

# Социално-икономическо развитие на България 2007-2017 г.



Определяне на националните приоритети за  
периода 2021-2027 г.

2018 г.

## Резюме

Направеният анализ на социално-икономическото развитие на България в годините след присъединяването ѝ към Европейския съюз (ЕС) показва продължаваща нужда от целенасочени интервенции в (почти) всички области на политиката. Въпреки несъмнения напредък на страната в адресирането на основните нужди на развитието през последните десет години, идентифицираните тесни места и области с потенциал до голяма степен повтарят резултатите от предходни аналитични материали, което налага необходимост от преосмисляне на логиката на (преобладаващата част от) осъществяваните интервенции, с акцент върху тяхната ефективност.

През последните десет години България запазва и засилва едно от основните си конкурентни предимства – стабилната и предвидима **макроикономическа среда**. Правителството провежда благоразумна и консервативна фискална политика, при относително малка – за стандартите в ЕС – степен на вмешателство на държавата в икономическия живот. Ценовото равнище в страната проявява относителна стабилност, увеличавайки обаче необходимостта от догонване на ЕС в това отношение. Валутният борд продължава да бъде фактор на стабилност, валутните резерви нарастват устойчиво. Възстановяването от глобалната икономическа криза протича при елиминирани на някои макроикономически дисбаланси – хроничният дефицит по текущата сметка на платежния баланс е преодолян. Износът се превръща в основен двигател на растежа. Съществен резерв за ускоряване на растежа и конвергенцията се крие във все още потиснатата инвестиционна активност, въпреки наблюдаваните позитивни ефекти от предприети действия за премахване на инвестиционните бариери. Важна роля в това отношение се очаква да има и навлизането на оперативните програми в по-„зряла“ фаза. България продължава процеса на конвергенция с равнищата на доходите в ЕС, макар и с относително бавни темпове.

Продължават неблагоприятните **демографски тенденции**, формирани още в края на миналия век. Въпреки че част от тези тенденции, като намаляваща раждаемост, застаряване на населението и засилена урбанизация, се наблюдават и в останалата част от ЕС и са симптоматични за развитите общества, в страната те са по-остро изразени. В допълнение продължават да се наблюдават и задълбочават негативни тенденции, характерни за развиващи се страни и икономики в преход, като по-високи нива на смъртност и интензивна външна миграция. Комбинацията от тези негативни процеси дава основание да се говори за демографска криза и изправя сериозни предизвикателства пред бъдещото функциониране на системите на социално осигуряване и подпомагане, здравеопазване, образование и публични финанси. Пазарът на труда е вече негативно повлиян от тези процеси, при ясна перспектива за изостряне на отрицателните им импликации още в средносрочен период. Като цяло, текущата демографска картина в страната и перспективите за нейното развитие в средносрочен и дългосрочен план показват, че при равни други условия (при непроменени политики) демографският фактор ще компрометира възможността на икономическата система да генерира висок и устойчив растеж и ще понижава ефективността на икономическата политика, насочена към осигуряването на (предпоставки за) такъв растеж.

Образователната структура на населението се подобрява, но неравномерно в териториален аспект и по етнически признак. Продължават да са налице тревожни сигнали за качеството на **образованието** на всички нива. Образователната система не осигурява в адекватна степен необходимите умения, а мерките, насочени към отстраняване на недостига на тези умения, са с ограничен обхват и ефективност. Въпреки усилията обхватът на началните нива на образователната система се стеснява, при намаляващи нива на записване и все още висок дял на

преждевременно напускащите училище. Качеството на образователната услуга, предоставяна в системата на професионалното образование и обучение, все още не отговаря на изискванията на пазара на труда. Силно фрагментираната система на висшето образование е с ниска и намаляваща ефективност на инвестициите в сектора, при липса на реални стимули за повишаване на качеството и приложимостта на предлаганите образователни програми. Участието в различни форми на учене през целия живот остава незадоволително слабо. Ниското ефективно предлагане на възможности за учене през целия живот (УЦЖ) е съществена пречка пред икономическия растеж, т.к. намалява способността на заетите да се прехвърлят при работодатели, сектори и райони с по-висока добавена стойност и не позволява на безработните и икономически неактивните нискоквалифицирани работници да бъдат интегрирани отново на пазара на труда след получаване на желани от пазара умения. Налице е необходимост от предоставяне на адекватни стимули и достатъчна свобода и гъвкавост на доставчиците на обучение за адресиране на незадоволените нужди на пазара на труда. Особено належащо е преодоляването на ниското ниво на компютърни и цифрови умения на човешките ресурси в страната, което пречат широко използване на ИКТ и базираните на тях услуги и постигането на цифров растеж.

През последните години продължителността на живота нараства устойчиво, макар и с регионални диспропорции и оставайки най-ниска в ЕС. Публичните разходи за **здравеопазване** остават ниски, а преките плащания на потребителите са най-високите в ЕС, със значителни импликации върху достъпа до здравни услуги. Сериозни рискови фактори (тютюнопушене, употреба на алкохол, затлъстяване, небалансирано хранене и ниска двигателна активност) продължават да обхващат голяма част от населението и да застрашават здравето му. Предизвикателство пред намаляването на преждевременната смъртност е повишаването на здравната култура, особено сред малцинствените групи, които се характеризират с ограничен достъп до здравни услуги. Въпреки позитивни развития, детската и предотвратимата смъртност остават високи. Осигуреността на населението с медицински специалисти е относително добра, но с териториални диспропорции и с неблагоприятна перспектива, във връзка с емиграцията на квалифицирани специалисти и малък брой присъединяващи се към работната сила в системата на здравеопазването. Значителен потенциал за подобряване на ефективността на системата се крие в засилването на ролята на първичната помощ за сметка на болничното лечение, както и в интензифициране на процесите на навлизане на електронното управление в системата на здравеопазването.

С постепенното отишумяване на ефектите от кризата, условията на **пазара на труда** се подобряват, но продължават да са налице предизвикателства. Равнището на безработица намалява постоянно след достигнатия пик в годините на криза и отново достига нива, по-ниски от средните за ЕС. Равнището на заетост обаче остава далеч както от националната цел за 2020 г., така и от средното ниво в ЕС. Неблагоприятни демографски тенденции и някои структурни проблеми остават основни пречки пред нормалното функциониране на пазара на труда. Населението продължава да намалява и застарява. Делът на дълготрайно безработните остава висок, а коефициентът на икономическа активност – въпреки отбелязано подобрение – изостава от средните за ЕС нива. Все още значителен процент млади хора не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Нараства недостигът на труд, отправяйки допълнително предизвикателство пред активните мерки на пазара на труда. Производителността на труда продължава да нараства, но остава далеч от средната за ЕС.

**Бедността и социалното изключване** продължават да представляват сериозни предизвикателства. Реализираният икономически растеж не е достатъчно приобщаващ, за да способства намаляването на социалните неравенства. Относителният дял на лицата, изложени на риск от бедност, е сред най-високите в ЕС, като нараства допълнително в годините след кризата.

Значително по-голям е рискът от бедност при някои от най-уязвимите групи от населението като безработните и пенсионерите. Неравенството в доходите продължава да се увеличава. Социалните трансфери имат много ограничено въздействие върху намаляването на бедността и неравенството. Достъпът до социални обезщетения и подпомагане се характеризира с големи различия между селските и градските райони и остава предизвикателство за най-уязвимите работници.

Икономическият растеж все повече зависи от степента на използване на двигателите за конкурентоспособност – иновациите, продуктите с висока добавена стойност и регионалната специализация. Въпреки отбелязаното подобрене в капацитета за иновации на частния сектор в последните години, **иновационната система** на страната работи под потенциала си, с всички произтичащи от това негативни последици по отношение на стремежа за изграждане на икономика, базирана на знанието. Секторът на НИРД в България е изправен пред някои сериозни предизвикателства, които изискват промяна в политиката. Системата е слаба главно поради значителното недофинансиране, неефективното взаимодействие между бизнеса и научната сфера, недостатъците в системата на висшето образование, недостатъчния приложен изследователски капацитет и липсата на достатъчно модерни инфраструктури, които да отговарят на съвременните изисквания. Тези фактори влияят върху качеството и приложимостта на предприетите изследвания и способността да се конкурират в науката на европейско и световно равнище. Въпреки някои позитивни развития по отношение на човешките ресурси, ангажирани с научни изследвания, нормалното функциониране на сектора изисква удвояване на заетия персонал и допълнително оптимизиране на структурата му, в посока увеличаване на присъствието на частния сектор и особено на университетите. Последните трябва да бъдат адекватно стимулирани за участието им в научноизследователска и иновационна дейност, което по всяка вероятност ще изисква консолидиране на сектора. Съществува силна необходимост от по-нататъшно подпомагане на интеграцията на българската наука и научни изследвания в европейското изследователско пространство.

Секторът на **информационните и комуникационни технологии** в страната се развива динамично, увеличавайки приноса си в добавената стойност, заетостта и износа. ИКТ са основен двигател на цифровата революция в глобален план, но въпреки някои сравнителни предимства, България изостава в **дигитализирането на икономиката** си. Въпреки че по оперативните програми се подкрепят проекти, свързани с насърчаване цифровизацията сред бизнеса, средната интензивност на цифровизиране на българските предприятия е едва 12%, като повече от 2/3 от предприятията в страната се характеризират с много нисък индекс на дигитализация, което поставя под въпрос ефективността на прилаганите мерки. Основните предизвикателства пред страната са свързани с много ниското ниво на умения в областта на цифровите технологии у населението, наред с недостига на специалисти по ИКТ и недостатъчните инвестиции в цифрова инфраструктура. Налице е необходимост от интензифициране на усилията по подобряване и ускоряване разгръщането на ширококоловия достъп до интернет, предвид основополагащата роля на модерната ширококоловата инфраструктура за постигането на т.нар. цифров растеж. Същевременно, трябва да бъдат предприети действия за повишаване на ефективността на изпълняваните мерки за повишаване на цифровите умения на населението, а обхватът им да бъде увеличен значително при разгръщане на партньорства с частния сектор.

Усилията за подобряване на **бизнес средата** изостават спрямо тези в сравнимите икономики и България губи позиции в глобален план. Правенето на бизнес в страната продължава да бъде възпрепятствано от регулаторната рамка в области като издаване на разрешително за строеж, свързване с електричество, уредба на несъстоятелността; предизвикателства остават липсата на адекватна инфраструктура и недостигът на квалифицирани кадри с адекватни умения; честите

промени в нормативната уредба и бавното прилагане отслабват ефективността на законодателството и възпират инвестициите. Страната остава в групата с най-слаби показатели за добро управление в ЕС. Качество на публичните институции продължава да е лимитиращ фактор пред конкурентоспособността на икономиката. Въпреки някои постижения по отношение на намаляването на административната тежест, тя все още остава значителна. България изостава по отношение на **електронното управление**, но през последните няколко години се наблюдава подобрение в резултат на консолидирането на функциите и процесите, свързани с електронното управление, в единна структура и предприетите мерки за подобряване на електронните обществени услуги. Сериозен напредък е постигнат по адресиране на проблемите в областта на обществените поръчки, посредством амбициозна реформа, обвързана и с изпълнението на част от предварителните условия за европейските структурни и инвестиционни фондове. Въвеждането на електронни поръчки и използването на потенциала на централизираните покупки ще позволи допълнително оптимизиране на системата, при нарастване на публичността на възлагане, подобряване на общата административна ефективност, скъсяване на продължителността на процеса и намаляване на риска от корупция и измами.

Българските продукти стават все **по-конкурентоспособни** и страната увеличава трайно присъствието си в световната и вътрешната за ЕС търговия. Нараства диверсификацията на изнасяните продукти при повишаване на присъствието на инвестиционните стоки, но при все още преобладаващ дял на суровините. Повишава се средната технологична интензивност на българския износ, но страната продължава да изнася предимно ниско и средно-ниско технологични продукти. Повишаването на специализацията в продукти и отрасли, характеризиращи се с по-висока технологична и НИРД интензивност (а следователно – и с по-висока добавена стойност) – при целенасочена и добре фокусирана правителствена подкрепа – ще позволи заемането на по-добри и по-престижни позиции в глобалните вериги на стойността.

