



България

Икономически
меморандум
за страната



Път към Високи доходи

декември 2022 г.



© 2022 Международна банка за възстановяване и развитие / Световна банка
1818 H Street NW Washington DC 20433
Тел.: 202-473-1000; www.worldbank.org

Настоящата разработка е изготвена от служителите на Световната банка със съдействието на външни сътрудници. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в настоящата разработка, не отразяват непременно възгледите на Световната банка, нейния съвет на директорите или правителствата, които те представляват.

Световната банка не гарантира точността на данните, включени в настоящата разработка. Границите, цветовете, деноминациите и останалата информация, показана на картите в настоящата разработка, не отразяват възгледите от страна на Световната банка относно правния статут на която и да е територия или одобрението или приемането на подобни граници.

Права и разрешения

Материалът в настоящата разработка е обект на авторско право. Тъй като Световната банка насърчава разпространението на своите знания, тази разработка може да бъде възпроизведена изцяло или частично с нетърговска цел, стига настоящата разработка да се посочи като източник.

Всички запитвания относно права и лицензи, включително субсидиарни права, следва да бъдат адресирани до:
World Bank Publications, The World Bank Group,
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;
fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

Съдържание

Резюме	5
Списък на съкращенията и акронимите	11
Увод	12
1. Какво е необходимо да се направи, за да успее България да се доближи до средните за ЕС нива на доходите в рамките на 15 години?	18
2. Ускоряване на частните и публичните инвестиции	25
2.1 Ще послужат ли фондовете на ЕС като стимул за силен растеж в периода на възстановяване след Covid-19?	27
2.2 Възможности на инвестициите да стимулират дългосрочния растеж	29
3. Разгръщане на човешкия потенциал на България	31
3.1 Негативните демографски тенденции налагат предприемането на мерки за подобряване качеството на човешкия капитал и обръщане на нетната изходяща миграция	32
3.2 Формирането на човешки капитал изисква повече равни възможности	33
3.3 Реформи в образователната политика, с които да се отговори на нарастващото търсене на висококвалифицирани служители	37
4. Ускоряване на ръста на производителността на частния сектор	42
4.1 Пазарните несъвършенства и липсата на достатъчно иновации възпрепятстват по-бързия растеж на производителността	43
4.2 Повишаването на производителността на фирмите води и до намаляване на техните емисии от парникови газове	48
4.3 Извличане на максимални ползи от преливането на технологии и знания в резултат на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ)	51
5. Изграждане на публични институции за ускорено провеждане на политики за растеж, необходими за разгръщане на пълния производствен потенциал на България	53
5.1 Повишаване на производителността чрез политика на конкуренция	54
5.2 Намаляване на риска от корупция при обществените поръчки	59
5.3 Политическите привилегии на малък брой свързани фирми спират растежа на производителността	65
6. Ключови политики за ускоряване на растежа	71

Списък на фигурите

- Фигура 1.** Бизнес цикълът на българската икономика се доближи до този на ЕС след СФК, но същевременно намали разликата в темповете на растеж, което предполага по-бавно сближаване на доходите със средните за ЕС [стр. 13](#)
- Фигура 2.** Разликите в доходите на глава от населението между областите в страната нарастват от 2000 г. насам [стр. 14](#)
- Фигура 3.** Без структурни реформи България няма да успее да се доближи до средното за ЕС ниво на доходите [стр. 19](#)
- Фигура 4.** Високият растеж на България от периода преди СФК отбеляза забавяне, когато след 2009 г. факторното натрупване се забави [стр. 20](#)
- Фигура 5.** При сценария с умерени (амбициозни) реформи растежът на БВП се ускорява до 2,9 (4,1) процента, а растежът на БВП на глава от населението нараства до 3,7 (5,0) процента [стр. 22](#)
- Фигура 6.** Най-голям принос за ускорения растеж имат по-високата обща факторна производителност, увеличените частни инвестиции в краткосрочен план и по-силният човешки капитал в дългосрочен план [стр. 23](#)
- Фигура 7.** Инвестициите като дял от БВП отбелязаха спад в годините преди кризата с Covid-19 [стр. 26](#)
- Фигура 8.** Емиграцията допринася за намаляване на населението, особено в по-слабо развитите региони [стр. 32](#)
- Фигура 9.** България е с най-високо относително неравенство на възможностите сред страните от ЕС-27 [стр. 34](#)
- Фигура 10.** Образованието на родителите и мястото, в което децата израстват (градски/селски район), са сред обстоятелствата при раждане, които имат най-голямо влияние върху трудовите доходи [стр. 35](#)
- Фигура 11.** България се характеризира с най-висока корелация между годините на обучение на децата и техните родители в ЕС, което предполага най-ниска междупоколенческа образователна мобилност [стр. 36](#)
- Фигура 12.** България се нарежда близо до дъното в класацията на европейските страни по развитие на умения [стр. 38](#)
- Фигура 13.** Резултатите от тестовете по програма PISA са отбелязали влошаване от 2000 г. насам, докато в същото време влиянието на родителското образование се е увеличило [стр. 39](#)
- Фигура 14.** Академичните постижения на учениците от гимназиалния етап на средното образование варират значително в зависимост от образователното направление, като учениците от професионалните направления показват относително най-слаби резултати [стр. 39](#)
- Фигура 15.** Фирми с по-висока производителност са изгубили пазарни дялове в България [стр. 44](#)
- Фигура 16.** Ресурсите се разпределят неправилно дори в сектора на бизнес услугите с интензивно използване на знания като ИТ [стр. 45](#)
- Фигура 17.** Фирмите в България изостават от своите конкуренти от региона в областта на иновациите и технологиите [стр. 46](#)
- Фигура 18.** Фирмите в България изостават от своите конкуренти в региона с внедряването на цифрови технологии [стр. 47](#)
- Фигура 19.** Фирмите, които инвестират в научноизследователска и развойна дейност, потребяват по-малко енергия [стр. 48](#)
- Фигура 20.** Делът на разходите за гориво на българските фирми надвишава почти три пъти този на фирмите в структурно близки страни [стр. 49](#)
- Фигура 21.** По-малко от една четвърт от фирмите в България инвестират в зелени мерки [стр. 50](#)
- Фигура 22.** Делът на фирмите, които използват цифрови технологии за намаляване на потреблението на енергия, е най-нисък в региона [стр. 51](#)
- Фигура 23.** ПЧИ в България водят до „преливане“ на производителност към местните доставчици [стр. 52](#)
- Фигура 24.** В България са разкрити само няколко картела за манипулиране на търгове и глобите са ниски [стр. 55](#)
- Фигура 25.** България има най-рестриктивните регулации на продуктовия пазар сред страните от ЕС [стр. 57](#)

Фигура 26. Барьерите пред конкуренцията са значителни за строителни инженери, архитекти, адвокати и нотариуси [стр. 58](#)

Фигура 27. Фирмите в България са по-склонни от своите конкуренти от региона да съобщават за случаи на корупция [стр. 59](#)

Фигура 28. Делът на обществените поръчки с единствен оферент е по-висок, отколкото в други европейски страни [стр. 60](#)

Фигура 29. Практиката на провеждане на неконкурентни процедури е отбелязала ръст от 2011 г. насам и особено след 2016 г. [стр. 63](#)

Фигура 30. Корупционният риск при обществените поръчки се е увеличил от началото на пандемията [стр. 63](#)

Фигура 31. Зелените обществени поръчки са с по-нисък корупционен риск [стр. 64](#)

Фигура 32. На политически свързани фирми се пада значителен дял от продажбите и нетните печалби в комуналните услуги, минното дело, финансите, транспорта и преработващата промишленост [стр. 67](#)

Фигура 33. Разликата между нетните печалби на политически свързаните и на останалите фирми нараства до 2014 г., след което тръгва надолу [стр. 68](#)

Фигура 34. Производителността на труда на политически свързаните фирми е била с 27 процента по-ниска [стр. 68](#)

Фигура 35. През 2018 г. възложените на политически свързани фирми договори възлизат на 6.2 процента от общите разходи за обществени поръчки [стр. 69](#)

Фигура 36. Повече от една трета от всички договори за обществени поръчки, получени от малка група политически свързани фирми, са били с висок корупционен риск [стр. 70](#)

Таблица 1. Текущи мултипликатори на разходите от структурните фондове на ЕС върху БВП [стр. 28](#)

Благодарности

Екипът, изготвил доклада „България – Икономически меморандум за страната“ (БИМС), бе ръководен от Десислава Николова (старши икономист, ЕЕСМ2) и Марк Шифбауер (старши икономист, ЕЕСМ2). Работата по първа и втора глава, посветени на дългосрочния растеж и инвестициите, бе ръководена от Стивън Пенингс (икономист-изследовател, DECMG) и Федерико Иван Фиурати (консултант). Изготвянето на Глава 3.2 относно неравенството на възможностите премина под ръководството на Кристина Ноел Вон (икономист, ЕЕСРV), с принос от Сантяго Гарига (консултант). Основен принос към Глава 3.3 за реформите в образователната политика има Асенка Христова (консултант). Глава 4.1 относно производителността бе изготвена под ръководството на Умут Кълънч (икономист, ЕТИМТ), с принос от Бесарт Авдиу (икономист, ЕТИМТ). Работата по Глава 4.2, посветена на въвеждането на зелени технологии, бе ръководена от Джеймс Сампи (икономист, ELCMU), а по Глава 4.3 относно ефектите от ПЧИ - от Деа Туша (консултант), с принос от Ян Александър Казимеж Орловски (консултант). Глава 5.1 бе изготвена под ръководството на Мачей Дрозд (старши икономист, ЕТИМТ), с принос от Дамян Ивановски (консултант), Олга Сипка (консултант), Михали Фазекаш (консултант), Бенс Тот (консултант) и Виктория Полторацкая (консултант). Работата по Глава 5.2 бе ръководена от Михали Фазекаш, Бенце Тот и Виктория Полторацкая, с участието на Давиде Дзукини (старши специалист по въпросите на публичния сектор, ЕЕСG2) и Елжбета Сиеминска (водещ специалист по обществени поръчки, ЕЕСRU). Принос към Глава 5.3 имат Тодор Галев (консултант), Михали Фазекаш, Руслан Стефанов (консултант) и Петър Терзиев (консултант). Външната комуникация бе консултирана от Ивелина Тодорова Таушанова (старши експерт комуникации, ЕСREX), а Силвия Стойнова (координация на проектите, ЕССBG) помогна за осъществяване на вътрешния процес. Адела Иванова Делчева Начкова (оперативен асистент, ЕССBG), Лия Лабой (временен служител, ЕЕСМ2) и Мисмаке Галатис (програмен асистент, ЕЕСМ2) предоставиха логистична и административна подкрепа. Проектът по изготвянето на БИМС бе ръководен от Галина Винселет (регионален директор, ЕССЕU), Лесе Мелгаард (постоянен представител за страната, ЕССBG), Фабрицио Дзарконе (бивш постоянен представител за страната, ЕССBG), Ясмин Чакъри (ръководител на практиката, ЕЕСМ2), Рийна Бадиани-Магнусон (ръководител на програмата, ЕССDR) и звеното към постоянното представителство в страната, и премина през серия от вътрешни и външни прегледи.

Основни документи, изготвени за целите на настоящия доклад:

1. Колко големи са фискалните мултипликатори на разходите от европейските структурни и инвестиционни фондове?
2. Неравенството на възможностите в България
3. Фирмена динамика, производителност и конкуренция
4. Преките чуждестранни инвестиции в България и техните ефекти върху местните фирми
5. Повишаване на производителността чрез политика на конкуренция
6. Измерване на риска от корупция и завладяване на държавата в България
7. Разработване на индикатори за риск от тайно споразумение при обществените поръчки в България

Докладът е достъпен онлайн на:

<https://www.worldbank.org/en/country/bulgaria/publication/>

Резюме

Присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) преди 15 години породило очаквания, че стандартите на живот ще се повишат до средните за ЕС. Както и в други присъединяващи се към ЕС страни, импулсът за реформи в България към момента на присъединяване през 2007 г. беше силен, като страната предприе всеобхватни промени, с които да приведе законодателството в съответствие с достиженията на правото на ЕС. След поредица от външни кризи, включително Световната финансова криза (СФК) и Европейската дългова криза, притокът на чуждестранни инвестиции намален рязко, а напредъкът в реформите се забави, отслабвайки темпото на сближаване със средните нива на доходи в ЕС. В допълнение към тези сътресения основните двигатели на дългосрочния растеж забавиха ход, а демографските тенденции бързо се влошиха през периода 2010-2019 г. (очакванията са да продължат да се влошават, като прогнозите са до 2070 г. населението да намалее с 29 процента). Подобно на опита на други страни от ЕС, икономиката на България нарасна само с 2,1 процента между 2010 и 2019 година, десетилетието, предхождащо избухването на пандемията от Covid-19. В резултат на това подобренията в жизнения стандарт за повечето българи станаха по-скромни, тъй като сближаването на доходите със средните нива за ЕС се забави, а неравенствата се запазиха.

Възобновяването на икономическия просперитет на България е възможно. Средните нива на доходите могат да се изравнят със средните в ЕС в рамките на 15 години, ако средният годишен икономически растеж в периода след Covid-19 се удвои, достигайки над 4 процента годишно, което съответства на растеж на БВП на глава от населението от над 5 процента. Симулациите на бъдещия растеж на българската икономика показват, че подобренията в производителността носят най-големи дивиденди под формата на допълнителен темп на растеж. Увеличението на частните инвестиции са ключов двигател за стимулиране на растежа през следващите няколко години. Но те също зависят от ръста на производителността, тъй като повишаването на частните инвестиции до над 20 процента от БВП изисква инвестиции в нови технологии, които да заменят остарелия физически капитал. В тази връзка инвестициите в енергетиката и зелените технологии, включително чрез ефективно усвояване на средствата от ЕС, предоставят възможности за повишаване на конкурентоспособността на фирмите. Макро анализът на прехода към чиста енергия отвъд приемането на зелени технологии от фирмите да е извън обхвата на настоящия доклад, в последния се отбелязва, че процесът на преход също може да повиши енергийните разходи в близко бъдеще, което изисква всеобхватно управление на промените и използване на мерки, които помагат за преодоляване на негативните последици, когато е уместно. Наред с това симулациите показват, че инвестициите в развитие на човешкия капитал днес ще помогнат за справяне с недостига на умения в икономиката, ще смекчат неблагоприятните демографски тенденции и ще стимулират растежа в дългосрочен план. Следователно повишаването на средния растеж на БВП изисква също и по-силни приобщаващи политики чрез справяне със значителните регионални неравенства в достъпа до обществени услуги, които подкопават формирането на човешки капитал.

Необходими са амбициозни политически реформи, за да се подпомогне сближаването на доходите на България с тези в ЕС. Ако растежът на БВП остане на нивата отпреди Covid-19, т. е. средно 2,1 процента, доходите вероятно няма да се доближат до средните за ЕС нива в обозримо бъдеще. Въпреки че през последните години България следваше стабилна макроикономическа политика и успя да премине сравнително добре през икономическата криза, свързана с пандемията от Covid-19, това не е достатъчно за стимулиране на растежа. Високият растеж в началото на 2000-те години беше движени от натрупването на капитал и труд и от първоначалното наваксване в производителността на фирмите, което подкрепи прехода на България към статута на страна с по-висок среден доход. Но през последното десетилетие растежът отслабна, тъй като инвестициите се сблъскаха с намаляваща възвръщаемост, когато първоначалният недостиг в предлагането на основен капитал и работна ръка намалее и когато страната стана по-богата, а икономиката по-развита. За да се ускори натрупването на физически капитал, фирмите трябва да използват по-ефективно ресурсите и да инвестират в най-съвременни технологии, с което да се създаде положителен цикъл от инвестициите към производителността и обратно към инвестициите. Но растежът на производителността и човешкия капитал също се забави, ограничавайки обхвата на новите възможности за продуктивни инвестиции. Тъй като натрупването на основен капитал и труд намали темпа си, България трябва да подобри ефективността на фирмите и уменията на хората, за да приближи икономиката до границата на производствените възможности. Без нов тласък за реформи темпът на растеж се предвижда да се забави допълнително, достигайки 1.2 процента до 2050 г., когато се очаква демографските тенденции да причинят рязък спад на населението в трудоспособна възраст, а растежът на общата факторна производителност (ОФП) да се върне към средносрочната си тенденция.

Какво е необходимо да се направи за стимулиране на дългосрочния растеж на България?

Първо, необходимо е ускоряване на инвестициите и ефективно усвояване на средствата от ЕС за стимулиране на дългосрочния растеж и екологизирането на икономиката. През последните години общият дял на инвестициите в България е спаднал под 20 процента от БВП, изоставайки от нивата в страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) и ЕС. Но фондове на ЕС, които се очакват в близко бъдеще, могат да бъдат източник на средства за инвестиции. Очаква се средствата за България по временния инструмент за стимулиране на възстановяването NextGenerationEU за периода 2021-2026 г. да достигнат 7,524 милиарда евро или 12,5 процента от БВП за 2019 година. Макар да е препоръчително политиките да коригират надолу очакванията си за краткосрочните стимулиращи ефекти на тези средства върху икономиката, дългосрочните ползи от тях за повишаване потенциала на икономиката са несъмнени и огромни. Предвижданията са проектите, финансирани от ЕС, да донесат (в съответствие с техния изначален замисъл) високи дивиденди под формата на допълнителен растеж в дългосрочен план, като се очаква те да допринасят с до 1 процентен пункт (пр.п.) допълнителен икономически растеж през следващите 8 години. Осигуряването на силно въздействие на тези средства върху растежа изисква по-добро управление на държавните инвестиции и съблюдаване на конкуренцията, така че всички предприемачи да работят при равни условия. Ако България поддържа високи нива на държавни инвестиции

чрез ефективно усвояване на средствата от ЕС и увеличи дела на частните инвестиции в БВП до средно 25 процента подобно на Южна Корея след Азиатската криза, се предвижда годишният растеж на БВП да се увеличи средно с 0,8 процентни пункта през периода 2022-2050 година.

Второ, по-бързият растеж изисква засилване на приобщаващите политики чрез мерки, насочени към настоящия недостиг на умения и насърчаване равенството на възможностите с цел стимулиране развитието на човешкия капитал, а по този начин и растежа на производителността на труда. България може да спечели значително от насърчаване на равенството на възможностите и междупоколенческата мобилност в образованието, които в момента са сред най-ограничените в ЕС. Освен това гарантирането, че групите в неравностойно положение могат да развият човешкия си капитал до пълния му потенциал, може да донесе възвръщаемост, тъй като резултатите на представители на тези групи допринасят за това повече от половината от 15-годишните да са оценени като функционално неграмотни на тестовете по програма PISA през 2018 г., което означава че им липсват основни умения за заемане на производствени работни места в съвременната икономика. Гарантирането, че голяма част от новото поколение има достъп до качествено образование и здравни услуги, въпреки факторите, които са извън техния контрол – като образование и социално-икономически статус на техните родители, родно място, пол и етническа принадлежност, може да обогати фонда на България от утресни квалифицирани работници и предприемачи. Комбинираното въздействие на повече години, прекарани в обучение, както и по-добро качество на образованието и здравните грижи върху годишния растеж на човешкия капитал би могло да бъде над 0,6 процентни пункта през периода 2022-2050 година. За да се постигне това са необходими политики за справяне с неравенствата на всички нива на образование, като се започне с ранното детско развитие. Необходим е също така съгласуван подход за осигуряване на качество и съответствие с пазара на труда на всички образователни направления, включително в професионалното образование и обучение. Ако България осъществи амбициозни реформи в образованието и здравеопазването, които да повишат човешкия капитал и особено качеството на образованието до нивата на Балтийските страни, годишният растеж на БВП се очаква да се увеличи с 0,4 процентни пункта през 2022-2050 година. Реформите, ускоряващи сближаването на доходите с нивата в ЕС, могат да донесат допълнителен дивидент на растежа до 0,2 процентни пункта годишно чрез обръщане на нетната миграция и смекчаване на отрицателното въздействие на демографските тенденции.

Трето, по-бързият растеж на производителността в частния сектор може да бъде отключен чрез по-нататъшно повишаване на ефективността на пазарните механизми. Повишаването на производителността на частния сектор в България е от ключово значение за постигането и поддържането на темпове на икономически растеж от 4 и повече процента. Макар че производителността нарасна през последните две десетилетия, ръстът можеше да бъде много по-висок, ако пазарите функционираха по-ефективно, т. е. ако по-високо производителните фирми печелеха пазарни дялове, вместо да губят пазари от по-малко продуктивни конкуренти в техния сектор, както се случваше в България през последните години. Растежът на производителността на фирмите щеше да е по-силен, ако те въвеждаха повече иновации, но фирмите в България изостават от тези в сходни на България страни в използването на нови технологии, включително цифрови технологии. Това неправилно разпределяне на ресурсите към по-ниско ефективни фирми и слабите стимули за фирмите да използват нови техно-

логии задържаха растежа на производителността в повечето сектори, включително в промишленото производство и в интензивните на знания бизнес услуги, въпреки че тези сектори бяха изложени на силна международна конкуренция, което говори за наличието на значителни вътрешни бариери пред конкуренцията.

Освен това в България производителността и зеленият растеж са взаимодопълващи се. Емпирични данни сочат, че по-високо производителните фирми са по-склонни да възприемат практики за екологично управление. Досега обаче относително малко фирми в България са въвели зелени практики, забавяйки по този начин не само прехода към чиста енергия, но потенциално и растежа на производителността. От друга страна, преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) доведоха до положително преливане на външни ефекти към местни доставчици в производствения сектор, допринасяйки за ръста на производителността. Пазарната неефективност, водеща до неправилно разпределяне на ресурсите към по-малко продуктивни фирми, както и слабата иновационна дейност на фирмите, могат да се обяснят донякъде със слабото прилагане на политиката на конкуренция и овладяването на държавата. Ако България се справи с тези институционални недостатъци, общата факторна производителност е възможно да нараства с темпове от до 2 процента годишно след 2030 г., т. е. с темповете на най-добре представящите се 25% от страните в Европа и Централна Азия, което се очаква да повиши годишния растеж на БВП средно с 0,9 процентни пункта през периода 2022-2050 година.

Укрепването на ключови публични институции ще отприщи човешкия капитал и производствения потенциал

Пълното прилагане на рамката на българското законодателство за насърчаване на конкуренцията в частния сектор ще елиминира пазарните неефективности. На сегашния етап на развитие на България като страна с по-висок среден доход, укрепването на българските публични институции, които осигуряват равни условия за пазарните участници, е от решаващо значение за повишаване на ефективността на частния сектор и приближаването му до границата на производствените възможности на ЕС. Но регулаторните бариери пред конкуренцията и антиконкурентното поведение на фирмите в България ограничават производителността. Фирмите в няколко сектора на услугите са изправени пред такива регулации на продуктовете пазари, които ограничават конкуренцията в по-голяма степен в сравнение с пазарите във всички останали страни от ЕС. Архитекти, строителни инженери, адвокати и нотариуси например са задължени да членуват в професионални камари, които контролират навлизането на пазара и регулират цените. Премахването на тези бариери е в състояние да повиши качеството на услугите, което ще доведе до повишаване на производителността на много други фирми от икономиката, потребяващи тези услуги. Освен това трябва да бъде засилено прилагането на антитръстовото законодателство. Анализът на публично достъпни данни за над 200 000 договора за обществени поръчки разкрива, че около 50 процента от договорите в България може да са били възложени на фирми с висок риск от участие в тайни споразумения. Макар че рискът от тайни споразумения не е необичаен на много места по света, потенциалният риск в България се оказва по-висок, отколкото в други европейски страни като Швеция, Франция, Португалия, Латвия и Унгария. По-доброто прилагане на антитръстовите правила би включвало укрепване на капацитета на Комисията за защита на конкуренцията за внедряване на усъвършенствани инструмен-

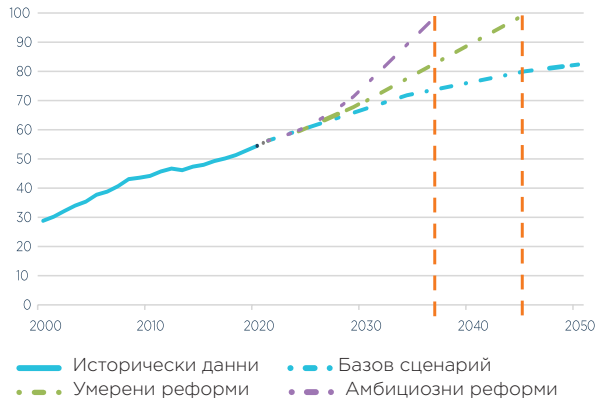
ти за скрининг на картели, по-често използване на механизма за внезапни проверки и стимулиране на програмата за освобождаване от санкции или намаляване на техния размер.

По-голямата прозрачност и конкуренция при възлагането на обществени поръчки допълнително ще даде равни възможности на предприемачите, насърчавайки растежа на производителността. В България обществените поръчки възлизат на 12 процента от БВП, което означава, че достъпът до договори за обществени поръчки влияе върху разпределението на ресурсите в икономиката. Съчетаването на данните за договорите за обществени поръчки с данни за фирмите в България за периода 2011-2018 г. разкрива, че вероятно фирми с по-ниска производителност са получавали по-голям брой и по-големи обществени поръчки. Тези договори често са били възлагани чрез неконкурентни процедури, например чрез непубликуване на обявления или подбор при единствен участник. Осигуряването на висока конкуренция в процедурите за обществени поръчки може да спомогне за насочване на капиталовия поток към фирми с по-голяма производителност, подпомагайки по този начин растежа на по-динамични фирми и отдалечавайки публичния ресурс от такива, които са съсобственост или са управлявани от лица, заемащи политически постове (вж. Каре 1). Макар политически свързаните фирми да са били по-ниско производителни през 2011-2018 г., те са имали четири пъти по-голяма вероятност да получат договор за обществена поръчка, а при една трета от тези договори е съществувал по-висок корупционен риск. В съответствие с по-голямата си пазарна мощ, свързаните фирми са били също така склонни да начисляват по-високи надценки от своите конкуренти, въпреки по-ниската си производителност. Резултатите подсказват, че е необходим цялостен институционален подход за увеличаване на прозрачността и защита на политиките от корпоративни групови интереси. Освен това, при „зелените“ обществени поръчки, отличаващи се с по-строги екологични стандарти, е съществувал по-нисък риск от корупция, което сочи потенциална възможност за синергия между зелените и антикорупционните политики на България.

Разгръщането на пълния производителен потенциал на България чрез политики и институционални реформи, осигуряващи равни условия на всички икономически субекти в страната, би проправило пътя към високи доходи. Това изисква амбициозни реформи, които да насърчат развитието на човешкия капитал, както и институционалната независимост и отчетност, чрез които да се отключи нарастването на производителността. Противоедействието на демографските тенденции чрез насърчаване на равни възможности и грижа за човешкия капитал е задача от първостепенно значение. Това изисква дълбоки реформи в образователната система за развитие на умения и осигуряване на равен достъп до качествени обществени услуги по цялата територия на страната. Що се отнася до растежа на частния сектор, гарантирането, че правилата на конкуренцията ще бъдат спазвани и че обществените поръчки ще бъдат отворени за конкуренция, ще допринесе за по-бързия растеж на производителността и ще подобри разпределението на ресурсите. Следователно, осъществяването на институционална промяна по посока на изграждане на капацитет, осигуряване на независимост и насърчаване на прозрачността и отчетността на публичните институции е онзи ключов път, който ще изведе България към високи доходи. Чрез осъществяването на амбициозни структурни реформи в посочените области българската икономика има всички шансове да постигне темпове на растеж поне два пъти по-високи от наблюдаваните през десетилетието преди пандемията от Covid-19, което означава, че реалните доходи ще се доближат до средното ниво за ЕС след около 15 години.

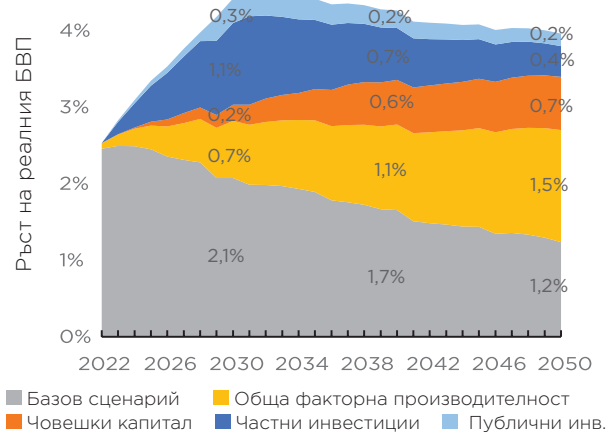
Фигура Р.1. Годишен ръст на икономиката от над 4 процента може да изравни нивата на доходите с тези в ЕС след 15 години.

(Ако се запазят темповете на растеж от последните години, България няма да може да се доближи в обозримо бъдеще до средния за ЕС БВП на човек от населението, измерен в СПС)



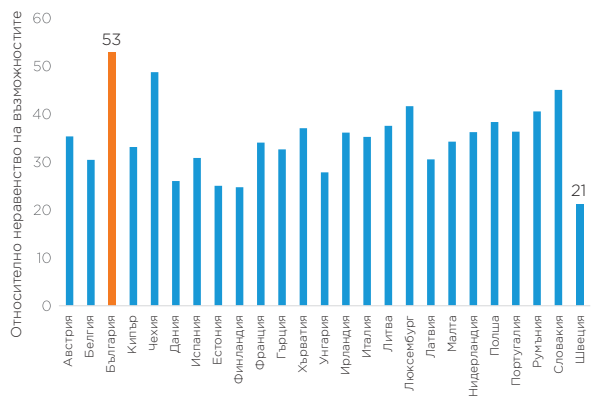
Фигура Р.2. Това изисква политики от ново поколение, повишаващи уменията на хората и ефективността на фирмите.

(Амбициозни реформи, стимулиращи общата факторна производителност, развитието на човешкия капитал и ръста на инвестициите, могат да обърнат забавянето на растежа до 1,2 процента към 2050 г.)



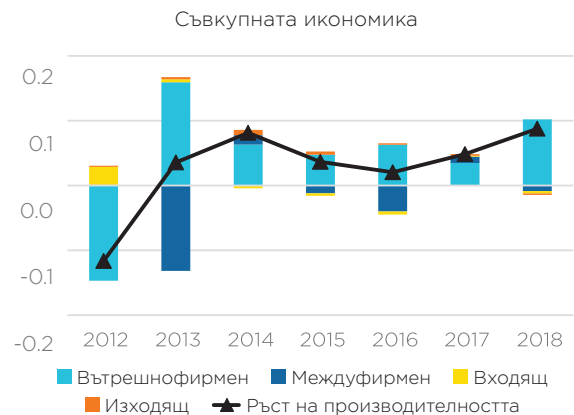
Фигура Р.3. Преодоляването на голямото неравенство в достъпа до качествено образование и здравеопазване ще подпомогне формирането на човешки капитал.

(България има силен потенциал за намаляване неравенството на възможностите, което е най-високо в ЕС)



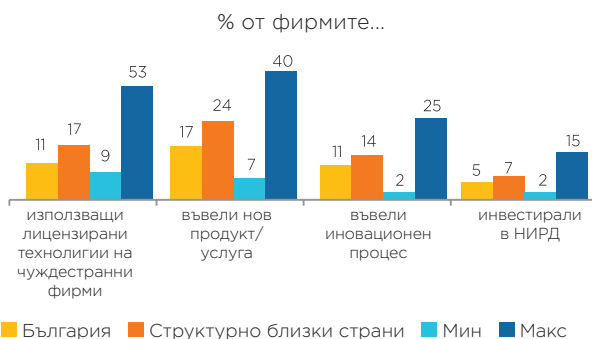
Фигура Р.4. Премахването на пазарната неефективност ще отпори по-бързия растеж на производителността в частния сектор...

(Неправилно разпределение на ресурсите: по-високо производителните фирми са изгубили пазарни дялове, както се вижда от отрицателния междуфирмен компонент)



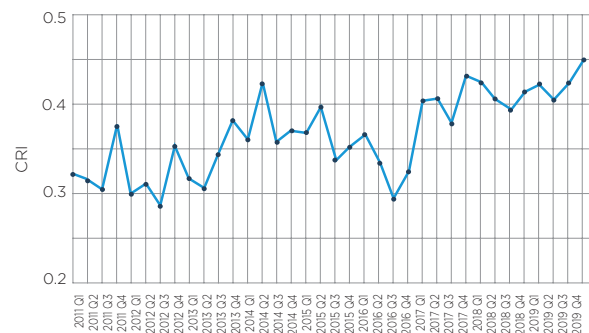
Фигура Р.5. ...и ще доближи иновационната дейност на фирмите до нивата в ЕС.

(Фирмите в България изостават от своите конкуренти в региона в сферата на иновациите)



Фигура Р.6. Прозрачни публични институции могат да изравнят условията за пазарните участници и да увеличат растежа на производителността.

