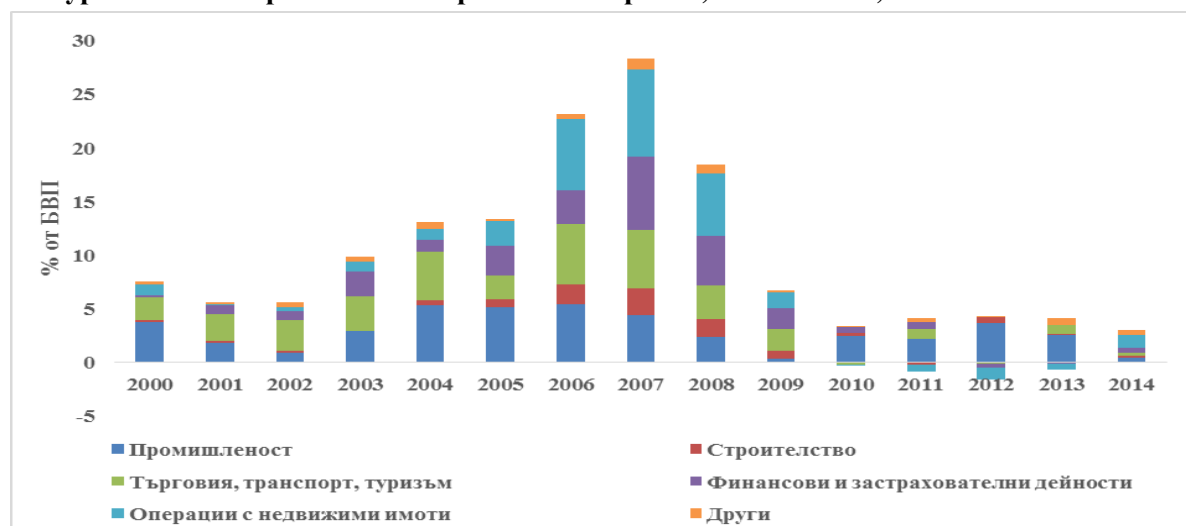


Източник: Евростат.

58. **Производителността на труда расте от 2008 г. насам, макар и по-бавно, и е съпроводена със загуба на заетост.** Средният ръст на производителността на труда се забавя до 2,5% от 2008 г. насам в сравнение с 3,3% през периода 2000–2008 г. Най-големите увеличения са във финансовите и застрахователните дейности, при създаването и разпространението на информация и творчески продукти; в далекосъобщенията и в промишлеността, а в по-малка степен в търговията, транспорта и туризма (Фигури 1.20 и 1.21). Това са отраслите, получили лъвския пай от потоците на ПЧИ по време на икономическия възход (Фигура 1.22). Освен това, с изключение на промишлеността, тези отрасли се характеризираха с едни от най-високите увеличения на заетостта. След 2009 г. компаниите от промишлеността, строителството, търговията, транспорта и туризма извършиха значителни съкращения на персонал с цел повишаване на производителността.

²⁵ Безработни лица от 15 до 64 г., на база данни от изследването на работната сила на НСИ.

Фигура 1.22. България: ПЧИ в страната по отрасли, 2000–2014 г., % от БВП



Източник: Оценки на Световната банка на база данни на БНБ.

59. **Нови работни места бяха разкрити само в малък брой отрасли, разчитащи основно на квалифициран труд.** Създаването и разпространението на информация и творчески продукти и далекосъобщения, операциите с недвижими имоти и професионалните услуги (счетоводство, НИРД, правни, научни и други технически услуги) са единствените отрасли, в които е налице увеличаване на работните места от 2008 г. насам. Повечето от тези отрасли обаче – с изключение на създаването и разпространението на информация и творчески продукти и на недвижимите имоти, все още не са се възстановили достатъчно по отношение както на брутната добавена стойност, така и на производителността на труда. Поради това техният потенциал за разкриване на нови работни места в близкото бъдеще изглежда ограничен. Строителството, което осигуряваше голям брой работни места за най-бедните 40% от населението, се характеризира с най-голяма загуба на работни места – 8,2% спад в заетостта между 2008 и 2014 г. Добрата новина е, че отрасли, като промишлеността и търговията, транспорта и туризма, които осигуряват заетост на близо 45% от заетите лица, имат потенциала да увеличат работните места, когато икономическите перспективи се подобрят. През 2014 г. заетостта в тези сектори започна да нараства.

60. **Работните места в селското стопанство, което има особено голямо значение за най-бедните 40% от населението, намаляха успоредно с брутната добавена стойност и производителността.** Селското стопанство осигурява голям дял от заетостта и обикновено е един от малкото отрасли, осигуряващи работни места в селските райони, където живеят близо половината от най-бедните 40%. Това е единственият отрасъл, регистрирал спад в заетостта, брутната добавена стойност и производителността както преди, така и след икономическия възход, въпреки някои подобрения през 2013 и 2014 г. Въпреки увеличаващите се субсидии за отрасъла от 2007 г. насам селското стопанство в България е между най-ниско производителните отрасли в ЕС, като производителността в него е спаднала най-много в сравнение със средните стойности за региона. Например през 2012 г. добивът от слънчоглед – значително перо в износа, бе 1,7 т. на хектар в сравнение с 2 т. в Унгария и 4,3 т. в Гърция. Ниската производителност се дължи на: неефективно използване на вложените фактори на производството (трудови и капиталови) и на активите (земята); слабо управление на производството; по-малко продуктивни семена и растения и по-неблагоприятни природни условия (Република България, 2014). Работната сила в селските райони застарява с бързи темпове (близо 26% от населението е над трудоспособна възраст,

в сравнение със 17% при градското население) и няма капиталови активи. Близко половината български земеделски стопанства са за лично ползване, като 75% от стопанствата са извън обхвата на секторното подпомагане от ЕС.

61. Необходим е по-задълбочен анализ, за да се оцени потенциалът на селското стопанство да осигурява повече и по-продуктивни работни места за най-бедните 40% от населението. Например разпокъсаността на поземлените имоти може да е пречка пред ръста на производителността в сектора, но значителна част от земеделието в големите уедрени стопанства, се занимава основно с капиталоемко производство на зърнени култури и използва сравнително малко труд.

Таблица 1.2. България: Ръст на брутната добавена стойност, производителността на труда и заетостта, 2008–2014 г.

	Средногодишен ръст, 2008–2014 г.			Дял от общата стойност, 2014 г.	
	Брутна добавена стойност	Производителност на труда	Заетост	Брутна добавена стойност	Заетост
Общо	0,4	2,2	–1,7	100,0	100,0
Селско стопанство	–2,8	–1,1	–1,7	5,3	19,4
Промисленост	0,6	4,4	–3,6	23,5	19,9
Строителство	–3,9	4,7	–8,2	4,8	5,2
Търговия, транспорт, туризъм	2,1	2,7	–0,6	21,3	25,1
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти	0,7	–2,3	3,1	5,6	2,3
Финансови и застрахователни услуги	1,8	–0,7	2,5	7,7	1,8
Операции с недвижими имоти	0,8	–0,5	2,3	10,6	0,8
Професионални дейности	1,8	0,9	0,9	5,5	6,8
Публична администрация	0,0	0,9	–1,0	13,2	16,0
Изкуства, развлечение и отдих	–0,4	–1,4	1,0	2,5	2,9

Източник: Оценки на Световната банка на база данни на НСИ, ECC2010.

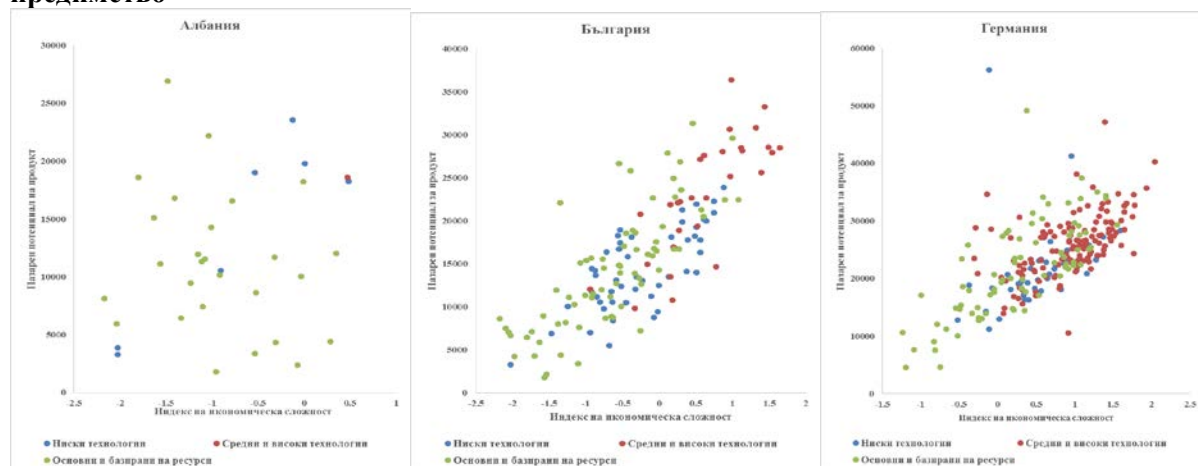
62. Ръстът на производителността и заетостта бе ограничен в ключови отрасли на икономиката. Ръстът на производителността и ръстът на заетостта в нефинансовите предприятия като цяло се движат в една посока според данните на фирмено ниво²⁶ (Световна банка, 2015b), като по-младите фирми се представят по-добре от по-старите. Откриването на продуктивни фирми и закриването на фирми с по-ниска от средната производителност, основно в услугите, допринесе за 30% ръст на общата факторна производителност (ОФП) за цялата икономика в периода 2010–2012 г. Всъщност ръстът на ОФП от 2009 г. насам е по-нисък от средния за региона и е концентриран основно в услугите и строителството. Няма съществени подобрения в преработващата промишленост и особено в отрасли със средно технологично ниво, където се произвеждат машини, оборудване и химически продукти, като същевременно в сравнимите държави от региона е реализирано значително увеличение на производителността. Налице е значително и

²⁶ Анализът на фирмено ниво включва нефинансови предприятия, изключвайки някои сектори с ограничен брой фирми, като енергетика, нефтопреработка, както и някои производители на бира в региони, където броят на фирмите е под 3.

нарастващо неправилно разпределяне на ресурсите, като фирмите с ниска производителност наемат основната част от работната ръка, а фирмите с висока производителност остават малки. Поради неправилното разпределение на ресурсите преработващата промишленост и услугите в България функционират значително под производствения си потенциал. В преработващата промишленост, където доминират стари и големи фирми, а конкуренцията е по-слаба ОФП е едва 55% от ефективното им ниво през 2012 г., което е спад от 58% през 2008 г. ОФП в сектора на услугите спадна от пиковата си стойност от 36% през 2010 г. до 30% от ефективното им ниво през 2012 г.

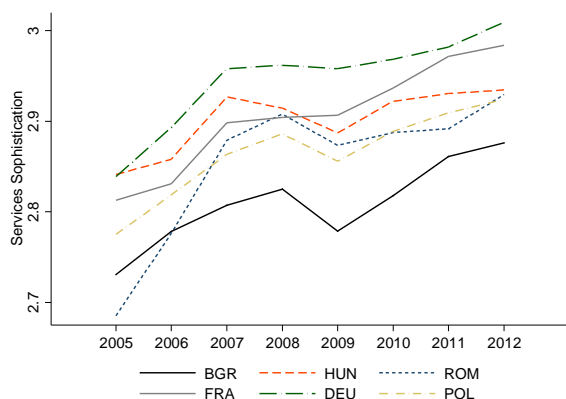
63. Износът играе важна роля във възстановяването на икономиката и в повишената производителност на труда. Понеже е сравнително малка икономика, перспективи за растеж и конвергенция на България са тясно свързани с представянето на международните пазари. С дял на търговията, надминаващ 70% от БВП за периода 2009–2013 г., България вече е добре интегрирана с чуждестранните си партньори. Германия, най-силната икономика в ЕС, е най-важният търговски партньор на България, следвана от Италия, Гърция и Румъния. Глобалната финансово-икономическа криза, започнала в края на 2008 г., предизвика сериозен спад във външната търговия, но България се възстанови сравнително бързо, като от 2011 г. износът е надминал нивата си от преди започването на кризата, като растежът е концентриран основно в износа на стоки. Кошницата със стоки за износ на България е добре диверсифицирана в сравнение с други страни с подобен доход на глава от населението, но потенциалът за генериране на доходи е по-нисък отколкото средния за региона (Световната банка, 2015). Повишената специализация в дейности с висока добавена стойност и високо заплащане на труда може да стимулира ръста на производителността. Има потенциал и за обогатяване на технологичното съдържание и сложността на продуктите (Фигура 1.23), както и за разширяване на износа към настоящите дестинации. Налице е и значителен потенциал за износа на услуги (Фигури 1.24 и 1.25): през 2013 г. износът на услуги бе едва 84% от нивото си през 2008 г. Износът на услуги в България преди бе сравнително висок спрямо средния за региона, но напоследък изостава. България изнася основно традиционни услуги (транспорт и туризъм); разширяването на по-модерните услуги (като комуникации, банкови, застрахователни, бизнес и дистанционни услуги, кол центрове и някои образователни услуги) е по-бавно спрямо средното за региона.

Фигура 1.23. Износ на стоки: технологично съдържание, сложност на продукта и сравнително предимство

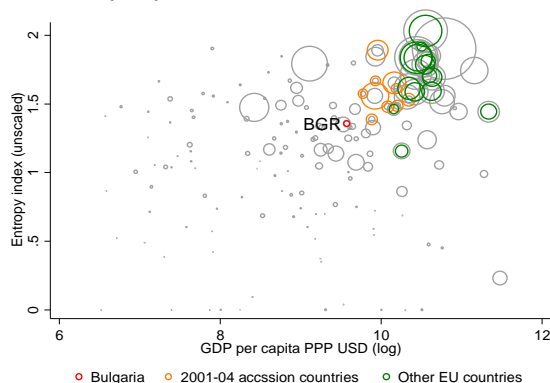


Източник: Данни на UN-Comtrade.

Фигура 1.24. България и сравнимите държави от региона: Сложност²⁷ на продуктите за износ, 2005–2012 г.



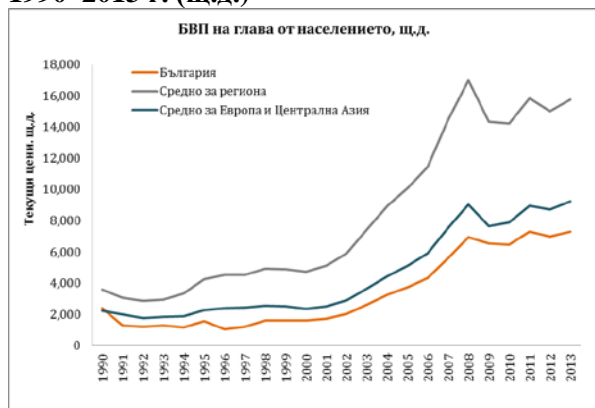
Фигура 1.25. България и сравнимите държави от региона: Диверсификация на износа на услуги, 2005–2013 г.



Източник: Данни от търговията със стоки, IMF BOPS и Показатели на световното развитие.

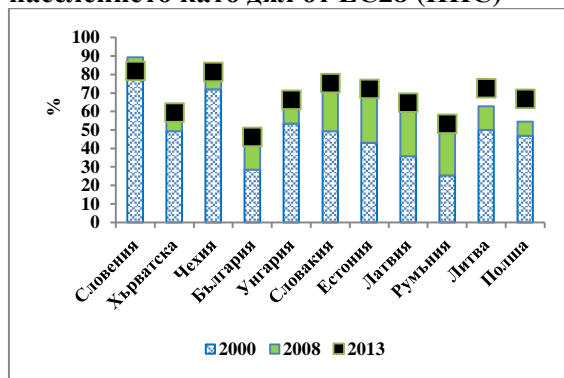
64. Засиленият износ не бе достатъчен да ускори конвергенцията на доходите в България към доходите останалата част от ЕС. По време на икономическия възход България напредваше сравнително добре в намаляването на разликата в доходите с останалата част от ЕС. От 2008 г. насам обаче, напредъкът в намаляването на разликата се забави, разкривайки редица структурни слабости. Конвергенцията на доходите бе по-бавно отколкото в повечето други сравними държави от региона с изключение на Словения, Хърватия и Чехия (Фигури 1.26 и 1.27), въпреки че България стартира с най-голяма разлика по отношение на доходите с ЕС от всички сравними страни в региона. Това означава, че България не е използвала целия потенциал от членството в ЕС за подобряване на стандарта на живот и спиране на емиграцията.

Фигура 1.26. БВП на глава от населението, 1990–2013 г. (щ.д.)



Източник: WDI, IMF и разчети/прогнози на Световната банка.

Фигура 1.27. БВП на глава от населението като дял от ЕС28 (ППС)



Източник: Евростат. Данните за 2000 г. за Литва са извлечени от данните за 2005 г., а за Полша – от данните за 2003 г.

65. При перспективата за потиснат ръст на износа и слаби външни капиталови притоци, конвергенцията на доходите зависи от структурните реформи. Външното

²⁷ Един начин за измерване на сложността е идентифициране на износните продукти, които са произвеждани основно от държави с по-високи доходи, тъй като тези продукти са свързани с по-високи нива на производителност, след което се определя дялът на тези продукти в общия износ на дадена държава (Hausmann, Hwang and Rodrik, 2006)

търсене на износа от България бе потиснато от събитията в Украйна, от забавящия се икономически растеж в Турция и вялото възстановяване в ЕС. Ръстът на износа се забави в началото на 2014 г., като всъщност спадна през третото тримесечие на 2014 г. Същевременно външните капиталови потоци в основната си част са отрицателни от 2010 г. насам. Нетните ПЧИ в България са около 3% от БВП, което е висока стойност в сравнение със средното за региона (като общият размер на ПЧИ е близо 100% от БВП, най-високата стойност за региона). Приносът на предприятията с чуждестранна собственост към българската икономика се увеличи, макар и от ниски нива. Тези предприятия генерираха близо 32% от брутната добавена стойност през 2011 г., 6 процентни пункта повече от 2008 г., но увеличението в заетостта бе по-скромно – едва 1 процентен пункт в сравнение с над 2 процентни пункта в повечето държави от региона. Другите капиталови притоци бяха насочени основно към държавата под формата на евросредства и държавен дълг. Капиталовите трансфери от ЕС към България все още са сравнително ниски спрямо средните стойности за региона, като наскоро регистрираха спад заради временното спиране на евросредствата по проекти за околната среда и регионалното развитие. В хода на продължаващото намаляване на задлъжнялостта банките намаляват чувствително своята експозиция към България. Политическата нестабилност с чести смени на правителствата през 2013-14 г., а също и натискът от страна на банковия сектор (закриването на една банка и предоставянето на ликвидна подкрепа на друга банка) повлияха отрицателно върху решенията на потребителите и инвеститорите – и вътрешни, и външни.

Слабости в държавното управление

66. Слабостите в държавното управление намалиха ефективността на вътрешните политики в подкрепа на растежа и споделения просперитет. Три широки измерения на държавното управление, които се проявяват в различните сектори на икономиката, оказват критично въздействие върху способността на публичните политики и институции да генерират приобщаващ и устойчив растеж. В Kaufmann and Kraay (2010) държавното управление е дефинирано като:

Традициите и институциите, чрез които се упражнява властта в дадена държава. Това включва: (1) процеса, чрез който правителствата биват избирани, наблюдавани от обществото и сменяни; (2) способността на правителството ефективно да формулира и реализира разумни политики; и (3) зачитането на гражданите и състоянието на институциите, управляващи социално-икономическото взаимодействие между тях.

Слабите институции отдавна са сочени като обяснение за недостатъчно доброто представяне на различни икономики, като емпиричната работа в отделните държави потвърждава тази връзка; редица изследвания свързват по-доброто качество на институциите с по-високия доход глава от населението и по-силния икономически растеж (Acemoglu et al., 2001; Dollar et al., 2003; Knack et al., 1995; Mauro, 1995; Rodrik et al., 2004).

67. България постоянно се представя по-зле от почти всичките останали държави от ЕС по отношение на показателите за държавното управление. Фигура 1.28 показва, че разликата е най-голяма по отношение на: върховенството на закона (качество на прилагането на договорите, имуществените права, полицията и съдилищата, както и вероятността за престъпления и насилие); контрола над корупцията (степената, до която държавната власт се използва за лична облага, включително „обсебване“ на държавата от елити и частни интереси); ефективността на държавното управление (качество на публичните услуги, качество на публичната администрация и степен на независимост от политически натиск, качество на формулирането и реализирането на политики, надеждност

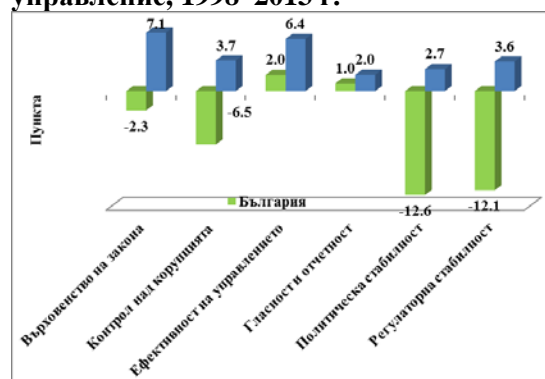
на държавната ангажираност с тези политики). От 1998 г. насам България напредва в преодоляването на различията в тези области, но все още е далече от сравнимите държави от региона (Фигура 1.29). Освен това България изостава от региона и по отношение политическата стабилност, прозрачността и отчетността.

Фигура 1.28. Показатели за държавното управление, 1998–2013 г.



Източник: Световни показатели за държавно управление.

Фигура 1.29. България и регионът: Промяна в класирането на държавното управление, 1998–2013 г.



68. **Напредъкът в осигуряването на върховенството на закона не е достатъчен за засилване на контрола над корупцията и за повишената ефективност на държавното управление – два фактора от ключово значение за успешната интеграция на България в ЕС.** Седем години след присъединяването си към ЕС България все още подлежи на мониторинг от Механизма за сътрудничество и проверка (МЗСП) заради недовършените реформи в съдебната система. МЗСП се фокусира върху независимостта, отчетността, прозрачността и ефикасността на съдилищата и борбата срещу корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност. Докладът на МЗСП за 2014 г. заключава, че напредъкът в постигането на сравнителните показатели е „крехък“ и все още недостатъчен. Докладът е особено критичен по отношение на проблемите с назначенията на ключови длъжности, политическото влияние върху съдебната власт и възможността на редица лица от организираната престъпност да се измъкнат от правосъдието. Много малко са делата, при които престъпленията, свързани с корупция или организирана престъпност, водят до осъдителна присъда.

69. **Слабостите в държавното управление засягат растежа и споделения просперитет на България чрез три основни канала: (1) конкурентоспособност, (2) достъп до ключови услуги и (3) стабилност.** Провалите в регулаторните политики и институциите, функционирането на съдебната власт и недостатъците в управлението на публичните инвестиции и обществените поръчки затруднява създаването на еднакви условия за съществуването на всички български компании. Те също така повишават разходите за инвестиции. Същевременно непоследователността на политиките, неефективната публична администрация, частните интереси и щуробаджанащината ограничават достъпа на бедните до ключовите публични услуги и влошават тяхното качество.

Конкурентоспособност

70. **Конкурентоспособността е компрометирана, тъй като регулаторните органи не са независими и имат малък капацитет за адекватно изпълнение на своите функции.**

Това е онагледено от проблемите в енергийния сектор (виж *Втора глава*), където непоследователните реформи, сложната структура на държавната собственост и регулаторните неуспехи докарват сектора до ръба на финансов колапс. Бързата оценка на енергийния сектор (Световна банка, 2013о) заключава, че не са налице ключови пазарни механизми, а просрочените плащания на Националната електрическа компания (НЕК) поставят в риск частните производители и производителите на енергия. Недостатъчната независимост на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) е видима от честните смени на нейните председатели. Способността да регулира ефективно, е ограничена от липсата на стандарти за отчетност и сравнителни показатели за разходите с цел регулиране на енергийните и водните услуги.

71. Съдебните решения масово се възприемат като подвластни на корупция и неправомерно влияние. Представянето на съдилищата, което има ключово въздействие върху конкурентоспособността, може да бъде разглеждано от три гледни точки: ефикасност, качество и достъп. От тях най-проблемно изглежда качеството с оглед широкоразпространеното схващане за корупция и неправомерно влияние върху съдебната система. *Докладът за глобалната конкурентоспособност за 2014–2015 г.* нарежда България на 126-о място от 144 държави по отношение независимостта на съдебната власт и на 110-о място по отношение защитата на имуществените права. Той определя корупцията като най-проблемния фактор за правене на бизнес в България. Това гледище е отразено и в други изследвания, като например *Световния корупционен барометър за 2013 г.* на „Прозрачност без граници“, който определя съдебната власт за по-слаба от всяка друга институция: 86% от българските респонденти гледат на съдебната власт като на корумпирана или крайно корумпирана, а 13% заявяват, че са плащали подкуп на съдебната власт през последните 12 месеца. Факторите, пораждащи проблемите с качеството, са: манипулации при възлагането на дела на съдиите; непрозрачни процедури за назначаване на съдиите и намаляваща способност на независимите медии да търсят сметка от законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Проблемите с ефикасността също са масово явление, те са причинени от забавяни съдебни дела, прекалена натовареност на съдиите и недостатъчно съпоставими системи за управление на делата (Световна банка, 2015). Проблемите с достъпа са сравнително второстепенни. Всичките аспекти на представянето на съдебната власт страдат от липса на данни и на показатели за представянето, като допитвания до потребителите на съдебни услуги, които трябва да бъдат използвани по-активно, за да се подобрят управлението и оценяването; те трябва също така да бъдат и публични.

72. Управлението на публичните инвестиции не съответства на добрите практики. Ефективното управление на публичните инвестиции повишава производителността на публичния сектор, а по този начин и конкурентоспособността на българските фирми. От 2007 г. насам публичните инвестиции държат стабилно ниво от близо 5% от БВП, като три четвърти са финансирани от евросредства. Публичните инвестиции допринасят за модернизиране на инфраструктурата, за доближаването ѝ до стандартите на ЕС и дават възможност на България да спазва директивите на ЕС, в които изостава. Макар че трябва да има ясни приоритети по сектори, текущите практики не са в подкрепа на определянето на националните приоритети или на контрола на качеството на инвестиционните предложения, като контролът над инвестициите на местно ниво е ограничен. Освен това оценката на проектните предложения често се схваща просто като инженерен анализ; слаб е капацитетът за оценяване на икономическите и социалните ползи. Минимални са прозрачността и отчетността на капиталовите разходи. Някои проекти продължават с десетилетия.

73. Ключовите инфраструктурни отрасли трябва да предприемат стратегически действия преди програмния период 2014–2020 г. на ЕС, но все още са налице множество предизвикателства при изпълнението и финансирането на тези отрасли. Като част от подготовката за Програмата трябваше да бъдат изготвени работни стратегии и инвестиционни планове във всичките отрасли с ключови разходи, но те не бяха съгласувани по начин, който да отчита недостига на ресурси чрез определяне на приоритетните инвестиции. Налице са огромни дупки във финансирането, за да бъдат постигнати заложените цели на ЕС (напр. във ВиК), и инвестициите да имат трансформиращ ефект върху икономиката (например в пътния сектор както за интеграцията в ЕС, така и за достъп до отдалечените райони; или за подобряването на благосъстоянието в селските райони чрез развитие на напояването или адаптирането на горите за търговска употреба). Сроковете за няколко стратегии вече бяха удължени до края на 2016 г. (напр., в транспорта и някои отрасли на селското стопанство и напояването). Липсата на последователен стратегически план е реален проблем, защото приоритетите за инвестиционни разходи се променят често.

74. Недостатъците в сферата на обществените поръчки са значима причина за забавяне на приключването на проектите за публични инвестиции, но капацитетът за управление на проекти се е подобрил. Не се използват пълноценно значителните икономически ползи от ефективните практики в обществените поръчки (като по-голяма прозрачност, по-бързи процедури и повече конкуренция). Докладът на МзСП за 2011 г. констатира нередности в 60% от всичките проверени търгове, свързани с евросредства, и близо 100% нередности в големите публични инфраструктурни проекти, където властите имат задължението за предварителен контрол. Изпълнението на проектите също е възпрепятствано от: юридически усложнения и липса на стабилност; от възложители, на които липсват правни познания; от недостиг на квалифициран персонал и експерти; от голямо текучество на персонала и липса на подкрепа за по-малките възложители. Капацитетът за управление на проекти, финансирани от ЕС, се е подобрил оттогава като близо 76% от Кохезионния фонд²⁸ са вече усвоени към началото на м. юни 2015 г. С такова ниво на усвояване, България се представя по-добре от държавите, които се присъединиха в ЕС през 2007 и 2013 г. (Румъния и Хърватия), но изостава от страни като Естония, Литва и Полша с ниво на усвояване от повече от 90% от заделените фондове.

75. Несъвършенствата в сферата на обществените поръчки са голяма пречка и за бизнеса. Изглежда така, сякаш няколко компании доминират на пазара на обществените поръчки в сфери като строителство на пътища. 58% (най-високата стойност в ЕС) от респондентите в проучването „Евробарометър“ за България заявяват, че през последните три години корупция им е попречила да спечелят публичен търг или обществена поръчка; 66% считат корупцията за широко разпространена в обществените поръчки, управлявани от национални органи; а 78% смятат същото за местните власти.