**Секторът на малките и средни предприятия** увеличава присъствието си в заетостта и реализираните обороти, но все още не възстановява нивото на инвестиционна активност от годините преди кризата. Достъпът до финансиране за сектора се подобрява значително – главно по линия на банковото кредитиране и – в по-малка степен – капиталовото финансиране, докато рисковото финансиране остава неразвито. Основни пречки пред по-бурното развитие на сектора са слабата иновационна активност, недостига на квалифицирани кадри и предприемачески умения и ниската степен на интернационализация на дейността.

Продължава тенденцията на намаляване на дела на **селското стопанство** в брутната добавена стойност на страната. Секторът свива заетите и продукцията си, при допълнително нарастване на изостаналостта му по отношение на производителността на труда. Селскостопанският износ нараства при неустойчив модел на фона на екстензивно развитие и конюнктурни и ценови предимства, свързани с растежа на субсидиите в сектора. Потенциалът на отрасъла за интензивно развитие остава възпрепятстван от продължаващата доминация на стопанствата с малък икономически размер (въпреки протичаща тенденция на окрупняване) и изключително ниския дял на напояваните земеделски площи. България е с най-динамично развиващо се биологично производство в ЕС през последните години, но потенциалът, който секторът има, свързан с благоприятни климатични условия и запазени от екологична гледна точка райони, не се оползотворява в достатъчна степен. Сектор „Рибарство“ в страната се развива с високи темпове, позитивно повлияно от специалния фокус на политиката и насочването на средства от ЕС. Общото производство и износът на аквакултури нарастват чувствително, но лошото състояние на риболовния флот, ниското качество на рибарската инфраструктура и остарялата материално-техническа база в аквакултурните стопанства продължават да са пречка пред интензивното развитие на сектора.

Въпреки голямото разнообразие от туристически ресурси, с които разполага страната, през последните десет години **секторът на туризма** намалява присъствието си в добавената стойност и заетостта. Развитието на индустрията почива на екстензивно използване на природните туристически ресурси и на ниска факторна себестойност, като предлага основно масов морски и планински туризъм. Националната стратегия за развитието на отрасъла дефинира 13 туристически продукта (в различна степен на зрялост), в доставката на които ще специализират туристическите райони на страната, с оглед на конкурентните им предимства. Своевременното достигане на целите на стратегията е значително предизвикателство, не на последно място поради ограничения финансов ресурс.

**Ресурсната интензивност** на икономиката намалява, но с изоставащи темпове спрямо отбелязваните в ЕС, като разликата между страната и общността нараства допълнително, а Румъния успява да изпревари страната на предпоследното място в ЕС. Въпреки отбелязано скромно подобрение, България остава с най-енергоемката икономика в ЕС, изразходвайки 3.6 пъти повече енергийни ресурси за производство на единица БВП от средния енергиен разход в ЕС. Усилията за разнообразяване на енергийния микс на страната и намаляване на зависимостта от внос на енергийни ресурси се забавят в последните години след постигнато значително подобрение в периода 2007-2013 г. През 2016 г. **емисиите на парникови газове** са на 43% под нивото им от базисната 1990 г., което дава увереност, че страната ще постигне целта си за 2020 г. за емисиите със значителен марж. Емисиите на парникови газове на глава от населението в България остават под средното за ЕС ниво. Въпреки това България продължава да е най-въглеродно интензивната държава – членка на ЕС. Ниската ресурсна – и в частност енергийна – ефективност остава водещо препятствие пред конкурентоспособността на икономиката и устойчивото ѝ развитие. Въпреки предприетите мерки за подкрепа на технологичното обновление на икономиката, финансирани и по оперативните програми, наблюдаваният напредък е крайно недостатъчен, което поставя въпроса за адекватност на обхвата на изпълняваните интервенции и/или тяхната ефективност.

Секторът на **транспорта** намалява относителния си дял в структурата на икономиката, донякъде в резултат на глобалната икономическа криза, но остава с по-голяма значимост в страната в сравнение с ЕС по отношение на добавена стойност и формиране на заетост. Структурата на пътната мрежа остава почти непроменена, при незначително нарастване на дела на автомагистралите, което е недостатъчно за преодоляване на същественото изоставане по отношение на покритието със скоростни пътища спрямо ЕС. Около 1/3 от републиканската пътна мрежа и над 2/3 от общинската такава остават с лошо качество на пътната настилка със значими импликации за свързаността на регионите, както и за пътната безопасност. Въвеждането на тол-системата има потенциала да доведе до значително подобряване на пътната инфраструктура в обзрима перспектива. Изградеността и електрификацията на железопътната инфраструктура е на приемливо ниво, но състоянието ѝ продължава да е проблематично, което – заедно с високата степен на амортизираност на подвижния състав рефлектира в продължаващ отлив на ползватели на предлаганата услуга в пътническият сегмент. Либерализирането на железопътния пазар за товарни превози води до навлизане на частни железопътни компании и ръст на относителния дял на железопътния сектор в сегмента, при изземване на пазарен дял от автомобилния товарен транспорт, който обаче все още запазва доминираща позиция. Водният транспорт в страната остава недостатъчно развит въпреки някои инвестиции през последните години, включително и със средства от ЕС. Основни проблеми остават влошеното техническо състояние на пристанищните терминали, лошото състояние на инфраструктурните връзки с републиканската пътна и железопътна система и оставащите навигационни проблеми в българския участък на река Дунав.

След присъединяването си към ЕС България увеличава разходите си за **опазване и възстановяване на околната среда** и постига подобрене в своите екологични показатели, но остават някои значими предизвикателства. Системите за централно водоснабдяване покриват 99.4% от населението при високо качество на питейната вода, но загубите на вода от водопроводната мрежа остават високи предвид силната ѝ амортизираност. Нараства свързаността на населението с обществена канализация и пречиствателни станции за отпадъчни води при подобряване на технологиите на пречистване, но нуждите за инфраструктурни инвестиции в отрасъла остават високи, предвид ангажиментите на страната за постигане на съответствие с европейските директиви. Въпреки постигнатото значително намаление в емисиите на серни и азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк, качеството на атмосферния въздух продължава да буди сериозна загриженост, поради интензифициране на проблема с концентрацията на фини прахови частици. Генерираните битови отпадъци следват тенденция на трайно намаление, при нарастване на дела на третираните отпадъци и увеличаване на покритието на населението със системи за организирано сметосъбиране, но предизвикателство остава намаляването на дела на депонираните отпадъци. Основно предизвикателство остава и осигуряването на надеждно прилагане на законодателството за опазване на природата. България изостава в процеса по трансформиране на икономиката си от линейна към кръгова, в условия на отсъствие на всеобхватен стратегически документ, който да постави основите на такава трансформация. Усилията за изграждане на цялостна и разгърната система за управление на рисковете от бедствия все още не дават задоволителни резултати, не на последно място и поради бюджетни ограничения.

Наблюдаваните **различия между районите от ниво 2** в страната се задълбочават. Доминиращият Югозападен район увеличава допълнително тежестта си в създавания БВП и особено присъствието си в най-динамично развиващия се сектор на услугите. Продължаващото задълбочаване на регионалните различия – както между районите от ниво 2, така и на по-ниско териториално ниво, а също и по оста градски-селски райони – поставя въпроса за ефективността на регионалната политика, насочена към балансирано развитие на регионите.

На базата на направения социално-икономически анализ са открити следните **приоритети** за следващия програмен период: наука и иновации за конкурентоспособност; образование и обучение за високо квалифицирана работна сила; подобряване на свързаността и цифровизация на икономиката, насърчаване на заетостта и социалното включване и намаляване на бедността и оползотворяване на местния потенциал. В допълнение, политиката на правителството през периода 2021-2027 г. ще включва и целенасочени действия по следните **хоризонтални политики**: действия, свързани с климата, преференциално третиране на проекти в изостанали райони и сигурност и миграция.

## Съдържание

Резюме.....	2
1. Външна среда и глобални предизвикателства .....	10
1.1. Дигитална революция .....	10
1.2. Изменение на климата.....	11
1.3. Сигурност и миграция.....	11
2. Основни проблеми в социално-икономическото развитие и идентифициран потенциал .....	13
2.1. Макроикономическа среда .....	13
2.2. Човешки капитал.....	16
2.2.1. Демографска картина и перспективи .....	16
2.2.2. Образование .....	18
2.2.3. Здравен статус и здравеопазване .....	24
2.2.4. Заетост и пазар на труда .....	26
2.2.5. Бедност и социално изключване.....	30
2.3. Икономика на знанието .....	33
2.3.1. НИРД и иновации.....	33
2.3.2. Информационни и комуникационни технологии и цифрова икономика .....	37
2.4. Бизнес среда и електронно управление.....	41
2.5. Конкурентоспособност на икономическите сектори .....	45
2.5.1. МСП .....	47
2.5.2. Селско стопанство.....	49
2.5.3. Туризм и култура.....	51
2.5.4. Ресурсна и енергийна ефективност.....	53
2.6. Свързаност и достъпност.....	56
2.7. Околна среда.....	59
2.8. Регионални различия .....	64



2.8.1.	Градски райони .....	66
2.8.2.	Селски райони .....	67
3.	Национални приоритети за следващия програмен период .....	69
3.1.	Наука и иновации за конкурентоспособност .....	69
3.1.1.	НИРД и научна инфраструктура .....	70
3.1.2.	Стимулиране на иновациите в предприятията .....	70
3.2.	Образование и обучение за високо квалифицирана работна сила .....	71
3.2.1.	Повишаване на уменията .....	71
3.2.2.	Подобряване на здравните характеристики на работната сила .....	72
3.3.	Подобряване на свързаността и цифровизация на икономиката .....	72
3.3.1.	Цифрова инфраструктура .....	73
3.3.2.	Свързаност и достъпност .....	73
3.3.3.	Електронно управление .....	74
3.4.	Насърчаване на заетостта и социалното включване и намаляване на бедността .....	74
3.4.1.	Включване в заетост .....	74
3.4.2.	Подобряване на достъпа до социални и здравни услуги .....	75
3.4.3.	Подкрепа за най-нуждаещите се .....	75
3.5.	Оползотворяване на местния потенциал .....	75
3.5.1.	Туризм и култура .....	76
3.5.2.	Екологична инфраструктура .....	77
3.6.	Хоризонтални политики .....	77
4.	Списък с програми за периода 2021-2027 г. ....	80

## 1. Външна среда и глобални предизвикателства

Ключова предпоставка за развитие на устойчива конкурентоспособна икономика е капацитетът ѝ да абсорбира външни шокове, да се адаптира бързо към промените в заобикалящата я среда и да се справя с предизвикателствата, възникващи в резултат на външни за нея сили и процеси. По-долу са систематизирани някои глобални тенденции и предизвикателства, които имат потенциала да предизвикат – или вече го правят – съществени промени в социално-икономическите отношения в глобален и/или регионален план. Анализът на външните фактори е необходим при изготвяне на стратегия на политиката за следващия програмен период, с оглед адаптирането ѝ към тях и търсене на начини за смекчаване на въздействието на заплахите и/или за възползване от възможностите.

### 1.1. Дигитална революция

Последните две десетилетия са период на интензивно развитие на информационното общество и дигиталната икономика, чиито движещи сили са електрониката и компютрите, големите данни, знанията и комуникациите. Технологичните фактори въздействат пряко върху обществените процеси и взаимоотношения и променят всички области на съвременния живот. Мащабът на промените дава основание на изследователите да наричат процеса „четвърта индустриална революция“. Глобалната свързаност и цифровите технологии ежедневно променят парадигмите, върху които е изграден светът. Всеки ден се появяват нови компании, които правят бизнес по нов и различен начин. Uber – най-голямата компания за пътнически превози в света – няма нито един собствен автомобил. При това скоростта на развитие и завоюване на пазарни позиции от компаниите се отличава ярко от конвенционалната „предицифрова“ икономика. Ако за типичните представители на 500-те най-големи американски компании в САЩ (Fortune 500) са били нужни 20 години за достигане на пазарна оценка от 1 млрд. долара, то Xiaomi и Snapchat успяват да направят това само за 2 години. „Интернет позволява на всеки – от всяко място, на всяка възраст и с всякакви умения – да стартира нов бизнес, да развива съществуващ, да стане предприемач, разработчик или създател на съдържание, да намери публика, за да сподели своята страст и да успява“<sup>1</sup>. Нововъведенията в технологиите като интернет на нещата, комуникационни мрежи от пето поколение (5G), компютърни услуги в облак, анализ на данните и роботика, променят продуктите, процесите и бизнес моделите във всички сектори, като в крайна сметка създават нови отраслови структури, тъй като глобалните вериги на стойността се променят<sup>2</sup>.