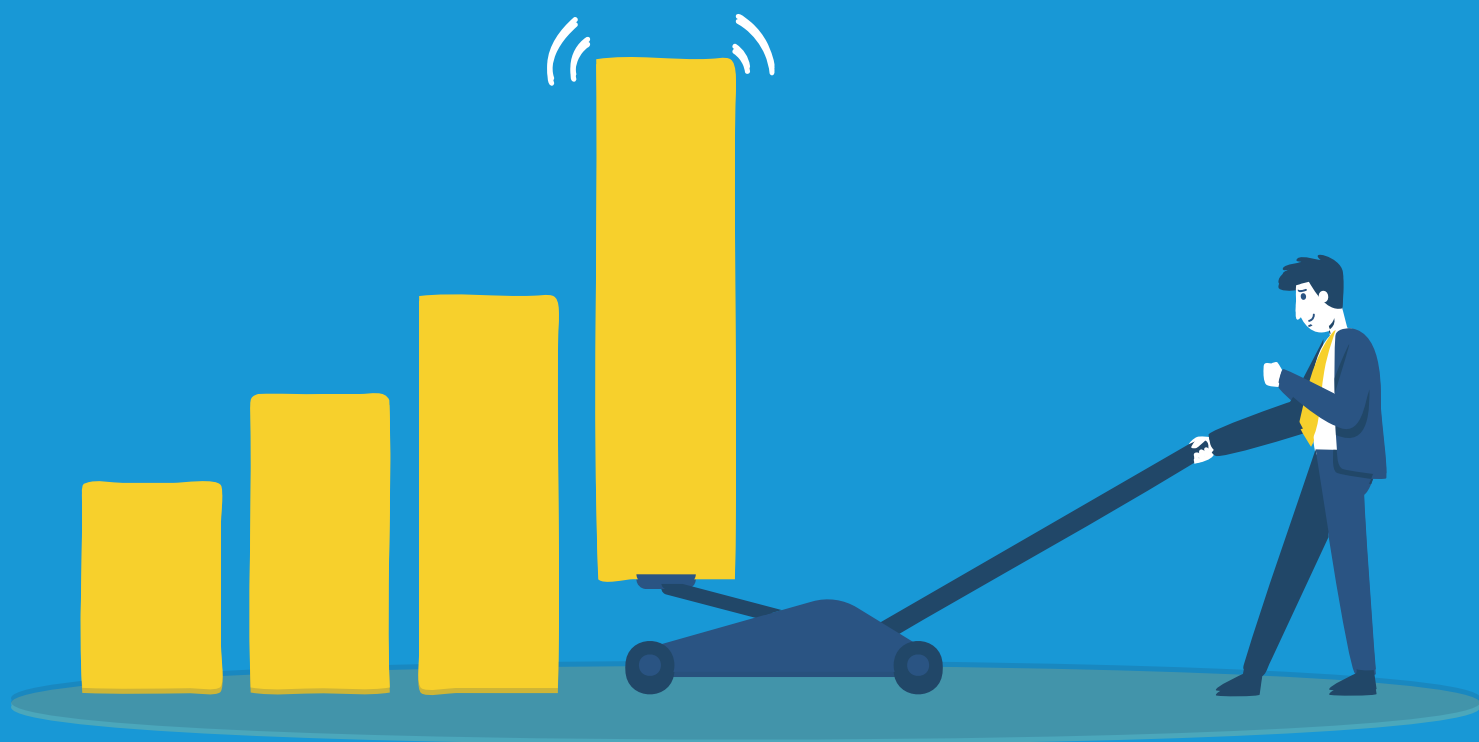
(Неконкурентните обществени поръчки, т. е. с висок показател за корупционен риск, са отбелязали ръст от 2011 г. насам, допринасяйки за неправилно разпределение на ресурсите, което ограничава растежа)



Списък на съкращенията и акронимите

БВП	Брутен вътрешен продукт
ВО	Висше образование
ВУЗ	Висше учебно заведение
ДП	Държавно предприятие
ЕПГ	Емисии от парникови газове
ЕС	Европейски съюз
ЕЦА	Европа и Централна Азия
ИИ	Изкуствен интелект
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИМС	Икономически меморандум за страната
ИТ	Информационни технологии
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КИ	Кръгова икономика
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОФП	Обща факторна производителност
пр.п.	процентен пункт/процентни пунктове
ПВУ	План за възстановяване и устойчивост
ПЗЛ	Политически значими лица
ПОО	Професионално образование и обучение
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
СБ	Световната банка
СПС	Стандарти на покупателна способност
СФК	Световна финансова криза
УПИ	Управление на публичните инвестиции
ЦИД	Център за изследване на демокрацията
ЦИЕ	Централна и Източна Европа
СВАМ	Механизъм за въглеродна корекция по границите
CF TED	База данни на организацията „Конферентен съвет“
CO₂	Въглероден диоксид
CO_{2e}	Еквивалент на въглероден диоксид
CPV	Общ терминологичен речник за обществени поръчки
CRI	Показател за корупционен риск
CRM	Управление на взаимоотношенията с клиенти
ERP	Планиране на икономическите ресурси
НСИ	Индекс за човешкия капитал
ЮТ	Интернет на нещата
LTGM	Модел за дългосрочен растеж
NGEU	NextGenerationEU (Следващо Поколение ЕС)
NUTS	Класификация на териториалните единици за статистически цели
OFAC	Служба за контрол на чуждестранните активи
PIMA	Оценка на управлението на публичните инвестиции
PIRLS	Международно проучване за напредъка в уменията по четене
PISA	Програма за международно оценяване на учениците
PMR	Регулиране на продуктовите пазари (индекс)
PWT	Penn World Table (набор данни за национални сметки)
RIOO	Относително неравенство на възможностите
RRF	Механизъм за възстановяване и устойчивост
TIMSS	Международно изследване на уменията по математика и природни науки
UMI	По-висок среден доход
WBES	Проучване „Наблюдение на предприятията“, провеждано от Световната банка

увог



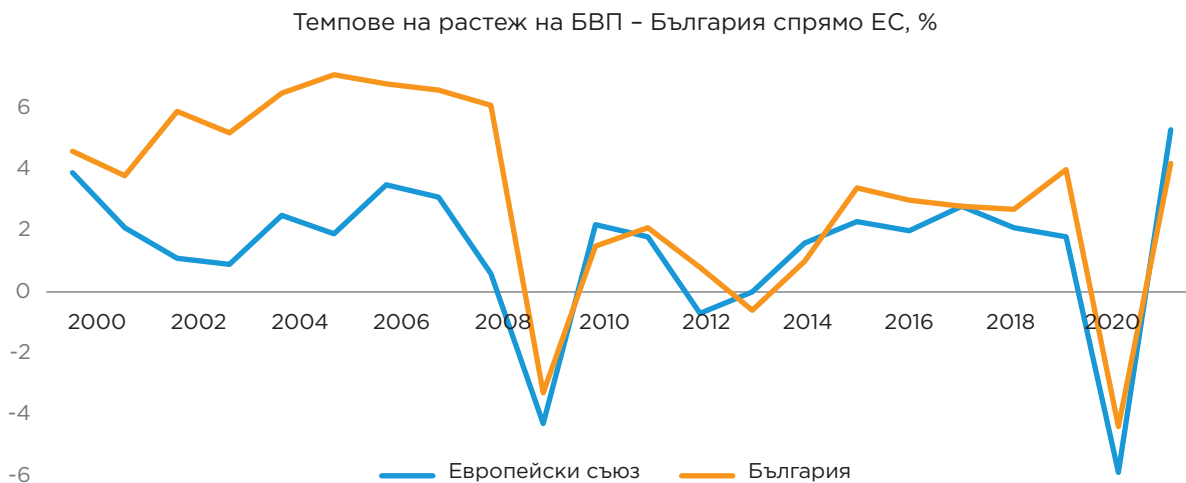
През последните години България следваше стабилно добре на свързаната с Covid-19 икономическа криза. Курсът на макроикономическата политика е трайно определен от въведения в средата на 1997 г. валутен борд, подкрепян от разумна фискална позиция. Фискалната позиция на страната през последните две десетилетия се характеризира с бюджетен излишък или с относително нисък бюджетен дефицит по стандартите на ЕС, както и с един от най-ниските държавни дългове в ЕС, възлизащ към края на 2020 г. на 24,5 процента от БВП.

Страната пое по пътя на цялостна трансформация към функционираща пазарна икономика в процеса на подготовка за присъединяването си към ЕС през 2007 г., което от 2018 г. насам бе последвано от твърд курс към влизане в еврозоната. След като българското правителство успешно изпълни списък с предварително поети ангажменти в областта на надзора на банковия и небанковия финансови сектори, рамката на несъстоятелността, управлението на държавните предприятия и прането на пари, през юли 2020 г. българският лев бе включен във Валутния механизъм ERM II. През октомври същата година България се присъедини и към първите два стълба на Европейския банков съюз – Единния надзорен механизъм и Единния механизъм за реструктуриране, в резултат на което Европейската централна

банка пое прекия надзор върху банките, класифицирани като „значими институции“ в България. По този начин, въпреки предизвиканата от Covid-19 криза и нейното въздействие върху националната икономика, страната успя да се доближи до ядрото на ЕС и до по-краткосрочна перспектива за приемане на еврото.

Но сближаването на доходите със средните за ЕС нива беше възпрепятствано от ниския икономически растеж преди кризата, възлизащ средно за периода 2010-2019 г. на едва 2,1 процента. Икономическият растеж се забави значително през последните години въпреки цикличния подем в някои основни експортни дестинации, което предполага, че възможностите за по-бърз растеж са ограничени от структурни пречки. Забавянето на растежа на България след СФК беше по-силно от средния спад в растежа на ЕС през същия период, въпреки по-тясната интеграция между бизнес циклите на България и ЕС, както е показано на Фигура 1 – корелацията между двете серии на растежа на реалния БВП нараства от 0,02 до 0,7 съответно за двата периода. Това предполага, че факторите зад слабия растеж на България след 2010 г. са отвъд цикличния ефект и вместо това се движат от вътрешни структурни ограничения. Освен това темповете на растеж на реалния БВП на България се забавиха, приближавайки се до нивата на ЕС след СФК, което предполага и по-бавно сближаване на доходите (вж. Фигура 1).

Фигура 1. Бизнес цикълът на българската икономика се доближи до този на ЕС след СФК, но същевременно намаля разликата в темповете на растеж, което предполага по-бавно сближаване на доходите със средните за ЕС



Източник: Евростат. Бележка: Темпове на растеж на реалния БВП, България спрямо средното за ЕС-27, в проценти.

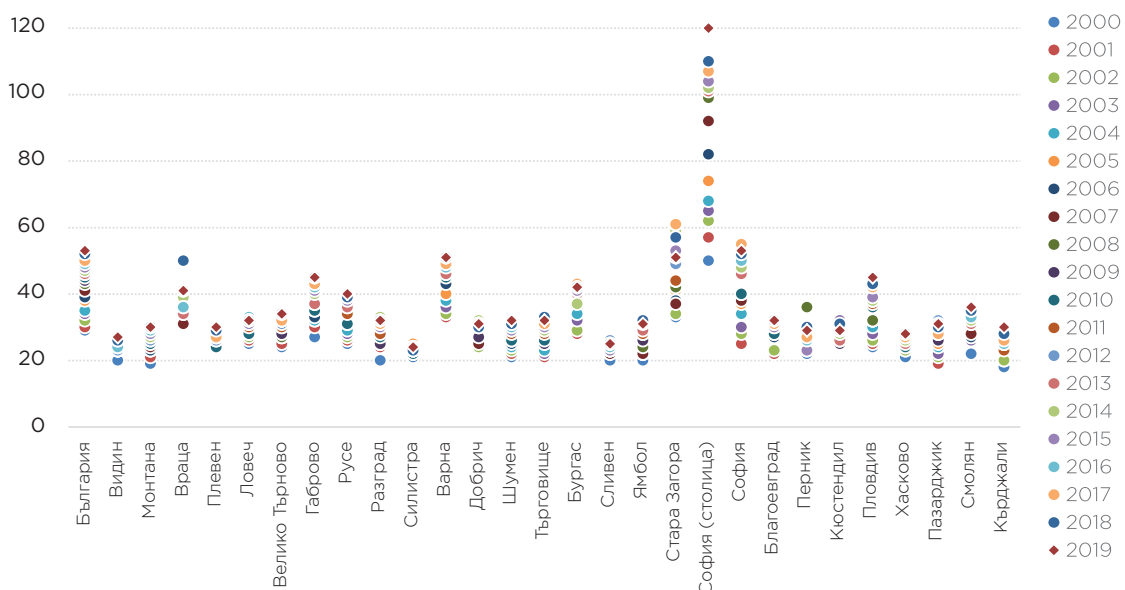
При темпове на растеж от порядъка на тези, отчитани преди свързаната с Covid-19 криза, не се очаква България да се доближи до средните за ЕС нива на доходите в обозримо бъдеще. Потенциалният растеж на БВП през последното десетилетие спадна наполовина до едва 2 процента. Дългосрочната тенденция на растеж на реалния БВП показва сравним спад през последното десетилетие. За да може националният БВП на глава от населението да се изравни със средния за ЕС в рамките на 15 години, средният годишен растеж на БВП във фазата на възстановяване от Covid-19 трябва да се удвои до най-малко 4 процента или до над 5 процента при БВП на глава от населението. Това ще изисква амбициозни реформи, които доближават страната до границата на производствените възможности.

Средното ниво на доходи прикрива наличието на съществени регионални неравенства, които продължават да се разширяват и подкопават формирането и растежа на човешки капитал. Сближаването със средните нива на реални доходи в ЕС, измерено чрез доходите в ЕС на глава от населението по паритети на покупателната способност, варира значително между регионите от NUTS-3 (областите) на България. Докато на национално ниво БВП на глава от населението достигна 53 процента от средното за ЕС през 2019 г. и 55 процента през 2020 г., в някои области сближаването почти спря през последните две десетилетия. Сред тях област Силистра се откроява като пример за най-бавна конвергенция, отбелязвайки нарастване от 21 процента през 2001 г. до едва 24 процента от средното за ЕС през 2019 година. Областите Видин,

Сливен, Хасково и Кюстендил също са сред най-слабо представящите се както по относителен ръст на БВП на глава от населението спрямо средния за ЕС, така и по отношение на постигнатия напредък от 2000 г. насам. Повечето от областите в страната са сгрупани в диапазона на доходите, достигащи между 20 и 40 процента от средното за ЕС, като само няколко успяват да прескочат в 40-60 процентовия пояс. За разлика от тях, област София-град успя да изпревари останалата част от страната и вече отчита средни доходи (измерени като БВП на глава от населението в ППС), които надвишават средните за ЕС нива в широки граници. Същевременно обаче дори териториално близки до столицата области са успели да достигнат едва половината от относителните доходи на глава от населението на област София-град.

Неравенствата вътре в страната отбелязаха значително нарастване през последните две десетилетия. Съдейки по вариацията на БВП на глава от населението на областно ниво, процесът на вътрешно раздалечаване е бил по-силно изразен в периода преди Световната финансова криза от 2008-2009 г., но е продължил и след 2010 г. (вж. Фигура 2). Сред основните причини за наблюдаваните различия са бързото обезлюдяване, застаряването на населението и последващият недостиг на работна сила в някои области, лошата инфраструктурна свързаност (особено в Северна България и в някои периферни или планински райони) и огромните разлики между областите в предлагането на качествени обществени услуги, което отблъсква частни лица и инвеститори от онези от тях, в които достъпът до услуги е ограничен.

Фигура 2. Разликите в доходите на глава от населението между областите в страната нарастват от 2000 г. насам



Източник: Евростат. Бележка: БВП на глава от населението, измерен в СПС, в регионите от NUTS-3 (областите) на България, като процент от средното за ЕС (средно за ЕС=100).

България трябва да изведе убедително своята икономика на пътя на зеления растеж. След 2008 г. страната постигна успешно отделяне на производството от емисиите на CO₂.¹ Наред с това, между 2005 г. и 2019 г. въглеродната интензивност на българската икономика е спаднала наполовина – през 2019 г. за всяко евро брутна продукция страната е излъчила 934 грама CO₂ е спрямо 2 691 грама CO₂ е на едно евро през 2005 година. Въпреки това България категорично остава въглеродно най-интензивната страна в ЕС (2019 г.). Секторът за производство на електроенергия продължава да е основен източник на емисии на парникови газове в България от гледна точка на неговия дял в общите емисии. През 2019 г. производителите на енергия са били източник на 39 процента от всички емисии, следвани от транспортния сектор (16 процента), промишлените производства и употребата на продукти (12 процента) и селското стопанство (11 процента).² Наред с производителите на електроенергия от въглища и топлофикационните дружества, работещи на въглища и газ, промишленото производство, както и редица сектори нагоре и надолу по неговите вериги за доставки ще бъдат най-силно засегнати от процеса на декарбонизация.³ Освен това преходът към чиста енергия е от решаващо значение за поддържане на експортната конкурентоспособност на България в ЕС. След като механизмът на ЕС за въглеродна корекция по границите (СВАМ) бъде разширен, включвайки въглеродния отпечатък от производството на електроенергия, България ще трябва постепенно да се откаже от използването на въглища, за да запази своята експортна конкурентоспособност в ЕС. Наред с всичко това, преходът на България към кръгова икономика е в своя начален стадий. Страната показва едно от най-ниските нива на кръгово използване на материали сред държавите-членки на ЕС (2,3 процента през 2019 г.). Нещо повече, България и Румъния са сред страните с най-ниско икономическо въздействие на кръговата икономика.⁴ Посочените по-горе проблеми са само няколко примера, които имат

за цел да илюстрират сериозните предизвикателства пред България по пътя към екологизиране на нейната икономика.

Нововъзникналите геополитически предизвикателства подкопават перспективите за растеж и засилват необходимостта от по-силен фокус върху производителността. След предизвиканата от Covid-19 криза през 2020-2021 г., войната в Украйна породила нови предизвикателства, които могат да оставят трайни белези върху местната икономика. Спирането на доставките на газ за България от Русия, бързото ускоряване на инфлацията и нарушаването на веригите за доставки в региона и в световен мащаб заплашват да се отразят сериозно върху икономическия растеж на страната през следващите години. Мащабът на въздействието и неговата продължителност ще зависят от продължителността на конфликта. Страната е в непосредствена близост до зоната на военни действия и досега разчиташе на Русия за по-голяма част от доставките на газ и петрол. Ядреното гориво, използвано за производството на 41 процента от електроенергията в България, също се внася изцяло от Русия. Макар че търговските връзки с Украйна и Русия (извън енергийните източници) са относително ограничени, двете страни са важни пазари за българския туризъм. Трусът, произтичащ от войната, изисква още по-силен фокус върху повишаването на производителността на България, ако страната желае да остане конкурентоспособна и да продължи по пътя на своята конвергенция.

Основен ограничаващ фактор, който се проявява във всички области на политиката на растеж и наред с това ограничава темповете на екологизиране на българската икономика, е слабият управленски капацитет и институции. Според последната институционална оценка на България, завършена през 2021 г., страната попада в най-ниските 33 процента при почти всички институционални семейства⁵, спрямо страните, които биха могли да служат за добър пример и цел на

1 Papiez, Monika, Sl. Smiech, K. Frodyma, The Role of Energy Policy on the Decoupling Processes in the European Union Countries, Journal of Cleaner Production, October 2021

2 European Parliament, Climate Action in Bulgaria: Latest State of Play, Briefing on EU Progress on climate action – How are the Member States doing?, 2021

3 World Bank (2022), Economic, Social, and Environmental Impacts of the Transition in Carbon-intensive Districts.

4 Показателят за въздействието на кръговата икономика включва „брутни инвестиции в материален запас“, „брой заети лица“ и „добавена стойност по факторни разходи“ в три сектора: сектора за рециклиране, сектора за ремонт и повторна употреба и сектора за отдаване под наем и лизинг. Данните са от 2008 г. до 2018 г. и са получени от Евростат.

5 Институционалните семейства включват институции на пазара на труда, управление на държавни предприятия, правни институции, политически институции, социални институции, финансови институции, институции за отчетност, институции в публичния сектор, бизнес и търговски институции. За повече подробности относно методологията и резултатите от проучването, вж. Институционална оценка, Приложение 1 към „България: систематичен преглед на страната“, актуализирана версия от 2022 г.

страната с добрите си показатели. Що се отнася до сравнението на България със структурните ѝ аналози (близки по структура страни) картината е по-скоро смесена, но институциите на пазара на труда, управлението на държавните предприятия и правните институции са три области, в които България отново е сред най-ниските 33 процента на структурно съпоставимите държави. Тук и разстоянието до най-добре представящите се е по-голямо, което предполага, че ще са необходими продължителни усилия за реформа, така че страната да излезе на пътя на сближаване. България се намира в дъното на класацията или под средното ниво за страните от ЕС по отношение на ключови институционални и управленски показатели като върховенство на закона, борба с корупцията, съдебна независимост и редица други. Институционалните предизвикателства се проявяват силно във високите административни разходи за бизнеса, неконкурентните практики при обществените поръчки, слабото прилагане на законодателството, включително на антиоткупвателните правила, рестриктивните регулации на продуктовите пазари и пр. В този смисъл институционалните въпроси, подобно на зеления растеж и декарбонизацията, са междусекторни въпроси, които са разглеждани и могат да бъдат открити във всички глави на доклада.

Перспективите за растеж на България са заплашени от една от най-лошите демографски тенденции в ЕС. България е сред 5-те страни в ЕС с най-лоши демографски прогнози до 2070 година. Последният доклад на Европейската комисия за застаряването на населението (май 2021 г.) предвижда, че до 2070 г. населението на България ще се свие с 29 процента спрямо базовата 2019 г., което ще има преки последици за работната сила (населението на възраст 15-64 години) и общия коефициент на икономическа зависимост,⁶ като първият показател се очаква да намалее с повече от една трета, а вторият да се повиши с почти 40 процентни пункта – от 116,6 до 156,1 процента.

Настоящият доклад е структуриран около модела за дългосрочен растеж на Световната банка (LTGM), който позволява да се симулира пътят на растеж на България при различни сценарии. Основната цел

на LTGM⁷ е да представи базов сценарий за растеж на българската икономика, ако текущите тенденции останат непроменени, и да проучи условията, при които темповете на растеж могат да бъдат ефективно удвоени спрямо средните за последните 10 години, така че България да постигне среден темп на растеж от порядъка на 4 процента и през следващите 15 години да се доближи до средните нива на доходите в ЕС. Така Глава 1 на доклада представя основните параметри, сценарии и изводи от прилагането на модела. Глава 2 се спира на публичните и частните инвестиции и как те могат ускорено да нарастват, докато Глава 3 се фокусира върху човешкия капитал и по-специално върху националната система за изграждане и надграждане на умения, както и върху равенството на възможностите като ключово условие за приобщаващо развитие на човешкия капитал. Глава 4 от своя страна е посветена на растежа на общата факторна производителност от фирмена гледна точка, включително ограниченията пред растежа на производителността и възможните варианти за преодоляване на неправилното разпределение на ресурсите и повишаване на производителността. И накрая, Глава 5 се занимава с ключови институционални предизвикателства пред растежа, разглеждайки прилагането на политиката на конкуренция и регулациите на продуктовите пазари, както и неконкурентните практики при провеждането на обществени поръчки и как те могат да сигнализират за корупция или преференциално третиране на политически свързани фирми. Докладът завършва със схематично представяне на препоръки за бъдещи политики, които могат да помогнат за справяне с очертаните в предходните глави предизвикателства.

Структурата на доклада се фокусира върху идентифицираните ключови ограничения и възможности за по-бърз дългосрочен икономически растеж и сближаване на доходите на България. Докладът засяга, където е необходимо, допълнителни области на политиката и се позовава на свързани проучвания с оглед на по-задълбочен анализ и представяне на възможни решения в посочените случаи. Например Глава 4.1 включва анализ на научноизследователската и развой-

6 Съотношение между заето (възраст 20-64 г.) и икономически неактивно население.

7 Въз основа на модела за дългосрочен растеж (LTGM) на СБ, www.worldbank.org/LTGM. Повече информация за използвания в анализа модел LTGM-PC (публичен капитал) може да бъде намерена в работата на Devadas, S. and S. Pennings, "Assessing the Effect of Public Capital on Growth: An Extension of the World Bank Long-Term Growth Model". Policy Research working paper, no. WPS 8604.

на дейност, както и иновационните дейности на фирмите. Конкретна рамка на иновационната политика е представена в допълнителен доклад на Световната банка.⁸ Глава 3.1 оценява въздействието на неравенствата между половете върху формирането на човешкия капитал. И накрая, политиките на България в областта на околната среда и изменението на климата са засегнати многократно в целия доклад, когато оказват пряко въздействие върху икономическия растеж. Например, макар политиките за декарбонизация на България да имат предимно регионални и разпределителни ефекти, в Глава 2.2 е разгледано накратко въздействието им върху експортната конкурентоспособност на фирмите.

Глава 2 също така оценява краткосрочното и дългосрочното въздействие върху растежа от усвояването на средства от ЕС за публични зелени инвестиции. Глава 4.1 анализира инвестициите в зелени технологии през призмата на фирмите от частния сектор, а Глава 5.2 оценява възможностите за конкуренция при „зелените“ обществени поръчки. Всички глави на настоящия доклад се основават на задълбочено изготвени информационни бележки, които прилагат най-съвременни методологии с цел да се предостави нов поглед върху различните ограничения пред растежа и вариантите за политики пред България.

8 World Bank (2021), Bulgaria's Country Needs and STI Policy Mix Assessment.

1

Какво е необходимо да се направи, за да успее България да се доближи до средните за ЕС нива на доходите в рамките на 15 години?

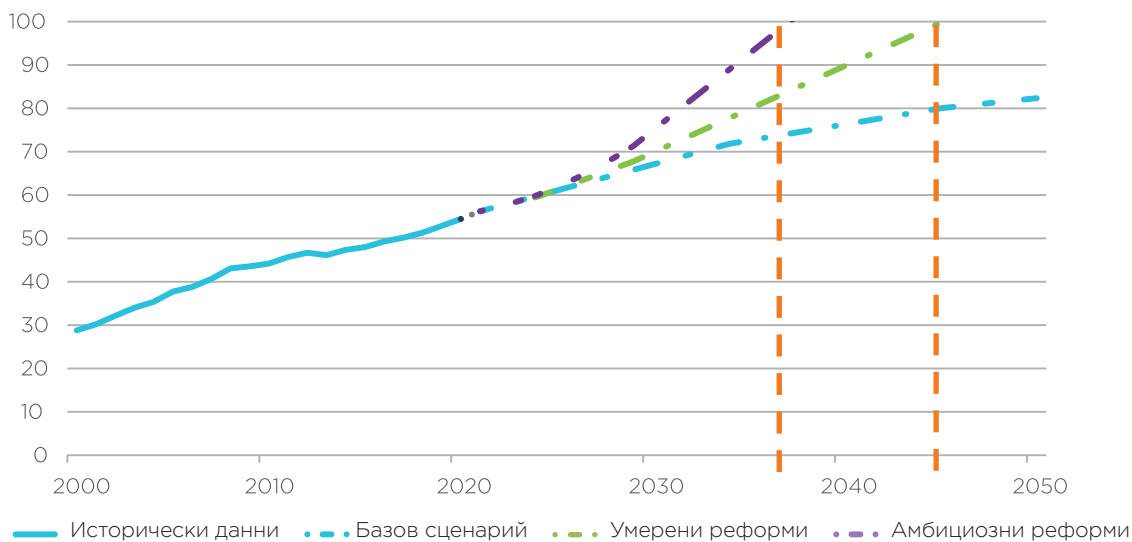


През последните години България се придържа към разумни нива на основните макроикономически показатели, но по-бързото сближаване на доходите със средните нива в ЕС беше възпрепятствано от ниския растеж в годините преди Covid-19. Подготовката за присъединяване към ЕС през периода 2000-2007 г. даде тласък на реформите във всички области в рамките на прехода, който страната извършваше към развита либерална демокрация с функционираща пазарна икономика. Този активен реформистки период обаче беше последван от забавяне на реформите чак до средата на 2018 г., когато правителството пое твърд курс към приемане на еврото и се ангажира с предприемане на редица реформи в банковия и небанковия финансов надзор, правната рамка на несъстоятелността, управлението на държавните предприятия и борбата с прането на пари. Въпреки че след разразилата се през 1996-1997 г. мащабна икономическа, финансова и валутна криза страната

като цяло поддържаше благоразумна фискална политика, след Световната финансова криза от 2009 г. растежът отбеляза значително забавяне.

Ако България продължи да бележи ръст с темпове, близки до средния темп на растеж преди пандемията, нейният БВП на глава от населението няма да успее да се доближи до средните за ЕС нива на доходите в обозримо бъдеще. Тъй като икономическият растеж преди кризата с Covid-19 беше средно едва 2,1 процента за периода 2010-2019 г., сближаването със средните за ЕС нива на доходите беше бавно и България продължава да има най-ниския БВП на глава от населението сред страните от ЕС. В случай че средният темп на растеж в ЕС се запази повече или по-малко стабилен, България няма да успее да се доближи до средните за ЕС нива на доходите в обозримо бъдеще, освен ако нейният растеж не се ускори чрез ефективни структурни реформи (вж. Фигура 3).

Фигура 3. Без структурни реформи България няма да успее да се доближи до средното за ЕС ниво на доходите

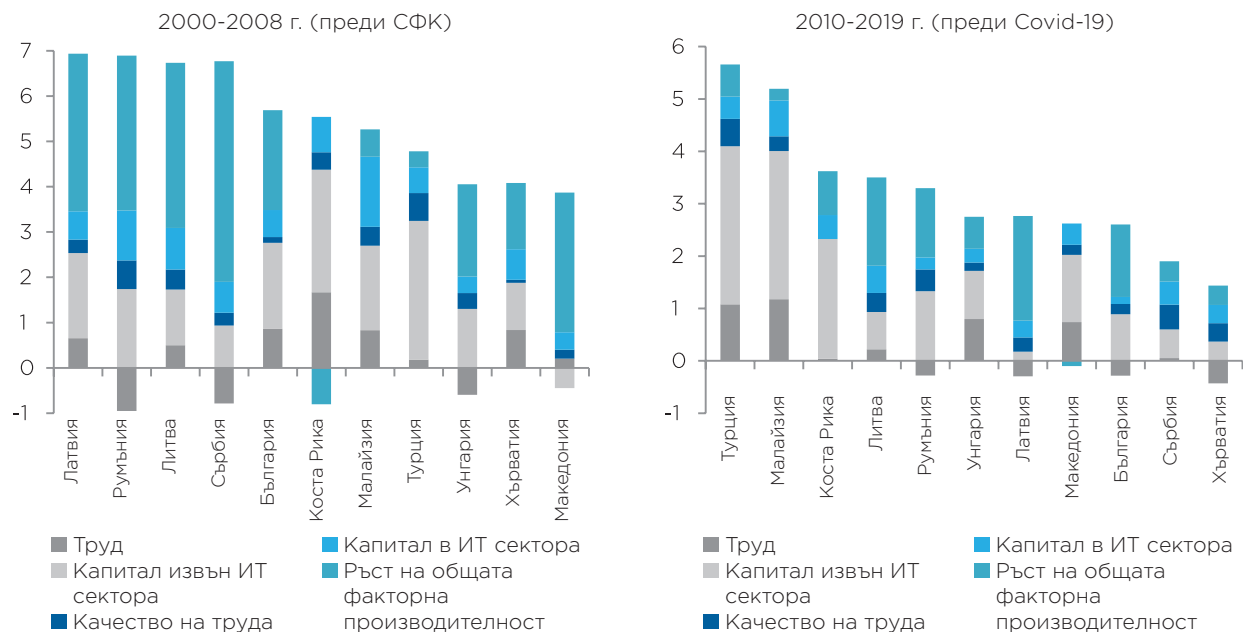


Източник: Служители на Световната банка въз основа на данни на организацията Conference Board. Бележка: (прогнозно) развитие на БВП на глава от населението, измерен в паритети на покупателната способност, като дял от средните стойности за ЕС-27 при различни сценарии за реформи.

Растежът през годините преди Covid-19 беше ограничен, тъй като процесът на натрупване на производствени фактори загуби предишната си динамика. През периода 2000-2008 г. българската икономика бележи бързи темпове на растеж – средно 5,8 процента, благодарение на положителните инвестиционни нагласи и притока на чуждестранен капитал, успоредно с отбелязания бум на вътрешното кредитиране и потребление. Декомпозицията на растежа въз основа на факторния принос показва, че високият растеж на България през

този период се дължи на натрупване на труд и капитал извън сектора на ИТ, както и на силна обща факторна производителност и ръст на капитала в ИТ сектора. Въпреки това обаче след края на СФК растежът на България отбеляза чувствително забавяне, тъй като натрупването на капитал и труд започна да се забавя с повишаването на степента на развитие на страната. Едновременно с това ръстът на общата факторна производителност и увеличението на капитала в ИТ сектора също отбелязаха забавяне (вж. Фигура 4).

Фигура 4. Високият растеж на България от периода преди СФК отбеляза забавяне, когато след 2009 г. факторното натрупване се забави



Източник: Екип на Световната банка въз основа на базата данни Total Economy Database на организацията Conference Board. Бележка: Декомпозиция на растежа.

Без структурни реформи икономическият растеж ще се забави допълнително до 1,25 процента към 2050 г. поради намаляващия дял на населението в трудоспособна възраст и връщането на растежа на общата факторна производителност към средносрочната му тенденция. Базовият сценарий на модела за дългосрочен растеж за България е предназначен да улови тенденцията на растеж при запазване на статуквото.⁹ Той се основава на продължаването на историческите тенденции и не предполага големи реформи. Това означава, че той почива на запазване на последните исторически нива на инвестициите, забавяне на растежа на общата факторна производителност в дългосрочен план, развитие на човешкия капитал, основано на Индекса на човешкия капитал и демографски тенденции, базирани на прогнозите на ООН. При този сценарий потенциалният растеж на реалния БВП на България ще се забави от прогнозните 2,5 процента през 2022 г. до 1,25 процента към 2050 година. Тази прогноза се основава на допускането, че ръстът на общата факторна производителност, който е ключов фактор за дългосрочния растеж, постепенно ще намалее

от 1,5 процента през 2022 г. до 1,0 процента през 2050 г., тъй като се предполага, че ще се върне към средносрочната си тенденция след наскоро преминалия възходящ цикъл.¹⁰ Изразен в БВП на глава от населението този темп на растеж се равнява на 1,8 процента среден ръст на БВП на глава от населението в дългосрочен план, който може да бъде разбит на 2,2 процента средно за периода 2022-2035 г. и 1,5 процента за 2036-2050 година. Отново трябва да се подчертае, че подобен темп на растеж е недостатъчен за постигане на сближаване със средните нива на БВП на глава от населението в ЕС-27 до 2050 година.

Какъв тип реформи могат да увеличат икономическия растеж на България по пътя напред?

Възраждането на икономическия растеж на България е възможно. Преходът на България към статут на страна с високи доходи изисква силен растеж на производителността в частния сектор. Провежданите в ми-

⁹ Моделът LTGM обхваща само предлагането в икономиката без да включва краткосрочните ефекти от търсенето.

¹⁰ Инструментът Penn World Table (PWT), версия 10 оценява средния ръст на общата факторна производителност (ОФП) за 10 години на 0,6 процента; Базата данни Total Economy Database на организацията Conference Board (CB TED) – на средно 1,4 процента за 10 години, а Докладът на ЕК за застаряването от 2021 г. почива на допускането, че ръстът на ОФП ще бъде 1,4 процента за периода 2019-2050 г.

налото политики улесниха капиталовото натрупване и първоначалното наваксване в производителността на човешки капитал и на частния сектор, подкрепяйки по този начин прехода на България към статут на страна с по-висок среден доход. Този модел на растеж и сближаване, основани на факторно натрупване (капитал и труд), е следван от много страни със среден доход по целия свят. И все пак само няколко държави успяват да преминават към статут на страни с високи доходи, което е отражение на факта, че факторното натрупване води до по-ниска възвръщаемост, когато страните станат по-богати. Тези успешни страни реализираха по-голяма производителност и възвръщаемост от развитието на човешкия капитал.¹¹ Ето защо, като се има предвид, че растежът благодарение на натрупването на производствени фактори се изчерпва, България трябва да повиши ефективността на фирмите и уменията на хората, за да придвижи икономиката по-близо до границата на производствените възможности. С други думи, политиките, които подкрепиха преминаването на страната към сегашното ниво на доходи, няма да доведат България до статут на страна с високи доходи. Наборът от политики, необходими за ускоряване на траекторията на сближаване чрез повишаване на ефективността на частния сектор и подкрепа за преодоляване на настоящия недостиг на умения, е във фокуса на настоящия доклад.

Симулациите на бъдещия растеж на българската икономика показват, че подобренията в производителността носят най-големи дивиденди под формата на допълнителен растеж (вж. Фигура 6). Настоящият общаващ доклад на Икономическия меморандум за страната (ИМС) използва модела за дългосрочен растеж на Световната банка (LTGM), за да симулира пътя на растеж на България при различни сценарии. Резултатите от симулациите сочат, че реформите, водещи до повишаване на производителността, имат най-голямо въздействие върху растежа. Наред с това моделът разкрива, че инвестициите в натрупване на човешки капитал днес ще помогнат за справяне с недостига на умения в икономиката и ще стимулират растежа в дългосрочен план, докато засилените капиталови инвестиции ще стимулират растежа предимно през следващите няколко години. Увеличаването на инвестициите или дори поддържането на сегашното им ниво от около 20 процента от БВП обаче изисква нови,

по-продуктивни инвестиционни възможности. Следователно, по-високият растеж на производителността е също от решаващо значение и за предотвратяване на спад във възвръщаемостта на капиталовите инвестиции. Този доклад има за цел да идентифицира структурните реформи, които ще увеличат темпа на растеж на България в периода след кризата с Covid-19 до над 4 процента (над 5 процента измерено на глава от населението) – ниво, необходимо за постигане на сближаване на доходите със средното ниво за ЕС през следващите едно и половина десетилетия.

