

СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ПЛАНА ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

Ганчо Ганчев

Иван Тодоров

Любослав Костов



Съдържание

1.	ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ: МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ, ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ РАСТЕЖА И СОЦИАЛНИТЕ ПРОБЛЕМИ В БЪЛГАРИЯ	
	Проф. д-р Ганчо Ганчев	2
1.1	Глобалната икономика в условията на КОВИД-19	2
1.2	Нови инструменти в политиката на ЕС – Зелената сделка, Инструмент за възстановяване и Многогодишната финансова рамка 2021-2027	4
1.3	Тенденции в развитието на българската икономика и въздействие на българския План за възстановяване и устойчивост	5
2.	СОЦИАЛНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ: „ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ“ И „СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ“	
	Д-р Любослав Костов	18
2.1	Въведение	18
2.2	Преглед на развитието на Националния план за възстановяване и устойчивост до този момент	18
2.3	Икономически и социални ефекти от стълб „Зелена България“	19
2.4	Икономически и социални ефекти от стълб „Справедлива България“	24
2.5	Заключение	25
3.	НАЦИОНАЛНИЯТ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ЦИФРОВИЗАЦИЯТА НА ИКОНОМИКАТА И ОБЩЕСТВОТО	
	Доц. д-р Иван Тодоров	27
3.1	Въведение	27
3.2	Същност на дигиталната трансформация	27
3.3	Дигитализацията в Европа	28
3.4	Цифровизацията в България	31
3.5	Българският Национален план за възстановяване и устойчивост като част от инструмента „Следващо поколение ЕС“	34
3.6	Заключение	37
	Списък на графики	40

1

ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ: МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ, ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ РАСТЕЖА И СОЦИАЛНИТЕ ПРОБЛЕМИ В БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Ганчо Ганчев

1.1 ГЛОБАЛНАТА ИКОНОМИКА В УСЛОВИЯТА НА КОВИД-19

Глобалната икономическа криза, породена от пандемията КОВИД-19, се различава съществено от предишните финансово-икономически кризи и в частност от кризата 2007-2009 г. На първо място, свиването на световното производство не беше свързано с проблеми в банково-финансовия сектор, а с предпазните мерки, наложени с оглед ограничаване на разпространението на опасния вирус. Независимо от това, опасенията, че възстановяването от кризата може да доведе до ускоряване на инфлационните процеси и до стагфлация, подобна на тази, която се наблюдаваше след двата поредни нефтени шока през 70-те години на миналия век, нараснаха, особено след повишаването на цените на нефта и газа на световните пазари.

Следкризисното възстановяване на световната икономика обаче не е съвсем типично. Наблюдаваме странни явления като частично блокиране на глобалните вериги за доставки, дефицити на суровини, енергоносители, компоненти и работна сила.

Вярно е, че възстановяването на глобалната икономика винаги е свързано с нарастване на търсенето и цените на ресурсите, но няма как да обясним увеличаването на печалбите на повечето глобални производители, в автомобилостроенето например, при паралелно свиване на производството. Очевидно излизането от кризата с КОВИД-19 провокира сериозна промяна в поведението на водещите глобални икономически играчи и като резултат – изменение в начина на функциониране на глобалната икономика.

Няма съмнение, че най-важното структурно и поведенческо изменение в рамките на глобалната икономика е прилагането на софтуер за управление и вземане на решения с елементи на изкуствен интелект. В основата на изкуствения интелект е моделиране на поведението на интелигентния икономически агент.

Всъщност социалните науки, и икономиката в частност, отдавна са поставили т.нар. homo economicus,

т.е. максимизиращият икономическата изгода човек, в основата на икономическата теория. Именно координацията на действията между рационални икономически агенти гарантира оптималното използване на ресурсите в рамките на теоретичните модели.

Хомо економикус е теоретична абстракция. Реалните хора често са ирационални. Изкуственият интелект (ИИ) обаче приближава поведението на реалните икономически агенти до теоретичните абстракции. Това променя функционирането на глобалната икономика. Измененията са както на микро, така и на макро равнище.

Като цяло, използването на системи с ИИ в областта на финансовите пазари, корпоративното управление, оценка на кредитоспособността на заемополучателите, прогнозирането, ценообразуването и т.н., прави реалните действия по-близки до хипотетичното поведение на homo economicus.

Изкуственият интелект повишава като правило ефективността на пазарите, доближавайки ги до теоретичните формулировки. Това засяга всички аспекти на икономическата теория – търсенето и предлагането, асиметричната информация, ценообразуването, рационалния избор, рационалните очаквания, хипотезата за ефективните пазари, икономическите механизми, теорията на портфейлите, анализа на причинно-следствените връзки и т.н.

По-конкретно, компютърните симулации и наблюденията на пазарите показват, че използването на системи с компютърно обучение в областта на ценообразуването води до взаимна координация на поведението на фирмите и изкуствено повишаване на цените – т.е. до олигополистично поведение. Наблюдава се още засилване на негативните аспекти от функционирането на пазарите в случаите на наличие на пазарни провали, зачестяване на вариантите победителят да получава всичко, влошаване на положението на пазара на труда, засилване на позициите на капитала по отношение на работната сила.

В макроикономически план ИИ води до намаляване стойността на капитала по отношение на работ-

ната сила /т.е. заместване на труда с капитал/, нарастване на потенциалната производителност на труда, заместване на рутинните операции с ИИ, нарастване на неравенството, увеличаване на пазарната концентрация, необходимост от промени в данъчното облагане, намаляване на работното време.

От друга страна, насърчителната монетарна и фискална политики, прилагани от водещите централни банки и правителствата на почти всички държави членки на МВФ, се базират на модели, включващи т.нар. представителни агенти, които са също теоретични абстракции, предполагащи наличието на изкуствени рационални участници в икономическия обмен.

Взаимодействието между рационални участници и рационално регулиране води до нетипични явления при излизането от кризата КОВИД-19. Появата на дефицити при глобалните доставки може да се обясни с координираното олигополистично поведение, индуцирано от управлението на стоките потоци и ценообразуването от производители, използващи изкуствен интелект. Същевременно, тези ограничения, създадени от рационалното използване на оптимизационни процедури, не могат да бъдат постоянни, тъй като, от друга страна, ИИ се самообучава и стимулира иновациите, свързани с алтернативни доставки, суровини, продукти и технологии. Монетарните и фискалните политики също са значително по-интелигентни в сравнение с периода на 70-те и 80-те години на миналия век.

Това ни дава основания за относителен оптимизъм. Ускоряването на инфлацията, характерно за втората половина на 2021 г., най-вероятно ще бъде временно, като през 2022 г. година можем да очакваме овладяване на инфлационния процес.

Възстановяването на глобалната икономика от кризата с КОВИД-19 се характеризира с някои допълнителни особености. Първо, преодоляването на спада от 2020 г. има като цяло предимно V-образен характер, т.е. преминаването към растеж започва рязко, без период на стагнация. Второ, възстановяването е неравномерно, лидира Китай, следван от страните с развита пазарна икономика и развиващите се страни. Трето, и при трите групи държави икономическият растеж е под равнището на предкризисните прогнози (IMF, WEOU, 2021). Важна особеност на процеса на възстановяване на икономиките в европейския регион е съвпадението на рязкото възстановяване и ускоряването на процеса на ваксинация (IMF, REOU, 2021).

Друго съществено обстоятелство е фактът, че парично-кредитната политика на Европейската централна банка (ЕЦБ) претърпя значителна еволюция в сравнение с кризата 2007-2008 г. Проблемът е в това, че ЕЦБ има тясно формулиран мандат – банката е задължена да поддържа инфлацията в ев-

розоната под 2% годишно, като такива параметри като пълна заетост и икономически растеж не са включени в официалните цели на европейската кредитна институция.

Под ръководството на Марио Драги, както и сега при мандата на Кристин Лагард, монетарната политика на ЕЦБ принципно промени своя характер. ЕЦБ фактически трансформира своя мандат, макар формално целта на политиката на банката да си остава поддържането на инфлацията под целевото равнище. Банката се старае да използва наличните монетарни инструменти с цел стимулиране на икономическия растеж и облекчаване финансирането на държавните дългове. Основният инструмент на политиката на ЕЦБ си остава лихвеният процент, при който банката рефинансира търговските банки в еврозоната. При ниска инфлация или дефлация този процент често клони към нула.

При това обаче съществен ограничител се оказва т.нар. нулева граница на монетарната политика. Проблемът е в това, че ЕЦБ не може да понижи лихвения процент значително под нулевото равнище. При отрицателни лихви по свръхрезервите си в централната банка търговските банки, както и другите финансови и нефинансови институции, могат да трансформират ликвидните си резерви в кеш, което позволява избягването на заплащането на отрицателни лихви. Това, което прави все пак възможно прилагането на отрицателни лихвени проценти, е фактът, че поддържането на значителни кешови резерви предполага високи допълнителни разходи.

Така или иначе, ограниченията, свързани с лихвеното равнище, налагат прилагането на неконвенционална монетарна политика. Ядрото на последната представляват т.нар. количествени облекчения. Целта на неконвенционалната политика е вкарването на ликвидност в икономиката чрез изкупуването на държавни и корпоративни ценни книжа. Тъй като тези операции на открития пазар засягат както краткосрочни, така и дългосрочни финансови инструменти, те влияят върху лихвената структура на кредитните пазари, т.е. променя се съотношението между лихвите по дългосрочните и краткосрочните заемни средства. От своя страна, лихвената структура е свързана с динамиката на икономическите процеси. При нормален, равновесен икономически растеж дългосрочните лихви са по-високи от краткосрочните. В условията на неконвенционална монетарна политика е възможно лихвената структура да се обърне, като краткосрочните лихви могат да превишават дългосрочните. Обратната структура обаче често е свързана с очакването на кризисни явления в икономиката.

Прилагането на неконвенционална парична политика води до това, че лихвеният процент, прилаган

от ЕЦБ, не е достатъчно показателен за насоката и интензивността на прилаганите мерки. Налага се изчисляването по специална методология на имплицитен лихвен процент, който да отразява истинската интензивност на прилаганата политика. Това е лихвеният процент, който би съществувал, ако не бяха ограниченията, свързани с долната нулева граница. Симулациите показват, че този неявен лихвен процент е значително по-нисък, т.е. „по-отрицателен“ от официално прилагания лихвен процент на ЕЦБ. Това означава, че политиката на ЕЦБ е на практика по-действена, отколкото може да се съди по официалните данни за прилаганите лихвени равнища.

Същевременно, ЕЦБ се опитва да реинтерпретира своята лихвена политика. Една от насоките на преориентация на политиката на ЕЦБ е т.нар. симетрична монетарна политика. Идеята е, че банката трябва да провежда активна монетарна политика не само при наличието на инфлационни напрежения, тласкащи инфлацията над целевото равнище, но и при спадане на инфлацията под целевите два процента. Такава симетрична политика означава, че при интензивна дезинфлация /намаляване на темповете на инфлация/ или дефлация централната банка следва да се стреми да ускори нарастването на цените до целевото равнище. При активна симетрична политика, дори без нарушаване на мандата на банката, обвързан единствено с инфлацията, ЕЦБ може да влияе активно върху заетостта и цикличната позиция на реалната икономика, което позволява фактическо разширяване на целите на монетарната политика без формално нарушаване на мандата на банката.

Реакцията на монетарната и фискалната политики на ЕС позволи сравнително бързото възстановяване на европейската икономика от кризата с КОВИД-19. В частност, както се отбелязва в есенната икономическа прогноза на Европейската комисия (ЕС, Autumn 21), производството и заетостта в ЕС почти достигнаха предкризисното ниво през третото тримесечие на 2021 г. През второто тримесечие на 2021 г. икономическият растеж в ЕС отбеляза рекордно равнище от почти 14% на годишна база. Това възстановяване обаче е неравномерно – през второто тримесечие на 2021 г. нарастването на БВП в Ирландия е 21.1% на годишна база срещу едва 7% за България.

Забавеното възстановяване на българската икономика може да се обясни със следните фактори – ниската степен на ваксиниране на населението, което повишава рисковете пред икономическото развитие, забавянето с приемането на плана за възстановяване и развитие, относително слабата държавна подкрепа за икономиката и високата чувствителност към повишаването на цените на енергоносителите и електроенергията вследствие най-високата енергоемкост на българската икономика в ЕС.

1.2 НОВИ ИНСТРУМЕНТИ В ПОЛИТИКАТА НА ЕС – ЗЕЛЕНАТА СДЕЛКА, ИНСТРУМЕНТ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И МНОГОГОДИШНАТА ФИНАНСОВА РАМКА 2021-2027

Освен монетарната политика на ЕС и по-голямата гъвкавост на фискалните политики на страните членки, ЕС успя да постигне договореност за ново поколение икономически инструменти за борба с кризата, породена от КОВИД-19.

В допълнение, проблемите, свързани с климатичните промени, накараха ЕС да комбинира мерките за подпомагане на възстановяването на икономиките на страните членки с ускорено реструктуриране с оглед отговор на глобалните икономически предизвикателства пред Съюза.

Централна роля в усилията на ЕС заема приемането на Регламент (ЕС) 2020/2094 на Съвета от 14 декември 2020 г. за създаване на Инструмент на Европейския съюз за възстановяване с цел подкрепа на развитието след кризата с КОВИД-19 (РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2020/2094).

Този план, наречен Механизъм „Следващо поколение ЕС“, беше приет с цел да се гарантира пълното възстановяване на икономиките на страните членки в следващите години и предотвратяване на сценарий, при който тази криза да прерасне в трайна дивергенция между държавите членки.

В регламента се отбелязва, че „(Б)езпрецедентните мерки в отговор на извънредната ситуация, причинена от КОВИД-19, която е извън контрола на държавите членки, предизвикаха значителни смущения в икономическата дейност, изразяващи се в рязък спад на брутния вътрешен продукт и значително въздействие върху заетостта, социалните условия, бедността и неравенствата. По-специално, тези мерки доведоха до нарушаване на веригите на доставки и производството и до отсъствия от работното място. Освен това предоставянето на множество услуги стана много трудно или невъзможно. В същото време потребителското търсене намаля. Много предприятия изпитват недостиг на ликвидност и платежоспособността им е изложена на риск, докато финансовите пазари са много нестабилни. Ключови сектори като пътуванията и туризма са засегнати особено тежко. В по-широк план тези мерки вече доведоха или ще доведат до сериозно влошаване на финансовото състояние на много предприятия в Съюза.“

Планът предвижда финансиране по линията на ЕС в размер от 750 милиона евро. От тях 384,4 милиона са безвъзмездно финансиране, насочено към сближаване на икономическото развитие между страните членки, възстановяване и икономическа

и социална устойчивост, гражданска защита, научни изследвания и иновации, неутрално по отношение на климата териториално развитие и подпомагане на селските райони.

Освен това Планът включва до 360 000 милиона евро за заеми към държавите членки по програма за финансиране на възстановяването и икономическата и социалната устойчивост чрез подкрепа на реформи и инвестиции и 5 600 милиона евро за обезпечаване на бюджетни гаранции и свързани с това разходи по програми, които имат за цел подкрепа на инвестиционни операции в областта на вътрешните политики на Съюза.

В допълнение, приетата през 2020 г. Многогодишна финансова рамка /МФР/ за годините 2021-2027 предоставя допълнителни възможности за финансиране, насочени към зелената трансформация на Европа и ускореното икономическо развитие на страните членки.

МФР предвижда допълнителни финансови ресурси, насочени към развитието на единния пазар, иновациите и цифровата сфера /132,8 млрд. евро/, икономическо, териториално и социално сближаване /330,2 млрд. евро/, устойчивост и ценности /47,5 млрд. евро/, природни ресурси и околна среда /356,4 млрд. евро/, миграция и управление на границите /22,7 млрд. евро/, сигурност и отбрана /13,2 млрд. евро/, съседни региони и глобални процеси /98,4 млрд. евро/, европейска публична администрация /73,1 млрд. евро/ или общо един трилион и седемдесет и четири милиарда евро.

Планът включва и т.нар. Инструмент за гъвкавост, който може да се използва за финансиране на определени непредвидени разходи в бюджетни кредити за поети задължения и съответстващите им бюджетни кредити за плащания за дадена финансова година, които не могат да бъдат финансирани в рамките на наличните тавани за една или повече други функции. Таванът на годишната сума, предоставена за Инструмента за гъвкавост, е 915 млн. евро.

Така предвидените огромни финансови ресурси следва да бъдат усвоени от страните в съответствие с принципите и изискванията на ЕС.

1.3 ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ

Възниква въпросът как тенденциите в глобалната и европейската икономика, както и плановите на ЕС, могат да се отразят върху перспективите на социално-икономическото развитие на България.

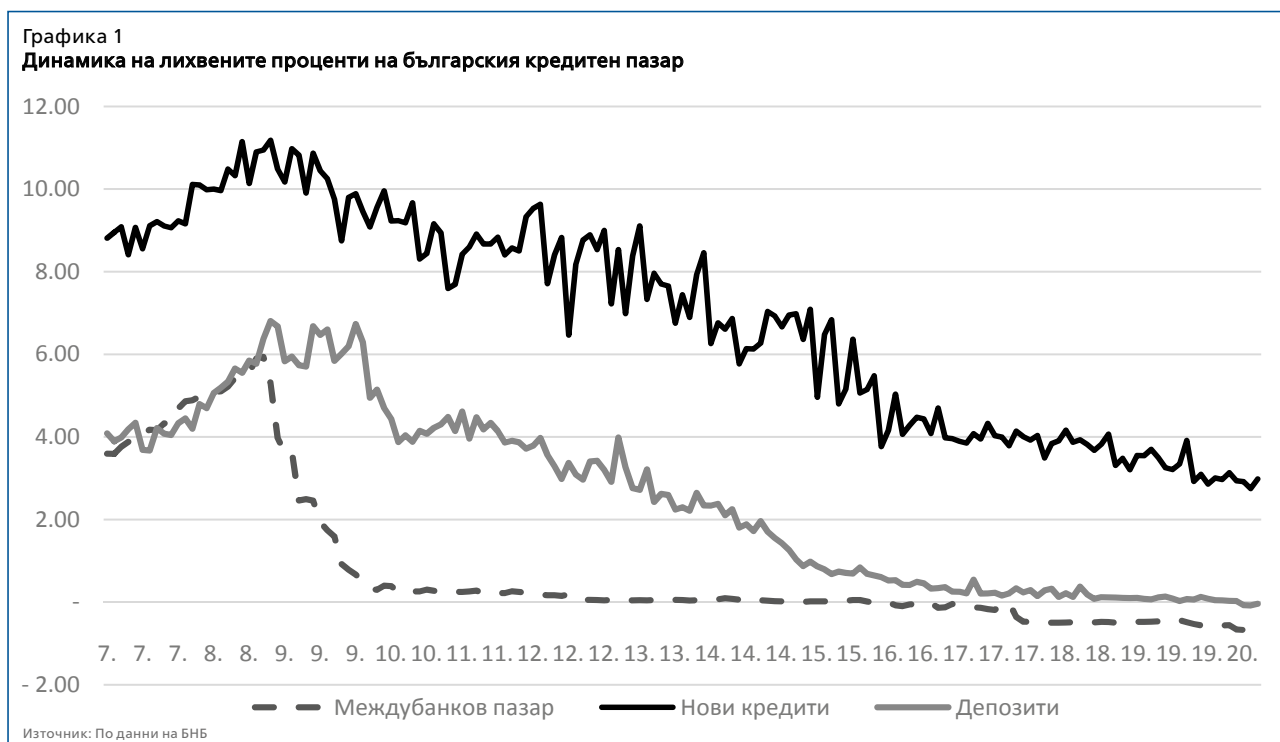
За да отговорим на този въпрос е необходимо да отчетем не само мерките на самия план, но и общите структурни и макроикономически тенденции, които характеризират икономическото развитие на страната.

1.3.1 Глобалните финансови пазари и българската икономика

Както беше отбелязано, кризата, породена от глобалната пандемия, засегна изключително сериозно световната икономика. Основните мерки за противодействие от страна на правителствата и централните банки са допълнителните бюджетни разходи и провеждането на стимулираща монетарна политика. Това не можа да спре икономическия спад, но позволи сравнително бързо възстановяване на финансовите пазари в повечето от водещите световни икономики. Това възстановяване не е равномерно и засяга преди всичко котировките на основните високотехнологични гиганти. Сравнително оптимистичното състояние на глобалните финансови пазари е съпроводено с ниски и дори отрицателни лихви при ниска инфлация, независимо от предупрежденията, че печатането на пари ще доведе до покачване на ценовото равнище.

Тенденциите на основните компоненти на българската финансова система – банковия сектор, финансовия пазар и публичните финанси – показват както прилики, така и съществени разлики в сравнение с глобалните тенденции и развитието на финансовите системи на страните от еврозоната и ЕС.

На графика №1 е отразена динамиката на лихвите на българския кредитен пазар в периода след 2007 г.