Глобалните процеси на цифрова трансформация са едновременно заплаха и възможност за България. Ако страната остане встрани от глобалната тенденция или продължи да цифровизира икономиката си с темповете, наблюдавани в последните години, рискува да увеличи изоставането си – в регионален и глобален план – по отношение на производителност на труда и жизнен стандарт, като влоши позициите си в глобалните вериги на стойността. Ако обаче бъдат предприети решителни стъпки в посока (i) изграждане на необходимата цифрова инфраструктура, (ii) масово предоставяне на възможности за изграждане на изискваните дигитални умения на населението, (iii) преосмисляне на ролята на образователната система в условията на информационно общество, характеризиращо се с мигновен достъп до всякаква информация, (iv) осигуряване на благоприятна среда за развитие на иновативни предприятия, (v) насърчаване на дигитализирането на стопанската дейност и (vi) ускоряване на въвеждането на електронно управление, страната има възможност да преодолее в обозрима перспектива изоставането си спрямо останалите държави – членки на Европейския съюз (ЕС) в социално-икономически план, а защо не и да заеме водещи позиции в рамките на общността в по-дългосрочен хоризонт.

<sup>1</sup> Мат Бритин, президент на Google за Европа, Средния Изток и Африка, конференция „EDIT4Tomorrow“, ноември 2017 г., София.

<sup>2</sup> Концепция за цифрова трансформация на българската индустрия (Индустрия 4.0).

## 1.2. Изменение на климата

През последните 30 години, като последица от глобалното затопляне, се наблюдават значими климатични промени при достигане на рекордни нива на някои климатични променливи: темповете на покачване на морското равнище се ускоряват; температурите на сушата и в морето се повишават; режимът на валежите се променя. Изменението на климата вече оказва въздействие върху здравето и благосъстоянието на населението, екосистемите и икономическите сектори. България е сред най-уязвимите към изменението на климата държави – членки на ЕС, поради значителните промени в хидрометеорологичните параметри. Очакванията в по-дългосрочен план са страната да бъде изправена пред сериозни социално-икономически последици, поради силната чувствителност на икономическите ѝ сектори към климатичните изменения и техния понастоящем ограничен капацитет за адаптация. Световната банка<sup>3</sup> прогнозира измененията в климата да рефлектират в кумулативна загуба на реален брутен вътрешен продукт през 2050 г. между 1% и 3.5%.

Изменението на климата е глобална тенденция, която е безспорна заплаха за страната. Това, което България може да направи в рамките на своята стратегия за следващия програмен период, е да предвиди – като хоризонтална политика във всички оперативни програми, съобразявайки се и с проекта на законодателно предложение по политиката за сближаване на ЕС – действия за смекчаване на и адаптиране към последиците от климатичните промени.

## 1.3. Сигурност и миграция

През последните няколко десетилетия се наблюдават значителни миграционни потоци към ЕС, основно по икономически причини, във връзка с по-високия жизнен стандарт в общността. През последните години обаче този процес се интензифицира допълнително, в резултат на военните конфликти в Близкия изток, Африка и Южна Азия, както и последвалите ги продължителни политически, икономически и хуманитарни кризи, които водят до огромни бежански потоци, насочени към Европа. Това превръща бежанските кризи в един от основните проблеми, съпътстващи съвременното развитие на човечеството, провокирайки Съвета за сигурност към ООН да премахне мандатността на Върховния комисариат на ООН по бежанците и да го удължи за неопределен срок, „докато се разреши проблемът с бежанците“. В условия на ескалация на терористичната заплаха в глобален и регионален контекст след атаките от 11 септември 2001 г., масовите бежански потоци и мигрантски натиск пораждат съпротива в населението на държавите – членки на ЕС срещу продължаващата политика на „отворени врати“. ЕС се оказва неподготвен за справяне със създалата се ситуация, а липсата на единна общоевропейска позиция не позволява своевременно справяне с проблема.

Поради заеманото географско положение границите на България са и външни граници на ЕС, поради което неизбежно се превръщат в обект на множество транзитни, миграционни, контрабандни и криминални потоци. Въпреки че Световният индекс на мира поставя България на относително благоприятна позиция<sup>4</sup>, близостта на страната до „горещите“ точки на конфликти засилва рисковете и заплахите пред системата за националната сигурност. По-високите рискове, от своя страна, намаляват привлекателността на страната като инвестиционна дестинация, а се отразяват пряко и на икономическата активност в някои сектори на икономиката, например туризма.

На ниво Европейски съюз основните насоки за развитие на политиката в областта на миграцията са подобряване на ефективността на Общата европейска система за убежище и осигуряване на бързо

---

<sup>3</sup> „Макроикономически последици от изменението на климата“, Принос към Националната стратегия за адаптация към изменението на климата, 2018 г.

<sup>4</sup> Наблюдаваният от Института за икономика и мир в Университета в Сидни (Австралия) в 163 държави в света показател показва, че България е на 26-то място през 2018 г., отбелязвайки подобрене с 20 позиции през последните 10 години.

връщане на гражданите на трети държави, които не отговарят или са престанали да отговарят на изискванията за влизане и/или престой в Европейския съюз, в страните на произход. Същевременно ефективната защита на външните граници на ЕС е от решаващо значение за управлението на миграцията и гарантирането на вътрешната сигурност на държавите членки. Това е и предпоставка за поддържането на Шенгенското пространство без граничен контрол на вътрешните граници.

През последните години заплахите за сигурността в Европа нарастват и стават по-разнообразни. Те все по-често са трансгранични по своя характер. В тази връзка, в областта на вътрешната сигурност нараства нуждата от повишаване на обмена на информация между националните компетентни органи и агенциите на ЕС, засилване на способностите за противодействие и предотвратяване на престъпления и засилване на трансграничните съвместни операции.

ЕС е в процес на изграждане на общ отбранителен механизъм, при съществено увеличаване на разходите от бюджета на общността в това отношение през следващия програмен период. Налице е обаче необходимост от значително увеличаване на разходите за отбрана и сигурност и от държавите членки. При равни други условия, последното ще ограничи разполагаемите публични средства в страната, които могат да бъдат използвани за финансиране на политики, насочени към развитието на социалните и икономическите системи.

## 2. Основни проблеми в социално-икономическото развитие и идентифициран потенциал

### 2.1. Макроикономическа среда

*През последните десет години България запазва и засилва едно от основните си конкурентни предимства – стабилната и предвидима макроикономическа среда. Правителството провежда благоразумна и консервативна фискална политика, при относително малка – за стандартите в ЕС – степен на вмешателство на държавата в икономическия живот. Ценовото равнище в страната проявява относителна стабилност, увеличавайки обаче необходимостта от догонване на ЕС в това отношение. Валутният борд продължава да бъде фактор на стабилност, валутните резерви нарастват устойчиво. Възстановяването от глобалната икономическа криза протича при елиминирани на някои макроикономически дисбаланси – хроничният дефицит по текущата сметка на платежния баланс е преодолян. Износът се превръща в основен двигател на растежа. Съществен резерв за ускоряване на растежа и конвергенцията се крие във все още потиснатата инвестиционна активност, въпреки наблюдаваните позитивни ефекти от предприети действия за премахване на инвестиционните бариери. Важна роля в това отношение се очаква да има и навлизането на оперативните програми в по-„зряла“ фаза. България продължава процеса на конвергенция с равнищата на доходите в ЕС, макар и с относително бавни темпове.*

Бурното икономическо развитие на страната от годините след началото на новото хилядолетие продължава и в първите години след присъединяването на страната към ЕС. В периода 2007-2008 г. **икономическият растеж** достига 6.7%<sup>5</sup> средногодишно, отбелязвайки ускорение спрямо средногодишното нарастване от 5.8%, регистрирано в периода 2000-2006 г. Икономиката на страната капитализира поредицата реформи, осъществени в предприєдинителния период, които подобряват институционалната рамка и създават условия за повишаване на ефективността. Ентусиазирани от присъединяването към Единния пазар, инвеститорите допълнително увеличават своята активност и инвестициите в икономиката достигат 35.3%<sup>6</sup> от БВП, а привлечените чужди инвестиции възлизат на 23%<sup>7</sup> от БВП. Експанзията на вътрешното търсене се подхранва допълнително и от частното потребление, което нараства с двуцифрени темпове през 2007 г., положително повлияно от рекордно високата заетост (и съответно – рекордно ниската безработица) и ръста на доходите. Дефицитът по текущата сметка на платежния баланс достига 23.9%<sup>8</sup> от БВП, а инфлацията се ускорява до 12% в края на 2007 г. Налице са всички симптоми на класическо прегряване на икономиката, което е преустановено от глобалната икономическа криза, която – макар и с известно закъснение – засяга страната. Икономическият спад през 2009 г. е последван от продължителен период на мудно икономическо възстановяване, в който растежът на икономиката не преминава границата от 2%. Едва след 2014 г. икономическият растеж се ускорява, макар и оставайки далеч под нивата, наблюдавани преди кризата. По този начин страната продължава процеса на конвергенция с равнищата на доходите в ЕС, макар и с относително бавни темпове. Брутният вътрешен продукт на глава от населението достига 49.2% от средното за ЕС ниво през 2017 г., като отбелязва нарастване от почти 10 процентни пункта спрямо 2007 г.

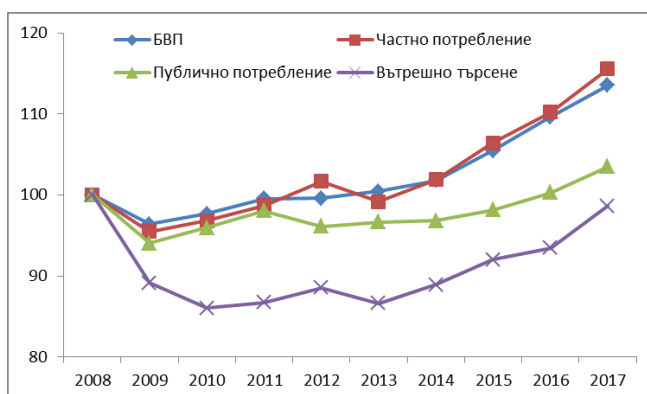
<sup>5</sup> Тук, както и навсякъде в документа, използваните източници (освен ако изрично не е отбелязано друго) са Евростат и НСИ.

<sup>6</sup> Средногодишен дял на брутокапиталообразуването в БВП за периода 2007-2008 г.

<sup>7</sup> По данни на БНБ за периода 2007-2008 г.

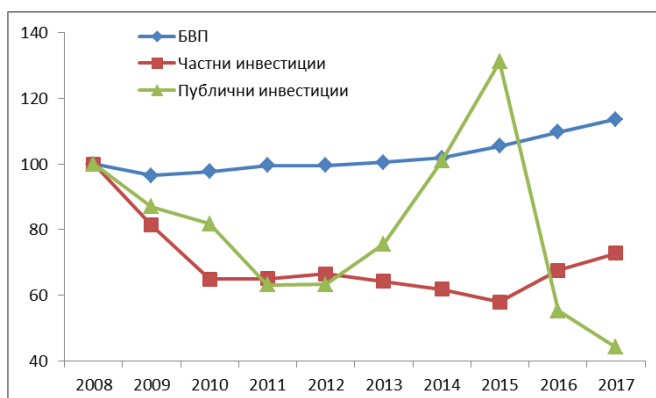
<sup>8</sup> По данни на БНБ.

Графика 1. Растеж на БВП и потреблението, 2008 г. = 100



Икономическото възстановяване в страната протича паралелно с оздравителни процеси на елиминиране на икономически дисбаланси. Хроничният **дефицит по текущата сметка** намалява бързо след 2007 г. и през 2011 г. се превръща в излишък за пръв път след дълбоките институционални промени през 90-те години на миналия век. Износът на страната се превръща в основен фактор и двигател на икономическия растеж, като нараства устойчиво от 42.3% от БВП през 2009 г. до 66.3% от БВП през 2017 г. При това икономиката увеличава отвореността си, като оборотът на външната търговия достига 131.1% от БВП през 2017 г. Същевременно, вътрешното търсене намалява принос си при формиране на икономическия растеж. Кумулативният растеж на частното потребление за периода 2008-2017 г. изпреварва незначително растежа на икономиката (въпреки скорошното възстановяване на кредита и растежа на заетостта), като по този начин не позволява формирането на нездравословни тенденции, характерни за периода преди кризата. Публичното потребление нараства по-бавно от икономиката като цяло през разглеждания период, въпреки известна процикличност в отделни години.