Моделът LTGM предлага два сценария за реформи, при които растежът и сближаването на България със средния доход за ЕС се ускоряват. Предвид продължаващата разлика в реалните доходи спрямо средните за ЕС при базовия сценарий (без реформи), бяха симулирани два алтернативни сценария – сценарий с умерени реформи и сценарий с амбициозни реформи, с цел да се проучат факторите, които могат да помогнат на страната да постигне по-бързо сближаване. И двата сценария са постижими, ако има достатъчно решимост за реформи от страна на българското правителство. Те се базират на привеждане на определени параметри от модела LTGM до нива, които вече са постигнати от групата страни по доходи, към която се числи България, или от структурно сходни страни от региона, и следователно са постижими при прилагане на правилния набор от политики. По-конкретно, независими променливи на модела LTGM се привеждат до средните стойности за всички останали страни с по-висок среден доход или структурно близки страни от Европа и Централна Азия (ЕЦА), Централна и Източна Европа (ЦИЕ) или Балтийските страни, които се нареждат сред водещите държави по някои показатели за развитие на човешкия капитал като резултатите от тестовете по програма PISA.

При сценария с умерени реформи се симулира ускоряване на растежа на БВП на България, който да достигне средно 2,9 процента през периода 2022-2050 година. Сценарият с умерени реформи изхожда от допускането, че България запазва растежа на общата си факторната производителност на ниво от 1,5 процента за периода 2022-2050 г., което съответства на медианната стойност за ЦИЕ за периода 2010-2019 г. (вж. Фигура 5).¹² Публичните инвестиции като дял от БВП остават непроменени на ниво от 6 процента от БВП през целия период

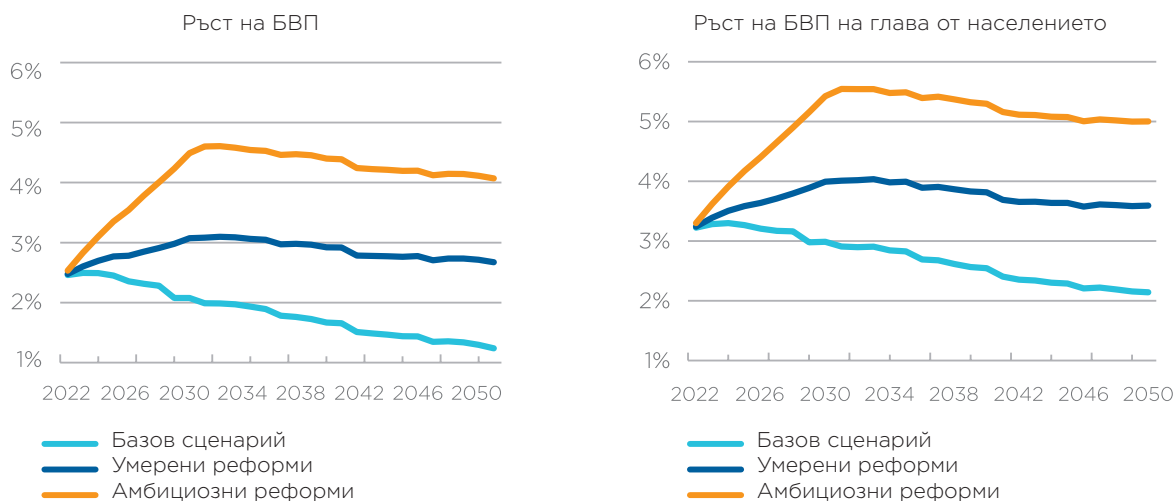
11 Сред малкото страни, които преминаха към високи нива на доходи и успяха да ги задържат през последните десетилетия без да разчитат предимно на природни ресурси като петрол, са Южна Корея, Чили, Уругвай, Полша, Унгария и Чехия. За разлика от тях, дълъг списък от държави останаха с по-високи средни доходи в продължение на десетилетия (вж. например World Bank 2016, Lessons from Poland, Insights for Poland; Aghion and Howitt 2006, Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework).

12 Това е приблизително равно на средната стойност от данните за 2010-2019 г., взети от базата данни Total Economy на организацията Conference Board (CB TED) и инструмента Penn World Table (PWT).

до 2050 г. – за сравнение, при базовия сценарий този дял е 6 процента за 2022-2027 г., но намалява до 5 процента за 2028-2050 г., тъй като средствата от инструмента NextGenerationEU не са налични след 2027 година. Допуска се, че дялът на частните инвестиции в БВП ще нарасне с 4 пр. п. спрямо изходното ниво, достигайки 20 процента от БВП, което е равно на медианната стойност за ЕЦА и ЦИЕ. И накрая, променливите за човешкия капитал са повишени, както следва: Индексът на човешкия капитал се повишава от 0,61 на 0,7 или подобно на медианите за ЕЦА, ЦИЕ и Балтийските страни; коефициентът на преживяемост при възрастните се увеличава от 0,87 на 0,9, а процентът на децата без забавяне в растежа – от 0,93 на 0,96, стопявайки наполовина разликата до границата, по-

ставена от най-добре представящите се държави от ЦИЕ и Балтийските страни. Наред с това, хармонизираните резултати от международно признати програми за тестване на учениците нараства от сегашното ниво от 0,71¹³ на 0,8, което е равно на медианите за ЦИЕ и Балтийските страни, докато очакваните години на училищно обучение в България се увеличават от 12,3 години в момента на 13,4, базирано на медианите за ЕЦА и ЦИЕ. Всички горепосочени реформи ще доведат до среден растеж от 2,9 процента за периода 2022-2050 г. или с над 1 пр. п. повече в сравнение с базовия сценарий. Като се имат предвид прогнозите за спад в броя на населението, това означава ръст на БВП на глава от населението средно от 3,7 процента за периода 2022-2050 година.

Фигура 5. При сценария с умерени (амбициозни) реформи растежът на БВП се ускорява до 2,9 (4,1) процента, а растежът на БВП на глава от населението нараства до 3,7 (5,0) процента



Източник: Екип на СБ, симулации чрез модела за дългосрочен растеж (LTGM) за растежа на България.

При сценария с амбициозни реформи растежът на БВП може да се ускори до 4,1 процента средно в дългосрочен план, докато средният растеж на БВП на глава от населението може да достигне 5 процента (вж. Фигура 5). Сценарият с амбициозни реформи допуска, че растежът на общата факторна производителност се ускорява до 2 процента след 2030 г., което съответства на границата на най-добре представящите се 25 процента от страните в ЕЦА и ЦИЕ. В допълнение към това, този сценарий за реформи се основава на допускането за дял

на публичните инвестиции в БВП от 7 процента (което съответства на границата на 25-те процента от страните в най-високи публични инвестиции в групата държави с по-висок среден доход); дял на частните инвестиции от 25 процента (равно на стойностите на Южна Корея от периода 1998-2010 г. след Азиатската финансова криза); индекс на човешкия капитал (HCI), съответстващ на 75-ия перцентил на ЕЦА (т.е. границата на 25-те процента на най-добре представящите се) или сходен с този на Балтийските страни. Това предполага процент на преживяемост

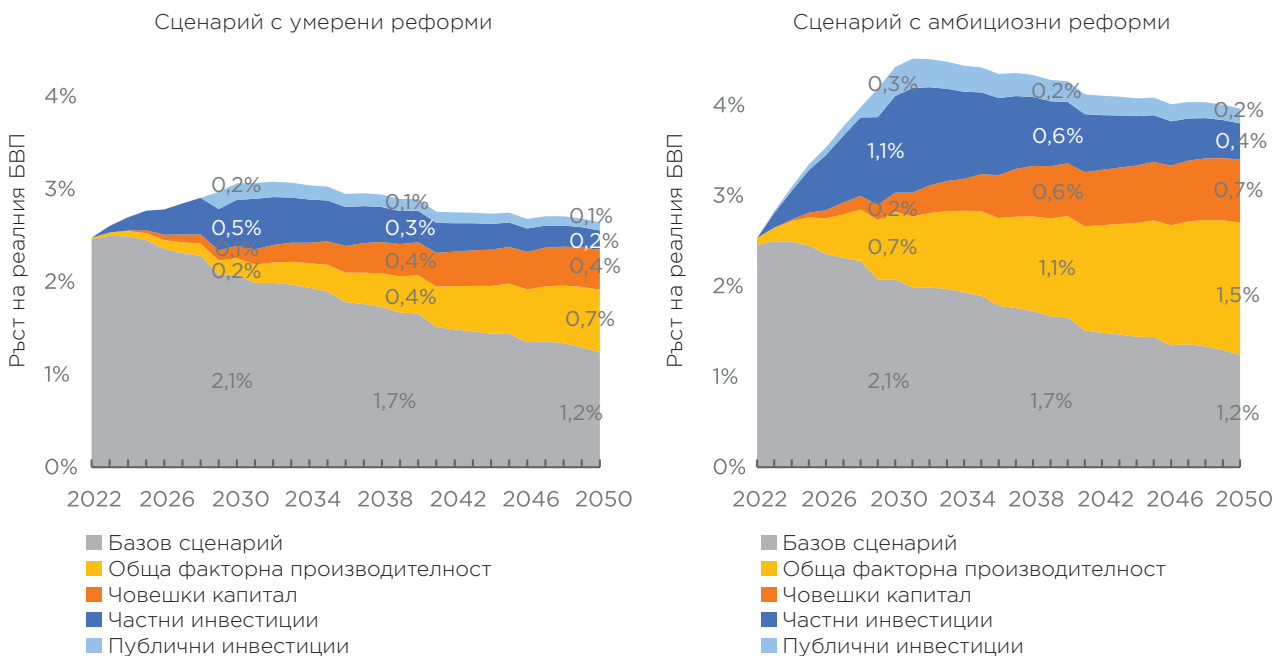
13 Източник: База данни GovData360 на Световната банка. Хармонизираният резултат от теста се извлича от съотношението 444/625 между представянето на България и постиженията за напреднали. Хармонизираните тестови резултати се получават от големи международни програми за тестване на постиженията на учениците и се измерват в единици, еквивалентни на единиците по проучването TIMMS, където 300 е минимално постижение, а 625 е постижение за напреднали. Използват се последните оценки.

при възрастните от 93 процента, 100 процента на децата под 5 години, които са без изоставане в развитието, среден брой от 13,6 години на обучение, сравним със средната стойност за Балтийските страни, хармонизирани тестови резултати, равни на представянето на Естония (0,87) или 75-ия перцентил (границата на 25-те процента най-добре представящи се страни) на ЦИЕ и ЕЦА. Ако всички тези реформи се осъществят успешно, растежът на БВП на България може да се ускори до 4,1 процента средно през периода 2022-2050 г. или с над 2 процентни пункта спрямо базовия сценарий без реформи. По отношение на БВП на глава от населението растежът ще бъде по-висок, достигайки средно 5 процента в дългосрочен план.

Най-голям принос за растежа на БВП и при двата сценария има по-високата обща факторна производителност. И при двата сценария най-голям принос за икономическия растеж има по-високата обща факторна производителност (ОФП), следвана от частните инвестиции в краткосрочен план и реформите по отношение на човешкия капитал, предимно за повишаване качеството на образованието, в дългосрочен план (вж. Фигура 6). Предвижда се подобренията в общата факторна производителност да стимулират растежа на БВП средно с 0,3 процентни пункта до 2050 г. при сценария с умерени ре-

форми и с 0,9 процентни пункта при сценария с амбициозни реформи. И в двата случая въздействието нараства към края на периода (вж. Фигура 6). Увеличаването на дела на частните инвестиции с 4 процентни пункта при умерения сценарий и с 9 процентни пункта при амбициозния сценарий се предвижда да увеличи растежа на БВП средно съответно с 0,3 и 0,7 процентни пункта през периода 2022-2050 година. Въздействието е най-силно в началото на периода (0,5 пр. п. и 1,1 пр. п. до 2030 г.), но се забавя значително след това поради намаляващата пределна възвръщаемост на капитала. За разлика от това, образователните реформи се очаква да имат по-силно въздействие върху растежа към края на периода, тъй като пълното им въздействие ще се прояви едва след като новото, по-добре образовано поколение учащи навлезе на пазара на труда. Предвижда се съчетанието от реформи по отношение на човешкия капитал да увеличи растежа на БВП след 2034 г. съответно с 0,4 и 0,6 процентни пункта при умерения и амбициозния сценарий. Трябва да се отбележи, че и при двата сценария растежът постепенно се забавя след първоначалния тласък, тъй като са приети допусканията, че растежът на общата факторна производителност се завръща към средните си нива, населението в трудоспособна възраст намалява, а инвестициите (като дял от БВП) достигат равновесно ниво.

Фигура 6. Най-голям принос за ускорения растеж имат по-високата обща факторна производителност, увеличените частни инвестиции в краткосрочен план и по-силният човешки капитал в дългосрочен план



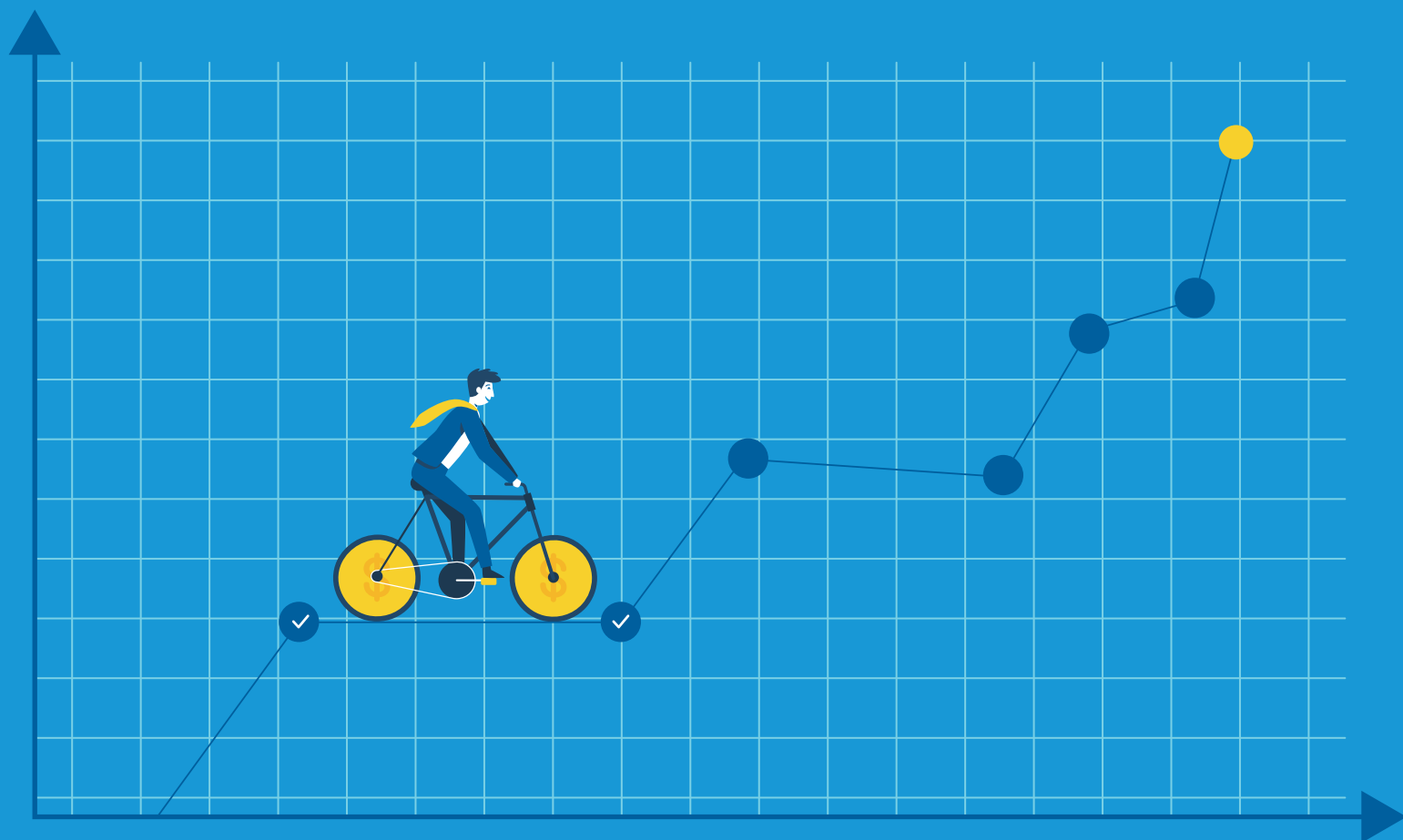
Източник: Екипът на СБ, симулации за България на модела за дългосрочен растеж (LTGM). Бележка: Сивата зона под оцветената част показва темпа на растеж при базовия сценарий.

Симулациите за България по модела за дългосрочен растеж показват, че страната би могла най-забележимо да ускори разширяването на своето производство, ако се съсредоточи върху реформи в образованието и мерки за насърчаване на растежа на производителността в частния сектор. Представените сценарии подсказват, че реформите, насочени към подобряване на качеството на образованието, биха дали особено силен тласък на развитието на човешкия капитал и икономическия растеж. Те трябва да се съчетаят с повишени усилия за записване на по-голям брой деца и задържането им възможно най-дълго в училище, като се обърне специално внимание на прехода между нивата на образование. Наред с това,

отстраняването на препятствията пред инвестициите и растежа на частния сектор, произтичащи от регулаторни и управленски слабости, както и от неконкурентни пазарни условия, включително в областта на обществените поръчки, също има голям потенциал да стимулира растежа на частния сектор. Редом със създаването на по-благоприятна среда за научноизследователска и иновационна дейност, това би могло да спомогне за увеличаване на растежа на общата факторна производителност и да доближи страната до най-добре представящите се държави от регионите на ЦИЕ и ЕЦА. Глави 3 до 6 представят задълбочен анализ на ключовите предизвикателства във всяка от тези области и предлагат възможни реформи за тяхното преодоляване.

2

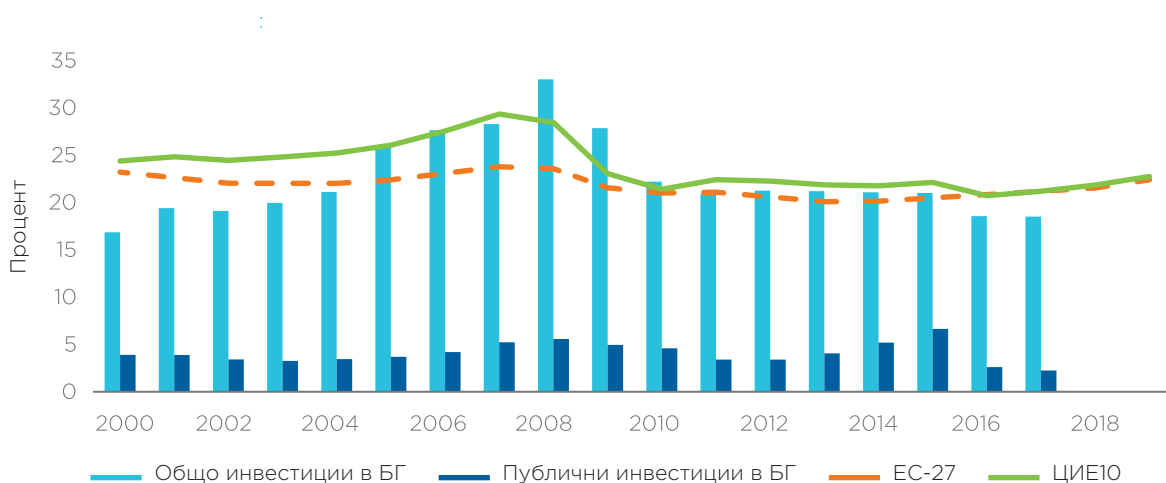
Ускоряване на частните и публичните инвестиции



През последните години общият дял на инвестициите в България спадна под 20 процента от БВП, изоставяйки от средните нива на инвестициите в страните от ЦИЕ и ЕС. Както беше посочено в предходната глава, за да увеличи темпа на икономическия си растеж, България трябва да ускори капиталовите инвестиции – както публичните, така и частните. От 2010 г. насам делът на публичните инвестиции се движи около средната за ЦИЕ стойност от близо 4 процента от БВП, докато делът на частните инвестиции в БВП отбеляза спад от средно 19,4 процента през 2000-2008 г. до 16,6 процента през 2010-2019 г., което се дължи и

на спада на ПЧИ (вж. Фигура 7). Брутният приток на ПЧИ към България намаля повече от четири пъти в периода след СФК – от 14,1 процента от БВП средно на година през 2000-2008 г. до 3,2 процента от БВП през 2010-2019 година. Този спад може отчасти да се дължи на влошените инвестиционни нагласи в световен и регионален мащаб след СФК, но също така и на влошаващите се вътрешни условия като нарастващ недостиг на работна ръка, недостатъци в качеството на инфраструктурата и регулаторни ограничения пред бизнеса, произтичащи от управленски и институционални слабости.

Фигура 7. Инвестициите като дял от БВП отбелязаха спад в годините преди кризата с Covid-19



Източник: Евростат. Бележка: Дял на общите и публичните инвестиции в БВП.

Институционалните слабости и регулаторните ограничения са хоризонтален междусекторен фактор, който влияе върху решенията на частния сектор дали да инвестира и расте, както и върху предоставянето на обществени услуги и тяхното качество. Институционалните и управленски предизвикателства продължават да отслабват икономическия потенциал на страната, като същевременно България продължава да изостава от повечето страни-членки на ЕС по ключови показатели за управление. Разликите с останалата част от ЕС са най-ярко изразени по отношение на институционални области, които са от решаващо значение за икономическия растеж, като върховен-

ство на закона, контрол на корупцията и ефективност на управлението. Така например, *Индексът за възприемане на корупцията* на Международната организация „Прозрачност без граници“ показва значимо и трайно изоставане от средното за ЕС ниво, както и липса на подобрение от 2012 г. насам. Проблемите с независимостта на съдебната система също се запазват. Например изчисляваният от Европейската комисия (ЕК) показател за възприемането на широката общественост за независимост на съдебната власт нарежда през 2021 г. съдебната система на България като 4-тата най-малко независима в ЕС (Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието, 2021 г.).

2.1 Ще послужат ли фондовете на ЕС като стимул за силен растеж в периода на възстановяване след Covid-19?

България ще получи втория по големина финансов пакет по NextGenerationEU, временния инструмент на ЕС за възстановяване след кризата, предизвикана от Covid-19. Инструментът за възстановяване NextGenerationEU (NGEU) за периода 2021-2026 г. възлиза общо на 806,9 милиарда евро, като по-голяма част от тези средства – 723,8 милиарда евро – ще бъдат разпределени по Механизма за възстановяване и устойчивост, който е основен елемент на NGEU. Въпреки че Механизмът за възстановяване и устойчивост е замислен като подкрепа за бързо възстановяване от пандемията от Covid-19, целта му всъщност е дългосрочна – трансформация към по-устойчиви, зелени и цифрови икономики в ЕС. Очаква се планираната безвъзмездна помощ по NGEU за България да достигне 7,524 милиарда евро по текущи цени или 12,5 процента от БВП на страната за 2019 г. (разпределени в рамките на пет години, 2022-2026 г.), което е втората най-висока сума в ЕС след тази за Хърватия като дял от БВП. Финансирането от NGEU допълва средствата, отпуснати по фондовете на Многогодишната финансова рамка, от които 18,6 милиарда евро или 30,2 процента от БВП на страната за 2019 г. са предназначени за България.

Някои, макар и не всички, публикувани напоследък научни изследвания констатираат високи стойности на фискалните мултипликатори за европейските фондове. Така например, Коельо (2019 г.) изчислява фискалните мултипликатори на структурните фондове на ЕС за предходни периоди на около 1.8 текущо до 0.9 три години по-късно на базата на данни на поднационално ниво.¹⁴ Съвсем наскоро Дюран и Еспиноза (2021 г.) също констатираха високи мултипликатори за фондовете на ЕС на национално ниво, вариращи от 1,2 текущо до 1,8 година по-късно. Същевременно обаче някои други

автори посочват по-ниски мултипликатори или смесени ефекти, като например Канова и Паппа (2021 г.), които отчитат голям фискален мултипликатор за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) от 1,8 (за брутната добавена стойност в частния сектор), но отрицателен мултипликатор от – 0,5 за Европейския социален фонд в краткосрочен план.¹⁵

За разлика от констатациите в част от научната литература, настоящият доклад намира малко доказателства за значими краткосрочни мултипликатори на БВП за фондовете на ЕС в исторически план, но констатира значителен дългосрочен икономически дивидент за растежа. Оценка на фискалните мултипликатори на фондовете на ЕС за БВП варират в зависимост от извадките и спецификациите на използваните модели, но те или не са статистически различни от нула, или са по-малки от 1 в годината на усвояване и до две години след нея. При базовата оценка (Панел А в Таблица 1 по-долу), която разглежда въздействията през същата година, мултипликаторът е около 0,6 и е статистически различен от нула, когато е оценяван на база данни на поднационално ниво за регионите в страните от ЦИЕ и близо до нула (0,14) за извадката от всички страни от ЕС. Използвайки данни на ниво държава за всички страни от ЕС (което придава по-голяма тежест на по-малките държави), стойността на мултипликатора е около 0,7.¹⁶ При предпочитаната спецификация с инструментални променливи (вж. Панел Б на Таблица 1),¹⁷ точковата оценка на поднационалния мултипликатор е близка до нула, когато се използват данни от по-голям брой наблюдения на поднационално ниво.¹⁸ Подходът като цяло установява, че мултипликаторите за страните от ЦИЕ са малко по-високи, отколкото за останалата част на Европа, макар че разликите често да са незначителни.¹⁹ Оценка

14 Коельо (2019 г.) отчита фискални мултипликатори за фондовете на ЕС, коригирани за 40 процента национално съфинансиране (в текста нейните таблици отчитат резултата без тази корекция).

15 След три години мултипликаторът на ЕФРР пада до 1,1, докато този на ЕСФ се повишава до 5.

16 Ако регресиите на ниво държава се дезагрегират на подизвадки от ЦИЕ и страни извън ЦИЕ, размерът на извадките е много по-малък и стойностите не са статистически значими.

17 Необходим е подход с инструментални променливи, тъй като (а) по-високото съвкупно вътрешно търсене може да стимулира заявленията за проекти, съфинансирани от ЕС, и (б) очакването на средства от ЕС може да повиши икономическата активност и инвестициите около момента на изплащане. И двата фактора предполагат, че методът на най-малките квадрати (OLS) надценява размера на краткосрочните фискални мултипликатори. Освен това OLS подходът може също така да подцени размера на мултипликаторите, ако търсенето на средства от ЕС е по-високо по време на икономически рецесии. Използването като инструменти на прогнозни плащания въз основа на плащанията в други региони премахва тези потенциални отклонения.

18 Първият етап на регресията с инструментални променливи като цяло показва коефициент, близък до единица (което означава, че действителните и прогнозните разходи се движат в съотношение едно към едно) и стойност на F-статистиката за първия етап от над 100, което говори за много подходящ инструмент.

ките се различават от тези в посочената литература в два аспекта. Първо, използвани са наскоро публикувани от ЕС данни, които частично коригират времевата разлика между изплащането на средства от Европейската комисиия и действителните разходи на бенефициентите. Този подход е различен от подхода на Коельо (2019 г.), която използва напълно сурови данни на ЕС за изплащането на

средства от Комисията.²⁰ Второ, използват се поднационални данни за регионите на ниво NUTS2 на ЕС, които осигуряват по-големи и по-устойчиви размери на извадката. Това е в контраст с подхода на Дюран и Еспиноза (2021 г.), които също използват коригирани данни за разходите на ЕС, но разчитат на по-обобщени данни на ниво държава.²¹

Таблица 1. Текущи мултипликатори на разходите от структурните фондове на ЕС върху БВП

	Поднационално ниво (NUTS2)		Ниво държава	
	1. ЕС	2. ЦИЕ	3. Извън ЦИЕ	4. ЕС
Панел А: Методология - Стандартна регресия (метод на най-малките квадрати)				
Мултипликатор	0,14*	0,57**	-0,04	0,72**
Наблюдения	3354	802	2552	399
Панел Б: Методология - Инструментални променливи (IV)				
Мултипликатор	-0,03	-0,02	0,00	0,62*
Наблюдения	3354	802	2552	399

Източник: Информационна бележка, озаглавена „Колко големи са фискалните мултипликатори на разходите от европейските структурни и инвестиционни фондове?“ *Бележка:* Означенията * и ** показват статистическа значимост на нива съответно от 10% и 5%. Регресии на годишния темп на растеж на реалния БВП върху мащабираниите „моделирани“ разходи на ЕС. Регресиите на ниво държава изключват значими наблюдения - Хърватия (2016 г.) и Естония (2011 г.), а крайните (най-големи и най-малки) стойности са приравнени към най-близките им стойности (уинзоризирани). ЦИЕ - Централна и Източна Европа.

Тези резултати предполагат, че изпълнението на финансираните от ЕС проекти може да не стимулира веднага икономиката в краткосрочен план по стандартните канали на търсенето. Размерът на прогнозните мултипликатори предполага, че всяко евро, похарчено за инвестиции в инфраструктура или социални дейности, финансирани от ЕС, повишава БВП с по-малко от 1 евро в краткосрочен план. Сред възможните обяснения за ниския мултипликационен ефект са преливане на търсенето в други региони заради отворени местни икономики, производство, което е в по-малка степен обусловено от търсенето, както и фактът, че тези разходи

са очаквани.²² По-конкретно, стандартните кейнсиански канали за съвкупното търсене биха могли да бъдат отслабени, ако търсенето се пренасочи към съседни райони или по-високото търсене намери отражение в по-високи цени и заплати. Освен това, като се има предвид, че средствата от ЕС са очаквани, фирмите биха могли да изглаждат продукцията си във времето, вместо да я увеличават, когато разходите се отчитат.

Вместо това и в съответствие с техния замисъл се предвижда финансираните от ЕС проекти да доведат до силен ефект върху растежа с течение на времето.

19 Прогнозните оценки, които не следва да се интерпретират като показващи причинно-следствена връзка, не предполагат, че „зелените“ инвестиционни разходи имат по-силна корелация с растежа на БВП, отколкото останалите разходи. Трудно е обаче да се отделият „зелените“ мултипликатори на разходите, свързани с околната среда, от останалите категории разходи в данните за фондовете на ЕС, а подходящи инструментални променливи за зелени разходи не са налични.

20 По-точно, Коельо използва частично интерполирани данни за ЕС за некоригирани плащания на ниво държава, комбинирани с ангажименти за разходи на ниво NUTS2).

21 Освен това резултатите се подлагат на набор от тестове за устойчивост, за да се провери дали не са причинени от екстремни стойности (т.нар. outliers), индивидуални наблюдения с голямо влияние и пропуснати променливи като институционални показатели.

22 Някои други фактори също предполагат, че прогнозните мултипликатори на фондовете на ЕС трябва да бъдат по-големи. Първо, разходите при регресиите са подценени, тъй като не са включени местните доплащания, което би изкривило положителните мултипликатори в посока нагоре (т.е. прогнозният мултипликатор би бил твърде голям). Второ, финансирането от ЕС означава, че не е необходимо да се повишават местните данъци, което обикновено увеличава местните мултипликатори, тъй като разходите на ЕС са постоянни (за подробности вж. информационната бележка към доклада „Колко големи са фискалните мултипликатори на разходите на европейските структурни и инвестиционни фондове?“).

Когато се приложи моделът за дългосрочен растеж на Световната банка (LTGM), който разглежда само ефектите от страна на предлагането, едно хипотетично изтегляне на фондовете на ЕС от България предполага, че растежът на БВП ще намалее с около 1 процентен пункт докато България не успее да намери други източници на финансиране и с 0,15 пр. п. след това. Подкрепящи доказателства могат да бъдат намерени и в някои научни публикации, които разглеждат дългосрочните ефекти от фондовете на ЕС. Тези изследвания оценяват ефекта от размера на средствата от ЕС (които влияят върху дългосрочния растеж на производствения капацитет), докато източниците, посветени на мултипликаторите, изслед-

ват въздействието на краткосрочните промени във фондовете на ЕС (които предизвикват промяна в търсенето). Така например, Бекер и сътр. (2010 г.) установяват положителен ефект върху растежа от трансферите на средства от ЕС за регионите, отговарящи на условията за това. Бекер и сътр. (2012 г., 2013 г.) откриват също и положителни ефекти като цяло, които обаче зависят от капацитета за усвояване. Ако се използват ефективно, средствата от ЕС могат да увеличат дългосрочния производствен капацитет на държавите от Съюза и да помогнат за постигането на други цели, например екологизиране на икономическия растеж.

2.2 Възможности на инвестициите да стимулират дългосрочния растеж

По-бързо натрупване на капитал може да се постигне чрез премахване на бариерите пред частните инвестиции и подобряване на качеството и ефективността на публичните инвестиции. Както е показано от Модела за дългосрочен растеж (LTGM), ако дяловете на публичните и частните инвестиции се повишат съответно до 7 и 25 процента от БВП при сценария с амбициозни реформи, растежът на БВП може да бъде ускорен с допълнителни 0.9 процентни пункта средно за периода 2022-2050 година. Глави 4 и 5 на настоящия доклад предоставят богат набор от възможни политики за повишаване на конкуренцията, които могат да помогнат за осигуряване на равни условия за всички участници на пазара, било то по отношение на обществените поръчки или други пазари. Освен това укрепването на публичните институции, включително чрез изграждане на капацитет и по-ефективни механизми за контрол и отчетност, би било от ключово значение за преодоляване на институционалните слабости, ограничаване на процесите на овладяване на държавата, повишаване на ефективността на обществените услуги и осигуряване на по-добро качество на публичните инвестиции. Това засяга в еднаква степен администрациите на централната и местната власт, независимите регулаторни и контролни институции, и съдебната система (вж. Глави 4-6 за по-подробни препоръки за реформа).

По-нататъшното подобряване на управлението на публичните инвестиции би било ключово за повишаване на ефективността на публичните капиталови разходи. Представеният в настоящия доклад анализ въз основа на модела LTGM разглежда единствено нивата на публични инвестиции, но тяхното качество, както и по-общите фискални политики²³ също са важни за потенциала на икономиката за растеж. Констатациите в публикувания от МВФ Доклад за консултациите по член IV за 2021 г. сочат наличието на възможности за допълнително подобряване на ефективността и качеството на публичните инвестиции. Приключилата през 2018 г. Оценка на управлението на публичните инвестиции (PIMA)²⁴ на МВФ показва, че най-голямо поле за подобрения може да се открие в области като оценяване на проекти, многогодишно бюджетиране и обществени поръчки. По-конкретно, правителството трябва да разработи стандартни насоки за оценяване на проектни предложения, както и да създаде централно звено за управление на публичните инвестиции (УПИ) към кабинета на заместник-министър председателя, съгласно отправените от МВФ препоръки в доклада за PIMA. Освен това управлението на публичните инвестиции може да бъде засилено чрез подобряване на прогнозите за публични инвестиции в средносрочната бюджетна рамка, разработване на бъдещи проекти в

23 По-подробен поглед върху фискалната политика като фактор за ускоряване на икономическия растеж може да се намери в публикуваната наскоро Актуализация на Систематичната диагностика на страната (Bulgaria Systematic Country Diagnostic Update) (Световна банка, 2022 г.)

24 Не е публикувана изцяло, но е цитирана в IMF Country Report No. 2021/027, February 2021

готовност за изпълнение (т.нар. project pipeline) и критерии за подбор, приложими към всички големи проекти, както и систематизиране на резултатите от последващия (ex-post) контрол за целите на наблюдението и предприемането на последващи действия. Следва да се отбележи, че през 2020-2022 г. правителството предприе стъпки за подобряване на УПИ и отговори на някои от горепосочените препоръки, особено по отношение на критериите за подбор на проекти²⁵. Изпълнението на тези препоръки би било от решаващо значение за укрепване на капацитета за усвояване и максимизиране на ползите от значителния по размер финансов пакет за България до 2027 г. по инструмента NextGenerationEU и средствата на ЕС за кохезионна политика, включително „зелените“ инвестиционни проекти на правителството, които съставляват 59 процента от безвъзмездните средства, отпуснати по Механизма за възстановяване и устойчивост (който представлява близо 90 процента от общите средства по NextGenerationEU на ниво ЕС).