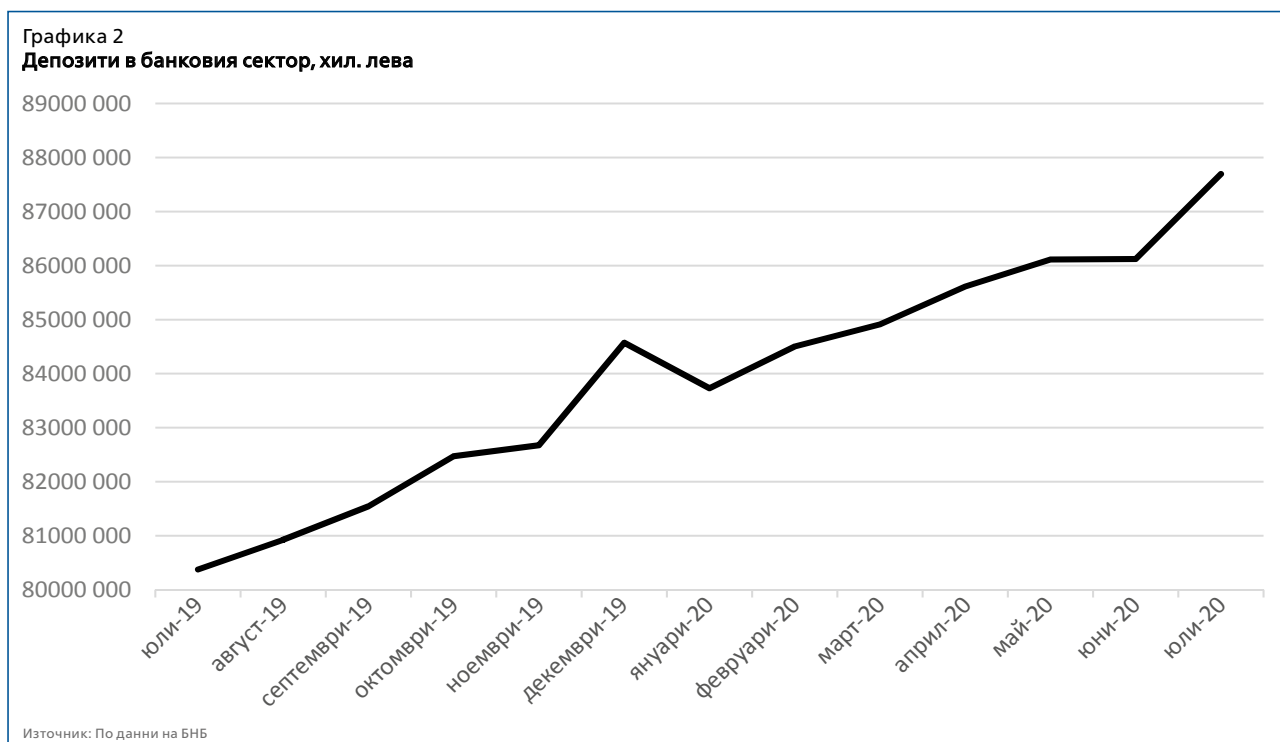


Особено интересно е движението на лихвено-то равнище на междубанковия депозитен пазар. След кризисната 2008 г. лихвите на този пазар рязко спадат, като от края на 2017 г. са и продължават да бъдат устойчиво отрицателни. Феноменът на отрицателните лихвени проценти все още не е достатъчно изяснен теоретически, но са очевидни две неща – първо, отрицателните проценти на българския междубанков пазар са под силното влияние на политиката на Европейската централна банка и второ, функцията на парите като средство за запазване и съхраняване на стойността се сблъсква с временната и частична неспособност на банковата система да гарантира тази функция.

Паралелно с това лихвите по новите кредити и депозити в лева също спадат, но като цяло спредът между доходността по пасивните и активните операции на банките остава относително постоянен. Това говори за силно сегментиране на българския кредитен пазар. Имаме от една страна междубанков кредитен пазар, който е силно интегриран и зависим от международния пазар на заемни средства, и кредитен пазар между банките и реалния сектор в България, който показва относителна обособеност от международните тенденции. Това сегментиране на вътрешния кредитен пазар има

негативно отражение върху обема на отпуснатите кредити и говори за отсъствие на достатъчна конкуренция между банковите институции.

Независимо от значителния спад на лихвите по привлечените от банковия сектор средства, размерът на депозитите в българските банки расте, особено през 2020 г. Това отразява наличието на процес на изместване на кривата на търсене и предлагане на пари (т.нар. крива LM). Очевидно става въпрос за нарастване на предпазното и спекулативно парично търсене от страна на икономическите агенти от реалния сектор и в частност на домакинствата. Тъй като банките не са в състояние да инвестират нарасталия приток на депозити, резултатът е увеличаване на свръхрезервите на търговските банки в БНБ – виж графика №2. По такъв начин банковата система на България се оказва неефективна от гледна точка на трансформирането на спестяванията в инвестиции. Поради отсъствието на ефективен механизъм за насочване на паричните ресурси към реалната икономика нарастването на паричната маса съвпада със свиване на вътрешното търсене и дефлация на основните ценови индекси (кривата IS се измества вляво). Нарастването на паричната маса при свиване на инвестициите естествено води до нулеви и отрицателни лихвени проценти.



Освен в банкови депозити паричните спестявания могат да бъдат инвестирани на капиталовия пазар. Независимо от ниските и дори отрицателни лихви по депозитите, българският капиталов пазар не дава признаци за съживяване, т.е. свободните парични ресурси не се насочват към закупуване на акции и облигации. Именно в това е основното различие между българската финансова система и финансовите пазари в САЩ и Европа. Тази разлика обаче не е просто следствие от неразвитостта и отсъствието на конкуренция на българския финансов пазар. Основната причина е в невъзможността за провеждане на активна монетарна и фискална политика.

Кризата, породена от мерките за ограничаване на разпространението на КОВИД-19, доведе до нарастване на бюджетните разходи и продължаване на политиката на количествени облекчения, провеждана от двете страни на Атлантика. Тази политика се свежда до масови интервенции на финансовия пазар от страна на ФЕД и ЕЦБ. Закупуването на държавни и корпоративни ценни книжа от страна на централните банки означава прехвърляне на ликвидност от банковия сектор към капиталовите пазари.

Точно това не може да стане в рамките на българската финансова система. БНБ, в условията на паричен съвет, не може да реализира една от суверенните функции на пълноценната централна банка, а именно извършването на операции на открития финансов пазар. При това положение свръхрезервите на търговските банки в БНБ водят единствено до увеличаване на валутния резерв на централната банка, т.е. до инвестиции в чуж-

дестранни държавни ценни книжа. Това положение е рисково, тъй като инвестирането в чуждестранни активи често е съпроводено с отрицателни лихви, което създава условия за декапитализация на БНБ. Картината се допълва и от това, че българският бюджет продължава да бъде активен, т.е. първичното и касовото салдо са положителни, поне до края на м. юли т.г. Активното бюджетно салдо не позволява инвестиране на свободните парични ресурси в ДЦК. Тази ситуация се промени през втората половина на 2021 г., но фискът като цяло не може да играе достатъчно активна роля за стимулиране на икономиката.

По принцип се приема, че дефицитните бюджети изместват частния сектор от капиталовия пазар. Това е вярно при ограниченост на свободните парични ресурси. Тогава финансирането на бюджетните дефицити води до повишаване на лихвения процент и ограничаване на възможностите на частния сектор да финансира своите инвестиции. При излишък на пари и отрицателни лихвени проценти нещата се променят. Финансирането на фискалния дефицит и емисията на нови ДЦК очевидно дава възможност за по-пълно използване на паричните излишъци и натоварване на икономиката. Точно това не може да се реализира в условията на паричен съвет при оръжани функции на централната банка и прекомерни фискални ограничения. Сегашната криза е учебнически пример за недостатъците на валутния борд в условията на икономическа и финансова криза. Това е още един довод в полза на политиката на присъединяване към валутнокурсния механизъм 2 и в перспектива – към пълноправно участие в колективните механизми на еврозоната.

Предизборните и последващите икономически дискусии, включително тези, свързани с Плана за възстановяване и устойчивост, неочаквано придобиха допълнителен фокус – въвеждането на еврото и суверенитета на България в парично-кредитната сфера. За съжаление дискусията е зле центрирана и показва неразбиране на същността на проблема и на реалните трудности, които стоят пред страната в настоящия момент.

1.3.2 Макроикономически проблеми, валутен борд и присъединяване към еврозоната

Планът за възстановяване и устойчивост предстои да се реализира именно в периода, когато България следва да се присъедини към еврозоната. Реализацията на плана ще зависи силно от макроикономическите и структурните проблеми, които ще породят тази съществена макроикономическа трансформация.

Това, с което трябва да започнем, е валутният борд. За някои икономисти той е синоним на суверенитет и трябва непременно да бъде запазен. Като начало обаче ще припомним, че „бащата“ на валутния борд, Стив Ханке, предложи преди време да закрием БНБ, тъй като при паричен съвет такава институция не е нужна. По принцип американският икономист е съвършено прав.

Валутният борд е подобен на паричните системи от епохата на златния стандарт и получава широко разпространение през 19-и и началото на 20-и век като инструмент за привързване на паричните системи на колониалните държави към съответните валутни зони на метрополиите – колонията може да емитира парични знаци в рамките на резервите във валутата на метрополията. Положението с българския лев е същото – според закона за БНБ ние не можем да емитираме дори един лев повече от валутните резерви на страната. С други думи, левът не е нищо друго освен валута, заместваща еврото на територията на страната. Това може да се интерпретира по всякакъв начин, но не и като проява на суверенитет в парично-кредитната сфера.

Съвременната икономическа наука е дала ясно определение за това какво е суверенна парична система. На първо място, това е връзката между паричната емисия и държавния дълг на съответната страна. На второ място е изпълнението от страна на централната банка на функциите на кредитор от последна инстанция, извършването на операции на открития финансов пазар и провеждането на лихвена политика. Трето, автономната парична политика предполага плаващ валутен курс. Последното обстоятелство е свързано с т.нар. трилема в международните финанси. Това означава, че централната банка не може да провежда автономна парична политика при фиксиран валутен курс и свободно движение на капитали.

А ние сме точно в това положение – валутният курс на лева към еврото е фиксиран, а в ЕС е задължително свободното движение на капитали.

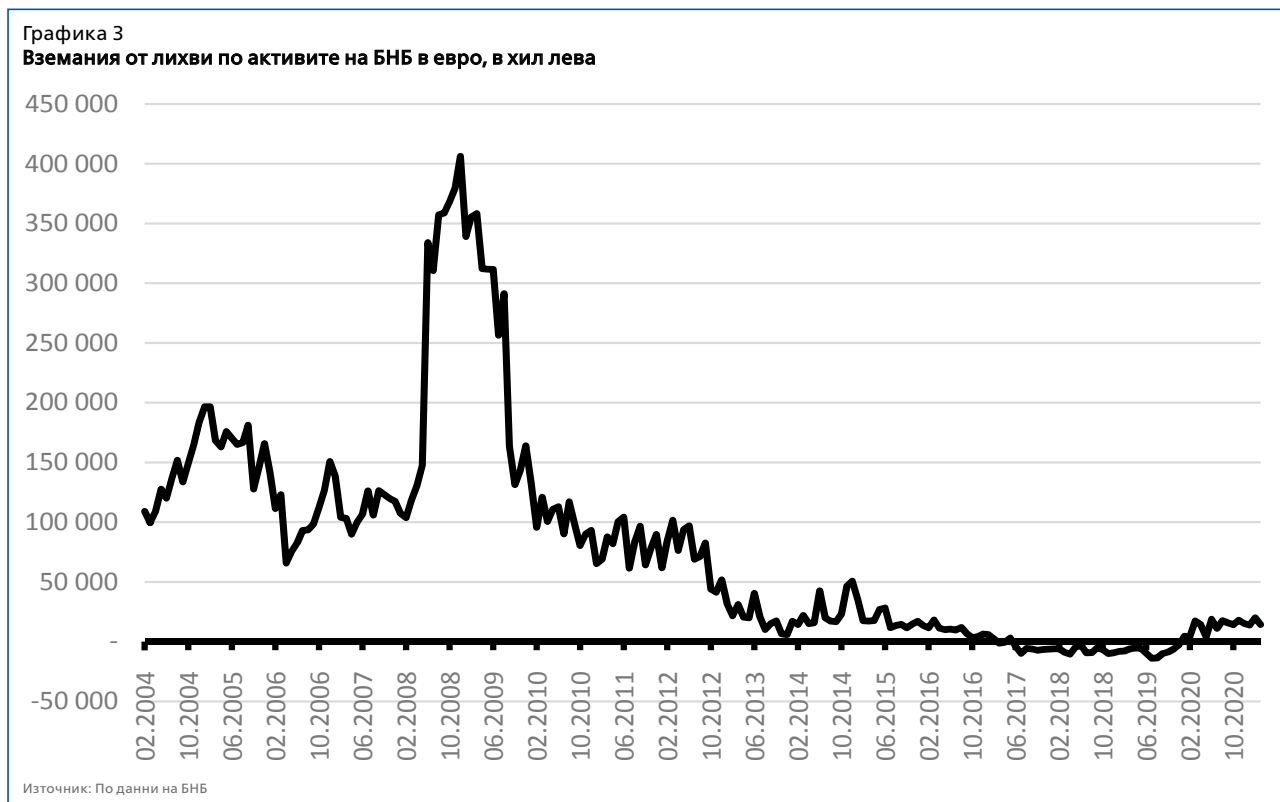
И трите условия за суверенност и автономност на паричната политика у нас не само не са изпълнени, но са изрично забранени от закона за БНБ. Парадоксално, възприемането на еврото, и което обикновено се пропуска – провеждането на колективната монетарна политика на ЕЦБ, представлява частично възстановяване на автономните функции на БНБ, премахнати с въвеждането на валутния борд. БНБ ще може да купува български държавни ценни книжа, да рефинансира търговските банки и да провежда лихвена политика. Тези функции не са пълна автономност, но са в рамките на принципа на споделяния суверенитет, който е в основата на съществуването на ЕС. Това по принцип съществено улеснява реализацията на планове от типа на Плана за възстановяване и устойчивост.

Валутният борд беше въведен у нас през вече далечната 1997 г. Основната идея е да се замени монетарната политика на централната банка с автоматично саморегулиране на икономиката. Предполагаше се, че регулирането на централната банка ще бъде заместено с автоматичен механизъм на вътрешно и външно уравновесяване, известен като поток „цени-злато“ (price-specie flow), описан през 18-и век от английския философ и икономист Дейвид Хюм. На практика това означава, че при пасивна текуща сметка икономиката изпада в дефлация и икономически спад, водещи до преодоляване на дефицита, а при активен баланс на търговията със стоки и услуги икономическият растеж и инфлацията се ускоряват, което създава предпоставки за свиване на външнотърговския актив. По такъв начин икономиката постоянно възстановява своето равновесие. Такива процеси обаче са възможни само в условията на златен стандарт и ограничено движение на капитали. При съвременните икономики подобно автоматично саморегулиране е малко вероятно. Планът за възстановяване и устойчивост представлява приток на капитали към българската икономика, който няма нищо общо с никакво автоматично саморегулиране.

Непосредственото предимство от въвеждането на паричния съвет беше спадането на инфлацията и наличието на фиксиран валутен курс – първоначално към германската марка, а впоследствие и към еврото. Естествено, всяка стабилизация има своята цена. На първо място, това е загубата на парична автономия. Последната има няколко измерения – невъзможност за провеждане на антициклична монетарна политика, забрана за рефинансиране на търговските банки (освен при системна криза), премахване на регулирането на паричния пазар и, което е особено важно при кризисни ситуации, прекъсване на връзката между държавния дълг и паричната емисия.

Независимо от това, че в повечето учебници по финанси и парична теория се провъзгласява принципът за независимостта на централната банка и забрана за монетизиране на държавния дълг, това правило се нарушава още от създаването на първите централни банки през 17-и век. Връзката между паричната емисия на централната банка и държавния дълг е в основата на паричната политика на суверенните държавни банки от втората половина на 20-и век насам. На пръв поглед тази връзка не

съществува в условията на паричен съвет, тъй като на БНБ е забранено да извършва операции с ДЦК на открития пазар, както и да участва като купувач при първичното публично предлагане на държавни облигации. Забравя се обаче, че валутният резерв на БНБ е инвестиран предимно в ценни книжа на държавите от еврозоната. Тези ценни книжа са преди всичко държавни облигации на водещите икономики на страните от еврозоната.



В условията на валутен борд доходът от инвестирането на валутния резерв на БНБ може да се разглежда като приблизителна мярка за т.нар. сенъораж или печалбата от паричната емисия, тъй като последната е привързана към размера на активите в чуждестранна валута.

На графика №3 е илюстрирана динамиката на приходите от лихви по активите в евро на БНБ. Както се вижда, има съществена разлика между кризата 2008-2009 г. и текущата криза, свързана с КОВИД-19. По време на предишната криза вследствие на високите лихви, породени от проблемите с обслужването на държавните дългове в страните от еврозоната, приходите от лихви по активите в евро нарастват значително. Това е компенсация, макар и частична, за поддържането на значителен валутен резерв. Впоследствие обаче политиката на ЕЦБ рязко се промени. Количествените облекчения, приложени от Европейската централна банка, доведоха до рязко понижение на лихвите по държавните ценни книжа на страните от еврозоната и по депозитите на БНБ в евро. Това създаде

парадоксалната ситуация лихвените постъпления да станат отрицателни от 2017 г. до 2020 г. Лихвите по дългосрочните държавни ценни книжа на водещите страни от еврозоната продължават да бъдат отрицателни или близки до нула. При това положение България не само не получава приходи, но в определени периоди реализира преки загуби от поддържането на принципите на валутния борд. Ситуацията очевидно е коренно различна в сравнение с предходната икономическа криза.

Има и друга съществена разлика в сравнение с периода 2008-2009 г. Тя е свързана с нетните чуждестранни активи на банковата система, т.е. разликата между чуждестранните активи и пасиви на търговските банки и другите парично-финансови институции. В течение на 2008-2009 г. нетните чуждестранни активи са отрицателни, т.е. има приток на капитали отвън, докато сега те са положителни и като тенденция нарастват. Следователно има изтичане на капитали по линията на банковия сектор. Това продължително бягство на капитали отново е свързано с валутния борд, тъй като при

високи минимални задължителни резерви, отсъствие на рефинансиране на търговските банки и невъзможност за регулиране на паричния пазар за големите транснационални банки в България е относително по-изгодно да пренесат своите операции извън страната.

Съчетанието на негативни или крайно ниски лихвени постъпления по валутния резерв с изтичане на капитали е неизгодно за икономическото развитие на страната от стратегическа гледна точка. Възможни са две дългосрочни решения – преминаване към автономна парична политика и присъединяване към еврозоната. Тъй като липсва политическа сила, готова да поеме риска, свързан с преминаването към автономна монетарна политика, единственото оставащо решение е ориентацията към еврозоната.

Теорията на оптималните валутни зони постулира, че възприемането на колективна валута като еврото е свързано с икономически загуби и ползи. По принцип загубите произтичат преди всичко от невъзможността за провеждане на автономна парична политика и елиминирането на колебанията на валутния курс като инструмент за постигане на външно равновесие. При негативен външен шок страната не може да използва обезценяването на националната валута като средство за стимулиране на износа и заетостта. Ползите са свързани с намаляване на транзакционните разходи, по-доброто функциониране на ценовите механизми, повишаване на доверието в икономическата политика, намаляване на страновия риск и по-голямата мобилност на производствените фактори. При това както ползите, така и загубите зависят от степента на интеграция на съответната икономика към съответната валутна зона. Колкото интеграцията е по-висока, толкова са по-големи ползите и по-малки загубите.

От теоретична гледна точка България се намира в изключително изгодна позиция за възприемане на еврото. Първо, степента на интеграция, измерена като дял на търговията с еврозоната, е изключително висока. Второ, България практически няма какво да губи като автономност на паричната политика поради липсата на такава. Парадоксално, при присъединяване към еврозоната България придобива автономност, в смисъл че обективно ще прилага колективната парична политика на ЕЦБ при пълното отсъствие на такава понастоящем.

В частност, ще бъде възстановена функцията на кредитор от последна инстанция на БНБ по отношение на търговските банки, БНБ ще може да купува български държавни ценни книжа и да управлява паричния пазар. Ще спаднат минималните задължителни резерви на търговските банки и ще се облекчи кредитирането на реалния сектор. Ще

се повиши доверието в страната и ще се ускори притокът на преки чуждестранни инвестиции, ще намалеят загубите от прекомерни чуждестранни валутни резерви. Единствените допълнителни разходи ще бъдат свързани с участието в Европейския стабилизационен механизъм, но те са незначителни в сравнение с предимствата.

Тази специфична изгодна позиция е породена от факта, че България ще се присъедини към еврозоната от изходната точка на валутен борд. Страните с автономни парично-кредитни политики като Чехия, Полша, Унгария и Румъния се намират в принципно различна ситуация. Пример за България са Естония, Литва и Латвия, които успешно се присъединиха към еврозоната, замествайки своите валутни бордове с колективната монетарна политика на ЕЦБ.