Графика 2. Растеж на БВП и инвестициите, 2008 г. = 100



Делът на **инвестициите** в БВП намалява до 19.2%<sup>9</sup> през 2017 г. спрямо 33% в пика им през 2008 г. По този показател България изостава значително от сравнимите икономики в ЕС. Динамиката на публичните инвестиции (формиращи около 1/5 от общите инвестиции през периода 2008-2017 г.) отразява до голяма степен ритмичността на усвояване на средствата от ЕС по оперативните програми на страната. Успоредно с ускоряването на изпълнението на тези програми се очаква и възстановяване на публичните инвестиции. Продължителният спад на частните инвестиции, не само в годините на кризата, но и в следващия период, наблюдаван в условия на постепенно възстановяване на европейските пазари и реализиране на икономически растеж в страната, провокира усилия на администрацията за идентифициране и преодоляване на пречките пред инвеститорския интерес. През 2016 г. правителството изготвя нарочен План за действие с мерки, включващи промени в нормативната уредба и целящи облекчаване на условията за правене на бизнес в страната, резултатите от който са видни още през 2016 г., когато частните инвестиции отбелязват съществен растеж. Притокът на преки чуждестранни инвестиции в страната остава далеч от регистрираните преди кризата нива, основните фактори за което (глобални тенденции, промяна в склонността на инвеститорите да поемат риск и др.) обаче би следвало да бъдат търсени по-скоро извън националната рамка. България остава в челото на ЕС по показателя привлечени преки чуждестранни инвестиции, нормирани с размера на икономиката (БВП).

<sup>9</sup> Брутообразуване на основен капитал.

След регистрираната двуцифрена средногодишна **инфлация** през 2008 г., ценовото равнище в страната проявява относителна стабилност и натрупаната инфлация за последните девет години достига едва 9.1%, което отрежда на България четвърто<sup>10</sup> място в ЕС по показателя стабилност на ценовото равнище през разглеждания период, но същевременно увеличава допълнително разликата в ценовите равнища между страната и общността<sup>11</sup>.

**Валутният борд** продължава да бъде фактор на стабилност. В периода 2008–2017 г. валутните резерви на страната продължават да нарастват, достигайки 23.7 млрд. евро в края на 2017 г. Покритието на паричната база с резерви през този период възлиза на около и над 150% (при изискуемо минимално равнище на покритие от 100%), което е атестат за стабилността на валутния борд. В контекста на запазване на макроикономическата стабилност, ангажиментът за запазване на режима на паричен съвет при съществуващото равнище на фиксирания валутен курс от 1.95583 лв. за 1 евро до присъединяването на страната към еврозоната присъства неизменно в програмата на всички правителства и е подкрепен от всички парламентарно представени политически партии.

В годините след въвеждането на валутния борд, страната провежда благоразумна и консервативна **фискална политика**, основана на принципите на фискална устойчивост и строга фискална дисциплина. Правителствените разходи (ограничени от Закона за публичните финанси в размер, ненадхвърлящ 40% от прогнозния БВП) възлизат на 37.2% от БВП средно за последните десет години, при 47.9% от БВП средно за ЕС. Същевременно, България се нарежда на челно място в общността по степен на невмешателство в стопанския живот, като само три<sup>12</sup> държави – членки на ЕС изземват по-малка част от създадените в икономиките им доходи – правителствените приходи възлизат на малко над 1/3 от БВП, докато средно за ЕС изземването наближава 1/2 от БВП. След седем поредни години, в които бюджетното салдо е отрицателно, през 2016 г. и 2017 г. са регистрирани фискални излишъци (съответно 0.2% от БВП и 0.9% от БВП). До голяма степен подобрението в последните години се дължи на фазата на икономическия цикъл, въпреки че позитивен ефект имат и предприетите мерки за повишаване на събираемостта на данъците и борбата със сенчестата икономика и недеklarирания труд. Средносрочната и дългосрочната устойчивост на публичните финанси остават приоритетни аспекти на политиката, включително от гледна точка на повишаване на доверието и създаване на предвидима инвестиционна и стопанска среда. В Конвергентната програма 2018-2021 г. България запазва средносрочната си бюджетна цел за структурен баланс на годишна основа в размер на -1% от БВП.

Провеждането на последователна и благоразумна фискална политика през годините довежда до относително нисък размер на **държавния дълг**. Въпреки значителното му нарастване през разглеждания период, главно поради развитията в банковата система през 2014 г., България остава една от държавите – членки на ЕС с най-нисък дълг на сектор „Държавно управление“. Стойността на показателя достига 25.4% от БВП през 2017 г., повече от двойно по-ниска от критичната стойност по Маастрихтските критерии.

Стабилната и предвидима макроикономическа среда е едно от основните предимства на страната. Изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум поставя България на 25-то място в света и на 11-то място в ЕС по този показател. При това през последните десет години страната успява да подобри представянето си с повече от 20 позиции в глобален план и с 4 позиции в рамките на ЕС.

<sup>10</sup> По-бавно нарастване на ценовото равнище през периода е регистрирано само в Ирландия (0.6%), Гърция (8.1%) и Кипър (7.5%).

<sup>11</sup> На ниво ЕС, кумулативната инфлация за периода 2009-2017 г. достига 13.5%.

<sup>12</sup> Ирландия, Литва и Румъния.



## 2.2. Човешки капитал

### 2.2.1. Демографска картина и перспективи

*Продължават неблагоприятните демографски тенденции, формирани още в края на миналия век. Въпреки че част от тези тенденции, като намаляваща раждаемост, застаряване на населението и засилена урбанизация, се наблюдават и в останалата част от ЕС и са симптоматични за развитите общества, в страната те са по-остро изразени. В допълнение продължават да се наблюдават и задълбочават негативни тенденции, характерни за развиващи се страни и икономики в преход, като по-високи нива на смъртност и интензивна външна миграция. Комбинацията от тези негативни процеси дава основание да се говори за демографска криза и изправя сериозни предизвикателства пред бъдещото функциониране на системите на социално осигуряване и подпомагане, здравеопазване, образование и публични финанси. Пазарът на труда е вече негативно повлиян от тези процеси, при ясна перспектива за изостряне на отрицателните им импликации още в средносрочен период. Като цяло, текущата демографска картина в страната и перспективите за нейното развитие в средносрочен и дългосрочен план показват, че при равни други условия (при непроменени политики) демографският фактор ще компрометира възможността на икономическата система да генерира висок и устойчив растеж и ще понижава ефективността на икономическата политика, насочена към осигуряването на (предпоставки за) такъв растеж.*

Населението на страната продължава да намалява и към края на 2017 г. достига 7 050 034 души, регистрирайки 6.2% кумулативен спад за последния десетгодишен период. По този начин населението на страната намалява относителния си дял в общото население на ЕС, като формира 1.4% от него, спрямо 1.5% при присъединяването на България към ЕС. По предвиждания на НСИ за периода 2020-2080 г. населението на България ще намалее с близо 30%, а дялът на населението над 65 г. ще достигне до 29.4%. По прогнози на Световна банка към 2050 г. България ще има най-бързо свиващото се население в трудоспособна възраст в света.

По-голямата част от населението (64.8%) е концентрирана в районите в южната част на България, като през последните десет години относителният дял на населението в северните райони намалява допълнително, което е ограничаващ фактор по отношение на потенциала им за развитие. Малко над половината от населението живее в Югозападен и Южен централен район, като населението там е съответно 2 131 хил. (29.1%) и 1 471 хил. души (20.1%). Критично слабо населен е Северозападен район с гъстота на населението – 41.2 души/кв.км.<sup>13</sup> при 64 души/кв.км. средно за страната.

Основният фактор за намаляването на населението на страната е отрицателният **естествен прираст**, формиращ почти непрекъсната тенденция на ускорение през последните десет години и достигащ до -6.5‰ към края на 2017 г. (при средно за ЕС от -0.4‰). За това допринасят както намаляването на раждаемостта, така и нарастването на смъртността.

България е една от държавите с най-ниска **раждаемост** измежду всички държави – членки на ЕС<sup>14</sup>. През 2017 г. коефициентът на раждаемост е бил 9‰ при средно 9.9‰ за ЕС. През последните години спад на раждаемостта се наблюдава при всички големи етнически групи, но той не е равномерен. При ромската и турската етнически общности се наблюдава относително по-висока раждаемост отколкото средните за страната стойности, макар и при тенденция на сближаване. Заварената значително по-млада възрастова структура на тези две групи население е важен фактор за запазването и дори за увеличаването на техния относителен дял в ниските възрасти в средносрочна перспектива. В

<sup>13</sup> Към 31.12.2016 г.

<sup>14</sup> През 2017 г. по-ниска раждаемост е отбелязана от 4 държави – членки на ЕС: Гърция (-8.2‰), Испания (-8.4‰), Португалия (-8.4‰) и Хърватска (-8.9‰).



териториален аспект най-висока е раждаемостта в областите Сливен - 12.5‰<sup>15</sup> и София (столица) – 10.3‰, като по-висока от средната за страната е раждаемостта и във Варна, Бургас, Стара Загора, Ямбол, Кърджали и Пловдив. Най-ниска е раждаемостта в областите Видин и Габрово (6.5‰).

Продължава тенденцията на изместване на ражданията към по-висока възраст на майката. През 2017 г. средната възраст на жените при раждане на първо дете достига 27.1 години (варирайки между 30.1 години в София и 21.0 години в Сливен), докато в началото на века тя е била 23.8 години. Причините са множество и са взаимосвързани, но най-важните могат да бъдат сведени до: икономически – стремеж към икономическа самостоятелност на жените и страх от изпадане в зависимости в период, когато са най-уязвими (раждането и отглеждането на малкото дете); образователни - завършване на високи образователни нива; професионални и кариерни – утвърждаване в професията и израстване в кариерата; социално-психологически – наличие на подходящ партньор; наличие на самостоятелен дом, наличие на достъпни услуги за отглеждане, възпитание и подпомагане на образованието на децата<sup>16</sup>.

Същевременно, страната е с най-висока **смъртност** в рамките на ЕС, като през 2017 г. коефициентът на смъртност достига 15.5‰, срещу 9.8‰ средно за ЕС. България се нарежда на първо място измежду всички държави – членки на ЕС по смърт в резултат на болести на органите на кръвообращението, с нива близо три пъти по-високи от средните за ЕС нива. Равнището на високата обща смъртност у нас се поддържа основно от умиранията във възрастовите групи над 65 години. Демографските прогнози показват, че поради обективните процеси на демографско остаряване, нивото на общата смъртност в страната ще остане устойчиво високо и в периода до 2030 г.<sup>17</sup> Детската смъртност проявява устойчива тенденция на намаление през последните години, достигайки 6.4‰ през 2017 г., но остава почти двойно по-висока от средното ниво в ЕС (3.6‰).

**Таблица 1. Основни демографски показатели за България за периода 2008-2017 г.**

Показател	2008 г.	2011 г.	2014 г.	2017 г.
Население	7 467 119	7 327 224	7 202 198	7 050 034
Коефициент на възрастова зависимост	44.6	47.5	51.2	54.5
Темп на демографско остаряване	101.0	106.2	102.2	101.4
Относителен дял на градското от общото население (%)	71.1	72.7	73.1	73.5
Раждаемост (на 1 000 души)	10.2	9.6	9.4	9.0
Смъртност (на 1 000 души)	14.5	14.7	15.1	15.5
Естествен прираст (на 1 000 души)	-4.3	-5.1	-5.7	-6.5
Детска смъртност (на 1 000 живородени)	8.6	8.5	7.6	6.4
Тотален коефициент на плодовитост	1.56	1.51	1.53	1.54 <sup>18</sup>

Паралелно с отрицателния естествен прираст, населението на страната е негативно повлияно и от протичащите **емиграционни процеси**, свързани с продължаващото изоставане в равнищата на

<sup>15</sup> През 2017 г.

<sup>16</sup> Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012-2030 г.).

<sup>17</sup> Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012-2030 г.).

<sup>18</sup> През 2016 г.