76. Започналите наскоро инициативи за реформи целят да отстранят тези пречки. Националната стратегия за развитие на сектор „Обществени поръчки“ за 2014-2020 г. бе приета и се предприемат по-нататъшни мерки за подобряване на нормативната уредба и методологията в тази област. Тези мерки включват подготовка на нов закон за обществените поръчки, планове за подобряване на електронните обществени поръчки и укрепване на административния капацитет на възложителите на обществени поръчки и контролните структури.

²⁸ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Cohesion-Funding/Bar-chart-Funds-Absorption-Rate-Cohesion-Policy-20/g67v-zjyr>

77. **Достъпът до публични услуги е труден поради непоследователността във формулирането и изпълнението на политики, неефикасните публични институции и администрация, частните интереси и шуробаджанащината.** Непоследователността на политиките вреди на здравеопазването и пенсионното дело, където реформите бяха преустановени под натиска на частни интереси или за краткосрочни ползи. Например забавеното реструктуриране на болниците постоянно повишава разходите за болнични грижи, без да е налице съответното подобрене в качеството на услугите. Започналите през 2011 г. пенсионни реформи, които предвиждаха мерки за превръщането на пенсионната система във финансово по-устойчива, бяха спрени, когато на власт дойде ново правителство. В следствие на това допълнителни ресурси от националния бюджет бяха насочени към пенсионната система, чиято справедливост се влоши, понеже доходите се преразпределят от несубсидираните бедни към субсидираните по-богати групи граждани. Тъй като реформите в образованието бяха недостатъчни, образователните резултати се влошиха, като училищата станаха социално по-стратифицирани, което ограничава възможностите на бедните да придобият уменията, необходими на пазара на труда.

78. **Спряха системните реформи в публичната администрация.** Административната реформа през последните години се състоеше основно в намаляване на персонал, отстраняване на дублирането на някои длъжности и иницирането на реформа в заплащането на държавните служители. Основните структури на държавната власт и методите им на работа остават непроменени в голяма степен. По-конкретно не са отстранени слабостите в центъра на държавната власт, като капацитет за координиране, стратегическо планиране и формални механизми за предварителен мониторинг.²⁹ В своята оценка от юни 2014 г. на програмите на България за национални реформи и конвергенция Европейската комисия потвърди, че няма напредък в модернизиранието на публичната администрация поради разпокъсаност, липса на ангажираност с дълбоки реформи и неуспех в ръководенето на политиките. В следствие на това практиките за вътрешна организация и управление все още са неадекватни; държавните служби са значително политизирани, което личи от високо текучество на персонал след всяка смяна в държавното управление; процесът на изготвяне на политики е с ниско качество поради липсата на редовни оценки на въздействието, мониторинг и оценка на реализираните политики, както и неясно разпределение на функциите между централните, регионалните и местните административни нива. Не е приключила актуализацията на портала за електронно правителство, за да започне предоставянето на електронни услуги в реално време. Не са налице достатъчно интегрирани и координирани услуги при електронното правителство и по-конкретно при електронното здравеопазване, електронните обществени поръчки и електронното правосъдие.

Стабилност

79. **Политическата нестабилност, обсебването на държавната власт от частни интереси и недостатъчната хармонизация с европейските правни норми и тяхното прилагане застрашават макроикономическата и финансовата стабилност.** България съумя да контролира дефицитите и рязко да намали публичния дълг до едно от най-ниските равнища в ЕС. Смяната на пет различни правителства за по-малко от две години обаче засили фискалния натиск. Дефицитът се увеличи от 0,5% от БВП през 2012 г. до близо 2,8% през 2014 г. (3,7% на касова основа), като през 2014 г. публичният дълг се увеличи с близо

²⁹ http://www.sgi-network.org/2014/Bulgaria/Executive_Capacity

10 процентни пункта от БВП. Бюджетният дефицит се удвои в сравнение с предварително заложената цел от 1,8% от БВП. Бързото влошаване на фискалната позиция бе следствие както от подценяването на приходите, така и от увеличения натиск върху разходите от нереструктурирани сектори като здравеопазването и вътрешните работи. В допълнение сътресенията в банковия сектор където пропуските в регулаторната и надзорна наложиха сериозна държавна подкрепа за банковия сектор. Правителството предостави подкрепа в размер на близо 2,9% от БВП, за да поддържа банковия сектор стабилен, като подкрепи ликвидността на третата най-голяма банка в България – Първа инвестиционна банка (ПИБ) (която претърпя масово теглене на депозити), и рекапитализира Фонда за гарантиране на влоговете (ФГВ), след като четвъртата по големина банка – КТБ, изпадна в неплатежоспособност. В КТБ бяха разкрити значителни нарушения на разумните банкови практики, като близо 70% от портфейла ѝ бяха оценени като загуба. Освен това неяви задължения се натрупват в ДП от енергийния сектор (поради неадекватни регулации) и железниците (поради липса на финансова дисциплина и бизнес култура). Вzeti заедно, всичките тези проблеми, които са основно свързани с държавното управление, застрашават цялостната финансова стабилност на страната. По-долу е извършено по-подробно изследване на проблемите и възможностите за решаването им във всяка област.

80. Стагнацията на реформите и недостатъчно ясните положителни резултати от публичните политики подкопаха доверието в способността на държавата да изгради наново демократичните институции. Недостатъчните реформи са постоянно повтаряща се тема в България, което личи в такива разнообразни сфери като: публичната администрация, регулациите, съдилищата и програмите за борба с организираната престъпност, публичното здравеопазване, образованието и мрежите за социална защита.. Шестте последователни години на бавен темп на икономическо възстановяване се изразяват в загуба на работни места и понижени доходи. Обезверяването и съмненията на обществеността в способността на държавата да преобърне перспективите за растеж, понижиха доверието в държавното управление и държавните институции. Това намери отражение в честата смяна на правителства с кратък живот в крехки коалиции, които имат краткосрочен хоризонт на политиките. Този порочен кръг на липса на постижения и липса на доверие може да бъде разкъсан само от решителни политически лидери, които са готови и решени на смели промени.

Потребността от ускоряване на растежа чрез повишена производителност и създаване на работни места

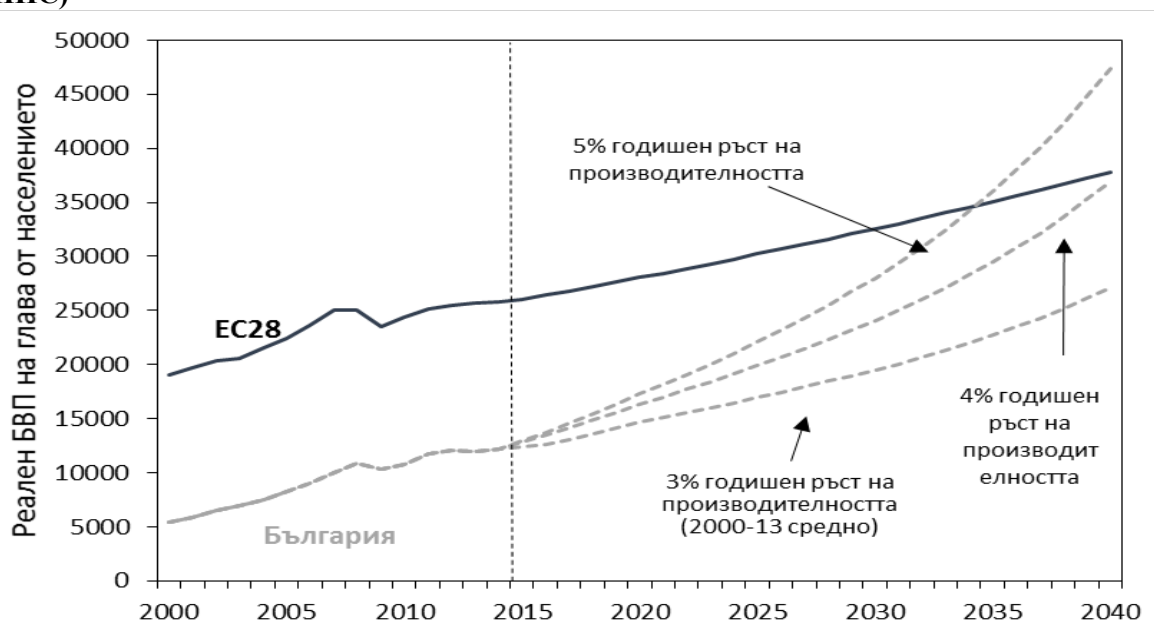
81. За да стимулира споделяния просперитет, България се нуждае от един по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. Потенциалът за увеличаване на доходите на населението, особено на най-бедните 40% от населението, ще бъде ограничен, ако растежът на БВП продължи при сегашните си темпове от по-малко от 2% годишно. В основата на по-бързия растеж трябва да бъдат повишаването на производителността, разкриването на повече работни места и по-голямото участие на работната сила. Възстановяването на икономическата активност и разкриването на работни места обаче отнеха повече време от очакваното, малка е вероятността за подобрения и в близкото бъдеще.

82. Икономическото развитие в последно време и средносрочните перспективи зависят от вътрешните политики и от потенциала на България максимално да се възползва от евросредствата, за да стимулира инвестициите в конкурентоспособността и самата конкурентоспособност. През 2014 г. БВП се увеличи

с 1,7%, което е по-бавно от сравнимите държави от региона (без Хърватия, която имаше отрицателен ръст). Нивата на производителността на труда спадат от 2010 г. насам – от 4,9 до 1,3% през 2014 г., а заетостта се повиши едва през 2014 г., шест години след започване на кризата, докато възстановяването на заетостта в региона отне 3–4 години. Необходими са смели структурни реформи, които да повишат доверието на производителите, инвеститорите и потребителите, че България е твърдо стъпила на пътя към по-висок икономически растеж. Запазването на статуквото означава забавяне ръста на производителността и на заетостта в средносрочен план и слаби перспективи за стимулиране на споделения просперитет и ускоряване на конвергенцията на стандарта на живот. При ниски нива и на капиталовите притоци, и на външното търсене на износа от България, страната ще трябва да използва максимално потенциала на евросредствата, за да стимулира инвестициите и конкурентоспособността. Засилените вътрешни политики ще спомогнат растежът да има по-приобщаващ характер и ще създадат възможности за повишена мобилност и икономическа активност на най-бедните 40% от населението. Вътрешните политики също така трябва да осигурят устойчивост на растежа във всичките три измерения: фискално, социално и екологично.

83. Демографските промени създават риск за подкопаване на икономическия растеж и фискалната устойчивост. Населението на България намалява и застарява с бързи темпове – в хода на едва три десетилетия България се превърна в третата държава в Европа по възраст на населението, като прогнозите са между 2010 и 2050 г. населението в трудоспособна възраст да спадне с 40% –най-резкият спад в целия свят. Тази драстична демографска промяна е следствие както от значителната емиграция, започнала в края на 80-те години на миналия век и засилила се по време на прехода, така и от отрицателния естествен прираст на населението. В периода 2008–2013 г. демографската промяна вече потискаше растежа, като ситуацията вероятно ще се влоши в идните години, когато по-малко заети ще трябва да генерират доходи за цялото население. Симулациите (Световната банка, 2013n) предполагат, че при сегашното състояние растежът на БВП ще се забавя до 1,2% годишно към 2030 г., след което ще се понижи допълнително до 0,7% към 2050 г. – основно заради свиващата се работна сила. Същевременно застаряването ще повиши потреблението на публичните разходи за здравеопазване, ДСГ и пенсии, което ще доведе до значително повишаване на публичния дълг и ще застраши устойчивостта на публичните финанси.

Фигура 1.30. Конвергенция към нивата на доходи в ЕС, реален БВП на глава от населението (ППС)



Източник: Световната банка, 2015b.

84. **Производителността в България трябва да се повишава с поне 4% годишно през следващите 25 години, за да бъдат достигнати средните нива на доходи в ЕС към 2040 г. (Фигура 1.30), което ще стимулира споделяния просперитет.** Конвергенцията може да бъде постигната поне десетилетие по-рано, ако производителността в България се повишава с 5% годишно. Поддържането на такъв висок ръст на производителността е възможно, както личи от опита на Румъния и Латвия през периода 2000-2014 г. Вероятно е по-големият ръст на производителността в цялата икономика да върви успоредно с по-големия ръст на заетостта, което бе наблюдавано в България и някои от страни от региона в периода 2000-2014 г. Производителността може да бъде повишена в конкретни отрасли, но може също така да е следствие от структурни преобразувания, при които отраслите с висока производителност да поемат постоянно нарастващ дял от работната сила.

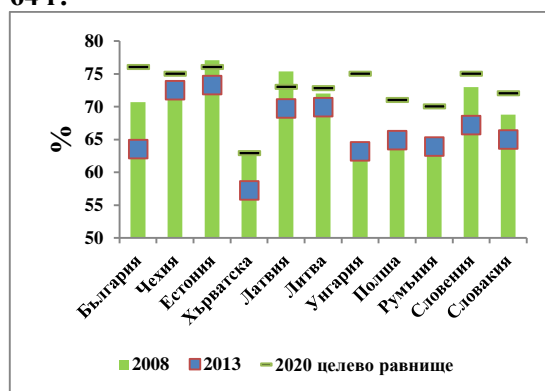
85. **Въздействието на демографската промяна в България върху производителността е трудно за прогнозиране, макар че е доста вероятно заетостта да се повиши.** Намалването на населението в трудоспособна възраст в България върви ръка за ръка със застаряването на населението. При продължаващото намаляване на населението в трудоспособна възраст намирането на работа ще стане по-лесно за работниците при липса на други промени. Но с увеличаване на дела на възрастните хора в населението структурната трансформация в България може да се забави, тъй като по-възрастните работници е по-малко вероятно да се преместят в отрасли с нови технологии и да създават нови фирми. Едно скорошно изследване на Световната банка (Световната банка, 2015b) констатира, че делът на заетостта при лицата под 50-годишна възраст се увеличава повече в отраслите с висока производителност, а делът на работниците над 50-годишна възраст остава постоянен. Crespo Cuaresmo, et al. (2014) констатира явна положителна връзка между производителността и дела на по-младите работници във всичките отрасли в Европа. Ето защо ще бъде все по-важно България да може да предлага качествено основно и средно образование на повечето българи. Това ще позволи на по-младите работници да работят в по-технологичните сектори и ще улесни ученето през целия живот. За да бъде постигнато това, България ще трябва да намали дела на младите хора, които са НРОО, да повиши

качеството на образованието в някои училища и да осигури по-добър достъп до образование на ромите, които са нарастващ дял от населението.

86. Повишаването на заетостта е трудно поради ниското търсене на труд в краткосрочен и средносрочен план, неадекватните умения и екстремната демографска ситуация в дългосрочен план.

Повишаването на сегашните ниски нива на заетост може да известна степен да смекчи демографския натиск върху растежа. Заетостта е един от показателите на „Европа 2020“, като България все още има да извърви дълъг път, за да постигне целта си за заетост на 76% от населението на възраст 20–64 г. (Фигура 1.31) от сегашните 63,5% през 2013 г. Заетостта при жените е 60,7%, което е доста под 66,4% при мъжете, като е особено ниска при младите хора, възрастните хора и ромските жени. Заетостта е ниска и при ромите³⁰, етническите турци и нискоквалифицираните работници. Сегашното слабо търсене на труд се корени в недоброто държавно управление, стагнацията на реформите и проблемите с бизнес средата. Въпреки възстановяването в износа пред периода 2008–13 г. заетостта не се възстанови. Дългосрочните перспективи за намиране на работа ще зависят в голяма степен от повишаването на уменията на работната сила.

**Фигура 1.31. България и региона:
Заетост, % от населението на възраст 20-64 г.**



Източник: Евростат.

87. По-бързият растеж, поддържан от реформи в подкрепа на повишена производителност и повече работни места, може да подобри значително благосъстоянието на най-бедните 40% от населението. Симулациите (Световната банка, 2015) предполагат, че доходите на тази група от населението биха могли да растат с почти 4% годишно в периода 2014–2050 г. (Фигура 1.32), ако бъде реализиран пакет от реформи за повишаване на производителността и за разкриване на работни места. Например:

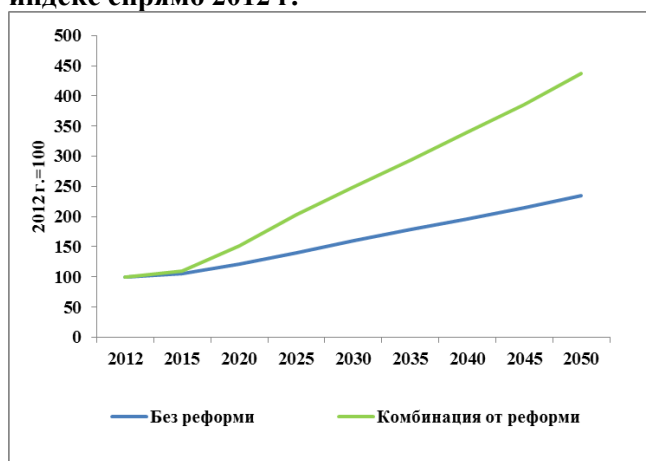
- (1) Опростените регулации за бизнеса, които отчитат върховенството на закона, и при положение, че бъдат реализирани от по-ефективни, прозрачни и отчитащи се институции, биха насърчили повече външни и вътрешни инвестиции, което би улеснило интеграцията в глобалните производствени вериги и би повишило иновационния капацитет на българските фирми, като по този начин ще бъде засилено търсенето на труд.
- (2) По-квалифицираната работна сила би се възползвала от новите и по-продуктивни работни места, когато се появят. Повишаването на уменията ще е от критично значение за привличането на ПЧИ и повишаването на броя на новорегистрираните фирми, като всичко това би допринесло за по-бърз растеж и за постигане на конвергенция на доходите към останалата част от ЕС.
- (3) По-добрата инфраструктура би подобрила конкурентоспособността и интеграцията в ЕС и глобалните пазари. Една по-ефикасна транспортна мрежа може да намали разходите за производителите, инвеститорите и търговците и да направи българските фирми по-конкурентоспособни чрез по-добри връзки между отделните райони в България и между България и останалите страни от ЕС и останалия свят.

³⁰ По данни на BLISS от 2013 г. (Световната банка, 2014а)

88. **Постигането на по-бърз растеж обаче няма да е достатъчно за осъществяването на двете цели, ако растежът не е приобщаващ.** Приобщаващ растеж означава най-бедните 40% от населението да участват по-активно в генерирането на доходи и да имат достъп до необходимите им ключови публични услуги. Близко половината от най-бедните 40% от населението на възраст 20–64 г. са или безработни, или икономически неактивни.

Положението на ромите заслужава особено внимание, тъй като те представляват важна част от бъдещата работна сила, но образователното им равнище и заетостта им във формалния сектор са доста ограничени, което намалява пригодността им за заетост. Най-новите анализи на профилите на изключените от пазара на труда (Световната банка, 2014i) идентифицират четири групи от населението, които имат висока потребност от активиране (поради голяма бедност) и относително висок потенциал за активиране (т.е. предизвикателствата по отношение възраст, ниво на уменията и мотивация за включване в пазара на труда): безработни на средна възраст; слабообразовани и трайно безработни в селските райони; неженени мъже, които не работят, не се образоват или обучават, както и неработещи млади майки. Политиките за активиране с фокус върху уменията на тези групи ще разширят техните възможности за повишаване на стандарта на живот и намаляване на зависимостта от социални помощи. Основното предизвикателство ще бъде системното реализиране на мерки, които да включат труднодостъпни търсещи работа хора (включително роми) и за промяната на някои маргинализирани елементи, за да се осигури достигането до търсещите работа (роми). Непълното реализиране на ефективна политика за активиране може да създаде сериозни рискове за перспективите на лицата в неравностойно положение и на трайно безработните и по-конкретно на тези, които страдат от тежка форма на социално изключване, недостиг на умения и дискриминация. Някои от решенията могат да дойдат от осигуряването на по-голям достъп до здравни и дългосрочни грижи и по-ефикасното им предоставяне. Тези грижи са ограничени за бедните лица и групите в неравностойно положение поради високите лични плащания за здравни услуги и почти несъществуващите ДСГ. Други решения за активиране предполагат по-добро взаимодействие между институциите и политиките за службите по заетостта и социалното подпомагане, за да се достигне до неактивното население, а по този начин и за защита на бедните: покритието и адекватността на МСЗ са ограничени, като 44% от най-честите социални придобивки отиват в по-богатите 60% от населението. Освен това, ако целта е политиката за активиране да подпомогне най-уязвимите сегменти от обществото, наличието на изкривени стимули в системата за социална защита трябва да бъдат отстранени. Покритието на пенсионната система също е ниско и прогнозите са да се влошава със застаряването на населението – към 2075 г. половината пенсионери или ще получават минималната пенсия, или изобщо няма да имат пенсионни права, което означава, че ще бъдат необходими значителни трансфери от общите държавни приходи.

Фигура 1.32. Доходи на най-бедните 40%: индекс спрямо 2012 г.



Източник: Световната банка 2015.

89. **На последно място осигуряването на устойчивостта на растежа ще наложи управление на макроикономическите, социалните и екологичните рискове.** Солидните фискални и финансови политики бяха в основата на макроикономическата стабилност, но

събитията от 2014 г. посочиха и някои уязвими места. Въвеждането на валутния борд и намаляването на публичния дълг чрез енергичен контрол на дефицита бяха основните моменти от тази политика. Предизвикателствата пред стабилността обаче остават поради забавения икономически растеж и дефлацията, увеличаващите се непредвидени задължения в резултат на влошаващото се състояние на ДП и трупите в банковия сектор от масовите тегления на депозити в три банки. Фискалното въздействие на банковата криза от 2014 г. демонстрира колко е лесно финансовите слабости да оказват значително влияние върху държавния дълг при действащ валутен борд. Освен това солидните фискални политики ще бъдат важни за осигуряване на конкурентоспособността на България в условията на валутен борд. По-конкретно от голямо значение е подобряването на ефективността на публичните разходи и намаляването на фискалните рискове. В допълнение към казаното – с оглед пречките пред България за повишаване на публичните инвестиции – силните частни инвестиции ще са ключови за стимулиране на растежа. Това ще изисква структурни реформи и силно държавно управление. Забавеното икономическо възстановяване обаче, заедно със слабия напредък в решаването на проблемите с държавното управление, намалиха обществената подкрепа за сериозни реформи. За да могат да са успешни усилията на България за реформи, ще трябва да бъде постигнат широк консенсус по дългосрочната визия за икономическото и социално развитие и стратегиите за постигането му, които включват стратегии за адаптиране към и смекчаване на екологични рискове, като уязвимостта към наводнения и суши и осигуряване качеството на питейната вода, понеже е вероятно тяхното негативно въздействие върху най-бедните 40% от населението да е значително. Трябва да бъдат разработени стратегии и за осигуряване устойчивостта на селските райони (горско стопанство, обработване на селскостопанските земи и консолидация). Стратегиите трябва да използват всичките възможности за ефективно ползване на евросредствата, създаването на МСП и придобиването на технически познания и умения, които могат да бъдат приложени в свързаните с околната среда публични инвестиции и политики.

90. Настоящото икономическо развитие и предизвикателствата, произтичащи от очакваните демографски промени, повдигат три стратегически въпроса за САС:

- Как може да бъде постигнат по-бърз растеж?
- Как може да бъде осигурен по-приобщаващ растеж?
- Как може да бъде осигурена устойчивост на растежа?

91. Въпреки че са налице видими взаимодействия и връзки между политиките, които спомагат за ускоряването и поддържането на растежа и превръщането му във приобщаващ растеж, всеки от тези въпроси е разгледан отделно по-долу. Например фискалната политика може да осигури платформа и за ускоряване на растежа, както и за по-високата му степен на приобщаване. Препоръките определят приоритетните политики, които да насърчат възможно най-големи взаимодействия между тези три цели.

2. Възможности на България за по-бърз растеж

92. **За да се подобри благосъстоянието на най-бедните 40% от населението, България трябва да положи усилия да постигне растеж, който генерира повече и по-добри (по-производителни) работни места.** Растежът следва да бъде движен от работни места и прехвърляне на работна сила от по-непродуктивните сектори към по-продуктивните. България може да се възползва от наскоро възникналите високопродуктивни сектори в икономиката (напр. информационни и телекомуникационни услуги и евентуално услуги, като логистика, туризъм и професионални услуги) и от по-пълноценната интеграция в европейските вериги на добавена стойност. Една по-добра бизнес среда, основаваща се на широкообхватни структурни реформи и строго придържане към върховенството на закона, и по-конкретно на зачитане на договорите, ще подхрани доверието и на външните, и на вътрешните инвеститори към България. Това на свой ред ще стимулира разкриването на работни места. Такива мерки, подкрепени от инвестиции в придобиването на умения и в инфраструктурата, може да създадат спирала на растеж и просперитет.

93. **Колкото по-висок е ръстът на производителността, толкова по-лесно ще бъде за България да управлява демографската промяна.** Поради намаляването на българското население в трудоспособна възраст устойчивият растеж на доходите ще зависи от по-високата производителност в страната в подкрепа на търсенето на работна сила, конкурентоспособността и растежа. С оглед мащабите на демографското предизвикателство за България подобренията само в социалния сектор вероятно няма да са достатъчни. Реализирането на политики за повишаване на производителността ще е от ключово значение за поддържането на дългосрочен растеж и за покриването на увеличените разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи в процеса на застаряване на населението. Това вероятно ще генерира и по-добри възможности за заетост, което ще накара повече пълнолетни хора да участват на пазара на труда и да останат в България или да се преместят в нея. Необходимо е и да бъдат увеличени спестяванията на домакинствата, за да могат възрастните хора да си позволят достоен стандарт на живот.

94. **Стимулирането на работните места и производителността в България ще изисква съчетание от:**

- Подобряване на бизнес средата, за да се засилят конкуренцията и иновациите с частни инвестиции;
- Повишаването на уменията на населението, особено на най-бедните 40% от него, включването на изключените от формалния сектор лица и поддържане на производителността на застаряващата работна сила; и
- Инвестиции в инфраструктурата, за да може България да бъде по-тясно свързана с Европа и да се помогне на българските фирми да бъдат по-конкурентоспособни.

95. Следващите раздели обясняват обосновката за предложените по-нататък политики, които да осигурят по-бърз растеж.

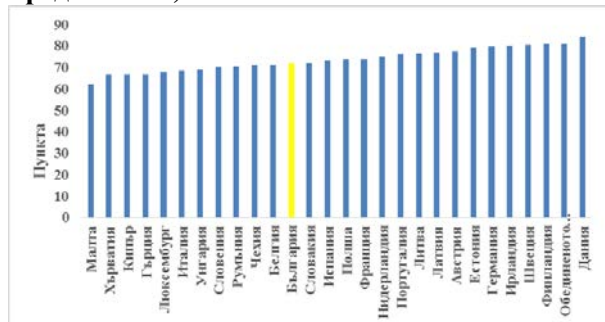
Подобряване на бизнес средата

96. **България се нуждае от по-добри стимули за бизнеса да произвежда, инвестира и прави иновации, за да може да се подобрят икономическите перспективи и да бъде спряна (или дори евентуално преобърната) емиграцията на младите българи.** Подобряването на бизнес средата спрямо останалата част на ЕС би дало на България конкурентно предимство и положителния шок, от който се нуждае, за да възстанови растежа и доверието на производителите, инвеститорите и потребителите. Това би помогнало за смекчаването на негативните последици от неблагоприятната външна среда и би стабилизирало растежа на по-високи нива от постиганите от страната от 2008 г. насам. При по-оптимистични икономически перспективи и по-добри възможности за работа ще се повиши вероятността младите хора да останат в България или да се върнат в нея. Това е важно, защото при младите хора е по-висока вероятността да допринесат към структурните промени в икономиката, като влязат в по-продуктивни сектори. В противен случай – дори и качеството на образованието и инфраструктурата да се подобрят – младите хора, и особено по-квалифицираните, вероятно ще напуснат страната.

97. **От 2005 г. насам България не постига почти никакъв напредък в класациите „Правене на бизнес“ и всъщност изостава от някои от страни от региона.** В България показателят „разстояние до най-добрите“³¹ в облекчения за правене на бизнес е по-слаб от средното за ЕС (Фигура 2.1). Страната е постигнала напредък за стартирането на бизнес, плащането на данъци и трансграничната търговия, но прилагането на договорите, получаването на електричество и плащането на данъци продължават да бъдат проблематични в сравнение с ЕС, а трансграничната търговия отнема повече време и е по-скъпа в България спрямо останалата част на ЕС. Фирмите в България все още се сблъскват с ненужни регулации, множество изисквания за предоставяне на документи, а също и административни такси, които товарят обичайните бизнес дейности и ограничават конкуренцията дори на вътрешния пазар (Фигура 2.2). От юни 2013 г. насам правителството прие над 100 мерки за намаляването на регулаторно-административното бреме, но липсва официален механизъм, чрез който правителството да прави редовен преглед на бизнес средата на национално и общинско ниво и да предлага опростявания с цел повишаване на ефикасността. Фирмите заявяват, че времето за получаване на разрешително за строеж, лицензи за внос или извършване на дейност почти се е удвоило в периода 2008–2013 г. Тези забавяния създават пречки за откриването на нови фирми. Процедурите за закриване на фирми също са проточени, производствата по несъстоятелност са скъпи, а нивата на възстановяване – ниски. Според проучването Business Environment Enterprise Survey (BEEPS) за 2013 г. висшето ръководство на фирмите вече прекарва повече време – 22% през 2013 г. – в отношенията си с държавните служители или служби в сравнение с 2008 г., когато това е отнемало 14% от тяхното време.