Съществува мнение, че България първо следва да ускори икономическото си развитие и едва след доближаване до параметрите на страните членки на еврозоната да се присъедини към нея. Този вариант обаче е нереализуем при запазване на валутния борд, тъй като последният, както показват международните сравнения, се отразява отрицателно върху икономическия растеж в дългосрочен план. Има смисъл преминаване към автономна монетарна политика и плаващ валутен курс, но това, както отбелязахме, е невъзможно поради липсата на политическа подкрепа.

Това не означава, че присъединяването към еврозоната не създава никакви проблеми. Притесненията на хората са свързани преди всичко с очакванията за повишаване на цените. Тези страхове са силно преувеличени, но доколкото е възможно временно спекулативно ускоряване на инфлацията, държавата е в състояние както да пресече преходното увеличаване на ценовото равнище, така и да компенсира социалните слоеве, засегнати от подобни неблагоприятни процеси. Това предполага, разбира се, адекватна социална политика на правителството. Възможно е също бързо нарастване на външния кредит, което би могло да дестабилизира банковата система. Тъй като България вече е член на банковия съюз и надзорът върху банковата система вече е в прерогативите на ЕЦБ, вероятността от такова развитие е практически равна на нула.

От гледна точка на Плана за възстановяване и устойчивост присъединяването към еврозоната би имало съществени предимства. Първо, би се увеличила гъвкавостта на фискалната политика. Второ, БНБ би могла по-активно да подпомогне банковия сектор с оглед финансиране на реалната икономика. Трето, тъй като Планът предвижда активно участие на частния сектор при реализирането на целите на програмата, присъединяването към еврозоната съществено би облекчило привличането на частни инвестиции.

Възниква въпросът възможно ли е преминаването към напълно суверенна монетарна политика, подобна на тази в Чехия, Полша, Унгария и Румъния? Отговорът е очевидно „да“. Такава политика би била по-адекватна към икономиката на България, тъй като би позволила на БНБ да адаптира своите действия към специфичните за нашата страна макроикономически шокове. Проблемът тук е, че липсва концепция и готовност за прилагане на такава политика. Освен това е необходимо съгласуване с МВФ, ЕЦБ, ЕК и други международни финансови институции. Трябва да отчетем също, че, за съжаление, опитът от провеждането на автономна политика в периода 1990-1997 г. не е положителен. Това означава, че преминаването към пълна автономност и особено въвеждането на плаващ валутен курс е свързано със значителни рискове. На практика липсва и политическа сила, която ясно и категорично да застане зад такъв вариант на реформиране на валутно-финансовата система на страната. Освен това преминаването към автономна монетарна политика би създавало климат на неопределеност, който съществено би затруднил реализирането на целите на Плана за възстановяване и устойчивост.

Възникват спорове и по въпроса дали трябва да се бърза с въвеждането на еврото или първо следва да се доближим до средноевропейското равнище на доходи. В случая въпросът се свежда до това възможно ли е ускоряване на икономическия растеж в условията на валутен борд.

Изследванията на МВФ въз основа на опита на над 100 държави показва, че паричните системи с фиксиран валутен курс предполагат по-нисък растеж. В света има само две държави, при които системи, подобни на валутен борд, са довели до успешно икономическо развитие. Това са Сингапур и Хонконг. И в двата случая обаче става въпрос за градове държави с посредническа роля в световната търговия и финанси. Българската икономика има съвършено различни параметри.

В момента в Европа има само още една страна във валутен борд и това е Босна и Херцеговина. Заедно с България Босна и Херцеговина е на едно от последните места по икономическа динамика и жизнено равнище. Прибалтийските държави, прилагащи валутни бордове, много бързо се отказаха от тях и възприеха еврото.

С други думи, валутният борд е една от причините за бавния икономически растеж и изоставането на България от останалите източноевропейски държави членки на ЕС.

Напоследък се изтъква, че присъединяването към еврозоната води до забавяне на икономическия

растеж, като се дава примерът на Словакия. Естония и Ирландия обаче показват изключително висока икономическа динамика дори в течение на кризата с КОВИД-19. България има основание да очаква ускоряване на растежа при влизане в еврозоната по следните причини – облекчаване обслужването на държавния дълг, динамизирането на паричния и кредитния пазар при новата роля на БНБ и повишаването на доверието в българската икономика. Трябва да отбележим също така, че през 2021 г., благодарение до голяма степен на валутния борд, България отбелязва най-бавното възстановяване от кризата с КОВИД-19. Обратно, Ирландия, която е част от еврозоната, отбелязва най-бързото възстановяване в Европа, а вероятно и в света.

В последна сметка има два варианта, при които парично-кредитната политика може да спомогне за ускоряване на икономическия растеж в България.

Първият е присъединяването към еврозоната и прилагането на колективната монетарна политика на ЕЦБ. При този вариант монетарната политика не е напълно автономна, но рисковете са значително по-малки поради присъединяването към стабилен действащ механизъм (виж по-подробно Nieto и Singh, 2021). Това съществено ще облекчи прилагането на Плана за възстановяване и устойчивост.

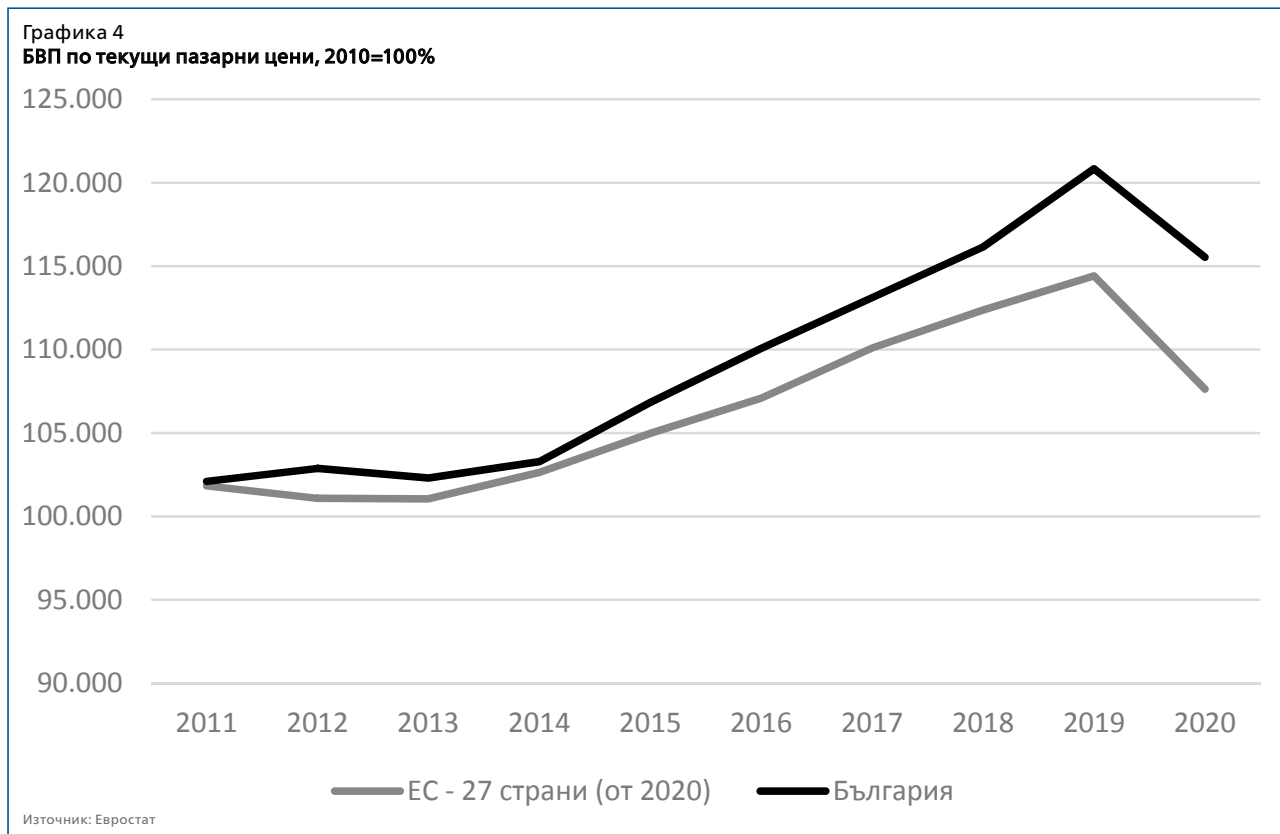
Вторият вариант е преминаване към напълно автономна и суверенна политика. Предимствата са свързани с по-доброто адаптиране на такава политика към динамиката и потребностите на българската икономика, но въвеждането на автономни механизми изисква време и предполага поемането на сериозни рискове. Този вариант, както беше отбелязано, съществено ще наруши плановете за развитие и ще отблъсне чуждестранните и местните инвеститори.

Освен това следва да се отбележи, че българската икономика е вече силно синхронизирана с европейската. При това положение бързото възприемане на еврото изглежда по-доброто решение.

1.3.3 Структурни особености на българската икономика в европейски контекст

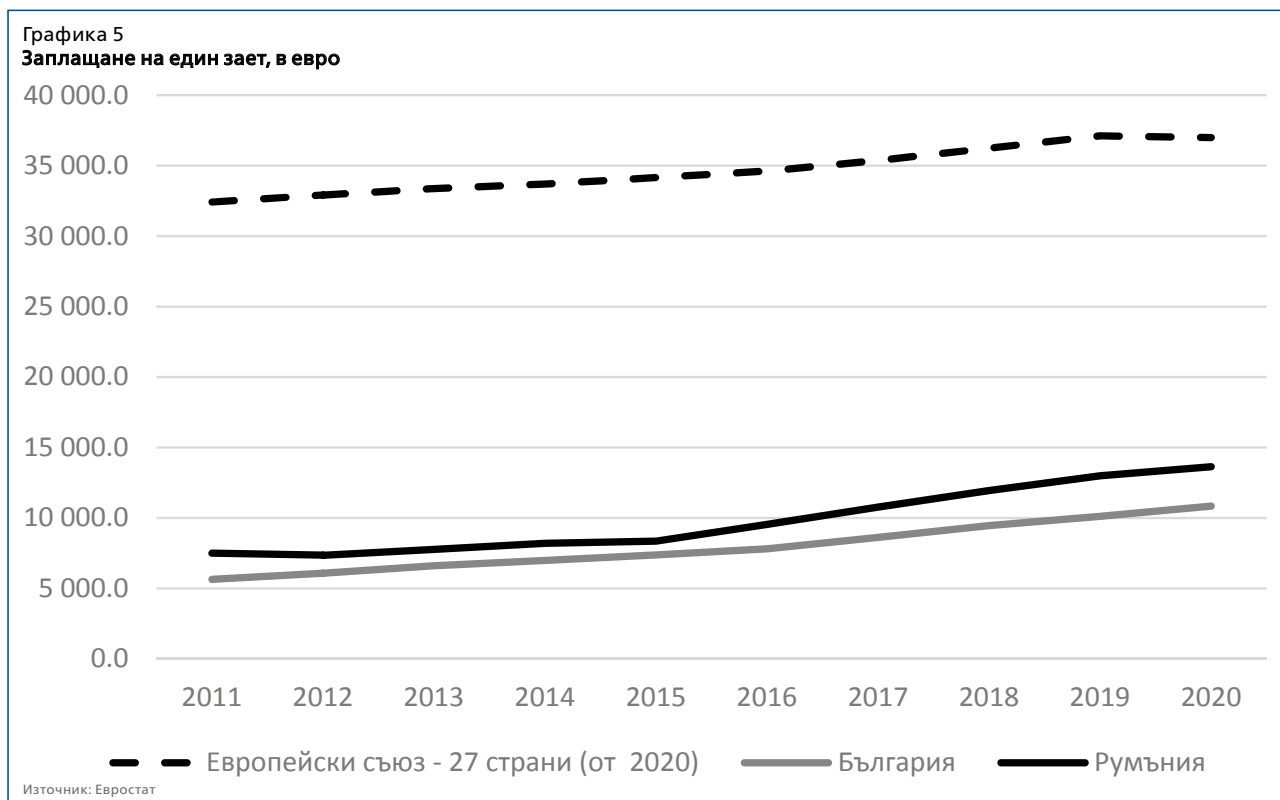
Опитвайки се да преценим в каква степен Планът за възстановяване и устойчивост може да повлияе върху социално-икономическото развитие на страната, следва да отчетем вече формиралите се тенденции.

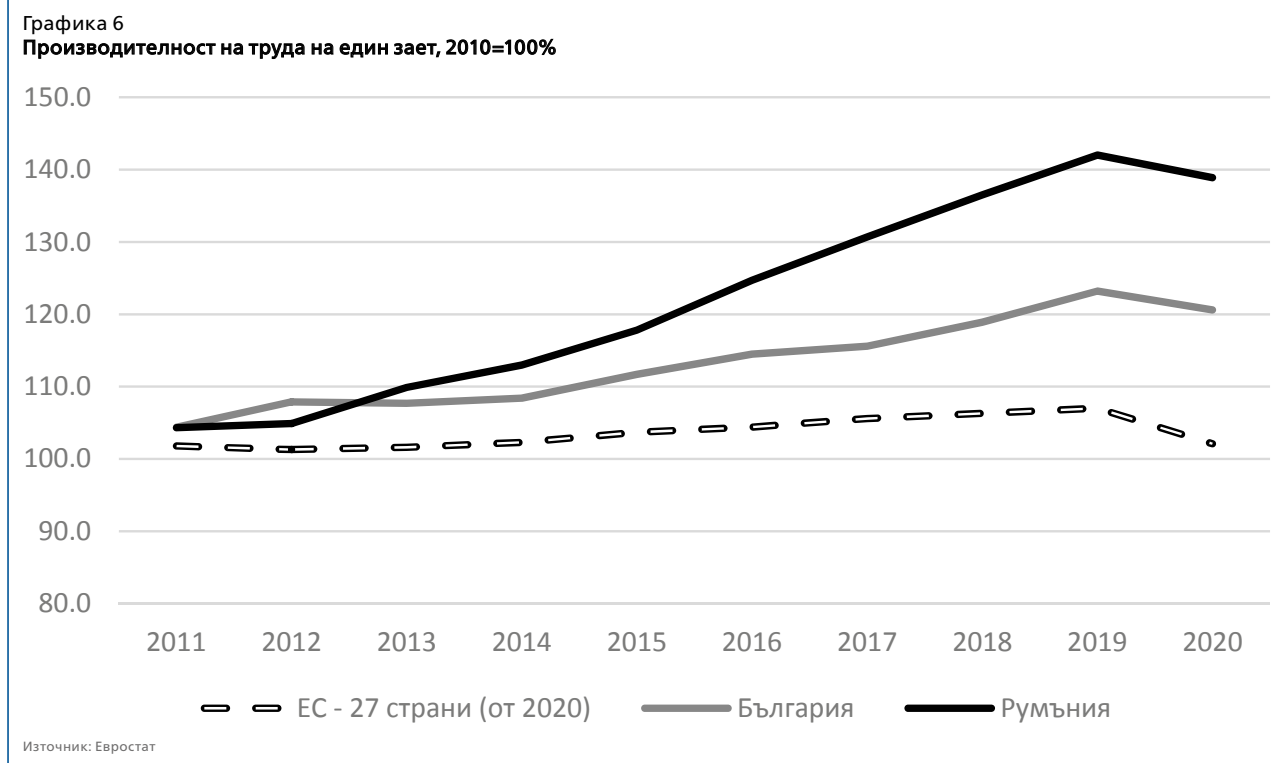
На графика №4 е представена динамиката на българския брутен вътрешен продукт по текущи пазарни цени в сравнение с ЕС като цяло.



Както се вижда, динамиката на нашия БВП следва общите тенденции в Съюза. Същевременно обаче от гледна точка на показателите на глава от населението се запазват съществени разлики, като при това България изостава и от останалите източноевропейски страни. За да бъде отчетен последният аспект, избираме като референтна страна за сравнение Румъния.

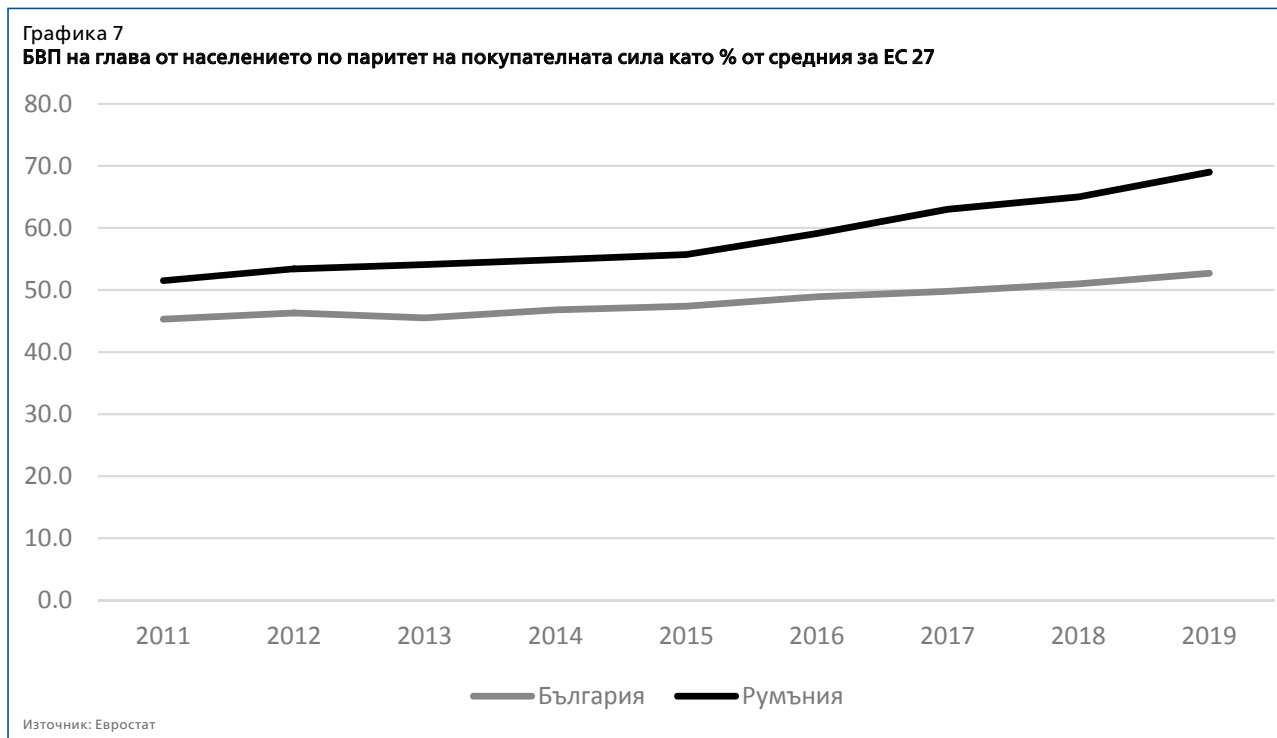
На графики №5 и №6 е представена динамиката на заплащането на един зает в българската икономика в сравнение със средното в ЕС и Румъния, както и динамиката на производителността на труда.





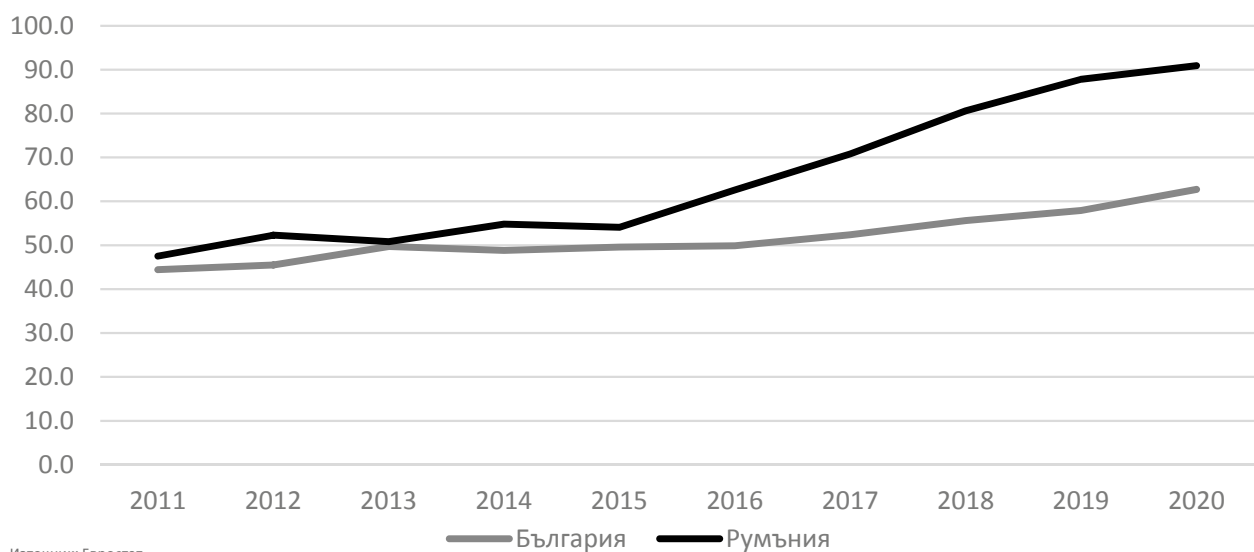
Както се вижда от горните графики, номиналното заплащане на труда у нас съществено изостава от това в ЕС, при това – което е особено обезпокояващо – растежът на производителността на труда остава далеч от постигнатото в Румъния.