доходите спрямо останалите държави – членки на ЕС. Само за четирите години след 01.01.2014 г., когато европейският трудов пазар се отваря напълно за българските работници, страната са напуснали 101 123 български граждани, като почти половината (44.7%) от тях са младежи до 30 г. Емигрирането на млади (и в много случаи високо образовани) хора влияе пряко и непосредствено на пазара на труда, но има и косвено отражение върху възпроизводството на населението, понижавайки потенциалната бъдеща раждаемост на населението.

**Имиграцията** в страната е с ограничен размер и се определя от лица, идващи от страни с по-слабо икономическо и социално развитие. След достигнат пик от 17 113 чужди граждани, влезли на територията на страната през 2014 г., входящият поток имигранти без българско гражданство се стабилизира на около 12 000 души годишно. За отделни групи имиграцията в страната е с временен характер и България по-скоро се възприема като транзитна точка и място за подготовка на следваща емиграция.

Населението **застарява** с бързи темпове, увеличавайки предизвикателствата пред социалните системи и публичните финанси, при едновременно затрудняване на икономическия растеж. Относителният дял на населението в над трудоспособна възраст<sup>19</sup> нараства устойчиво през годините и достига 21% в края на 2017 г., докато населението в трудоспособна възраст намалява в абсолютен и относителен план (за последните десет години населението на възраст 15-64 години е намаляло с почти 600 000 души, а относителният му дял в общото население е намалял от 68.9% на 64.7%). Процесът на застаряване засяга всички райони на страната. Силно влошена е възрастовата характеристика на населението в Северозападен и Северен централен райони, където населението на 65 и повече години е съответно 25.9% и 23.9%, докато в останалите райони е 20-21%. Коефициентът на възрастова зависимост<sup>20</sup> достига 54.5% в края на 2017 г., отбелязвайки почти 10 процентни пункта нарастване през последните десет години. За същия период, коефициентът на възрастова зависимост в ЕС отбелязва два пъти по-плавно нарастване до 53.9%. През 2017 г. средната възраст на населението в страната е 43.9 години, при 42.8 години – средно за ЕС, като единствено Германия, Италия, Португалия и Гърция имат население с по-висока средна възраст в рамките на ЕС. В резултат на значителната концентрация на населението в средните възрастови групи процесът на демографско остаряване ще продължи да се задълбочава в средносрочен и дългосрочен план.

Запазва се тенденцията на **урбанизация** – увеличаване на относителния дял на градското население и намаляване на населението в селата. Към края на 2017 г. в градовете живеят 5 193 070 души, или 73.4% от цялото население, а в селата живеят 1 882 787 души, или 26.6% от населението на страната. Най-висока степен на гъстота и урбанизация е достигната в Югозападен район, докато на обратния полюс е Северозападният район. Концентрацията на населението в 7-те големи града на страната и обезлюдяването на големи територии в страната е тенденция, което води до задълбочаване на регионалните и териториални диспропорции в демографското – а оттам и на социално-икономическото – развитие на българските райони.

## 2.2.2. Образование

*Образователната структура на населението се подобрява, но неравномерно в териториален аспект и по етнически признак. Продължават да са налице тревожни сигнали за качеството на образованието на всички нива. Образователната система не осигурява в адекватна степен необходимите умения, а мерките, насочени към отстраняване на недостига на тези умения, са с ограничен обхват и ефективност. Въпреки усилията обхватът на началните нива на образователната система се стеснява, при намаляващи нива на записване и все още висок дял на*

<sup>19</sup> Над 65 години.

<sup>20</sup> Съотношение на населението на възраст под 15 и над 65 години към населението в трудоспособна възраст между 15 и 64 години.

преждевременно напускащите училище. Качеството на образователната услуга, предоставяна в системата на професионалното образование и обучение, все още не отговаря на изискванията на пазара на труда. Силно фрагментираната система на висшето образование е с ниска и намаляваща ефективност на инвестициите в сектора, при липса на реални стимули за повишаване на качеството и приложимостта на предлаганите образователни програми. Участието в различни форми на учене през целия живот остава незадоволително слабо. Ниското ефективно предлагане на възможности за УЦЖ е съществена пречка пред икономическия растеж, т.к. намалява способността на заетите да се прехвърлят при работодатели, сектори и райони с по-висока добавена стойност и не позволява на безработните и икономически неактивните нискоквалифицирани работници да бъдат интегрирани отново на пазара на труда след получаване на желани от пазара умения. Налице е необходимост от предоставяне на адекватни стимули и достатъчна свобода и гъвкавост на доставчиците на обучение за адресиране на незадоволените нужди на пазара на труда. Особено належащо е преодоляването на ниското ниво на компютърни и цифрови умения на човешките ресурси в страната, което пречат широко използване на ИКТ и базираните на тях услуги и постигането на цифров растеж.

Предвид негативните демографски тенденции за страната, нивото на образователните характеристики на населението е ключова предпоставка за качеството на човешкия ресурс. Държавните разходи за образование остават относително ниски и възлизат на средно 3.7% от БВП за последните десет години, като показателят за общността е 5% от БВП. В рамките на ЕС, единствено Румъния (3.5% от БВП) отделя по-малко разходи за образование, докато нивото в скандинавските държави е почти двойно по-високо от регистрираното у нас.

През последните години се наблюдава трайна тенденция на подобряване на **образователната структура** на населението, при нарастване на дела на завършилите висше образование и намаляване на броя на хората с основно и по-ниско образование, но страната все още изостава от средните за ЕС стойности. През 2017 г. 27.8% от населението<sup>21</sup> е с висше образование (при 31.4% в ЕС), а относителният дял на населението с основно и по-ниско образование достига 17.2%. Поради влиянието на столицата, най-добрите образователни характеристики на населението в страната има Югозападният район, където населението с висше образование достига 39.2%. С относително добри показатели за висше образование е Североизточен район (26.9%). В най-неблагоприятно положение по отношение на образователните характеристики на населението са Северозападен (19.9%) и Югоизточен (21.7%) райони. По данни от последното национално преброяване относителният дял на населението в селата с поне средно образование (40.1%) е почти два пъти по-нисък от стойността на показателя в градовете. Тревожна е образователната структура на ромската и турската етнически общности, като по данни от преброяването през 2011 г. съответно 93% и 70% от представителите на тези етнически групи не завършват средното си образование, спрямо около 30% за етническите българи. Всяко четвърто ромско дете и всяко девето турско дете на възраст 7-15 години никога не са посещавали училище, в сравнение с 5.6% от децата в българската етническа група<sup>22</sup>.

Въпреки подобряването на образователната структура на населението, продължават да са налице тревожни сигнали за **качеството на образованието**. В изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум България е класирана на 83-то място в света (и на 26-то място в ЕС, изпреварвайки само Унгария и Хърватска) по показателя качество на образователната система. При това за последните десет години страната влошава представянето си с 19 позиции. В периода 2001-2011 г. България пада от 4-то на 22-ро място в международното изследване на уменията за четене на четвъртокласниците *PIRLS*, като е между едва четирите държави, показващи нетен спад в

<sup>21</sup> Население на 25-64 навършени години.

<sup>22</sup> Bulgaria's potential for sustainable growth and shared prosperity: systematic country diagnostic, WB, 2015.

резултатите през десетилетието. Въпреки че резултатите на българските ученици се подобряват при последното изследване през 2016 г., когато страната се изкачва до 14-място, все още не могат да бъдат достигнати постиженията от началото на века. Сходни тенденции се наблюдават и в представянето на страната в международното изследване „Тенденции в развитието на обучението по математика и природни науки“ TIMSS. Средният резултат по математика на българските ученици отбелязва рязък спад в периода 1999-2007 г., частично компенсирани в последното издание на изследването (2015 г.)<sup>23</sup>. Резултатите от изследването „Програма за международна оценка на учениците“ PISA на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), проведено през 2015 г., показват, че 42% от 15-годишните са функционално неграмотни, 38% са с постижения под критичния праг в областта на науката, а 42% са с недостатъчно ниво на умения по математика. При това, резултатите в първите две области се влошават спрямо предходното изследване. Делът на изостаналите ученици в трите изследвани области е сред най-високите в ЕС и около два пъти по-висок от средните стойности за ЕС. При това, представянето на учениците с ромска и турска етническа принадлежност показва значително изоставане спрямо етническите българчета, равняващо се на 3 образователни години по отношение на четенето и 2 образователни години по отношение на математиката и науките.

Таблица 2. Основни показатели за сферата на образованието в България за периода 2008-2017 г.

Показател	2008 г.	2011 г.	2014 г.	2017 г.
Нетен коефициент на записване в:				
- предучилищно образование	73.8	81.5	82.9	78.4
- начално образование	94.6	95.8	94.8	90.8
- средно образование	78.3	81.3	82.2	82.6
Население с висше образование (30-34 г.)	27.1	27.3	30.9	33.8 <sup>24</sup>
Преждевременно напуснали образование и обучение (18-24 г.)	14.8	11.8	12.9	12.7
Участие в УЦЖ (25-64 г.)	1.6	1.6	2.1	2.3

Обезпокоителна е тенденцията, формирана в последните пет години, на постоянно намаляване на обхвата на **предучилищното образование**. Нетният коефициент на записване на децата на 3-6 годишна възраст намалява устойчиво от достигната му най-висока стойност през 2013 г. (83.6%) и достига 78.4% през 2017 г. Негативната тенденция се наблюдава въпреки последните реформи в областта, които правят задължително предучилищното образование за всички деца на възраст между 5 и 6 години. Обяснението би могло частично да бъде търсено в нерегистрираната външна миграция на децата в задължителна предучилищна и училищна възраст, както и в невъзможността на най-уязвимите групи да обезпечат включването на децата си в ранни детски програми по чисто финансови съображения – заради дължимите такси и скритите разходи. Сред вероятните причини е и ограничаването на физическия достъп на децата, свързано, от една страна, със закриването на детски градини в малки и отдалечени места, както и с недостига на места в детските градини в големите градове, поради концентрирането на населението в тях – от друга. Броят на детските градини в страната намалява с 11.4% през последните пет години, като са закрити 283 детски градини в малки и средни общини и са открити 47 нови детски градини (24 в София-град). Единствено Югозападният

<sup>23</sup> Следва да се отбележи, че резултатите от последното изследване (2015 г.) не са напълно сравними с предходните резултати, доколкото касаят различна възрастова група.

<sup>24</sup> Данните са за 2016 г.

район, поради влиянието на столицата, отбелязва нетно нарастване (+3.4%) на броя на детските градини за периода, докато на обратния полюс е Северен централен район (-22%). Участието в образование от ранното детство е изключително важно, особено за децата с по-нисък социално-икономически статус и такива, които говорят друг език в домашна обстановка. Резултатите от *PISA* 2012 г. за България показват, че участието в поне двугодишно предучилищно образование преди постъпването в училище увеличава математическите резултати в *PISA* със средно 7 т., като ефектът достига 10 т. при децата с по-нисък социално-икономически статус и 19 т. при децата, които говорят друг език в домашна обстановка.

Нетният коефициент на записване на учениците от I до IV клас намалява устойчиво в последните 10 и повече години, като всяко десето дете не е обхванато в (иначе задължителното) **начално образование** през учебната 2017-2018 г. Още по-нисък е обхватът на **прогимназиалното и средно образование**, достигащ 82.6% през учебната 2017-2018 г. Демографските предизвикателства и провежданите реформи в областта на образованието водят до закриването на над 1 000 училища от началото на века. Броят на учениците от I до XIII клас за същия период спада с малко над 1/3 или около 300 хил. души. Закриването на образователни институции, особено в малки населени места, заедно с други фактори, като социални и семейни причини, негативно отношение към учебния процес и липса на мотивация, трудности при усвояването на учебния материал и др., рефлектира и в значителен дял на **преждевременно напусналите образование и обучение**, достигащ 12.7% през 2017 г. (сравнено с 10.6% - средно за ЕС). Особено висок е този дял в Югоизточен (22%) и Северозападен (21.6%) райони. Делът на напусналите училище в големите градове в България е 3.9% и е почти 2.5 пъти по-нисък от средното ниво за ЕС (9.7%), докато стойността на показателя в селските райони в България достига 27.9% при 10.9% средно в ЕС. Въпреки че проблемът с напускащите образование и обучение е адресиран с целенасочени интервенции през последните години, в т.ч. и със специален фокус върху уязвимите групи, при които проблемът е особено остър, динамиката на стойността на индикатора показва ниска ефективност на осъществяваните мерки и необходимост от прецизирането им и/или разширяване на техния обхват.