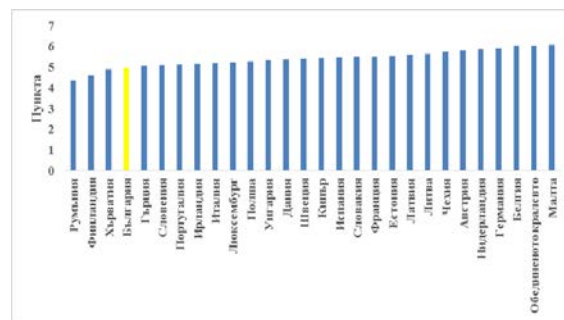
³¹ Показва отстоянието на всяка икономика от най-доброто представяне, наблюдавано във всеки от показателите във всичките икономики. Разстоянието до най-доброто представяне на дадена икономика е отразено върху скала от 0 до 100, като 0 представлява най-слабото представяне, а 100 представлява най-доброто представяне.

Фигура 2.1. Правене на бизнес: разстояние до най-добрите, 2014 г. (от 0 – най-слабото представяне – до 100-най-доброто представяне)



Източник: „Правене на бизнес“, Световната банка.

Фигура 2.2. Интензивност на конкуренцията на вътрешния пазар¹



Източник: Световен икономически форум, Доклад за глобалната конкурентоспособност 2014.¹ Колко интензивна е конкуренцията на вътрешните пазари във Вашата страна? [1 = изобщо не е интензивна; 7 = изключително интензивна].

98. **В някои случаи ниското качество на регулациите, а не техният прекомерен брой са пречка за бизнеса.** Неадекватността на регулаторните институции често е в основата на проблема; например проблемите на енергийния регулатор с управлението и независимостта създават опасност от ограничения в подаването на електричество, като последиците са отрицателни и за бизнеса, и за домакинствата (Каре 2.1). Бизнесът в България също така няма особено доверие в съдебната система на страната. Съгласно Специалния евробарометър от 2013 г. едва 22% от интервюираните български фирми вярват, че съдебната система е справедлива, безпристрастна и некорумпирана. 58% от населението вярват (в сравнение със средно 23% за ЕС), че съдилищата дават и получават подкупи и че служебните злоупотреби с цел лична изгода са масово явление. Докладът за глобалната конкурентоспособност за 2014–2015 г. нарежда България на 126-о място от 144 държави по отношение независимост на съдебната власт и на 110-о място по отношение на защитата на имуществените права; той посочва корупцията като най-проблемния фактор за правене на бизнес в страната. Факторите, създаващи проблеми с качеството на съдилищата, са: манипулирането на възлагането на дела на съдиите; непрозрачните процедури за назначаване на съдиите и намаляващата способност на независимите медии да държат сметка на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Значителни са и проблемите с ефикасността, което личи от забавянето на делата, претовареността с дела, практиките за командироване на съдиите и недостатъчно добре свързаните системи за управление на делата.

99. **Несъпоставимите и непоследователните правила и системи на ниво общини създават допълнителни пречки за бизнеса.** Дублирането на документи и непоследователността в прилагането на регулациите създават ненужна комуникация между бизнеса и администрацията. Често пъти от фирмите се изисква да събират информация или документи от няколко различни управления, преди да получат дадена услуга. Това засилва възможностите за искане на подкупи и корупция. Допълнителни усложнения се получават от значителните регионални разлики в процедурите и изисквания за представяне на документи, както и в естеството, стойността и времето за предоставяне на общинските услуги дори когато услугите имат едно и също наименование. На последно място, макар и повечето местни администрации да са компютъризирани, налице са неизползвани възможности за повишаване на административната ефикасност чрез намаляване на канцеларската работа или времето за изпълнение на дадена услуга и преминаване отвъд

второто поколение реформи, базирани на сайтове, предлагащи само най-основна информация и формуляри за кандидатстване за конкретни административни услуги.

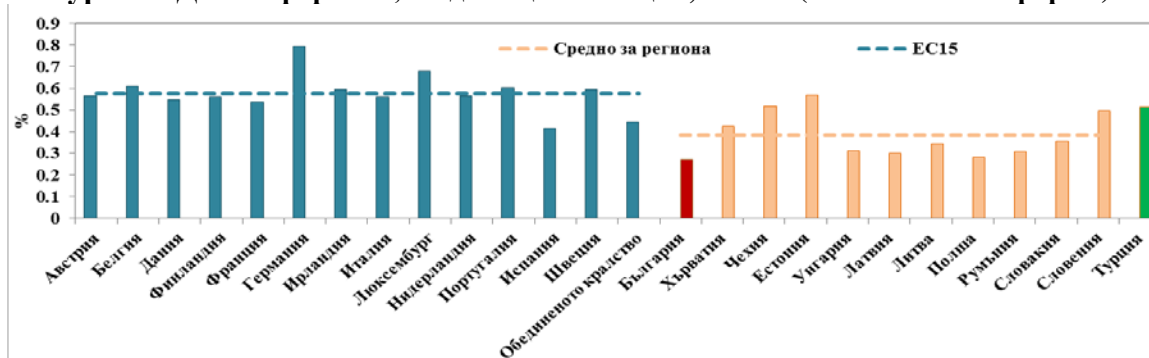
Каре 2.1. Регулациите в енергийния сектор

Сигурността на доставките на електроенергия в България е поставена под риск, поради причини от политически, регулаторен и управленски характер, а не поради технически причини. Страната всъщност се радва на комфортен баланс между предлагането и търсенето, като капацитетът за генериране надвишава пиковото потребление с около 45%. Въпреки това енергийният сектор е на ръба на финансов колапс. Най-големият проблем е натрупването на просрочени задължения на НЕК. Към декември 2014 г. задълженията на НЕК се оценени на 3,3 млрд. лв. Тези задължения поставят под риск производителите от частния сектор, производителите на енергия от възобновяеми източници, производителите на когенерация (включително местните топлофикации) и трите публични доставчика на електроенергия. Просрочените задължения са следствие от непоследователните политики, които задължават НЕК да изкупува енергия от неефикасни производители с висока себестойност и да доставя електроенергия при регулирани тарифи, които не покриват разходите. Допълнителните проблеми са свързани с липсата на функциониращ пазар на електроенергията и разчитане на търгове, които по преобладаващото мнение не се основават на конкурентен принцип.

Налице е ясно разбиране за това как да бъдат решени тези проблеми, но това изисква политическа воля. Това предполага възстановяване на независимостта на регулатора да определя тарифите за електроенергия за битовите клиенти. Просрочените задължения на големите енергийни дружества следва да бъдат изчистени, а тяхното управление подобро чрез включването на повече професионалисти в техните управителни съвети и висши ръководства, като потенциално техните акции могат да бъдат предложени на фондовия пазар. Вече бяха предприети първите мерки за засилване управлението на енергийния и на водния регулатор, включващи: (1) Увеличен брой и подобрен режим на работа на членовете на Комисията, за да се осигури по-ефективно и по-информирано регулиране; (2) Членовете на Комисията вече се избират от Народното събрание (а не от Министерския съвет), което повишава независимостта на регулатора; (3) Повечето заседания на регулатора вече са открити за обществеността, което повишава прозрачността на вземането на решения. В допълнение, за да се подобри конкуренцията на енергийния пазар, БЕХ създаде енергийна борса, Българска независима енергийна борса, и планира да може да осъществява пазар ден-напред и час-напред до края на 2015 г. Друго положително развитие е подписаното предварително споразумение между НЕК и два независими енергопроизводителя с цел да се предоговорят условията за дългосрочно изкупуване на електроенергия. В бъдеще ще е от изключителна важност да се задълбочи постигнатия напредък и пазарните реформи с оглед финансово стабилизиране и дългосрочната жизненост на енергийния сектор.

100. **Качеството на бизнес средата е отразено в нивото на иновациите – сфера, в която България изостава сериозно.** Неблагоприятно е сравнението между България и средните стойности за региона по отношение на показатели като разходи за НИРД, както и брой патенти и износ на високи технологии. През 2013 г. разходите на българските фирми за НИРД са 0,43% от БВП в сравнение с 1,30% за ЕС като цяло. През 2010 г. делът на фирмите, създаващи иновации, бе най-ниският в ЕС (Фигура 2.3). По подобен начин броят на патентите е нисък спрямо стандартите в ЕС.

Фигура 2.3. Дял на фирмите, създаващи иновации, 2010 г. (% от всичките фирми)



Източник: Евростат.

101. **Три са основните причини за ниското ниво на иновации в България:** (1) Националната иновационна система няма организирана структура. Фокусът върху краткосрочни цели не води до силни институции и добро управление. (2) Липсват интервенции за стимулиране на иновациите. Държавата рядко определя приоритетните сектори, поради което подобрената ефективност от българските иновации е неясна. (3) Неадекватната инфраструктура за изследвания доведе до спад в научната продуктивност. Налице е предпочитане на фундаменталните изследвания, които поради естеството си са с ограничено приложение; слабо е взаимодействието между изследванията и преподавателските дейности; качествените изследвания са концентрирани в София, което изключва останалата част от страната.

102. **Стимулирането на капацитета на българските фирми за иновации и НИРД ще помогне на България да постигне растеж, който е не само по-бърз, но и по-интелигентен.** Иновациите биха могли да помогнат на България да се изкачи във веригата на добавената стойност, да усъвършенства износа и да подкрепи разкриването на работни места. Данните от World Bank Enterprise Survey сочат, че при иновативните фирми тенденцията е те да растат по-бързо по отношение продажби, заетост и износ. Например иновативните фирми отчитат 8% годишно увеличение на заетостта, докато заетостта в останалите фирми остава на същите нива. Склонността към износ също е по-висока при иновативните фирми с чуждестранна собственост.

103. **Възможностите за подобряване на бизнес средата, а по този начин и за постигане на по-бърз растеж са налице, ако се постигне следното:**

- *Създаване на звено за по-добро регулиране в Министерския съвет* с възможност да следи и управлява прилагането на по-добри регулаторни политики. Това звено би било от ключово значение за подобряване на междуведомствената координация и за съгласуването на усилията за рационализация на регулациите. Създаването на това звено се планира да бъде финансирано от ОП „Добро управление“.
- *Повишаване на ефективността на съдебната власт.* Съдебната система трябва да се води от добре артикулирана стратегия за съдебната власт, основаваща се на ясни правила за професионална етика, подпомогната от дисциплинарна система за санкциониране на неправомерно поведение на всички нива, и специфични показатели за измерване на изпълнението. Стратегията трябва да бъде изготвена така, че да намали несъответствията и непредвидимостта на съдебните решения и да реформира системата за случайното разпределение на делата. В началото на 2015 г.

Народното събрание одобри Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

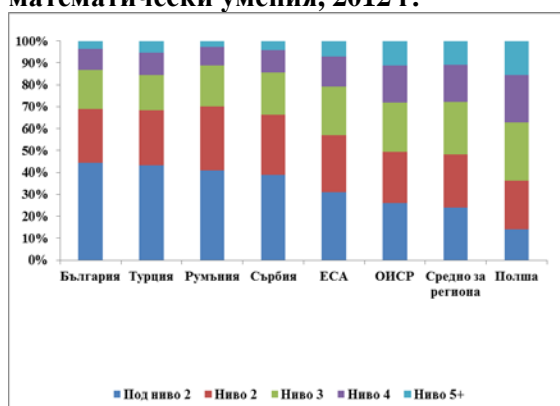
- *Засилване на ефективността на важни регулаторни органи, като например в енергийния сектор.* КЕВР може да стане по-ефективна чрез рационализиране на нейната правно-институционална рамка, за да се повишат надеждността, независимостта и капацитетът на регулатора. Първи стъпки вече бяха предприети с промените в Закона за енергетиката, влезли сила през март 2015 г.
- *Намаляване на административното бреме за бизнеса на ниво общини,* например чрез опростяване и уеднаквяване на най-често срещаните процедури, документни изисквания и стандарти за обслужване в общините и насърчаване използването на електронни услуги. Може да се използва национална система за оценка за проследяване на представянето на общините по отношение на времето и разходите, свързани с прилагането на регулациите. Мерки за намаляване на административната тежест на общинско ниво са планирани за осъществяване по ОП „Добро управление“.
- *Стимулиране на интелигентните иновации* чрез създаване на публичен орган на високо равнище, който да има правомощията да координира иновациите, изследванията и политиката по човешкия капитал. Технологични пътни карти може да бъдат въведени във важни отрасли, каквито са създаването и разпространението на информация и творчески продукти и далекосъобщения, културата и творческите дейности, аптечното дело, мехатрониката и хранително-вкусовата промишленост, за да бъдат идентифицирани и изготвени проекти, които да бъдат реализирани с евросредства с цел да се подобри координацията между ресорните министерства по отношение на политиката по изследванията и иновациите. Вече се предприемат мерки по ОП „Иновации и конкурентоспособност“ и по ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“. Изследователската инфраструктура трябва да бъде изградена чрез преход от фундаментални изследвания към комерсиализация, по-голяма отзивчивост на научната специализация към потребностите на икономическата специализация и по-голямата атрактивност на изследователската кариера.

Повишаване на уменията

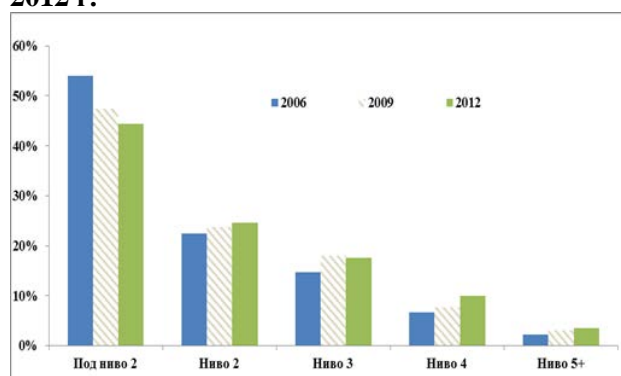
104. **Повишаването на уменията е от ключово значение за увеличаването на производителността и заетостта, а по този начин и за подобряване на стандарта на живот.** Тъй като в бъдеще по-малко заети ще генерират доходи, ще е още по-важно заетите от всички възрастови и етнически групи да имат познавателни, социално-емоционални и технически умения, които да подобрят тяхната производителност на работно им място или да доведат до преминаването им към по-продуктивни работни места и отрасли. По-голямото предлагане на квалифициран труд вероятно ще привлече инвестиции в по-продуктивни отрасли с по-висока добавена стойност, като по този начин ще се повиши общият икономически растеж и ще бъде подпомогната конвергенцията на доходите. Силно негативната взаимовръзка между образователното ниво и бедността, икономическата неактивност и социалното изключване в България ясно показват, че политиките за подобряване на образованието и развитието на умения – особено за най-бедните 40% от населението, могат да имат значително въздействие върху намаляването на бедността и повишаването на споделения просперитет.

105. **За съжаление, качеството на образователната система се влоши,** както личи от негативните тенденции в образователните резултати, измерени чрез международни оценки. В периода 2001–2011 г. България падна от 4-то на 22-ро място в международното оценяване PIRLS на уменията за четене на четвъртокласниците и е между едва четирите държави, показали нетен спад в резултатите по четене за същото десетилетие (заедно с Литва, Нидерландия и Швеция) (NCES 2001, 2011). В периода 2000–2012 г. представянето на 15-годишните български ученици в международната оценка PISA (OECD, 2001, 2007, 2010, 2013)³² показва стагнация, докато Турция, Румъния и Сърбия подобряват резултатите си въпреки по-ниските разходи за един ученик (ППС; Фигура 2.4). Около 43,8% от българските ученици на възраст 15 г. са функционално неграмотни по математика (резултати под ниво 2) и имат проблеми с четенето и разбирането на елементарни математически и научни задачи (PISA 2012; Фигура 2.5). Спадът в качеството частично се дължи на демографски предизвикателства като застаряващ учителски състав и намаляващ брой на учениците, което наложи масово закриване и сливане на училища. Държавата също така реализира повсеместни реформи за децентрализация в основното образование с фокус върху ефикасността. Въпреки тези усилия обаче настоящите тенденции в качеството на образованието не подкрепят растеж, който да доведе до конвергенция на доходите със средните в ЕС.

Фигура 2.4. България и сравними държави: Разпределение на учениците по математически умения, 2012 г.



Фигура 2.5. България: Разпределение на учениците по математически умения, 2006–2012 г.



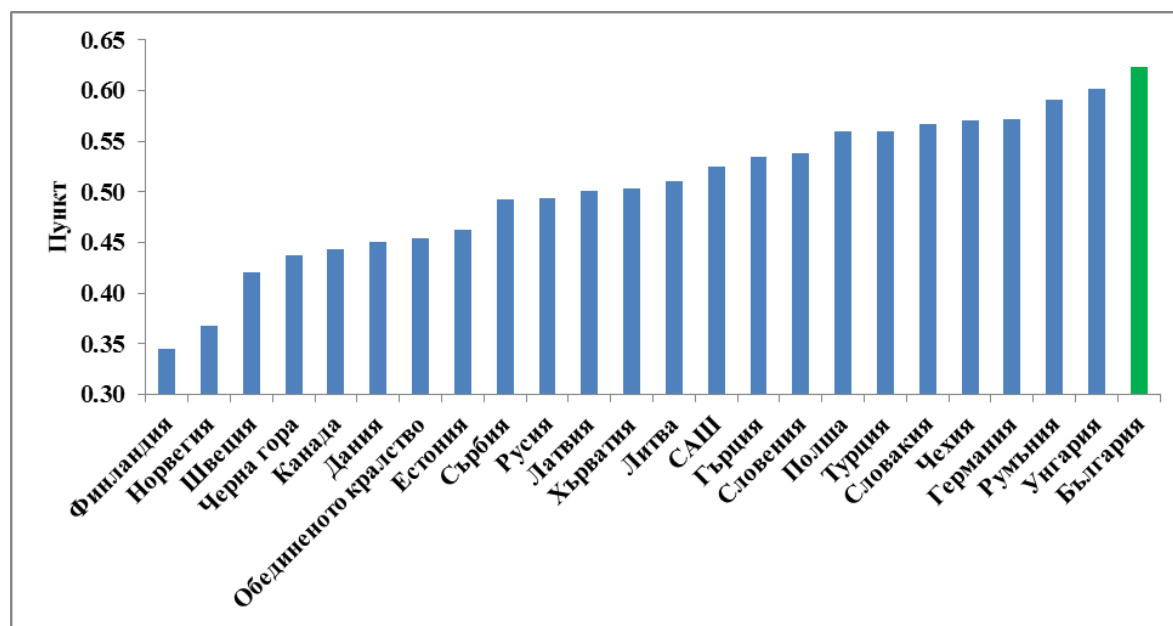
Източник: Данни от PISA 2006, 2009 и 2012 г.

106. **Спадащото качество на образованието се изостря от влошаващата се равнопоставеност на учениците.** Проблемът с равнопоставеността е видим в големите различия в образователните резултати между учениците в селските и градските райони и между различните видове училища и е в ущърб на учениците от най-бедните 40%. Според резултатите от PISA за 2012 г. разликата между селските и градските райони по отношение на резултатите от ученето в България се равнява на две образователни години. Разликата между средношколците в профилираните училища и професионалните училища надминава две образователни години. Разликата между учениците от последния квинтил на подходното разпределение и първия квинтил се равнява на три образователни години. Над половината от 15-годишните ученици в професионалните училища са функционално неграмотни (PISA 2012) в сравнение с 28,6% в профилираните гимназии. Докато общообразователните профилирани и непрофилирани училища съумяват да подобрят резултатите си в PISA във всичките три тествани области – четене, математика и науки –

³² Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) на ОИСП измерва четивните умения и способностите за решаване на математически и научни задачи.

представянето на учениците от професионалните училища остава непроменено по математика и се влошава по четене и науки. Социалната стратификация на училищата (тенденцията учениците със сходни социално-икономически характеристики да посещават едно и също по тип училище) е най-силна в България от всичките държави в ЕС и в региона Европа и Централна Азия, обхванат от оценяването PISA за 2012 г. (Фигура 2.6). Това изключително селектиране на учениците е следствие както от растящото разслоение на българските домакинства, така и от ранното селектиране на учениците на база способностите им, което започва още в 1–4 клас и става системно след 7-и клас.

Фигура 2.6. Индекс на социалната стратификация на училищата в държавите, участващи в PISA 2012 г.



Източник: Данни от PISA, 2012 г.

Забележка: Индексът е със скала от 0 до 1. По-високият индекс показва по-голяма взаимовръзка между социално-икономическия статус на учениците и училищата. Фигурата включва подбрани държави, участващи в PISA.

107. Резултатите от ученето и образователното ниво значително варират според етническата принадлежност. Данните на НСИ от преброяването на населението на България от 2011 г. сочат, че около 70% от етническите турци и 93% от етническите роми не завършват средно образование, в сравнение с 30% от етническите българи, като 23,2% от ромските деца на възраст 7–15 г. никога не са посещавали училище – в сравнение с 11,9% от турските деца и 5,6% от българските. Представянето в PISA, 2012 г. на по-добрите ученици с ромска и турска етническа принадлежност (които не са отпаднали от образованието към 15 г. възраст и затова са могли да участват в тестовите на PISA) е значително по-слабо в сравнение със средния резултат на българските ученици. Според данни от PISA 2012 г. учениците от етническите малцинства изостават от етническите българи с еквивалента на 3 образователни години по отношение на четенето и с 2 години по отношение на математиката и науките.

108. Неравенството в образованието в България започва отрано, като твърде малко деца от бедни семейства посещават програми за ранно детско развитие. Въпреки последните реформи, които направиха задължително предучилищното образование за всички деца на възраст между 5 и 6 г., най-уязвимите групи продължават да бъдат

изключени в голяма степен поради неспособността да плащат таксите за детски градини и скритите разходи. Участието в образование от ранното детство се оказва жизненоважно за децата с по-нисък социално-икономически статус, тъй като често им липсват стимулираща домашна среда и ресурси; това има последици за тяхното развитие и възможности през целия жизнен цикъл. Резултатите от PISA, 2012 г. за България сочат, че участието в поне двугодишна образователна програма преди основното образование увеличава математическите резултати в PISA със средно 7 точки в сравнение с едногодишна или никаква програма. Ефектът е най-силен при децата с нисък социално-икономически статус (средно 10 точки) и при ученици като ромите, които говорят друг език в домашна обстановка (19 точки). Въпреки това едва 38% от ромските деца на възраст 3–5 г. участват в предучилищно образование, по-малко от половината от нивото при не-ромите (82%). Районите в България с най-голям дял на ромското население (Сливен, Пазарджик и Ямбол) имат най-ниско участие в предучилищното образование.³³

109. Качеството на учителите е основното средство за прогнозиране на образователните постижения на учениците. Няколко последователни години на преподаване на високо ниво могат да компенсират изоставането в ученето на учениците в неравностойно положение (Hanushek & Rivkin, 2010; Rivkin et al., 2005; Nye et al., 2004; Rockoff, 2004; Park & Hannum, 2001; Sanders & Rivers, 1996). Учителският състав в България застарява бързо. Между 2007 и 2013 г. дялът на учителите на възраст под 34 г. спадна от 15 на 10%, а дялът на тези на възраст над 55 г. се увеличи от 17 на 30%. Съгласно Евростат около 44% от разходите на България за публично образование (1.5% от БВП) отиват за заплати в сравнение със средно 48% за ЕС28 (2.2%). Студентите, които следват педагогика, са с най-ниски резултати при влизане в университета.³⁴ Значителен е и недостигът на учители по редица важни учебни предмети, като чужди езици и ИКТ.

110. Висшето образование в България е ориентирано към масов прием на студенти в държавните университети, често пъти за сметка на качеството и приложимостта на образователните програми. България има твърде много малки, специализирани, държавни висши училища (ВУ), които не могат да осигурят критична маса изследователи за всички дисциплини. Освен това ниското съотношение студенти/преподаватели насърчава неефективността на разходите. Въпреки скорошното стартиране на Рейтинговата система за висшите училища, която съдържа много информация за трудовата заетост на висшистите, тези данни играят незначителна роля в изготвянето на политики и вземането на решения, а механизмите за осигуряване на качеството, използвани за акредитиране на университетите и техните образователни програми, се фокусират основно върху входните елементи, а не върху образователните резултати. И не на последно място държавните ВУ са управлявани в полза на преподавателския състав, а не за общото благо, като всичките управленски структури и вземането на решения са концентрирани в ръцете на личния състав.

111. Недостигът на възможности за учене през целия живот ограничава развитието на умения у работната сила. С 1,7% участие в учене през целия живот през 2013 г. България има най-ниското участие в ЕС. Това намалява способността на заетите да се прехвърлят при работодатели, сектори и райони с по-висока добавена стойност. Тъй като образователната система не предоставя необходимите познавателни умения, българите са значително по-слабо подготвени за УЦЖ в сравнение с останалата част на Европа. По причини от ресурсен характер правителството е по-склонно да даде приоритет на

³³ НСИ - <http://www.nsi.bg/en/content/4802/net-enrolment-rate-children-kindergartens-statistical-zones-statistical-regions-and>

³⁴ Рейтингова система на висшите училища в България - <http://rsvu.mon.bg/rsvu3/?locale=en>

разкриването на нискоквалифицирани работни места за бързо смекчаване на безработицата за сметка на стратегически инвестиции в УЦЖ, които биха били в основата на по-дългосрочна заетост и конкурентоспособност. Малко са партньорствата между работодатели и публични обучителни институции, малко са и стимулите за доставчиците на УЦЖ и професионално обучение да определят и постигат цели, свързани с резултатите от ученето. Въпреки това наличието на ефективна система за УЦЖ ще бъде от критично значение: ромите, трайно безработните и младите хора, които са НРОО и никога не са работили, няма да са в състояние да се прехвърлят на нови работни места в нови сектори и райони, ако не придобият необходимия човешки капитал. С увеличаването на демографския натиск тези слабости ще подкопават производителността и броя на активните работници и ще засилват риска от бедност и изключване.

112. Има възможности за повишаване на уменията на работната сила, чрез което да се постигне и по-бърз растеж при осъществяване на следното:

- *Отлагане на разпределянето на учениците в профилирани, общообразователни и професионални училища до приключване на задължителното образование.* Това ще намали концентрацията на ученици със сходен социално-икономически статус и ще намали разликите в постиженията между училищата. С постигането на по-голямо разнообразие от умения и способности у учениците ще се повиши взаимното учене между тях, а за подобряването на резултатите от ученето може да бъдат приложени по-ефективни преподавателски и учебни стратегии. На последно място, тази структурна промяна ще увеличи експозицията на учениците към общообразователно съдържание (сегашните учебни програми в професионалните училища имат 20% по-малко общообразователно съдържание), което ще позволи формирането на общи и базови умения.
- *Насочване на политиките към учителите за подобряване качеството и ефективността на преподаването.* Голяма част от сегашните учители ще се пенсионират през следващото десетилетие. Освободените места изискват комплексна политика спрямо учителите, която обхваща новите в професията и привлича най-добрите студенти към педагогическите програми в университетите, като поддържа висок стандарт на тези програми, за да подобрява качеството им; обучение на учителите преди постъпване на работа и в хода на работата им, заедно с програми за квалификации; нова рамка на възнагражденията на учителите, която да може да привлече и задържи най-талантливите в учителската професия; допълнително обучение, стимули и подкрепа за ефективните учители, работещи в училища с недостиг на персонал, като например тези с голям дял на ученици от етническите малцинства.
- *Засилване на управлението във висшето образование.* Това изисква реформа на структурите за вземане на решения в държавните университети, на модела им на финансиране и акредитирането на институциите и програмите. Сегашните механизми на финансиране, основани на броя на приетите студенти, могат да бъдат заменени от многогодишни, базирани на резултатите и на договори с университетите, които да повишат качеството и да насърчат сливането на държавните университети. Успоредно с това сегашният модел на управление на ВУ може да бъде преразгледан, за да може две трети от местата в управителния орган на всеки университет да бъдат за лица извън самия университет, като по този начин бъдат представлявани външни заинтересовани страни като работодателите, гражданското общество, държавата и профсъюзите. Може да бъде обмислена

консолидация на акредитациите на институциите и програмите, като тази консолидация да бъде подкрепена от мерки, повишаващи доверието в оценяването.

- *Разширяване на възможностите за УЦЖ.* България разполага със значителен диапазон за насърчаване на продължаващото образование за възрастни и на продължаващото обучение в партньорство с частния сектор. Това може да обхване и общото, и професионалното образование за възрастни, както и продължаващото обучение (до и включително определено ниво на професионалното образование и обучение), както и последващо висше образование за възрастни. Планирани са мерки в това отношение по ОП „Развитие на човешките ресурси“. При ограничените публични ресурси програмите за УЦЖ трябва да се ориентират към целевите групи с най-големи потребности – нискоквалифицирани, маргинализирани групи, както и към тези с най-ниско формално образование, които имат проблеми с грамотността и смятането. Освен това насърчаването на по-голямото участие на частния сектор в програмите за УЦЖ е важно за осигуряване на по-голямата приложимост на обучението и за спомагане на подобряването на резултатите на пазара на труда за обучаващите се.