Както се вижда от последващите графики, България изостава съществено от средното равнище в ЕС и от Румъния по такива показатели като БВП на глава от населението по паритет на покупателната сила, колективно държавно потребление, крайно потребление на глава от населението и БВП на глава от населението по текущи цени.



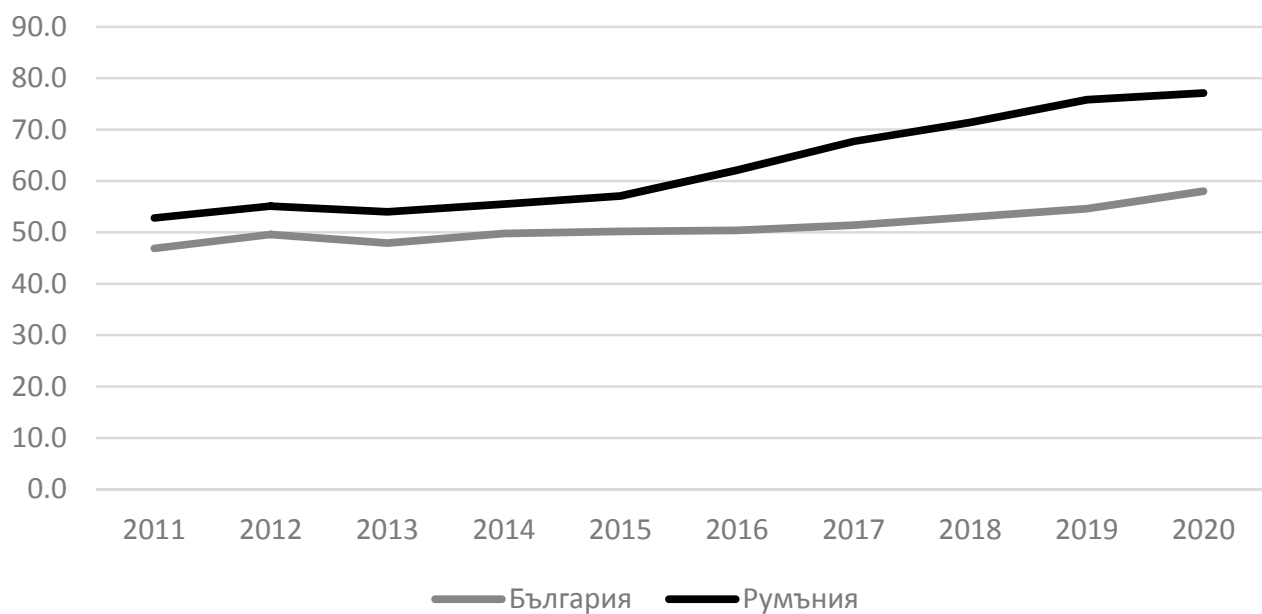
Графика 8

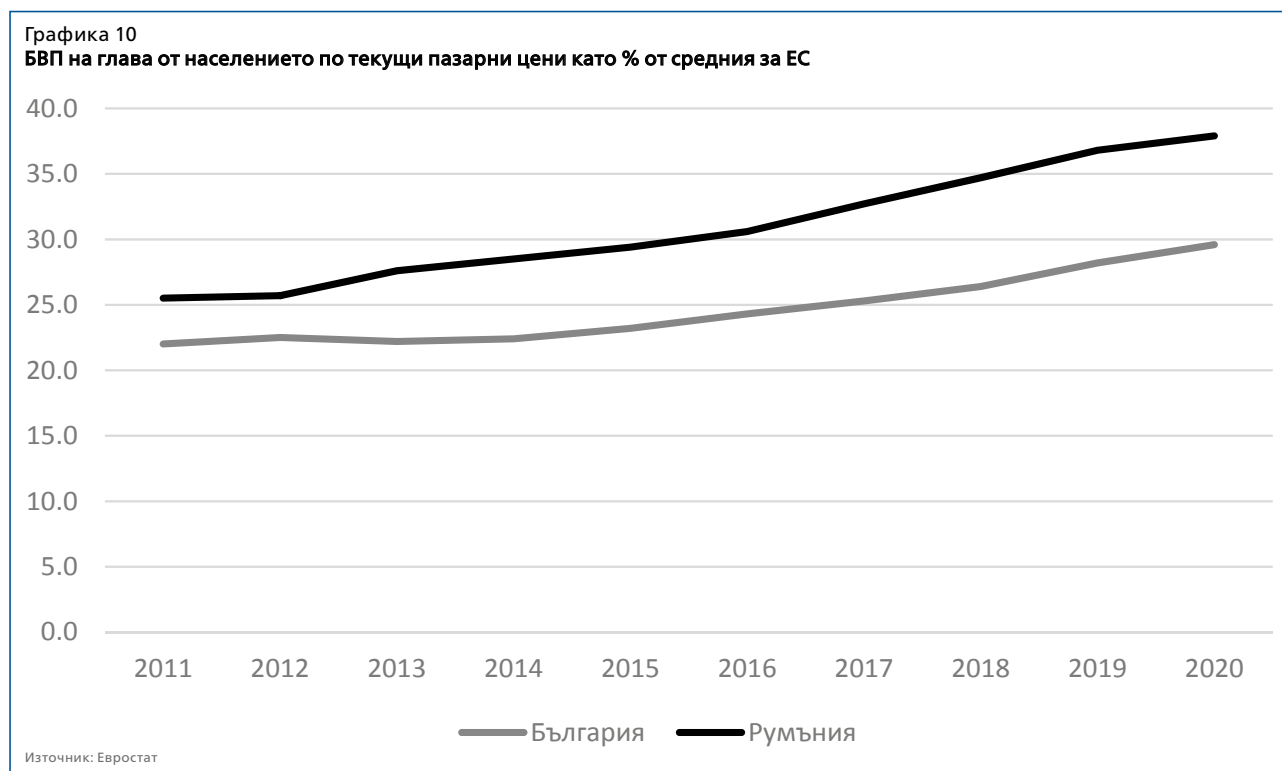
Колективно държавно потребление на глава от населението по паритет на покупателната сила като % от средното за ЕС 27



Графика 9

Крайно потребление на глава от населението като % от средното за ЕС по паритет на покупателната сила





Обобщавайки данните от графики №3 – 10, можем да направим следните изводи:

Първо, България твърде бавно скъсява разликата по основни макроикономически показатели с останалите страни членки, като този процес е по-бавен от нашата съседка Румъния.

Второ, показателите по текущи пазарни цени са значително по-лоши от тези, изчислени по паритета на покупателната сила. Това означава, че ценовата система у нас се отличава съществено като равнище и структура от цените в ЕС.

Следователно, интегрирането на българската икономика към единния пазар ще доведе до съществени ценови промени. Връщайки се към въпроса с присъединяването към еврозоната, следва да заключим, че успешното реализиране на тази задача изисква силна социална политика и политика на доходи.

В частност, ускоряването на инфлацията у нас през 2021 г. е почти изцяло привнесен процес, отразяващ тенденциите, генерирани на глобалните пазари и на пазара на ЕС.

Възниква въпросът как Планът за възстановяване и устойчивост решава проблемите с изоставането на България и необходимостта от ускоряване на растежа в контекста на перспективата за присъединяване към еврозоната.

Единствената официална международна оценка за въздействието на Плана за възстановяване и устойчивост е тази на Международния валутен фонд

(IMF, Country Report No. 21/27). Фондът оценява приноса на ПВУ в размер на 13% от БВП през 2020 г. Самият план оценява кумулативния растеж на БВП за периода 2021 – 2025 г. на 21,7% от БВП, което е скромна цел. Същевременно документът предвижда да се достигне БВП на глава от населението по паритет на покупателната сила през 2025 г. в размер на 62% от средния за ЕС. Тази цел изглежда трудно реализуема, изхождайки от данните и тенденциите от графика №7.

Планът съдържа следните раздели – „Иновативна България“, „Зелена България“, „Свързана България“ и „Справедлива България“. За тях се предвиждат съответно 26,9%, 38,1%, 17,4% и 17,7% от общия обем на ресурсите. Мерките по линията на „Иновативна България“ целят преминаването към икономически растеж, базиран на знанието и интелигентните решения чрез мерки в сферата на образованието, цифровите умения, науката, иновациите, технологиите и взаимовръзките между тях.

Фокусът на „Зелена България“ е върху устойчивото управление на природните ресурси, позволяващо удовлетворяването на текущите и бъдещите нужди на обществото и икономика. „Свързана България“ акцентира върху подобряването на транспортната и цифрова свързаност в икономиката. Целта на „Справедлива България“ е гарантирането на споделен просперитет за всички, отчитане интересите на хората в неравностойно положение с „акцент върху изграждането на ефективни и отговорни публични институции, чувствителни към нуждите на бизнеса и потребностите на гражданите“ (Национален план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), 2021).

Разделът „Иновативна България“ се характеризира с това, че почти половината от планираните ресурси се предвижда да бъдат инвестирани от частния сектор. Последният се очаква да вложи своите средства в интелигентната индустрия. Държавата следва да даде своя принос в областта на образованието и научните изследвания. Делът на последните обаче е изключително нисък – 3,3% от общия обем на ресурсите.

„Зелена България“ е фокусирана преди всичко в областта на нисковъглеродната икономика. Скъпите средства се отделят в областта на биоразнообразието и земеделието. Основните ресурси, както и при „Иновативна България“, се предвижда да бъдат инвестирани от частния сектор.

При „Свързана България“ концентрацията на ресурси е в областта на транспорта. На дигиталната свързаност и местното развитие се падат по-малко от половината средства.

„Справедлива България“ се характеризира с относително равномерно използване на средствата между развитието на бизнес средата, социалното включване и здравеопазването. Странно е отнасянето на бизнес средата към раздела на социалната справедливост. Странно е също, че се предвижда частният бизнес да не инвестира нищо в подобряване на бизнес средата. От друга страна, при развитието на бизнес средата напълно се игнорира най-важното планирано изменение – присъединяването към еврозоната, което ще промени радикално начина на правене на бизнес у нас.

Най-слабият раздел определено е „Справедлива България“. България, както е известно, е не само най-бедната страна в ЕС, но и страната с най-висока поляризация в разпределението на доходите. Това изисква повече ресурси, както и радикални данъчно-осигурителни реформи. При това реализирането на целите на „Зелена България“ също ще доведе до социални проблеми особено вследствие пресъструктурирането на енергетиката.

Освен това необходимостта от макроикономически реформи, изразяващи се в перспективата за присъединяване към еврозоната, също изисква силна социална политика. Това означава, че ПВУ необходимо следва да бъде допълнен в перспектива от нови мерки в областта на социалната политика.

Разделът „Зелена България“ се отличава с липса на конкретност. Не е ясно как точно ще бъде реализи-

рана целта за намаляване на въглеродния отпечатък на българската икономика. Не е ясно също как точно ще бъде привлечен частният сектор за реализиране на целите на програмата.

Разделите „Свързана България“ и „Иновативна България“ би следвало да бъдат в основата на пресъструктуриране на българската икономика и адаптирането ѝ към процесите на глобална иновация. Фокусирането в областта на транспорта изглежда неуместно, този сектор би следвало да се подпомогне преди всичко по линията на структурните фондове на ЕС. Ресурсите за дигитална свързаност и електронно правителство са недостатъчни.

Същевременно наблюдаваме изоставане на страната по отношение на процеса на дигитализация и прилагане на системи с изкуствен интелект в бизнеса. Това е изключително опасно изоставане, тъй като ни позиционира от страната на губещите от процеса на дигитална трансформация.

Планът за възстановяване и устойчивост не вдъхва особен оптимизъм в това отношение. Приложението на изкуствения интелект би трябвало да бъде основен инструмент и цел на този план. На практика, доколкото може да се съди по проектите, включени в Плана, използването на изкуствен интелект е спорадично и засяга отделни аспекти на мерките, свързани с диагностиката в медицината, управлението на енергетиката, киберсигурността, електронната идентификация и статистиката. Това е крайно недостатъчно и обрича страната на опасно изоставане. Необходими са радикални мерки за обръщане на тази тенденция.

Като цяло Планът за възстановяване и устойчивост оставя впечатлението за неотчитане на основните проблеми, с които се сблъсква българската икономика. Той не е „вграден“ в структурата на проблемите и тенденциите, с които се сблъсква страната, а именно България е тази, която най-бавно се възстановява от кризата с КОВИД-19 в Европа. Това изисква от нас най-радикални действия. Не се отчита контекстът, свързан с присъединяването към еврозоната. Игнорират се фундаменталните проблеми, породени от социалната стратификация, и необходимостта от мерки в данъчно-осигурителната сфера. Предвижданите реформи са недостатъчни, особено в социалната сфера. В последна сметка, Планът е само един от елементите на икономическата политика, които ще са необходими за посрещане на предизвикателствата, с които ще се сблъска българската икономика през следващите няколко години.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economic Forecast Autumn 2021, Institutional Paper 160

IMF, Country Report No. 21/27, 2020 ARTICLE IV CONSULTATION

IMF, Regional Economic Outlook Update, Europe, April 2021.

IMF, World Economic Outlook Update, January 2021.

Nieto M. J. and Singh D. (2021). The Path to Euro Area and Banking Union Membership :

Assessing the Incentives for “Close Cooperation” and Adherence to the Exchange Rate Mechanism II. SUERF Policy Briefs No 188, September 2021.

Национален план за възстановяване и устойчивост. Министерски съвет на Република България, 2021

РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2020/2094 НА СЪВЕТА от 14 декември 2020 година. – Официален вестник на Европейския съюз, 22.12.2020 г., L 433 I/23.

2

СОЦИАЛНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ НАЦИОНАЛНИЯ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ: „ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ“ И „СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ“

Д-р Любослав Костов

2.1 ВЪВЕДЕНИЕ

Механизмът за възстановяване и устойчивост е в основата на NextGenerationEU, откъдето ще бъдат осигурени 800 милиарда евро в подкрепа на инвестициите и реформите в целия Европейски съюз. Чрез МВУ ще бъдат подпомогнати усилията на държавите членки на ЕС да излязат по-силни от кризата и за обезпечаването на екологичния и дигиталния преход. Механизмът за възстановяване и устойчивост цели да способства за икономическото и социално възстановяване от кризата, породена от пандемията от КОВИД-19, и да направи европейските икономики и общества по-устойчиви и по-добре подготвени за справяне с предизвикателствата и възможностите на предстоящите зелени и дигитални/цифрови преходи. Средствата от МВУ са разпределени между държавите от ЕС, за които всяка държава кандидатства чрез националния си План за възстановяване и устойчивост.

Целта на настоящия материал е да представи процеса по изготвянето на НПВУ за България, както и да направи критичен поглед по отношение на двата ключови за развитието на социалната икономика стълба, а именно „Зелена България“ и „Справедлива България“. Това е актуален проблем, който е изключително практически ориентиран, защото анализирането на НПВУ ще позволи по-правилно тълкуване на заложените реформи, техният ефект върху реалната икономика и взаимоотношенията между отделните икономически субекти, качествена оценка на нивото на амбиция, което е заложено в тези реформи, и не на последно място – формулирането на икономически политики, които биха могли да имат допълваща роля към заложените параметри. Все пак основната идея е да се направи критичен поглед на тези два стълба, тъй като макар процесът да е към своя край, налице са редица предизвикателства особено по отношение на пазара на труда, работниците и служителите и основните количествени параметри, които имат социален характер. Такъв критичен поглед е важен особено в контекста и на нарастващата роля на Европейския стълб за социални права (ЕССП) и неговото интегриране в рамките на Европейския семестьр.

2.2 ПРЕГЛЕД НА РАЗВИТИЕТО НА НПВУ ДО ТОЗИ МОМЕНТ

На първо място, правителството на Република България създаде в рамките на Министерски съвет работна група, която изготви първия вариант на проекта за НПВУ. Планът представя вижданията на правителството, по които трябва да бъдат адресирани структурни проблеми в икономиката. Преди публикуването му на 30.10.2020 г. бяха проведени обществени консултации със социалните партньори и гражданското общество.

На второ място, на 08.02.2021 г. бе публикуван втори вариант на НПВУ, който развиваше първоначалния документ и бе съобразен с не малка част от препоръките, направени от социалните партньори. Основните промени в този втори драфт включваха: 1) засилена подкрепа за бизнеса, в частност МСП; 2) по-силен фокус върху нисковъглеродната икономика и енергийния сектор; 3) устойчива мобилност; 4) дигитални умения; 5) здравеопазване и др. На този етап беше включен и елемент в Плана, който бе насочен изцяло към изграждането на основни цифрови умения на работната сила, което може да се разглежда като значителен прогрес по отношение на заложеното ниво на амбиция за пазара на труда.

На 16.04.2021 г. беше представен трети вариант, който се различаваше от предишния единствено по отношение на два проекта, като всичко останало бе същото.

След встъпването в длъжност на служебното правителство НПВУ бе обект на сериозна ревизия и преоценка по отношение на основните приоритети и параметри, които бяха заложили в този трети вариант. В резултат на това на 20.07.2021 г. беше публикуван за обществено обсъждане нов, четвърти вариант на НПВУ. Този вариант се различаваше значително от предходния. Поредната версия на плана се базираше на предишните и донякъде бе резултат от допълнително проведените технически срещи с Комисията. В крайна сметка процедурата за подаване на нови проектни предложения беше възобновена. В

резултат на това бяха получени над 30 нови проектни предложения, както и няколко предложения за реформи. Това доведе до решението за актуализиране на приблизително половината от вече съществуващите проекти и добавянето на нови.

Последният, пети вариант на НПВУ бе внесен в Европейската комисия на 15 октомври 2021 г. В структурен план петият вариант е логически подреден и следва европейските препоръки. Прави впечатление, че общият му обем е 324 стр., което е около 110 страници повече спрямо третия вариант и 40 страници повече спрямо четвъртия. Този вариант е ясно разделен на четири части, между които има необходимата синергия. Освен това структурата на отделните стълбове е идентична и позволява сравнимост.

2.3 ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ СТЬЛБ „ЗЕЛЕНА БЪЛГАРИЯ“

Целта на тази точка е да направи преглед за проектите и мерките от частта „Зелена България“ на НПВУ, които имат пряко икономическо и социално въздействие върху населението в страната.

Зеленият преход заема водещо място в българския План за възстановяване и устойчивост, като концентрира 45,8% от общите предвидени разходи при заложен минимум от 37% от регламента на Европейската комисия. По този начин България допринася за изпълнение на общоевропейските цели за постепенна декарбонизация. Средствата и усилията от частта са насочени в три основни направления:

- ✓ създаване на условия за ускорено внедряване на възобновяеми енергийни източници и водород;
- ✓ засилени действия за повишаване на енергийната ефективност на икономиката;
- ✓ устойчива мобилност.

Поглеждайки към данните в областта на енергетиката, ясно се вижда, че делът на енергията от възобновяеми източници в брутно крайно потребление на енергия възлиза на 21,6% през 2019 г., а въглеродната интензивност на транспортния сектор в страната е 3,5 пъти по-висока от средната стойност в ЕС, достигайки 2,8 кг парникови газове за 1 евро брутна добавена стойност през 2019 г. Секторът е един от основните емитенти на парникови газове и се свързва с 18% от общото им количество.

Целите, които са поставени в раздела на НПВУ, са:

- ✓ да продължат инвестициите във възобновяемите източници до достигане 26% на дела на произведената от тях енергия в брутно крайно потребление на енергия през 2024 г.;

- ✓ кумулативно намаление на енергийната интензивност на икономиката за периода 2021-2024 г. с 10%;
- ✓ кумулативно намаление на въглеродната интензивност на икономиката за периода 2021-2024 г. с 10%.

Тези цели са изведени от Националния стратегически документ в областта на енергетиката, а именно Интегриран план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021-2030 г. (ИПЕК). В ИПЕК са определени основните цели на страната за стимулиране на нисковъглеродно развитие на икономиката, развитие на конкурентоспособна и сигурна енергетика и намаляване зависимостта от внос на горива и енергия.

За да бъдат постигнати целите на този раздел, са разработени проекти и мерки, които са обобщени в три компонента: „Нисковъглеродна икономика“, „Биоразнообразие“ и „Устойчиво селско стопанство“.

Основната цел на компонент „Нисковъглеродна икономика“ е намаляването на въглеродния отпечатък и енергийната интензивност на икономиката и подпомагането на зеления преход посредством предприемането на мерки за повишаване на енергийната ефективност на жилищните, публичните и бизнес сградите, както и чрез насърчаване на производството на енергия от възобновяеми източници.

Средствата, които са предвидени за реализация на целите на компонента, възлизат на общо 8 420,7 милиона лева, от които 4 368,0 милиона лева за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост и 4 052,7 милиона лева – национално съфинансиране.

В този компонент е отчетено, че българската икономика е една от най-ресурсоемките в ЕС, ниската енергийна ефективност на сградите – обществени и жилищни – и високото енергопотребление на домакинствата. За постигане на целите на компонента са заложили за осъществяване 10 реформи и 9 инвестиции. Всички те ще имат социални последици за обществото ни и, за да бъдат минимизирани, ще бъдат необходими адекватни държавни действия.