Сред неблагоприятните тенденции в сферата на образованието е и **застаряването на педагогическия състав**. Международното изследване за преподаване и учене *TALIS* на ОИСР показва, че 47% от учителите в България са на възраст над 50 години и едва 3% са под 30-годишни. За сравнение, съответните данни за Сингапур<sup>25</sup> са 12% (над 50 години) и 32% (под 30 години). Въпреки че застаряване на педагогическия състав се наблюдава и в другите държави – членки на ЕС, в България проблемът е особено изострен, като само учителите в Естония и Латвия са с по-висок среден стаж. Високата средна възраст на педагогическия състав се свързва, от една страна, с риск от сериозен недостиг на учители в средносрочен план, при достигане на пенсионна възраст на най-възрастните учители. Същевременно, възрастовият профил на учителите компрометира ефективността на предприемани реформи в образователните системи и програми, т.к. учителите с установени преподавателски навици от дълги години много по-трудно се адаптират към промените и трябва да положат много повече усилия, за да могат да бъдат в крак със съвременните изисквания на преподаването, например навлизането на цифровите технологии. В изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум България е класирана на 118-то място в света (и на 26-то място в ЕС, изпреварвайки само Румъния и Хърватска) по ниво на подготовка на персонала в образователната система.

Продължава тенденцията на намаляване на относителния дял на учащите в **професионалното образование и обучение** (ПОО), въпреки че все още остава по-висок от средния за ЕС. При това един от всеки трима учащи завършва без придобита степен на професионална квалификация, а равнището

<sup>25</sup> Образователната система на Сингапур често е сочена от изследователите като еталон; учениците от тази страна оглавяват класациите *PISA*, *PIRLS*, *TIMSS* и др.



на заетост на наскоро завършилите ПОО (64.2%) е с 10.8 процентни пункта под средното за ЕС<sup>26</sup>, което е показателно за все още ниското качество на образователната услуга, предоставяна в системата на ПОО. Основните предизвикателства пред ПОО в България традиционно са свързани с: недостатъчно ефективното сътрудничество със социално-икономическите партньори; недостатъчно съответствие на предоставяното ПОО с изискванията и потребностите на бизнеса; недостатъчна гъвкавост на системата за справяне с ранното отпадане от училище преди придобиване на професионална квалификация; липса на гъвкави възможности за повторно включване в професионално обучение. Все още е твърдо рано да бъдат оценени предприетите в последните години усилия за адаптиране на ПОО към нуждите на пазара на труда, чрез промените в Закона за предучилищното и училищното образование и държавните образователни стандарти, както и чрез въвеждането на системата на чиракуването (дуалното обучение)<sup>27</sup>.

Системата на **висшето образование** в България обхваща 51 висши училища, преобладаващата част от които са относително малки и тясно специализирани. Броят на висшите училища е значително по-висок от наблюдавания в сравнимите (като територия и население) с България държави – членки на ЕС. Системата е ориентирана към масов прием<sup>28</sup>, което, от една страна, способства тенденцията на постоянно подобряване на образователната структура на населението, но – от друга – в значителна степен е за сметка на качеството и приложимостта на предлаганите образователни програми, като по-малко от 1/2<sup>29</sup> от завършващите студенти се реализират по съответната професия. Съотношението студенти-преподаватели (12.4 през 2016 г.) е по-ниско от средното за ЕС (15), при маркирана тенденция на допълнителното му намаляване в последните години, което е показателно за относително ниска (в рамките на ЕС) и допълнително намаляваща ефективност на инвестициите в сектора. Системата реагира бавно на променящите се изисквания на пазара на труда както по отношение на квалификацията и уменията на излизащите от нея специалисти, така и по отношение на търсените професии. На пазара на труда има недостиг на квалифицирани кадри в сферата на ИКТ, педагогическите и инженерните науки, както и в системата на здравеопазването. Въпреки това броят на завършилите висше образование в тези специалности е по-скоро малък, особено в областта на здравеопазването. Броят на дипломираните се в областта на точните науки, технологиите, инженерството и математиката или свързани специалности е 13.7<sup>30</sup> на 1 000 жители на възраст 20-29 години, в сравнение с 18.7 на 1 000 жители средно в ЕС. Същевременно всеки трети завършващ студент традиционно е със специалност в областта „Стопански науки и администрация“, въпреки че пазарът на труда е преситен с такива специалисти. Предприетите целенасочени действия на правителството през последните 2 години (в т.ч. за ограничаване броя на студентите в конкретни професионални направления с излишък на кадри, така и за повишаване на приема в специалности с доказан недостиг на квалифицирани специалисти) все още е твърде рано да покажат резултат.

В една от най-престижните световни класации на най-добрите висши училища по света, *QS World University Ranking 2019*, е включен само един български университет – Софийският университет „Св. Климент Охридски“. При това учебното заведение губи бързо позиции – за последните 6 години е регистриран спад в класацията му от групата на университетите, заемащи 650-700 място до последната група на университетите, заемащи 800-1 000 място.

Въпреки известно минимално нарастване през последните няколко години, участието в **учене през целия живот** остава изключително ниско и обхваща едва 2.3% от лицата на възраст 25-64 години през 2017 г., докато средната за ЕС стойност е 10.9%, а в най-напредналите в това отношение

<sup>26</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>27</sup> През учебната 2017/2018 г. в дуална система на обучение са включени 1 742 ученика в 79 паралелки в 45 професионални училища.

<sup>28</sup> В последните години обявените свободни бройки за прием на студенти надвишават броя на кандидат-студентите.

<sup>29</sup> Осреднени данни от Рейтинговата система на висшите училища в Република България за приложение на придобитото висше образование по професионални направления.

<sup>30</sup> През 2016 г.

скандинавски страни между 1/4 и 1/3 от населението в тази възрастова група участва в някаква форма на УЦЖ всяка година. При това се наблюдават диспропорции в предлагането на възможности за УЦЖ в регионален план – в Югозападния район стойността на индикатора достига 4%, а в останалите райони се колебае между 1.2% (Северозападен) и 1.8% (Югоизточен и Северен централен). В селските райони на България едва 4.2% от възрастното население<sup>31</sup> участва в УЦЖ (при 13.7% средно за селските райони на ЕС), докато в големите градове всеки десети възрастен участва в някаква форма на обучение или образование (при 19.6% в ЕС). Предлаганите в България форми на УЦЖ таргетираат относително по-успешно икономически неактивното население (4.6% от лицата на възраст 25-64 години са в УЦЖ през 2017 г.), в сравнение с безработните (1.8% участие в УЦЖ); най-малко привлекателни са предлаганите обучения за квалификация и преквалификация за заетите (1.6%).

Незадоволително ниското участие в УЦЖ – и следователно ниското ефективно предлагане на възможности за УЦЖ – е съществена пречка пред икономическия растеж. От една страна, почти един на всеки петима възрастни е с никаква или ниска квалификация, което означава и ниска производителност. Отсъствието на възможности, стимули и ефективни механизми за повишаване на квалификацията на възрастното население ограничава растежа на производителността, намалява способността на заетите да се прехвърлят при работодатели, сектори и райони с по-висока добавена стойност и не позволява на безработните и икономически неактивните нискоквалифицирани работници да бъдат интегрирани отново на пазара на труда след получаване на желани от пазара умения. На следващо място, отсъствието на адекватни възможности за УЦЖ не позволява да бъдат компенсирани слабостите на образователната система по изграждане на необходимите познавателни умения в постъпващите на работа, което – в най-добрия случай – бива наваксвано за сметка на работодателя. Не на последно място, в глобален план съществува значително разминаване във времето между структурните промени в икономиката и реакцията на относително тромавата общообразователна система. Според едно популярно изследване, към 2030 г. 60% от излизащите от образователната система ще работят професии, които дори не са съществували в момента, в който те са започвали своето образование<sup>32</sup>. В средносрочен план тази слабост на общообразователната система се адресира най-лесно чрез различни форми на УЦЖ, които са доста по-гъвкави и – при предоставяне на подходящите стимули за доставчиците на обучение – своевременно адресиращи нуждите на пазара.

**Ученето на работното място** е важен аспект от УЦЖ, даващо, от една страна, възможност на работниците да осъвременяват своите знания, умения и компетентности, да придобиват нови умения и да повишават пригодността си за заетост. От друга страна, ученето на работното място е от полза и за работодателите, тъй като повишава производителността, а следователно и конкурентоспособността. То е особено важен инструмент за осигуряване на квалифицирани кадри в условията на нарастващи несъответствия между търсене и предлагане на пазара на труда, не на последно място породени и от бързото разпространение на новите технологии и дигитализация на икономиката. Тревожен е фактът, че този аспект на УЦЖ е изключително слабо развит в страната, като представянето на България по съответния показател в изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум я поставя на 116-то място в света (и последното 28-мо място в ЕС). При това negliжирането на проблема през последните десет години води до отстъпление с над 20 места в класацията.

Сериозен проблем, характеризиращ квалификацията на човешките ресурси в страната, е ниското ниво на **компютърни и цифрови умения**, което препятства широкото използване на ИКТ и базираните на тях услуги и постигането на цифров растеж. България продължава да изостава от средните показатели за ЕС. Според Индекса за навлизането на цифровите технологии в икономиката и

<sup>31</sup> Население на 18-64 години.

<sup>32</sup> McLeod, Scott and Karl Fisch, "Shift Happens".

обществото *DESI* през 2017 г. едва 29% от населението притежават поне основни умения в областта на цифровите технологии (57% средно за ЕС), което отрежда на страната 27-мо място в ЕС. Едва 62% от населението на възраст 16-74 години използва интернет при 81% средно за ЕС. Необходими са интервенции на всички нива на образователната система, както и на системата на квалификация и преквалификация на заети, безработни, хора и групи в неравностойно положение за повишаване на цифровата грамотност на гражданите и избягване на т.нар. цифрово изключване.

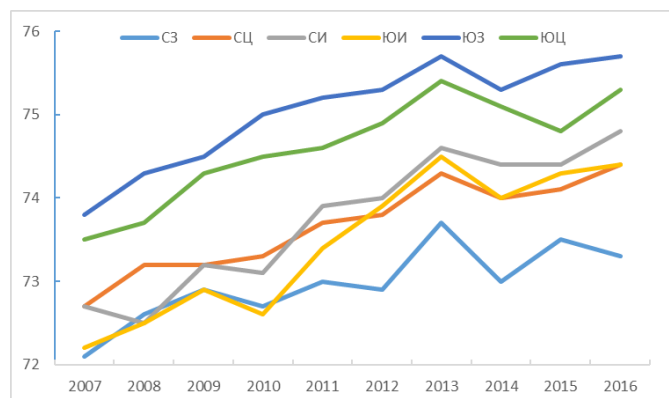
През последните години се правят опити за **навлизане на модерните технологии в учебния процес**, но опитът е противоречив. Така например, от учебната 2018-2019 г. на учениците от първи до седми клас са на разположение електронни учебници, но използването им в час би било нарушение на Закона за предучилищното и училищното образование (разпоредбата на чл. 172, ал. 1, т. 12 забранява на учениците да използват мобилни устройства в час). Самите електронни учебници представляват сканирани копия на хартиените такива и са безплатни, но електронно четимите варианти на учебниците, които освен учебния материал имат включени интерактивни игри и упражнения остават платени, с всички произтичащи от това негативни последствия по отношение на равния достъп до качествено образование.

### 2.2.3. Здравен статус и здравеопазване

През последните години продължителността на живота нараства устойчиво, макар и с регионални диспропорции и оставайки най-ниска в ЕС. Публичните разходи за здравеопазване остават ниски, а преките плащания на потребителите са най-високите в ЕС, със значителни импликации върху достъпа до здравни услуги. Сериозни рискови фактори (тютюнопушене, употреба на алкохол, затлъстяване, небалансирано хранене и ниска двигателна активност) продължават да обхващат голяма част от населението и да застрашават здравето му. Предизвикателство пред намаляването на преждевременната смъртност е повишаването на здравната култура, особено сред малцинствените групи, които се характеризират с ограничен достъп до здравни услуги. Въпреки позитивни развития, детската и предотвратимата смъртност остават високи. Осигуреността на населението с медицински специалисти е относително добра, но с териториални диспропорции и с неблагоприятна перспектива, във връзка с емиграцията на квалифицирани специалисти и малък брой присъединяващи се към работната сила в системата на здравеопазването. Значителен потенциал за подобряване на ефективността на системата се крие в засилването на ролята на първичната помощ за сметка на болничното лечение, както и в интензифициране на процесите на навлизане на електронното управление в системата на здравеопазването.