Подобряване на транспортната инфраструктура

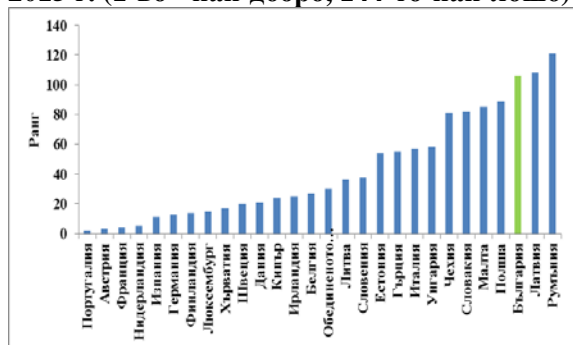
113. **Инфраструктурата (основно пътната и железопътната (жп))³⁵ е от критично значение за стимулиране на производителността и заетостта.** Инфраструктурата влияе върху пределната производителност на частния капитал, намалява производствените разходи, помага за по-безпроблемната мобилност на труда и допринася за подобряване качеството на живот (Kessides, 1993). Подобренията в транспортната мрежа могат да намалят разходите на производителите, инвеститорите и търговците и да направят българските фирми по-конкурентоспособни чрез подобрени връзки между районите в България, както и между България и останалата част от света. Това разкрива потенциал за повече възможности за заетост за най-бедните 40% от населението. Такива подобрения също така биха могли да повишат социалната и териториалната кохезия и включването, както и предоставянето на социални услуги и по-конкретно за най-бедните 40% от населението.

114. **Сухопътните и железопътните трасета в България са с лошо качество и значително потискат конкурентоспособността на българските фирми.** Показателите за глобалната конкурентоспособност сочат, че макар и качеството на инфраструктурата в България да се е подобрило през последните няколко години, страната все още изостава значително от повечето държави от ЕС (Фигури 2.7 и 2.8). Забавянето в изграждането на пътища и скоростни магистрали означава, че въпреки стратегическата си позиция България не е добре интегрирана в транспортната мрежа на ЕС. Макар и пет от деветте европейски транспортни коридора да преминават през България, гъстотата на нейните магистрали все още е 7–8 пъти по-ниска отколкото в повечето по-стари държави, членки на ЕС, и е двойно по-ниска отколкото в останалите сравними държави от региона. Качеството на жп

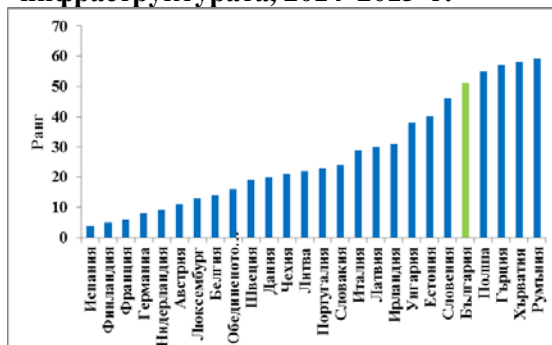
³⁵ Този раздел отразява гледището, че транспортната инфраструктура има по-голямо въздействие върху растежа от други видове, като напояване, защита от наводнения или контрол на водите, макар и да се отчита, че същите имат огромно въздействие върху устойчивостта (при защитата от наводнения), което може да позволи на България да изпълни своите екологични задължения към ЕС (вода и отпадъци) и да създаде възможности за по-добри работни места в селските райони, където живее голяма част от най-бедните 40% от населението (напр. в напояването).

инфраструктурата е подкопано от сериозната неефективност поради свръхкапацитет и неадекватно управление. Едва половината от 4 072 км жп линии в България могат да бъдат смятани за финансово устойчива основна мрежа; поддържането на губещи линии допълнително намалява и без това ограничените ресурси за поддръжка, контрол на движението, дейности на жп гарите и сигурността, вместо да се инвестира в качествени подобрения.

Фигура 2.7. Качество на пътищата, 2014–2015 г. (1-во - най-добро, 144-то-най-лошо)



Фигура 2.8. Качество на жп инфраструктурата, 2014–2015 г.



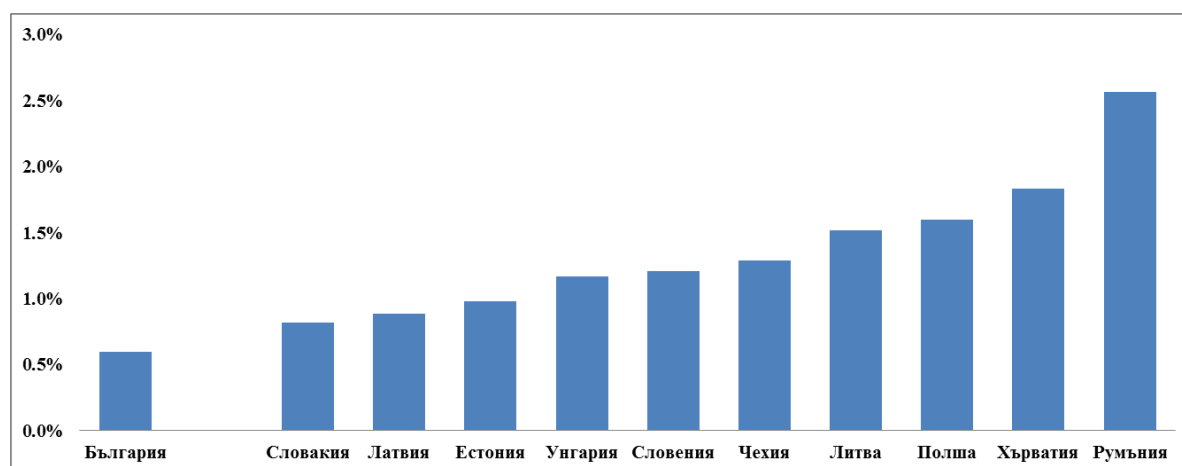
Източник: Световен икономически форум, Доклад за глобалната конкурентоспособност, 2014–2015 г.

115. Освен лошото състояние на българските пътища налице са и сериозни проблеми с безопасността на пътищата и мостовете. Близко 35% от всичките пътища (магистрала, първокласни, второкласни и третокласни пътища и пътни възли) спешно се нуждаят от поддръжка и рехабилитация – особено третокласните пътища, като при това значителна част от мостовете са сериозно занемарени. Последният извършен одит на структурите през 2005 г. констатира, че 36% от проверените мостове от основната пътна мрежа спешно се нуждаят от рехабилитация. Този одит също така констатира, че 193 структури (15% от всички) съдържат поне един дефект, който се нуждае от незабавен ремонт. Лошото качество на пътищата и мостовете води до загуба на икономически възможности, тъй като възпира бизнеса от установяване в селските райони. България постигна известен напредък в намаляването на ПТП с фатален изход (от 1 058 през 2008 г. до 658 през 2011 г.), но смъртните случаи са до три пъти повече отколкото във водещите държави членки на ЕС и много над средната стойност за региона.

116. Състоянието на пътищата и проблемите с безопасността са следствие от недостатъчните разходи за поддръжка, особено на третокласните пътища и мостовете. В периода 2007–2012 г. разходите за поддръжка реално спадат от 0,57% от БВП до 0,26%. В резултат на липсата на поддръжка стойността на тези активи пада с бързи темпове. Ако това продължи, всичките първоначални капиталови инвестиции ще бъдат напълно загубени. Навременната структурна поддръжка и ремонтите, които са добре планирани и извършени при минимални смущения за шофьорите, могат да донесат значителни икономии на време и разходи и за собствениците на мостовете, и за ползващите пътищата, а също така и да генерират дългосрочни бюджетни икономии.

117. Пътната система на България като цяло страда от хроничен недостиг на инвестиции. България инвестира много по-малко като процент от БВП в изграждането и поддръжката на пътища и мостове в сравнение с всичките останали страни от региона. В другите страни европейските инвестиции са сравнително ниски, но тяхната пътна мрежа е зряла и повечето от капиталоемките инвестиции в пътища вече са направени. България трябва да инвестира повече, за да достигне сравнимите държави от региона и да повиши конкурентоспособността на българските фирми.

Фигура 2.9. Инвестиции в пътища, % от БВП



Източник: ITF, ЕК, СБ, АПИ.

118. В резултат на дългогодишния недостиг на инвестиции средносрочните планове на България изискват значително увеличение на инвестициите в пътната инфраструктура. Правителството планира да инвестира 13 млрд. лв. в течение на 7 г., или близо 2,3% от БВП годишно (таблица 2.1). Планираните суми биха били достатъчни за завършването на главните международни транспортни коридори, но ще стигнат само за поддръжката на вътрешната пътна мрежа, от която само 65% от републиканските и едва 35% от общинските пътища са считани за намиращи се в приемливо или добро състояние. Според разчетите на Световната банка това би увеличило недостига във финансирането с 20% за пет години. Този недостиг би могъл да се окаже много по-голям в зависимост от това дали ще могат да се използват евросредства и от несигурността на държавната субсидия за АПИ.

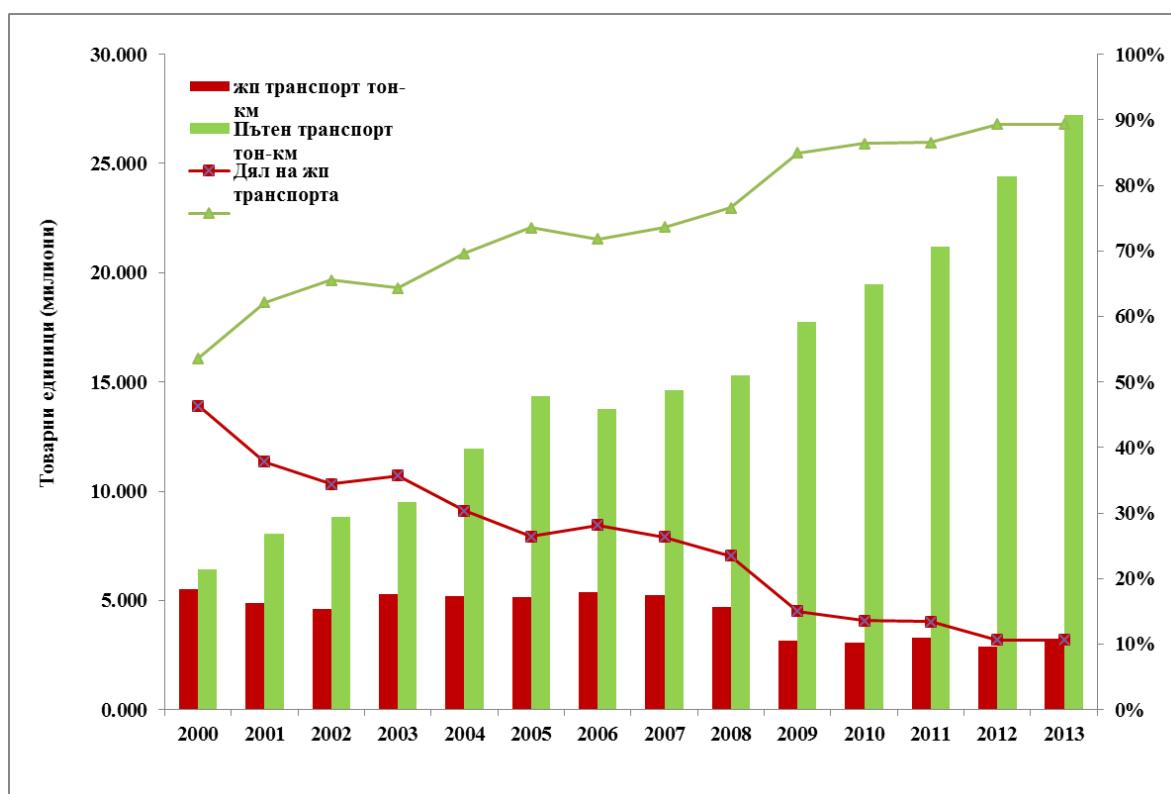
Таблица 2.1: Варианти за инвестиционна политика

Варианти на политики	Ефект върху системата	Бюджет за 2014-2020 г.
Устойчиво развитие	Подобрения в сегашното състояние и развитие на международните транспортни коридори	20 млрд. лв.
Сегашно състояние	Запазване на статуквото с развитие на главните международни транспортни коридори	13 млрд. лв.
Фискални ограничения	Запазване на статуквото с ограничено развитие на международните транспортни коридори	9 млрд. лв.

Източник: Стратегия за пътна безопасност.

119. Ако се управлява ефективно, жп транспортът може да допринесе значително за растеж в България поради поне три причини: (1) Има пазарни сегменти, за които жп транспортът ще остане конкурентен (по-конкретно международният транспорт за големи товари); (2) Жп линиите могат да спомогнат за разширяването на регионалната търговия, което да стимулира конкурентоспособността на България; (3) Една конкурентоспособна и финансово устойчива основна жп мрежа е необходима, за да свърже България с трансевропейската жп мрежа.

Фигура 2.10. България: Тенденции в жп и сухоземния транспорт



Източник: НСИ (Жп превозите включват БДЖ ЕАД и частните оператори).

120. **Жп системата е изправена пред фундаментални предизвикателства по реструктурирането си и въпреки сериозните действия, предприети в тази насока, процесът е завършил само частично.** Търсенето на жп транспорт се срива от 2008 г. насам (Фигура 2.10), като в обозримото бъдеще не се очаква да достигне равнищата си преди кризата. Въпреки значителните усилия на ръководството от 2010 г. насам и предприетите мерки – големи съкращения на заетите, закриване на линии, разпореждане с неоперативните активи – компанията „Български държавни железници“ и нейните филиали за превоз на товари и пътници в момента са в несъстоятелност, а несигурното финансово състояние и неефективните дейности на Националната компания „Железопътна инфраструктура“ поглъщат все по-нарастващ дял от държавната субсидия.

121. **Предходните реформи реструктурираха жп отрасъла, за да бъде постигнато съответствие с европейските директиви, но не въведоха практики за управление на търговски принципи в държавните жп компании.** Елементи от старата планова икономика продължават да са налице в отношенията между жп компаниите, а кредиторите очакват държавата да ги спаси, вместо да ги остави да фалират. Липсата на управление на търговски принцип и на адекватна бизнес култура (производителността в жп отрасъла е между най-ниските в ЕС), както и голямата жп мрежа доведоха жп отрасъла до закостенялост и неспособност да се адаптира към изменящия се пазар.

122. **Има възможности за повишаване на качеството на транспортната инфраструктура, чрез което да се постигне по-бърз растеж, ако:**

- *Повече се инвестира в поддръжката, рехабилитацията, завършването на европейската пътна мрежа и безопасността на пътя въз основа на солидни практики за управление на публичните инвестиции, подкрепени от широкообхватен*

мониторинг и оценка на проектите. Решенията за поддръжка и рехабилитация на пътища трябва да се основават на комплексна Система за управление на пътищата, която редовно да се актуализира. С оглед въздействието върху най-бедните реализирането на План за действие за безопасността на пътя също трябва да е приоритет.

- *Засилване управлението на пътищата и жп линиите.* Инфраструктурните агенции като Агенция „Пътна инфраструктура“ и Националната компания „Стратегически инфраструктурни проекти“ трябва да бъдат консолидирани, за да бъде намалена разпокъсаността в управлението. При железниците договорите за обществени услуги за пътнически превоз и многогодишните договори за качество на инфраструктурата трябва да бъдат съобразени с търсенето на пазара и с публичните ресурси, за да се внедрят по-добри механизми за контрол на разходите.
- *Оптимизиране на жп мрежата.* За да се увеличи производителността на жп транспорта, нерентабилните линии трябва да бъдат закрити и намалени, а персоналят – съкратен. Предизвикателството е да бъде проведена реформа на железниците, която подобрява услугата, особено по европейските коридори, като същевременно се поддържа фискално устойчиво финансиране и се реализира европейската рамка за железниците.

3. Възможности за по-приобщаващ растеж

123. **По-бързият растеж сам по себе си не е достатъчен за по-приобщаващ растеж.** С оглед на настоящата демографска динамика страната не може да си позволи да лишава никого от достъп до икономически възможности и особено тези, които са били изоставени. Приобщаващият растеж осигурява и социалната устойчивост и политическата целесъобразност на програмата за реформи в бъдеще. Приобщаващият растеж е важен за постигане на тази цел. Политическата нестабилност в последно време и продължаващата емиграция на млади хора предполагат предприемане на мерки за разширяване на възможностите на най-бедните 40% от населението и за по-голяма ефективност на държавата при предоставянето на услуги например чрез:

- Подпомагане на икономическата мобилност на най-бедните 40% от населението и по-голямото им участие в икономиката.
- Осигуряване на по-добър достъп до здравни услуги и ДСГ.
- По-голяма ефективност на МСЗ и на политиките на пазара на труда.
- По-приобщаващ характер на пенсионната система.

Повишаване на мобилността и участието в икономиката на най-бедните 40% от населението

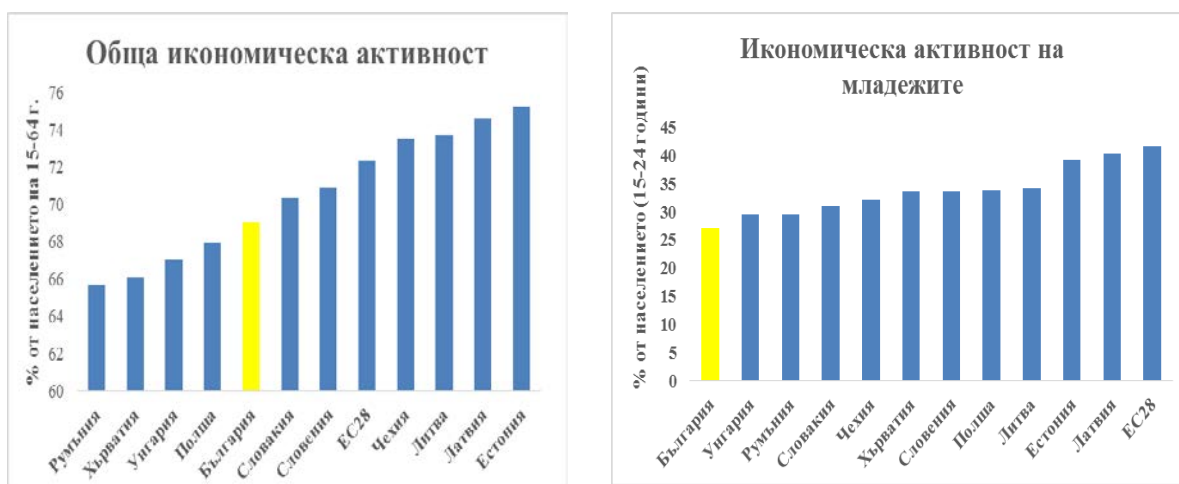
124. **В групата на най-бедните 40% от населението има значителни и устойчиви във времето групи хора, които страдат от дългосрочно и даже предаващо се между поколенията социално-икономическо изключване.** За най-бедните 40% от населението е изключително трудно да се измъкнат от тази група. Това в известна степен се дължи на факта, че някои групи от населението просто са изключени от икономическите възможности. Изключването на голяма група хора, обаче е вредно за растежа. В случая с България която преживява най-резкия в света спад на населението в трудоспособна възраст, това е икономически и социално недопустимо. Осигуряването на по-равностойни възможности, за да могат всички хора да реализират потенциала си в хода на жизнения цикъл, е важно не само за приобщаващия, а и за общия икономически растеж.

125. **Насърчаването на социалната мобилност започва с по-добро и по-приобщаващо образование.** Най-бедните 40% от населението имат значително по-ниско образование и нива на уменията в сравнение с останалата част от населението. Още по-тревожно е, че образователната система в България е силно неравностойна и пречатства социалната мобилност, както е разгледано в *Глава 2*, като се започне от неравния достъп на децата от семейства в неравностойно социално-икономическо положение до програми за ранно детско развитие и други образователни услуги. *Глава 2* обсъжда ключови препоръки за това как българската образователна система да стане по-равностойна, включително чрез разширяване на достъпа до програми за ранно детско развитие, отлагане на профилирането на учениците в профилирани, общообразователни и професионални направления и подобряване на качеството на преподаване.

126. **Устойчивото естество на тези групи хора до голяма степен зависи от практически променящия им се статус на пазара на труда.** Голям брой от най-бедните 40% от населението са безработни или са извън работната сила. Тези, които работят пък, обикновено са заети на непълен работен ден в елементарни нископлатени професии. Освен това хората от най-бедните 40% се затрудняват да променят статуса си на пазара на труда, което ги обрича на постоянно „членство“ в групата на бедните.

127. **Икономическата активност е сравнително ниска в България, особено при младите хора.** През 2013 г. активността в България е 68,6% (население на възраст 15-64 г.), което е в последната 1/3 за страните в ЕС и много под средно 72,1% за ЕС. Страната има и четвъртата най-ниска активност при хората на възраст 15–24 г. (Фигура 3.1). Ниската активност на младите хора донякъде отразява преобладаващата в България култура на работа на пълен работен ден. Докато в други държави от ЕС младите хора съчетават ученето с почасова работа, едва около 4% от младежите в България правят същото в сравнение с близо 40% от младежите в Словения и 75% от младежите в Нидерландия (Dimitrov, 2012 г.)

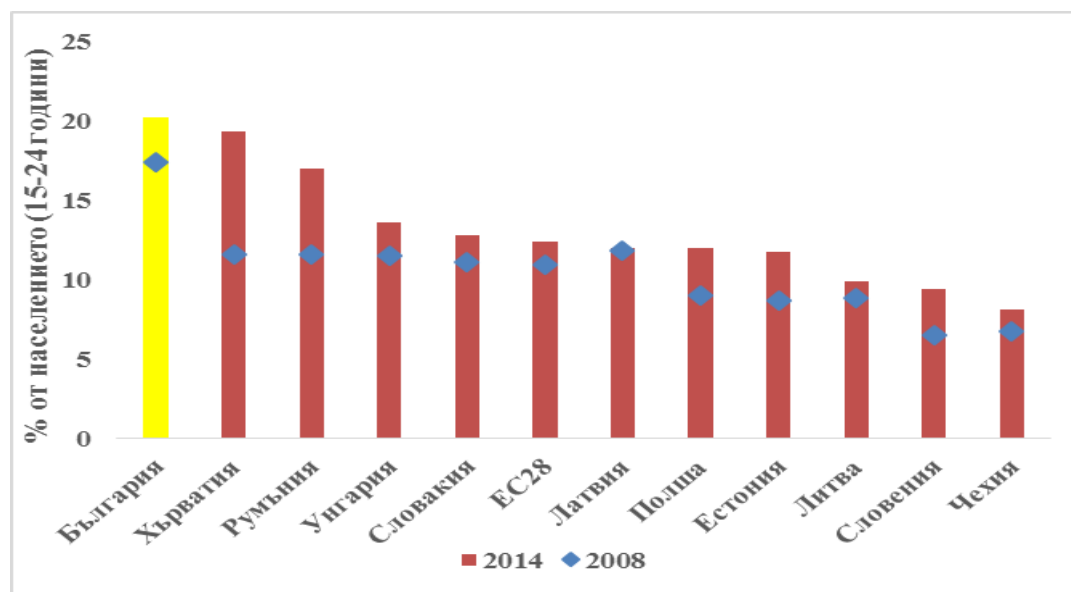
Фигура 3.1. България: Икономическата активност в сравнение с останалите държави от ЕС



Източник: Евростат.

128. **От 2008 г. насам е налице рязко покачване на младежката безработица.** През 2013 г. България има най-високия дял млади хора на възраст 15–24 г., които не са ангажирани с работа, образование или обучение в сравнение другите държави от региона и е на второ място по този показател в целия ЕС след Италия. Равнището на тази група млади хора в България се повиши от 17,4% през 2008 г. до 21,6% през 2013 г.; средната стойност за ЕС е 13% (Фигура 3.2). Младежката безработицата скочи от 12,7% през 2008 г. до 28,4% през 2013 г. Същевременно, неактивността в тази възрастова група е много по-висока, отколкото в останалата част от ЕС – основно заради ромите и особено заради ромските жени: равнището на неангажирните в работа, образование или обучение роми е почти 50% спрямо 20% при не-ромското население.

Фигура 3.2. България и сравнимите държави от региона: Равнище на неангажираните в работа, образование или обучение, 2008 и 2013 г.



Източник: Евростат, EU-LFS.

Забележка: Равнището се определя като процент от населението на възраст 15–24 г., което не работи и не е в образователни или обучителни програми.

129. **Ромите, а в по-малка степен и етническите турци, е много по-вероятно да бъдат безработни или неактивни, отколкото етническите българи.** Според данни от изследването BLISS едва 25% от ромите респонденти в трудоспособна възраст имат работа (Фигура 3.3), като 34% са безработни, а 32% не са в работната сила или са неактивни. Тези наблюдения потвърждават предишни констатации, че при ромите обикновено безработицата и неактивността са по-високи.³⁶ При това над 85% от ромите са сред най-бедните 40% от населението в сравнение с едва 31% от цялото население. Освен това значителна част от неработещите роми живеят в домакинства, в които никой не работи, което предполага, че тяхната уязвимост към бедност е тясно свързана с тревожните резултати на пазара на труда. При етническите турци положението е по-добро, въпреки че техните нива на безработица и липса на активност са почти двойно над тези за етническите българи. Включването на малцинства в процеса на растежа е жизненоважно за намаляване на бедността и стимулиране на споделяния просперитет, тъй като очакванията са, че през идните 20 години всеки четвърти нов участник на пазара на труда ще бъде ром (Laat and Bodewig, 2011).

³⁶ Например De Laat, 2010, правейки извадки от райони с висока гъстота на ромско население, констатира, че безработицата и липсата на активност сред ромите е два-три пъти по-висока отколкото при останалото население. Проучване на Световната банка от 2012 г., използващо данни от Crisis Monitoring Survey, констатира, че по време на глобалната финансова криза от 2008–2009 г., ромите респонденти са пострадали в непропорционално по-висока степен от влошаващите се условия на пазара на труда, като загубата на работа е четири пъти по-висока в сравнение с домакинствата на етническите българи (Световна банка, 2012 г.).

Фигура 3.3. Резултати от заетостта по етническа принадлежност



Източник: BLISS.

130. **Повечето роми са безработни по редица причини.** Един от факторите е ниското образователно равнище: едва 14% от ромите в България завършват средно образование в сравнение с 85% от останалото население. Разликата в образователното равнище започва още в ранна възраст: както бе посочено в *Глава 2*, едва 38% от ромските деца на възраст 3–5 г. участват в предучилищно образование, по-малко от половината от деца при неромите (82%) въпреки доказателствата на международно ниво, че участието в предучилищно образование увеличава шансовете човек да постигне социално-икономическо включване по-нататък през живота си – и по-конкретно децата от семейства в неравностойно положение. Освен това бюрата по труда може би не осигуряват на ромите достатъчно помощ в търсенето на работа. Измежду респондентите в изследването BLISS 16% от ромите са заявили, че не са търсили работа, понеже „смятат, че нямат шанс да намерят работа“, в сравнение с 2% от останалите респонденти. По подобен начин 36% от безработните роми в трудоспособна възраст са казали, че не са се регистрирали в бюрата по труда, понеже „не смятат, че си струва“, в сравнение с 23% от безработните нероми, отговорили на въпроса. Ромите е много по-вероятно да са трайно безработни или да са заети в неформалния сектор отколкото не-ромите.

131. **Различията по пол в статуса на работната сила влияят върху мобилността и икономическата активност.** Заетостта при жените, младите и по-възрастните е по-ниска отколкото при мъжете, като разликата е особено ярко изразена при младите жени. Едва 22% от българските жени на възраст 15–24 г. са заети в сравнение с 32,7% средно за Европа. Голяма разлика в заетостта се проявява и при жените на възраст 60–64 г. Тези разлики може би са отражение на дългия отпуск по майчинство в България – 410 дни, който е между най-продължителните в целия свят и възрастта за пенсиониране, която е три години по-ниска при жените в сравнение с мъжете. Трудностите в намирането на заведения и варианти за детски и дългосрочни грижи вероятно са допълнителни фактори в тази насока. Наред с това коефициентът на активност при ромските жени е близо 50% като е с 27 процентни пункта по-нисък в сравнение с етническите българки; коефициентът при етническите туркини е с 11 процентни пункта по-нисък. От ромските жени все повече се очаква да работят извън общността, за да запълнят икономическата празнота, създадена от безработните мъже – даже и чрез миграция към други държави (Световната банка, 2013i).

132. **Няколко взаимосвързани фактора си взаимодействат и затвърждават моделите на застой на пазара на труда.** Например от започването на кризата заетостта расте в отрасли, разчитащи на висококвалифициран труд – такива са информационните и телекомуникационните услуги, бизнес услугите и финансовите услуги. Това изместване в търсенето не бе съпроводено с промени в образователните и обучителните програми.