Инвестиции №1 – „Енергийна ефективност в сграден фонд“ – и №3 – „Енергийно ефективни общински системи за външно изкуствено осветление“ – са насочени към повишаване на енергийната ефективност.

Инвестиция №2 – „Програма за финансиране на единични мерки за енергия от възобновяеми източници в еднофамилни сгради и многофамилни сгради, които не са свързани към топлопреносни и газопреносни мрежи“ – цели да повиши използването на енергия от възобновяеми източници при

крайното потребление на енергия в сектора на домакинствата чрез финансиране закупуването на нови слънчеви системи за битово горещо водоснабдяване и фотоволтаични системи.

Инвестиция №4 – „Дигитална трансформация и развитие на информационните системи и системите реално време на Енергийния системен оператор в условията на нисковъглеродна икономика“ – чрез широкообхватна програма за цялостна дигитална трансформация на системите и процесите в Електроенергийния системен оператор.

Инвестиция №5 – „Проектиране, изграждане и въвеждане в експлоатация на инфраструктура за пренос на водород и нисковъглеродни газообразни горива за захранване на електроцентрали и други потребители във въглищни региони в Република България“ – за постепенното преустановяване използването на въглища за производство на електроенергия и поетапна замяна на горивната база във въглищни региони на страната чрез използването на алтернативни екологосъобразни енергоносители като водорода. за постепенното преустановяване използването на въглища за производство на електроенергия и поетапна замяна на горивната база във въглищни региони на страната чрез използването на алтернативни екологосъобразни енергоносители като водорода.

Инвестиция №6 – „Схема за подпомагане на пилотни проекти за производство на зелен водород и биогаз“ – с което ще се подкрепи разработването на пилотни проекти, позволяващи въвеждането на зелен водород и биогаз с приложение в индустриални производства, както и с цел бъдещото им използване в транспорта и за производство на електрическа и топлинна енергия.

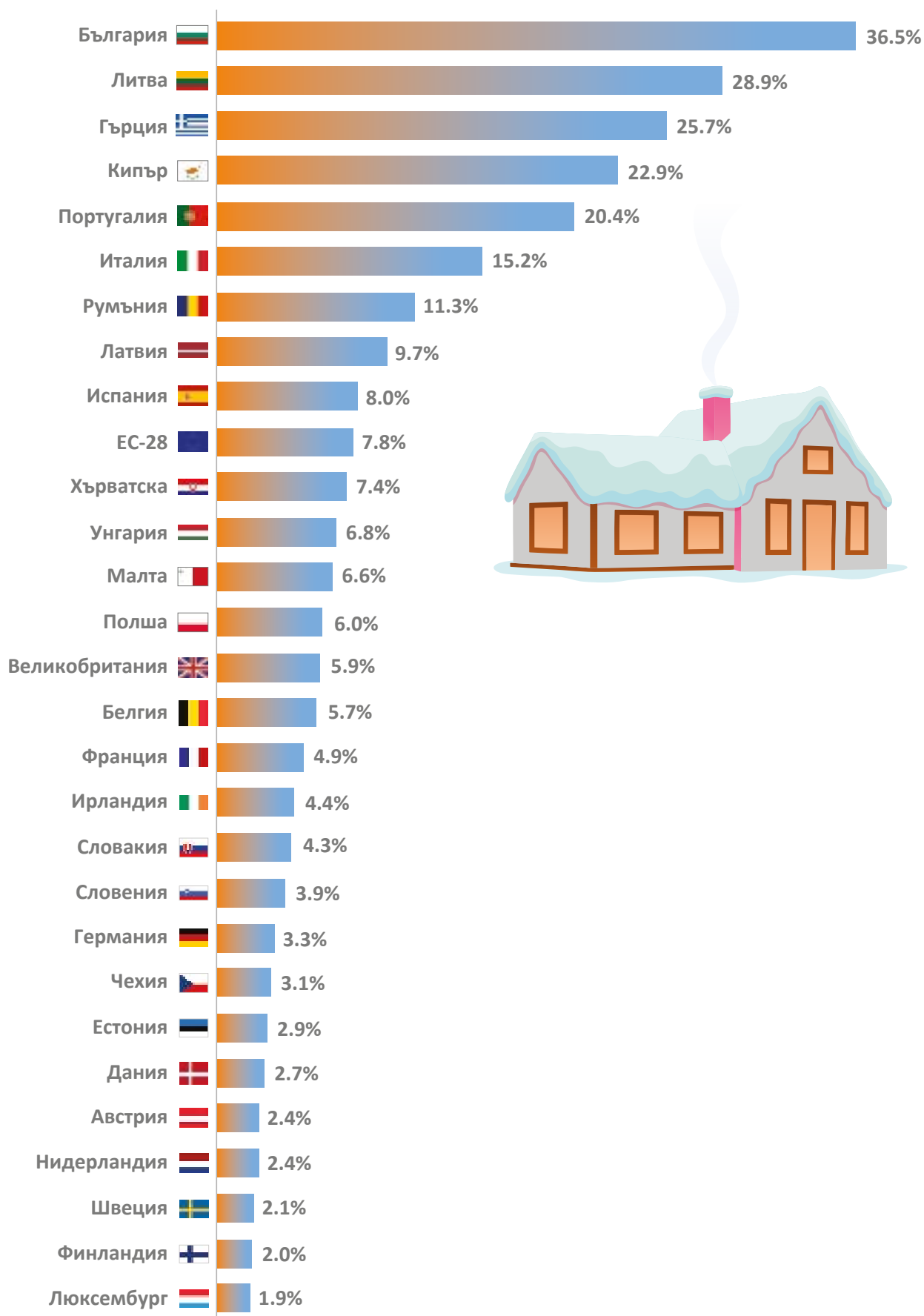
Реформа №1 – „Създаване на Национален фонд за декарбонизация“ – с което се залага подпомагане на инвестициите в нисковъглеродно развитие чрез устойчиво и целенасочено финансиране на широка група бенефициенти – крайни потребители на енергия – с оглед максимално постигане на целите за декарбонизация на българската икономика.

Реформа №2 – „Улесняване и повишаване ефективността на инвестиции в енергийната ефективност на многофамилни жилищни сгради“ – ще създаде предпоставки за повишаване на ефективността на инвестициите в енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради.

С Реформа №3 – „Разработване на дефиниция и критерии за „енергийна бедност“ за домакинствата в Закона за енергетиката за целите на либерализацията на пазара и финансирането на проекти за енергийна ефективност“ – правителството залага да предложи трайно решение на проблема, свързан с подкрепа на финансирането на проекти за повишаването на енергийната ефективност на енергийно уязвимите домакинства. От огромно значение в реформата е дейността за нормативно регламентиране на „енергийната бедност“, имайки предвид високия процент на бедността и ниските доходи на населението в страната спрямо останалите граждани на ЕС. Използването на дефиницията за целите на приоритетно третиране на попадащите в обхвата ѝ домакинства ще бъде полезно не само при реализацията на мерки и проекти за повишаване на енергийната ефективност, но и да отговори на искванията по Директивата за електроенергията от 2019 г. на ЕС.

Графика 11

Процент от населението, което не може да си позволи достатъчно отопление



Източник: Евростат

България е начело на класацията по енергийна бедност в ЕС. Към 2017 г. 36,5% от населението у нас или над 2,2 млн. души не могат да си позволят отопление. В Румъния, с която винаги се сравняваме, този процент е над 3 пъти по-нисък – 11,3%. Близо до нас, но с над 10% по-нисък процент са Гърция и Кипър, но това са много по-топли държави. В Чехия, която пък е в дъното на тази негативна класация, едва 3,1% от хората не могат да си платят парното и топлата вода. Тя отстъпва само на най-богатите в ЕС – Скандинавия и Люксембург, където процентът е 2. Причина за това са факторите ниски доходи, ниската енергийна ефективност на сградите и високите цени на енергията.

Реформа №4 – „Механизъм за финансиране на проекти за енергийна ефективност и възобновяеми източници заедно със сметките за енергия“ – ще разшири възможностите за реализиране на мерки и проекти за повишаване на енергийната ефективност. Реформа №5 – „Обслужване на едно гише“ – е насочена към намаляване на административната тежест за бизнеса и домакинствата, съпровождаща процеса на обновяването при предприемане на мерки за повишаване на енергийната ефективност.

Сред реформите са още:

- Стимулиране на производството на електроенергия от ВЕИ и подпомагане на процеса по декарбонизация и намаляване на административната тежест при присъединяването и оперирането на ВЕИ;
- Изготвяне и приемане на Национална пътна карта за подобряване на условията за разгръщане на потенциала за развитие на водородните технологии и механизмите за производство и доставка на водород;
- Подпомагане на производителите на енергия от възобновяеми източници. Развитие, улесняване и ускоряване на международната търговия с гаранции за произход. Либерализация на пазара на електрическа енергия;
- Създаване на Комисия за енергиен преход за изработването на Пътна карта към климатична неутралност;
- Създаване на държавно предприятие „Конверсия на въглищни региони“.

Всички предложени реформи имат претенциите да доведат до декарбонизация на икономиката и намаляване на въглеродния ѝ отпечатък. Същевременно, пакетът от мерки ще способства за икономическото възстановяване, като генерира временна заетост в строителния сектор, но създавайки предпоставки за нова и трайна заетост във водородната икономика.

Изпълнението на проектите и мерките от Компонента се очаква да повишат социалната устойчивост в много аспекти: адресирайки нискодоходните членове на обществото, подобрявайки условията на живот на домакинствата с обновени жилища, повишавайки качеството на живот на цялото население и бъдещите поколения във връзка с намалените емисии на парникови газове и т.н.

Амбициозните цели за декарбонизация налагат всички страни в процеса да вникнат в специфичните национални условия и да предлагат адекватни действия, които съдействат за постигане на обявените цели за справедлив енергиен преход.

Ключов аспект на енергийния преход у нас е използването на природен газ като преходно гориво. Заложените проекти за изграждане на до 1 GW парогазови блокове следва да стане на конкурентен принцип с равен достъп на всеки оператор на въглищни мощности в трите въглищни региона както до възможност за финансова подкрепа, така и за подкрепа при осигуряване на инфраструктура. Съответно ангажиментът за закриване на отделна мощност следва да е поставен под условие, че има приет проект за изграждане на конкретна парогазова централа, а планове за закриване следва да са обвързани с графика за влизане на заместващите мощности в действие.

Алогични са опитите за формалното фиксиране върху ангажимент за затваряне на „цяла“ централа, и то в срокове преди 2030 г. Такъв подход е непродуктивен и технически несъстоятелен, а и много напомня на политическите решения за затваряне на 4 блока в АЕЦ Козлодуй, без да има технически аргументи за това. Настоящата ситуация на високо търсене на енергия в региона показва, че всяко непремерено действие за ограничаване на генериращите капацитети ще доведе до усилване на отрицателните въздействия върху икономиката на страната.

За съжаление, по отношение на подпомагане прехода на въглищните региони има само един проект, насочен към ТЕЦ „Марица Изток 2“. Без специално да е разработван план за преобразуване на комплекса „Марица изток“, обосновката на проекта за ускорено преобразуване на ТЕЦ „Марица Изток 2“ стъпва на дълбоко погрешни тези, които предопределят съдбата на комплекса, а именно:

- (1) „Електроцентралата на лигнитни въглища ТЕЦ „Марица Изток 2“ е индустриалното съоръжение, което причинява най-значителни щети за здравето на населението и околната среда не само в България, но и в целия ЕС“, което не е вярно, стъпва изцяло на чужди материали и не отчита огромните инвестиции за улавяне на вредните емисии от ТЕЦ-а;

- (2) Твърди се, че „планираният проект ще допринесе за изпълнението на реформите не само в сектор като производството на енергия, но ще допринесе и за запазване на работни места“, което е заблуждаващо и не спомага за планиране на справедлив преход;
- (3) „Очаква се инсталираният капацитет да бъде преобразуван във водородна електроцентра-ла до 31 декември 2029 г.“ – тези технологии все още не са развити и по-скоро е съмнително тяхното приложение за големи електроенергийни инсталации към 2030 г., което показва че този проект е рисков;
- (4) Затварянето на ТЕЦ „Марица изток 2 ще има сериозни социални последици за района, имайки предвид броя на заетите там, който е над 2 300 души, и свързаните с дейностите фирми, които след неговото затваряне ще останат без работа. Това ще засили регионалните дисбаланси, обезлюдяването на малките населени места и достъпа до социални, здравни и образователни услуги за населението в тези региони.
- (5) Истината е, че без обща програма за развитие на комплекса „Марица изток“ в България не може да се осъществи справедлив преход. Такава програма за развитие следва да дава възможност за много по-разнообразни алтернативи от заложените две: преход към природен газ и ВЕИ.

Предвижданите в НПВУ мерки относно добива на въглища трябва да бъдат насочени равнопоставено към трите въглищни района в страната. Съсредоточаването на цялото помощно финансиране за реализация на проект за заместване на минимум 1.0 GW въглищна мощност с газова до третото тримесечие на 2025 г. на площадката на държавната ТЕЦ „Марица изток 2“ и липсата на каквито и да е мерки и програми към другите заводи в комплекса ги обрича.

Социалните измерения на зеления преход не са изведени като ясен приоритет и решения да се вземат като общ комплекс от дейности и ангажменти към заетите в добивните и енергийни предприятия.

Заложената реформа в НПВУ за изграждане на държавно предприятие „Конверсия на въглищни региони“ е важна дейност в тази част, която следва да бъде доразвита в рамките на Териториалните планове за справедлив преход. Предвижда се на Предприятието да се предоставят съществуващите терени и съоръжения на въгледобивни или енергийни дружества – държавна собственост, заедно с прилежащата инфраструктура и земята към тях, за осъществяване на дейностите по рекултивация. То следва да управлява освободените площи от миннодобивна и енергийна дейност, като осъществява техническа ликвидация и консервация.

Според проекта, Предприятието подготвя рекултивирани терени за по-нататъшна техническа и биологична рекултивация, преобразуване в терени за ново енергийно производство или за друго индустриално предназначение. Към Предприятието преминават работници и служители, чиито договори с минни и енергийни дружества са прекратени, което ще осигури социалната защита на работещите. За съжаление, каква част от освободените от добивната промишленост ще бъдат наети не е ясно.

Заложеното множество работни групи за изготвяне на предложение за нормативни промени по отношение на енергийните проекти в Плана показва липсата на правителствена визия в сектора, подчертава липсата на готовност за прилагане на реформите и подлага на съмнение реалистичността на редица от мерките по НПВУ. Това е валидно за случаите на мерки, при които все още липсват решения за широко пазарно внедряване като водородните технологии и технологии за геотермална енергия.

С включването на компонент „Биологично разнообразие“ в НПВУ се цели осигуряване на ефективно управление на Националната екологична мрежа и защита и възстановяване на екосистеми, природни местообитания и видове с европейско и национално значение за преустановяване загубата на биологично разнообразие.

В този компонент е заложена една реформа – изграждане на ефективни структури за управление на „Натура 2000“ с подходящ административен и финансов капацитет – и две инвестиции, за които предстои да бъдат разработени проекти. Въпреки че те нямат пряка връзка със социални последици, косвено реализирането на тази реформа ще окаже влияние върху обществото като цяло.

Индикативните разчети за разходите, необходими за реализация на целите на компонента „Биологично разнообразие“, възлизат на общо 104,9 милиона лева, от които 93,4 милиона лева за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост и 11,6 милиона лева – национално съфинансиране.

Компонентът „Устойчиво селско стопанство“ цели повишаване на устойчивото управление и конкурентоспособността на аграрния сектор чрез мерки за подобряване на икономическата устойчивост на земеделските стопанства и на отрасъла като цяло в контекста на климатичните промени и съхранението на характеристики на околната среда.

Индикативните разчети за разходите, необходими за реализация на целите на компонента, възлизат на общо 986,1 милиона лева (457,3 милиона лева за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост и 528,8 милиона лева – национално съфинансиране, вкл. 437,4 милиона лева – частно съфинансиране).

В този компонент липсва напълно инвестиционният проект „Рехабилитация на обекти за предпазване от вредното въздействие на водите за предотвратяване на последици от неблагоприятни климатични събития“ в размер на 847 580 000 лв. Този проект присъществаше в предходни версии на НПВУ и неговото реализиране би имало благоприятни социални последици за обществото.

В заключение на този параграф, може да се каже, че в НПВУ в частта „Зелена България“ са посочени няколко важни реформи в сектора на енергетиката за разгръщане на потенциала за развитие на водородните технологии и стимулиране на производството на електроенергия от ВЕИ и фактически са проектни предложения, които следва максимално да са насочени към пазарната реализация. Финансирането за нови ВЕИ, които могат да бъдат реализирани на пазарен принцип, е повече от щедро. Предложениите концептуални проекти за геотермална енергия не са добре обмислени. Средствата за тези проекти биха били по-полезни за значително по-важните теми за енергийно производство и управление на потреблението на микро и местно ниво.

Зеленият преход със заложените реформи и инвестиции остава далеч от пазара на труда и не предвижда създаване на активни политики за инвестиране в човешки капитал. Частично са засегнати квалификацията и преквалификацията на работната сила.

2.4 ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ СЪЛЪБ „СПРАВЕДЛИВА БЪЛГАРИЯ“

Този сълб поставя фокус върху хората в неравностойно положение за постигане на по-включващ и по-устойчив растеж и споделен просперитет за всички, както и акцент върху изграждането на ефективни и отговорни публични институции, чувствителни към нуждите на бизнеса и потребностите на гражданите. Към тази част от НПВУ са предвидени около 18% от общите средства.

Определено проектите за модернизация на Агенцията по заетостта (АЗ) и Агенцията за социално подпомагане (АСП) са добри, дори закъснели. По отношение на тях може да се даде категорично положителна оценка. Те ще бъдат ключови за изпълнение на реформата за усъвършенстване на цялостната система за социална подкрепа на лица и семейства от уязвимите групи, както и за повишаване ефективността на администрацията, работеща в тази сфера, и минимизиране на разходите за управление на регулираните социални процеси. Двата проекта ще окажат и пряк ефект върху изпълнението на стартирали политики за цялостната реформа в сферата на пазара на труда, свързана с

активните и последователни усилия за намаляване на равнището на безработица, по-висок растеж и създаването на повече работни места.

Въпреки това все още не е налице обобщен измерител, който да отразява реалната степен на конвергенция спрямо средноевропейските равнища на доходи и БВП. Такава препоръка бе отправена от повечето социални партньори в процеса на преговори, но не се вижда да е отразена в последния вариант на НПВУ, който бе изпратен към ЕК. Освен това няма и конкретни мерки и политики за справяне с демографската криза в съответствие с Националното тристранно споразумение между правителството и социалните партньори, както и с Актуализираната стратегия за демографско развитие на България.

Не са налице и конкретни мерки и политики за насърчаване на качествената заетост и намаляване на неравенствата, като последните са основен проблем за обществото ни и възможността за генериране на висок и интензивен икономически растеж в дългосрочен период. Всички количествени показатели, които измерват неравенствата, показват, че България е на последно място в целия ЕС с неравенства в доходите, които са близки като стойност до тези на държави от Северна и Централна Африка.

Като съществена критика също така може да се посочи, че проблемите на пазара на труда, квалификацията и преквалификацията на работната сила само частично са засегнати. Би било добре, ако бяха ясно заявени намерения за проекти, финансиране и срокове в тази област. Трябваше да се направи преглед и обзор на целия пазар на труда с неговите прилежащи елементи (активни политики, институции, човешки капитал) и през какви източници и инструменти ще се финансира, за да се постигне този съвкупен ефект на изхода като качествено ново, по-високо ниво на функциониране.

По отношение на проектите, които касаят здравната система, може да се каже, че са разписани на задоволително ниво и като ресурси, и като ниво на амбиция за реформи. Все пак, трябва да се отчете фактът, че системата се нуждае от технологично и техническо обновление и от подобряване условията за работа на медицинските кадри и условията за лечение на пациентите. В този смисъл проектът за „Изграждане на система за оказване на спешна медицинска помощ по въздуха“ е от изключителна важност. Той е важен поради факта, че тази система е слабо развита в България, а е очевидно, че има огромни потребности, например планинско спасяване, при бедствия и аварии, спасяване в условия на пандемия на пациенти и доставка на лекарства и ваксини в отдалечени населени места без редовен транспорт и др. Освен това този проект също предвижда осигуряване и

развитие на кадри, т.е. обучение на летателен, инженерно-технически и медицински персонал за целта на предвидените дейности.

По отношение на проекта за управление на информацията за сградите са включени покупки на MS Windows и MS Office (на стойност около 200 000 EUR), като би било хубаво да се направи допълнителна проверка дали няма припокриване със схемата за ваучери за ИТ. Що се отнася до цифровизацията на правосъдието, мерките предвиждат закупуването на 3 000 стационарни компютъра и 2 200 лаптопа. Съществен недостатък на този проект е, че няма никакви показатели за верификация и въобще как се е стигнало до тази бройка като крайна необходимост.