Частните инвестиции могат да бъдат насърчени чрез премахване на пречките, произтичащи от фактори като нелоялна конкуренция, недостиг на умения, слабости в управлението и бюрокрация. Според последното от проучванията „Наблюдение на предприятията“ (WBES), завършено от Световната банка през 2019 г., точно преди началото на пандемията от Covid-19, най-голямата спънка за фирмите в България е сивата икономика, като 23,4 процента от анкетираните фирми посочват именно това като основна пречка.²⁶ Трябва да се отбележи, че сивите практики са сред основните ограничения и за групата от структурно сходни на България страни. На следващо място е липсата на квалифицирана работна ръка (22,6 процента от фирмите посочват това като най-голяма пречка), което подкрепя фокуса върху достъпа и качеството на образованието. Делът на фирмите, които цитират издаването на бизнес лицензи и разрешителни като най-голяма пречка, също е висок – 9,9 процента и е сред най-високите в групата от структурно близки на България страни. Нещо повече, България се справя по-зле от

средното по повечето показатели, свързани с корупцията, в сравнение със структурно сходните ѝ страни. Макар и да не е с най-лошо представяне в групата на сходните страни по всички свързани с корупцията мерки, резултатите на България са по-ниски от средните що се отнася до дела на фирмите, от които се очаква да „се отблагодарят“ за възлагане на обществени поръчки, издаване на лицензи за извършване на дейност, издаване на разрешения за строеж или просто „за да се свърши работа“.

Необходими са по-големи инвестиции в зелени политики и технологии, за да се отключи екологизирането на българската икономика, което да подкрепи нейната конкурентоспособност и дългосрочен растеж. Инвестициите във възобновяема енергия и зелени технологии са от ключово значение за прехода към чиста енергия и по-ниски емисии на парникови газове (ЕПГ) в българската икономика. Този преход ще бъде силно подкрепен от Механизма на ЕС за възстановяване и устойчивост, който ще финансира проекти както в частния, така и в публичния сектор за възстановяване след кризата, както и за зелена и цифрова трансформация на страните от ЕС. Съгласно Националния план за възстановяване и устойчивост на България (НПВУ) мерките и проектите за зелен преход съставляват 53,7 процента от целия пакет по плана – дял, който е сред най-високите в ЕС и много над определения от ЕК минимум от 37 процента, свидетелстващ за ангажимента на страната към зелените цели на ЕС. Усилията в България ще бъдат насочени в три посоки: (а) възобновяеми енергийни източници и водород; (б) енергийна ефективност; (в) устойчива мобилност. След като Механизмът на ЕС за въглеродна корекция по границите (СВАМ) бъде разширен до емисии от Обхват 2, т. е. въглероден отпечатък от производството на електроенергия, България трябва постепенно да се откаже от използването на въглища, за да запази конкурентоспособността на своя износ в ЕС. Следователно, достъпът до чиста енергия ще играе решаваща роля за подкрепа на експортната конкурентоспособност на фирмите в ЕС.²⁷

25 Считано от началото на бюджетния цикъл за 2020 г., първостепенните разпоредители с бюджетни кредити са длъжни да приоритизират своите публични инвестиционни проекти; за целта те утвърдиха и публикуваха ясни критерии за подбор и приоритизиране на инвестиционни проекти.

26 Списъкът на структурно близките на България страни, използван за нуждите на сравнителния анализ на представянето на страната по ключови измерения в целия доклад, включва Румъния, Хърватия, Унгария, Литва, Сърбия, Северна Македония, Турция, Малайзия, Коста Рика и средната стойност за ЦИЕ.

27 Съгласно системата СВАМ вносителите от ЕС ще купуват въглеродни сертификати, съответстващи на цената на въглерода, която би била платена, ако стоките са били произведени съгласно правилата на ЕС за ценообразуване на въглеродните емисии. СВАМ първоначално ще бъде въведен само за избрани продукти – желязо и стомана, цимент, торове, алуминий, електричество.

3

Разгръщане на човешкия потенциал на България

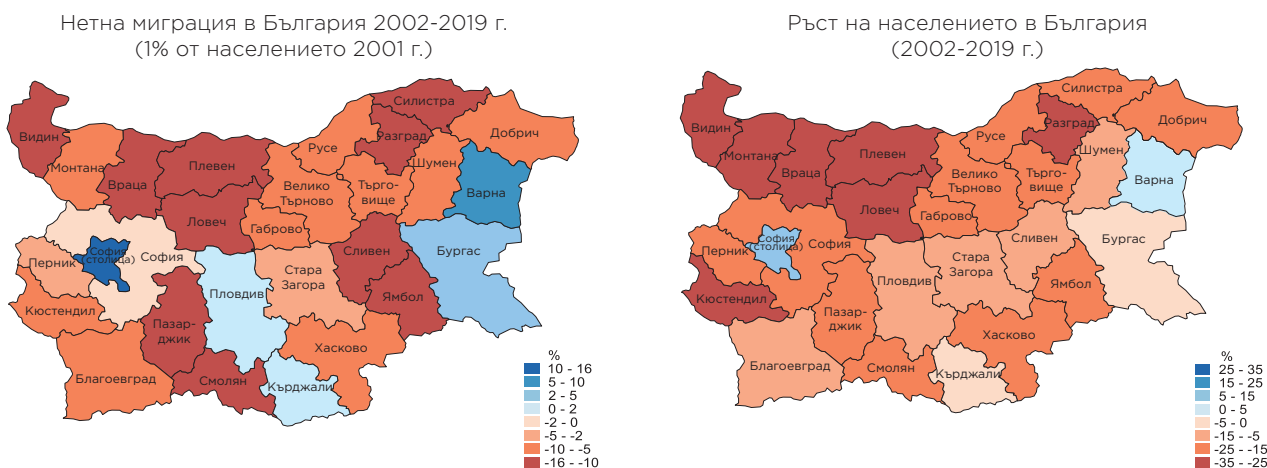


3.1 Негативните демографски тенденции налагат предприемането на мерки за подобряване качеството на човешкия капитал и обръщане на нетната изходяща миграция

България е сред страните от ЕС, които ще се сблъскат с най-рязък спад в броя на населението до 2070 година. Последният Доклад на ЕК за застаряването на населението (2021 г.) прогнозира, че населението на България ще намалее с 2 милиона души или 28,6 процента до 2070 г. спрямо базовата 2019 г., което представлява един от най-резките спадове в ЕС. Нещо повече, делът на хората в разцвета на силите си (на възраст 25-54 години) ще намалее от 41,6 процента от населението през 2019 г. на 33,1 процента през 2070 г., а България ще бъде сред 6-те страни в ЕС, в които работната сила ще се свие с повече от една трета до 2070 година. Прогнозният спад в размера на работната сила се запазва въпреки очаквания обрат при отрицателна нетна миграция след 2030 година. В допълнение към неблагоприятното им въздействие върху коефициента на икономическа зависимост (който се предвижда да нарасне с повече от 40 процентни пункта между 2019 г. и 2070 г.) и произтичащия от това натиск върху обществените системи, негативните демографски прогнози имат пряко въздействие и върху фонда от работна сила, на който икономиката ще може да разчита през следващите десетилетия.

Нетната изходяща миграция на населението в трудоспособна възраст е ключов фактор, допринасящ за негативните демографски тенденции. България има една от най-големите емигрантски популации сред страните от региона на Европа и Централна Азия. По данни на Департамента по икономически и социални въпроси на ООН (UN DESA) през 2020 г. в чужбина са живели близо 1,7 милиона българи, формиращи третата по големина диаспора сред новите държави-членки на ЕС след Румъния и Полша. Коефициентът на емиграция, измерен чрез размера на емигрантското население спрямо населението в родината, е също толкова висок – 24 процента през 2020 г., което е вторият най-висок коефициент сред новите държави-членки на ЕС. Наскоро публикуван доклад за миграционните тенденции в България²⁸ показва, че водеща сред причините за емиграция е значителната разлика в заплащането и че българските емигранти са предимно млади хора, което допринася за намаляване на населението в трудоспособна възраст в страната, особено в по-слабо развитите региони. По-ниските заплати и по-високата безработица са движещи фактори на миграцията, което предполага, че обезлюдяването е особено силно изразено в изоставащите региони на страната (вж. Фигура 8).

Фигура 8: Емиграцията допринася за намаляване на населението, особено в по-слабо развитите региони



Източник: Гароте-Санчес, Д., Й. Кройдер и М. Теставерде, Миграцията в България: настоящи предизвикателства и възможности, Световна банка, 2021 г. Бележка: Нетна миграция и прираст на населението в регионите на България по NUTS-3.

28 Гароте-Санчес, Д., Й. Кройдер и М. Теставерде, Миграцията в България: настоящи предизвикателства и възможности, Световна банка, 2021 г.

Реформите, ускоряващи сближаването на доходите, биха донесли допълнителен дивидент на растежа чрез засилване на обратната миграция и намаляване на изходящата емиграция. Факторите, които движат емиграцията на българите, са предимно структурни и ще останат в сила до постигане на по-високо ниво на конвергенция с ЕС. Докато между България и по-богатите страни от ЕС, които са емигрантска дестинация, продължават да съществуват значителни различия в заплащането, просперитета и качеството на живот, миграционните потоци вероятно ще се запазят.²⁹ И обратно, сближаването на доходите с тези на ЕС може да доведе до по-голяма обратна миграция или по-слаби изходящи миграционни потоци. Анализът за България по модела LTGM показва, че ако отрицателната нетна миграция бъде заменена с положителен баланс от 0,25 процента годишно до 2050 г. при сценария с умерени реформи, годишният растеж на БВП ще бъде увеличен с допълнителни 0,11 процентни пункта през периода 2022-2050 година. При сценария с амбициозни реформи се приема, че нетната миграция достига 25 процента годишно от 2030 г. нататък, повишавайки годишния растеж на БВП с допълнителни 0,19 процентни пункта до 2050 година. Ако последният сценарий бъде допълнително комбиниран с по-високо участие в работната сила, нарастващо от 73 процента през 2019 г. до 80 процента от населението в трудоспособна възраст към 2050 г., което е сходно на нивото в някои от най-добре представящите се страни от региона на ЦИЕ, съвкупният ръст на БВП ще бъде с 0,40 процентни пункта по-висок.

3.2 Формирането на човешки капитал изисква повече равни възможности

България трайно отчита едно от най-високите нива на подоходно неравенство в ЕС, което може до голяма степен да се дължи на неравенство на възможностите. От 2016 г. насам коефициентът на Джини за разполагаемия доход в страната е най-висок сред държавите от ЕС-27, достигайки 40,0 през годината на проучването – 2020 г. (което съответства на доходите от 2019 г.).

Политики, които повишават икономическата активност, задържат потенциални мигранти и помагат на завърналите се лица да се установят отново в страната, биха стимулирали растежа. Участието в работната сила е по-ниско от средното за ЕС, особено при младите хора (на възраст 15-29 години). По този начин мерките, насочени към ориентиране на средното и висшето образование в по-голяма степен към придобиване на умения и практически опит, както и укрепването на дуалното образование и стимулиране на стажуването, гъвкавото работно време и възможностите за работа на непълнен работен ден биха имали благоприятно въздействие върху икономическата активност на младите хора. По отношение на миграцията, мерките биха могли да имат за цел възпиране на изходящата миграция и стимулиране на завръщането на мигранти, помагайки на завърналите се лица да се реинтегрират на вътрешния пазар на труда. Една такава мярка е предоставянето на ясна и обективна информация на мигрантите преди да са отпътували, която може да им помогне да избегнат надценяването на потенциалните доходи и разходи за живот в емиграция, както и да ги предпази от други рискове (напр. трафик на хора). Програмите за реинтеграция биха могли да играят важна роля за улесняване на повторното включване на завърналите се лица на пазара на труда, докато изграждането на силни връзки с българската диаспора, информационните кампании и комуникационните събития биха могли да стимулират завръщането на висококвалифицирани мигранти.

Влиянието на подоходното неравенство върху икономическия растеж е изследвано подробно в икономическата литература, като повечето проучвания свидетелстват за отрицателното му въздействие.³⁰ Извършеният от Световната банка нов задълбочен анализ на неравенството на възможностите в България сочи, че високите нива на подоходно неравенство могат до голяма степен да се

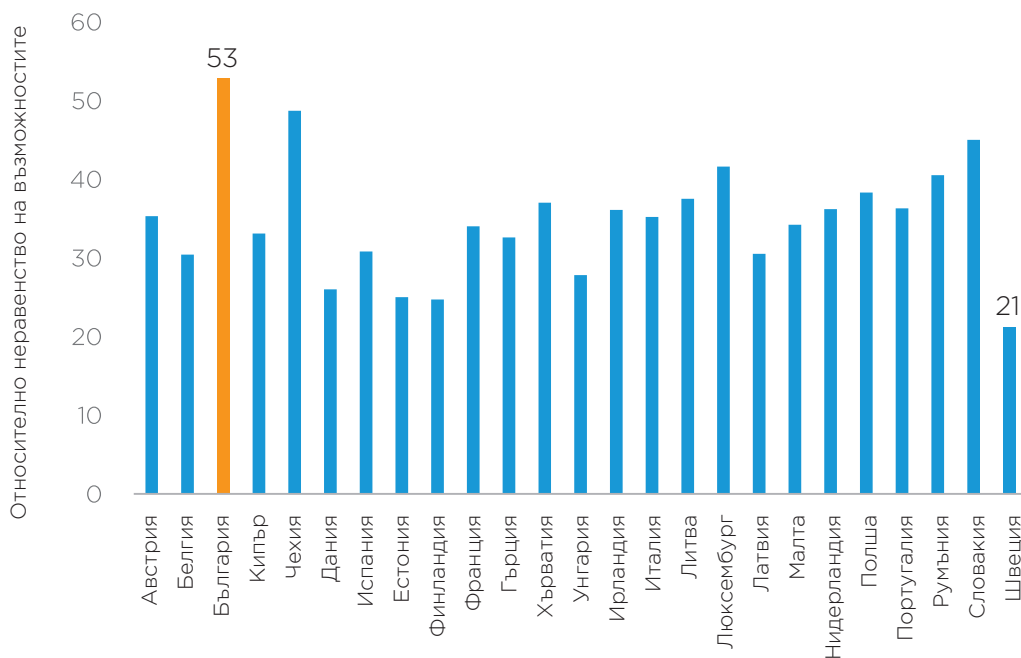
29 Бобева, Д., Златинов, Д. и Маринов, Е. Икономически аспекти на миграционните процеси в България. Икономически изследвания, 2019 г.

30 Вж. например OECD, Trends in income inequality and its impact on economic growth, 2014; Brueckner and Lederman, Effects of Income Inequality on Aggregate Output, 2015.

обяснят с високите нива на неравенство на възможностите, дължащи се на обстоятелства при самото раждане, които са извън контрола на индивид.³¹ През 2018 г. България има най-висок коефициент на относително нера-

венство на възможностите (RIOO) сред страните от ЕС-27, възлизащ на 52,8 процента.³² Това надхвърля повече от два пъти резултата на Швеция, страната с най-нисък RIOO от 21,1 процента (вж. Фигура 9).

Фигура 9. България е с най-високо относително неравенство на възможностите сред страните от ЕС-27



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Неравенство на възможностите в България“, Статистическо изследване на доходите EU-SILC, 2018 г.

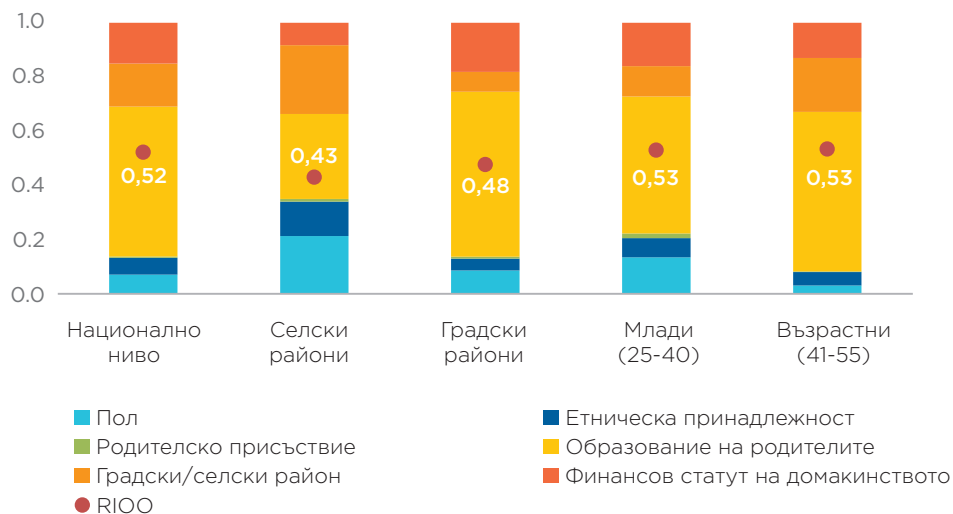
Да си от мъжки пол, да имаш родител с висше образование и да израснеш в заможно градско домакинство са фактори, които имат положително въздействие върху доходите от трудова дейност. Основната променлива, която се изследва за целта на анализа, е доходът от трудова дейност, тъй като постоянно високото неравенство в доходите в България може

до голяма степен да се дължи на различията в доходите от труд. Да си от мъжки пол, да имаш високообразован родител с висше образование, да израснеш в градски район и в домакинство, чието финансово състояние е описано като „добро/много добро“, всичко това има положително въздействие върху трудовите доходи (вж. Фигура 10).

31 В този анализ екипът на СБ следва подход, подобен на използвания в доклада на ЕБВР за прехода 2016-2017 г., за да изчисли неравенството на възможностите. По-широко тълкуване на неравенството на възможностите като неравенство в достъпа до ключови публични услуги (образование, здравеопазване, социални услуги и грижи за възрастни хора) и различното им качество може да се намери в публикуваната наскоро Актуализация на систематичния преглед на страната (Bulgaria: Systematic Country Diagnostic Update), 2022 г.

32 Изключва променливата „етническа принадлежност“.

Фигура 10. Образованието на родителите и мястото, в което децата израстват (градски/селски район), са сред обстоятелствата при раждане, които имат най-голямо влияние върху трудовите доходи



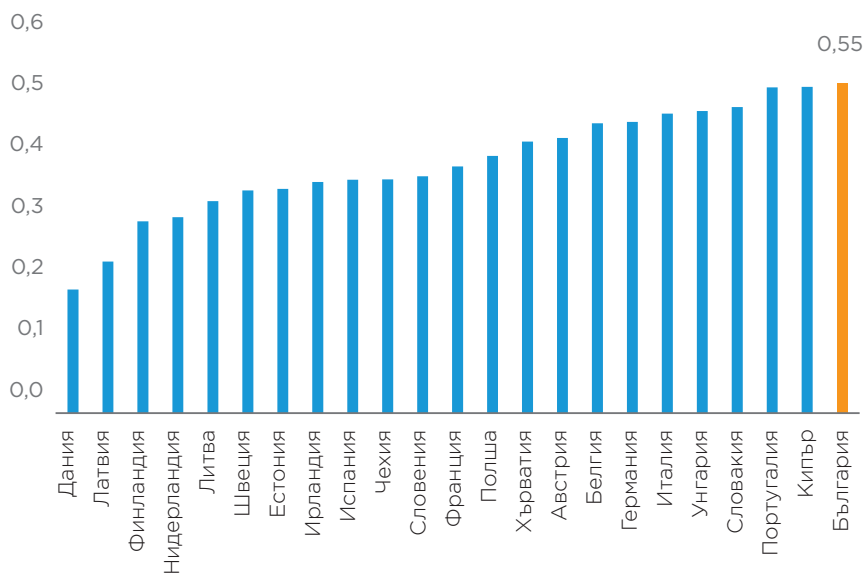
Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Неравенство на възможностите в България“. Бележка: Декомпозиция по вектора на Шепли на коефициента на детерминация R-квадрат при регресията на доходите според обстоятелствата на национално, регионално и кохортно ниво. RIOO = Относително неравенство на възможностите.

Образованието на родителите е най-важният определящ фактор за неравенството на възможностите в България, следван от степента на урбанизация на родното място. На национално ниво, декомпозицията по вектора на Шепли предполага, че образованието на родителите съставлява 55 процента от общото неравенство на възможностите. То има около два пъти по-голяма тежест в градските в сравнение със селските райони, най-вероятно поради по-големите различия в образованието на жителите в градовете. Интерес поражда фактът, че България се очертава като една от страните в ЕС, наред с Малта, Люксембург и Румъния, където образованието на родителите е от голямо значение за неравенството на възможностите. Степента на урбанизация на мястото, където индивидът израства, е вторият най-важен фактор на национално ниво, отговарящ за 16 процента от неравенството на възможностите, следван от финансовото състояние на домакинството, което съставлява 15 процента от неравенството на възможностите. Да си от мъжки пол е силен определящ фактор за неравенството на възможностите в селските райони, на който се пада малко над една пета спрямо 10 процента в градските райони. За разлика от това, етническата принадлежност и присъствието на двамата родители в периода на израстване на индивида имат сравнително малко значение за обяснението на неравенството

на възможностите, с изключение на селските райони, в които на етническата принадлежност се отдават 13 процента от неравенството на възможностите, вероятно поради съществуващите в тях по-големи етнически различия.

България се характеризира с най-ниското ниво на междупоколенческа образователна мобилност в ЕС. Резултатите от Европейското социално проучване, проведено през 2019 г. от Европейския консорциум за научноизследователска инфраструктура (ERIC) показват, че освен високо неравенство на възможностите, България има и най-високото ниво на междупоколенческа образователна устойчивост в ЕС. Иначе казано, България се отличава с най-ниска относителна образователна мобилност между поколенията, т. е. образованието на децата е в силна положителна корелация с образованието на техния най-високо образован родител (вж. Фигура 11).

Фигура 11. България се характеризира с най-висока корелация между годините на обучение на децата и техните родители в ЕС, което предполага най-ниска междупоколенческа образователна мобилност



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Неравенство на възможностите в България“, Европейско социално проучване, 2019 г. Бележка: Съотношение между годините на обучение на децата и техните родители.

Зависимостта на постиженията на индивида от неговото родно място, както и от образованието и доходите на неговите родители, води до предаване на бедността и неравенствата между поколенията. Прекъсването на този омагьосан кръг е сериозно предизвикателство. България наистина показва значително предаване на социалните проблеми между поколенията – делът на бедност сред лицата в извадката, чийто най-образован родител е с основно образование, е 36,9 процента спрямо 9,2 процента при групата със средно образование и 3,5 процента при тези с висше образование. По аналогичен начин нивата на бедност при хората, израснали в градски райони, са 14,8 процента спрямо 16,7 процента за израсналите в селски райони.

България има потенциал за отключване на растежа, ако успее да намали неравенството във възможностите. Както е показано в Глава 1, комбинираното въздействие от увеличените години обучение, повишеното качество на образованието и подобреното здраве върху растежа на човешкия капитал може да достигне до 0,63 процентни пункта през периода 2022-2050 година. Това

комбинирано въздействие ще доведе и до подобрения в растежа на БВП от 0,4 процентни пункта годишно през същия период.

Неравенството на възможностите в България трябва да бъде адресирано на всички етапи на образование, като се започне от ранното детско развитие. В допълнение към така желаното премахване на таксите за детски градини за всички деца от април 2022 г., по-голямата финансова подкрепа и социалната работа с родители в неравностойно положение остават необходима предпоставка за подобряване на достъпа до образование в ранна детска възраст. Наред с това, за да се постигне значителен успех в усилията за намаляване на неравенството, увеличеният достъп трябва да бъде съпътстван от подобряване на качеството на предучилищното образование. Що се отнася до средното образование, отлагане на „профилирането“³³ докато достигнат една по-голяма възраст може да им даде време да развият важни умения по четене и математика, които да повишат бъдещата им дългосрочна пригодност за заетост. Освен това системите за ранно предупреждение, подкрепени от редовно

33 Терминът „профилиране“ (tracking) се отнася до групиране на учениците в отделни образователни профили или „писти“ според техните способности и академични постижения.

проследяване на образователните резултати, могат да се използват за идентифициране на деца в риск от изоставане или отпадане от училище. Учениците, идентифицирани като изложени на риск, могат да бъдат обхванати от програми за поправително обучение или включване в обучението. Финансовите стимули за привличане и задържане на висококвалифицирани учители в селските и изостаналите райони, наред с модернизирани учебните програми, така че да отговарят на напредъка в образованието, могат да помогнат за повишаване на перспективите за заетост на бъдещите зрелостници.

Насърчаването на продължаващото обучение на възрастни може да помогне за повторно записване в училище на родители и млади възрастни и за намаляване на предаването на бедността и неравенствата между поколенията. Това би било особено полезно за онези, които е възможно да са били оцетени от официалната образователна система и са останали с ниски нива на образование. Този род програми трябва да бъдат достатъчно гъвкави, така че да позволяват паралелно участие на пазара на труда. Освен това, подобряването на свързаността в селските райони чрез изграждане на физическа

и цифрова инфраструктура може да допринесе за намаляване на неравенството на възможностите, дължащо се на географското местоположение. Подобреният достъп до качествени обществени услуги (образование, здравеопазване, социални услуги, грижи за възрастни хора и пр.) в изостаналите и отдалечените райони също би могъл да помогне за преодоляване на неравенството на възможностите, произтичащо от разликите между селски и градски райони. В този смисъл предоставянето на целеви стимули за професионалисти, които да работят в такива райони, както и обединяването на местни ресурси за предоставяне на споделени услуги (напр. домове за възрастни хора, центрове за дневни грижи и др.) въз основа на актуално картографиране на нуждите, биха могли да бъдат някои от стъпките за намаляване на регионалните различия в достъпа до обществени услуги. В рамките на самия пазар на труда улесненото повишаване на квалификацията и преквалификацията на работниците чрез по-практически приложими активни политики на пазара на труда ще спомогне за преодоляване на различията в заетостта и заплащането според образователните постижения.

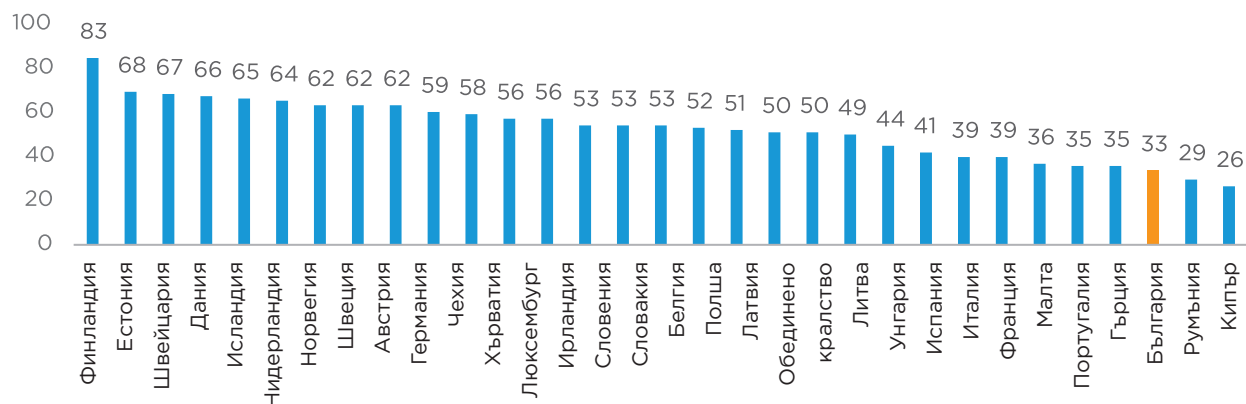
3.3 Реформи в образователната политика, с които да се отговори на нарастващото търсене на висококвалифицирани служители

Развиването на умения е идентифицирано като основен национален приоритет. Въпреки че развиването на умения е залегнало като основен приоритет в Националната стратегия за развитие на България до 2030 г. и други стратегически документи, ролята на образованието за изграждане на необходимите умения на практика остава ограничена. През последните години България постигна значителен напредък в прокарване на политики, насочени към (а) разширяване на обхвата на училищното образование и насърчаване на участието на младите хора в образование и обучение; (б) по-приобщаващо образование; (в) модернизирани учебни програми и въвеждане на подход, основан на компетентности; (г) подобряване на качеството на образованието; (д) намаляване броя на преждевременно напусналите училище и увеличаване дела на завършващите; и (е) повишаване съответствието на образованието на нуждите на пазара на труда.

Въпреки това българската образователна система продължава да е сред най-слабо представящите се в ЕС (вж. Фигура 12). Остават на дневен ред важни предиз-

викателства, възпрепятстващи развитието на умения в рамките на образователната система. Коефициентите на записване в ранна детска възраст и задължителното училищно образование остават сравнително ниски, което води до неграмотност и застрашава формирането на умения и развитието на човешкия капитал (Христова и сътр., 2020 г.). Нетният процент на записване в образователната система в ранна детска възраст е намалял през последните години, достигайки 79,1 процента през учебната 2021/2022 година, което е значително под средното за ЕС. Участието в основно образование (ISCED-1) е намаляло до 83,6 процента през учебната 2021/2022 година, което е най-ниското ниво през последните 20 години. Всеки пети младеж (на възраст 14-18 години) не е посещавал училище през учебната 2021/2022 година. Процентът на завършване на гимназиално образование е нисък и непрекъснато намалява – от 86,3 процента през учебната 2012/2013 г. до 85,7 процента през 2018/2019 година. Нетният коефициент на записване във висшето образование е отбелязал лек спад до 41,9 процента през учебната 2021/2022 година.

Фигура 12. България се нарежда близо до дъното в класацията на европейските страни по развитие на умения



Източник: Европейски център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP), компонент относно развитието на умения на Европейския индекс на уменията (ESI)(2022 г.).

Почти половината от учениците в средното образование са функционално неграмотни. Когнитивните умения на младите хора в България остават сравнително ниски без да отбелязват подобрение. Българските четвъртокласници се представят сравнително добре на базираните на учебната програма оценявания PIRLS³⁴ и TIMSS³⁵, но 15-годишните ученици показват трайно нисък среден резултат на тестовете по програма PISA³⁶ които са базирани на умения. Освен това делът на учениците в средното образование, които са функционално неграмотни, т. е. без основни умения за продуктивно участие в съвременната икономика (резултат от теста PISA под ниво 2), остава тревожно висок – между 44 и 47 процента и в трите основни когнитивни области, докато делът на най-добре представилите се (с резултати над ниво 5) се запазва незначителен – между 2 и 4 процента. Високият дял на функционално неграмотните ученици в средното образование се дължи на слабото представяне на групите в неравностойно положение – делът на функционално неграмотните в най-ниския социално-икономически квантил е 70 процента.

Учениците от домакинства с по-нисък социално-икономически статус са в изключително неравностойно положение в своето академично напредване и пости-

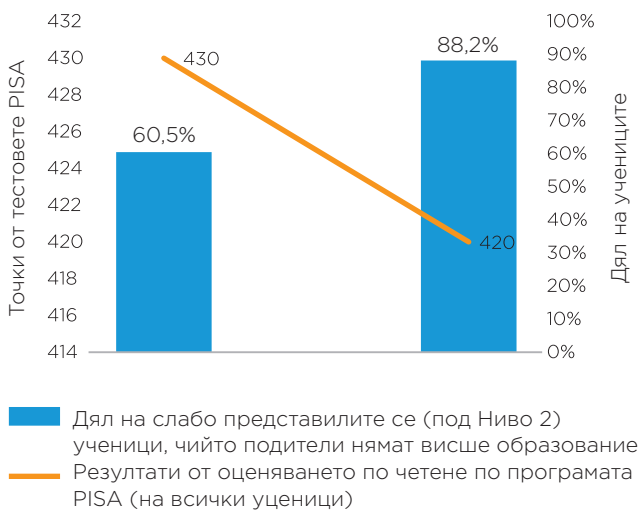
жения. Резултатите от тестовете по програма PISA постоянно сочат съществуваща неефективност по отношение на равнопоставеността и качеството на образованието, видно от високите разлики в представянето, свързани с характеристиките на училищата и учениците. Най-облагодетелстваните ученици (дефинирани като тези от най-горната четвърт на разпределението по индекса на PISA за икономически, социален и културен статус) превъзхождат учениците в най-неравностойно положение от най-долната четвърт със 106 точки на тестовете по четене по програма PISA за 2018 г., което е еквивалентно на почти три години училищно образование. Освен това, сред най-добре представящите се на изпита по четене няма ученици в неравностойно положение. В същото време делът на функционално неграмотните ученици в системата на средното образование, чиито родители не притежават висше образование, е нараснал от 60 процента през 2000 г. на 88 процента през 2018 г. (вж. Фигура 13). Тези резултати, които са в пълно съответствие с по-ранните констатации за неравенството на възможностите, предполагат, че българската образователна система не подкрепя ефективно формирането на умения сред уязвимите групи ученици, което подкопава бъдещите им перспективи за производителност и пригодност за трудова заетост.

34 Международно проучване за напредъка в уменията по четене (PIRLS).

35 Международно изследване на уменията по математика и природни науки (TIMSS).

36 Програма на ОИСР за международно оценяване на ученици.

Фигура 13. Резултатите от тестовете по програма PISA са отбелязали влошаване от 2000 г. насам, докато в същото време влиянието на родителското образование се е увеличило



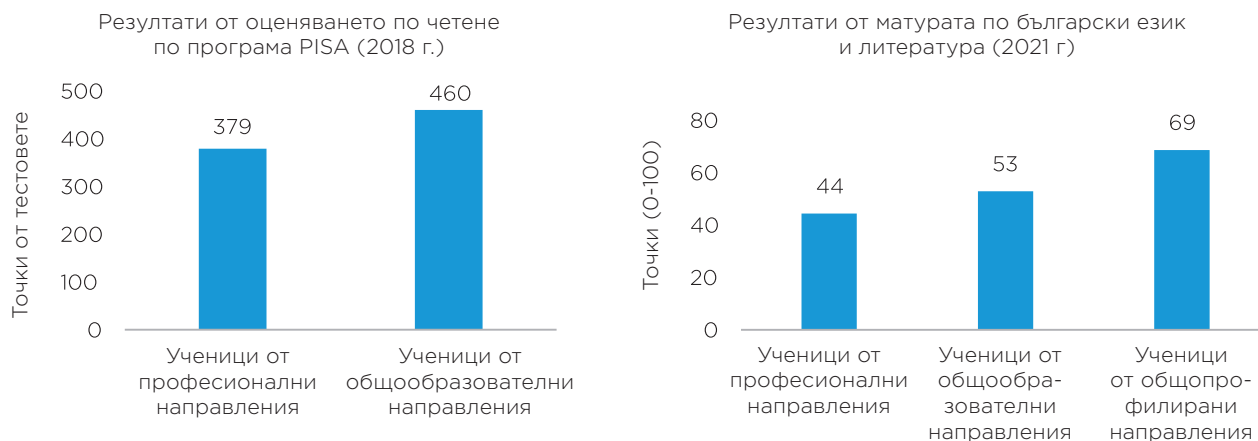
Източник: База данни за резултатите от тестовете по програма PISA, 2018 г.