Следствие от това е увеличаваща се разлика в равнищата на безработица между ниско- и висококвалифицираните работници в България. Допитвания до работодателите констатираат очертаващи се сериозни несъответствия в уменията – не само по отношение на техническите или познавателните умения, а и на социално-емоционалните умения, мотивацията, усилията и постоянството (Manpower, 2013).³⁷ Това способства за дългосрочна безработица, като делът на дългосрочните безработни в общия брой на безработните в България е около 10 процентни пункта по-висок отколкото в ЕС. Перспективите за по-добро интегриране на потенциалните заети са намалени не само от високите нива на неангажираните в работа, образование или обучение младежи, а и от задълбочаващите се регионални неравенства по отношение на безработицата и от социалната изолация.³⁸

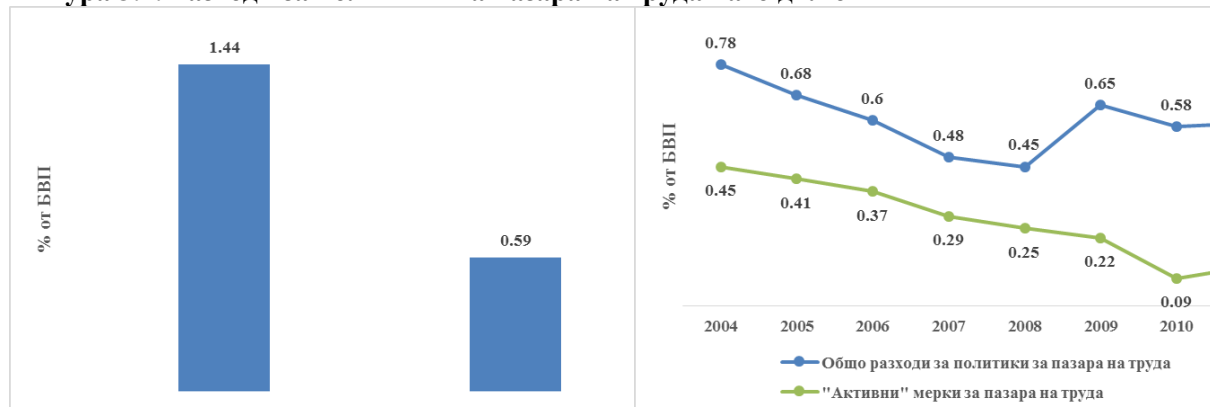
133. Действащите програми на пазара на труда и другите услуги, свързани със заетостта, са недостатъчно финансирани и използвани. По-голямата потенциална роля на политиките на пазара на труда се вижда както от наблюдаваното изместване в търсенето на труд към отрасли с по-висока квалификация и умения, така от и дългосрочната тенденция към поляризация на пазара на труда, при която професиите с високи и елементарни умения се увеличават, а тези със средно ниво на уменията намаляват (Autor, 2014). За разлика от средната за ОИСР стойност на разходите по политики на пазара на труда от 1,44% от БВП през 2011 г. България е изразходила едва 0.59% общо за администрацията на Агенцията по заетостта, за активни политики на пазара на труда и за компенсация за безработица и ранно пенсиониране (Фигура 3.4). Всъщност разходите за активни политики на пазара на труда намаляват постоянно от 2004 г. насам – с особено голямо съкращаване на разходите за активни политики на пазара на труда, след като глобалната финансова криза започна да влияе върху икономиката и заетостта през 2009 г. Част от тези бюджетни разходи бяха финансирани от Европейския социален фонд, което дава възможност за по-голяма гъвкавост на програмите, но също така увеличава административното бреме върху службите по заетостта.

134. Активните мерки на пазара на труда и свързаните със заетостта услуги изпитват затруднения в достигането и активирането на групите в неравностойно положение. През последните няколко години България изготви Стратегия по заетостта и Национален план за прилагане на гаранцията за младежта, които определят като приоритет активизирането на безработни лица от групите в неравностойно положение. Все още обаче не са постигнати осезаеми резултати. Основните проблеми са: (1) Твърде малко внимание към инициативите за (неформално) образование и обучение тип „втори шанс“ за твърде големия брой напуснали преждевременно училище; (2) Недостатъчно обхващане на лицата, които не са ангажирани с работа, образование или обучение с твърде малко механизми, насърчаващи тяхното регистриране; и (3) Малко са мерките, конкретно насочени към хората с много ниско ниво на умения, които включват голям дял от ромското население (ЕК, 2014 г.).

³⁷ Проучването на недостига на таланти на групата Manpower за 2013 г. констатира, че 54% от работодателите в България се затрудняват да попълват работните места с подходящите кандидати спрямо 42% през 2011 г. Освен това 32% от работодателите посочват липсата на технически умения, 16% сочат липса на подходящи ценности и нагласи, а 15% – липса на междуличностни/комуникативни умения като причини за затрудненията им да попълват конкретни работни места.

³⁸ Според административни данни към края на 2012 г. равнищата на безработица по общини варират между 1,8% и 63%. Колебанията са били сходни по време на периода на растеж преди кризата, но разликите са се увеличили след кризата.

Фигура 3.4. Разходи за политики на пазара на труда като дял от БВП



Източник: Световната банка, 2014i. Портрети на изключването от пазара на труда.
Забележка: Данните са от 2011 г.

Източник: Световната банка 2014i. Портрети на изключването от пазара на труда.

135. **Разликите между основните групи безработни предполагат начини за определяне на приоритети и за оформяне на специфични политики на пазара на труда.** В проучване на Световната банка (2014i), клъстерният анализ откри чрез използване на данни от EU-SILC няколко обособени неработещи групи (Таблица 3.1). Личат четири групи от населението, които имат висока или средна потребност от активиране поради по-голямата им бедност и висок или среден потенциал за активиране по отношение на уменията или мотивацията им за включване на пазара на труда: (1) безработни на средна възраст; (2) неженени мъже, които не са ангажирани с работа, образование или обучение; (3) слабообразовани и трайно безработни в селските райони; и (4) неработещи млади майки. Индивидуализираните услуги на пазара на труда могат да подобрят положението на тези групи. Например безработните на средна възраст, които са относително добре образовани в сравнение с останалите групи, могат да бъдат приоритетно подпомагани при търсенето на работа. Неженените мъже, които не са ангажирани с работа, образование или обучение – основно на възраст 16–24 г., се нуждаят спешно от насочване на политики към тях поради потенциалните неблагоприятни последици от откъсването им от пазара на труда в млада възраст; те могат да се възползват от обучение в по-висок клас познавателни и социално-емоционални умения, които се търсят все повече. Цитираните по-горе резултати от BLISS предполагат, че от страна на млади пълнолетни хора може да е налице търсене на обучение по сегашната им специалност или по нова специалност, за да могат да преминат на по-добра работа. С оглед на факта, че 69% от „слабообразованите и трайно безработните в селските райони“ са в най-долния квинтил в разпределението на доходите, приоритетното действие за тази група е да се намали уязвимостта им към бедност и да се осигури приобщаващ растеж чрез предоставянето на повече услуги по основна грамотност и образование „втори шанс“. На последно място активирането на неработещите млади майки може да бъде улеснено чрез предлагането на достъпни и качествени услуги по грижи за деца и преразглеждане на отпуска по майчинство, тъй като сегашната му продължителност може да затрудни връщането на работното място след такова продължително отсъствие.

Таблица 3.1. Приоритети за активирането на неработещите групи

Група	Дял (%)	Потребност от активиране	Потенциал за активиране	Приоритет за реализиране на действия
Безработни на средна възраст	23	Средна	Висок	Висок
Неработещи млади майки	15	Средна	Среден	Среден
Неженени мъже, които са НРОО	15	Висока	Среден	Висок
Слабообразовани и трайно безработни в селските райони	12	Висока	Среден	Висок
Пенсионирани и ранно пенсионирани мъже	13	Ниска	Среден	Нисък
Пенсионирани жени	19	Ниска	Нисък	Нисък
Слабообразовани пенсионери и инвалиди	3	Ниска	Нисък	Нисък

Източник: Световната банка, 2014а.

136. Има възможности за увеличаване на мобилността и икономическото участие, чрез което да се постигне по-приобщаващ растеж³⁹:

- *Адаптиране на политиките на пазара на труда към специфичните групи неработещи.* Този тип интервенция може да бъде пригоден към конкретните потребности на всяка приоритетна група.
- *Увеличаване на инвестициите в покритието и качеството на активните политики на пазара на труда.* Инвестициите трябва да бъдат насочени към конкретните уязвими и бедни групи, като получатели на помощи, млади хора и етнически малцинства. Освен другите сфери те трябва да бъдат насочени и към подобряване на общото качество на службите по заетостта и активизиране на взаимодействието и капацитета на администрацията за социално подпомагане, като например изграждане на тесни партньорства с работодателите и интегриране на разпокъсаните услуги.
- *Разширяване на програмите за ранно детско развитие и осигуряване на достъпни детски грижи.* Това ще бъде важно за включването на младите майки на пазара на труда, но както е отбелязано във *Втора глава*, още по-важно е за децата, особено за тези от бедните домакинства. Една ефективна програма (1) би направила предучилищното образование безплатно и задължително за всички деца на възраст 3–6 г. със специални мерки за привличане за пълноценното участие на ромите и други деца от уязвими групи в три годишно предучилищно образование, преди да започнат началното; и (2) разширяване на обхвата, покритието и качеството на публичните детски грижи за деца на възраст 0–3 г. с насочване на вниманието към уязвимите деца и техните родители.
- *Подобряване на стимулите, свързани с отпуска по майчинство.* Необходимо е да се преразгледа продължителността на отпуска по майчинство в контекста на международните най-добри практики и за осигуряване на по-справедливо разпределение между майката и бащата на задълженията по отглеждането на децата в най-ранна детска възраст. Това ще спомогне за повишаване участието на жените на пазара на труда и избягване на загубата на умения сред майките.

³⁹ Въпросите, свързани с образование и обучение, са разгледани в Глава 2, а свързаните с мрежите за социална защита – в Глава 3.

Осигуряване на достъп до здравни и дългосрочни грижи

137. **По-добрият достъп до качествени здравни и дългосрочни грижи е от критично значение за растежа и за подобряването на благосъстоянието на най-бедните 40% от населението.** Здравните проблеми затрудняват много хора да участват в пазара на труда, защото тези проблеми им пречат да работят продуктивно или понеже им се налага да се грижат за тежко болен или възрастен член на семейството. Изглежда, че активността на жените на пазара на труда е ограничена заради обременяващия ефект на неформалните грижи, които се предоставят на възрастните. Изследването BLISS (2013a) констатира, че от всички българи, които не работят на пълен работен ден по семейни причини, 41% от жените и 23% от мъжете биха работили повече, ако са налице достъпни грижи за болни, възрастни или хора с увреждания. Чрез предотвратяването на смъртни случаи и удължаването на живота на работната сила доброто здравеопазване може да помогне за неутрализиране на намаляването на работната сила и за подобряване на качеството на живот. Бедните имат повече здравословни проблеми заради по-лошото им хранене и условия на живот. За тях е проблем да могат да си позволят лекарства, посещения на лекар и ДСГ.

138. **Недостатъчният достъп до качествено здравеопазване е причина за незадоволителните здравни резултати на българите в сравнение с останалите държави от ЕС.** През 80-те години здравните резултати в България бяха по-близо до средната стойност за старите държави членки на ЕС в сравнение с повечето съседни държави. Например продължителността на живота в България бе с три години по-малка от средната в ЕС15⁴⁰, но и с две години повече отколкото в Унгария. В наши дни разликата между България и ЕС15 е близо осем години, а със стойност от 73 г. продължителността на живот в България вече е по-ниска отколкото в Унгария. Заболяванията на кръвоносната система са особено сериозен проблем в България: Смъртността при заболявания на кръвоносната система при българите на възраст под 64 г. е по-висока в момента спрямо 1980 г., макар и в повечето останали държави тя да е спаднала. През 2010 г. смъртността от заболявания на кръвоносната система при българите на възраст до 64 г. е 5 пъти над средната за ЕС15 и 65% над средната за региона.

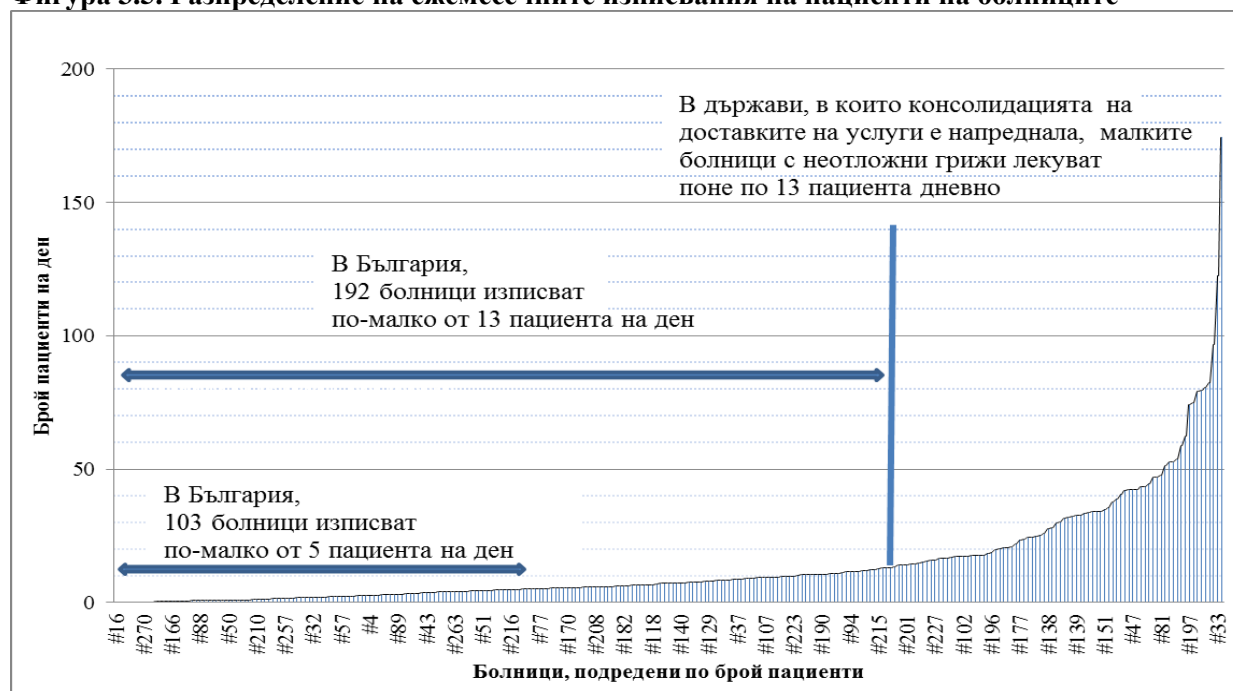
139. **Системата на здравеопазването не е ефикасна.** Тя е твърде ориентирана към скъпи стационарни грижи с неоптимално използване на по-икономичните профилактични и първични грижи. Както е посочено от Световната банка (2013с), покритието на повечето профилактични услуги е много по-малко отколкото в останалите държави от ЕС с изключение на Румъния. Наред с това българите имат по-малко контакти и с лекари, предоставящи първични грижи, и с лекари специалисти в сравнение с гражданите в останалите държави от ЕС. Същевременно броят на хоспитализациите на глава от населението е скочил с 65% в периода 2000–2010 г., докато хоспитализациите в другите държави или са останали на същото ниво, или са намалели. През 2011 г. нивото е било толкова високо, че на практика 1 от всеки 4-ма българи е бил хоспитализиран.

140. **Болничната система е много фрагментирана.** На 100 000 души се падат 4,6 болници в сравнение със средно 2,7 за ЕС. Много болници имат много малко пациенти, което е много неефективно. Фигура 3.5 подрежда болничните заведения (които са 275) по брой пациенти, изписвани всеки месец. Трите най-натоварени болници изписват по над 95 пациенти на ден, но 103 заведения в другия край на класацията отчитат заедно едва 5% от болничните престои, което означава, че приблизително една на всеки три болници в България изписва максимум 5 пациенти на ден. Тази разпокъсаност води до дублиране на

⁴⁰ ЕС15 обхваща всичките „стари“ държави членки на ЕС, присъединили се преди 2004 г.

ресурси между заведенията и затруднява оползотворяването на икономии от мащаба, което се изисква за съвременното здравеопазване. И не на последно място това затруднява правилното насочване на необходимите инвестиции.

Фигура 3.5. Разпределение на ежемесечните изписвания на пациенти на болниците



Източник: Световната банка, 2014г.

141. **Сегашните методи за финансиране на системата на здравеопазването поставят все повече хора в риск от бедност.** През 2012 г. около 8% от БВП са изразходвани за здравеопазване в България. В сравнение с държавите от региона общите разходи на България за здравеопазване са над средното, а публичните разходи са около средните за региона. Преките личните плащания (ПЛП), които представляват 47% от общите разходи, или увеличение от 20 процентни пункта от 1995 г. насам, са най-големият източник на финансиране в системата на здравеопазването. България е доста далеч от изпълнение на критерия на СЗО за адекватна финансова защита, който определя таван от 15–20% за ПЛП като дял от общите разходи за здравеопазване. Финансовата защита, предоставяна от системата на здравеопазването, е подкопана: около 7–12% от българите, които не живеят постоянно в чужбина, са здравно неосигурени. Огромното мнозинство от тях са уязвими неработещи хора с нисък социално-икономически статус. Високото ниво на ПЛП значително ограничава финансовата защита за всички. Със стойността си от 5,3% през 2013 г. дялът от домакинските бюджети, изразходван за здраве, е висок в сравнение със средно 3% в Западна Европа. Над 4% от населението обеднява всяка година заради ПЛП. През 2013 г. 3/4 от ПЛП са били изразходвани за лекарства, които, макар и да не са добре обхванати от държавната система за здравно осигуряване, са необходими за лечението на хронични заболявания, които се увеличават с възрастта.

142. **Предоставянето на ДСГ в момента е ниско, но търсенето им вероятно ще скочи със застаряването на населението.** Дялът от населението, който е силно зависим от ДСГ, изглежда нисък в сравнение с други държави от ЕС: 0,7% за тези на възраст 16–24 г., 14,5% за тези на възраст 75–84 г. и 23,9% за тези над 85 г. възраст. В България повечето ДСГ се предоставят на неформално от семействата. Реалните разходи за ДСГ, главно от публичния сектор, се изчисляват на около едва 0,2% от БВП през 2012 г., но разходите могат да станат

катастрофално високи със застаряването на населението и намаляването на работещите. Ръстът на разходите може да бъде частично компенсиран от повишената продължителност на живота, но в течение на следващия четвърт век непропорционално голямата група на хората от поколението „бейби бум“ с лош здравен статус ще представлява мнозинството от възрастното население на България. Към 2075 г. броят на възрастните хора се прогнозира да се увеличи с 60%, а този на осигуряващите се да спадне рязко. Бързото застаряване на българското население ще повиши чувствително потреблението на дългосрочни грижи, като се очаква свиване на обема на грижите, предоставяни на неформална база. Очакванията са покачването на броя на хората, нуждаещи се от здравни грижи и ДСГ, да има сериозни икономически и фискални последици за страната като цяло.

143. Налице са следните възможности за осигуряване на достъп до здравни грижи и ДСГ за постигане на по-приобщаващ растеж:

- *Реорганизиране на болничната система*⁴¹. Един технически мотивиран план за рационализация на болниците трябва да подкрепи реорганизацията, като същевременно запази физическия достъп до грижи. Националната здравно-осигурителна каса трябва да може да закупува услугите селективно, т.е. тя трябва да може да решава с кои заведения да сключва договори. В подкрепа на този процес трябва да бъде генерирана, събирана и публикувана информация относно качеството на грижите, а системите за заплащане на болниците да бъдат реформирани. Може да се наложи и реформиране на спешните грижи, за да се подобри последователното предоставяне на грижи и достъпът до тях.
- *Увеличаване на алтернативите на стационарните грижи*. Специалистите по първични медицински грижи се нуждаят от по-голям капацитет за управление на преобладаващия набор болести и за координиране на грижите за своите пациенти. По-конкретно трябва да бъде осъществено ефективно и привлекателно постоянно медицинско образование. Регулациите и стимулите следва да бъдат коригирани, за да бъде разширено управлението на хроничните заболявания чрез първични грижи. Системите за плащане и механизмите за отчетност също ще трябва да бъдат адаптирани при всичките видове доставчици (първични, амбулаторни, спешни и стационарни грижи), за да бъде осигурено лекуването на повече пациенти на адекватното ниво на грижи.
- *Подобряване на ефикасността на закупуване на лекарства*. Сегашните методи за ценообразуване при лекарствата и селектирането на тези, които да бъдат реимбурсирани, не осигурява почти никаква гаранция за съотношението „цена/качество“. Настоящите политики не насърчават конкуренцията на пазара на генеричните лекарства, а много цени и на патентни, и на непатентни лекарства са високи в сравнение с държави с много по-висока платежоспособност. Някои скъпи лекарства, които са в основата за бързия ръст на разходите, вероятно няма да са разходооправдани в България и трябва да бъдат подложени на (пре)договаряне на цените, на строги ограничения върху употребата им, а в някои случаи – и на заличаване от списъка. Ако България е в състояние да насърчи по-голяма конкуренция на пазара на непатентните лекарства заедно с мерки за задоволяване на търсенето и разумно предписване, това може значително да подобри ефикасността на разходите за лекарства.

⁴¹ Наскоро правителството предприе стъпки в тази насока с одобряването от Министерския съвет на проект за изменение на закона за лечебните заведения.

- *Акцент върху ДСГ, предоставяни в общността.* България трябва да насърчава центровете по места, които предоставят цялостен диапазон ДСГ и рехабилитационни услуги вместо скъпи институционални грижи. Общностите могат да бъдат в центъра на координирането на грижите, като поддържат домове за грижи за възрастните хора и хората с увреждания (или дори деца), но могат да предоставят и амбулаторни грижи, като физиотерапия. Тези центрове могат да предлагат услуги по домовете, като домашни асистенти или сестри, които помагат на зависимите хора в техните домове. Доколкото се налага, тези заведения биха могли да предоставят и някои ограничени жилищни грижи, като временно настаняване на грижещите се хора и временни грижи.

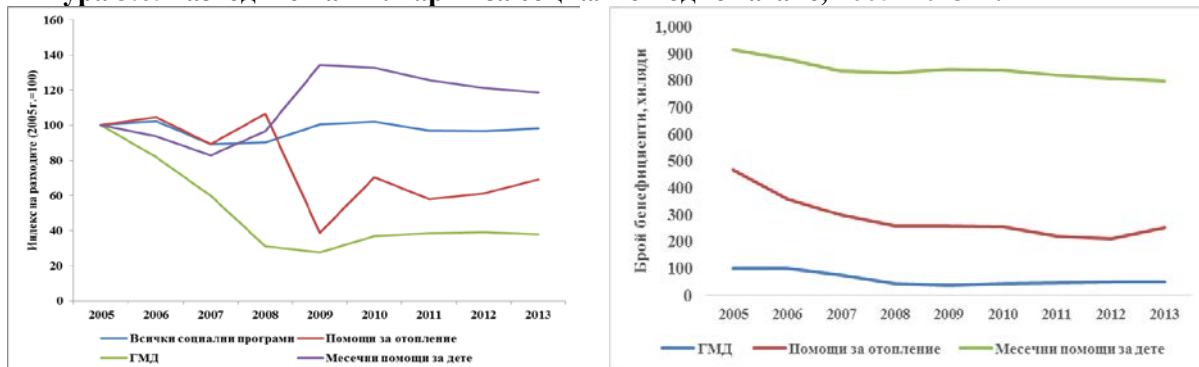
Увеличаване на ефективността на мрежите за социална защита

144. **Ефективните МСЗ са важни за България с оглед на големия дял от населението, което е в риск от бедност или социално изключване.** Солидните мрежи за социална защита могат да *защитават* най-бедните от крайна бедност, да увеличат устойчивостта към системни и случайни шокове и да *насърчат* натрупването и използването на човешкия капитал, което да даде възможност за по-приобщаващ растеж (Grosh et al., 2008). Освен това включващите и ефективни мрежи за социална защита могат да улеснят предприемането на тежки икономически реформи и да увеличат политическата устойчивост на такива мерки. Въпреки задълбочаващите се неблагоприятни за бедните икономически условия от 2008 г. насам и нарастващия брой безработни, МСЗ станаха по-неефективни в защитата на бедните и уязвимите.

145. **Системата на МСЗ в България, включваща няколко категории и базирани на имущественото състояние програми, е доста фрагментарна.** България предоставя подпомагане извън социалното осигуряване на около 40% от своите граждани чрез четири основни програми: (1) Схема за Гарантиран минимален доход (ГМД) на база доходи като целта ѝ е закрила на бедните и уязвими лица в България; (2) Помощи за отопление на база доходи, които целят закрила на уязвимите групи при увеличение на цените на тока и парното през отоплителния сезон; (3) Месечна помощ за дете на база доходи и по-малки категорияни програми за семействата като някои от тези помощи са на база на доходи, а други са универсални; и (4) социални пенсии за възраст и нетрудоспособност. Въпреки известната фрагментарност на системата на МСЗ, схемата за ГМД и помощите за отопление използват подобни механизми за идентифициране на бенефициентите и същия процес за сертифициране.

146. **От средата на миналото десетилетие насам България преориентира своите МСЗ от социалното подпомагане тип ГМД и помощите за отопление към месечните помощи за дете.** В периода 2005–2013 г. разходите за ГМД намаляват с около 1/3, а за помощите за отопление – с около 2/3 (Фигура 3.6). Същевременно броят на бенефициентите по двете програми намалява наполовина. Разходите по тези две програми бяха видимо циклични, което намали ролята им на буфери срещу шоковете по време на кризата. Наред с това общите разходи за социално подпомагане варират в сравнително малки граници от 2005 г. насам. Ресурсите, взети от ГМД и помощите за отопление, видимо бяха пренасочени към месечните помощи за дете, където разходите са се увеличили с 20% от 2005 г. насам. Тъй като броят на бенефициентите на помощите за дете постепенно намалява, изглежда, че стойността за един бенефициент се е покачила.

Фигура 3.6. Разходите на България за социално подпомагане, 2005–2013 г.



Източник: База данни на ECA SPEED.

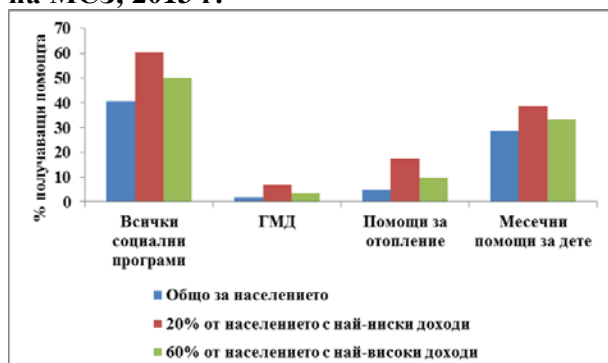
147. Системата на МСЗ в България може да изпълнява по-добре предназначението си да защитава бедните и уязвимите. Модулите на социалното подпомагане на изследването 2010–2011 Crisis Monitoring Survey и продължението му през 2013 г. под формата на BLISS дават възможност за изследване на покритието, целевото обхващане, щедростта на повечето програми за МСЗ и въздействието им върху бедността и неравенството.^{42 43} Този анализ акцентира върху постигане на целта за намаляване на бедността на няколко програми за МСЗ като отчита, че някои от тези програми (като семейните помощи) не са създадени с такава изрична цел. През 2013 г. едва 7% от най-бедните 20% от домакинствата са получавали ГМД и едва 18% са получавали помощи за отопление (Фигура 3.7). Покритието им се е подобрило само незначително от 2010 г. насам – с 4,5% при ГМД и с 13% при помощите за отопление. Въпреки че помощите, определяни на база ГМД и помощите за отопление са много добре насочени към бедните (както се вижда от Фигура 3.8), ниското им покритие, съчетано с скромната сума на помощта, намаляват ефекта върху бедността и неравенството⁴⁴. От друга страна, месечните помощи за дете са достигнали повече домакинства с ниски доходи (39% от най-бедния квинтил (20-те процента от населението с най-ниски доходи) през 2013 г., макар и това да е спад от 40% през 2010 г.), но въпреки базирането им на доходите, ресурсите не се изразходват ефикасно: през 2013 г. 44% от всичките помощи са отишли при по-богатите 60% през 2013 г., което е увеличение спрямо 41% през 2010 г. (Фигура 3.8). Явно е, че системата е неефективна в защитата на бедните и уязвимите и особено на бездетните срещу шокови удари върху доходите или потреблението, каквито са например увеличенията на цените на електроенергията.

⁴² Сумарната стойност на благосъстоянието по BLISS е еквивалент на дохода на домакинството на пълнолетен негов член, така че тук са приложими обичайните уговорки за основани на доходите (а не на потреблението) сумарни стойности на благосъстоянието.

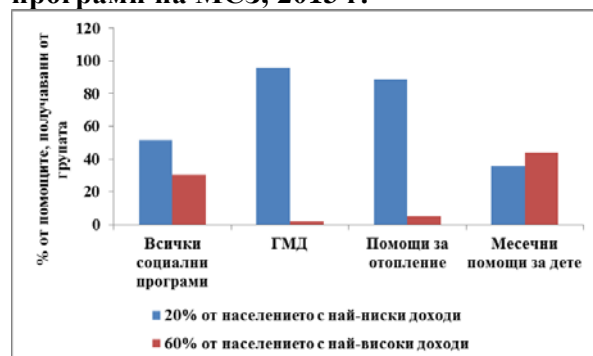
⁴³ За целите на анализа само месечните помощи за деца, базирани на дохода са разгледани. Следователно анализът в този раздел не се отнася за други видове семейни помощи, предоставени по Закона за семейни помощи за деца от 2002 г.

⁴⁴ Този извод за ниското покритие и скромната сума на ГМД и помощите за отопление през 2013 на база данните от BLISS е в унисон с изводите, направени в по-ранни анализи на база на Многоцелевото изследване на домакинствата от 2007 г. (Световната банка 2009),

Фигура 3.7. Покритие на избрани програми на МСЗ, 2013 г.



Фигура 3.8. Честота на ползите от избрани програми на МСЗ, 2013 г.



Източник: Оценки на Световната банка на база BLISS (2013a).