В проекта относно „Цифровизация на музейни, библиотечни, аудио-визуални и архивни колекции“ е написано, че „следва да включват показатели, които измерват как населението, по-специално целевите групи, ще се възползват от мерките.“ За тази инвестиция би било добре да се помисли за показатели, които отразяват възможните въздействия на проекта по отношение на придобиването на цифрови умения, образованието и приобщаването, тъй като към днешна дата липсват показатели. Самият процес по придобиването на цифрови/дигитални умения също не е описан по какъв начин ще се случва.

Не на последно място по важност трябва да се отбележи, че на много места, дори и в последния вариант на НПВУ, все още липсват стойности за някои ключови показатели като например брой на летателния и медицинския персонал, записан в специализираното обучение за HEMS, или брой на медицинските и здравните специалисти, наети за заведенията за извънболнична помощ в рамките на инвестиция №7, и т.н. Най-много липси на индикатори и статистика са именно в стълб „Справедлива България“, което би могло да постави под въпрос верификацията пред ЕК и крайната оценка към НПВУ, която ще бъде изготвена през следващите няколко месеца.

2.5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В изпратения последен вариант на НПВУ има значителни подобрения спрямо предходните такива. Несъмнено българският план извървя дълъг път на подобрение и актуализация. Все пак, към момента са налице все още доста неясни неща по отноше-

ние на дългосрочните ангажименти, които страната ни поема в ключови области като енергетиката и зеления преход.

Освен това са налице и редица технически разминавания между отделните фишове като проекти и самия текст на НПВУ. Прогнозата за кумулативен растеж на БВП за периода 2021 – 2025 г. в размер на 21,7% като пряк резултат от ефекта на ПВУ върху икономиката несъмнено ще се сбъдне, но тя би била факт дори и да няма средства по НПВУ. Номиналният ръст би бил значително по-висок за този период и в този смисъл може да се даде категорична оценка за ниско ниво на амбиция по отношение на въздействието на НПВУ върху основните макроикономически индикатори. Това може да се обясни с идеята да се изпълнят заложените целеви стойности по-лесно и така да могат да се верифицират голяма част от възможните средства, които трябва да получим. От друга страна, това е доказателство, че средствата няма да бъдат ефективно разпределени по начин, който наистина да води до възстановяване и устойчиво развитие, тъй като не адресира и решава ключови проблеми на нашето общество. Като цяло, мултипликативният ефект би могъл да бъде доста повече при едно по-прецизно прогнозиране.

На следващо място, съотношението между разпределението на средствата в отделните стълбове продължава да бъде доста нехомогенно. Например в „Справедлива“ и „Свързана“ България се предвиждат съответно по едва 18% и 17,8% от общия ресурс на целия план, докато за „Зелена България“ са отделени 36,8%, а за „Иновативна България“ – 27,4%. На немалко места има значителни разминавания между заглавията на отделни проекти, дейности, както и на сумите в тях спрямо написаното в самия План и съответните проектни фишове. Това е недостатък, който се наблюдаваше и в предишни варианти на НПВУ, но би трябвало във финалния вариант, който бе изпратен към ЕК, тези неща да бъдат изчистени. За съжаление не бяха.

В заключение, социалните измерения на зеления и справедливия преход не са изведени като ясен приоритет в НПВУ, а по-скоро са направени компромиси, на които към днешна дата не е ясно каква ще бъде алтернативната цена, която ще заплатим като общество. При всички положения вариантът на НПВУ, който бе изпратен към ЕК през октомври 2021 г., е значително по-добър от предишните такива, но това не означава, че няма все още значителни предизвикателства и проблеми.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Европейска комисия: https://ec.europa.eu/bulgaria/news/nextgenerationeu-bulgaria-presents-official-recovery-resilience-plan_bg
2. Национален план за възстановяване и устойчивост: <https://www.nextgeneration.bg/14>
3. Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията от 14 октомври 2020 година относно енергийната бедност: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1563&from=EN>
4. Представителство на Европейската комисия в България: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_21_5264
5. Разпределение на средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf

3

НАЦИОНАЛНИЯТ ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА ЦИФРОВИЗАЦИЯТА НА ИКОНОМИКАТА И ОБЩЕСТВОТО

Доц. д-р Иван Тодоров

3.1 ВЪВЕДЕНИЕ

Дигиталните технологии нарастват експоненциално и тяхното използване се глобализира. Повсеместната и непрекъсната свързаност достига до голяма част от човечеството поради масовото разпространение на смартфони и лесния достъп до информация, социални мрежи и аудио-визуални развлечения. Ускоряването на техническия прогрес в дигиталната сфера превръща използването на устройства и приложения, използващи облачни изчисления, анализ на големи данни, блокчейн или изкуствен интелект, в обичайна практика (ECLAC, 2018).

Водещите във внедряването и прилагането на цифрови технологии компании в света са около двадесет на брой и всички от тях имат пазарна капитализация около или над трилион щатски долара. Те са базирани в няколко държави и концентрират в себе си огромно икономическо и политическо влияние (ECLAC, 2021).

Негативна последица от дигиталната революция е силно неравномерното разпределение на произтичащите от нея изгоди, което води до нарастване на икономическото и социално неравенство в глобален мащаб. Много хора в света са изключени от цифровизацията на икономиката и обществото поради ниски доходи или лошо качество на цифровата инфраструктура. Други проблеми на дигиталния преход са фалшивите новини, кибератаките и заплахите за поверителността и сигурността на личните данни (Check Point Software Technologies, 2020; Costa-Cabral and Lynskey, 2017).

Цифровата трансформация предизвиква геополитически конфликти, свързани с разпределението на породените от нея печалби, власт и влияние, които значително отслабват многостранното вземане на решения и действия на световно и европейско равнище. Екологичната криза ескалира в извънредна екологична ситуация или, според някои анализатори, дори в екологична катастрофа. Увеличаването на неравенството в много държави и изключването на уязвимите групи от населението от дигитализацията прави още по-трудно изграждането на соци-

ални и политически системи, способни да управляват адекватно цифровото развитие (ECLAC, 2020b).

Пандемията от КОВИД-19 изостри горепосочените проблеми и предизвика най-сериозната икономическа криза след Втората световна война с тежки негативни ефекти като спад на заетостта и заплатите и нарастване на бедността и неравенството. Цифровите технологии имат основна роля при преодоляването на последиците от пандемията. Ползите от използването им обаче са ограничени от различни фактори – дигитална свързаност, социални неравенства, производствена хетерогенност, ниска конкурентоспособност, затруднен достъп до данни, лошо управление на информацията и други (ECLAC, 2020a).

Целта на настоящото изследване е да анализира Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България от позициите на цифровия преход на българската икономика и общество. Целта на изследването е постигната чрез изпълнението на следните задачи:

- Изясняване на понятието „цифрова трансформация“ (точка първа);
- Преглед на актуалното състояние на дигитализацията в Европейския съюз и България (точки втора и трета);
- Очертаване на общите черти и цифровите специфики на НПВУ (точка четвърта);
- Формулиране на изводи за достойнствата и слабостите на НПВУ и на препоръки за максимизиране на очакваните от неговото приложение изгоди (заклучение).

3.2 СЪЩНОСТ НА ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ

В края на 80-те години на миналия век започна цифровата трансформация на икономиката и обществото. Началото бе поставено с появата на т.нар. свързана икономика (масово въвеждане на Ин-

тернет и внедряване на широколентови мрежи). Свързаната икономика прерасна в цифрова чрез използването на дигитални платформи за доставка на стоки и услуги. В момента се изгражда дигитализирана икономика, при която цифровите технологии присъстват във всички области на социалния и стопански живот (Gorensek and Kohont, 2018).

Въвеждането и използването на модерни цифрови технологии предполага движение от свръхсвързаност към дигитализирани икономики и общества. Традиционната икономика постепенно се слива с цифровата в нова, по-сложна система, в която протичат бързи организационни, институционални и регулаторни промени. Тези изменения еволюират в синергичен процес, който въздейства върху всички равнища на обществото, производствения апарат и държавата. Сложността и динамиката на дигиталната трансформация я превръщат в предизвикателство за публичните политики, тъй като изискват постоянно приспособяване и системен подход при тяхното формулиране и провеждане. Мрежите от пето поколение съдействат за устойчиво сближаване на телекомуникациите и информационните технологии, а въвеждането на цифровите технологии и изкуствения интелект маркира нов етап в социално-икономическото развитие – този на дигитализираните икономики и общества (Hallward-Driemeier et al., 2020).

Цифровият преход променя моделите на комуникация, производство и потребление, което увеличава търсенето на дигитални продукти и на кадри с цифрови умения. В тези условия нуждите на потребителите могат да бъдат задоволени само чрез силно персонализирани интелигентни продукти. Благосъстоянието на потребителите нараства, а новите бизнес модели повишават изискванията на работодателите към дигиталните умения на работната сила. Цифровата икономика намалява употребата на суровини и материали и съдейства за повишаване на консумацията на екологично чисти продукти чрез предоставянето на повече информация на потребителите за въздействието на всеки продукт върху околната среда. Спаднат информационните и транзакционните разходи, подобрява се вземането на решения за оптимизирането на доставките, за сегментирането на пазара и за персонализирането на продуктите. Дигиталните технологии и уменията за тяхното ползване се превръщат в ключови производствени фактори и конкурентни предимства. Високата скорост на цифровия преход изисква спешни реформи в регулирането и надзора във всички социално-икономически сфери, повлияни от него, но най-вече в телекомуникациите, търговията, защитата на конкуренцията, опазването на данни и киберсигурността (Economides and Lianos, 2020; Diaz, 2020).

Дигиталната трансформация на производствения сектор приема формата на нови модели за управление, бизнес и производство, които улесняват иновациите

и въвеждането на нови продукти и разрушават традиционните индустрии. Разширяването на индустриалния Интернет, интелигентните системи, виртуалните вериги за стойност и изкуствения интелект в производствените процеси ускорява иновациите и повишава производителността и икономическия растеж. Интелигентните производствени модели могат да доведат до повишена конкурентоспособност с по-малък отпечатък върху околната среда, тъй като компаниите използват цифрови инструменти, за да картографираят и намалят отпечатъка си, да оценят въздействието си върху изменението на климата и да модифицират производствените си процеси (Novak et al., 2018).

Цифровата революция поражда необходимост от сериозни реформи в управленската теория и практика не само на частния, но и на публичния сектор. Възприемането на дигиталните технологии от обществените институции повишава ефективността и ефикасността при производството и предоставянето на публични услуги, улеснява участието на гражданите в демократичните процеси, гарантира прозрачност на правителствените политики и съдейства за по-устойчиви практики. Решенията за създаването на интелигентни градове имат сериозни социални, икономически и екологични ефекти, които са позитивно корелирани със степента на урбанизация (Okhrimenko et al., 2019).

Цифрово развитие, което не се ръководи от принципите на приобщаване и устойчивост, може да засили социалното изключване и неустойчивите модели на производство и потребление. Дигитализацията може да допринесе значително за трите измерения на устойчивото развитие (растеж, равенство и устойчивост), но нетното ѝ въздействие зависи от степента ѝ на разпространение и от системата ѝ на управление (Serban et al., 2020).

Здравната, икономическа и социална криза, породена от коронавируса, и мерките за нейното овладяване ускориха значително процесите на цифровизация на икономиката и обществото в целия свят. Пандемията доказва огромния потенциал на дигиталните технологии не само за преодоляване на краткосрочни смущения в отделните обществени системи, но и за дългосрочната им стабилизация. Постигането на устойчиво развитие в глобален мащаб е възможно при плавен и управляван цифров преход, който да максимизира положителните ефекти на дигитализацията и да минимизира отрицателните такива (Strohmaier et al., 2019).

3.3 ДИГИТАЛИЗАЦИЯТА В ЕВРОПА

3.3.1 Общ преглед

Индексът за дигитална икономика и общество (DESI) е обобщен индикатор за постиженията на Европейския съюз и неговите членки в областта на цифровизацията. В своята цялост DESI е мярка за дигитална конкурен-

тоспособност на Съюза и страните членки, а отделните му съставки показват състоянието на дигитализацията в ключови сфери (European Commission, 2019b).

Европейската комисия наблюдава цифровия напредък на държавите членки чрез Докладите за Индекса за дигитална икономика и общество (DESI) от 2014 г. Докладите за DESI включват профили на страни и тематични глави. Освен това към докладите за всяка държава членка е приложена подробна глава за телекомуникациите (European Commission, 2020a).

Страновите доклади за DESI съчетават количествени данни от петте компонента на индекса с изводи за препоръчителни за конкретната държава политики и практики (European Commission, 2020c).

Пандемията, причинена от КОВИД-19, доказва важността на цифровизацията за икономиката и обществото. Страните членки на ЕС въведоха специфични мерки за смекчаване на пандемичното въздействие. Дигитализацията е ключова не само за икономическото възстановяване от кризата с коронавируса, но и за успеха на двойния преход към климатично-неутрално и устойчиво цифрово стопанство (Grigorescu et al., 2021).

На 20 март 2020 г. Европейският съвет призова за предприемане на мерки, които да върнат европейските общества и икономики на пътя на устойчив растеж, съчетаващ зеления преход и цифровата трансформация. На 27 май 2020 г. Европейската комисия прие Плана за възстановяване на ЕС „Следващо поколение“, който е насочен към предоставяне на финансови средства на страните членки за засилване на устойчивостта на техните икономики. Целта му е приоритетно финансиране на инвестиции и реформи, фокусирани върху предизвикателствата на зеления и цифровия преход. Държавите членки следва да разработят свои Национални планове за възстановяване и устойчивост в съответствие с приоритетите за инвестиции и реформи, които са част от Европейския семестър, за да усвоят финансови ресурси в размер на 560 милиарда евро от новия Механизъм за възстановяване и устойчивост. DESI предоставя специфични за всяка страна анализи, които подкрепят цифровите препоръки на Европейския семестър. Информацията, съдържаща се в DESI, помага на държавите членки да идентифицират своите приоритети за реформи и инвестиции и улеснява достъпа им до Механизма за възстановяване и устойчивост (European Commission, 2020b).

Докладите „DESI 2020“ се основават на данни за 2019 г. и оценяват състоянието на цифровите икономика и общество преди пандемията. Настоящата криза оказва сериозно въздействие върху ключовите социални индикатори за използването на Интернет услуги от гражданите. Това въздействие не е отразено в статистическите данни за 2019 г., но

изводите и препоръките в „DESI 2020“ трябва да се тълкуват в контекста на дигиталните мерки, предприети от Комисията и страните членки за справяне с пандемията и за стимулиране на икономическото възстановяване (European Commission, 2020d).

Държавите членки извършиха незабавни действия за минимизиране на заразата и за подкрепа на здравната система като разработване на приложения и платформи за улесняване на телемедицината и за координиране на здравните ресурси. Бяха приложени мерки за укрепване на цифровата инфраструктура поради високото търсене на дигитални продукти. Бе осигурено или подобро предложено на онлайн образователни ресурси и цифрови обществени услуги за насърчаване на цифровото приобщаване. Подкрепата за дигитализацията на предприятията, особено на малките и средните, бе засилена в области като електронната търговия, работата от разстояние и онлайн обучението. Киберсигурността, борбата с фалшивите новини и измамите при онлайн пазаруване също бяха приоритет. Усилията също бяха съсредоточени върху насърчаването и финансирането на изследователски дейности, използващи модерни цифрови технологии и инфраструктура. Всеки странови доклад описва подробно мерките, предприети от съответната държава членка (European Commission, 2020c).

DESI се състои от пет компонента: свързаност, човешки капитал, използване на Интернет, въвеждане на цифрови технологии и дигитални публични услуги (European Commission, 2019b).

3.3.2 Свързаност

Важността на достъпа до бърза и надеждна широколентова връзка (стационарна и мобилна) непрекъснато нараства, тъй като все повече социални и икономически услуги се предоставят онлайн. Необходимото покритие за тези услуги може да бъде осигурено само от модерна и стабилна цифрова инфраструктура (European Commission, 2019a). По време на кризата, породена от коронавируса, търсенето на широколентова връзка и онлайн услуги значително се повиши.

Цялостната свързаност в ЕС се подобрява както по отношение на търсенето, така и по отношение на предлагането. През 2019 г. покритието на достъпа от следващо поколение е 86% от домакинствата в сравнение с 83% година по-рано, а фиксиранияте мрежи с много висок капацитет са достъпни за 44% от домакинствата. Малта, Дания и Люксембург са водещи в мрежите с много висок капацитет с покритие от най-малко 90%. 78% от домакинствата в ЕС имат абонамент за фиксиран широколентов достъп през 2019 г. в сравнение със 70% през 2014 г. (European Commission, 2020d).

През 2019 г. широколентови услуги със скорост най-малко 100 мегабита в секунда използват 26% от домакинствата в ЕС - пет пъти повече в сравнение

с 2014 г. Мрежите от четвърто поколение покриват почти цялото европейско население. Напредъкът при мрежите от пето поколение е малък, като Финландия, Германия, Унгария и Италия са най-готови за тяхното въвеждане. Като цяло в компонента „свързаност“ Дания, Швеция и Люксембург имат най-високи резултати (European Commission, 2020d).

3.3.3 Човешки капитал

Цифровите умения са фундаментът на дигиталното общество. Те позволяват на хората да използват цифрови услуги и да изпълняват основни дейности онлайн, което е особено важно при ограничена физическа мобилност. Кризата с КОВИД-19 показва, че адекватните дигитални умения, даващи възможност на гражданите за достъп до информация и услуги, са от решаващо значение за цялото население. В условията на пандемия това важи с пълна сила за здравните работници, държавните служители, преподавателите и учащите. Придобиването на базови и по-високи цифрови умения следва да бъде по-сериозно застъпено в средното и висшето образование на страните от ЕС. Дигиталните умения са ключови за ефективното дистанционно обучение, особено при изложените на риск от социално изключване (Alvarenga et al, 2020).

През 2019 г. се наблюдава подобрене както в базовите цифрови умения (Интернет потребители), така и в специализираните дигитални умения (специалисти в областта на информационните и комуникационните технологии). През 2019 г. процентът на хората, притежаващи поне базови цифрови умения, нараства до 58% (от 55% през 2015 г.). Голяма част от населението в ЕС обаче не притежава основни дигитални умения, въпреки че повечето работни места изискват такива. През 2018 г. специалистите в областта на информационните и комуникационните технологии в ЕС са 9,1 милиона, с 1,6 милиона повече от 2014 г. Независимо от това, на пазара на труда в ЕС е налице недостиг на специалисти по информационни и комуникационни технологии. Като цяло, в компонента „човешки капитал“ най-напреднали са Финландия, Швеция и Естония (European Commission, 2020d).

3.3.4 Използване на Интернет

Потреблението на Интернет от индивидите по време на пандемията рязко нарасна. Ограничителните мерки за справяне с нея доведоха до пик в използването на социалните медии, развлекателните платформи и услугите на електронното правителство, сериозно увеличиха обемите си работата от разстояние и електронната търговия (European Commission, 2020a).

Горепосочените тенденции се наблюдаваха и преди пандемията, която само ги засили. През 2019 г. 85% от европейците сърфират в Интернет поне веднъж седмично (в сравнение със 75% през 2014 г.). Числата варират от 67% в България до 95% в Дания, Швеция и Ни-

дерландия. Използването на видео разговори е нараснало най-много – от 49% от потребителите на Интернет през 2018 г. до 60% през 2019 г. Интернет банкиране и пазаруване използват съответно 66% и 71% от потребителите на Интернет, но само 11% от тях са завършили обучителен курс онлайн (European Commission, 2020d).

Очаква се подобряването на телекомуникационната инфраструктура допълнително да увеличи потреблението на Интернет и значително да спомогне за възстановяването на европейските икономики от кризата с КОВИД-19, поради което това подобряване е приоритет на икономическите стратегии на национално и европейско равнище (European Commission, 2020b).

3.3.5 Въвеждане на цифрови технологии

Когато правителствата предприеха действия за намаляване на социалното взаимодействие, бизнесът трябваше да се адаптира чрез промяна на условията на труд. Малките и средните предприятия (МСП) с ниско ниво на дигитална интензивност трудно осигуряват на персонала си възможност да работи от вкъщи. Една от основните пречки пред дигитализацията на МСП е пропастта в цифровите знания, която е причинена от ниските равнища на дигитална грамотност сред собствениците, мениджърите и служителите. Решаването на тези проблеми е жизненоважно за гарантиране на стабилно възстановяване (European Commission, 2020a).

Точно преди пандемията въвеждането на цифрови технологии от фирмите варира значително според техния размер, сектор на опериране и локация (държава членка). Предприятията стават все по-цифровизирани, като големите компании имат водеща роля в този процес. 38,5% от големите фирми вече разчитат на усъвършенствани облачни услуги, а 32,7% използват анализ на големи данни. Въпреки това по-голямата част от МСП все още не се възползват от тези технологии, като само 17% от тях използват облачни услуги и само 12% – анализ на големи данни. Водещи страни членки по тези показатели са Малта с 24% от компаниите, използващи големи данни, и Финландия с 50% разчитащи на облачни услуги. Що се отнася до електронната търговия, само 17,5% от МСП продават онлайн през 2019 г., което е нарастване с 1,4 процентни пункта спрямо 2016 г. В контраст, цели 39% от големите предприятия използват онлайн продажбите през 2019 г. Най-добри резултати в компонента „въвеждане на цифрови технологии“ показват Ирландия, Финландия, Белгия и Нидерландия (European Commission, 2020d).