България положи важни усилия за подобряване на качеството и съответствието на предлаганото професионално образование и обучение (ПОО), но коефициентите на успеваемост и ефективността на професионалното образование остават значително по-слаби, отколкото в общото образование. Данните

от тестовете по програма PISA за 2018 г. разкриват големи пропуски в постиженията на учениците в началото на тяхното гимназиално образование с разлика от 81 точки в представянето на записаните в общообразователни и професионални направления. Това означава, че младите хора, записани в професионални направления, изостават с 2 години училищно образование от своите връстници, записани в общообразователни направления (вж. Фигура 14). Освен това коефициентът на отпадане в ПОО е повече от два пъти по-висок от този в общообразователните училища, а коефициентът на завършване е много по-нисък (Световната банка, 2021 г.).

Наблюдаваните разлики в постиженията и постигнатия напредък между общообразователните и професионалните направления отразяват не само различията в учебните програми, но също така и силно селективните процедури за прием и голямото сегментиране в гимназиалния етап на средното образование. Концентрацията на ученици от уязвими групи в училищата за ПОО е непропорционално висока в сравнение с профилираните общообразователни училища, като над една трета от професионалните училища записват значителен брой ученици от семейства с нисък социално-икономически статус (Институт за изследвания в образованието, 2019 г.). Често пъти поради високите изисквания на учебните програми и ограничените възможности на родителите да подкрепят обучението на децата си, тези ученици изостават в академичното си развитие, обезкуражават се и в крайна сметка отпадат (Христова и сътр., 2020 г.).

Фигура 14. Академичните постижения на учениците от гимназиалния етап на средното образование варират значително в зависимост от образователното направление, като учениците от професионалните направления показват относително най-слаби резултати



Източник: База данни за резултатите от тестовете по програма PISA, 2018 г. и данни от Министерство на образованието и науката (2021 г.).

През последните години България предприе важни мерки за подобряване качеството на висшето образование и неговото съответствие с изискванията на пазара на труда, но все още е изправена пред значителни предизвикателства. Последните се отнасят до (а) относително нисък дял на завършващите висше образование; (б) намаляващ брой студенти; (в) ниска степен на записване в професионални направления от ключово значение за икономиката на страната; (г) съществуващи дисбаланси по отношение на пола и социално-икономическия произход на студентите; (д) остарели и предимно теоретично фокусирани учебни програми; (е) качеството на преподаването; (ж) слаби резултати по отношение на реализацията на пазара на труда в някои професионални области. От 2015 г. насам България предприе поредица от мерки, насочени към стимулиране на висшите учебни заведения (ВУЗ) да подобрят своите резултати, а студентите да се записват в професионални направления, които са силно търсени от пазара на труда. Освен това са инвестирани значителни средства – както национални, така и от ЕС, за повишаване на квалификацията на служителите в сектора на висшето образование, актуализиране на учебните планове и програми, въвеждане на онлайн форми на обучение и пр. Въведена е възможност за стажове и пълно или частично финансиране на таксите за обучение от държавния бюджет за студенти, които имат сключен трудов договор с работодател.

Въпреки това броят на завършилите висше образование остава нисък. Делът на 25-34-годишните с висше образование, които се очаква да бъдат гръбнакът на работната сила в страната през следващите 3 десетилетия, е 33 процента през 2020 г., което е под средното от 40,5 процента за ЕС. Между 2013 г. и 2020 г. броят на студентите, записани във висшето образование, е намалял с 18 процента, като в 16 професионални направления се наблюдава спад в броя на студентите с до 40 процента³⁷. Сериозният демографски натиск в резултат на продължаващата нетна емиграция и отрицателните темпове на естествен прираст поставя значителни предизвикателства пред висшите училища, които доста бавно приспособяват своето предлагане, като по този начин застрашават ефективността и качеството на програмите за висше образование. Освен това, повечето от специалностите са предимно теоретично фокусирани, като предлагат мал-

ко възможности за ориентирано към практиката обучение, съобразено с технологичния напредък и нуждите на работодателите (Министерство на образованието и науката, 2021b). В резултат на това много от завършилите висше образование постигат слаба реализация на пазара на труда, като близо 30 процента от тях се оказват свръхквалифицирани за заеманото работно място³⁸.

Нови данни сочат, че пандемията от Covid-19 се свързва със задълбочаване на неравенствата, по-висок риск от загуба на знания и засилено отпадане, което от своя страна се отразява негативно върху формирането на умения. Две мащабни проучвания разкриват повишаване на отсъствията и влошаване на мотивацията, ангажираността с ученето, знанията и определени умения като например организационни умения, умения за управление на времето, за работа в екип и критично мислене (Институт за изследвания в образованието, 2020 г.; 2021 г.). Освен това половината от учащите от ромски произход имат много ниски нива на поведенческа и когнитивна ангажираност с обучението, което е повод за безпокойство (Институт за изследвания в образованието, 2021 г.). Това предполага дългосрочни негативни последици за формирането на умения у сегашното поколение български ученици и бъдещите икономически перспективи пред тях, като тези в най-неравностойно положение са изложени на по-високи рискове.

България трябва да въведе ясен и последователен подход за осигуряване на качество в образованието, който да включва свързани с уменията цели и стандарти за качество. Освен това властите трябва да въоръжат всички училища и учители с ефективни инструменти и показатели, които да дават сравнима информация за качеството, равнопоставеността и ефективността на образователните програми и процеси. Необходима е надеждна и ползваща се с доверие система за оценяване, която поставя акцент по-скоро върху овладяването на желаните умения, отколкото върху способността на учениците да запомнят и възпроизвеждат факти. Това би могло да осигури надеждни и сравними данни за информирано предприемане на адекватни и навременни промени в учебните програми и преподавателските практики и в подкрепа на напредъка на учениците. Наред с това е необходимо да се съберат подходящи данни, които

37 Национален статистически институт и Рейтингова система на висшите училища в България.

38 Европейски център за развитие на професионалното обучение CEDEFOP (2020 г.). Панорама на уменията, <https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/indicators/over-qualification-rate-tertiary-graduates>.

да се използват за разработването на базирани на доказателства политики за смекчаване на недостатъците и уязвимостите, пред които са изправени различни групи ученици. Страната трябва да продължи целенасочено да инвестира в ПОО с оглед на (а) подобряване на равнопоставеността по отношение на достъпа и завършването на образование; (б) предлагане на качествено професионално развитие на учителите в ПОО; (в) укрепване на качеството и практическата приложимост на професионалното обучение и (г) увеличаване на привлекателността и гъвкавостта на направленията в ПОО.

Реформите във висшето образование трябва да имат за цел да засилят качеството и да го приведат в по-добро съответствие с нуждите от умения и икономическите профили на регионите. България би могла да увеличи участието във висшето образование и да въоръжи студентите със съответните умения чрез въвеждане на гъвкав механизъм за актуализиране на учебните планове и програми и създаване на възможности за висшите училища да предлагат нови програми и курсове, съобразени с регионалните нужди от иновации и умения. Освен това, увеличаването на възможностите за практическо обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между ВУЗ и работодателите и подобряването на качеството на преподаване във висшето образование чрез актуализиране на механизмите за контрол на качеството в съответствие с добрите международни практики също са силно препоръчителни с оглед подобряване на уменията на завършилите висше образование.

Неотдавнашната криза, свързана с Covid-19 и продължаващата война в Украйна засилват дългогодишната нужда от по-голяма гъвкавост на местната система за формиране на умения. Българската система за формиране на умения се нуждае от повишена гъвкавост, за да отговори на различни изисквания, способности и интереси с цел оптимизиране на резултатите. Тази необходимост стана още по-належаща след шока, който системата преживя във връзка с пандемията от Covid-19 и притока в България на хиляди разселени украински граждани, желаещи да се включат във формално образование или обучение. Негативните последици от пандемията от Covid-19 и нуждите на разселените украински деца, които вече навлизат в българската училищна система, трябва да бъдат адресирани по подходящ начин, включително чрез въвеждане на по-адаптивно и персонализирано преподаване и учене, и по-гъвкави методи на преподаване. Прилагането на подходящи за възрастта езикови програми, програми за дигитална грамотност и други програми за обучение също би било много полезно както за разселените лица, така и за хора с неравностоен произход. Способността на националната система за формиране на умения да преодолее загубата на знания в резултат на пандемията и да помогне на разселените украинци да се интегрират безпроблемно в българската икономика носи висок потенциал за стимулиране на човешкия капитал в средносрочен до дългосрочен план на фона на бързо свиващото се местно население.

4

Ускоряване на ръста
на производителността
на частния сектор



4.1 Пазарните несъвършенства и липсата на достатъчно иновации възпрепятстват по-бързия растеж на производителността

Повишаването на производителността на частния сектор в България е ключът към постигане и поддържане на темпове на икономически растеж, близки до 4 процента. Симулациите с модела LTGM показват, че растежът на производителността има най-голямо влияние върху сближаването на доходите. Повишаването на производителността на България до нивото на по-високо продуктивните страни от ЦИЕ (и близка до средната за трите Балтийски държави) би засилило дългосрочния икономически растеж с 1,5 процентни пункта, което представлява две трети от ускоряването на растежа, необходимо за сближаване със средното за ЕС ниво на доходи в рамките на 15 години. Освен това, засиленият ръст на производителността ще открие нови инвестиционни възможности и по този начин ще донесе допълнителни дивиденди за растежа чрез увеличаване на инвестициите.

Съвкупният ръст на производителността преди кризата с Covid-19 беше движен от стремежа на съществуващите фирми да повишават разходната си ефективност. В периода 2013-2018 г. производителността на действащите фирми отбеляза стабилен ръст в секторите на производството и услугите (вж. Фигура 15). Тази тенденция бе особено изразена сред фирмите в сектора на бизнес услугите, включително в секторите с интензивно използване на знания като ИКТ и бек-офис обслужването. Подобренията в ефективността бяха задвижвани от големите фирми и до известна степен и от по-млади фирми (през първите 5 години от тяхната дейност) в целия спектър от икономически дейности. Силният ръст на производителността на младите фирми показва, че фирмите са изправени пред сравнително малко на брой ограничения пред растежа през първите години от тяхната дейност.

Настъпилите структурни промени допълнително подкрепиха съвкупния ръст на производителността. В по-широк икономически план, секторите с по-голяма производителност отбелязаха разширяване на дейността си, което предполага преразпределяне на ресурси от по-ниско към по-високо продуктивни отрасли на икономиката. С други думи, настъпилата

структурна промяна, т. е. преразпределяне на ресурсите между широки сфери на икономическа дейност, подкрепи съвкупния ръст на производителността. Прави впечатление, че по-високо производителните и наукоемки сектори на бизнес услугите, като например ИТ секторът, са отбелязали по-висок ръст на продажбите, което е отражение на силния растеж на секторите на предоставяне на висококвалифицирани услуги, постигнат през последните 10 години. По аналогичен начин по-високо производителните производствени сектори като машиностроене и химическа промишленост също отбелязаха по-засилен ръст на своите продажби.

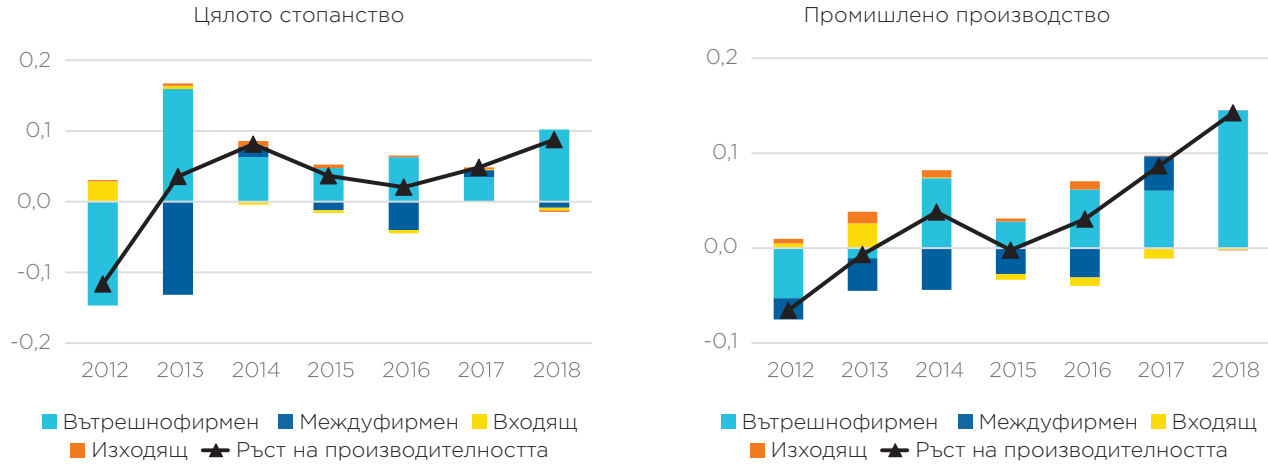
Същевременно обаче по-високо производителните фирми изгубиха пазарни дялове за сметка на други, по-малко продуктивни фирми в същия сектор, което доведе до намаляване на общия ръст на производителността и разкри неефективността на пазарните механизми. Използването на данни за фирмите в България дава възможност да се направи нов анализ на причините за скромното представяне на България по отношение на производителността. То например позволява съвкупният растеж на фирмената производителност да се разложи на четири компонента: (1) промени в средната производителност на съществуващите фирми (*вътрешен* компонент); (2) преразпределение на добавената стойност между фирми с различни нива на производителност, измерващо ефективността на разпределение на ресурсите (*междуфирмен* компонент); и (3) *входящ* и (4) *изходящ* компонент, отчитащи разликите в средната производителност на новите фирми и на напускащите пазара фирми спрямо производителността на съществуващите фирми. Този подход разкрива, че съществуващите фирми са станали по-ефективни през периода 2012-2018 г. (*вътрешен* компонент на производителността, вж. Фигура 15), например чрез оптимизиране на структурата на своите разходи. Но общият ръст на производителността на България е бил възпрепятстван от неправилното разпределение на ресурсите към по-слабо производителни фирми през повечето години (*междуфирмен* компонент на производителността, вж. Фигура 15), разкривайки сериозна пазарна неефективност.³⁹ В отсъствието на

³⁹ Нивата на производителност на фирмите на влизане и излизане от пазара имат малък принос към общия ръст на производителността (вж. Фигура 15).

пазарни несъвършенства, пазарът трябва да възнагражда най-производителните фирми. В България обаче това не е било така. Следователно съвкупният растеж на България през последното десетилетие можеше да бъде много по-висок, ако пазарите функционираха по-ефек-

тивно. Като се има предвид, че ръстът на продажбите е бил най-силно изразен при големите фирми, изводите от анализа навеждат на мисълта, че някои по-слабо производителни големи фирми трябва да са се радвали на защита от страна на конкурентни пазарни сили.

Фигура 15. Фирми с по-висока производителност са изгубили пазарни дялове в България

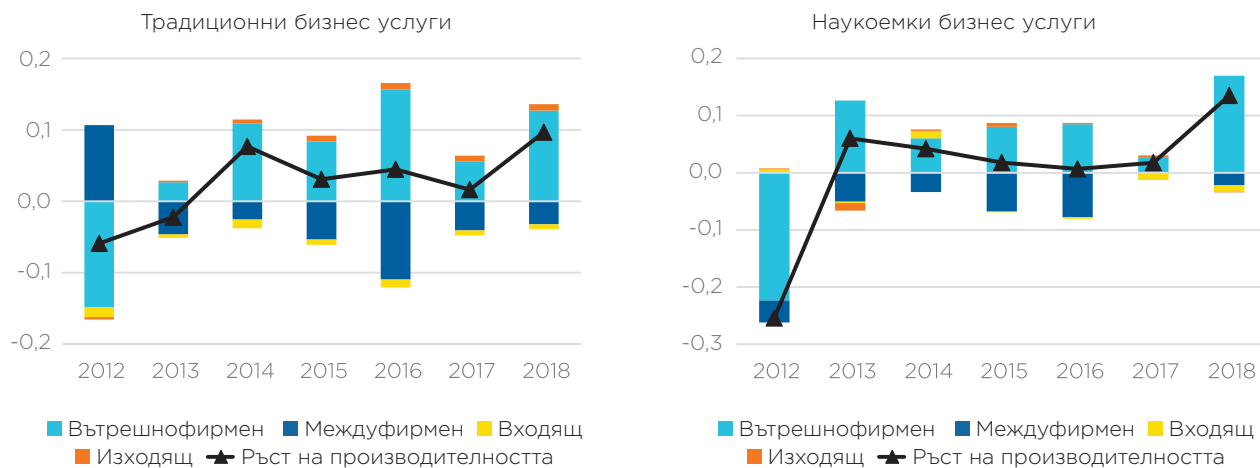


Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Фирмена динамика, производителност и конкуренция: микроикономически анализ на българската икономика“; Фирмена база данни Orbis с над 4 милиона фирми, наблюдавани годишно за периода 2012-2018 г. Бележка: Декомпозиция на Мелиц-Поланец на общата факторна производителност (ОФП) на четири компонента: (1) промени в средната производителност на съществуващите фирми (*вътрешнофирмен*); (2) преразпределение на добавената стойност между фирми с различни нива на производителност, измерващо ефективността на разпределението на ресурсите (*междуфирмен*); и (3) *входящ* и (4) *изходящ* компонент, отчитащи разликите в средната производителност на новите участници на пазара и напускащите фирми спрямо производителността на съществуващите фирми.

Неправилното разпределение на ресурсите е ограничило растежа на производителността в повечето сектори, включително в предоставянето на бизнес услуги с интензивно използване на знания като ИТ. Само в сектора на търговията на дребно се наблюдава повишаване на производителността в резултат на по-ефективното преразпределение на ресурсите между фирмите (*междуфирмен* компонент, вж. Фигура 16). Въпреки че е по-вероятно подобни пазарни несъвършенства да се проявят в по-регулирани сектори като комуналните услуги, в България те преобладават дори и в промишленото производство, където се предполага, подобно на сектора на търговия на дребно, че фирмите се сблъскват с по-голяма международна конкуренция на

вътрешния или международния пазар. По този начин значителен дял от фирмите в промишленото производство работят в местни пазарни ниши или получават някаква форма на защита от конкурентен внос, което им позволява да растат въпреки по-ниската си производителност. Пазарната неефективност, водеща до (неправилно) разпределяне на капитал и труд към по-ниско производителни фирми е силна и при традиционните бизнес услуги като хотелиерство и ресторантьорство, както и в сектора на бизнес услугите с интензивно използване на знания, включително ИТ и бек-офис аутсорсинг услугите. Следователно бизнес услугите в България щяха да растат още по-бързо, ако бариерите пред конкуренцията бяха премахнати.

Фигура 16. Ресурсите се разпределят неправилно дори в сектора на бизнес услугите с интензивно използване на знания като ИТ



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Фирмена динамика, производителност и конкуренция: микроикономически анализ на българската икономика“; фирмена база данни Orbis с над 4 милиона фирми, наблюдавани годишно, за периода 2012-2018 г. Бележка: Декомпозиция на Мелиц-Поланец на общата факторна производителност (ОФП) на четири компонента: (1) промени в средната производителност на съществуващите фирми (*вътрешнофирмен*); (2) преразпределение на добавената стойност между фирми с различни нива на производителност, измерващо ефективността на разпределението на ресурсите (*междуфирмен*); и (3) *входящ* и (4) *изходящ* компонент, отчитащи разликите в средната производителност на новите участници на пазара и напускащите фирми спрямо производителността на съществуващите фирми.

Прилаганите надценки са относително високи сред фирмите в сектора на услугите, особено в сектори с по-нисък растеж на производителността, което говори за по-голяма пазарна мощ и по-слаба конкуренция в тези сектори. Средните надценки измерват съотношението между цената, която фирмите начисляват на потребителите и техните пределни производствени разходи. По-високите надценки са признак за пазарна мощ.⁴⁰ В повечето сектори в България фирмените надценки са се запазили повече или по-малко постоянни във времето. В същото време обаче надценките на фирмите за услуги бяха с около 20 процента по-високи в сравнение с тези на промишлените предприятия, които са изправени пред по-голяма международна конкуренция. Надценките са по-високи и в секторите с по-нисък среден ръст на фирмената производителност, което показва, че фирмите в тези сектори са защитени от конкуренция, което води до по-голяма пазарна мощ и им позволява да налагат на потребителите цени, значително по-високи от техните пределни разходи. По-конкретно, фирми в сектори с нисък ръст на производителността са били в състояние да начис-

ляват цени, които са с около 75 процента по-високи от техните пределни разходи. Тяхната по-висока пазарна мощ съответства на съществуващите бариери пред конкуренцията, водещи до неефективност на пазарите, които (неправилно) разпределят ресурсите към фирми с по-ниска производителност.

Фирмите в България изостават от своите конкуренти в структурно сходни страни с въвеждането на цифрови технологии след кризата, предизвикана от Covid-19

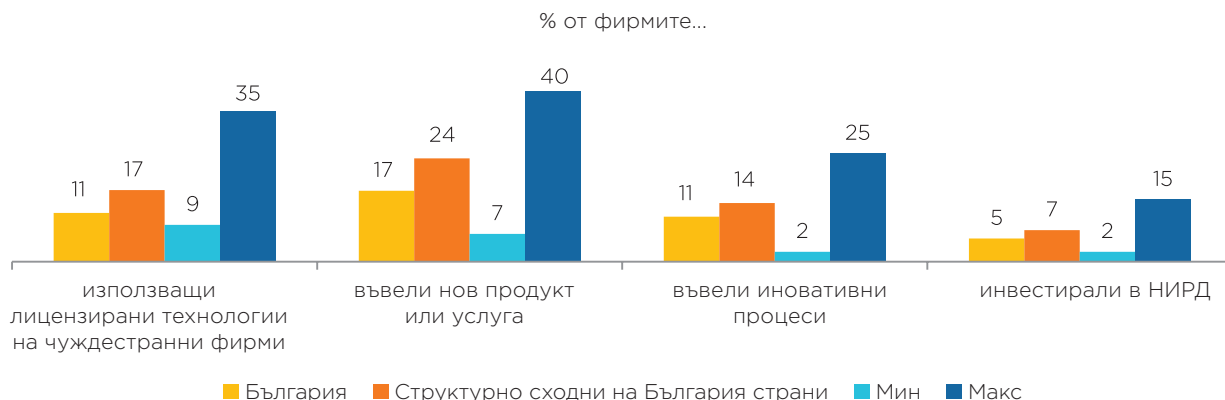
Ръстът на производителността можеше да бъде по-силен, ако фирмите въвеждаха повече иновации. Фирмите изостават от своите конкуренти в страни, структурно близки на България, по отношение на иновациите и технологиите. От официално регистрираните фирми в България едва 5 процента инвестират в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и само 11 процента ползват лицензи за чуждестранни технологии при средно 17 процента сред сходни фирми от региона (вж. Фигура 17). Освен това фирмите в България изостават и по отношение на иновациите – само 11 процента от тях са въвели

⁴⁰ Особено когато са съчетани с по-високи печалби и фиксирани постоянни разходи и когато фирмите, прилагащи високи надценки, не са по-производителни.

нови процеси, включително промени в организационната си структура. Между 2013 г. и 2019 г. иновационната дейност е отбелязала спад, което показва, че още по-малко фирми са имали стимули или възможности да инвестират в по-високо рискови, но по-производителни иновационни дейности. Наблюденията сочат, че макар съществуващите фирми да са станали по-ефективни в периода 2012-2018 г. (междувфирмен компонент на производителността), нарастването на тяхната ефективност изглежда не е свърза-

на с иновации. Тоест, утвърдените фирми изглежда са повишили своята ефективност по-скоро чрез оптимизиране на структурата на разходите – например чрез намаляване на излишните дейности и съкращаване на персонала, или чрез намиране на по-евтини доставчици, отколкото чрез инвестиции в научноизследователска и развойна дейност, предлагане на нови продукти, използване на лицензи за нови технологии или въвеждане на нови организационни процеси в управлението.

Фигура 17. Фирмите в България изостават от своите конкуренти от региона в областта на иновациите и технологиите

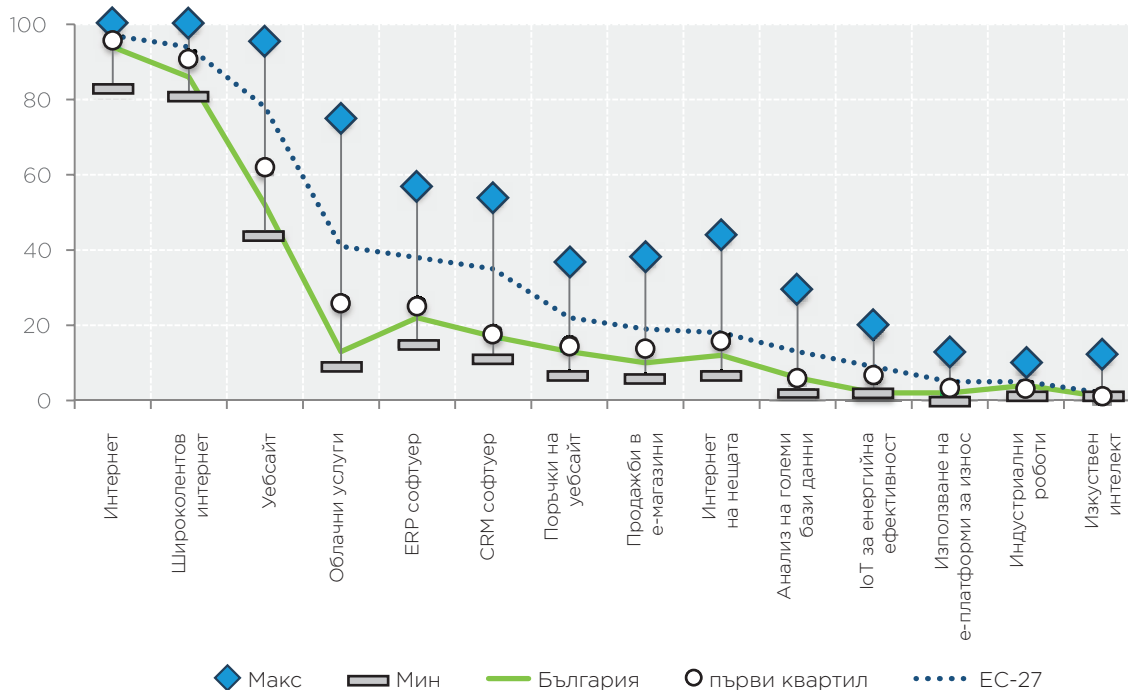


Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Фирмена динамика, производителност и конкуренция: микроикономически анализ на българската икономика“; проучването „Наблюдение на предприятията“, проведено от Световната банка (WBES), 2019 г.

Ниската иновационна дейност се отразява и в слабо-то внедряване на цифрови технологии през 2021 г., което намалява перспективите за силно икономическо възстановяване след кризата, предизвикана от Covid-19. Фирмите в България изостават от своите конкуренти в региона с внедряването на цифрови технологии (вж. Фигура 18). Както и в други страни от ЕС, в България по-голяма част от фирмите с минимум 10 служители използват широколентов интернет, но само около половината от фирмите имат собствен уебсайт при средно 80 процента от фирмите в ЕС. Ефективността на българските фирми при въвеждането на най-новите цифрови технологии е още по-ниска. България е сред държавите-членки на ЕС с най-нисък дял на фирмите (13 процента), които използват облачни изчислителни услуги за достъп до съвременни приложения за управле-

ние като Customer Relationship Management (Управление на взаимоотношенията с клиенти) и Economic Resource Planning (Планиране на икономическите ресурси), или за закупуване на по-голяма изчислителна мощност. Делът на фирмите, които продават своите продукти или услуги чрез своя уебсайт или платформи за електронна търговия (6 процента) също е значително по-нисък, отколкото в повечето страни в ЕС. Освен това само 2 процента от фирмите използват цифрови технологии като интелигентни измервателни уреди, за да подобрят своята енергийна ефективност, която е най-ниската в ЕС. Изоставането във въвеждането на цифрови технологии през 2021 г. може да застраши ползите за българските фирми от започналата в началото на пандемията тенденция на цифровизация и да подкопае тяхната конкурентоспособност в бъдеще.

Фигура 18. Фирмите в България изостават от своите конкуренти в региона с внедряването на цифрови технологии



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Фирмена динамика, производителност и конкуренция: микроикономически анализ на българската икономика“; Евростат, 2021 г. Бележка: Процент на фирмите с най-малко 10 служители. CRM софтуер: Управление на взаимоотношенията с клиентите; ERP софтуер: Планиране на икономическите ресурси; Облачните изчислителни услуги включват: имейл, софтуерни приложения (CRM, ERP и др.), изчислителна мощност; Уебсайт поръчки: фирми с уебсайт, предоставящи онлайн поръчки и резервации; Интернет на нещата (IoT) включва интелигентни сензори, измервателни уреди, геолокация; ИИ: използване на изкуствен интелект, напр. инструменти за машинно обучение.

Неефективното функциониране на пазарите в България, водещо до (неправилно) разпределяне на ресурси към по-ниско производителни фирми, както и в известна степен слабата иновационна дейност на фирмите, може отчасти да се обвърже със слабости в прилагането на политиката за защита на конкуренцията. Глава 5 документира пречките пред конкуренцията, които могат да помогнат да се обясни наблюдаваната неефективност на пазарите и липсата на стимули за фирмите да внедряват иновации. В нея се посочва, че съществуващите фирми са защитени чрез регулаторни бариери от навлизане на нови конкуренти в няколко сектора на услугите, че прилагането на ан-

титръсовото законодателство изоставя в сравнение с други държави от ЕС, а неконкурентни процедури при възлагане на обществени поръчки като непубликуване на оферти или подбор при единствен участник са допринесли за неефективното разпределение на капиталите. В литературата са идентифицирани и други ограничения, произтичащи от политиките, които могат да доведат до неправилно разпределение на факторите за производство между фирмите в дадена страна, но те изглеждат не се отнасят за България.⁴¹ Пречките пред лоялната пазарна конкуренция помагат да се обясни защо въпреки по-ниската си производителност някои фирми са успели да спечелят пазарни дялове, забавяйки съвкупния рас-

41 На първо място е доказано, че държавните предприятия причиняват неправилно разпределение на факторите на производство, но ние откриваме неправилно разпределение и в секторите на преработващата промишленост и услугите в България, в които няма държавни предприятия. Второ, България не прилага различни политики спрямо различните по размер фирми, които могат да доведат до неправилно разпределение, като например по-строги трудови разпоредби за големите фирми, както е във Франция. Трето, неравномерният достъп до кредит може да обясни неправилното разпределение, ако по-производителните фирми се сблъскват с кредитни ограничения. Въпреки че по-малките фирми в България може да срещат кредитни ограничения, те не са по-производителни. Четвърто, по-ниско производителните фирми може да печелят пазарни дялове, ако са пионери във въвеждането на по-добри технологии и следователно имат по-висока очаквана бъдеща производителност от техните конкуренти. Но не намираме доказателства, че по-малко производителните фирми в България са по-иновативни.

теж. Те също помагат да се обясни защо за много фирми не е било необходимо да инвестират в рискови, повишаващи производителността иновационни дейности, за да растат и да реализират печалби. Други фактори, като например слабата система за подкрепа на иновациите с

твърде малко стимули за финансиране на научноизследователска и развойна дейност или обучение на работници и мениджъри, също могат да помогнат да се обяснят по-слабите иновационни резултати на българските фирми.⁴²

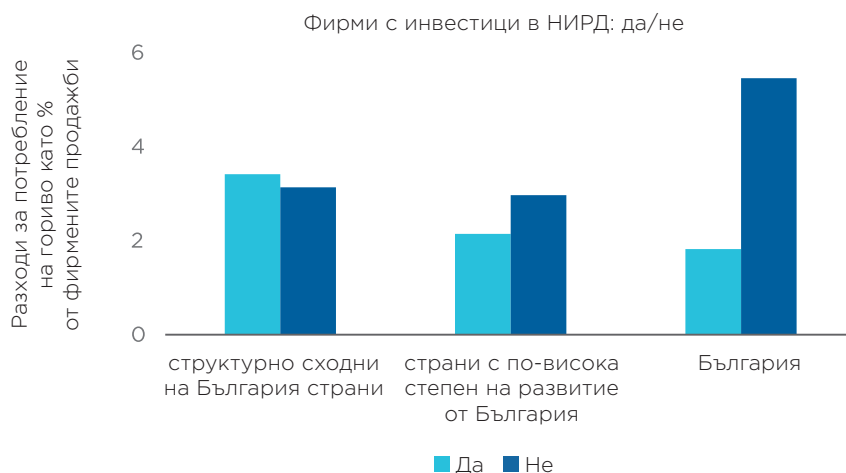
4.2 Повишаването на производителността на фирмите води и до намаляване на техните емисии от парникови газове

Инвестициите на фирмите в зелени технологии са необходими, за да допринесат за енергийния преход на България и да поддържат тяхната конкурентоспособност на пазара на ЕС. Инвестициите на частния сектор в зелени технологии и зелени управленски практики са от решаващо значение за прехода към по-ниски емисии на парникови газове (ЕПГ), особено в енергетиката, промишлеността, транспорта и други сектори, предоставящи услуги. Ценообразуването и регулирането на въглеродните емисии са мощни политически инструменти за насърчаване на инвестициите на частния сектор в зелени технологии. Осъществяването на преход към възобновяеми енергийни източници също е от решаващо значение за поддържане на експортната конкурентоспособност на България в ЕС, като се има предвид, че Механизъмът на ЕС за въглеродна корекция по границите (СВАМ) предстои да включи и въглеродния отпечатък от производството на електроенергия. Следователно ин-

вестициите на българските фирми в енергийна ефективност, зелени технологии и зелени управленски практики са критично важни за гарантиране на експортната им конкурентоспособност, която се е доказала като двигател на растежа на тяхната производителност.

В България производителността и зеленият растеж се допълват взаимно. Фирмите в България, които инвестират в научноизследователска и развойна дейност и които са иноватори, т. е. внедряват нови продукти и процеси, са с по-ниско относително потребление на горива и електричество, вероятно поради подобрена производителност (вж. Фигура 19). Нещо повече, фирмите с по-високо производство на един работник и иновативните фирми са много по-склонни да възприемат цели, свързани с климата. Освен това фирмите с по-високо производство на работник са по-склонни да внедряват зелени управленски практики.

Фигура 19. Фирмите, които инвестират в научноизследователска и развойна дейност, потребяват по-малко енергия



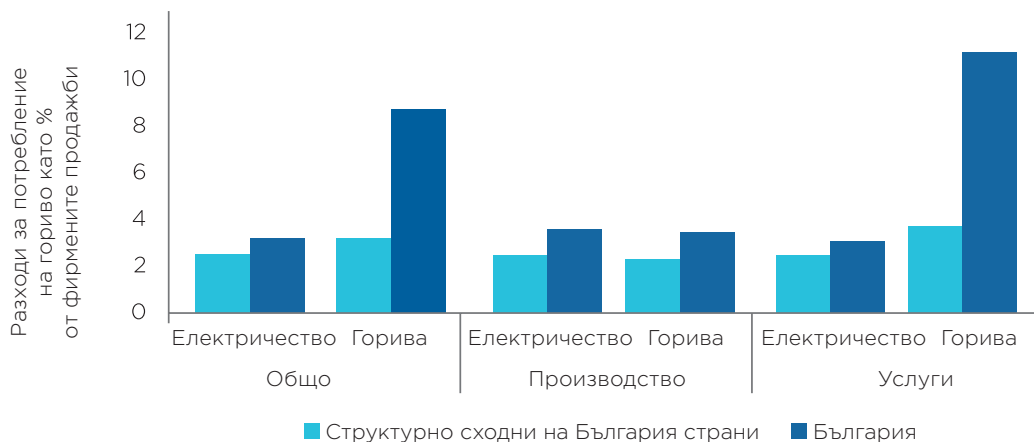
Източник: Проучването „Наблюдение на предприятията“ на Световната банка, 2019 г. Бележка: Средната цена на потреблението на гориво на фирмите по инвестиционно решение за НИРД; структурни партньори: Хърватия, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Сърбия, Словакия, Турция.