148. Много строгите критерии към безработните лица в трудоспособна възраст за придобиване на право за ГМД и сравнително ниската му стойност пречат на програмата да изпълнява предназначението си да смекчава шокови удари върху доходите или потреблението. Придобиването на право за ГМД е на база и доходи. Безработните лица в трудоспособна възраст трябва да са били регистрирани в бюрата по труда поне шест месеца (като това изискване е намалено от девет месеца). Такива дълъг период на изчакване е в противовес със замисъла на програмата да бъде „последно убежище“, особено за лица, които може да не отговарят на това изискване. Получателите на ГМД също така задължително участват в неплатена, непостоянна работа (програма „От социални помощи към заетост“) минимум 14 дни на месец (сравнено с 5 дни през 2010 г.). Това изискване вероятно допълнително е намалило усвояването на разходите за ГМД, тъй като може да попречи на други продуктивни дейности и на търсенето на работа. Освен това стойността на помощите по ГМД е намаляла в сравнение със заплатите: през 2012 г. ГМД за едно лице е представлявал 23% от минималната заплата в сравнение с 30% през 2007 г. и 8,5% от средната заплата, което е спад от 12,8%.

149. Системата на МСЗ в България не изпълнява предназначението си да насърчава натрупването и използването на човешкия потенциал. Например не функционира аспектът, свързан с насърчаването на заетостта: участието в ГМД не е свързано с активиране или стимули за работа. Скорошните констатации от проучване на Световната банка за активирането на уязвимите групи в България (Dimitrov and Duell, 2014) потвърждават, че участието в програмата за ГМД като цяло се управлява по традиционния начин за „социално подпомагане“, като социалните работници са по-загрижени за налагането на критериите за доходи отколкото за свързване със социалните услуги. Липсата на закон, позволяващ непълна заетост, слага допълнителни бариери за намирането на първа работа от млади хора, родители и външни за пазара на труда лица (ЕК, 2013b: 24). Администрацията за социално подпомагане не е ориентирана към активиране на бенефициентите в трудоспособна възраст или към даване на възможност за работа. Задълженията се прилагат строго, но се изразяват основно с участието в обществена работа.

150. Силно разпокъсани са и институциите за активни мерки на пазара на труда и услугите по социално подпомагане. Отговорността за активирането на политиките и услугите е поделена между Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Националния осигурителен институт и други институции, като Министерството на образованието и науката (за грамотността) и ТЕЛК (за нетрудоспособност). Ограниченото в момента сътрудничество между тези агенции се изразява основно в налагане на правилата и програмите за насрещна проверка. Строгото прилагане на критериите за доходи за

бенефициентите по ГМД допълнително намалява стимула за легална работа. Скорошните дискусии във фокус групи (ДФГ) с работодатели, търсещи работа лица и служители на АЗ хвърли светлина върху някои сериозни проблеми с управлението. Очевидна е необходимостта от по-голяма прозрачност и повече механизми за отчетност: например участници в ДФГ от селските райони докладват, че някои работодатели не плащат договорените заплати редовно и условията на труд не са безопасни. Въпреки това тези работодатели все пак очакват от служителите в бюрата по труда да им пращат работници, и видимо се възползват от административна и политическа „защита“ от политици на различни нива в държавната власт.

151. Има три конкретни мерки, които да направят МСЗ по-ефективни, чрез което да се постигне по-приобщаващ растеж:

- *Облекчаване на критериите за получаване на право за ГМД и увеличаване на помощите.* Облекчаването на някои от строгите критерии за получаване на ГМД ще повиши крайно ниското покритие на ГМД и прекалено ограниченото му таргетиране. Това може да се постигне чрез: (1) премахване на 6-месечния период на чакане; (2) облекчаване на стриктното изискване за участие в благоустройствени дейности; и (3) повишаване на прага на доходите или премахване на критерия за активите. Всяка от тези мерки вероятно ще подобри покритието. Увеличаването на размера на помощта, която през последните години бележи спад спрямо минималната и средната заплата, също би направило ГМД по-атрактивен за потенциални бенефициенти. Един от вариантите е помощта да бъде автоматично индексирана според инфлацията.
- *Връщане на правото да се работи в схемата на ГМД.* Правото да се работи може да подобри икономическата активност и да намали уязвимостта на най-бедните български домакинства. Според Dimitrov and Duell (2014), схемата на ГМД не е отчитала доходите през първата половина на 90-те години на миналия век. Поради липсата на административен капацитет за администриране обаче това право е било премахнато. Предлагайки правото на работа на работещи с ниска производителност, България може да смекчи настоящия регресивен ефект на минималните прагове на социална сигурност. Освен това, ако се разреши на получателите на ГМД да работят във формалния сектор, без да губят помощта, това би намалило настоящата и бъдещата им уязвимост към шокове с оглед ниската стойност на ГМД и би повишило пригодността им за заетост, която ще придобият чрез трудов опит.
- *По-тясно свързване на ГМД и АЗ за улесняване на активацията на получателите на социални помощи.* България може да засили управлението и институционалните връзки между социалните работници и регионалните клонове на АЗ.

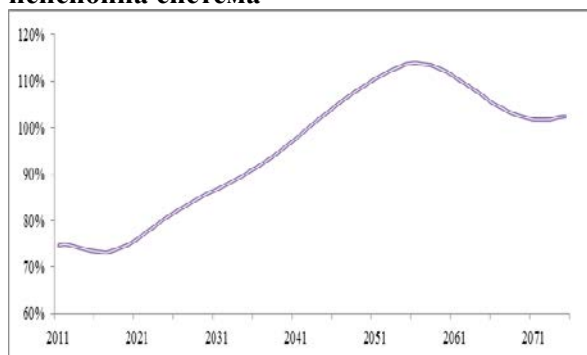
Осигуряване на по-приобщаваща пенсионна система

152. Приобщаващият характер на пенсионната система е подкопан от ниските доходи и ограниченото покритие, а ниските вноски застрашават устойчивостта на системата. Пенсионното покритие на сегашното население в трудоспособна възраст спада след 1990 г. и упорито стои на ниски нива оттогава насам, като намалява ролята на държавната пенсионна система да предоставя доходи на възрастните хора и повишава техния риск от бедност. Въпреки че пенсиите са сравнително скромни, сегашните нива на вноските са толкова ниски, че са необходими трансфери от общите приходи. Насочването на ресурси от държавния бюджет към пенсионната система все повече ще преразпределя

богатство от несубсидираните бедни към субсидираните по-богати групи граждани. Това повдига сериозни притеснения за справедливостта на системата спрямо най-бедните 40% от населението. С оглед на очакваната демографска траектория и параметрите на пенсионната система усилията за поддържане или повишаване на приобщаващия характер ще създадат косвени задължения за консолидирания бюджет, а вероятните големи бъдещи увеличения на трансферите имат своите видими последици за устойчивостта.

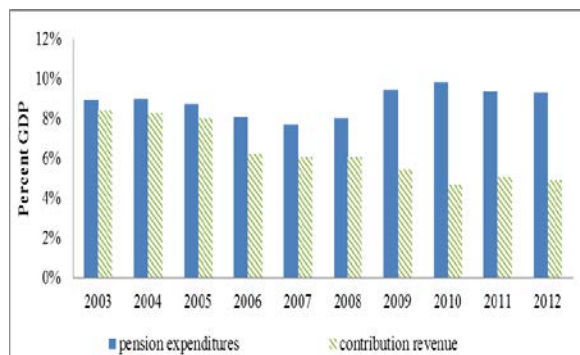
153. Влошаващата се демографска ситуация и ниските нива на осигурителните вноски поставят сериозни въпроси за фискалната устойчивост на публичната пенсионна система на България (Фигури 3.9 и 3.10). Публичната разходопокривна схема, основният компонент на пенсионната система в България, е изграден върху презумпцията за наличност на достатъчно население в трудоспособна възраст, внасящо достатъчно за финансирането на настоящите пенсионери. Съотношението между пенсионерите и осигуряващите се обаче – нивото на зависимост на пенсионната система – се влошава постоянно: в момента на един пенсионер се падат едва 1,2 осигуряващи се. Въпреки това през 2012 г. броят на осигурените е бил 2,8 милиона, а на пенсионерите – 2,2 милиона. В следствие от това дефицитите постоянно се увеличават; през 2012 г. те достигат 47% от разходите за пенсии – 5,8% от БВП. Друга причина за този резултат е общо взето провалилият се опит за официализиране на пазара на труда чрез драстично намаляване на ставката на вноските – процес, започнал през 2006 г.

Фигура 3.9. Прогнозирано ниво на зависимост на разходопокривната пенсионна система



Източник: Прогнози PROST на база данни от 2011 г.

Фигура 3.10. Финансово представяне на разходопокривната пенсионна система



Източник: НОИ.

Забележка: Приходите от вноски не включват трансферите от държавата.

154. По-ниското пенсионно покритие означава по-голяма бъдеща зависимост от социални помощи. Опитите за повишаване на покритието чрез намаляване на осигурителните вноски бяха неуспешни – през 2006 г. ставките на вноските бяха понижени драстично с 6 процентни пункта до едно от най-ниските нива в ЕС. Въпреки това едва около 55% от населението в трудоспособна възраст плаща редовно вноски. Прогнозите са, че тези модели на нередовни плащания ще доведат до едва 70% покритие на пенсиите между бъдещите възрастни хора. Останалите 30% ще трябва да разчитат на социална пенсия, на семействата си или на лични спестявания. За разлика от това, възрастните българи в наши дни се радват на почти универсално покритие, наследство от социализма, когато пълната заетост беше правило. Накратко казано, ролята на пенсиите за предоставяне на сигурност в доходите на стара възраст намалява, което означава, че голяма част от необхванатите в крайна сметка могат да се окажат в по-висок риск от бедност. Това на свой ред може да означава по-високи разходи за социални помощи, когато те потърсят спасение в

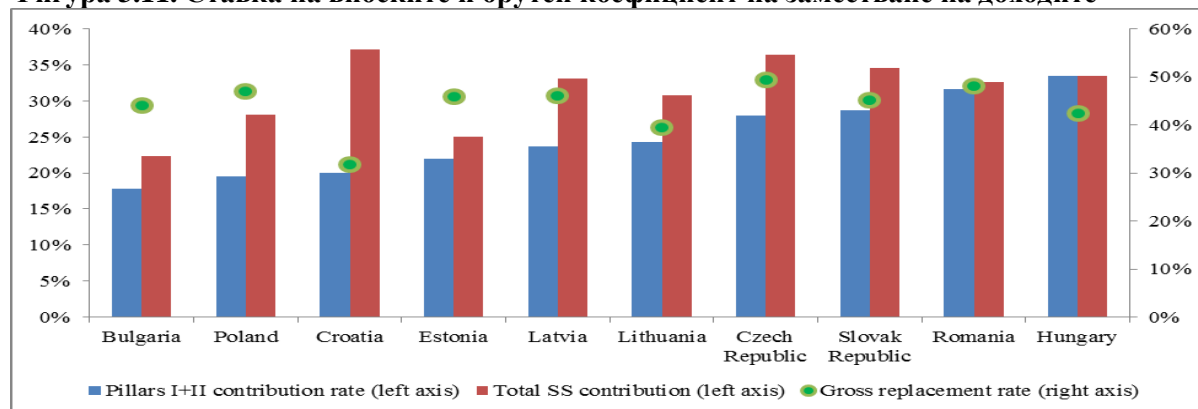
алтернативни социални програми. Дори да се предположат големи разходи за социални помощи, очаква се средните доходи на възрастните хора да намалеят, особено при жените.

155. Вероятно бъдещите пенсии ще са ниски, особено при хора с ниски доходи, които периодично са били безработни. Дори и при пълен осигурителен стаж, очакванията са пенсията на работник, осигуряван на минималната заплата, да падне под минималната граница в рамките на разходопокривния стълб. Тъй като минимумът е съвсем малко по-голям от частичната пенсия, предоставяна за 15 години осигурителен стаж, осигуряващите се на ниски заплати може да не са мотивирани да внасят след 15 години. Прогнозите са, че през 2075 г. едва 51% от жените пенсионери и 49% от мъжете пенсионери ще имат право да получават пълна пенсия от разходопокривната система. Приблизително 19% от жените пенсионери и 18% от мъжете пенсионери ще получават частичната пенсия за 15 г. осигурителен стаж, а останалите 30% няма да имат право на пенсия. Освен това пенсията за хората със средни заплати и пълен осигурителен стаж няма да е много по-висока от гарантирания минимум. Към 2060 г. средният коефициент на заместване на доходите от разходопокривната схема ще бъде едва 10% по-висок от частичната пенсия за 15 г. осигурителен стаж.

156. Ниското покритие и практиката на субсидиране на пенсионната система от общите приходи намаляват нейната справедливост. Спадащото пенсионно покритие плюс значителните субсидии от общите приходи, които все повече отиват при групи с по-високи доходи, преразпределят богатство от несубсидираните бедни към субсидираните по-богати групи граждани. Трансферите в размер на около 5,8% от БВП вече изместват инвестиции за увеличаване на производителността в сфери като образование, иновации и инфраструктура. Вероятно е също и прогнозираното бъдещо свиване на населението в трудоспособна възраст да доведе до допълнителен спад в държавните приходи, тъй като по-малко работници ще влизат на пазара на труда и ще плащат подоходни данъци. Ето защо е обосновано да се очаква, че със свиването на общите данъчни приходи все по-малко ресурси ще са налични за плащане на дефицитите в разходопокривната система, което поставя в риск дори това подпомагащо финансово средство за пенсионната система.

157. Високият коефициент на заместване не е устойчив. Въпреки видимо по-ниските осигурителни ставки и влошената демографска ситуация пенсионната система в България обещава среден коефициент на заместване на дохода от заплата в размер 47% в унисон със средните регионални стойности (Фигура 3.11). Скорошните промени във формулата за изчисляване се очаква да контролират щедростта, като тясно свържат платените осигуровки с получаваните пенсии. Формулата се прилага към средната заплата за целия живот при коефициент на натрупване 1,1% (увеличаващ се до 1,2% през 2017 г.). При пълен стаж формулата предлага среден коефициент на заместване на дохода от заплата в размер 41% за жените и 44% за мъжете. При коефициент на заместване от 44% и коефициент на зависимост на системата от 75% обаче разходопокривната система ще се нуждае от осигурителни вноски на ниво 33%, за да бъде фискално устойчива самостоятелно. Сегашната ставка е 17,8%.

Фигура 3.11. Ставка на вноските и брутен коефициент на заместване на доходите



Източник: OECD and Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012.

158. Непоследователността в пенсионната реформа застраши дългосрочната фискална устойчивост на пенсионната система. През 2011 г. България инициира големи реформи с цел подобряване на фискалния баланс на разходопокривната система; реализирането на тези реформи обаче бе преустановено. Реформите предвиждаха: (1) постепенно вдигане на пенсионната възраст до 65 г. за мъжете до 2017 г. и 63 г. за жените до 2020 г.; и (2) отказ от швейцарското правило за индексирание на пенсията (50% инфлация и 50% реален ръст на осигурителния доход). През 2013 г., обаче тези реформи бяха преустановени; вдигането на пенсионната възраст се планира да бъде подновено от 1 януари 2016 г., но възрастта се вдига само с по два месеца годишно за разлика от първоначално планираните четири. В допълнение към преустановяването на крайно необходимите реформи разходите за пенсии бяха увеличени в средата на 2014 г., за да бъдат предоставени коледни и великденски добавки, като се обсъжда обрат в политиките за натрупване на частни пенсии, които се реализират от 2002 г. насам. По този начин реформите в последно време се състоят само от мерки, увеличаващи разходите за пенсии без съответните мерки за увеличаване на приходите на пенсионната система. Честите промени в пенсионното законодателство затрудняват дългосрочното фискално планиране и отлагат възстановяването на фискалната и автономна устойчивост и надеждността на пенсионната система.

159. Налице са възможности пенсионната система да бъде направена по-приобщаваща⁴⁵:

- *Вдигане на пенсионната възраст над 65 г. и изравняването ѝ за мъжете и жените.* По-високата законова и реална пенсионна възраст ще допринесе и за фискална устойчивост, и за по-високи бъдещи доходи от пенсии. Изравняването на пенсионната възраст за жените и мъжете ще означава по-високи пенсии за жените, понеже те ще внасят по-продължително в пенсионната система поради по-високата си продължителност на живот.
- *Вдигане на осигурителните ставки.* Едно леко увеличение на осигурителните ставки би помогнало за адаптирането на пенсионната система към предстоящите негативни демографски промени.

⁴⁵ През м. май 2015 г., Кабинетът одобри промени в пенсионното законодателство, които предвиждат: плавно увеличаване на пенсионната възраст така че до 2037 г. пенсионната възраст за мъжете и жените да достигне 65 г., а също и увеличаване на осигурителната вноска за пенсия с един пункт на година през 2017 и 2018 г. Тези промени следва да се одобрят от Народното събрание.

- *Въвеждане на универсална пенсия, финансирана от общите приходи.* Универсална пенсия за всички граждани на възраст 65+, която е финансирана от общите приходи и добавяна към финансираните от личните вноски пенсии на хората с ниски заплати, би осигурила справедливостта на пенсионната система в условията на намаляващо покритие на възрастните хора. Ако лицата, които са работили във формалния сектор и са се осигурявали, продължат да получават обвързана с доходите им пенсия, стабилизиращият потребление елемент на системата може да бъде запазен. Това положение би облекчило в по-висока степен бедността между уязвимите възрастни хора, като остави възможност за по-заможните лица с формален осигурителен стаж да получават по-големи пенсии.

4. Устойчив растеж и споделен просперитет

160. За да бъде постигната конвергенция към стандарта на живот в ЕС и да бъдат запазени подобренията в намаляването на бедността и в споделения просперитет, растежът трябва да бъде не само по-бърз и приобщаващ, а и устойчив. За да бъдат устойчиви растежът и подобренията в споделения просперитет, България следва да управлява нестабилността, идваща от макроикономически, социални и екологични източници. В повечето държави се констатира, че нестабилността носи най-много вреди на малките фирми и бедните домакинства – особено в държави като България, където все още не са реализирали ефективни мрежи за защита, които да помогнат на домакинствата да се справят с колебанията в доходите. САС изследва начините за смекчаване на външни и вътрешни шокови удари върху:

- *Макроикономическата стабилност:* Това може да бъде причинено както от външни и вътрешни източници, например слабото възстановяване в ЕС и другаде; политическа нестабилност, недобро управление в енергийния сектор, сътресения в банковия сектор. Макроикономическата нестабилност води до резки бизнес цикли с внезапни подеми, които вероятно облагодетелстват по-богатите 60%, и болезнени спадове, които вероятно засягат най-бедните 40% от населението.
- *Социална стабилност:* България трябва да се справи с настоящия порочен кръг на политическа нестабилност чрез възстановяване на обществения договор между държавата, гражданите и другите заинтересовани страни, насърчаване на активността и прозрачността и предприемането на решителни действия в подкрепа на повече и по-качествени работни места, предоставяне на по-добри публични услуги. За по-малко от две години в България се смениха пет правителства. Честите смени означават голямо текучество в държавната власт и липса на консенсус за реформи точно когато реформите са най-необходими за смекчаване на краткосрочните последици от глобалната финансова криза и за справяне с дългосрочните демографски предизвикателства.
- *Екологична устойчивост:* Рискове произтичат от нестабилността спрямо природни бедствия – наводнения, засушавания и земетресения, които могат да доведат до значителни загуби и вреди както за държавния бюджет, така и за домакинствата. Големите потребности от инвестиции в сектор ВиК и в напояването вероятно ще увеличат разхода на държавни ресурси и ще вдигнат разходите на домакинствата за вода. Високата енергоемкост на икономиката е далеч от устойчивостта и трябва да бъде променена.

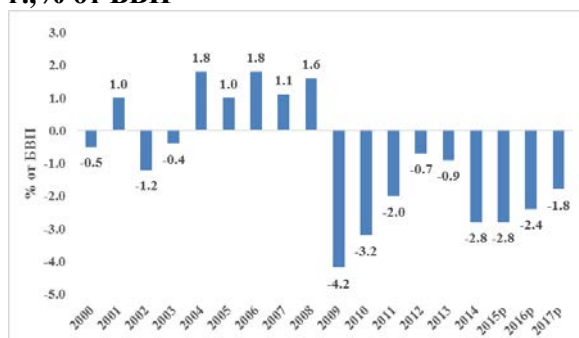
Опазване на макроикономическата и финансовата стабилност

161. Валутният борд помогна на България да опази макроикономическата и финансовата стабилност от 1997 г. насам. България въведе валутния борд през юли 1997, за да фиксира очакванията за стабилност на валутния курс и да намали инфлацията. Валутният борд бе ключов фактор за гарантиране на макроикономическата стабилност. Той обаче предполага, че фискалната политика е ключовото средство за макроикономическо управление на правителството. Разумната фискална политика и достатъчните финансови буфери са от критично значение за запазване на фискалната стабилност и поддържане на растежа. В контекста на сегашното слабо потребление в България ограничените възможности на държавата за стимулиране на потреблението намират проявление в

подобряването на ефикасността на публичните разходи. В контекста на валутен борд силната банкова система е особено важна, тъй като централната банка вече може да бъде кредитор от последна инстанция на проблемни банки само в ограничен размер и при специални условия. Фискалните последици от кризата в банковия сектор могат да бъдат значителни, както стана очевидно през 2014 г.

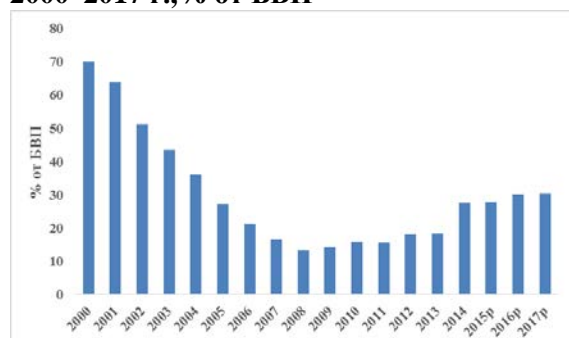
162. Фискалната и финансова политики бяха в основата на макроикономическата стабилност. България устоя на глобалната финансова криза сравнително добре. Валутният борд, въведен през 1997 г. бе основен фактор за гарантиране на макроикономическата стабилност. Фискалният баланс се влоши рязко от излишък 1,6% от БВП през 2008 г. до дефицит от 4,2% през 2009 г., а България бе обект на процедура по свръхдефицит (ПСД) от ЕС⁴⁶, когато дефицитът премина прага от 3% от БВП, установен от Пакта за стабилност и растеж на ЕС. Въпреки това свръхдефицитът бе коригиран бързо и през периода 2011–2013 г. дефицитите са до 2% от БВП, което е между най-ниските стойности в ЕС. Публичният дълг на ниво едва 18,3% от БВП през 2013 г. бе вторият най-нисък в ЕС – ниската доходност на дълга и ниските първични дефицити доведоха до стабилна динамика на дълга въпреки слабия растеж. Дефицитът по текущата сметка на страната бе намален от 24% от БВП през 2007 г. до по-ниски стойности и дори излишък от 1% през 2013 г. в следствие на по-малкото внос и по-големите трансфери заради по-бързото усвояване на евросредства и солидно възстановяване при износа на стоки. С подобряването на нетната международна инвестиционна позиция потребността от външно финансиране намаля. Външните задължения – макар и високи при стойност от около 100% от БВП – основно се състоят от дългосрочни деноминирани в евро междувъзвращаеми заеми. В банковия сектор – въпреки високите нива на необслужвани заеми (близо 10% от всичките заеми) – се наблюдава тенденция към спадането им, като провизирането, капиталовата адекватност и доходността са на приемливи равнища.

Фигура 4.1. Фискален дефицит, 2000–2017 г., % от БВП



Източник: Евростат (2000–2014, ЕСС 2010, на начислена основа); Конвергентна програма на България за 2015–2018 г. (2015–2017, p=прогноза).

Фигура 4.2. Консолидиран държавен дълг, 2000–2017 г., % от БВП



Източник: Евростат (2000–2014, ЕСС 2010); Конвергентна програма на България за 2015–2018 г. (2015–2017, p=прогноза).

163. България управляваше разумно макропоказателите на агрегирано ниво, но малко бе направено за по-голямата ефективност на публичните разходи. Неефективните публични разходи компрометират перспективите за растеж и споделен просперитет в средносрочен до дългосрочен план. От 2008 г. насам публичните разходи за увеличаване на производителността или се увеличават незначително (напр. в образованието), или даже спадат (напр. в НИРД). Публичните инвестиции, които са

⁴⁶ Чл. 126 от Договора за функциониране на ЕС задължава държавите членки да избягват свръхдефицити в държавните бюджети.

положително свързани с растежа, също спадат в периода 2008–2013 г. въпреки значителните безвъзмездни помощи от ЕС, които могат да бъдат използвани за засилване на конкурентоспособността и икономическата кохезия. Разходите за социално подпомагане не защитават най-бедните 40% от населението: те се изместват към програми, които частично облагодетелстват по-богатите 60% от населението. Същевременно спирането на реформите води до повишено потребление на публични ресурси за здравеопазване и пенсии.

164. Продължаващият натиск от нереформираните сектори на икономиката, влошената среда за добро държавното управление и слабото възстановяване в ЕС стимулират продължаващото бавно икономическо възстановяване и рисковете за макроикономическата стабилност. БВП се повиши с 1,7% през 2014 г. – с по-бавен темп от другите страни в региона (с изключение на Хърватия), а заетостта се увеличи едва през 2014 г. – шест години след започване на кризата. Липсата на напредък в решаването на дългосрочните структурни проблеми в някои сектори (енергетика, бизнес регулации, ефективност на съдилищата, образование, здравеопазване), политическата нестабилност, неефективното управление на евросредствата и слабостите в управлението на финансовия сектор допринесоха за слабия растеж и бързото влошаване на фискалната позиция. Само подкрепата за банковия сектор възлиза на 2,9% от БВП (за подкрепа на ликвидността на една банка и рекапитализация на Фонда за гарантиране на влоговете). Фискалното пространство се стесни значително (Фигура 4.1). Касовият дефицит се увеличи до близо 3,7% от БВП (2,8% на начислена основа) в сравнение с планираните 1,8%. Публичният дълг се увеличи с 9,3 процентни пункта от БВП за една година, като достигна 27,6% от БВП към края на 2014 г. (Фигура 4.2). Част от новите заеми бяха използвани в подкрепа на банковия сектор. Ликвидността на третата по големина банка в България се изпари след масово теглене на депозити през юни 2014 г. Публични средства бяха необходими и за покриване на недостига във ФГВ, когато четвъртата по големина банка изпадна в несъстоятелност.

165. Въпреки че стабилността на банковия сектор бе разтърсена след масовото теглене на депозити през юни, доверието в сектора остава високо. През юни 2014 г. в рамките на една седмица от три банки – Първа инвестиционна банка (ПИБ), третата по големина банка, Корпоративна търговска банка (КТБ), четвъртата по големина банка и наскоро придобитото дъщерно дружество на КТБ – Креди Агрикол (преименувано на Банка „Виктория“), бяха изтеглени депозити, възлизащи на близо 5% от БВП. Тегленето на депозити започна с медийни публикации за проблеми с ликвидността на КТБ и ПИБ. КТБ и нейният филиал бяха поставени под особен надзор,⁴⁷ след като тяхната ликвидност се изчерпа. В рамките на шест месеца лицензът на КТБ бе отнет, след като одиторите констатираха, че банката е имала отрицателна капиталова адекватност –180%, а близо две трети от портфейла ѝ е загуба поради недостатъци в корпоративното управление и лоши банкови практики (напр. сделки със свързани лица, голям дял на необезпечените заеми). Одиторите оцениха финансовото състояние на дъщерното дружество Банка „Виктория“ за добро; след като нейната ликвидност бе подпомогната, а ръководството ѝ бе сменено, банката продължи дейността си. ПИБ получи незабавна ликвидна подкрепа от държавата и продължи обичайната си дейност. Тегленето на депозити бе ограничено до трите банки, като депозитите на фирмите и домакинствата продължиха да растат (с 8% на годишна база през септември 2014 г.), макар и по-бавно в сравнение отпреди. Повечето от депозитите, изплатени от ФГВ на бившите клиенти на неплатежоспособната КТБ, останаха в банковата система; само малък процент бяха изтеглени в брой. Ликвидността на банките се повиши

⁴⁷ КТБ придоби Креди Агрикол (0.1% от активите на банковия сектор) в началото на юни 2014 г., няколко седмици преди масовото теглене на депозити.

до 30% през септември 2014 г. (с изключение на КТБ и Банка „Виктория“); капиталовата адекватност остана висока; необслужваните заеми (с изключение на разходите за обезценка) бяха 10,5%.

166. Отнемането на лиценза на КТБ бе симптом за наличие на уязвимост в практиките за банково управление и в регулаторната/надзорната рамка. Разминаванията между докладваните регулаторни показатели на КТБ и реалното ѝ състояние, разкрито от одиторската проверка, разклати доверието в банковите регулации и в надзора. Доверието бе подкопано и от факта, че подуправителят на БНБ, отговарящ за банковия надзор, бе разследван за престъпление по служба.

167. Масовото теглене на депозити разкри несъвършенства както в законодателството, регламентиращо оздравяването на банките и гарантирането на депозитите, така и в банковия надзор. Законодателството бе прието след банковата криза през 1997 г. и впоследствие изменено с цел повишаване съответствието с европейските директиви. Въпреки това истинският тест в реално време при масовото теглене на депозити извади наяве значителни несъответствия с Директивата на ЕС за схемите за гарантиране на депозитите,⁴⁸ която изисква много по-бърз достъп до депозитите при затварянето на дадена банка. В България изплащането на гарантираните депозитите на вложителите в КТБ започна след отнемане на лиценза на банката, което се случи 6 месеца след поставянето ѝ под особен надзор; Директивата на ЕС изисква вложителите да бъдат обезщетени в срок до 25 дни. Новото правителство, което встъпи в длъжност през ноември 2014 г., започна да решава някои от тези проблеми. Законодателството за гарантирането на депозитите бе изменено с цел по-добра хармонизация с Директивата на ЕС за схемите за гарантиране на депозитите, като разработената вече законодателна рамка за възстановяване и реструктурирането на банките, отговаряща на съответната директива на ЕС, очаква одобрение от Народното събрание. БНБ инициира Оценка на съответствието на надзорните практики на БНБ с Основните принципи за ефективен банков надзор на Базелския комитет по банков надзор и планира преглед на качеството на активите и стрес-тест на целия банков сектор, който ще бъде последван от Програма за оценка на финансовия сектор (изпълнявана съвместно от МВФ и Световната банка).