3.3.6 Дигитални публични услуги

Кризата с КОВИД-19 показва колко важно е да се гарантира непрекъснатостта на правителствените дейности, когато се прилагат мерки за социално дистанциране. Преодоляването ѝ изисква стабилни ци-

фрови публични услуги в държавите членки, което предполага използването на модерни технологии за тяхното подобряване (European Commission, 2020b).

Преди пандемията се наблюдават възходящи тенденции при цифровите публични услуги. През 2019 г. се повишават както качеството, така и потреблението им. 67% от Интернет потребителите подават документите си до публичната администрация онлайн, в сравнение с 57% през 2014 г. Водещи в компонента „дигитални публични услуги“ са Естония, Испания, Дания, Финландия и Латвия (European Commission, 2020a).

Най-сериозен напредък в цялостната цифровизация на икономиката и обществото през периода 2014 – 2019 г. бележат Ирландия, Нидерландия, Малта и Испания. Техните DESI резултати са доста над средните за ЕС. Тези държави членки се отличават със стабилни политики и целенасочени инвестиции във всички области, измервани от DESI. Финландия и Швеция също са сред лидерите в цялостното дигитално представяне, но по отношение на прогреса през периода 2014 – 2019 г. те са малко над средното за ЕС равнище заедно с Белгия и Германия (European Commission, 2020d).

Дания, Естония и Люксембург показват относително слаб напредък в цифровизацията през 2014 – 2019 г., въпреки че остават сред добре представящите се държави членки в общата класация на DESI. В Дания най-голямото предизвикателство е по-нататъшното подобряване на специализираните дигитални умения, докато в Люксембург дигитализацията на бизнеса е сравнително ниска. В Естония има относителна слабост по отношение на свързаността и цифровизацията на предприятията (European Commission, 2020b).

По-голямата част от страните, които са под средното за ЕС ниво на дигитализация, не са напреднали много в нея през периода 2014 – 2019 г. Това важи най-вече за България, Гърция и Румъния. Тези държави членки стартират различни инициативи в областите, оценявани от DESI, от които се очакват видими резултати през следващите няколко години (European Commission, 2020a).

Поддредането на държавите членки според Индекса за дигитална икономика и общество през 2020 г., базирано на данни за 2019 г., показва, че Финландия, Швеция, Дания и Нидерландия имат най-напредналите цифрови икономики в ЕС, следвани от Малта, Ирландия и Естония. Италия, Румъния, Гърция и България имат най-ниските DESI резултати, като нашата страна е последна в Съюза по степен на дигитализация на икономиката и обществото (European Commission, 2020d).

Страните в ЕС с най-висок БВП не са сред водещите в цифровизацията, което оказва негативно въз-

действие върху цялостното представяне на Единния пазар. Тези държави членки прилагат различни програми за повишаване на дигитализацията на своите икономики и общества. Германия, която е първа в ЕС по готовност за 5G, стартира инициативи в областите на информационната сигурност, суперкомпютрите, изкуствения интелект и блокчейн. Франция полага усилия за цифровизиране на публичните услуги и бизнеса и за създаване на динамична екосистема за стартиращи технологични фирми. През декември 2019 г. Италия прие петгодишния план „Италия 2025“, който цели радикална структурна трансформация на страната чрез дигитализация и иновации. Тези мерки могат значително да повишат DESI резултатите на най-големите икономики в ЕС през следващите години (European Commission, 2020b).

3.4 ЦИФРОВИЗАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

3.4.1 Общ преглед

България се нарежда на последно място в ЕС според Индекса за дигитална икономика и общество (DESI) за 2020 г., който се основава на данни от 2019 г. Въпреки че общият й резултат по DESI се е повишил до 36,4 през 2019 г., България заема по-задно място в класацията в сравнение с 2014 г., тъй като останалите държави членки са напреднали повече в цифровизацията през периода 2014 – 2019 г. Нашата страна се представя сравнително добре в свързаността, особено що се отнася до широката наличност на свръхбързи мобилни широколентови мрежи. България е направила значителни подобрения в електронното си правителство с нарастващ брой потребители и висок резултат при предоставянето на дигитални публични услуги за бизнеса (European Commission, 2020c).

При човешкия капитал България се е придвижила с две места нагоре в класацията през 2019 г. спрямо 2018 г. Нивото на цифрови умения в страната обаче е сред най-ниските в ЕС. Хората с поне базови дигитални умения съставляват 29% от общото възрастно население (при средна стойност на този показател за ЕС от 58%), като само 11% имат специализирани цифрови умения (три пъти по-малко от средната стойност на този индикатор за ЕС). Представянето на България също е доста под средното за ЕС по отношение на въвеждането на цифрови технологии. Българските фирми все още не се възползват напълно от възможностите, които предлага онлайн търговията – само 7% от МСП продават онлайн, само 3% от тях извършват трансгранични продажби и едва 2% от оборота им идва от онлайн търговия (European Commission, 2020c).

Приоритетите на българската Национална програма „Цифрова България 2025“ (МТИТС, 2019) включват:

- Нова регулаторна рамка за сектора на електронните съобщения;
- Хармонизирано използване на радиочестотния спектър;
- Преодоляване на регионалните различия чрез инвестиции в информационно-комуникационна инфраструктура и технологии;
- Изследвания и иновации в информационни и комуникационни технологии (ИКТ);
- Дигитализиране на индустриалните сектори и развитие на икономика, базирана на данни;
- Модернизиране на обучението по ИКТ в средното и висшето образование;
- Подобряване на компетентността на работната сила в сферата на ИКТ;
- Увеличаване на броя на квалифицираните ИКТ специалисти;
- Защита на правата на децата в цифрова среда;
- Електронно правителство;
- Равен достъп до публични дигитални услуги;
- Оперативна съвместимост, мрежова и информационна сигурност;
- Устойчивост на кибератаки;
- Повишаване на привлекателността на българските домейни .bg и .бг;
- По-безопасен интернет за децата.

Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията изготви Националния стратегически документ „Цифрова трансформация на България за периода 2020–2030 г.“ (МТИТС, 2020), който бе приет с Решение №493 на Министерския съвет от 21 юли 2020 г. Документът цели оползотворяване на потенциала на дигитализацията за генериране на икономически растеж и заетост, за подобряване на здравеопазването и енергийната политика, за гарантиране на равни възможности, социално участие и прозрачност на правителствените действия. Технологичните промени, свързани с цифровизацията, включват Индустрия 4.0 (използване на ИКТ в производството), големи данни, изкуствен интелект, Интернет на нещата, интелигентен живот и интелигентен транспорт.

Кризата с КОВИД-19 оказва сериозно въздействие върху ключови социални индикатори, свързани с използването на Интернет услуги от гражданите. Това не се вижда в статистическите данни за 2019 г., на които се базират докладите DESI 2020. Изводите и препоръките в тези доклади следва да се тълкуват с отчитане на повишеното търсене на цифрова инфраструктура и услуги по време на пандемията и незабавните действия, предприети от държавите членки. Икономическото, здравно и социално възстановяване на

България от кризата с коронавируса изисква внимателно планиране и отчитане на поуките от нея. Специално внимание следва да се обърне на дигитализацията, тъй като тя има огромен потенциал не само за преодоляване на краткосрочни смущения в социално-икономическите системи, но и за укрепване на дългосрочната им стабилност в условията на двоен цифров и зелен преход (Apostol and Stan, 2021).

Извънредната обстановка в България доведе до предлагането на нови електронни услуги, които ускори дигитализацията на публичната администрация и обmena на информация между институциите и гражданите. Държавната агенция „Електронно управление“ въведе национален телефонен номер за информация относно електронните услуги. Агенцията по заетостта инициира електронна услуга за кандидатстване и регистрация на търсещите работа. Националният осигурителен институт предложи възможност за дигитално поискване и издаване на Персонален идентификационен код (ПИК). Министерството на здравеопазването стартира Национална информационна система за борба с КОВИД-19 с информация за всички диагностицирани и карантинирани лица, свързваща всички компетентни институции. Безплатното мобилно приложение ViruSave позволява споделяне на здравния статус със здравните власти и общопрактикуващия лекар, а Министерството на здравеопазването ускори въвеждането на Националната здравна информационна система (Kirilova and Naydenov, 2021).

Министерството на образованието и науката разработи Национален портал за цифрово образование и интегрира приложението „Teams“ в подкрепа на училищата и Националната дигитална библиотека. С бюджетни средства училищата могат да финансират разходите за осигуряване на домашен интернет на ученици, които нямат достъп до него и до дистанционно обучение. България одобри допълнителни бюджетни разходи от 7 млн. лв. и пренасочи 20 млн. евро от Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г. за закупуване на оборудване и материали (European Commission, 2020c).

Що се отнася до DESI индикаторите, свързани с икономическото възстановяване от кризата с КОВИД-19, България изостава в мрежите от пето поколение, цифровите умения и дигитализацията на бизнеса. При внедряването на мрежи с много висок капацитет нашата страна се нарежда на двадесето място в Съюза, а постиженията ѝ в цифровизацията на публичните услуги са скромни (OECD, 2021).

3.4.2 Свързаност

С общ резултат за свързаност от 38,5 през 2020 г. България се нарежда на двадесет и шесто място сред страните от ЕС. Разгръщането на фиксирани ширококоленови мрежи е под средното за ЕС равнище. Страната ни е последна в цялостното внедряване на широко-

лентов достъп и двадесет и пета във възприемането на високоскоростен фиксиран широколентов достъп. Показателите за мобилни широколентови мрежи са относително добри - средното 4G покритие нараства от 72% през 2017 г. на 81% през 2019 г., което е малко над средното за ЕС. България е на десето място в индекса на цените на широколентовия достъп с цени по-ниски от средните за ЕС главно за фиксираните услуги (European Commission, 2020c).

3.4.3 Човешки капитал

През 2020 г. България е двадесет и шеста в ЕС по човешки капитал, като се изкачва с две места нагоре в класацията спрямо 2019 г. Нейният резултат от 33,9% е доста под средния за ЕС от 49%. Цялостното ниво на базови дигитални умения в България е сред най-ниските в ЕС. В България хората с поне основни цифрови умения са 29% от населението на възраст от 16 до 74 години, при среден дял за ЕС 58%. Само 11% от населението притежават дигитални умения над базисните, което е три пъти по-малко от средното за ЕС равнище. Специалистите по ИКТ са 3% от общия брой заети лица, което е много малко с оглед на сериозния им недостиг на трудовия пазар (European Commission, 2020c).

Отрицателните демографски тенденции и нарастващият дефицит на умения предполагат, че България се нуждае от повече инвестиции в квалификацията, повишаването на квалификацията и преквалификацията на настоящата и бъдещата си работна сила. Необходимостта от повишаване на уменията и преквалификация на възрастното население е висока, а участието в обучението за възрастни е ниско. Високото ниво на дори базови дигитални умения е предпоставка за възприемане на цифровите технологии. Националната програма „Цифрова България 2025“ (МТИТС, 2019) си поставя за цели подобряването на ИКТ компетенциите на работната сила и увеличаването на броя на квалифицираните ИКТ специалисти. Други стратегически документи (МТИТС, 2020) също изтъкват подобряването на дигиталните умения сред широката общественост като приоритет на политиките за цифрова трансформация на България. В краткосрочен план следва да се провеждат целенасочени специфични политики за смекчаване на недостига на умения.

3.4.4 Използване на Интернет

През 2020 г. България е на предпоследно място в ЕС по използване на Интернет услуги (след нея се нарежда единствено Румъния). Само 67% от населението у нас сърфира в Интернет (при средно ниво за ЕС от 85%), като цели 24% никога не са правили това. Българските Интернет потребители са първи в ЕС по видео разговори, а активността им в социалните мрежи от 78% е доста над средната за Съюза от 65%. Българските ползватели на Интернет са под средните за ЕС равнища при четенето на онлайн

новини и при употребата на онлайн услуги. Ползването на електронно банкиране у нас е пет пъти по-ниско от средното в ЕС, а делът на Интернет потребителите, пазаруващи онлайн, е над два пъти по-нисък от средния за ЕС (European Commission, 2020c).

3.4.5 Въвеждане на цифрови технологии

България се нарежда на последно място сред страните от ЕС по въвеждане на цифрови технологии, като резултатът ѝ по този показател е доста под средния за Съюза. 7% от МСП в България продават онлайн (при 18% средно за ЕС), само 3% от тях продават в чужбина и едва 2% от оборота им идва от онлайн търговия. Само 10% от фирмите в България използват социални медии за популяризиране на бизнеса си, при средна стойност на показателя за ЕС от 25%. Висок индекс на интензивност притежават само 10,9% от компаниите в България, което е доста под средната за Съюза стойност. При дела на предприятията, споделящи информация онлайн, нашата страна отново изостава с 23%, при средна стойност за ЕС от 34% (OECD, 2021).

България е изготвила редица стратегически документи, които консолидират приоритетите и мерките на държавата в дигитализацията на промишлеността като един от многото аспекти на цифровата трансформация (МТИТС, 2019; МТИТС, 2020 и др.). Необходими са целенасочени, специфични за сектора политики на всички нива и във всички региони, за да се реализират тези стратегии. България следва да оповестява по-ефективно ползите от дигиталната трансформация и да улеснява сътрудничеството между бизнеса, индустрията и академичните среди. Ниското ниво на квалификация на работната сила е основна пречка пред по-широкото използване на цифровите технологии в България (Ahmedova, 2020; Mancheva-Ali, 2020).

3.4.6 Дигитални публични услуги

Резултатът на България в цифровите обществени услуги се покачва от 52,5 през 2018 г. до 61,8 през 2020 г., но страната ни не се придвижва напред в класацията по този показател и остава на двадесет и трето място в Съюза. Делът на ползвателите на електронното правителство се повишава от 58% на 61% през горепосочения период и е сравним със средната стойност на същия показател за ЕС от 67%, като остарялата правна рамка е основната пречка пред по-значимото нарастване на този дял (European Commission, 2020c).

България регистрира значителен напредък в областта на електронното правителство (Kirilova and Naydenov, 2021). Стратегическата му рамка вече е готова. Държавната агенция „Електронно управление“ предоставя финансова подкрепа за прилагането на актуализираната Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2025 г. На централните и местните административни органи се предоставят три вида инфраструктурни услуги (ДАЕУ, 2021):

1. Комуникационна свързаност с единната електронна съобщителна мрежа;
2. Комуникационна и информационна инфраструктура като облачна услуга в държавния хибриден частен облак;
3. Съвместен лизинг на комуникационно и информационно оборудване в центрове за данни на Държавната агенция „Електронно управление“.

RegiX, българската система за обмен на регистрационна информация, позволява на административните органи да имат достъп до данните в регистрите и базите данни на други услуги от публичния сектор. Въпреки това остарялата правна рамка е основна пречка пред широкото ѝ използване (Apostol and Stan, 2021).

Подобряването на дигиталните публични услуги у нас е тясно свързано с успешното прилагане на политиките и мерките, залегнали в актуализираната Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г. (ДАЕУ, 2021).

3.5 БЪЛГАРСКИЯТ НАЦИОНАЛЕН ПЛАН ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ КАТО ЧАСТ ОТ ИНСТРУМЕНТА „СЛЕДВАЩО ПОКОЛЕНИЕ ЕС“

Реакцията на Европейския съюз към кризата с коронавируса бе навременна и адекватна (Минасян, 2021а). Още в първите месеци на 2020 г. за нейното преодоляване и за цифровата и зелена трансформация на европейските икономики бяха заделени 2 018 млрд. евро (1 211 млрд. евро от бюджета на ЕС за програмния период 2021-2027 г. и 807 млрд. евро допълнително целево финансиране по новия временен инструмент „Следващо поколение ЕС“). На 28 май 2020 г. бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), който заема централно място в плана „Следващо поколение ЕС“ и по който страните членки могат да получат общо 724 млрд. евро (386 млрд. евро заеми и 338 млрд. евро безвъзмездни средства).

Критерии за разпределението на 70% от безвъзмездните финансови ресурси (грантове) по МВУ между държавите членки са тяхното население, БВП на глава от него и средното ниво на безработица за периода 2015 – 2019 г. При останалите 30% от грантовете критерият за безработицата е заменен от загубения реален БВП през 2020 г. и 2020 – 2021 г. Всяка страна членка има право на заеми от МВУ в размер на 6,8 % от нейния Брутен национален доход (БНД). При така определените условия на финансиране България може да се възползва от 6 217 млн. евро грантове и 4 549 млн. евро кредити по МВУ.

Финансирането по МВУ е обвързано с изготвянето на Национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ) от държавите членки, които трябва да

бъдат одобрени от ЕК. МВУ съдържа шест основни стълба, които следва да бъдат основа за изготвянето на НПВУ и за разпределянето на средствата по тях:

1. Зелен преход (поне 37% от средствата);
2. Цифрова трансформация (поне 20% от средствата);
3. Интелигентен и устойчив икономически растеж;
4. Социално и териториално сближаване;
5. Здравна, икономическа, социална и институционална приспособимост;
6. Политики, насочени към следващите поколения.

Финансирането по МВУ е насочено към преодоляването на седем общи за страните членки на ЕС предизвикателства:

1. Енергийно осигуряване (изграждане на енергийни мощности, използващи възобновяеми източници на енергия);
2. Енергийна ефективност (чрез саниране на сгради);
3. Изграждане на станции за зареждане и презареждане на екологично чисти обществени транспортни средства;
4. Свързване (достъп до широколентови услуги и мрежи от пето поколение);
5. Модернизация на публичните услуги и администрация, най-вече чрез цифровизация;
6. Разрастване (увеличаване) на европейския капацитет за обработка на данни;
7. Преквалификация и повишаване на квалификацията на работната сила с акцент върху дигиталните умения и професионалното образование и обучение.

България внесе версия 1.4 на своя НПВУ за разглеждане от ЕК на 15.10.2021 г. Версия 1.4 на НПВУ е в обем от 324 страници и въпреки някои свои слабости представлява сериозен концептуален труд, който изисква подробен анализ и реалистична оценка. Ограниченият обем на настоящия доклад не позволява подобен детайлен анализ, затова авторът се фокусира върху общите характеристики и дигиталните измерения на НПВУ.

3.5.1 Общи черти на НПВУ

Като достойнства на НПВУ могат да бъдат изтъкнати логическата подреденост и съответствието с европейските изисквания (КНСБ, 2021). Други силни страни на НПВУ са взаимната допълняемост и синергия между отделните му части, както и сходната им структура, която позволява извършването на сравнения между тях.

НПВУ започва с подробни описание и оценка на текущото състояние на нещата в отделните сфери, про-

дължава с предложения за реформи и разпределение на финансовите средства и завършва с оценка на въздействието (Минасян, 2021в). Съществен недостатък на НПВУ в структурно и съдържателно отношение е липсата на детайлен и задълбочен анализ на причините за неблагоприятните ситуации в почти всички разгледани области. Отсъствието на такъв анализ предизвиква основателни съмнения дали и доколко предложените реформи и капиталови разходи ще подобрят текущото състояние, както и в достоверността на оценката на въздействието.

Горепосочените съмнения се потвърждават при внимателен анализ на НПВУ. Според направените разчети в частта „Оценка на въздействието“ се очаква усвоени грантове в размер на 12,9 млрд. лв. да повишат БВП на България с около 9 млрд. лв. (Минасян, 2021б). Това предполага инвестиционен мултипликатор, по-нисък от единица, което противоречи на икономическата теория и статистическите правила. Инвестициите са част от БВП и би следвало неговият ръст да бъде поне равен на тяхното нарастване, което означава, че инвестиционният мултипликатор винаги е по-висок от или равен на единица.

Втора сериозна слабост на НПВУ е решението страната ни да кандидатства единствено за безвъзмездни средства (грантове) и да се откаже от преференциалните заеми, които може да получи по МВУ. Последниците от подобно решение за българската икономика могат да бъдат единствено негативни, тъй като се пропуска възможност за евтино финансиране на публичните инвестиции в кризисни условия. Ниските лихви по кредитите, предоставяни по МВУ, и ниското ниво на правителствения дълг на България (24,7% от БВП към края на 2020 г. по данни на Евростат) изключват възможността за проблеми при обслужването на тези кредити. Освен това българският правителствен дълг се намира доста под оптималното си ниво, което максимизира икономическия растеж на страната (Тодоров, 2021).

Част четвърта на НПВУ – „Оценка на въздействието“ – може да бъде критикувана в няколко направления. Първо, обемът ѝ е изключително скромнен – по-малко от седем страници за стратегически национален документ с дължина над 320 страници. Второ, за анализ на ефектите от прилагането на НПВУ върху българската икономика е използван Симулационен макроикономически модел на Ганев, Василев и Симеонова-Ганева (2019), екзогенните променливи в който са преобладаващо фиктивни или отразяват фактори извън контрола на полисимейкърите. Слабо представени в модела са инструменталните променливи (policy variables), които са свързани с опциите за упражняване на дискреционно въздействие от страна на макроикономическото управление върху икономиката. Възможностите за дискреция в условията на паричен съвет са свързани с фискалната политика и не бива да се игнорират, особено в кризисни условия.