42 Вж. World Bank (2020), Enhancing the Contribution of Bulgaria’s Public Research to Innovation.

Българските фирми са енергоемки, особено тези в сектора на услугите. В България средният дял на разходите за потребление на електроенергия и горива като процент от общите продажби е по-висок от дела на разходите на фирмите в групата на структурно близките страни за сравнение (вж. Фигура 20). Делът на разходите за гориво на българските фирми е почти три пъти по-висок от този на структурно близките страни. Потреблението

на гориво като дял от продажбите възлиза на 11 процента от производствените разходи на фирмите в сектора на услугите в България, което е 3,5 пъти по-високо от дела на разходите за гориво на фирмите за услуги в страните от групата на структурно близките страни, което може да се отдаде на значителния дял на секторите на търговията и транспорта в България, които са силно енергоемки.⁴³

Фигура 20. Делът на разходите за гориво на българските фирми надвишава почти три пъти този на фирмите в структурно близки страни



Източник: Проучването „Наблюдение на предприятията“ на Световната банка, 2019 г. Бележка: Структурно близките на България страни са: Хърватия, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Сърбия, Словакия, Турция. Бележка: Разходи на фирмите за електроенергия и потребление на гориво като процент от общите им продажби.

Българските фирми показват сходни резултати със своите конкуренти от региона по отношение на внедряването на зелени технологии. Както и в други страни, управлението и рециклирането на отпадъци е най-често прилаганата от фирмите в България зелена инвестиционна мярка. Подобно на своите регионални конкуренти, фирмите в България са по-склонни да прилагат мерки, свързани с подобрения в отоплението и климатизацията, осъвременяването на автомобилния парк и използването на екологосъобразно производство на енергия на място, например от слънчеви панели. В същото време обаче българските фирми изостават от своите регионални конкуренти по отношение на инвестирането в по-ефективни осветителни системи и модернизацията на използваните машини и оборудване.

Въпреки това, по-малко от една четвърт от фирмите в България инвестират в зелени мерки за намаляване на тяхната енергоемкост, емисиите на парникови газове и замърсяването. Само 23 процента от фирмите инвестират в зелени технологии и мерки, като най-много за това допринася слабото представяне на фирмите от сектора на услугите (вж. Фигура 21). Нещо повече, разработването със собствени сили на такива зелени технологии и мерки е значително по-слабо в сравнение с фирмите от структурно близки страни. Фирмите в България съобщават още, че тяхното изоставане по отношение на инвестициите в зелени технологии и мерки произтича по-скоро от липсата на приоритетност на зелените спрямо останалите инвестиции, а не поради отсъствие на рентабилни възможности за зелени инвестиции, ценова или регула-

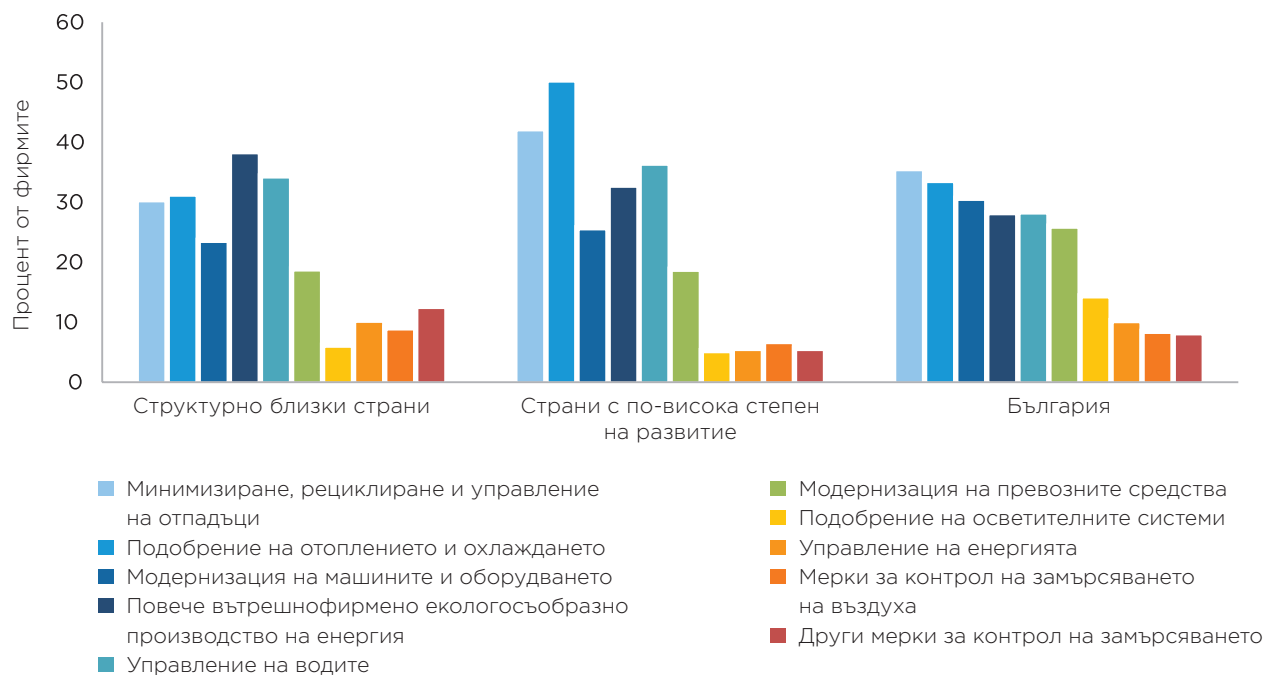
⁴³ Търговия и ремонтни дейности; транспорт, складиране и съобщения; хотелиерство и ресторантьорство са отраслите, които формират средно 30 процента от брутната добавена стойност за периода 2017-2021 г.

торна несигурност или липса на финансиране. Наред с това, използването от фирмите в сектора на услугите на петролни продукти като основен източник за потребление на гориво е с 57 процента по-високо от това на фирмите за услуги в структурно близките страни.

Фирмите в България са по-малко склонни да възприемат екологични практики на управление. Фирмите в България съобщават, че са по-уязвими към екстремни метеорологични явления, предизвикани от изменението на климата, в сравнение както с групата страни с по-висока степен на развитие, така и със структурно сходните страни. Около 13 процента от фирмите споделят, че поради екстремни метеорологични явления са претърпели парични загуби, които са значително по-високи в сравнение с тези на фирмите в страните-структурни аналози. Въпреки обаче високата си изложеност на екстремни

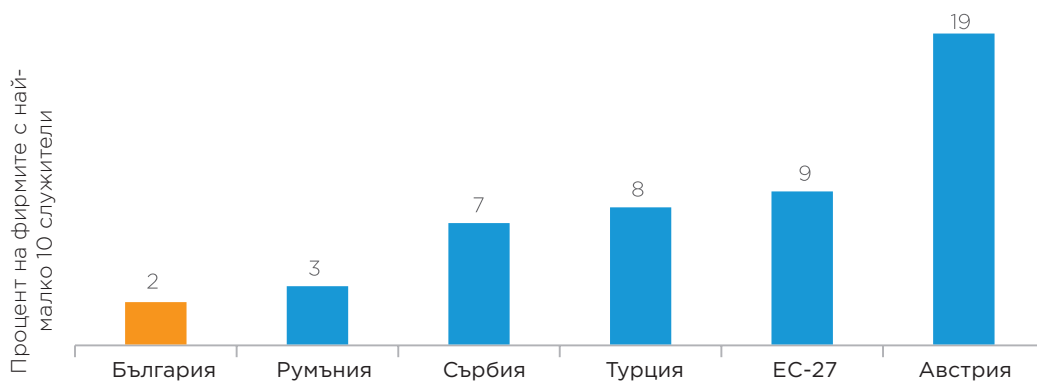
метеорологични явления, свързани с изменението на климата, фирмите не само не са склонни да инвестират в зелени технологии, но и изостават от своите регионални конкуренти по отношение на възприемането на зелени управленски практики. Само 21 процента от фирмите извършват наблюдение на емисиите от въглероден диоксид (CO₂) – дял, който е значително по-нисък от този на фирмите в структурно близките страни. Освен това, само 27 процента от българските фирми наблюдават потреблението си на енергия, което е значително под средното от 53 процента за структурно близките страни. Ниският дял на фирмите, наблюдаващи потреблението на енергия, може да се обясни с липсата на инвестиции в цифрови технологии – само 2 процента от фирмите с минимум 10 служители са инвестирали в интелигентни измервателни уреди или сензори за намаляване на потреблението на енергия (вж. Фигура 22).

Фигура 21: По-малко от една четвърт от фирмите в България инвестират в зелени мерки



Източник: Проучването „Наблюдение на предприятията“ на Световната банка, 2019 г. Бележка: структурно близки страни: Хърватия, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Сърбия, Словакия, Турция. Бележка: Инвестиции във внедряване на зелени технологии.

Фигура 22. Делът на фирмите, които използват цифрови технологии за намаляване на потреблението на енергия, е най-нисък в региона



Източник: Евростат, 2021 г. Бележка: Процент на фирмите с най-малко 10 служители. Използване на интелигентни измервателни уреди или сензори за намаляване на консумацията на енергия.

Вместо чрез енергийни данъци и такси, екологичният отпечатък на фирмите в България се регулира чрез стандарти и сертифициране, които не изглеждат достатъчно ефективни. Само 11 процента от фирмите в България са обект на енергийни данъци или такси, което е значително под дела от 25 процента в структурно близките страни. Процентът на фирмите, подлежащи на облагане с данъци, е по-висок в промишленото производство (15 процента), но остава под този на производствените фирми в структурно близките

страни. В същото време 14 процента от фирмите в България съобщават, че клиентите изискват екологични сертификати или спазване на определени екологични стандарти като условие за влизане в делови отношения с тях, което надвишава съответния процент в страните от групата за сравнение (10 процента). Делът на фирмите, подлежащи на екологично сертифициране, нараства до 22 процента при производствените фирми спрямо 12 процента от производствените фирми в структурно близките страни.

4.3 Извличане на максимални ползи от преливането на технологии и знания в резултат на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ)

Чуждестранните фирми са важен фактор в българската икономика, който осигурява 14,4 процента от общото производство и 6,2 процента от заетостта. Чуждестранните фирми в България са по-големи и се отличават с по-висока производителност от местните фирми. Средният брой служители в чуждестранните фирми е около 47, докато при местните фирми техният брой е 7. Наред с това чуждестранните фирми имат по-високи продажби, използват повече капитали и суровини и са по-капиталоемки. Въпреки че чуждестранните фирми представляват само един процент от всички фирми в страната, на тях се падат средно 14,4 процента от общата продукция и 6,2 процента от заетостта през периода 2011-2018 година. Секторите с най-висок дял на чуждестранни фирми в производството са минното

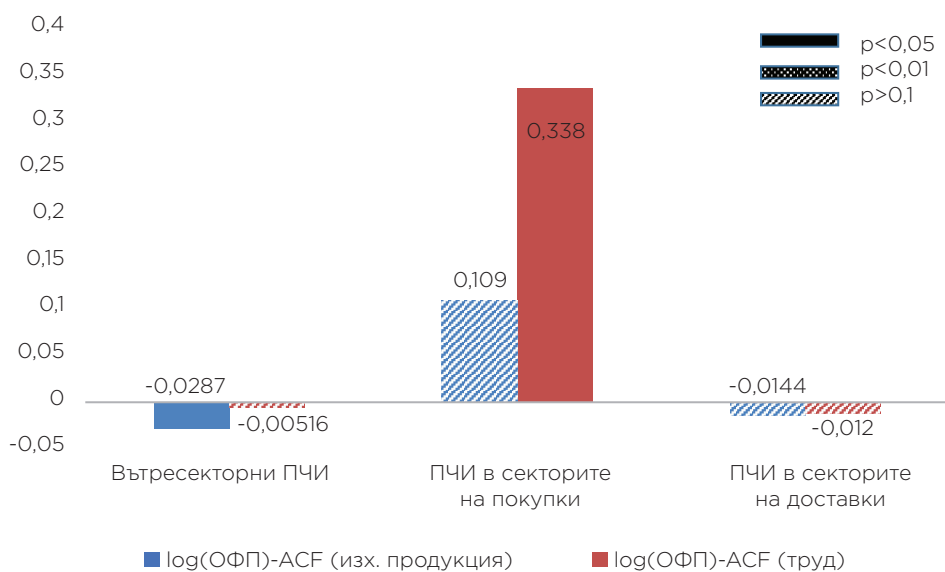
дело, финансовите услуги, ИКТ и промишленото производство. Общият размер на ПЧИ като дял от произведената продукция като цяло намалява през периода 2011-2018 г. (въпреки отбелязания ръст в секторите с интензивно използване на знания), на същевременно междуотрасловите връзки по веригите на доставки се засилват.

Преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) повишават производителността на местните доставчици, подпомагайки съвкупния растеж на производителността. Местните фирми от сектори, доставящи стоки и услуги за икономически дейности с висок дял на ПЧИ, отбелязват повишаване на производителността (вж. Фигура 23). Макар че ПЧИ имат положителен ефект върху производителността на всички местни

фирми-доставчици, ефектът е по-голям при местните доставчици на услуги. Услугите с интензивно използване на знания обаче не се влияят от концентрацията на ПЧИ в собствените им сектори или в сектора, на който предоставят услугите си. Нещо повече, концентрацията на ПЧИ в даден сектор намалява производителността

на местните фирми, работещи в същия сектор, което предполага, че по-големите и по-високо производителни чуждестранни фирми изтласкват местните фирми в техните сектори. Този ефект на изтласкване на местните фирми от фирми в същия сектор се проявява по-силно в преработващата промишленост.

Фигура 23. ПЧИ в България водят до „преливане“ на производителност към местните доставчици



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „ПЧИ в България и преливането на ефекти към местни фирми“; фирмена база данни Orbis с над 4 милиона, фирми наблюдавани годишно, през периода 2012-2018 г.

По-големите местни доставчици се възползват в по-голяма степен от преливането на производителност от ПЧИ, което предполага, че местните доставчици трябва да достигнат определен размер или ниво на производителност, за да могат да се възползват от този ефект. Преливането на ефекти от ПЧИ към местните фирми в секторите на доставки се увеличава с размера на фирмите. Ефектите от преливане на производителност са най-малки за микрофирмите, увеличават се за малките фирми и са най-големи за средните по размер фирми. За големите фирми ефектът е дори още по-висок, но може да бъде измерен с по-малка прецизност. Това предполага, че местните доставчици трябва да достигнат определен размер или ниво на производителност, за да постигнат мащаба или качеството на продукция, изисквани от чуждестранните фирми - потенциални купувачи на техните стоки или услуги.

Преките чуждестранни инвестиции водят до преливане на производителност към местните доставчици, което допринася за повишаване на ефективността сред съществуващите фирми. Привличането на повече ПЧИ, особено в сектори със силни връзки с местни доставчици, може да повиши общия растеж на производителността в икономиката. В същото време резултатите предполагат, че местните доставчици трябва да достигнат критичен размер или ниво на производителност, за да могат да се възползват от преливането на технологии от чуждестранните фирми, които купуват техните продукти. Политиките, които подобряват ефективността на пазарите и позволяват на по-производителните фирми да растат, повишават по този начин и потенциала на местните доставчици да се възползват от преливането на технологии от чуждестранни фирми, които купуват техните стоки или услуги.

5

Изграждане на публични институции за ускорено провеждане на политики за растеж, необходими за разгръщане на пълния производствен потенциал на България



Какви са препятствията пред навлизането на пазара и конкуренцията, които ограничават съвкупния растеж на производителността в България? Анализът на производителността разкрива неефективно разпределение на ресурсите в България, тъй като по-производителните фирми губят пазарни дялове и с времето използват по-малко капитал и труд. Наред с това българските фирми изостават от регионалните си конкуренти във внедряването на иновации, а някои изглежда се радват на висока и все по-нарастваща пазарна мощ. Тези резултати сочат наличието на значителни препятствия пред навлизането на пазара и конкуренцията. Настоящата глава използва нови данни, за да анализира степента на въздействие на тези бариери. Глава 5.1 посочва, че е налице потенциал за по-силно прилагане на политиката за защита на конку-

ренция, за да се подобри ефективността на пазарите при възнаграждаването на иновативните и по-високо производителни фирми. Глава 5.2 констатира, че по-голямата конкуренция при обществените поръчки помага за възлагане на договори на по-високо производителни фирми, като по този начин допълнително намалява неправилното разпределение на ресурсите. Глава 5.3 показва, че политически свързаните фирми средно са реализирали по-високи печалби въпреки по-ниската си производителност и са контролирали значителен дял от договорите за обществени поръчки чрез неконкурентни процедури за възлагане, което предполага, че ограничаването на влиянието на интересите на корпоративни групи, заедно с укрепването на институционалния капацитет, допринася за по-ефективно функциониране на пазарите.

5.1 Повишаване на производителността чрез политика на конкуренция

Прилагане на антитръстовото законодателство

Международният опит показва, че картелите не само носят високи разходи за потребителите и правителствата, но и подкопават функционирането на пазарите за ефективно разпределяне на ресурсите. Най-изчерпателната международна база данни за 1530 случая на картелни споразумения сочи, че картелите начисляват средно 49 процента над конкурентните цени.⁴⁴ Доказано е също, че манипулирането на тържни процедури чрез картелни споразумения увеличава разходите за обществени поръчки с до 50 процента. Наред с това картелите са в състояние да ограничат наличността, разнообразието и качеството на продуктите. Оставена незабелязана, дейността на картелите може да доведе до преки икономически загуби. Ако допуснем, че българската Комисия за защита на конкуренцията (КЗК) разкрива 5 процента от всички картели в България и ако средната надценка, налагана от участ-

ващите в картели фирми, е 80 процента, общите преки загуби от картелни споразумения за манипулиране на търгове биха възлизали на 0,3 процента от БВП.⁴⁵ Но икономическите вреди, причинявани от картелните обединения, надхвърлят сделките, в които участват членове на картелите. Картелите намаляват производителността чрез пропиляване на ресурси, отслабват стимулите за всички фирми на засегнатия пазар да постигат високи резултати и въвеждат иновации и възпрепятстват навлизането на пазара. Надценките на картелите върху доставки на стоки или базови услуги се прехвърлят върху други сектори на икономиката, намалявайки тяхната производителност. Тези косвени динамични загуби под формата на по-нисък растеж на производителността, дължащ се на по-малко ефективно разпределение на ресурсите между фирмите или обезкуражаване на фирмите да навлизат и иновират на засегнатите пазари, вероятно са много по-високи (вж. Раздел 5.2).

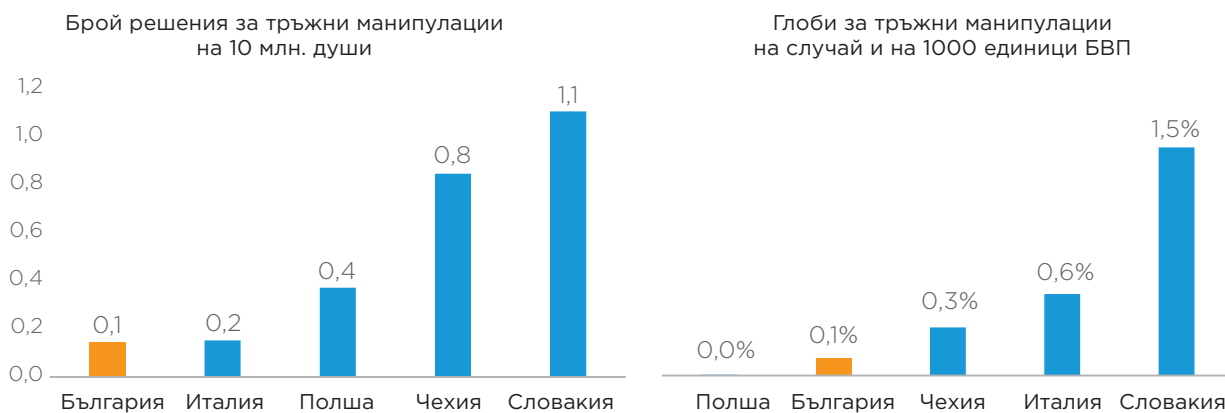
44 Вж. Информационната бележка към ИМС, озаглавена „Повишаване на производителността чрез политиките за защита на конкуренцията“.

45 Според съществуващите оценки, органите за защита на конкуренцията в развитите икономики разкриват най-много 10-20 процента от действителната картелна дейност. Процентът на разкриване на картели в България обаче е вероятно по-нисък, а надценките, прилагани от членовете на картели – по-високи, отколкото в по-богатите страни, където са налични повече данни за правоприлагането. Конър (2014 г.) също установява, че надценките на картели, които работят при максимална ефективност, са с 60 до 80 процента по-високи от надценките за цялия срок на съществуване на картела.

Глобите, налагани на картелите в България, са ниски в сравнение с групата на структурно близките на България страни. След присъединяването на България към ЕС Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) се фокусира предимно върху дела за сливания и злоупотреби с господстващо положение. Броят на решенията, постановени от КЗК, достигна своя връх малко след присъединяването към ЕС през 2007 г., след което отбеляза спад. През периода 2010-2019 г. в България са разкрити 5 случая на манипулиране на търгове чрез картелни обединения в резултат на разследването на 10 случая, като към 2016 г. само едно разследване за манипули-

ране на тръжни оферти е довело до налагане на глоба. За сравнение, в Словакия и Италия само през 2019 г. са разкрити съответно 2 и 6 картела за тръжни манипулации. През 2019 г. КЗК приключи най-голямото си досега разследване за манипулиране на тръжни оферти, включващо 40 страни. Наложеният от Комисията глоби, обаче, са все още твърде ниски, ако се сравнят с тези в други страни от ЕС спрямо размера на икономиката. Средната глоба за установен картел като съотношение към БВП в България през 2019 г. е била 6 пъти по-ниска от тази в Словакия и 15 пъти по-ниска от тази в Италия (вж. Фигура 24).

Фигура 24. В България са разкрити само няколко картела за манипулиране на търгове и глобите са ниски



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Повишаване на производителността чрез политика за защита на конкуренцията“; Годишни доклади на ОИСР; Решения по дела и друга информация, публикувана от органите за защита на конкуренцията в България, Полша, Чехия, Словакия и Италия. Бележка: Решения за тръжни манипулации на 10 милиона души и Глоби за тръжни манипулации на случай, като процент от 1000 единици БВП, 2017-2019 г.

Макар че рискът от тайни споразумения не е необичаен по целия свят, потенциалният риск в България се оценява като по-висок в сравнение с други европейски държави. Проверката на повече от 200 000 договора за обществени поръчки в България и данните за договори от действително доказани случаи за картелни споразумения в 7 държави от ЕС, включително България, подчертават необходимостта от засилване на правоприлагането срещу тайните споразумения. Използването на подробна информация от публично достъпните данни за договорите за обществени поръчки, като например съ-

отношението между крайната и прогнозната цена на договора или провеждането на конкурси с един участник, позволи дефинирането на седем индикатора за риск от картели за манипулиране на търгове.⁴⁶ Тези седем подиндикатора за практики, пораждащи риск от тайни споразумения, са комбинирани в един претеглен показател за картелен риск, чрез който да се прогнозираат случаи на формиране на картели с цел манипулиране на тръжни оферти, като теглото на всеки подиндикатор се изчислява въз основа на модел за машинно обучение, трениран върху уникален набор от данни за 87 действителни дого-

46 Използват се следните седем индикатора за картелен риск: съотношение между крайните и прогнозните цени на договора, обществени поръчки с един участник (като двоична променлива „да/не“ и като абсолютен брой участници в търга), дали спечелената оферта е на консорциум, дали печелившата оферта има подизпълнител, дали има отсъствие на оференти (на ниво компания/година) по пазарен номер и по номер на купувач.

вори с доказани картелни споразумения за манипулиране на тръжните оферти (договори, спечелени от фирми, признати за виновни в картелно поведение), както и с данни от договори от последните години, които с висока степен на вероятност не включват тайни споразумения, от България и шест други държави от ЕС.⁴⁷ По този начин теглото на всеки поиндикатор отразява неговата способност да прогнозира действително доказани случаи на картели в страните от ЕС.⁴⁸ Индикаторът за картелен риск сочи, че 49 на сто от договорите, сключени между 2007 г. и 2019 г. в България, са възложени с висок риск от тайни споразумения. Когато приложим към останалите шест държави същия модел със същия набор от индикатори като тези, използвани за България, откриваме, че рисковете от тайни споразумения при обществените поръчки не са необичайни и в други страни от ЕС, но България е изправена пред значително по-висок риск от тайни споразумения в сравнение със страни като Швеция, Франция, Латвия и Унгария.

Укрепването на капацитета на КЗК, включително чрез по-чести изненадващи проверки, използване на усъвършенствани инструменти за скрининг и повишаване на осведомеността относно нейната програма за освобождаване от глоби, би допринесло за разкриване и възпиране на картелите в България. През 2019 г. в КЗК са наети 117 служители. Общата заетост е благоприятна в сравнение с другите страни в региона – например в Словашката република са наети 76, а в Австрия – 41 служители. Същевременно обаче обхватът на работата, извършвана от органите за защита на конкуренцията, се различава значително в отделните страни, като само 10 процента от служителите на КЗК работят в антитръстовия отдел, в сравнение например с 30 процента от служителите в Словашката република. Следователно КЗК може да се реструктурира вътрешно, като насочи повече следователи към работа за про-

тиводействие на картелните споразумения и промени състава на персонала като наеме повече учени и инженери в областта на обработката и анализа на данни. Освен това, използването на методи за скрининг и тяхната ефективност могат да бъдат подобрени чрез внедряване на по-модерни ИТ инструменти за разследване на антиконкурентни споразумения. КЗК може също така да засили капацитета си за разкриване на картели, прилагайки по-често метода на „внезапни проверки“, при които посещенията на място не се обявяват предварително, засилвайки скрининга и предварителните разследвания с помощта на нови статистически инструменти и повишавайки осведомеността за своята програма за освобождаване от глоби.

Премахване на регулаторните бариери пред конкуренцията на продуктивния пазар

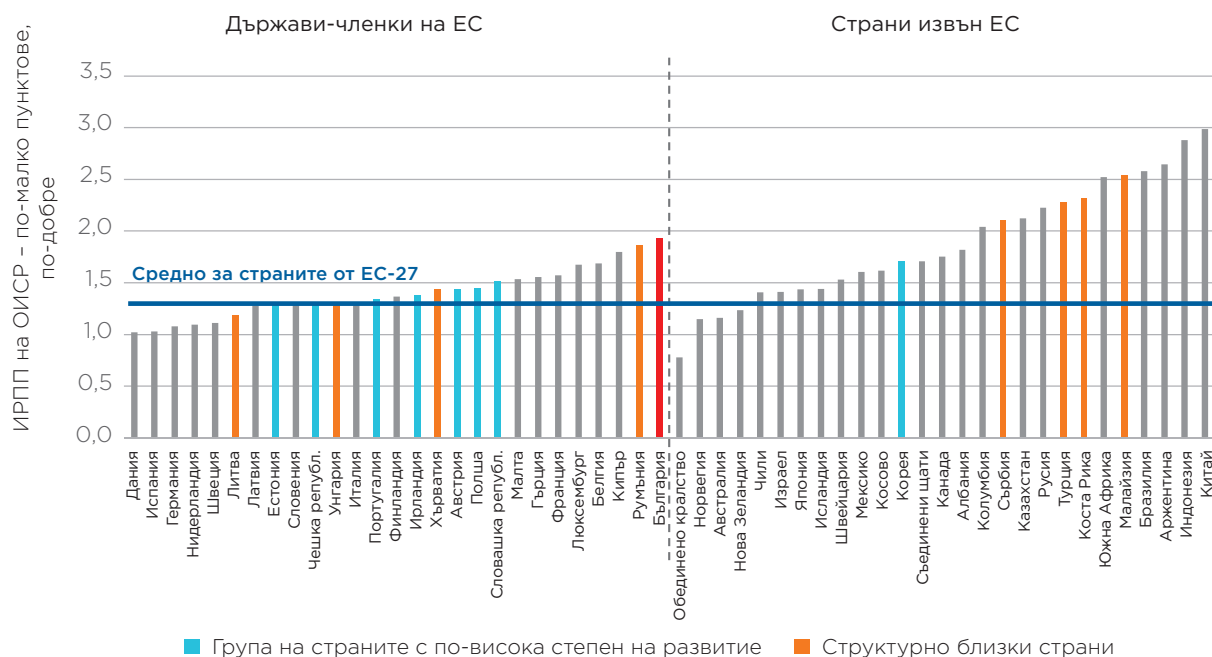
Налице са възможности за подобряване на регулациите на българския продуктов пазар, които са в по-голяма степен в състояние да доведат до антиконкурентни практики, отколкото в други страни от ЕС. Индексът за регулиране на продуктивния пазар (ИРПП), изготвен и актуализиран от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), хвърля светлина върху степента, в която намесата от страна на правителствата ограничава конкуренцията.⁴⁹ Регулациите на българския продуктов пазар са по-рестриктивни от тези на всички останали държави-членки на ОИСР, с изключение на Турция, Колумбия и Коста Рика (вж. Фигура 25). Ограничителните разпоредби създават бариери пред навлизането на пазара и конкуренцията, които възпрепятстват ефективното разпределение на ресурсите между фирмите и намаляват съвкупния растеж на производителността, особено в сектора на услугите.

47 Данните за картелни случаи са хармонизирани между отделните държави, например за дефиниране на пазара при настоящото проучване, като голям набор от хармонизирани данни за действителни случаи на картел са предоставени за трениране на алгоритъма за машинно обучение (за повече подробности, вж. Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Разработване на индикатори за риск от тайни споразумения при провеждане на обществени поръчки в България“).

48 Тренираният алгоритъм за машинно обучение има 91 процента точност на прогнозиране за откриване на действителни картелни манипулации. Точността на прогнозата може да бъде тествана чрез прилагане на тренирания алгоритъм за обучение към нови, различни данни за договори за обществени поръчки от доказани случаи на картели, които алгоритъмът все още не е виждал.

49 Индексът се основава на информация за над 1000 характеристики на (секторни) наредби в области, в които конкуренцията е жизнеспособна и предоставя международно сравними показатели, които измерват степента, до която регулациите (така както са формулирани в нормативната база) насърчават или възпрепятстват навлизането на фирми и конкуренцията. Данните са събирани на петгодишни интервали за повече от 57 страни по света.

Фигура 25. България има най-рестриktivните регулации на продуктивния пазар сред страните от ЕС



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Повишаване на производителността чрез политика за защита на конкуренцията“, годишни доклади на ОИСР, база данни за индекса РПП на ОИСР-Световната банка. Бележка: точки от ИРПП за цялата икономика; скалата на ИРПП е от 0 до 6 - от най-малко до най-силно ограничителни за конкуренцията.

Прокарването на реформи, които намаляват регулаторните бариери пред услугите, административните трудности за стартиращи фирми и пряката държавна намеса на пазарите, има потенциал да адресира предизвикателствата пред фирмите. Например в България регистрирането на дружество с ограничена отговорност е по-тромав процес, отколкото в страните с високи доходи, тъй като включва 10 публични органа, включително нотариус, а разходите са по-високи, отколкото в други страни. Процесът е незначително по-облекчен при едноличните търговци. Регулациите в сектора на услугите, включително и комуналните услуги, също са сред най-малко насърчаващите конкуренция, като държавата продължава да се намесва пряко на пазарите чрез методите на командно-контролно регулиране. Например тарифите за електроенергия за индивидуалните

потребители на така наречения регулиран пазар се определят по административен път. Потребителите имат право да избират своя доставчик, но малко домакинства са се възползвали от тази възможност и повечето остават на регулирания пазар. В същото време, въпреки приетия през 2019 г. нов закон за публичните предприятия, който въведе модерни стандарти за корпоративно управление на държавните предприятия, все още има области, които се нуждаят от по-нататъшно подобрене. Например държавните предприятия, които не са регистрирани като търговски дружества⁵⁰, националната политика за участие на държавата в публичните предприятия, макар и обнародвана наскоро⁵¹, все още не е приведена в изпълнение, а конкурсни процедури за избор на членовете на органите на управление тепърва предстои да бъдат проведени във всички държавни предприятия.

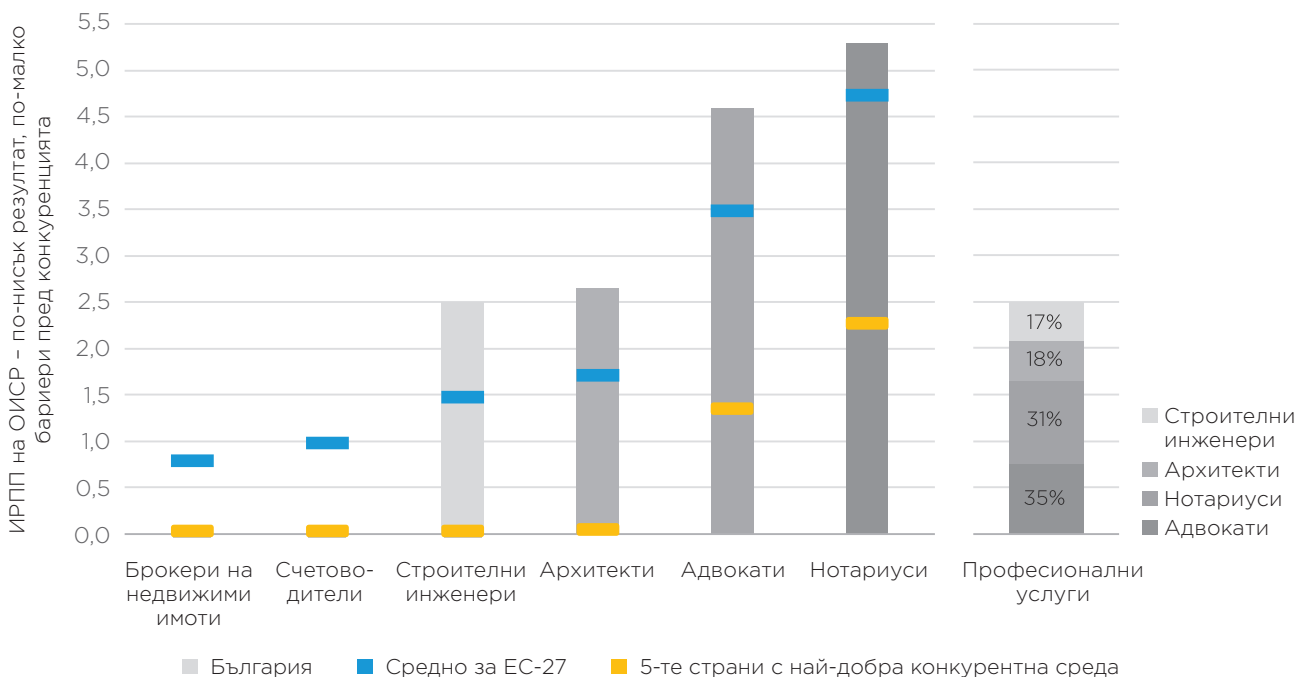
50 През декември 2022 г. Министерският съвет одобри програма за преобразуване на държавните предприятия, които не са регистрирани като търговски дружества, т. е. са създадени по силата на специални закони. Програмата определя 6-месечен срок за министерствата, които упражняват правата на собственост върху такива дружества, да изготвят подробни програми за тяхното преобразуване. Решението е взето като част от ангажиментите на България за влизане в еврозоната, кандидатурата ѝ за членство в ОИСР и Плана за възстановяване и устойчивост.