Графика 3. Продължителност на живота по райони 2007-2016 г.

През последните години средната **продължителност на живота** в България следва общата за ЕС тенденция на нарастване и достига 74.9 години през 2016 г., спрямо 73 години през 2007 г., но остава най-ниска в ЕС. В регионален план се запазва тенденцията относително по-развитите региони да се характеризират с по-висока средна продължителност на живота, като различията се задълбочават. В Югозападния район показателят достига 75.7 години, при повишаване с 1.9 години, спрямо 2007 г., докато в Северозападния район постигнатото подобрене през периода е само 1.2 години до 73.3 години. Същевременно, страната остава с най-висока смъртност в рамките на ЕС, при допълнително нарастване на показателя през последните десет





години, като през 2017 г. коефициентът на смъртност достига 15.5‰ (при 9.8‰ средно за ЕС). В регионален план, единствено Югозападният район регистрира подобряване (макар и минимално до 13.6‰, спрямо 13.7‰ през 2007 г.), докато в останалите райони смъртността нараства; запазва се тенденцията показателят да бъде по-висок в селата (22‰), отколкото в градовете (13.2‰).

Според доклад на Световната здравна организация от 2017 г., сериозните **рискови фактори** за всякакви хронични и злокачествени болести като тютюнопушенето, употребата на алкохол, затлъстяването, небалансираното хранене и ниската двигателна активност продължават да обхващат голяма част от населението и да застрашават здравето им. Нараства заболяемостта от онкологични болести, а тази от болести на органите на кръвообращението, макар и да намалява, е все още значително по-висока от стойността за ЕС и е все още най-често срещаната причина за преждевременна смърт в страната.

Разпространението на тютюнопушенето сред българското население е най-високо в ЕС и е с почти 7<sup>33</sup> процентни пункта над средното за общността. Не по-малко от 28% от възрастното население, пушат ежедневно. Консумацията на алкохол на глава от населението поставя страната на 5-то място в ЕС. Макар че равнищата на затлъстяване при възрастните са под средното за ЕС, те се повишават с ¼ от 2008 г. насам. По данни на Eurobarometer<sup>34</sup>, като ниво на физическата активност на населението, България се нарежда на последно място сред страните от ЕС, с едва 2% редовно практикуващи спорт и 68% никога не участващи в спортни дейности. Само 2% от българите са членове на спортни клубове, 5% в клубове за фитнес и здраве и 6% в други видове клубове. Ниската физическа активност е един от основните фактори на риска за възникване на хронични незаразни болести. Въпреки че през последните години се полагат усилия – включително и със средства по оперативните програми – за изграждане на спортна инфраструктура и специализирани площадки, повече от половината анкетирани заявяват, че по местоживее не им се предоставят достатъчно възможности за спорт и физическа активност.

**Детската смъртност** остава висока (6.4‰ през 2017 г., спрямо 3.6‰ средно за ЕС), въпреки устойчивата тенденция на намаление през последните години, като продължава да е особено висока в регионите с компактни етнически малцинства. Областите с най-висока детска смъртност са Добрич (12.9‰) и Сливен (12.6‰), докато в София показателят възлиза на 2.7‰. Предизвикателство пред намаляването на преждевременната – и особено детската – смъртност е повишаването на здравната култура сред малцинствените групи, които се характеризират с по-неблагоприятна образователна структура, липса на здравни навици и условия за добра хигиена. Относително ниското им включване на пазара на труда обуславя ниски доходи, с което се свързва и ограничен достъп до здравни услуги.

По данни на ЕК<sup>35</sup>, **разходите за здравеопазване** в страната възлизат на 8.2% от БВП, изоставайки значително от средните за ЕС 9.9% от БВП, а съпоставени на глава от населението определят на страната 26-то място в ЕС (пред Латвия и Румъния). Около половината (51%) идват от публични източници, което е вторият най-нисък дял в ЕС след Кипър. Преките плащания на потребителите представляват 48% от разходите за здравеопазване (в сравнение със средно 15% в ЕС), което има неблагоприятни последици за достъпа до здравни услуги. Най-голям дял от преките плащания на потребителите отива за лекарствените продукти, следвани от болничните услуги.

**Осигуреността на населението с лекари** проявява ярко изразена тенденция на нарастване през последните десет години и е по-висока от средната за ЕС, но дялът на общопрактикуващите лекари е двойно по-нисък от средния за ЕС (30.2%). Въпреки това, неудовлетворените потребности от медицинска помощ (4.7%) са по-големи от средните за ЕС, в резултат на затруднения в достъпа, т.к.

<sup>33</sup> Здравен профил за България 2017, State of Health in the EU.

<sup>34</sup> Special Eurobarometer 472: Sport&Physical Activity, December 2017.

<sup>35</sup> Здравен профил за България 2017, State of Health in the EU.

се наблюдава значителна концентрация на медицински специалисти в Югозападен район (29.8% от всички лекари), докато разпределението им по останалите райони от ниво 2 в страната се колебае между 9.4% (в Северен централен) и 19% (Южен централен). За разлика от относително високата осигуреност с лекари, в здравната система на страната е налице недостиг на медицински сестри. Тревожна е и тенденцията на намаляващ входящ поток от системата на образованието към работната сила в здравеопазването (в т.ч. лекари и медицински сестри), както и паралелно протичащия процес на емиграция на квалифицирани специалисти. В средносрочен и дългосрочен план, комбинацията от тези процеси ще компрометира възможността на системата на здравеопазването да предоставя качествени и своевременни здравни услуги на населението.

**Системата на първична помощ** в България е сравнително слаба, като осъществените 5.9 посещения в извънболничната помощ на глава от населението през 2015 г. изостават от средните за ЕС 7.5 посещения. Системата е ориентирана основно към **болнично лечение** – броят на хоспитализациите на 1 000 души население е най-високият в ЕС, като е почти двойно по-висок от средното ниво на показателя в общността. В допълнение, страната поддържа голям брой легла за активно лечение – 6.0 легла на 1 000 души население, в сравнение с 4.2 легла средно за ЕС. Секторът на болничната помощ е сравнително голям като дял от общите разходи за здравеопазване (34% в страната, спрямо 29% в ЕС), докато делът на разходите за извънболнична помощ (18%) е най-ниският в ЕС.

Въпреки че се наблюдава подобрене в последните години, предотвратимата<sup>36</sup> смъртност остава около два пъти по-висока<sup>37</sup> от средната за ЕС. Усилията за засилване на здравната промоция и превенция (основен фокус на Националната здравна стратегия 2014-2020 г.) все още предстои да покажат резултати.

Страната изостава по отношение на **електронното здравеопазване**. Съответният показател в *DESI 2018* поставя България на 23-то място в ЕС. Ключова стъпка за подобряването на позицията на страната ще бъде планираното<sup>38</sup> изграждане на Национална здравна информационна система, в която ще бъдат интегрирани 95 здравно-информационни стандарта, 35 типови информационни системи и 74 електронни административни услуги и ще бъдат въведени електронни здравни досиета.

## 2.2.4. Заетост и пазар на труда

*С постепенното отишумяване на ефектите от кризата, условията на пазара на труда се подобряват, но продължават да са налице предизвикателства. Равнището на безработица намалява постоянно след достигнатия пик в годините на криза и отново достига нива, по-ниски от средните за ЕС. Равнището на заетост обаче остава далеч както от националната цел за 2020 г., така и от средното ниво в ЕС. Неблагоприятни демографски тенденции и някои структурни проблеми остават основни пречки пред нормалното функциониране на пазара на труда. Населението продължава да намалява – както заради отрицателния естествен прираст, така и поради отрицателната нетна миграция – и застарява. Делът на дълготрайно безработните остава висок, а коефициентът на икономическа активност – въпреки отбелязано подобрене – изостава от средните за ЕС нива. Все още значителен процент млади хора не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение. Нараства недостигът на труд, отправяйки допълнително предизвикателство пред активните мерки на пазара на труда. Производителността на труда продължава да нараства, но остава далеч от средната за ЕС.*

<sup>36</sup> Концепцията включва смъртни случаи, които биха могли да бъдат избегнати чрез интервенции в областта на общественото здравеопазване, насочени към по-широки детерминанти на общественото здраве, като фактори на поведението и начина на живот, социално-икономически статус и фактори на околната среда.

<sup>37</sup> Здравен профил за България 2017, State of Health in the EU.

<sup>38</sup> Изграждането на системата е планирано в рамките на действащ проект по оперативна програма „Добро управление“.

Населението в трудоспособна възраст намалява ежегодно с относително постоянен темп от 1.4% средногодишно през последните седем години. До голяма степен тази негативна динамика е повлияна от същественото понижаване на коефициента на демографско заместване<sup>39</sup>, но интензивният емиграционен процес на лица в трудоспособна възраст също допринася за формираната тенденция. Коефициентът на демографско заместване формира тенденция на постоянно намаление още преди началото на века, но през 2007 г. достига критичната точка, след която влизащите в трудоспособна възраст стават по-малко от излизащите. През 2017 г. показателят регистрира стойност от едва 64/100. В регионален план, най-неблагоприятна е картината в Северен централен район (57/100), докато Североизточен и Югоизточен райони са в относително по-благоприятна позиция (по 68/100). Над 3/4 от населението в трудоспособна възраст (48.9% от общото население) живее в градовете. Застаряването на работната сила в условия на динамичен пазар на труда с постоянно променящи се изисквания към квалификацията и професионалните умения на заетите, е процес, който поражда необходимостта от непрекъснато повишаване на общия потенциал на работната сила, от една страна чрез учене през целия живот и, от друга, чрез активно стареене на лицата, които продължават да се трудят и в напреднала възраст.

Таблица 3. Основни показатели за пазара на труда в България, 2008-2017 г.

Показател	м. ед.	2008	2011	2014	2017
Коефициент на икономическа активност (15+ г.)	%	53.8	52.5	54.1	55.4
Коефициент на икономическа активност (15 - 64 г.)	%	67.8	65.9	69.0	71.3
Коефициент на демографско заместване	брой	91/100	68/100	62/100	64/100
Коефициент на заетост (15-64 г.)	%	64.0	58.4	61.0	66.9
Коефициент на заетост (20-64 г.)	%	70.7	62.9	65.1	71.3
Коефициент на безработица (15-74 г.)	%	5.6	11.3	11.4	6.2
Коефициент на младежка безработица (15-24 г.)	%	11.9	25.0	23.8	12.9

След намаляването си в годините на икономическа криза, нивото на **икономическа активност** формира тенденция на постоянно нарастване и достига исторически максимум през 2017 г. До голяма степен такава динамика на показателя – следваща фазите на икономическия цикъл – е вътрешно присъща, но принос към отчетеното в последните години подобрене имат и активните мерки на пазара на труда, реализирани с национални програми и проекти, съфинансирани със средства от ЕС. Въпреки това обаче достигната стойност (71.3%<sup>40</sup>) все още изостава от средното ниво в ЕС – 73.4%. В различните възрастови групи, най-голямо е изоставането спрямо ЕС при младежите (15-24 години), достигащо 14.4 процентни пункта (41.7% - средно за ЕС и 26.3% – в България). Значително по-ниска е разликата при основния контингент в работната сила (лицата на възраст 25-54 години) – 84.3% от населението в страната е икономически активно, спрямо 85.7% в ЕС. В най-горната възрастова група, нивото на икономическа активност в страната дори надвишава наблюдаваното в ЕС – 61.8%, спрямо 60.6%. Почти 2/3 от населението с начално и по-ниско образование, както и повече от половината от лицата с основно образование, са икономически неактивни; значително по-малко са изключените от пазара на труда сред по-високо образованите (всеки четвърти със средно и всеки девети с висше образование е икономически неактивен). Налице е необходимост от повишаване на ефективността на

<sup>39</sup> Коефициентът на демографско заместване показва съотношението между лицата, които влизат в трудоспособна възраст (тези на възраст 15-19 години) и лицата, които излизат от нея (60-64 години).

<sup>40</sup> Във възрастова група 15-64 години.