Значителен пропуск в НПВУ е непосочването на критериите, по които е извършено разпределението на финансовите ресурси по реформи и дейности. Когато се кандидатства за европейско финансиране на стойност 12,6 млрд. лева, изискващо 8,2 млрд. лева национално съфинансиране, отсъствието на ясно дефинирани изисквания за разпределянето на средствата предизвиква въпроси, съмнения и амбиции за преразпределение.

Друг недостатък на НПВУ е силно неравномерното разпределение на финансовите средства по основни стълбове. В първите два стълба на НПВУ („Иновативна България“ и „Зелена България“) са съсредоточени 65% от наличните финансови ресурси, а в останалите два („Свързана България“ и „Справедлива България“) – само 35% от тях.

Особено спорно е дълбоко залегалото в НПВУ схващане, че иновациите са свързани само с техническите и природните науки. Подценяването на потенциала на социалните и хуманитарните дисциплини, най-вече икономиката и управлението, за генериране на нововъведения със значимост за цялото общество е не само тесногърдо от научна гледна точка, но и обяснява до голяма степен незадоволителните резултати в управлението на икономиката и държавата в условията на пазарно стопанство.

Редно би било социалните партньори (синдикати и работодатели) да участват в осъществяването на НПВУ, но в плана не е описано как ще стане това, което също може да се приеме за сериозен пропуск.

Най-голямата слабост на НПВУ е подценяването на очакваните положителни ефекти от неговото приложение. Това е най-видно в част четвърта „Оценка на въздействието“, където могат да бъдат открити статистически абсурди като инвестиционен мултипликатор под единица и допускането, че европейските грантове увеличават БВП само за времето на тяхното усвояване (до 2024 г.), но не и след това. Подобно допускане е в разрез с икономическата теория, според която инвестициите имат дългосрочно въздействие върху икономиката.

3.5.2 Дигитални специфики на НПВУ

Както беше отбелязано, НПВУ е структуриран в четири стълба – „Иновативна България“, „Зелена България“, „Свързана България“ и „Справедлива България“, всеки от които има своите дигитални измерения. Ако се потърси логическа връзка между стълбовете на НПВУ и компонентите на DESI, би следвало реформите и инвестициите във всеки стълб на плана да въздействат върху всяка съставка на индекса. Например би трябвало мерките и вложенията в „Иновативна България“ да повишат дигиталните умения на работната сила и степента на възприемане на цифрови технологии от бизнеса, „Свързана България“

да допринесе за повишаване на свързаността чрез подобряване на достъпа до широколентови високоскоростни мрежи, а „Справедлива България“ - за дигитализация на публичните услуги.

„Зелена България“ също неминуемо ще повлияе върху компонентите на DESI, тъй като цифровата и зелената трансформация на икономиката и обществото са неразривно свързани помежду си. Постигането на целите за устойчиво развитие и по-конкретно за въглеродно-неутрална икономика е немислимо без интелигентно, управлявано и повсеместно използване на дигиталните технологии.

„Иновативна България“ предвижда „Обучения за цифрови умения и изграждане на национална онлайн платформа за обучение на възрастни“, което е стъпка в правилната посока. Заложените средства за тази мярка обаче са крайно недостатъчни - около 322 млн. лв. европейско финансиране и около 57,5 млн. лв. национално съфинансиране – с оглед на предпоследното място на нашата страна в Европейския съюз по показателите „дигитални умения на работната сила“ и „използване на Интернет от индивидите“.

В „Иновативна България“ се съдържат и други мерки с потенциал да въздействат върху цифровизацията на българската икономика и общество - „Програма за ускоряване на икономическото възстановяване и трансформация чрез наука и иновации“ и „Повишаване на иновационния капацитет на Българската академия на науките в сферата на зелените и цифровите технологии“. Те могат да повишат степента на възприемане на дигиталните технологии от бизнеса - индикатор, по който сме на последно място в ЕС. За съжаление, предвидените разходи по тези мерки (около 411 млн. лева по първата и около 52 млн. лв. по втората) едва ли ще помогнат на България да навакса огромното си изоставане във внедряването на цифровите технологии, тъй като останалите държави членки на ЕС отделят значително повече средства в тази сфера. По-вероятно е България да изостане още повече по този показател.

В „Зелена България“ инициативи с цифрови измерения са „Дигитална трансформация и развитие на информационните системи и системите реално време на Енергийния системен оператор в условията на нисковъглеродна енергетика“ и „Дигитализация на процесите от фермата до трапезата“. Заложените инвестиции са 611 млн. лева по първата и около 24 млн. лв. по втората инициатива. Техният размер отново може да се оцени като недостатъчен, макар и по различни причини. Първата мярка е в областта, в която нашата страна среща най-големи проблеми и е твърдо последна в ЕС - прехода към климатично-неутрална икономика. Редно е, когато си опашкар в ключова сфера, да й отделиш повече ресурси, особено в сравнителен план с останалите нови страни членки.

Цифровият и зеленият преход са тясно и неразривно свързани и изграждането на нисковъглеродна икономика е възможно при интелигентна и управлявана дигитализация на стопанството и обществото. Втората мярка касае устойчивото земеделие, в което България поради природните си дадености има конкурентни преимущества пред останалите държави в ЕС. Националните конкурентни предимства следва да бъдат стимулирани и засилвани с адекватни по размер капиталовложения, а сравненията с инвестициите, които другите бивши социалистически страни от Централна и Източна Европа предвиждат по подобни инициативи, отново не са в наша полза.

„Свързана България“ съдържа следните мерки с преки потенциални последици за дигитализацията на българската икономика и общество:

1. Широкомасщабно разгръщане на цифрова инфраструктура с общо финансиране (европейско и национално) в размер на над 632 млн. лв. Тук специално внимание и висока оценка заслужава наличието на национално частно съфинансиране в размер на 300 млн. лв.;
2. Цифровизация в железопътния транспорт чрез модернизация на системите за безопасност и енергийната ефективност по жп направления от основната и широкообхватната TEN-T мрежа с общ финансов ресурс на стойност 296,5 млн. лв.;
3. Цифровизация за комплексно управление, контрол и ефективно използване на водите с предвидени общи инвестиции в размер на над 107 млн. лв.

„Справедлива България“ съдържа множество инициативи с дигитални измерения в областите „Бизнес среда“, „Социално включване“ и „Здравеопазване“. Поради големия им брой те не могат да изредени тук, но по мнението на автора са добре формулирани и прецизно насочени към повишаване на качеството на електронното правителство и цифровите публични услуги. Реализирането на тези мерки може да намали бюрокрацията и корупцията, да подобри административното обслужване на населението и бизнеса и да съдейства за формиране на благоприятен институционален и инвестиционен климат с преки положителни последици върху икономическия растеж и заетостта.

Сравнението между инициативите по отделните сълбове на НПВУ дава основание да се заключи, че мерките в „Свързана България“ и „Справедлива България“ имат по-голям шанс за успех от тези в „Зелена България“ и „Иновативна България“ въпреки по-малкия си финансов ресурс. Основанията за подобно заключение са няколко: първо, изоставането на нашата страна от средното европейско равнище е много по-малко в областите на „Свързана България“ и „Справедлива България“, отколкото в сферите на „Зелена България“ и „Иновативна България“; второ,

заложеното като размер финансиране в инициативите по „Свързана България“ и „Справедлива България“ дава възможност за постигане на поставените цели, докато за мерките по „Зелена България“ и „Иновативна България“ то е силно недостатъчно.

Като цяло, на реформите и инвестициите по четирите стълба на НПВУ с ефект върху цифровизацията на икономиката и обществото може да бъде дадена умерено положителна оценка. Самото присъствие на подобни мерки в плана е положително, но недостатъчният им размер в сравнение с другите нови държави членки е повод за тревога. Най-големите предизвикателства пред успешното прилагане на плана не са в дигиталната, а в енергийната сфера и по-конкретно в частта „Зелена България“.

3.6 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

НПВУ представлява документ със стратегическо за България значение и безспорни концептуални достоинства. При задълбочен и детайлен анализ обаче в НПВУ се откриват и редица недостатъци, които следва да бъдат отчетени и коригирани своевременно. Това би могло да максимизира полезните ефекти от финансирането по МВУ не само в кратък срок (преодоляване на последиците от кризата с коронавируса), но и в дълъг период (укрепване на стабилността и успех на дигиталната и зелената трансформация на българската икономика и общество). Може да се заключи, че в своите дигитални измерения НПВУ е сравнително реалистичен. Основните дефицити на НПВУ следва да се търсят в частите „Зелена България“ и „Оценка на въздействието“.

Могат да се отправят следните препоръки за подобряване на НПВУ:

1. Като структурна и съдържателна част на НПВУ да се добави подробен и задълбочен анализ на причините за лошото текущо състояние на нещата в почти всички разгледани области. Присъствието на подобен анализ ще гарантира, че предложените реформи и инвестиции в отделните части на плана ще бъдат фокусирани върху конкретните причини за неблагоприятните ситуации в различните сфери и действително ще допринесат за тяхното преодоляване;
2. Част четвърта – „Оценка на въздействието“ – да бъде разширена и редактирана в няколко посоки: първо, отстраняване на учебникарски грешки като наличие на инвестиционен мултипликатор под единица и отсъствието на дългосрочно въздействие на усвоените средства; второ, усъвършенстване на макроикономическия модел, използван за анализ на ефектите от приложението на НПВУ върху българската икономика

чрез добавяне в модела на екзогенни променливи за дискреционно въздействие (policy variables); трето, прогнозите за очакваните полезни ефекти от изпълнението на плана са нереалистично ниски, както е видно от сравнението между България и останалите нови страни членки на ЕС, и следва да бъдат коригирани;

3. Чрез НПВУ нашата страна да кандидатства не само за безвъзмездните средства (грантове), но и за преференциалните заеми по МВУ. В условията на криза всеки изгоден източник за финансиране на публичните инвестиции следва да се използва, още повече че България е далеч под оптималното си ниво на държавен дълг и вероятността да попадне в дългова спирала е много ниска;
4. Изрично да бъдат посочени и ясно дефинирани критериите, по които е извършено разпределението на финансовите ресурси по реформи и дейности. По този начин ще бъде сложен край на всякакви спекулации и амбиции за редистрибуция на средствата;
5. Да се заложи по-равномерно разпределение на финансовите средства по отделните стълбове на НПВУ, без да се нарушават изискванията на МВУ;
6. В НПВУ да се предвиди финансиране за изследвания и иновации не само в природните и техническите науки, но и в социалните и хуманитарни дисциплини, най-вече икономиката и управлението;
7. В плана да се обособи специална секция, която специфицира начина на участие на социалните партньори (синдикати и работодатели) в неговата реализация.

НПВУ е стратегически правителствен документ с ключово за България значение. Неговите силни и слаби страни и начинът на неговото изпълнение ще бъдат определящи за икономическото развитие на нашата страна не само в краткосрочен план (възстановяване от кризата с КОВИД-19), но и в среден и дълъг срок (структурно преустройство в посока цифрова и климатично-неутрална икономика).

Прогнозите и планове на правителството имат характера на самореализиращи се очаквания. В българския НПВУ са заложили по-ниски прогнозни полезни ефекти от неговата реализация в сравнение с останалите държави членки на ЕС от Централна и Източна Европа, които са естествената база за сравнение на нашата страна. Би могло да се очаква, че разликите в степента на икономическо развитие и жизнения стандарт между България и другите нови страни членки на Съюза ще нарастват, тъй като българските макроикономически стратегии си поставят нереалистично ниски цели.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Ahmedova, S. (2020). Digital transformation of the Bulgarian industry. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering 709(2), DOI: 10.1088/1757-899X/709/2/022061.
- Alvarenga, A., Matos, F., Godina, R. and J. C. O. Matias (2020). Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector. Sustainability 12(5824). Available at: <https://doi.org/10.3390/su12145824>.
- Apostol, A. M. and M. I. Stan (2021). Comparative study on the analysis of digital governance in Romania and Bulgaria. – Technium Social Sciences Journal 24(1): 38-53.
- Check Point Software Technologies (2020). Cyber Attack Trends: 2020 Mid-Year Report, Tel Aviv.
- Costa-Cabral, F. and O. Lynskey (2017). Family ties: the intersection between data protection and competition in EU Law. – Common Market Law Review 54(1), Philadelphia, Kluwer Law International.
- Diaz, R. (2020). Cybersecurity in the time of COVID-19 and the transition to cyberimmunity. – FAL Bulletin No. 382, Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- ECLAC (2018). Digital Agenda for Latin America and the Caribbean (eLAC2020). https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_digital_agenda-en-23_april.pdf.
- ECLAC (2020a). Universalizing access to digital technologies to address the consequences of COVID-19. – COVID-19 Special Report No. 7, Santiago, June.
- ECLAC (2020b). Key Findings of the Internet & Jurisdiction and ECLAC: Regional Status Report 2020 (LC/TS.2020/68), Santiago.
- ECLAC (2021). Digital technologies for a new future (LC/TS.2021/43), Santiago.
- Economides, N. and I. Lianos (2020). Antitrust and restrictions on privacy in the digital economy. – Concurrences Review No. 2, Paris, Concurrences.
- European Commission (2019a). Broadband Europe Policy. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/broadband-europe>.
- European Commission (2019b). Elements of the European Data Economy Strategy. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/towards-thriving-data-driven-economy>.
- European Commission (2020a). A European Strategy for Data. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en.
- European Commission (2020b). A New Industrial Strategy for a Green and Digital Europe. Available at: https://www.interregeurope.eu/policylearning/news/8039/the-new-industrial-strategy-for-a-sustainable-and-digital-europe/?no_cache=1&cHash=a60b4ed4b45de981fea04c0abcfc6024
- European Commission (2020c). Digital Economy and Society Index 2020: Bulgaria. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>.
- European Commission (2020d). Digital Economy and Society Index 2020: Thematic Chapters. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2020>.
- Gorensek, T. and A. Kohont (2018). Conceptualization of the Digitalization: Opportunities and Challenges for the Organizations in the Euro-Mediterranean Area. – International Journal of Euro-Mediterranean Studies 11(2): 93-115.
- Grigorescu, A., E. Pelinescu, A. E. Ion and M. F. Dutcas (2021). Human Capital in Digital Economy: An Empirical Analysis of Central and Eastern European Countries from the European Union. Sustainability 13(4). Available at: <https://doi.org/10.3390/su13042020>.
- Hallward-Driemeier, M., G. Nayyar, W. Fengler, A. Aridi and I. Gill (2020). Europe 4.0: Addressing the Digital Dilemma. World Bank, Washington, DC, DOI: 10.1596/34746.
- Kirilova, K. and A. Naydenov (2021). The State of E-Government and Digital Administrative Services in the Republic of Bulgaria. Management Practice, <https://dlib.uni-svistov.bg/bitstream/handle/10610/4500/54877e57f2581b5f75b5022c3137ea54.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Mancheva-Ali (2020). The Digital Economy and Its Impact on Consumption in the Regions of Bulgaria. Proceedings of the Third International Conference Spatial Development of Territories (SDT 2020). Available at: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.210710.043>.
- Novak, J., M. Purta, T. Marciniak, K. Ignatowicz, K. Rozenbaum and K. Yearwood (2018). The Rise of Digital Challengers: How Digitization Can Become the Next Growth Engine for Central and Eastern Europe. Available at: <https://digitalchallengers.mckinsey.com/>.
- OECD (2021). OECD Economic Surveys: Bulgaria. Available at: <https://doi.org/10.1787/1fe2940d-en>.
- Okhrimenko, I., I. Sovik, S. Pyankova and A. Lukyanova (2019). Digital transformation of the socioeconomic system: prospects for digitalization in society. – Revista Espacios 40(38): 26-35.
- Serban, A. M., V. Stefan, D. Potocnik and D. Moxon (2020). Social Inclusion, Digitalization and Young People. Council of Europe and European Commission. Available at: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/study-on-social-inclusion-digitalisation-and-young-people>.
- Strohmaier, R., M. Schuetz and S. Vannuccini (2019). A systemic perspective on socioeconomic transformation in the digital age. – Journal of Industrial and Business Economics 46: 361–378. Available at: <https://doi.org/10.1007/s40812-019-00124-y>.
- Ганев, К., А. Василев и Р. Симеонова-Ганева (2019). Техническа документация на симулационния макроикономически модел за оценка на ефекти върху основни макроикономически и бюджетни показатели. https://www.minfin.bg/upload/46186/doc_minfin_sim_ed.pdf.
- ДАЕУ (2021). Актуализирана Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г., <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/strategies-policies/e-management/strategic-documents>.
- КНСБ (2021). Становище на КНСБ по Плана за възстановяване и устойчивост. <https://knsb-bg.org/index.php/2021/07/30/stanovisthe-na-knsb-po-plana-za-vazstanovyavane-i-ustojchivost/>.
- Минасян, Г. (2021a). Европейски механизъм за възстановяване и устойчивост: преповторени акценти. – Икономически живот, 04.10.2021 г., <https://ikj.bg/glasove-mneniya/evropeyski-mehanizam-za-vazstanovyavane-i-ustoychivost-prepovtoreni-aktsenti/>.

32. Минасян, Г. (2021б). Патешкият ход на българската икономика. – Икономически живот, 19.10.2021 г., <https://ikj.bg/glasove-mneniya/pateshkiat-hod-na-balgarskata-ikonomika/>.
33. Минасян, Г. (2021в). План за възстановяване и устойчивост: интелектуален статус. – Икономически живот, 02.08.2021 г., <https://ikj.bg/glasove-mneniya/plan-za-vazstanovyavane-i-ustoychivost-intelektualen-status/>.
34. МТИТС (2019). Национална програма „Цифрова България 2025“, https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/uploads/it/cifrova_bulgariya_2025.pdf.
35. МТИТС (2020). Цифрова трансформация на България за периода 2020 – 2030 г., https://www.mtitc.government.bg/sites/default/files/cifrova_transformaciya_na_bulgariya_za_perioda_2020-2030.pdf.
36. Национален план за възстановяване и устойчивост, версия 1.4 от 15.10.2021 г.
37. Тодоров, Ив. (2021). Зависимостта между държавния дълг и икономическия растеж на България в периода 1997 – 2019 г. DOI: 10.13140/RG.2.2.29184.97286.

СПИСЪК НА ГРАФИКИ

- 6 Графика 1
 **Динамика на лихвените проценти
 на българския кредитен пазар**
- 7 Графика 2
 Депозити в банковия сектор, хил. лева
- 9 Графика 3
 Вземания от лихви по активите на БНБ в евро, в хил лева
- 12 Графика 4
 БВП по текущи пазарни цени, 2010=100%
- 12 Графика 5
 Заплащане на един зает, в евро
- 13 Графика 6
 Производителност на труда на един зает, 2010=100%
- 13 Графика 7
 **БВП на глава от населението по паритет
 на покупателната сила като % от средния за ЕС 27**
- 14 Графика 8
 **Колективно държавно потребление на глава
 от населението по паритет на покупателната
 сила като % от средното за ЕС 27**
- 14 Графика 9
 **Крайно потребление на глава от населението като %
 от средното за ЕС по паритет на покупателната сила**
- 15 Графика 10
 **БВП на глава от населението по текущи пазарни
 цени като % от средния за ЕС**
- 21 Графика 11
 **Процент от населението, което не може
 да си позволи достатъчно отопление**

За авторите

Проф. д-р Ганчо Ганчев е ръководител на Лабораторията за иконометрични изследвания към Стопанския факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“. Работи в областта на международните финанси, теорията на парите и кредита и европейската икономическа интеграция. През различни периоди специализира в Световната банка, Европейския университетски център в Нанси, Франция, и други международни институции. Заемал е ръководни постове като директор на Агенцията за икономическо програмиране и развитие, съветник на министър-председателя, декан на Стопанския факултет в Югозападния университет и др. Автор е на десетки научни и приложни публикации и проекти.

Доц. д-р Иван Тодоров защитава дисертация на тема „Макрофинансова специфика на интеграцията на България в Европейския съюз“ в Института за икономически изследвания на БАН през 2012 г. От 2008 г. работи в Югозападния университет „Неофит Рилски“, където през 2013 г. става главен асистент, а през 2019 г. – доцент по „Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка“. Изследванията му са свързани с макроикономическите аспекти на икономическата интеграция на новите държави членки от Централна и Източна Европа в Европейския съюз.

Гл. ас. д-р Любослав Костов е икономист, директор на Института за социални и синдикални изследвания и главен икономист на Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ). Той е бакалавър и магистър по макроикономика, доктор по „Политическа икономия“ и преподавател в Университета за национално и световно стопанство, катедра „Икономика“. Член е на комисията по бюджетна политика към Националния съвет за тристранно сътрудничество, на Съюза на икономистите в България и на Икономическия и социален съвет. Основните му интереси са свързани с пазара на труда, неравенствата, фискалната политика и колективното договаряне.

ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Отговорен редактор:
Жак Папаро, директор
© Дизайн корица: VBrand Visuals
Предпечат и печат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
bulgaria.fes.de

София, 2022 г.
ISBN 978-619-7666-10-6