51 Националната политика за участие на държавата в публичните предприятия беше публикувана през октомври 2022 г.

Премахването на регулаторните бариери пред конкуренцията в сектора на юридическите и инженерните услуги може да повиши тяхното качество, което да доведе до повишаване на производителността на много други фирми в икономиката, които използват тези услуги. Сред обхванатите от ИРПП сектори на услугите бариерите пред конкуренцията в професионалните услуги са особено силно изразени (вж. Фигура 26). Фирмите, предоставящи юридически и инженерни услуги, са изправени пред повече ограничения, отколкото във всички останали с изключение на три от 57-те държави, за които са налични сравнителни данни. Архитектите, строителните инженери и нотариусите притежават повече ексклузивни права от своите колеги в структурно сходните страни. Освен това архитектите, строителните инженери, адвокатите и нотариусите са задължени да членуват в съответните професионални камари, които регулират навлизането на пазара и ценообразуването.

На адвокатите и нотариусите е забранено да рекламират услугите си. Те са изправени още и пред ограничения по отношение на правната форма на техния бизнес и сдружаването с други професии. В същото време ползването на нотариални услуги се изисква от законите разпредби при извършване на ключови икономически трансакции като учредяване или прехвърляне на търговско дружество. Като се има предвид, че броят на нотариусите е фиксиран от закона, това създава монополизирани местни пазари за техните услуги. В други страни от ЕС като Франция и Холандия реформите в подкрепа на конкуренцията при професионалните услуги доведоха до подобряване на достъпа и намаляване на цените. Улесненият достъп и ценовата достъпност на професионалните услуги могат да повишат ефективността и на много други фирми в икономиката, които разчитат на тези услуги.

Фигура 26. Бариерите пред конкуренцията са значителни за строителни инженери, архитекти, адвокати и нотариуси



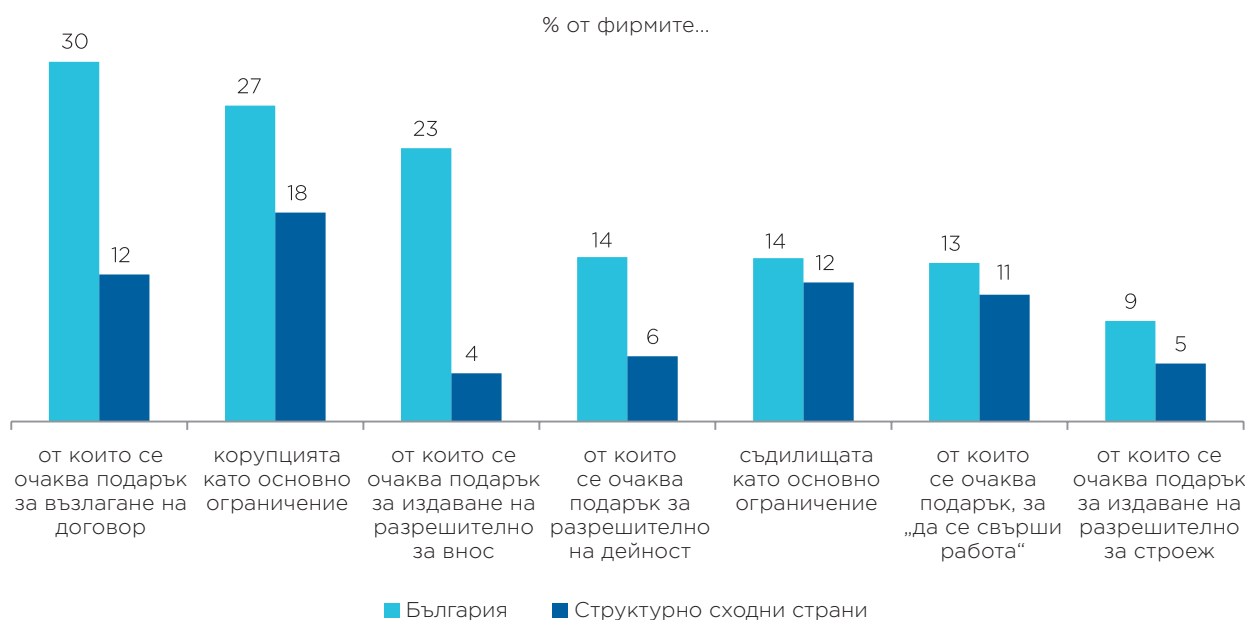
Източник: Информационна бележка към ИМС „Повишаване на производителността чрез политика за защита на конкуренция“, годишни доклади на ОИСР, база данни за ИРПП на ОИСР-Световната банка. Бележка: точки от ИРПП за цялата икономика; скалата на ИРПП е от 0 до 6 – от най-малко до най-силно ограничителни за конкуренцията.

5.2 Намаляване на риска от корупция при обществените поръчки

Фирмите в България отчитат необходимостта от засилване на контрола върху корупцията, особено при възлагането на обществени поръчки. Фирмите в България са по-склонни да съобщават за случаи на корупция в сравнение с конкурентите си от региона (вж. Фигура 27). Една трета от всички фирми в България съобщават за подкупи с цел получаване на договори за обществени поръчки в сравнение с едва 12 процента от всички фирми в страните за сравнение от региона. Фирмите в България са също така по-склонни да съоб-

щават за подкупи за получаване на разрешителни за внос (23 процента), разрешителни за дейност (14 процента) и разрешителни за строеж (9 процента). В съответствие с тези констатации, 27 процента от фирмите в България смятат корупцията за основно ограничение пред развитието и растежа на своя бизнес в сравнение с 18 процента от техните конкуренти от региона. Следователно фирмите в България възприемат корупцията като относително често срещано явление, особено при обществените поръчки.

Фигура 27. Фирмите в България са по-склонни от своите конкуренти от региона да съобщават за случаи на корупция



Източник: Проучването „Наблюдение на предприятията“ на Световната банка, 2019 г. Бележка: структурно близки страни: Хърватия, Естония, Унгария, Литва, Румъния, Сърбия, Словакия, Турция.

По-конкурентните процедури за възлагане на обществени поръчки подобряват ефективността при разпределение на ресурсите между фирмите и насърчават равни условия за всички, като по този начин стимулират растежа на производителността. В България обществените поръчки възлизат на 12 на сто от БВП. Следователно достъпът до договори за ОП има голямо влияние върху разпределението на ресурсите в икономиката. Той може или да спести от оскъдните бюджетни средства и да подпомогне растежа на по-високо производителни фирми, или да пропиее публични средства и да помогне на непроизводителните фирми да привлечат оскъден физически и човешки капитал и да оста-

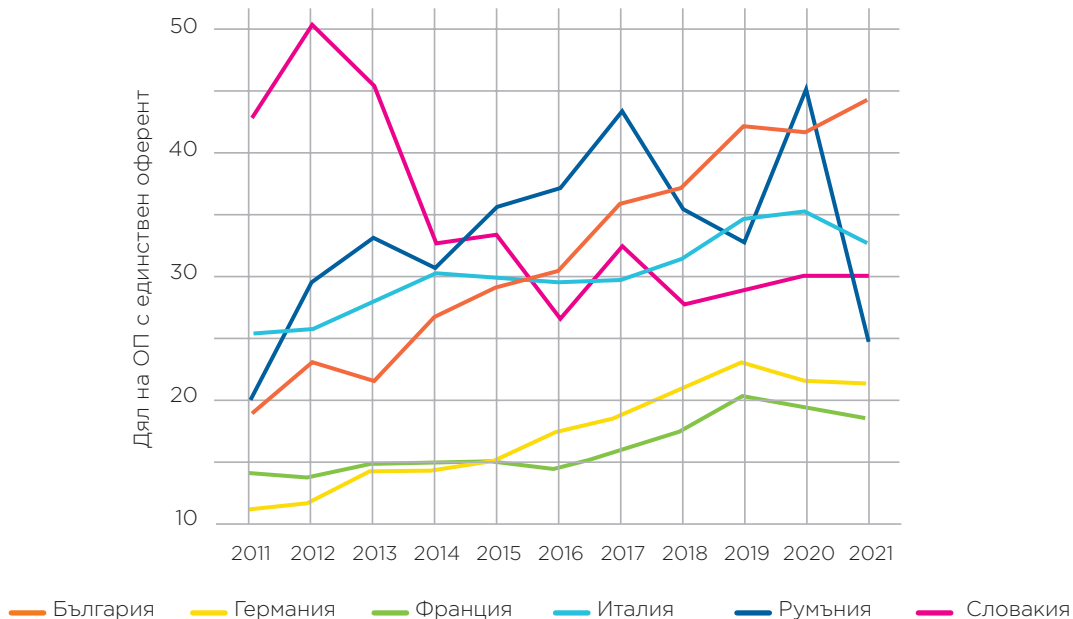
нат на пазара. Намаляването на риска от корупция при обществените поръчки също така подкрепя такава политическа среда, която насърчава конкуренцията, основана на иновации и ефективност, вместо на лобиране за политически привилегии. По този начин конкурентните практики на възлагане на обществени поръчки могат да допринесат за създаването на равни условия за всички фирми, участващи в икономиката на страната.

Представеният в настоящия доклад анализ се основава на нови подходи, използващи микроикономически бази данни за идентифициране на двигателите на производителността, риска от корупция и връзки-

те между тях. Ключовите източници на данни включват базата данни Orbis с нейния обхванен панелен набор от данни на фирмено ниво за периода 2011-2018 г., който обхваща около 500 000 фирми годишно и информация за началната и крайната собственост на фирмите; публична информация от българската национална информационна система „Електронни обществени поръчки“, включваща над 150 000 договора за обществени поръчки за периода 2011-2019 г. с цел създаване на индекси за неконкурентни практики на ниво фирма и възложител; публично достъпни имуществени декларации, списъци с наложени санкции и изтекла информация за офшорни фирми за идентифициране на политически свързани фирми, притежавани или управлявани от политически значими лица (вж. Каре 1 по-долу). Тези три бази данни са комбинирани чрез уникални идентификатори на фирмено ниво, за да се проучи степента, в която свързани фирми са се възползвали от неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки, както и тяхното въздействие върху динамиката на фирмените показатели и пазарните структури, които са в основата на растежа на производителността. Ключови индекси от тези бази данни ще бъдат публикувани за нуждите на бъдещи изследвания.

Неконкурентните практики за възлагане на обществени поръчки, които водят до повишен риск от корупция, са по-често срещани в сравнение с други страни от ЕС. В България делът на обществените поръчки с единствен оферент нараства трайно от 2011 г. насам и е по-висок в сравнение с останалите страни от ЕС, за които са налични данни (вж. Фигура 28). През 2021 г. България е имала най-висок процент на обществени поръчки с единствен оферент в сравнение с Германия, Франция, Италия, Румъния и Словакия. С изключение на Словакия, при повечето от тези страни е налице постоянна възходяща тенденция от 2011 г. насам. България обаче показва най-рязко увеличение на дела на обществените поръчки с единствен оферент. Подобен модел се наблюдава и при сравняване на България със средния дял на обществените поръчки с един оферент за групата страни от Европейското икономическо пространство (ЕИП).⁵² Въпреки че в началото на изследвания период България е с по-нисък дял на обществените поръчки с единствен оферент, през 2018 г. нейният дял надминава средния за ЕИП и оттогава досега запазва стойности доста над средните. Макар че от 2018 г. насам обществените поръчки в България изостават от средноевропейското ниво на конкуренция, тази разлика все още не е драстична и може да бъде постигнат обрат.

Фигура 28. Делът на обществените поръчки с единствен оферент е по-висок, отколкото в други европейски страни



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“; данни за електронни обществени поръчки, около 150 000 договора. Бележка: Средногодишен дял на обществените поръчки с единствен оферент от общия брой ОП за година, за избрани държави от ЕС, за които са налични данни.

52 Страните от ЕИП включват 27-те държави-членки на ЕС, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

По-конкурентните практики за възлагане на договори намаляват риска от корупция при обществените поръчки. Подробни данни от над 150 000 договора за обществени поръчки за периода 2011-2019 г. от националния портал за обществени поръчки са използвани за идентифициране на неконкурентни практики при възлагането на ОП. Тези данни съдържат подробности за съответните договори, позволяващи да се разкрият неконкурентни практики при процедурите за възлагане на обществени поръчки, които биха могли да доведат до повишен риск от корупция. Неконкурентните практики включват процедури с единствен оферент, непубликуване на оферти, определяне на нереалистични срокове за вземане на решения и публикуване на обявления или висока степен на зависимост на възлагащите органи от един и същ доставчик. Получените шест индикатора за неконкурентни практики при възлагането на обществени поръчки са обединени в Показател за корупционен риск (CRI). При близо 10 000 обществени поръчки и шестте индикатора сигнализират за повишен риск от корупция. Почти 200 държавни институции винаги използват такива практики за провеждане на обществени поръчки, които са податливи на по-висок риск от корупция при възлагането на договори. Въпреки че повечето от 17 116 фирми, получили договори за обществени поръчки, са преминали през процедура за възлагане, позволяваща потенциална конкуренция, съществува една значителна група от фирми, представляващи около 10 процента от всички доставчици, които вероятно са се облагодетелствали от привилегировани, неконкурентни практики за възлагане на обществени поръчки.

По-нисък корупционен риск се констатира в по-развитите региони, както се вижда и в други страни. Обобщените резултати прикриват значителни регионални различия при използването на неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки, податливи на корупция. Някои области, най-вече в централната и южната част на страната, показват високи нива на интегритет с малък брой обществени поръчки, изложени на корупционен риск. Областите в по-слабо развитите северни региони обаче често се отличават с висок осреднен риск от корупция. Регионалното разпределение на корупционните рискове е в положителна корелация с регионалния БВП на глава от населението, измерен в ППС, като най-слабо развитите области са предразположени към по-висок риск от корупция при обществените поръчки. Тази констатация е в унисон с богатата литература за положителната

възвръзка между корупцията и икономическото развитие, включително на регионално ниво. По-високият корупционен риск при обществените поръчки в северните региони на България предполага, че корупцията може да бъде ключово ограничение, което спъва по-бързия икономически растеж в по-слабо развитите региони на България.

Използването на неконкурентни процедури за възлагане на договори за обществени поръчки присъства във всички сектори, включително в сектора на професионалните бизнес услуги като ИКТ, като допринася за неефективното разпределение на ресурсите в тях. Секторите, доминирани от държавни предприятия и бивши държавни монополи, като събиране и пречистване на отпадни води, комунални услуги, горива и електроенергия, са най-податливи на корупционни рискове. Трябва също така да се отбележи, че дружествата, предлагащи комунални услуги, са по-малко на брой в сравнение с тези, упражняващи други икономически дейности. Следователно по-слабо конкурентната пазарна структура в тези сектори обяснява отчасти по-високия риск от прилагането на неконкурентни практики, като например процедури с единствен оферент. Наличието на по-малко участници на пазара предполага, че в тези сектори рискът от неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки може да е по-висок. Както се подчертава в Глава 5.1, регулаторните бариери пред конкуренцията в България възпрепятстват развитието на по-висока конкуренция в мрежовите сектори. Ето защо премахването на тези бариери ще намали и риска от корупция при възлагането на обществени поръчки в сектора на комуналните услуги. В другия край на спектъра, при медицинското оборудване и фармацевтичните продукти, мебелите и домакинските уреди се наблюдава относително нисък риск от корупция. Тази отлика може да се обясни със специфичните характеристики на посочените сектори като например техния размер или наличието на високи фиксирани разходи за навлизане на пазара при комуналните услуги, ограничаващи броя на конкуриращите се фирми. Обаче няколко сектора, доминирани от частни фирми и характеризирани се в други страни със силна конкуренция (най-вече бизнес услугите с интензивно използване на знания), също носят висок риск от корупция при обществените поръчки в България. Широко разпространеното използване на неконкурентни процедури при провеждането на обществени поръчки за бизнес услуги с интензивно използване на знания разкрива, че много от договорите са били възложени само на няколко фирми, което

вероятно е допринесло за неправилно разпределение на ресурсите и намаляване на растежа, както е посочено и в Глава 4.1 по-горе.

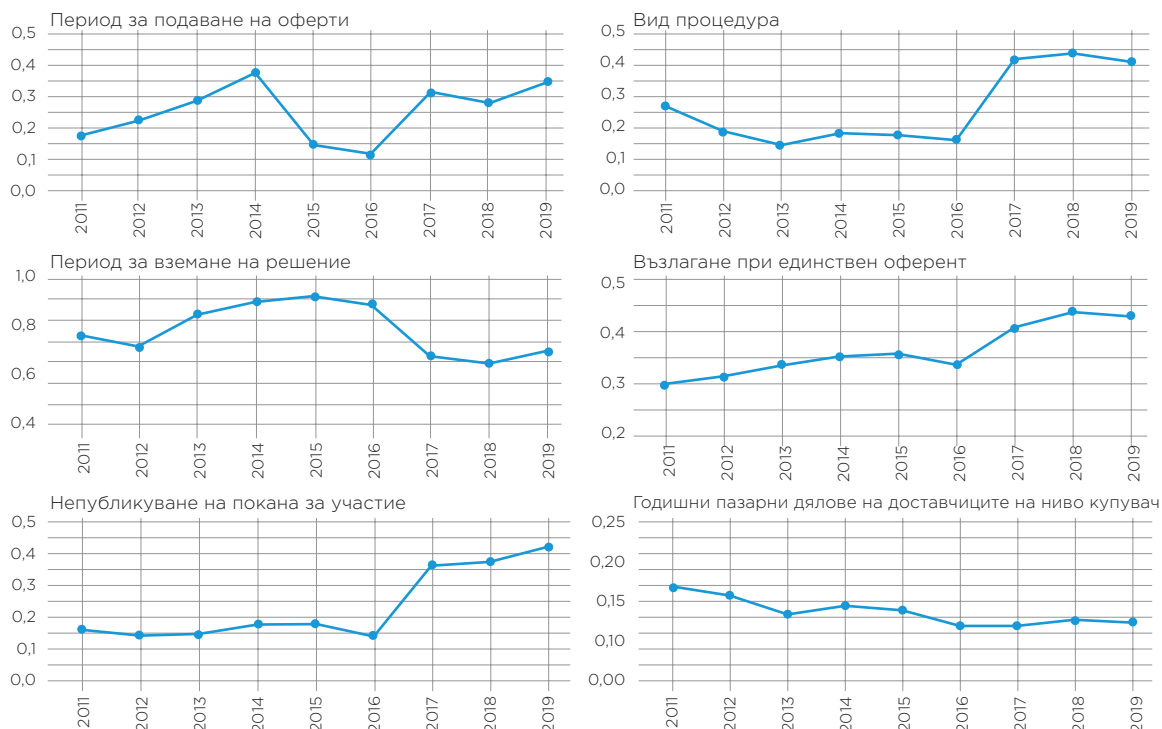
Повишаването на конкуренцията при възлагането на обществени поръчки води до нарастване на ефективността в разпределението на капитала в икономиката, което повишава съвкупния ръст на производителността. Обединяването на данните за договорите за обществени поръчки с данните за фирмите разкрива, че фирмите, на които са възложени договори за обществени поръчки чрез неконкурентни процедури, т. е. с по-висок корупционен риск, реализират по-високи печалби, но са по-слабо производителни от сходните по размер и възраст техни конкуренти, работещи в същия сектор на 4-цифреното ниво според класификация на икономическите дейности. С други думи, в България обществените поръчки, възложени чрез несъстезателни процедури, са били (погрешно) разпределяни към по-малко производителни фирми в рамките на всеки от икономическите сектори на 4-цифреното ниво. Както беше посочено и в Глава 4.1, неправилното разпределение на ресурсите в България е допринесло за забавяне на съвкупния растеж, тъй като по-малко производителни фирми са усвоили повече капитал и труд, особено в секторите на услугите. Взети в тяхната съвкупност, резултатите показват, че по-широко разпространеното използване на неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки в сравнение с други страни от ЕС е подкопало общия ръст на производителността в България през периода 2011-2018 година.

Броят на неконкурентните процедури за възлагане на обществени поръчки е нараснал от 2011 г. насам. Общият показател за корупционен риск разкрива тенденция на спад след 2013 г., която обаче през 2016 г. бе-

лежи обрат. Данните сочат по-широко разпространение на процедурите с единствен оферент, както и на други неконкурентни практики като непубликуване на покани за участие, след 2016 г. (вж. Фигура 29). Тенденциите при корупционния риск на база тримесечни данни показват подчертана сезонност, следвайки до голяма степен годишните бюджетни цикли – първите тримесечия често се характеризират с намаляване на рисковете от корупция, докато последното тримесечие обикновено те нарастват.

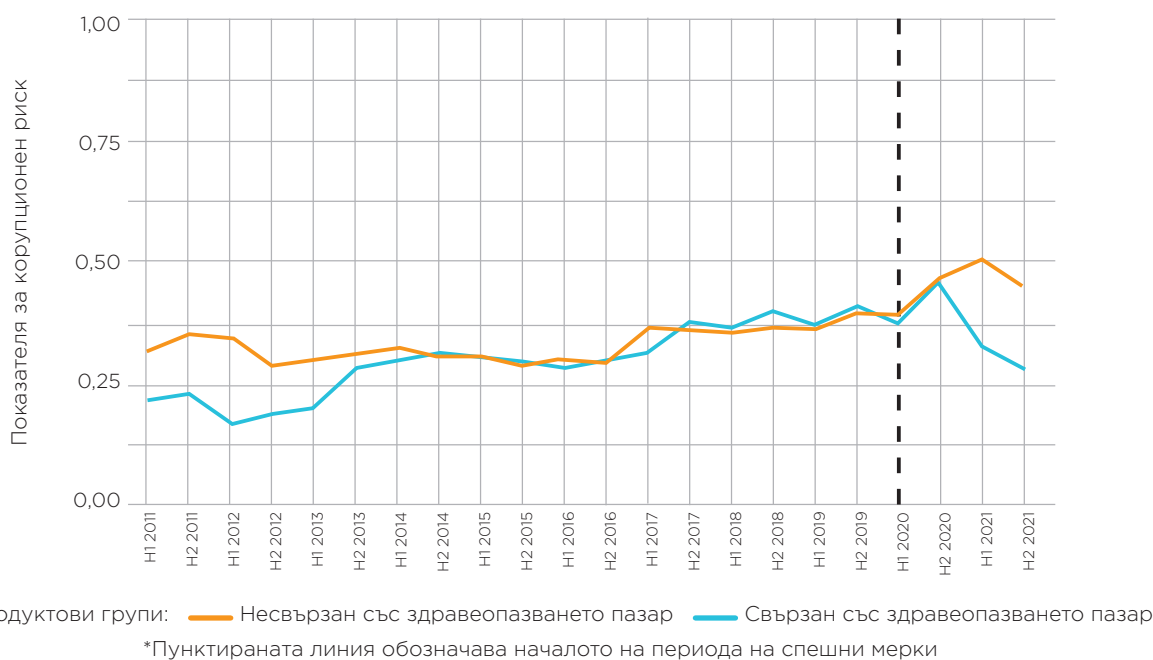
За разлика от други страни в ЕС, от началото на кризата с Covid-19 неконкурентните обществени поръчки са се увеличили при продукти, които не са свързани със здравеопазването. След началото на пандемията рискът от корупция бележи ръст (вж. Фигура 30). Подобно нарастване по време на пандемия е очаквано по отношение на спешно необходими продукти, свързани със здравеопазването. Всъщност през 2020 г. почти всички страни от ЕС въведоха ускорени или облекчени процедури при възлагането на обществени поръчки за свързани със здравеопазването продукти, за да могат да реагират по-бързо на здравната криза. Но за разлика от тенденциите в други страни от ЕС, в България прилагането на подобни по-слабо конкурентни бързи процедури нараства и при продукти, които не са свързани със здравеопазването. Рискът от корупция при снабдяването с продукти за здравеопазването достига своя връх през втората половина на 2020 г., след което рязко намалява, за да се върне в края на 2020 г. към нивата отпреди пандемията. За разлика от горните тенденции, при възлагането на обществени поръчки за продукти, несвързани със здравеопазването, използването на неконкурентни практики продължава да нараства, като в края на 2021 г. се запазва доста над нивата отпреди Covid-19.

Фигура 29. Практиката на провеждане на неконкурентни процедури е отбелязала ръст от 2011 г. насам и особено след 2016 г.



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“; данни за електронни обществени поръчки, около 150 000 договора. Бележка: Годишни тенденции при отделните показатели за потенциални нередности: процедури с един участник: 0 - получени повече от една оферта; 1 - една оферта; публикуване на покана за участие: 0 - с обявление на покана за участие; 1 - без обявление; тип процедура: 0 - открита процедура; 0,5 - процедура по договаряне/ускорена процедура; 1 - закрыта процедура (напр. пряко договаряне); продължителност на периода за подаване на документи: 0 - 12-183 дни; 0,5 - 7-11 дни; 1 - 1-6 дни; продължителност на периода за вземане на решение: 0 - 9-365 дни; 0,5 - 5-8 дни; 1 - 1-4 дни; зависимост на купувача: дял от договорите за всеки държавен орган (възложител), възложени на един и същи доставчик през дадена година.

Фигура 30. Корупционният риск при обществените поръчки се е увеличил от началото на пандемията

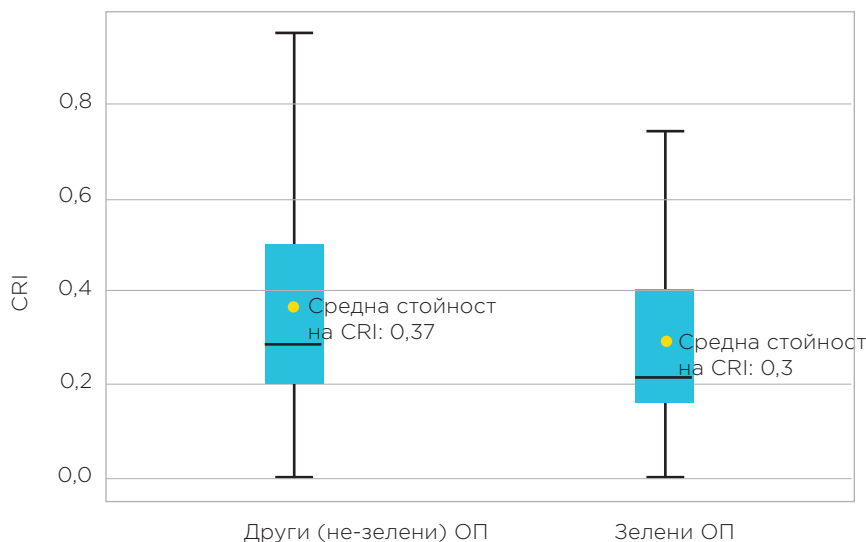


Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“; данни от портала за електронни обществени поръчки за около 150 000 договора. Бележка: Свързани с Covid-19 тенденции при Показателя за корупционен риск (CRI), България, 2017-2019 г., осреднени тримесечни стойности.

Договорите за зелени обществени поръчки с по-строги екологични стандарти носят по-нисък риск от корупция. Договорите за зелени обществени поръчки се определят като договори, които се фокусират върху подобряване на енергийната ефективност, устойчиво управление на отпадъците, ниски емисии на парникови газове и намаляване на замърсяването. Използва се алгоритъм за идентифициране на тези екологични критерии в описанията на договора. Договорът се определя като „зелен“, ако е идентифициран поне един от екологичните критерии.⁵³

Като цяло са идентифицирани около 11 000 зелени договора, представляващи 8 процента от всички договори за обществени поръчки, възложени между 2011 г. и 2019 година. Делът на договорите за зелени обществени поръчки от стойността на всички договори е отбелязал нарастване до 15 процента в периода 2011-2016 г., след което намалява, достигайки едва 6 процента през 2019 г. Трябва да се отбележи, че екологичните обществени поръчки са свързани с по-нисък корупционен риск и значително по-малка вероятност от само един участник (вж. Фигура 31).

Фигура 31: Зелените обществени поръчки са с по-нисък корупционен риск



Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“; данни от сайта за електронни обществени поръчки, около 150 000 договора. Бележка: При зелените договори за обществени поръчки се прилагат критерии за енергийна ефективност, устойчивост, емисии на парникови газове и замърсяване.

Част от системата за обществени поръчки в България е овладяна от групи от едни и същи обществени институции и фирми, които многократно са си партнирали в сключването на договори за обществени поръчки чрез неконкурентни практики на възлагане. Мрежовият анализ показва, че някои договорни отношения изглеждат са напълно обхванати от практиката една и съща група от фирми и обществени институции да влизат в споразумения и да извличат частни ползи от договори за обществени поръчки. По-конкретно, общест-

вени институции многократно са насочвали обществени поръчки към едни и същи фирми, използвайки закрити, непрозрачни процедури. След 2016 г. същите групи от институции и фирми, влизали многократно в тайни споразумения за насочване на неконкурентни договори към едни и същи доставчици, стават още по-мощни. В съответствие с горната констатация за повишен корупционен риск при възлагането на обществени поръчки след 2016 г., мрежовият анализ показва, че свързаностите с висок корупционен риск между едни и същи общест-

⁵³ За идентифициране на зелени процедури за обществени поръчки се използва методът на базирано на ключови думи съвпадение в текстовите полета на договорите за обществени поръчки. Той е допълнен с идентифициране на закупени зелени (екологосъобразни) продукти с помощта на подробни (CPV) продуктови класификации. Тези резултати са потвърдени за надеждност при по-строги дефиниции за зелени обществени поръчки, например премахване на двете най-често срещани ключови думи „енергийна ефективност“ и „устойчивост“. Пълният подход и резултатите са представени в информационната бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“.

вени институции и фирми са започнали да доминират договорните споразумения през периода 2017-2019 г. спрямо 2014-2016 година. С други думи, същите двойки обществени институции и фирми, които многократно

са участвали в неконкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки, след 2016 г. са разширили своя контрол върху по-висок дял от договорите за ОП.

5.3 Политическите привилегии на малък брой свързани фирми спират растежа на производителността

Защо политическата свързаност на фирмите има значение за икономическия растеж?

От концептуална гледна точка, въздействието на политическите свързаности на фирмите върху растежа е нееднозначно и зависи от това как те влияят върху ефективността на пазарите при насочването на капитал и труд към по-производителни дейности. Сами по себе си фирмите (съ)притежавани или управлявани от лица, които са заемали политически постове, не са непременно проблем за икономическия растеж. Такива връзки биха могли да повишат растежа, ако спомагат за намаляване на информационните асиметрии между публичния и частния сектор, така че повече ресурси да бъдат насочвани към по-високо производителни фирми. Литературата обаче също така подчертава, че във всяка страна политическите връзки на фирмите могат да бъдат използвани и за наклоняване на политиките в тяхна полза, подкопавайки по този начин пазарните сили, които насърчават производителността и икономическия растеж. По-конкретно, според концепцията на Шумпетер за растежа, фирмите могат да реализират печалби чрез иновации, което им позволява да избегнат конкуренцията поне временно. Но тъй като иновациите

са рискови и скъпи, успешните фирми повишават производителността си и постигат високи печалби, докато неуспешните губят пазарни дялове или излизат от пазара. Влиятелните политически връзки обаче могат да предоставят на фирмите различна, по-малко рискова възможност. Те могат да избегнат конкуренцията и да реализират печалби като използват връзките си, за да наклонят политиките и регулациите в своя полза, вместо да правят иновации. Тези политически привилегии могат да приемат различни форми, като например получаване на договори за обществени поръчки при благоприятни условия, получаване на повече държавна помощ или субсидии или ползване на регулаторна защита от навлизане на други фирми и конкуренция. Ако такива привилегии се предоставят на някои фирми, но не и на други, те могат да подкопаят конкуренцията и в крайна сметка да намалят съвкупния растеж на производителността чрез насочване на капитал и труд към по-малко производителни фирми и чрез намаляване на ползите, произтичащи от иновациите. Ето защо определянето на икономическото въздействие от политическата свързаност на фирмите изисква внимателен емпиричен анализ.

Каре 1. Как са определени политически свързаните фирми?

Политически свързаните фирми са определени като фирми, които са (съ)собственост или са управлявани от политически значими лица (ПЗЛ), заемали политически постове към даден момент между 2011 г. и 2021 г., което им е позволило да наклонят политики в своя полза. Всички фирми, които са били (съ)собственост или управлявани от ПЗЛ в даден момент от посочения времеви интервал, се считат за политически свързани за целия период на извадката (2011-2018 г.).⁵⁴ За идентифициране на ПЗЛ и техните фирми в България са използвани няколко публични източника на данни, включително имуществените декларации на лица, заемащи висши публични длъжности, които са задължени да разкриват всички ПЗЛ и техни роднини, които са

54 По този начин се допуска, че бизнесмени, които заемат влиятелни политически постове, вече са имали някаква степен на политическа свързаност и следователно влияние дори преди да заемат (или след като напуснат) официалния политически пост. Освен това, възможно е не всички политически позиции да са отчетени в по-ранните години от извадката, тъй като качеството на информацията в имуществените декларации се е подобрило с времето. Забележете, че резултатите за разликите между свързани и несвързани фирми биха били още по-големи, ако някои свързани фирми всъщност са били несвързани в по-ранни периоди, тъй като това би стопило различията между двете групи фирми.

съсобственици или управляват частни компании.⁵⁵ Списъкът на ПЗЛ е допълнен с бизнесмени, които са били санкционирани заради участие в значими прояви на корупция от Службата за контрол на чуждестранните активи (ОФАС) на Министерството на финансите на САЩ, известна като Глобалния списък „Магнитски“.⁵⁶ Други политически свързани фирми са идентифицирани чрез (а) използване на информация за собствеността на фирми на политически лица и техните роднини от българския Търговски регистър и (б) използване на скрита информация за собственост, разкрита в данни от бизнес регистри на други държави и изтекла информация от офшорни зони (като Panama Papers, Paradise Papers, Luxembourg Leaks и др.), както и в други журналистически разследвания, които доказват съсобственост на фирми от български ПЗЛ.⁵⁷

Богатите публични източници на данни за идентифициране на ПЗЛ позволяват включване на изчерпателен списък от политически постове, заемани от бизнесмени. По-конкретно, като политически свързани се определят всички фирми, които са били (съ)собственост или управлявани от лице, което е заемало поне една от следните политически длъжности: кмет, заместник-кмет, (заместник) областен управител, главен общински архитект, общински съветник (т. е. постове в органи на местната изпълнителна власт и местното самоуправление); член на Народното събрание или Европейския парламент, член на ръководството на регулаторен орган, член на управителен орган на политическа партия (т. е. постове в националните органи на управление с правомощия за вземане на решения); главен експерт и началник на отдел, главен секретар, заместник-министър, министър (т. е. длъжности в правителството като орган на изпълнителната власт); и директор или член на управителни съвети на държавни предприятия.

Списъкът на политически свързаните фирми бе свързан чрез уникални фирмени идентификатори с данните за фирмите на платформата Orbis, която съдържа над 4 милиона наблюдения (фирма-година) за периода 2011-2018 г. (вж. Глава 4.1) и списъка на фирмите, които са сключили договори за обществени поръчки, въз основа на публичната информация от българската централизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“, включваща повече от 150 000 договора за обществени поръчки от периода 2011-2019 г. (вж. Глава 5.2). Общо 4 566 политически свързани фирми са идентифицирани въз основа на данните на Orbis.