168. Въпреки това рисковете за стабилността на банковия сектор остават. Тези рискове включват: (1) Сравнително високо ниво на брутните необслужвани заеми (16,8% към края на 2014 г.), което отразява проточилата се икономическа стагнация; (2) Сравнително ниското покритие на необслужваните заеми от резервите (55% към края на 3-тото тримесечие на 2014 г.); (3) Възможни проблеми с управлението в други местни банки; и (4) Възможни външни шокови въздействия, които могат да се отразят на банките майки на филиалите, функциониращи в България (задълбочаване на гръцката криза, загубите, понесени от някои западноевропейски банки в Русия и Украйна).

169. Фискалната консолидация и засилването на доверието в банковите регулации и надзора са приоритети на държавата в краткосрочен и средносрочен план, за да бъде възстановено доверието и да бъдат привлечени необходимите частни инвестиции. Законът за държавния бюджет за 2015 г. предвижда намаляване на дефицита до 3% от БВП; средносрочната рамка предвижда допълнително постепенно намаляване до 2% от БВП към 2017 г. Повечето от фискалните корекции през 2015 г. се очаква да дойдат от съкращения на разходите за заплати. Коригирането на фискалния дефицит в средносрочен план ще

⁴⁸ На 20 октомври 2014 г. Европейският банков орган уведоми БНБ и ФГВ, че нарушават европейското законодателство.

изисква консолидация, която зависи от реструктуриране на разходите, особено на свързаните с държавните предприятия, и повишаване на ефикасността и ефективността вместо прибягване към повсеместни съкращения на разходи и отлагането на реформите в критичните сектори. Без фундаментално реструктуриране фискалната политика няма да е в състояние устойчиво да подкрепи растежа и споделения просперитет.

170. Ако не бъдат решени, условните задължения и квазифискалните дейности на ДП могат значително да увеличат фискалното бреме. В енергийния сектор скритите разходи при електроенергията и газа се изчисляват на 2,1–2,8% от БВП. Реалният им размер зависи от предположенията за тарифите на електроенергията за крайните потребители и дългосрочното покриване на разходите. Финансовите дисбаланси в енергийния сектор, където има натрупани просрочени плащания, са следствие (заедно с други проблеми) от ценообразуването под себестойността за битовите крайни потребители и увеличаващата се стойност на енергийния микс, включително щедрите плащания за доставени услуги за някои технологии, разписани в законите, недостатъчното планиране на възобновяеми добавки, продължаващото използване на неефикасни и скъпи начини за производство, както и договорните задължения за изкупуване на енергията, произведена от независими производители. Повечето от загубите в енергийния сектор са концентрирани в НЕК и ДП. Към края на 2014 г. НЕК има натрупани краткосрочни и дългосрочни задължения в размер 3,3 млрд. лв., като оперативният дефицит през 2014 г. е бил близо 600 млн. лв. Въпреки значителния заем от фирмата майка – Българският енергиен холдинг – НЕК вероятно няма да може да изпълнява задълженията си. Железопътният сектор също трупа загуби и просрочия, макар и не в толкова голям мащаб поради бавенето на закриването на линии, отлагането на поддръжката на жп линиите, задълженията по договори с ЕС, лошото обслужване и липсата на реформи в управлението.

171. В средносрочен до дългосрочен план ще трябва да бъде отчетен натискът от демографската промяна. Както бе посочено по-горе, пенсиите са сериозен източник на притеснение заради демографските тенденции, високото вече ниво на текущи трансфери, необходими за изпълнение на пенсионните задължения и евентуалната потребност от допълнителни мерки за компенсиране на ниското и спадащо покритие на пенсиите. През 2013 г. разходите за пенсии възлизат на 9,7% от БВП, от които 4,4% са трансфери от държавата, като те вероятно ще се увеличат чувствително, ако не бъде направено нищо за устойчивостта на пенсионната система. Вероятно ще се увеличат и разходите за здравеопазване и ДСГ, което допълнително ще натовари бюджета.

172. Следните мерки са възможности за засилване на макроикономическата стабилност:

- *Засилване на доверието в банковия сектор и в ефективността на банковия надзор:* Транспонирането на съответните европейски директиви в националното законодателство би предоставило добра отправна точка за реформи като възстановяване и оздравяване на банките и директивите за гарантиране на депозитите. Това обаче са само минимални стандарти. Необходимо е и да се засили управлението на всичките институции, отговарящи за финансовата стабилност, като Фонда за гарантиране на влоговете, банковия и небанковия финансов надзор и корпоративното управление на банките. В допълнение оповестяването на финансова информация към пазара трябва да е по-добро.
- *Засилване на фискалната позиция в средносрочен план.* България може да загуби предимството от поддържането на ниски нива на дефицита и публичния дълг, но

това може да бъде избегнато чрез възобновяване на спряната програма за структурни реформи. Ако властите не съберат воля за действия, те рискуват да загубят доверието и на българските, и на чуждестранните инвеститори. Без такова доверие поддържането на стабилна икономика ще стане още по-трудно.

- *Подобряване на управлението на публичните разходи.* България трябва да намали дефицита като се пренасочи към разходи, които водят до повишаване на производителността на труда като образование и НИРД и да даде възможност за по-ефективно използване на европейските ресурси, и по-конкретно в програмата за публични инвестиции. Трябва да бъдат избегнати повсеместните съкращения на разходи и решително да се намалят квазифискалните дефицити.
- *Подобряване на финансовото състояние на ДП.* Това може да се направи на първо място чрез създаване на система за следене на просрочията и управление на неявните пасиви (напр. система за вписването им в Министерството на финансите) и установяването на законови изисквания за одобряването и провизирането на публични задължения. Това трябва да бъде последвано от енергични реформи в корпоративното управление, като засилване на прозрачността на междуфирмените потоци. В най-добрия случай, Българският енергиен холдинг ще бъде разделен на части, така че всяка отделна компания да има отделно счетоводство, управление и планове за инвестиции и заеми. Приватизация чрез първоначално публично предлагане може би също би била решение, както и прогресивно отпадане на регулирането на цените.

Социална стабилност

173. **За да постигне устойчив растеж и споделен просперитет, България трябва да възстанови обществения договор между държавата, гражданите и другите заинтересовани страни.** Липсата на прозрачност и отчетност в държавното управление в съчетание с широко разпространеното схващане за корупция, лиши от съдържание обществения договор в България и предизвиква политическа и икономическа нестабилност. Повтарящи се противоречия, като отмяната на назначения заради морални и етични проблеми, бягството на осъдени ръководители на организирани престъпни групи и поредицата разкрития за политическо влияние върху съдилищата – подкопаха общественото доверие. Много малко са случаите на осъдените за корупция или организирана престъпност с влезли в сила присъди. Заедно с Гърция, Румъния и Италия България има най-високите в ЕС резултати в Индекса за възприемане на корупция на „Трансперънси Интернешънъл“ за 2014 г. Въпреки че от 90-те г на миналия век насам България е инвестирала сериозно в реформи на публичната администрация, изграждането на капацитет и антикорупционни мерки и е реализирала някои значителни реформи, незадоволителните резултати подриват общественото доверие в държавата и нейните институции.

174. **Отношенията между държавата, гражданите и гражданското общество са трудни, а механизмите за публично участие в изготвянето на политики като цяло са неефективни.** В България са създадени няколко органа, представляващи различни интереси при изготвянето на политики, като Съвета за тристранно сътрудничество, който съдържа представители на правителството, профсъюзите и сдруженията на работодателите. Въпреки че съветът се превърна в полезен форум за консултации и съгласуване на политики, понякога правителството значително се отклонява от договорките, постигнати

при преговорите в рамките на съвета (напр. за пакета реформи в пенсионната система през 2011 г. и скорошните промени в пенсионната система, позволяващи трансфери от частните стълбове към държавния стълб на осигуряването). Други субекти от гражданското общество, особено организации на малцинствата, са представени в над 70 консултативни съвета на различни нива на управление, но те имат ограничено реално влияние върху държавните решения. Някои от причините тези механизми за консултация да са неефективни са патерналистичната традиция в България, липсата на ясно дефинирана политика към неправителствените субекти, липса на доверие от всички страни, широко разпространеното схващане за корупция и липсата на прозрачност и отчетност от държавата и доставчиците на публични услуги.

175. Това, което гражданите знаят за държавните политики и техните компетенции да участват, е крайно откъслечно, а медиите стават все по-малко независими. Само малка част от гражданите – обикновено тези, които са активни в прекия контакт с хората и други видове неправителствени дейности, изглежда, имат представа за политическото развитие в своите сфери на интерес. Българските медии се затрудняват да представят задълбочено и последователно отразяване и анализи на важни политически и обществени процеси. Концентрацията на собственост върху медиите и увеличаващата се зависимост от държавни средства за рекламни или информационни кампании прави медиите уязвими откъм въздействие. България бе класирана най-ниско в ЕС държава в Световния индекс за свобода на пресата на „Репортери без граници“ за 2014 г. и заема 100-но място глобално, което е срив от 35-о място през 2006 г. и 87-о през 2013 г.⁴⁹ В следствие от това повечето български медии се концентрират върху краткосрочното отразяване – напр. окачествяването на правителствените решения като персонална политика на силата, вместо да предоставят съдържателен анализ на проблемите. Отразяването на подготовката, предшестваща едно или друго политическо решение, обикновено е слабо или изобщо отсъства. При започване на медийното отразяване, то обикновено предоставя базова информация относно решението или политиката без комплексна дискусия за икономическите и обществените последици (Bertelsmann Stiftung, 2014). Реформите в тарифите на електроенергията в България са нагледно доказателство: въпреки че медиите са основен източник на информация за тези реформи, информацията в тях основно беше ограничена до официалното обявяване на предстоящите увеличения, което създаде атмосфера на недоверие и не повиши общественото разбиране, което е необходимо условие за приемането на каквато и да е програма за реформи (Световната банка, 2014n).

176. Макар и общественото доверие в държавата да е ниско, очакванията към държавата са високи. Съгласно доклада на „Евробарометър“ за бедността и социалното изключване от 2010 г. 97% от българите смятат, че бедността е проблем, който спешно се нуждае от вниманието на държавата (ЕК, 2010), а 85% смятат, че държавата носи основната отговорност за предотвратяване на бедността. Струва си да се отбележи, че от всичките държави членки в ЕС българите имат най-ниско доверие в неправителствените организации по отношение борбата с бедността: едва 22% вярват, че НПО и благотворителните организации ефективно се борят с бедността в сравнение например с 41% в Румъния. Сравнително голям дял българи – 47%, смятат, че неадекватни или неефективни политики са основният източник на бедност (ЕК, 2010).

177. Социалният капитал в България е разпределен неравномерно, а все по-нарастващ дял от населението се счита за отчужден от обществения договор. Уязвимите групи и по-конкретно младите и възрастните хора, бедните в селските райони,

⁴⁹ <http://rsf.org/index2014/en-eu.php>

ромското и турското малцинство са изключени от ефективно участие на определени пазари и от облагодетелстването от социални инвестиции. Това на свой ред им пречи да допринасят към растежа и ги отчуждава от обществения договор. Резултатът е увеличаващо се социално неравенство и социално разслояване. След безработицата българите определят социалното неравенство като най-голямото предизвикателство (ЕК, 2014d). В Индекса на социалната справедливост на ЕС⁵⁰ през 2013 г България е с третия най-нисък резултат след Румъния и Гърция..

178. Следните мерки предоставят възможности за засилване на социалната стабилност, чрез което да бъде постигнат устойчив растеж:

- *Увеличаване на прозрачността и отчетността.* Доверието в държавата и държавните доставчици на услуги ще зависи от това дали обществеността смята, че те си вършат работата добре и работят за обществото. Приоритетите за повишената прозрачност и отчетност в България трябва да са засилване на защитата на потребителските права и каналите за разглеждане на жалби, осигуряване на прозрачността в общественото пространство с качествена информация относно политическите решения и реформи, така че гражданите и техните организации да могат да допринасят, да оспорват и, най-важното – да участват в политическите решения. Наред с това правилата, регламентиращи предоставянето на социални помощи и възможности за работа, трябва да бъдат опростени, за да бъде избегнато схващането, че тези решения са субективни. Освен това целевите групи на програмите се нуждаят от повече механизми за предоставяне на обратна връзка към доставчиците и за изискването на отчетност от тях.
- *Засилване на гражданското участие.* Гражданското участие е важен начин за изграждане и увеличаване на социален капитал, което е особено важно за маргинализираните групи в българското общество. Гражданското участие и обществената отчетност се отнасят към процесите и механизмите, които: (1) увеличават гласността и участието на гражданите; (2) осигуряват прозрачността и отчетността на политиките и програмите за всички хора; и (3) осигуряват отговора на политиките и програмите спрямо потребностите на гражданите и обратната връзка от тях. Този процес разчита на три вида субекти: (1) *гражданите*, които пряко взаимодействат с държавните органи за получаване на информация, предоставят обратна връзка по държавните услуги, следят представянето на държавните институции и участват във вземането на държавните решения; (2) *държавните органи*, които предоставят на гражданите информация, търсят обратна връзка и ангажират гражданите в мониторингови и други инициативи, свързани с участието им; и (3) *посредниците* (напр. сдружения на гражданското общество, центрове за анализи), които предлагат подкрепа и улесняват отношенията между гражданите и държавата.
- *Повишаване на политическото внимание към социалното включване.* Разширяването на социалното включване почти винаги е политически резултат от взаимодействие между различни влиятелни групи. Един по-интензивен дебат по проблемите на социалното включване, който е основан на доказателства, би бил добра отправна точка за започване на възстановяването на обществения договор в

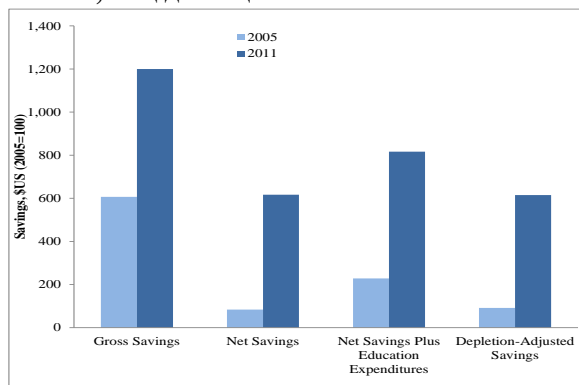
⁵⁰ Индексът за социална справедливост е кръстосано национално изследване, измерващо шест показателя на социалната справедливост: предотвратяване на бедността, включващо образование, достъп до пазара на труда, социална кохезия, здраве и справедливост между поколенията.

България. Медиите могат да бъдат полезни за изграждането на обществен консенсус и за поддържане информираността и ангажираността на гражданите. По този начин усилията трябва да бъдат насочени към защита на правата на пресата, към повишаване на отчетността на медиите и изграждане на медиен капацитет и демократизиране на медийния достъп. Това изисква механизми, които да осигурят отчетността на медиите пред обществеността и спазването на техните етично-професионални стандарти.

Екологична устойчивост

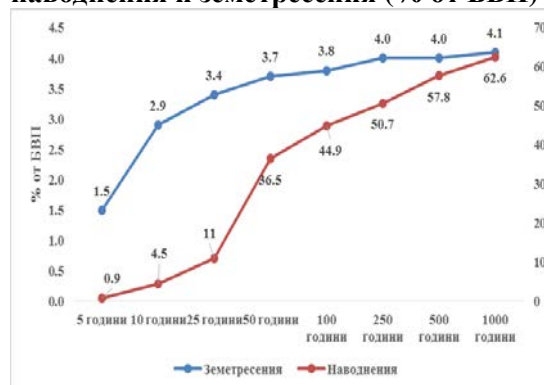
179. Решаването на екологичните проблеми е от критично значение за осигуряване на екологичната устойчивост на растежа и споделения просперитет. Коригираните нетни спестявания (КНС) дават по-добра представа за устойчивостта на ръста в БНД в сравнение със стандартните измервания на националните спестявания.⁵¹ КНС се равняват на промяната в богатството (което е широко дефинирано като обхващащо човешкото и природното богатство). Към 2011 г. влошаването на околната среда е намалило КНС на България с една четвърт (около 200 щ.д. на глава от населението при постоянни цени от 2005 г.), което намалява растежа (Фигура 4.3). Екологичните проблеми в България очевидно са наложителни. Те варират от неадекватно управление на природата и природните ресурси до липса на инфраструктура и финансиране за удовлетворяване на потреблението на общински услуги. Сериозни притеснения създават и голямата уязвимост спрямо природни бедствия, значителните финансови потребности на водния сектор и голямата енергоемкост.

Фигура 4.3. Промяна в общественото богатство на глава от населението, 2005 и 2011 г., в щ.д. по цени на 2005 г.



Източник: WDI.

Фигура 4.3. Експозиция на икономическата активност към наводнения и земетресения (% от БВП)



Източник: Световната банка.

180. България е много уязвима спрямо природни бедствия. Тя е между 75-те държави в света, които са в сравнително висок икономически риск от множество заплахи. Нейният икономически риск от две или повече опасности (основно наводнения и засушавания) се изчислява на 30% от БВП; 29,3% от общата територия и 31,6% от населението се намират в риск (Световна банка, 2005). България е изложена и на риск от земетресения, които могат да са опустошителни. Например през 1928 г. Чирпанското земетресение убива около 250 души и оставя бездомни 264 000 души. Бедствията не само водят до загуба на човешки живот, но и причиняват вреди за милиони евро всяка година и подкопават икономическата

⁵¹ Промените в общественото богатство се равняват на стандартната отчетна мярка за брутните национални спестявания, коригирана, за да отрази (1) амортизацията на физическия капитал; (2) натрупването на човешки капитал (под формата на разходи за образование); и (3) промени в природното богатство, щети от CO₂ и твърди частици.

стабилност и растежа. Най-бедните 40% от населението са изложени в по-висока степен на такива рискове, понеже при тях е по-вероятно да живеят в къщи, които са по-малко защитени и не са застраховани, и нямат спестявания, с които да посрещнат неочаквани потребности.

181. Непредвидените разходи от бедствия са високи. Предстоящо изследване на Световната банка⁵² на риска от наводнения и земетресения в Европа и Централна Азия сочи, че икономическата експозиция към загуби от неблагоприятно природно събитие е много висока в България. Например наводнение с повтораемост веднъж на 100 г.⁵³ (което не е необичайно наводнение за региона) може да засегне почти 4% от БВП на страната (Фигура 4.4), а общите вреди (публични и частни), щети и загуби може да възлязат на над 13% от общите инвестиции в дадена година. Експозицията към земетресения също е значителна – едно силно земетресение (с повтораемост веднъж на 250 г.) може да засегне над 50% от БВП на България, като щетите и загубите съответстват на 33% от инвестициите. По тази причина наводненията и земетресенията могат да доведат до значителни разходи за държавния бюджет.

182. От 1999 г. насам природните бедствия са станали много по-често явление в България, което увеличава икономическите разходи. В средата на 2014 г., 15 души загубиха живота си в наводнения близо до Варна и Добрич; стотици загубиха домовете си или трябваше да бъдат евакуирани; бяха засегнати имотите им, обществената инфраструктура, земеделската земя и комуналните услуги. Общите вреди от наводненията през 2014 г. са оценявани на 311,3 млн. евро⁵⁴. България получи 10 млн. евро от Европейския фонд за солидарност за покриване на извънредни разходи. Налице е растяща информираност за потребността от предварителна защита срещу рисковете от бедствия, като редица институции и политики вече се занимават с реакцията и подготвеността при извънредни ситуации. Държавата обаче трябва да предприеме допълнителни последователни действия за справяне с предизвикателствата, предизвикани от промените в климата.

183. Очаква се през следващите няколко десетилетия свързаните с климата рискове и икономически загуби да нараснат. Отдел „Метеорология“ към Националния институт по метеорология и хидрология на Българската академия на науките прогнозира, че температурата на въздуха в България ще се повишава ежегодно с 0,7°C, достигайки 1,8°C през 2020 г. Към 2050 г. се очаква температурите да се увеличат с 1,6°C до 3,1°C, а към 2080 г. ще има допълнително ежегодно затопляне от 2,9°C до 4,1°C. Очаква се валежите да намалеят с около 10% към 2020 г., с 15% към 2050 г., и с до 30–40% към 2080 г. Селското стопанство, лесовъдството и управлението на водните ресурси ще бъдат между най-тежко засегнатите сектори, макар и да е слабо вероятно значителните въздействия да имат материално изражение през идните десетилетия. Българската академия на науките прогнозира низходяща тенденция в дългосрочните добиви от реколтите от 10 до 30% в зависимост от това кой сценарий за промяна на глобалния климат бъде възприет. Очаква се силните бури да генерират сериозно оттичане на водата и да предизвикат допълнителни наводнения, което ще влоши ерозията на почвата и ще причини тежки щети по високите потоци и задръстване на водните басейни в ниските райони. Докато ЕС е приела стратегия за адаптация към промените в климата, България предприема стъпки за изготвяне на

⁵² ECA Risk Profiles for floods and earthquakes 2015 (ще бъде публикувано през февруари)

⁵³ 100-годишен период на повтораемост означава, че има 1% вероятност дадено събитие да се случи в дадена година и че може да се случи повече от веднъж на 100 години.

⁵⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1128_en.htm

национална стратегия по адаптация към изменението на климата. Скорошен анализ на риска и уязвимостта към климатичните промени идентифицира най-уязвимите секторите в българската икономика и съответните рискове. На база на този анализ следва да се изготви националната стратегия, която да включва конкретни мерки, с които да се реагира на нарастващата опасност влиянието на климатичните промени.

184. Селското стопанство е изключително уязвимо към промените в климата. Налице са доказателства за увеличаващ се натиск върху водните ресурси, особено в южните райони на страната, както и знаци за постепенна миграция на север на определени растителни и животински видове. Очаква се някои традиционно отглеждани култури да станат нежизнеспособни и вредители и болести, досега непознати в България, да се разпространят и да бъдат устойчиви на новите климатични условия. Общите годишни валези ще спаднат и ще бъдат по-силни, но по-малко продължителни, а сезонното разпределение на валезите ще се промени. Свързаните с климата рискове застрашават поминъка и доходите не само на фермерите и техните семейства, но и на потребителите. Българското селско стопанство е изложено на рискове и чрез европейските и глобалните колебания в цените на основните култури и добитък, а тези колебания се влияят от глобалните климатични промени. Необходима е интегрирана стратегия за управление на рисковете в селското стопанство, която да засегне и производствените, и пазарните рискове през българските фермери.

185. Като важни природни ресурси, българските гори могат да направят много за облекчаване на бедността, за насърчаване на икономическото развитие и за смекчаване на последиците от климатични промени. Горите покриват около 34% от територията на България (около 4.1 млн. ха), от които около 80% са държавна собственост. Лесовъдството е важно не само за поминъка на бедните в селските райони, които разчитат на него за дърва за отопление и строителна дървесина, но и за индустрията, която поема около 70% от годишния дърводобив. Българските гори имат и огромна консервационна стойност по отношение своето биоразнообразие и възможностите, които предлагат на жителите в селските райони за екосистемни услуги. Тяхното опазване и устойчиво управление може да има важни последици по отношение на свързаните с климатичните промени природни бедствия като наводнения или засушавания.

186. Рационализацията на управлението на околната среда не е лека задача. Ограниченият институционален капацитет, недостатъчното публично финансиране, човешките ресурси и прилагането на българското законодателство по околната среда затрудняват националните, регионалните и местните администрации в съгласуването на икономически политики с устойчиви цели за развитие. Капацитетът - особено в институциите, отговорни за централното стратегическо планиране и за местния мониторинг на околната среда и прилагането на законите, е все още недостатъчен, което може да направи неефективни профилактичните и правоналагащите мерки за защита на околната среда и ограничаването на рисковете за здравето, свързани с околната среда. Министерството на околната среда и водите управлява изготвянето и реализирането на политиките за опазване на околната среда, а местните власти отговарят за планирането, изготвянето и реализирането на проекти по околната среда и насърчаването на общественото участие и собственост. Институционалните структури и процесите на управление обаче често не насърчават тясна интеграция между стратегическото планиране и решенията за разпределение на ресурси. Налице са несъвършенства в институционалната организация и механизмите за координация на агенциите, отговорни за екологичното планиране, координацията и регулациите, което е причина за слабото прилагане на

екологичните нормативни актове. Това е особено видимо при изготвянето на проекти за финансиране от ЕС и от други източници.

187. Евросредствата могат да направят възможно увеличаването на инвестициите в инфраструктурата за води, отпадъци и опазване на околната среда, но предходните проекти с европейско финансиране не бяха управлявани добре. Слабият административен капацитет на централно ниво по отношение стратегическото планиране и управлението на разпределението на евросредствата, и на местно ниво по отношение капацитета за изготвяне, финансиране и реализиране на проекти, доведе до временното спиране от Европейската комисия на плащанията по ОП „Околна среда“. Временно спрените плащания доведоха до значително забавяне на инвестициите, необходими за постигане на целите за съответствие на ЕС и постигането на целите по екологичната устойчивост. Проблемите са особено сериозни в селското стопанство и подкопават ефективността на инвестициите в подкрепа на растежа в селските райони.

188. Налице са значителни възможности за по-добро обслужване на бенефициентите на евросредства и за повишаване на усвояването на евросредства. ЕС отпусна на България близо 1,5 млрд. евро за ОП „Конкурентоспособност“ за финансовия период 2007–2013 г. Към ноември 2014 г. едва 37% са усвоени, като остава едва 1 година за приключване на проектите по тази ОП. България не съумя да усвои всичките евросредства в следствие на: (1) липса на прозрачност и информация относно забавянията в обработването на документите за кандидатстване, което доведе до напрежение между бенефициентите и изпълняващите агенции; (2) дълги процедури за обработване на документите за кандидатстване с множество точки за проверка; (3) лоша комуникация със заинтересованите страни по отношение забавянията; (4) слаб достъп на бенефициентите до ресурси поради това, че са малки, стари или по-слабо образовани; и (5) малко информация по възможностите за подкрепа, като консултантски услуги или бъдещи стандарти.

189. Необходими са значителни инвестиции, за да е сигурно, че качеството на водите и устойчивото използване на ресурсите във ВиК са в съответствие с европейските директиви. Българите имат почти пълен достъп до качествена вода и в градските, и в селските райони, но водните мрежи трябва да бъдат модернизирани, а системите за събиране и третиране на отпадни води – разширени. В много части от страната водните мрежи са в сериозен риск от тежки аварии–средната възраст на тръбите е 36 г., много са изградени от азбестоцимент, а близо 60% от водата не носи приходи. 75% от населението е свързано към мрежа за събиране на отпадни води и само 56% – към пречиствателна станция за отпадни води (по данни на НСИ). Съгласно новата 10-годишна стратегия за сектора (Република България, 2014) рехабилитацията и изграждането на ВиК мрежи ще изисква 12 млрд. лв. (6 млрд. евро) – значителен скок от сегашните ниски нива. Евросредствата обаче ще покрият само 30–40% от общите капиталови инвестиции, необходими до 2020 г. Остатъкът ще трябва да дойде от държавата и водните предприятия. Това ще изисква значително подобряване на ефикасността на тези предприятия и корекция в тяхното ценообразуване.

190. Системите за напояване и отводняване също се нуждаят отчаяно от реструктуриране и инвестиции, за да се осигури ефикасно водоползване за селското стопанство и по-голямата му производителност, а евросредствата са ограничени. От 2000 г. насам напояваните площи, обслужвани от държавното предприятие „Напоителни системи“ ЕАД, са намалели с около 50 000 ха, а напоителната, отводнителната и хидравличната инфраструктура не само се износва в последните 20 години, но на много места тя изобщо е изчезнала. Където системите все още функционират, големи количества

вода се губят по каналите и тръбите, без да се постигат значителни ползи за селското стопанство. Необходими са допълнителни инвестиции за рехабилитация, за да се осигури интелигентно проектиране на всички хидравлични нива – от тръбопровода до стопанството. Съвременната напоителна инфраструктура в подкрепа на стратегията за устойчиво развитие на селските райони ще осигури повече възможности за растеж и заетост.

191. Въпреки значителното намаляване на енергоемкостта през последното десетилетие енергийната ефективност в България все още е най-ниската в Европа. Проблемът ограничава устойчивостта на растежа и засяга цялостния растеж, понеже увеличава производствените разходи. Високото потребление на енергия е причинено от: (1) неефикасно преобразуване на енергията за производство на електричество и топлоенергия поради остарелите технологии и високите загуби при преноса; (2) голямо потребление на електроенергия за битово отопление поради ниските цени на електроенергия, а алтернативите, като пряко отопление с газ или качествено централизирано отопление, са малко; и (3) ниски цени на електроенергия за крайните потребители, което не насърчава икономиите. България е заложила като цел по енергийната ефективност намаляване на общото битово потребление на електроенергия с 50% до 2020 г. – значително по-високо от европейската цел от 20%. Въпросът е дали правителството може ефективно да реализира настоящите си политики и да постигне кохезия между инструментите, необходими за обхващане на пълния потенциал за икономии на енергия.