Политически свързаните фирми са по-ниско производителни, но отчитат по-високи печалби

Защитата на политиките от корпоративни групови интереси ще доведе до по-висока ефективност на пазарите

Една малка група политически свързани фирми формира 10 процента от всички продажби и 6,4 процента от печалбите в икономиката през периода 2011-2018 година. В България политически свързаните фирми представляват 0,8 процента от всички фирми, участващи в икономиката. Те имат относително висок дял в минното дело (3,9 процента), комуналните услуги (2,7), финансите (1,7) и недвижимите имоти (1,5). Във всички иконо-

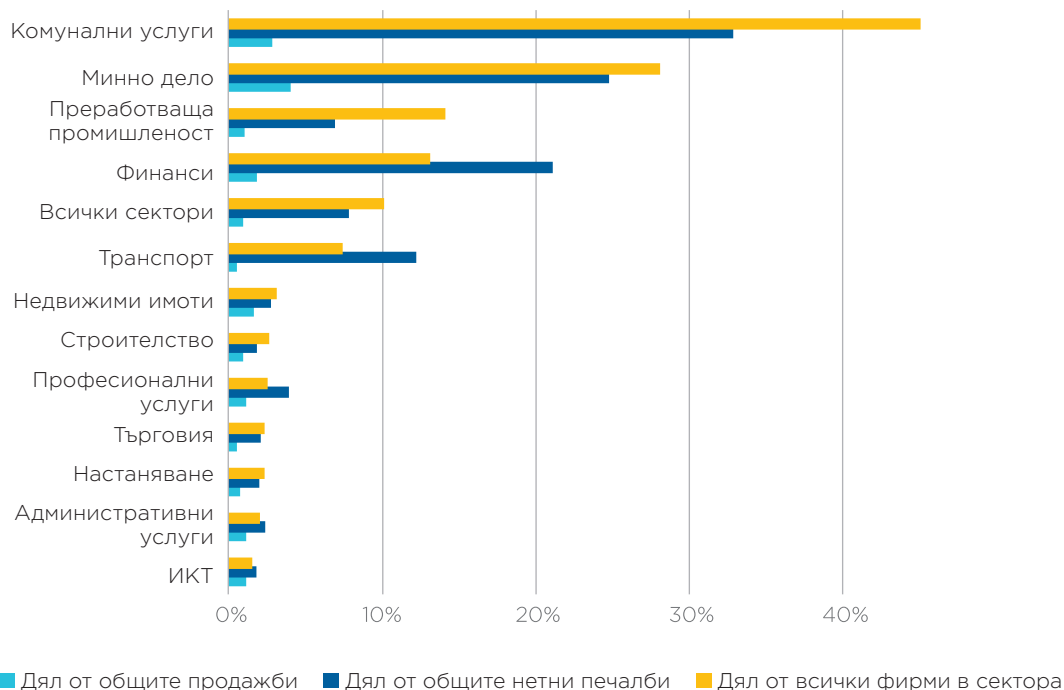
мически дейности в страната на тях се пада по-голям дял от продажбите и печалбите спрямо техния дял от общия брой фирми в съответния сектор (Фигура 32). В сектора на комуналните услуги почти половината от всички продажби и една трета от всички положителни нетни печалби се падат на политически свързани фирми. В минното дело на такива фирми се пада една четвърт от всички продажби и нетни печалби. На политически свързани фирми се пада значителен дял от продажбите в преработващата промишленост (14 процента) и финансите (13 процента), както и значителен дял от нетните печалби във финансите (21 процента) и транспорта (12 процента). ИКТ секторът има най-ниски дялове от общите продажби (1,4 процента) и нетни печалби (1,7 процента), контролирани от политически свързани фирми.

55 Списъкът на лицата, заемащи висши държавни длъжности, е определен в Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Имуществените декларации се публикуват от Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество.

56 Физически и юридически лица, публикувани от OFAC на 2 юни 2021 г. и съответните списъци на свързани лица и дружества, публикувани от българското Министерство на финансите на 5 юни 2021 г.

57 Вж. на Интернет адрес <https://www.icij.org/investigations/>

Фигура 32. На политически свързани фирми се пада значителен дял от продажбите и нетните печалби в комуналните услуги, минното дело, финансите, транспорта и преработващата промишленост



Източник: Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Световната банка и данни от Orbis. Бележка: Нетните печалби се измерват като нетен доход на фирмите сред рентабилните фирми.

Политически свързаните фирми са били по-рентабилни от своите конкуренти. Политически свързаните фирми са реализирали средно 80 процента по-високи печалби между 2011 г. и 2018 г. в сравнение с печелившите несвързани политически фирми, работещи в същия сектор на 4-цифреното секторно ниво по класификацията на икономическите дейности. Част от разликата в печалбата се обяснява с по-големия размер и възраст на свързаните фирми. Но техните нетни печалби пак са с до 30 процента по-високи в сравнение с еднакви по размер и възраст фирми, работещи в същия сектор на 4-цифреното секторно ниво (вж. Фигура 33).⁵⁸ В съответствие с констатираните по-високи печалби, политически свързаните фирми изглежда са се радвали на известна пазарна мощ, тъй като

са били склонни да начисляват по-високи надценки (съотношението между цената, която фирмите начисляват на потребителите и техните пределни производствени разходи) (вж. Фигура 34).

Същевременно обаче политически свързаните фирми са били по-малко производителни. Средната добавена стойност на един работник в политически свързаните фирми е била с 27 процента по-ниска от тази на съпоставими по големина и възраст несвързани фирми, работещи в същия сектор на 4-цифреното секторно ниво по класификацията на икономически дейности (вж. Фигура 34). По-ниската производителност на труда на политически свързаните фирми не може да се обясни с липсата на достъп до капитал, като се има предвид, че

⁵⁸ Като се имат предвид огромните данни от наблюдението на около 500 000 фирми всяка година, налице са достатъчно наблюдения за подробно сравнение на фирмите, работещи в даден сектор на 4-цифрено секторно ниво по класификацията на икономическите дейности. Статистическото разсейване е значимо дори в сектора на комуналните услуги, който е с най-малко фирмени наблюдения годишно. Например през 2018 г. са наблюдавани 1 528 фирми за производство на електроенергия (код 3551 по статистическата класификация на икономическите дейности NACE), от които 50 са били политически свързани. При преноса на електроенергия (код 3552 по NACE) 2 от 22-те наблюдавани фирми са били политически свързани, като отсъстват свързани фирми в електроразпределението. В сектора на събиране и пречистване на отпадъчни води и водоснабдяване (код 3600 по NACE) 1 от 60-те фирми е била политически свързана през 2018 г., а в сектор канализация (код 3700 по NACE) такава е била 1 от 59-те наблюдавани фирми.

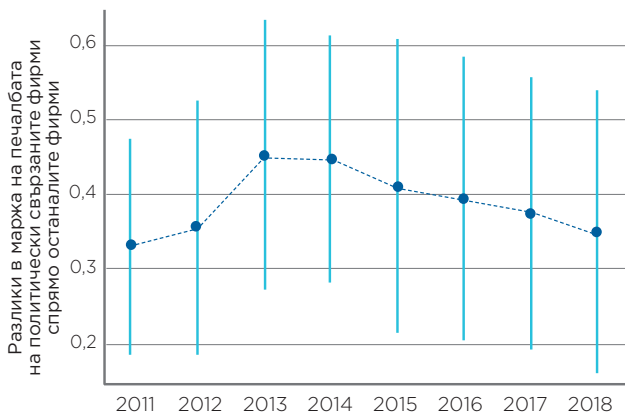
средно те са били по-капиталоемки – при тях средното съотношение капитал/труд е било с 16 процента по-високо. В унисон с тези резултати политически свързаните фирми като група са били по-малко ефективни – тяхната обща факторна производителност (ОФП) е била с 5 процента по-ниска от тази на еднакви по големина и възраст фирми от същия сектор.

Предпазването на регулациите и тяхното прилагане от влиянието на корпоративни групови интереси може да стимулира конкуренцията и производителността в частния сектор. Глава 4 показва, че скромното представяне на България последните години по отношение на съвкупната производителност се дължи на неправилното разпределение на ресурсите между фирмите, при което по-производителните фирми са загубили пазарни дялове за сметка на други, по-малко производителни фирми в същия сектор. По-високата рентабилност на политически свързаните фирми въпреки по-ниската им производителност подсказва, че те са сред онези по-малко продуктивни фирми в България, които са спечелили пазарни дялове, намалявайки съвкупния растеж на производителността. Тези фирми са намерили начин да реализират високи печалби без да повишават производителността си, което сочи наличието на регулаторни бариери или други привилегии, които ги защитават от конкуренцията. Всъщност по-високата капиталоемкост на политически свързаните фирми в сравнение с техните преки конкуренти предполага, че те са имали преференциален достъп до финансиране, довел до (неправилно) разпределение на капитал към по-малко продуктивни фирми. По-долу е показано, че един от важните канали за техния преференциален достъп до капитал е получаването на по-голям брой и по-големи обществени поръчки, понякога чрез неконкурентни процедури.

По-голямата прозрачност на обществените поръчки помага за ограничаване на корпоративните групови интереси

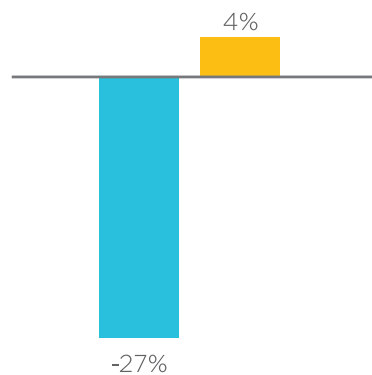
Засилването на конкуренцията в практиката по възлагане на обществени поръчки може да осигури равни условия за участие на всички фирми. За политически свързаните фирми в България е съществувала 4 пъти по-голяма вероятност да получат договор за обществена поръчка. В периода между 2011 г. и 2018 г. три процента от всички политически свързани фирми са получили договори за обществени поръчки спрямо едва 0,8 процента от несвързаните фирми. Секторите с най-висок дял на договорите, спечелени от политически свързани фирми,

Фигура 33. Разликата между нетните печалби на политически свързаните и на останалите фирми нараства до 2014 г., след което тръгва надолу



Източник: Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Световната банка и данни от платформата Orbis. Бележка: Въз основа на регресия на натурален логаритъм на нетните печалби като зависима променлива спрямо бинарна независима променлива за вида на фирмата, която заема стойност 0, ако фирмата не е политически свързана и 1, ако е политически свързана. Стандартните грешки са кластерирани на 4-цифреното секторно ниво; пределни ефекти по години с 95 процента доверителни интервали. Разликата в нетните печалби е статистически значима при ниво на значимост 5 процента през всички години.

Фигура 34. Производителността на труда на политически свързаните фирми е била с 27 процента по-ниска



- Добавена стойност на един работник при политически свързаните фирми в сравнение с несвързаните фирми
- Надценки на политически свързаните фирми в сравнение с несвързаните фирми

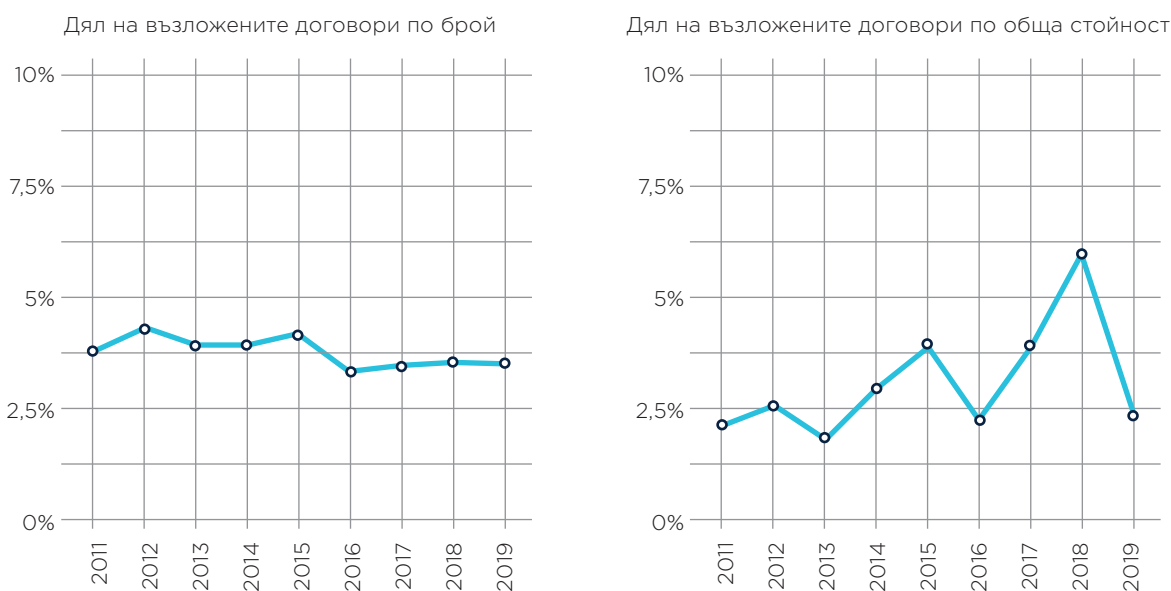
Източник: Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Световната банка и данни от Orbis. Бележка: Резултатите се основават на регресия на натуралния логаритъм на общата факторна производителност (ОФП) или надценките към бинарна променлива за вида на фирмата, която заема стойност 1 за политически свързана фирма и 0 за фирми без какъвто и да е тип политическа свързаност. Всички регресии включват като независими променливи и (логаритъм на) фирмените продажби, (логаритъм на) възрастта и фиксирани ефекти за 4-цифреното секторно ниво. Стандартните грешки са кластерирани на 4-цифреното секторно ниво. Разликата в добавената стойност на един работник е статистически значима на ниво на значимост от 5 процента. Надценките се изчисляват, следвайки модела на de Loecker и Warzynski (2012 г.). Оценката се основава на данни за фирмите, които включват над 1,3 милиона наблюдения (фирма-година) с информация за добавената стойност на работник.

са финансовите и застрахователните услуги, представляващи една четвърт от всички договори, получени от политически свързани фирми.

Делът на средствата за обществени поръчки, възложени на политически свързани фирми, е нараснал рязко през периода 2016-2018 година. От всички 146 578 договора за обществени поръчки, възложени на 17 116 фирми в периода между 2011 г. и 2019 г., 5 652 договора са възложени на 118 политически свързани фирми. С други думи, макар да са представлявали едва 0,7 про-

цента от всички доставчици, политически свързаните фирми са получили 3,9 процента от всички възложени договори за обществени поръчки. Стойността на договорите, спечелени от политически свързани фирми, е нараснала значително с течение на времето, докато броят им е останал непроменен (вж. Фигура 35, ляво). Делът на общата стойност на тези договори е отбелязал рязко нарастване след 2017 г., достигайки своя връх от 6,2 процента от общите разходи за обществени поръчки през 2018 г. (вж. Фигура 35, дясно).

Фигура 35. През 2018 г. възложените на политически свързани фирми договори възлизат на 6,2 процента от общите разходи за обществени поръчки

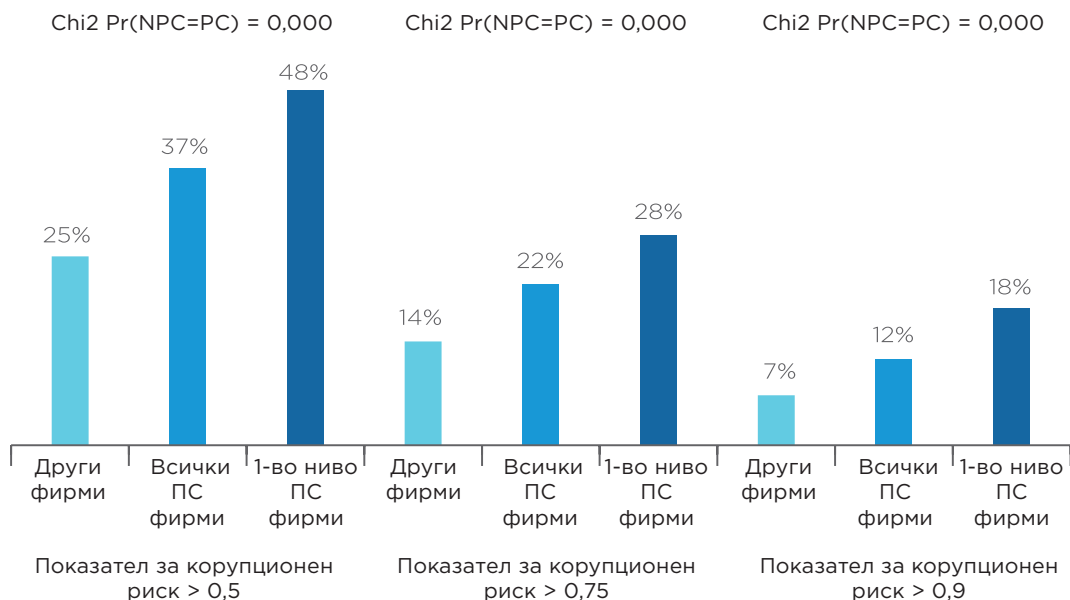


Източник: Информационна бележка към ИМС, озаглавена „Измерване на риска от корупция и овладяване на държавата в България“; данни от сайта за електронни обществени поръчки за около 150 000 договора, Център за изследване на демокрацията и база данни на Световната банка за политически свързани фирми.

Над една трета от всички договори, получени от малка група политически свързани фирми, са възложени чрез неконкурентни процедури (вж. Фигура 36). Корупционният риск (измерван чрез показателят CRI) при възлагането на договори за обществени поръчки в България е дефиниран в Глава 5.2. В частност, стойности на Показателя за корупционен риск (CRI) над 0,5 показват, че 3 от 6-те подиндикатора като провеждане на търг с единствен оферент, непубликуване на покана за участие и други неконкурентни практики се отнасят за съответния възложен договор. Данните сочат, че такъв е случаят при 37 процента от всички договори за обществени поръчки, спечелени от политически свързани

фирми, в сравнение с 25 процента от всички договори, спечелени от несвързани фирми. Стойност на композитния индикатор CRI над 0,75 показва, че са изпълнени пет от шестте критерия (подиндикатора), което предполага, че съответният договор е бил насочван към конкретна фирма, определена да го спечели още преди началото на процедурата по възлагане. Тук отново е било по-вероятно политически свързаните фирми да се възползват. И накрая, 9 процента от всички договори за обществени поръчки, получени от политически свързани фирми през периода 2011-2018 г., са възложени изцяло чрез неконкурентни процедури, в сравнение с 6 процента от всички договори, получени от несвързани фирми.

Фигура 36. Повече от една трета от всички договори за обществени поръчки, получени от малка група политически свързани фирми, са били с висок корупционен риск



Източник: Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Световната банка и данни от платформата Orbis. Бележка: Показателят за корупционен риск (CRI) е дефиниран в Глава 5.2. Chi2-тестът показва, че резултатите по фирмени групи са статистически различни един от друг във всички обхванати случаи. Бележка: NPC = НСП (несвързани политически) ПС = ПС (политически свързани)

Пътят към статут на страна с високи доходи изисква разгръщане на пълния производствен потенциал на България чрез публични институции, които да осигуряват равни условия за всички български предприемачи и граждани. На сегашния етап от развитието на България укрепването на нейните публични институции, които да гарантират равни условия на конкуренция, е от решаващо значение за приближаване до границата на производствените възможности. Постигането на по-висока производителност от фирмите в България изисква по-добро прилагане на политиката за защита на конкуренция. Това включва премахване на регулаторните бариери пред конкуренцията и пред навлизането на продуктивния пазар, и прилагане на антиitrustовите регулации. Наред с осигуряването на равен достъп до качествени социални услуги за всички граждани, раз-

гръщането на пълния производствен потенциал на България за да се прокара пътят към високи доходи изисква намаляване на риска от корупция и овладяване на държавата, така че да се гарантират равни възможности за всички предприемачи. Политически свързаните фирми в България се асоциират с постове в различни публични органи на централната и местната власт (вж. Каре 1), което предполага, че е необходим цялостен институционален подход за справяне с това ограничение пред растежа. Имайки предвид, че съдебната власт и Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество са ключови антикорупционни органи, повишаването на тяхната отчетност и ефективност е критично важен елемент в противодействието на процеса на овладяване на държавата от корпоративни интереси.

6

Ключови политики за ускоряване на растежа



Икономиката на България се нуждае от нов набор от политики, за да се приближи по-бързо до средните за ЕС нива на доходи и стане част от клуба на страните с високи доходи. Както беше показано в анализа дотук, България се нуждае от набор от политики, различни от тези, които помогнаха на страната да се присъедини към групата страни с по-високи средни доходи. По време на прехода към пазарна икономика и предприемачествения период растежът на икономиката разчиташе на експанзивно развитие чрез натрупване на фактори за производство благодарение на благоприятния инвестиционен климат, увеличена икономическа активност на населението, силен износ и бум на вътрешното кредитиране и потребление. Въпреки това обаче икономическият растеж след края на Глобалната финансова криза значително се забави, а сближаването на България със средните доходи за ЕС напредваше със скромни темпове. Това означава, че страната вече е изчерпала до голяма степен потенциала за икономически растеж, идващ от екстензивното развитие. През следващите години фокусът на политиката трябва да падне върху повишаване на качеството и задълбочаване на производствените фактори. Ако страната иска да ускори растежа си и да премине към групата страни с високи доходи, е необходим нов набор от политики, който да се фокусира върху повишаване на качеството и по-интензивно използване на производствените фактори.

Смекчаването на негативната демографска тенденция може да доведе до чувствително ускоряване на растежа. Повишената икономическа активност на населението, съчетана с положителна нетна миграция, може да забави намаляването на броя на населението и да спомогне за увеличаване на растежа на БВП с до 0,4 процентни пункта годишно при сценарий с амбициозни реформи. Това може да се постигне чрез разгръщане на мерките, които имат за цел да задържат потенциалните мигранти у дома и да помогнат на завърналите се лица да се интегрират на вътрешния пазар на труда. Предоставянето на ясна и обективна информация на мигрантите, както и инвестирането в програми за реинтеграция и информационни кампании са някои от инструментите, с които политиките разполагат в това отношение. Повишената икономическа активност на младежите (на възраст 15-29 години) – възрастовата група с най-голямо изоставане от средното за ЕС ниво, може да бъде постигната чрез мерки, насочени към по-тясно ориентиране на средното и висшето образование към придобиването на умения и практически опит, включително чрез укрепване на дуалното обучение. Освен това стимулирането

на стажовете, въвеждането на гъвкаво работно време и възможности за работа на непълнен работен ден може да има благоприятен ефект върху икономическата активност на по-младото население.

Справяне с неравенството на възможностите за развитие на човешкия капитал. Предвид факта, че образованието на родителите е ключов фактор за неравенство на възможностите, политиките за решаване на този проблем следва да включват по-голяма финансова подкрепа и социална работа с родители от семейства в неравностойно положение, насърчаване на обучението за възрастни, което да е достатъчно гъвкаво, за да позволява паралелна заетост, както и по-добри възможности за повишаване на уменията и преквалификация. Целенасочени политики за децата в риск също ще са необходими за преодоляване на неблагоприятните социално-икономически условия, включително усилия за тяхното включване в ранното детско образование, както и по-надеждни системи за ранно предупреждение и редовно наблюдение на образователните резултати за идентифициране на деца, изложени на риск от отпадане или изоставане. От друга страна, разделението по вектора градско-селско население като източник на неравенства може да бъде преодоляно с финансови стимули за привличане и задържане на висококвалифицирани учители в селските и необлагодетелстваните райони, както и с подобрена свързаност в селските райони по отношение както на физическата, така и на цифровата инфраструктура.

Разгръщането на потенциала на човешкия капитал изисква цялостна трансформация на българската система за формиране на умения. Като се имат предвид високият и нарастващ дял на функционална неграмотност сред българските ученици и незадоволителните резултати от международните тестове спрямо структурно близките на България страни, повишаването на качеството на формалното образование трябва да се превърне в основен политически приоритет в образованието. Това може да се постигне с въвеждането на системен подход за проверка на качеството на всички нива на образование, по-ефективно и систематично обучение на учителите, модернизиране на учебните програми с акцент върху развитието на умения и целеви инвестиции в ПОО. Целенасочената подкрепа за формиране на умения у студентите от уязвими групи, както и увеличаването на участието във висшето образование също ще повишат възвръщаемостта на инвестициите в човешки капитал в дългосрочен план. Значението на повишената гъвкавост и адаптивност на образователната система нарасна след пандемията от Covid-19 и нейното негатив-

но влияние върху формирането на умения. Гъвкави подходи са необходими и за бърза и ефективна интеграция на украинските разселени деца и младежи на всички образователни нива.

Ръстът на производителността трябва да бъде насърчен чрез засилено прилагане на политиката за защита на конкуренцията и изграждане на благоприятна среда за всички предприемачи, което би създадо и възможности за по-високопроизводителни инвестиции. По-конкретно, властите трябва да създадат благоприятна за фирмите среда за засилване на научните изследвания и иновациите и въвеждане на подобрения в технологиите и бизнес процесите, както и да спомогнат за повишаване ръста на производителността чрез премахване на регулаторните пречки пред конкуренцията и преодоляване на слабостите, свързаните с правоприлагането. Както е посочено в един от по-горе представените анализи, растежът на междуфирмения компонент на производителността може да бъде стимулиран чрез осигуряване на равни условия за всички, докато растежът в рамките на самите фирми (вътрешнофирменият компонент) може да бъде насърчен чрез прилагане на целенасочени стимули и програми за научноизследователска и развойна дейност и технологични подобрения, особено в големите и утвърдени фирми. Освен това усилията трябва да бъдат насочени към защита на конкуренцията чрез укрепване на разследващия капацитет на Комисията за защита на конкуренцията, както и чрез въоръжаване на Агенцията за обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция с инструменти и ресурси за наблюдение на процедурите за възлагане на обществени поръчки и изпълнението на договорите, и за своевременно идентифициране на корупционните рискове. Тъй като участието на държавните предприятия (ДП) в провеждането на обществени поръчки изглежда увеличава вероятността от процедури с единствен оферент и с по-слаба конкуренция, оптимизирането на портфейла от ДП и намаляването на участието на държавата в икономиката също биха спомогнали за подобряване на конкурентната среда на вътрешния пазар.

Зелената трансформация на икономиката може също да донесе ползи, свързани с производителността и управлението. Въпреки че декарбонизацията и екологизирането на икономиката могат да причинят временни разходи за приспособяване на домакинствата и определени предприятия, както и да се окажат особено скъпо

струващи за някои региони, по-ниският корупционен риск при „зелените“ договори за обществени поръчки е силен аргумент за въвеждане на екологични критерии за подбор при провеждането на обществени поръчки. Тъй като българските компании изостават от своите конкуренти от региона при възприемането на политики и практики за екологично управление, политиките могат да се опитат да се справят с това изоставане чрез въвеждане на целенасочени (фискални и други) стимули за промени в поведението. Като се има предвид, че корпоративните иновации са тясно свързани със зелените политики на ниво компания, екологизирането на бизнеса в България вероятно ще върви ръка за ръка с нарастването на производителността.

По-качествените публични инвестиции също могат да повишат потенциала за растеж. Повишаването на качеството, ефективността и ефикасността на публичните инвестиции, така че те да носят максимално високи ползи на минимално постижима цена и да подобряват качеството и обхвата на обществената инфраструктура, също може да повиши потенциала за растеж на частния сектор. Осигуряването на достъп до ключова физическа и цифрова инфраструктура и качествени обществени услуги дори в отдалечените и селските райони ще увеличи свързаността, ще засили конкуренцията и ще премахне пречките пред растежа, произтичащи от лоша или липсваща инфраструктура.

Институционалните слабости се очертават като критично ограничение пред растежа, засягащо пряко или косвено всички производствени фактори, ето защо предприемането на съгласувани усилия за реформи, насочени към тяхното преодоляване, биха отключили възможности за растеж. Институционалните ограничения са хоризонтална, междусекторна слабост, която се наблюдава във всички области на публичния сектор и поставя бариери пред растежа. Както показват изводите от Институционалната оценка на България (Световна банка, 2021 г.) и мястото, което страната заема в международните класации, институционалните реформи трябва да бъдат задълбочени и дълготрайни, но едновременно с това носят голям потенциал за трансформация на българското общество и икономика. Те могат да бъдат групирани в следните направления в зависимост от целта, която се преследва: (а) контрол на корупцията и равни условия на вътрешните пазари; (б) по-високо качество на обществените услуги; (в) по-строго прилагане на законодателството.

Област на реформи	Реформаторски мерки	Времени хоризонт
Подобряване на качеството, ефективността и ефикасността на публичните инвестиции	<ol style="list-style-type: none"> 1. Подобрене на управлението на публичните инвестиции, включително:⁵⁹ <ul style="list-style-type: none"> • Разработване на стандартни насоки за оценка на проекти. • Създаване на централно звено за управление на публичните инвестиции към кабинета на вицепремиера. • Подобряване на прогнозите за публичните инвестиции в 3-годишната бюджетна рамка. • Разработване на предварителен набор от готови за изпълнение проекти за публични инвестиции и критерии за подбор. • Систематизиране на резултатите от последващи (ex-post) прегледи с цел наблюдение, оценка и последващи действия. 2. Укрепване на капацитета за усвояване на средства от ЕС с оглед на значителния пакет от средства за страната за периода до 2027 г. 	Краткосрочен/ средносрочен план
Отключване на потенциала на човешкия капитал	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стимулиране на по-голяма икономическа активност на младите чрез: <ul style="list-style-type: none"> • Ориентиране на средното и висшето образование в по-голяма степен към изграждане на умения. • Засилване на дуалното образование. • Създаване на стимули за работодателите да предлагат на по-младите работници стажове, гъвкаво работно време и възможности за работа на непълен работен ден. 2. Разработване на интервенции, насочени към отказване на потенциални емигранти, стимулиране на обратната миграция и подпомагане на завърналите се лица отново да се установят чрез: <ul style="list-style-type: none"> • Разпространение на ясна и обективна информация за потенциалните рискове и ползи от миграцията. • Поддържане на тесни връзки с българските диаспори. • Организиране на информационни кампании и събития като панаири за работа за стимулиране на обратната миграция. • Изпълнение на програми за реинтеграция на завърналите се лица, които да им помагат да се реинтегрират на местния пазар на труда. 3. Намаляване на неравенството на възможностите навсякъде, където те се проявяват, включително: <ul style="list-style-type: none"> • по-голяма финансова подкрепа и социална работа с родители от семейства в неравностойно положение за подобряване на достъпа до образование в ранна детска възраст. • подобряване на качеството на предучилищното и училищното образование. • укрепване на системите за ранно предупреждение за идентифициране на деца в риск от отпадане. • редовно наблюдение на образователните резултати, за да се идентифицират деца, изложени на риск от изоставане. • включване на деца в риск в програми за поправително обучение и ангажиране в обучението. 	Средносрочен/ дългосрочен план

59 Тези препоръки са в съответствие с IMF, Public Investment Management Assessment, July 2018

Област на реформи	Реформаторски мерки	Времени хоризонт
	<ul style="list-style-type: none"> • отлагане на „профилирането“ (групиране според академичните постижения) на прогимназиално ниво докато децата достигнат по-висока възраст, което може да даде на учениците време да развият важни умения. • предоставянето на финансови стимули за привличане и задържане на висококачествени учители в селските и икономически изостаналите райони. • модернизиране на учебните програми, за да се подпомогнат перспективите за заетост на бъдещите висшисти. • насърчаване на продължаващото обучение за възрастни чрез гъвкави програми, с които да се даде възможност за участие на пазара на труда. • засилване на свързаността в селските райони чрез физическа и цифрова инфраструктура. • улесняване на повишаването на квалификацията и преквалификацията на работниците чрез по-подходящи активни политики на пазара на труда. <p>2. Прилагане на реформи в образователната политика с цел да се отговори на нарастващото търсене на квалифицирана работна ръка, които:</p> <ul style="list-style-type: none"> • подкрепят формирането на умения на уязвимите ученици чрез развиване на уменията и мотивацията на учителите. • правят целенасочени инвестиции в ПОО за укрепване на качеството и практическата приложимост на обучението, базирано на работа. • въвеждат ясен и системен подход за контрол и гарантиране на качеството в образованието, който интегрира свързани с уменията цели и стандарти за качество • адресират негативните последици от пандемията от Covid-19 за формирането на умения чрез въвеждане на по-адаптивно и персонализирано преподаване и учене. • интегрират бързо и ефективно разселените украински деца и младежи в образователната система на България чрез заделяне на адекватни по размер човешки и финансови ресурси. • увеличават участието във висшето образование и изграждат у студентите съответните умения чрез актуализиране на механизмите за осигуряване на качество, учебните планове и програмите. 	Средносрочен/дългосрочен план
Засилване на конкуренцията в подкрепа на инвестициите и растежа на производителността на частния сектор	<p>1. Намаляване на рисковете от корупция при обществените поръчки за укрепване на конкуренцията и частния сектор чрез (а) подобряване на рамката за публикуване на данни; (б) въвеждане на непрекъснат мониторинг на рисковете от корупция и регулярно използване на данни при изготвянето на политики; (в) подобряване на политиката за възлагане на обществени поръчки чрез законови изменения, които имат за цел да намалят процедурите с единствен участник, да удължат периодите за представяне на оферти, да направят задължително публикуването на поканите за участие и да ограничат обхвата на неконкурентни процедури като прякото договаряне.</p>	Средносрочен/дългосрочен план

Област на реформи	Реформаторски мерки	Времени хоризонт
<p>Засилване на конкуренцията в подкрепа на инвестициите и растежа на производителността на частния сектор</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Заделяне на повече квалифицирани ресурси за прилагане на антикартелните мерки и укрепване капацитета на Комисията за защита на конкуренцията чрез (а) увеличаване броя на внезапните проверки; (б) засилване на скрининга и предварителните разследвания; и (в) насърчаване на програмата за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер. 3. Продължаване на реформите по отношение на държавните предприятия и по-специално (а) оптимизиране на портфейла от държавни предприятия и намаляване на държавното участие в икономиката; (б) прилагане на Закона за публичните предприятия; (в) подобряване на стандартите за отчетност на държавните предприятия; (г) укрепване на капацитета на Агенцията за публичните предприятия и контрол (АППК). 4. Премахване на регулаторните бариери пред конкуренцията чрез реформиране на регулациите на продуктивния пазар и по-специално (а) намаляване на административната тежест за стартиращи предприятия; (б) премахване на квотите, контрола върху цените, забраните за рекламиране и ограниченията върху собствеността в професионалните услуги; (в) премахване на разрешенията за маршрутите и контрола върху цените в сухопътния пътнически транспорт; (г) облекчаване на ограниченията за собствеността на аптеки и ограниченията върху продажбата на лекарства без рецепта. 5. Засилване на наблюдението и въвеждане на по-строг контрол върху дяловото участие на лица, заемащи висши публични длъжности и участието им в управлението на компании, пряко или непряко, с цел ограничаване на неконкурентните практики в сектори, в които работят политически свързани компании. 	<p>Средносрочен/ дългосрочен план</p>
<p>Укрепване на институциите за по-висок контрол върху корупцията, увеличаване на капацитета и по-добро прилагане на регулациите</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Засилване на контрола върху корупцията и осигуряване на равни условия на местния пазар (включително чрез изграждане на капацитет за засичане на корупционен риск в Агенцията за обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция). 2. Повишаване качеството на обществените услуги чрез модернизиране на публичните институции и ускоряване на развитието на електронното управление. 3. Укрепване на прилагането на законодателството. 	<p>Дългосрочен план</p>
<p>Зелен модел на икономически растеж</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Въвеждане на „зелени“ критерии за подбор при процедурите за възлагане на обществени поръчки, където е целесъобразно. 2. Създаване на (фискални и други) стимули за дружествата да възприемат политики и практики на зелено управление. 3. Приемане на програми за екологизиране на публичните институции. 	<p>Средносрочен/ дългосрочен план</p>