192. По-задълбочен и актуализиран анализ ще е необходим, за да бъдат разбрани в пълен обем предизвикателствата, свързани с екологичната устойчивост на България, както и за това как ще бъдат засегнати най-бедните 40% от населението и какви са възможностите за справяне с предизвикателствата. Предварителните констатации предполагат, че екологичната устойчивост на растежа ще зависи от способността на държавата:

- *Да инвестира в и провежда мерки за смекчаване и адаптация,* за да бъде оптимизирано използването на природни ресурси и да бъде минимизирано вредното влияние върху околната среда.
- *Да засили управлението на околната среда.* По-доброто управление означава по-добро формулиране и координиране на политиките, бюджетиране и капацитет на държавните и местните агенции по околната среда да налагат законите и да изпълняват проекти с еврофинансиране.
- *Да осигури достъпността и устойчивостта на финансирането за водния сектор.* Това може да бъде направено чрез изготвяне и реализиране на балансиран мерки за осигуряване на достъпни тарифи за вода, повишена ефикасност на водните предприятия и чрез решаване на регулаторните и управленските проблеми. За постигане на достъпност на тарифите е необходимо да бъдат обсъдени механизми за социално подпомагане и възможности за финансиране на заинтересованите институции, за да може да се определи най-добрият начин за подпомагане на уязвимите домакинства.
- *Да увеличи енергийната ефективност в промишлени и жилищни сгради.* В промишлеността ще са необходими програми, които да помогнат на крайните потребители да променят своите инвестиционни/покупателни решения и поведение чрез предоставяне на финансови стимули на фирмите за намаляване на енергийните им разходи и осигуряване на техническа помощ и други помощни мерки (напр.

индустриален бенчмаркинг, енергийни одити и планове за действие, доброволни споразумения, системи за енергийно управление). При жилищния сектор ще е важно да се разработят устойчиви и достъпни програми за финансиране.

5. Групи политики с трансформиращ ефект

193. **Необходим е консенсус по отношение дългосрочната визия за социално-икономическото развитие на страната и стратегиите за постигане на тази визия.** Необходими са действия на много фронтове, за да бъде намалено изоставането от ЕС по отношение както на стандарта на живот, така и на качеството на институциите. Въз основа на качествен анализ сравняването на България с държави от ЕС със сравними условия и на консултации с експертите от екипа за страната бяха идентифицирани три-четири насоки/възможности за политики за всеки от трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж, – вж. Глави 2, 3 и 4), като те се основават на качествена, а не толкова на количествена оценка на тяхното въздействие върху двете основни цели. Тези насоки/възможности за политики (Таблица 1) бяха стеснени до три групи политики с трансформиращ ефект според следните критерии: (1) вероятна големина на въздействието на политиките върху двете цели, определени от Банката – намаляване на бедността и споделен просперитет; (2) потенциал за осигуряване на поне минимален жизнен стандарт за всички; и (3) потенциал за преплитащи или допълващи се ефекти между трите измерения на растежа (по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив).

194. **Идентифицирани са три групи политики с трансформиращ ефект, които са задължителни за по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж.** Широкообхватната аналитична работа на експертите на Световната банка и на външни експерти сочи, че е необходим устойчив напредък в три групи политики с трансформиращ ефект, за да може България да постигне по-бърз, приобщаващ и устойчив растеж. И трите групи политики имат значително въздействие върху цялото население, включително най-бедните 40% от населението и биха осигури минимален стандарт на живот за всички. Те включват действия и политики, които изискват устойчива ангажираност с реформите. Тези три сфери включват:

- *Засилване на институционално-правната рамка за добро държавно управление.* Институционалните слабости и по-конкретно липсата на формулиране и последователно реализиране на средносрочни политики подкопаха икономическия напредък на България и подобренията в споделения просперитет, като потиснаха ръста на производителността, намалиха ефикасността на публичните услуги и застрашиха макроикономическата стабилност. Устойчивите и комплексни реформи в тези три сфери е вероятно да имат трансформиращ ефект върху българската икономика: (1) модернизирание на публичната администрация и управлението на публичните инвестиции с цел повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността при реализирането на публични политики, както и ускоряване усвояването на европейските средства; (2) подобряване на функционирането на съдебната система; и (3) засилване на управлението на ДП в енергетиката и железопътната система и на държавните регулаторни органи (енергетика, банков и небанков надзор).
- *Повишаване на уменията и пригодността за заетост на всички българи.* По-малкото работещи и увеличаващите се нива на възрастова зависимост означават, че работещите от всичките възрастови и етнически групи трябва да притежават необходимите познавателни, социално-емоционални и технически умения за генериране на по-високи доходи. Работниците, притежаващи необходимите умения ще бъдат по-производителни и пригодни за заетост и с по-голяма вероятност за създаване на иновации. По-ефикасните политики на пазара на труда

за активиране на неактивните лица ще улеснят по-бедните слоеве от населението в намирането на работа, с което ще бъде повишена степента на включване на растежа. Тъй като България има една от най-неравностойните образователни системи в ЕС, необходими са реформи, които да разширят възможностите за най-бедните 40% от населението. Повишаването на уменията предполага политики, които: (1) разширяват програмите за развитие в ранна детска възраст за подобряване на резултатите от ученето, което е от критично значение особено за бедното население; (2) подобряват качеството на основното и средното образование и на достъпа до тях; (3) засилват управлението на висшето образование с цел повишаване на неговото качество и на пригодността за пазара на труда; и (4) разширяват образованието за възрастни и постоянното обучение, особено за групите с най-високи потребности – нискоквалифицираните, маргинализираните групи и тези с най-ниски нива на формално образование и/или с най-сериозни проблеми по отношение на грамотността за четене и смятане.

- *Повишаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи.* Подобряването на публичните разходи е важно за стимулиране на растежа и за подобряване на социалните резултати. В контекста на застаряващо население разходите за пенсии, здравеопазване и ДСГ са от критично значение за осигуряване на по-приобщаващ и устойчив растеж. Пенсиите вече осигуряват доходи на голям дял от най-бедните 40% от населението, като броят на пенсионерите вероятно ще се увеличи с бързи темпове в бъдеще с пенсионирането на хората от поколението на „бейби бум“. Качеството на здравеопазването и на ДСГ и достъпът до тях са от критично значение за осигуряване на по-широко участие на пазара на труда на най-бедните 40% от населението, тъй като здравословни проблеми или нуждата да се грижат за роднини им пречат да работят продуктивно. При настоящите демографски прогнози се очаква разходите за пенсии, здравеопазване и ДСГ да се повишат чувствително, ако не бъдат реализирани реформи. Необходими са структурни реформи за осигуряване на устойчивостта на тези разходи и на справедливия достъп до услуги. Ако не бъдат контролирани, тези разходи ще намалят фискалното пространство за разходи, насочени към повишаване на производителността. Реформите, предложени с цел превръщането на пенсионната система, здравеопазването и ДСГ в по-приобщаващи, устойчиви и подкрепящи растежа, включват: (1) подобряване на фискалната устойчивост и справедливост на пенсионната система чрез реализиране на смели реформи в параметрите, свързани с пенсионната възраст и въвеждането на универсална пенсия, финансирана от общите приходи; (2) оптимизиране на болничната система и на политиката по отношение на лекарствата с цел спиране изтичането на ресурси и осигуряване на по-добър достъп до здравни грижи и на по-високото им качество; (3) засилване на алтернативите на болничната помощ и подобряване на стимулите, за да се осигури лечението на пациентите на необходимото ниво на грижи, така че да се подобри и да стане по-ефикасно управлението на хроничните заболявания.

195. Някои реформи, като например засилването на стабилността на банковата система и на енергийния регулатор, са с неотложен характер. Те са необходими за възстановяване на доверието и за съживяването на растежа в краткосрочен план. Правителството вече е започнало работа по някои от тях. Законът за гарантиране на влоговете в банките бе изменен с цел по-добра хармонизация с Директивата 2014/49/ЕС за схемите за гарантиране на депозитите, като вече е разработена правната рамка за възстановяване и оздравяване на банките, която да отговаря на съответната директива на ЕС. Бяха предприети и първите стъпки за засилване на енергийния и на водния регулатор.

Те включват (1) Увеличаване на броя на членовете и подобрен режим на работа на Комисията за водно и енергийно регулиране, за да се осигури по-ефективно и по-информирано регулиране; (2) Членовете на Комисията вече се избират от Народното събрание (а не от Министерския съвет), което повишава независимостта на регулатора; (3) повечето заседания на регулатора вече са открити за обществеността, което повишава прозрачността при вземането на решения.

196. **Други реформи имат средносрочен до дългосрочен времеви хоризонт, но следва да бъдат реализирани без забавяне.** Постигането на напредък в групите политики с трансформиращ ефект изисква последователност на ангажираността с реформите, като може да минат години, преди те да дадат резултат. Много от тези реформи вече са започнали като редица мерки са включени в наскоро приетата програма за реформи на правителството (Република България, 2014а), в стратегическите програмни документи за управление на средствата от ЕС или в одобрената от Народното събрание Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Освен това, тъй като много от реформите са сложни, важно е да бъде постигнат национален консенсус.

Приложение 1: Използвана литература

- Autor, David H. 2014, Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth. <http://economics.mit.edu/files/9835>
- Bulgarian Academy of Science. 2014, *Annual Report of the Economic Research Institute, 2014, Economic Development and Policies in Bulgaria: Assessment and Expectations, Focus Note: Inequality and Poverty—Dynamics and Policies to Address Them*. Sofia: Bulgarian Academy.
- Bussolo, Maurizio; Lopez-Calva, Luis F., 2014, *Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank
- Cuaresmo, Crespo; Loichinger, Elke; Vincelette, Gallina, 2014, "Aging Workforce in Europe: A Sector-Level Investigation", mimeo
- Dimitrov, Yordan. 2012, *Youth Unemployment in Bulgaria*. Bonn, Germany: Friedrich Ebert Stiftung Foundation.
- Dimitrov, Yordan, and Nicola Duell. 2014, "Activating and Increasing Employability of Specific Vulnerable Groups in Bulgaria: A Diagnostics of Institutional Capacity." Washington, DC: World Bank
- EC, 2010, *Eurobarometer Poverty and Social Exclusion Report*. Luxembourg: European Commission.
- . 2013a, *The Bulgarian Labor Market: Strong Wage Growth in Spite of Rising Unemployment*. Luxembourg: European Commission.
- . 2013b, *CSRs Staff Working Document*. Brussels: European Commission.
- . 2013c, *In-depth Review for Bulgaria, Commission Staff Working Document*, Brussels: European Commission.
- . 2013d, *Eurobarometer - Bulgaria Fact Sheet*. Luxembourg: European Commission.
- . 2014a, "Economic Brief. Poverty Developments in the EU after the Crisis: A Look at Main Drivers." Luxembourg: European Commission.
- . 2014b, *On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism*. Luxembourg: European Commission.
- . 2014c, *Special Eurobarometer 413*. Luxembourg: European Commission.
- Georgi Ganey, Vesselin Dimitrov, Frank Bonker, 2014, *Sustainable Governance Indicators: 2014 Bulgaria Report*. Bertelsmann Stiftung.
- Government of Bulgaria. 2012. *National Development Program: Bulgaria 2020*. Sofia
- . 2014. *Draft Partnership Agreement 2014–2020*.
- . 2014 *We Work for the People. The Development Strategy for Public Administration 2014-2020*.
- Grosh, M. E., Del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. 2008, *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.
- IMF, 2013. "Fiscal Multipliers in Bulgaria: Low but Still Relevant, IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2014a, "Bulgaria 2013 Article IV Consultation, Staff Report." Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2014b. "Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential." IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.
- . 2014d. "Bulgaria Selected Issues Paper." IMF Country Report No. 14/24. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Joost de Laat and Christian Bodewig, 2011, "Roma Inclusion is Smart Economics -Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia". ECA: World Bank
- Joost de Laat (2012). "Reducing Vulnerability and Promoting the Self-Employment of Roma in Eastern Europe Through Financial Inclusion." Working Paper No. 72331, World Bank, Washington, DC
- Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo, 2010, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical issues*. Policy Research Working Paper Series 5430, Washington, DC: The World Bank.
- Kessides, Christine ,1993, *The Contributions of Infrastructure to Economic Development: A Review of Experience and Policy Implications*. World Bank Discussion Papers, The World Bank

- Manpower Group. 2011. “Manpower Bulgaria: Annual Survey Reveals Talent Shortages in Engineers, Managers and Executives, and Skilled Trades Workers.” Press release. Manpower Group.
- . 2013. “Talent Shortage Survey: Research Results.” Manpower Group.
- Ministry of Finance. 2013. *Europe 2020: National Reform Program*. Sofia: Ministry of Finance
- . 2013. Convergence Program (2013–16).
- Ministry of Health. 2005. *Health Strategy for Disadvantaged Ethnic Minorities*. Sofia: Ministry.
- National Center for Education Statistics. [NCES] 2001 and 2011. *Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS)*. Washington, DC: US Department of Education.
- Nordhaus, William, 2005. The Sources of the Productivity Rebound and the Manufacturing Employment Puzzle, NBER Working Paper No. 11354.
- Nye B., Konstantopoulos and Hedges, 2004 – “How large are teacher effects”, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 26 (3), 237-257.
- OECD. 2013, PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know. Paris: OECD.
- Packard, Koettl, Montenegro. 2012, *In from the Shadow: Integrating Europe’s Informal Labor*. Washington, DC: The World Bank
- Park, A, and Hannum, E. 2001, “Do teachers affect learning in developing countries? Evidence from matched student-teacher data from China” Paper presented at the Conference Social Science Research on the Developing World in the 21st century. Park City, Utah: Social Science Research Council.
- Republic of Bulgaria. 2014. Strategy for Development and Management of the Water Supply and Sanitation Sector in the Republic of Bulgaria 2014–2023, Council of Ministers Decision No 269 of May 7, 2014.
- . 2014a. Government Program for Stable Development of Republic of Bulgaria, 2014–18.
- Revenge, Ana Dena Ringold, and William Martin Tracy. 2002. Poverty and Ethnicity. A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe. Washington, DC: World Bank.
- Rivkin, Hanushek, Kain, 2005 “Teachers, schools and student achievement”, *Econometrica*, 73 (2), 417-458
- Rivkin, Hanushek. 2010, “Generalizations about Using Value-Added Measures of Teacher Quality. *American Economic Review: Papers & Proceedings*”
- Transparency International, 2014. Global Corruption Barometer for 2013. Berlin.
- UNDP, World Bank, and EC (2011). “Regional Roma Survey”. Report, UNDP, World Bank, and EC. New York
- World Bank, 1993, The Contributions of Infrastructure to Economic Development. A Review of Experience and Policy Implications, Christine Kessides.
- . 2005. Natural Disasters Hotspot: A Global Risk Analysis. Washington, DC: World Bank.
- . 2009, Bulgaria. Social Assistance Programs: Cost, Coverage, Targeting and Poverty Impact. Washington, DC: World Bank
- . 2010 and 2012. “Household Surveys on Financial Literacy: Bulgaria.” Washington, DC: World Bank.
- . 2011. Bulgaria Country Partnership Strategy 2011–13. Washington, DC: World Bank.
- . 2012a. Bulgaria: Public Expenditures for Growth and Competitiveness. Washington, DC: World Bank.
- . 2012b, Going for Smart Growth: Making Research and Innovation Work for Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
- . 2012c, Strengthening Higher Education in Bulgaria: Options for Improving the Models of Governance, Quality Assurance and Financing of Higher Education.
- . 2013a, BLISS: Bulgarian Longitudinal Inclusive Society Survey. Washington, DC: World Bank.
- . 2013b, Bulgaria Early Childhood Development, SABER Report. Washington, DC: World Bank.
- . 2013c, Bulgaria Health Sector Diagnosis, Policy Note. Washington, DC: World Bank.
- . 2013d, Bulgaria Macro-fiscal Context and Health Financing Factsheet. Washington, DC: World Bank.
- . 2013e, Bulgaria Railways Policy Note, unpublished. Washington, DC: World Bank.
- . 2013f, Bulgaria Teachers Policy, SABER Report. Washington, DC: World Bank.
- . 2013g, Bulgaria: Administrative Barriers to Businesses at the Municipal Level, Technical Note. Washington, DC: World Bank.

- . 2013h, Bulgaria: Alternative Dispute Resolution for Financial Services Options. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013i, Bulgaria: Gender at a Glance. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013j, Bulgaria: Options to Improve Security of Gas Supply. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013k, EU 11 Regular Economic Report. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013l, Inclusion Matters. The Foundation for Shared Prosperity. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013m, Input for Bulgaria's Research and Innovation Strategies for Smart Specialization, unpublished. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013n, Mitigating the Economic Impact of an Aging Population: Options for Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013o, Republic of Bulgaria: Power Sector Rapid Assessment. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013p, SABER Teachers: Country Report for Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013q, SABER Workforce Development: Country Report for Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013r, "Simulating Poverty in Europe: The Potential Contributions of Employment and Education to Reducing Poverty and Social Exclusion by 2020." World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank.
 - . 2013s, WBG + Bulgaria - Chances, Choices, Changes: 10 Avenues to Foster Smart Sustainable and Inclusive Growth. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014a, BLISS - Bulgarian Longitudinal Inclusive Society Survey" (forthcoming). Bulgarian Longitudinal Inclusive Society Survey
 - . 2014b, Addressing Unfair Trading Practices in Bulgaria. Bulgarian Longitudinal Inclusive Society Survey. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014c, Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014d, Bulgaria Work Force Development, SABER Report. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014e, Gender Dimensions of Roma Inclusion. Perspectives from Four Roma Communities in Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014f, How Can Bulgaria Improve Its Education System? – An Analysis of PISA 2012 Results. Washington, DC: World Bank. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014g, Insurance against Climate Change. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014h, "Macroeconomic and Fiscal Implications of Population Aging in Bulgaria." World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014i, Portraits of Labor Market Exclusion. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014k, Prosperity for All. Ending Extreme Poverty. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014l, SABER Early Childhood Education: Country Report for Bulgaria. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014m, Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014n, Bulgaria: Qualitative Assessment of Household Impacts from and Attitudes to Energy Tariff Reforms. Washington, DC: World Bank.
 - . 2014o, Activating and Increasing the Employability of Specific Vulnerable Groups in Bulgaria - a Diagnostic of Institutional Capacity. Mimeo, World Bank, Washington, DC.
 - . 2015a, Golden Aging: Prospects for Health, Active, and Prosperous Aging in Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank.
 - . 2015b, Productivity Growth in Bulgaria. Trends and Options. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. Geneva: WEF

Приложение 2: Консултации с правителствени и неправителствени институции

С оглед на политическата нестабилност в България през 2013-2014 г. и скорошните предсрочни избори екипът за САС възприе внимателен двуетапен подход, за да осигури откритост на процеса и консултиране на заинтересованите страни по отношение на анализа. Процесът на консултации бе структуриран с цел, първо, да бъдат идентифицирани заинтересованите страни и, второ – да бъде проверен с тях сценарият и основните послания. Първата част от процеса бе водена от обикновено картографиране на силата, влиянието и интереса на потенциалната заинтересована страна. По този начин бяха определени три целеви аудитории:

1. **Новоизбрани народни представители и членове на кабинета** в качеството му на главен възложител и оторизиращ орган;
2. **Местни власти и международни партньори като представители на ЕК и посланици**, като формиращи общественото мнение в страната
3. **Представители на гражданското общество и аналитични центрове**, като независими и обективни гласове.

Екипът започна консултациите със серии от лични срещи и разговори. В периода септември – декември 2014 г. в хода на провеждане на изборите и съставянето на новия парламент и правителство, ръководителят на мисията на Световната банка в България се срещна с около 300 заинтересовани страни: представители на гражданското общество и аналитични центрове, посланици, нови народни представители, министри и вицепремиери. Целта на срещите бе да се потърси тяхното мнение относно факторите, които възпрепятстват България да постигне по-бърз, по-приобщаващ и по-устойчив растеж. Тези първоначални лични разговори потвърдиха, че екипът за САС изследва теми, които като цяло са смятани за уместни, и увериха екипа, че основаният на доказателства подход към анализа е оценяван високо.

Вторият етап от процеса на консултации започна през януари 2015 г. със серия срещи с трите целеви аудитории. Понеже тези срещи търсеха по-структурирана обратна връзка, на всичките участници бяха зададени следните въпроси:

1. Смислен ли е анализът?
2. Предложенията за промяна на курса реалистични ли са?
3. Какво липсва?

Всички заинтересовани страни се съгласиха с основната тема, че за да може страната да постигне изравняване със стандарта на живот в ЕС в рамките на едно поколение, България задължително трябва да стане по-производителна; да засили като цяло държавното управление и по-конкретно съдебната власт и публичната администрация; да инвестира в инфраструктура и в образованието на работната сила; и да реформира разходите за здравеопазване и пенсии (виж Таблица П2.1).

Цялата получена обратна връзка беше определено положителна и одобряваща. Не бяха открити слабости в „сюжета“, сферите на приоритетните политики или предложените варианти за политики. Въпреки че националните медии не бяха целева аудитория, срещите на тема САС с правителството и парламента предизвикаха медиен интерес. В следствие на това предстоящият доклад по САС бе отразен в 50 национални печатни медии и интернет агенции.

Таблица П2.1. Коментари по САС от целевите аудитории.

Аудитория	Уместност на САС	Сфери на приоритетните политики на САС	Пропуски
Народно събрание	Анализът <i>е изключително важен</i> за основния приоритет на Парламента – да възстанови доверието и увереността в обществото, за да може да бъдат подкрепени инвестициите и подобрени жизненоважни сектори и услуги, като енергетика и образование– при запазване на фискалната дисциплина.	Предложените политически действия са правилно идентифицирани ; специфичните приоритети подлежат на включване в програмата на новото правителство.	Не бяха открити пропуски в „сюжета“.
Правителство	Констатациите напълно съответстват и на Програмната декларация на коалиционното правителство, и на новата правителствена програма за устойчиво развитие на България до 2018 г.	Предложенията за промяна на курса са в съответствие с действията, определени като приоритети в правителствената програма за устойчиво развитие на България до 2018 г.	Неприложимо
Посланици на държави от ЕС	Анализът представя справедлива и обективна картина на България.	Реформата на съдебната власт правилно е определена за ключова за засилване на държавното управление и съответствие със стандартите на ЕС.	Има притеснения, че сегашната политическа стабилност е крехка и може би ще продължи само 1,5 г. следващите президентски избори.
Организации на гражданското общество (ОГО), аналитични центрове и профсъюзи	Констатациите са изключително уместни и добре структурирани .	Предложените сфери на приоритетните политики са правилните, но определянето на приоритетите ще има значение понеже ОГО имат различни критерии	Неприложимо

за определяне на приоритетите, техните водещи 10 приоритета са: върховенство на закона, съдебна власт, заетост, инвестиционен климат, образование, инвестиции на пазара на труда, ефикасност на социалните разходи, здравеопазването и пенсиите. Представителите на ОГО изтъкнаха, че за постигането на напредък са необходими широк консенсус и силно лидерство.

Приложение 3: Избрани икономически показатели на България

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доход и икономически растеж							
Ръст на БВП (%-но изменение спрямо предходната година)	5.8	-5.0	0.7	2.0	0.5	1.1	1.7
Ръст на БВП на глава от населението (%-но изменение спрямо предходната година)	6.5	-4.4	1.3	2.6	1.1	1.6	2.3
БВП на глава от населението (щ.д.)	7,116	6,738	6,581	7,589	7,199	7,499	7,713
БВП на глава от населението ППС (международни щ.д.)	14,566	14,410	14,690	15,278	15,672	15,732	...
Ръст на частното потребление (%-но изменение спрямо предходната година)	3.7	-6.4	0.5	1.8	3.9	-2.3	2.0
Брутни инвестиции (% от БВП)	37.5	29.5	23.2	21.8	22.2	21.5	21.6
Публични инвестиции (% от БВП)	5.7	5.1	4.8	3.5	3.5	4.1	5.0
Частни инвестиции (% от БВП)	31.8	24.4	18.4	18.3	18.7	17.4	16.6
Пари и цени							
Инфлация, потребителски цени (%-но изменение, в края на периода)	7.2	1.6	4.4	2.0	2.8	-0.9	-2.0
Инфлация, потребителски цени (%-но изменение, средно за периода)	12	2.5	3.0	3.4	2.4	0.4	-1.6
Реален ефективен валутен курс (индекс юни '97 = 100)	174	174	172	173	175	173	174
M2 (% от БВП)	64.1	67.5	70.5	72.4	77.0	83.7	82.7
Фискални сметки (% от БВП, ESA2010)							
Приходи	39.3	36.4	34.1	32.6	34.5	37.4	36.4
Разходи	37.7	40.6	37.4	34.7	35.2	38.3	39.2
Текущи	32.0	35.5	32.6	31.2	31.7	34.2	34.2
Капиталови	5.7	5.1	4.8	3.5	3.5	4.1	5.0
Общ фискален баланс	1.6	-4.2	-3.2	-2.0	-0.7	-0.9	-2.8
Първичен фискален баланс	2.5	-3.4	-2.5	-1.3	0.1	-0.1	-2.1
Публичен дълг, бруто	13.3	14.2	15.9	15.7	18.0	18.3	27.6
Външен публичен дълг	10.8	11.7	11.8	10.5	11.2	9.9	15.6
Външни сметки (милиони евро, освен ако не е упоменато изрично)							
Ръст на износа (реален, %-но изменение)	3.5	-12.1	35.1	15.9	-3.4	12.1	2.2
Ръст на вноса (реален, %-но изменение)	4.3	-23.2	12.5	10.7	2.8	5.0	3.8
Износ на стоки	15,204	11,699	15,561	20,264	20,770	22,271	22,116
Внос на стоки	23,802	15,873	18,325	22,420	24,230	24,701	25,061
Услуги, нето	1,310	1,300	1,868	2,316	2,269	2,263	2,558
Парични преводи, нето	1,187	1,070	990	1,043	1,107	1,225	1,249
Текуща сметка	-8,182	-3,116	-533	33	-458	411	11
като % от БВП	-22.4	-8.6	-1.5	0.1	-1.1	1.0	0.0
Преки чуждестранни инвестиции	6,206	2,505	977	1,213	871	1,266	1,127
Външен дълг	37,246	37,816	37,026	36,295	37,714	36,936	39,765
като % от БВП	102.2	104.8	100.7	90.5	92.2	90.0	94.7
Обслужване на брутния външен дълг (% от износ на стоки и нефакторни услуги)	35.3	44.4	35.1	26.6	25.1	25.1	19.5
Население, заетост и бедност							
Население, общо (в милиони)	7.6	7.6	7.5	7.3	7.3	7.3	7.2
Ръст на населението (%-но изменение)	-0.5	-0.5	-0.7	-2.5	-0.6	-0.5	-0.5
Безработица (% от работната сила)	5.6	6.8	10.2	11.2	11.3	12.9	11.4
Бедност при 5 щ.д. на ден (ППС) (% от населението)	13.0	12.7	15.6	16.7	...	...	...
Неравенство - коефициент на Джини	0.359	0.334	0.332	0.350	0.336	0.354	...
Очаквана продължителност на живота	73.6	73.8	74.0	74.5	74.5	74.5	...
Други							
БВП (текущи цени, милиони лева)	75,205	71,436	71,904	73,329	73,690	74,475	75,745
БВП (текущи цени, милиони щ.д.)	53,316	50,162	48,669	55,767	52,590	54,481	55,735
Ранг в Правенето на бизнес	...	...	...	...	...	36	38

Приложение 4: Пропуски в анализа

Бедност и споделен просперитет. Данните за бедността и доходите на най-бедните 40% от населението са налични със закъснение. Най-новите данни, използвани в САС, са за периода 2007-2011 г. и покриват както годините на икономическия възход (2007-2008 г.) така и периода на икономически спад и бавен растеж (2009-2011 г.). По-дълъг ред от данни е необходим, за да се разберат по-добре тенденциите в бедността и споделения просперитет по време на възстановяването на икономиката.

Неформална икономика. Данните и анализите по тази тема са оскъдни въпреки че делът на неформалната икономика вероятно е значителен, съдейки по разликите между доходите и разходите на домакинствата. По-вероятно е бедните, особено ромите, да участват активно в неформални дейности.

Регионално развитие. Необходим е по-задълбочен анализ, за да се разберат по-добре ограниченията пред и възможностите за стимулиране на растежа и споделения просперитет на регионално ниво.

Информация на фирмено ниво и данни за държавните предприятия. Данните на фирмено ниво са налични, но публичната информация е оскъдна дори на агрегирано ниво. ДП са задължени да публикуват техните отчети и баланси, но информацията не е винаги актуална.

Екологична устойчивост. По-добра информация за екологичната устойчивост ще предостави по-добра картина на потенциала за растеж, фискалните рискове и влиянието върху най-бедните 40% от населението.

Селско стопанство. Понякога се твърди, че разпокъсаността на земеделската земя е пречка пред повишаване на производителността и заетостта. Това може би е вярно, но значителна част от земеделската земя е в големи консолидирани стопанства, които се занимават с капиталоемко производство на зърно и използват сравнително малко работна ръка. Малките земеделски стопанства обикновено са свързани с еднофамилни жилища. Потенциалът за агрегиране на последните може да бъде ограничен и вероятно няма да доведе до по-голяма заетост. Необходим е по-подробен анализ на тези два типа стопанства.