мерките за включване на пазара на труда на тези групи, както и на жените, предвид продължаващите различия в икономическата активност между половете. В регионален аспект, съществено изоставане по този показател се наблюдава в Северозападния и Северен централен райони, докато при останалите равнището на икономическа активност е около средното за страната.

През 2017 г. **безработните лица**<sup>41</sup> са 206.9 хил. или повече от двойно по-малко от регистрирания пик в техния брой през 2013 г. и малко над историческия им минимум от 199.7 хил. през 2008 г. Равнището на безработица намалява от 13.0% през 2013 г. до 6.2%, при средни стойности за ЕС, съответно 10.9% и 7.6%. Въпреки позитивната тенденция обаче преобладаващата част от безработните в страната (55% през 2017 г.) остава извън заетост повече от една година, а всеки трети безработен не успява да си намери работа повече от 2 години. Съответните показатели за продължителна безработица в ЕС са 44.7% и 28.0%. Дългият престой извън работа е свързан със загуба на трудови умения и навици и намалява значително шансовете на лицата за повторно интегриране в заетост. Лицата без квалификация и специалност формират най-голямата група (56%) в структурата на безработните, като почти 2/3 от лицата в групата са с основно и по-ниско образование. В териториален аспект, равнището на безработица варира от 3.3% в Югозападния район до 11.3% в Северозападния район.

Следвайки общата тенденция на намаление на безработицата в годините след кризата, **младежката безработица** също отбелязва подобрение, като през 2017 г. е по-ниска от средната за ЕС (16.8%) и достига 12.9%. Позитивната динамика обаче може само частично да бъде обяснена с нарастване на заетостта сред младежите през разглеждания период (от 21.2% през 2013 г. до 22.9% през 2017 г.), докато преобладаващият детерминант е допълнителното намаление на икономическата активност на лицата в тази възрастова група (съответно от 29.6% до 26.3%, при средно за периода ниво в ЕС от 42%), показващо ниска ефективност на активните мерки на пазара на труда, целящи активиране на младежите. България е една от държавите-членки на ЕС с най-висок дял на **младите хора между 15 и 24-годишна възраст, които не са нито в образование, нито в обучение, нито в заетост**. При средно ниво от 10.9% за ЕС през 2017 г., стойността на показателя за страната възлиза на 15.3%. Недостатъчно високото образователно равнище и отдалечеността от пазара на труда излагат младите хора на силен риск от изпадане в бедност.

Броят на **обезкуражените лица**, които желаят да работят, но не търсят работа, следва устойчива низходяща тенденция в последните години и достига 115.8 хил.<sup>42</sup> през 2017 г., главно поради текущата фаза на икономическия цикъл, въпреки че предприетите мерки за тяхното активиране и включване в обучения и заетост също допринасят за позитивното явление.

Паралелно с възстановяването на икономиката и ускоряването на растежа ѝ, **заетостта** се възстановява и дори надхвърля нивата, наблюдавани преди кризата, достигайки 71.3%<sup>43</sup> през 2017 г. (сравнено със 70.7% през 2008 г.), но все още остава далеч от националната цел (76%) за 2020 г., изоставайки и от средната стойност за ЕС (72.2%). При това, превишаването на историческия максимум в равнището на заетостта, наблюдаван непосредствено преди кризата, е реализиран на фона на значително намаление на лицата в трудоспособна възраст, в резултат на което броят на заетите в икономиката през 2017 г. (3 058.4 хил.) остава все още по-нисък от този през 2008 г. с 217.4 хил. Въпреки предприетите мерки и програми за насърчаване на заетостта през последните години, и в частност тази при жените, все още се наблюдава различие в заетостта между двата пола. Равнището на заетост сред лицата с основно, начално и по-ниско образование е значително по-ниско от общото равнище на заетост. В териториален план, разликата между равнищата на заетост в най-добре

<sup>41</sup> На 15-74 години.

<sup>42</sup> Сред лицата на възраст 15-74 години.

<sup>43</sup> Сред лицата на възраст 20-64 години.

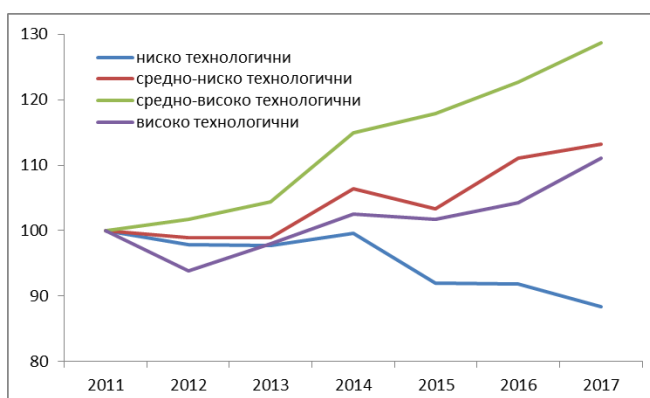
представилия се район (Югозападния) и най-изоставащия (Северозападния) се задълбочава и достига 14.1 процентни пункта.

Таблица 4. Коефициенти на заетост (20-64 г.) по пол и образование, 2008-2017 г.

Показател	2008	2011	2014	2017
По пол				
- мъже	76.1	66.0	68.1	75.3
- жени	65.4	59.8	62.0	67.3
По степени на образование				
- основно и по-ниско	46.5	36.7	38.6	44.4
- средно	74.2	64.8	66.3	72.8
- висше	86.1	81.2	81.7	85.5

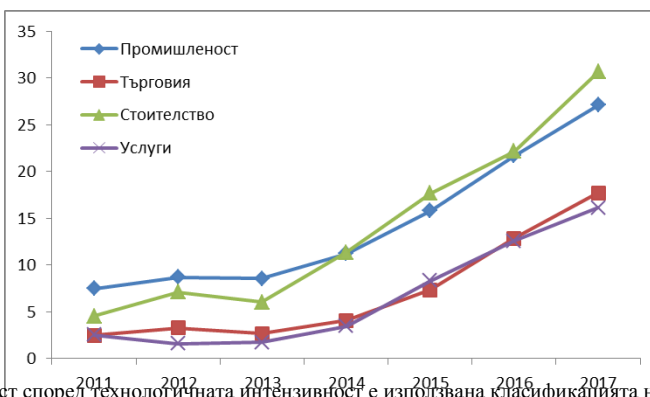
Графика 4. Растеж на наетите в преработващата промишленост според технологичната интензивност на дейността, 2011 г. = 100

В годините след икономическата криза се наблюдава бавно преструктуриране на заетостта от по-ниско технологични промишлени отрасли към такива с по-висока технологична интензивност<sup>44</sup>. Отраслите, класифицирани като средно-високо технологични, регистрират най-бурно развитие, като наетите в тях нарастват с повече от ¼ за периода 2011-2017 г. Средно-ниско технологичните и високо технологичните отрасли отбелязват двуцифрен растеж на откритите работни места през разглеждания период, докато ниско технологичните отрасли продължават да свиват работниците си. Въпреки несъмнено позитивната тенденция, структурата на заетостта в отраслите от преработващата промишленост остава сравнително неблагоприятна, характеризирана с преобладаващ дял на ниско технологичните отрасли (50.9%).



Графика 5. Недостиг на труд в секторите на икономиката

Ограниченията в предлагането на труд, свързани с неблагоприятната демографска картина (т.е. намаляването на населението в трудоспособна възраст), в комбинация с повишеното търсене на работна сила от страна на предприемачите – предвид фазата на икономическия цикъл, резултира в постепенно нарастване на **недостига на труд** в икономиката. Според данните от бизнес

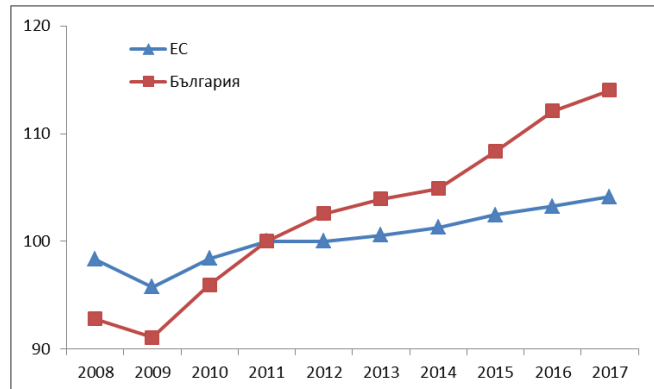


<sup>44</sup> За разпределението на отраслите от преработващата промишленост според технологичната интензивност е използвана класификацията на ОИСР – вж. „Science, Technology and Industry Scoreboard“, 2005.



анкетите на НСИ, делът на работодателите, които определят недостига на труд, включително квалифициран такъв, като пречка пред развитието на дейността им, проявява тенденция на непрекъснато нарастване в годините след кризата и през 2017 г. трайно надхвърля нивата си от 2008 г. във всички наблюдавани сектори на икономиката. Това издига допълнително предизвикателство пред активните мерки на пазара на труда чрез подходящи програми за подобряване на качеството на работната сила да адресират съществуващите трудови резерви в икономиката, които са извън заетост – главно лицата с основно и по-ниско образование и без квалификация, младежите, жените, както и лицата, които притежават знания и умения, включително и квалификация, които не съответстват на изискванията на съвременните работни места.

Графика 6. Растеж на производителността на един зает в България и ЕС (постоянни цени), 2011 г. = 100



В условията на повишено търсене на труд в страната, съпроводено с натиск за увеличаване на работната заплата и съответен ръст на разходите за труд на единица продукция, **производителността на труда** продължава да нараства, като по този начин не позволява да се наблюдава влошаване на конкурентоспособността на икономиката. През периода след излизането от икономическата криза, производителността на един зает в България нараства кумулативно с 14%, изпреварвайки чувствително средния растеж в ЕС (4.1%), което позволява достигане на по-висока степен на реална конвергенция, но страната остава на последно място по този показател с едва 45.6% от стойността му в ЕС.

## 2.2.5. Бедност и социално изключване

*Бедността и социалното изключване продължават да представляват сериозни предизвикателства. Реализираният икономически растеж не е достатъчно приобщаващ, за да способства намаляването на социалните неравенства. Относителният дял на лицата, изложени на риск от бедност, е сред най-високите в ЕС, като нараства допълнително в годините след кризата. Значително по-голям е рискът от бедност при някои от най-уязвимите групи от населението като безработните и пенсионерите. Неравенството в доходите продължава да се увеличава. Социалните трансфери имат много ограничено въздействие върху намаляването на бедността и неравенството. Достъпът до социални обезщетения и подпомагане се характеризира с големи различия между селските и градските райони и остава предизвикателство за най-уязвимите работници.*

Въпреки икономическото оживление и възстановяването на заетостта през последните години, **бедността** продължава да нараства. През 2017 г. относителният дял на лицата, изложени на риск от бедност, достига 23.4% при 17.3%<sup>45</sup> средно за ЕС, като от всички държави – членки на общността единствено Румъния регистрира по-неблагоприятен резултат (23.6%). По възрастови групи, рискът от бедност е най-висок за населението в надтрудоспособна възраст (32%) и децата до 18-годишна възраст (29.4%). Разликата в бедността и в равнището на заетост при хората с увреждания също е сред най-високите в ЕС, което е признак за слабости в социалната защита и мерките в областта на заетостта<sup>46</sup>. **Паричната бедност** сред безработните е около пет пъти по-висока, отколкото при

<sup>45</sup> Данните за ЕС са за 2016 г.

<sup>46</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

наетите на работа лица. Въпреки това бедността сред работещите също е висока (9.9%) и се свързва с ниско ниво на умения и образование (четирима от десет работещи бедни са с основно или по-ниско образование) и със заетост в домашно или полупазарно земеделие. Наблюдава се силна приемственост между поколенията на социалните и икономически условия на живот. Рискът от бедност сред децата с ниско образовани родители достига 77.5% през 2017 г. и е 25 пъти по-голям, отколкото сред децата с висококвалифицирани родители.

Относителният дял на населението, изпитващо **тежки материални лишения** намалява устойчиво през последните години, но остава най-високият в ЕС, със стойност (30.0%), която е четири и половина пъти по-висока от средната за ЕС. Социалната мобилност е относително ниска в страната, като 24.6% от населението (един от най-високите проценти в ЕС) са били изложени на риск от бедност за най-малко три от предходните четири години. Това показва, че е трудно да се излезе от бедността, дължаща се на ниски доходи. Въпреки формирана тенденция на трайно подобряване през последните години, голям процент от населението продължава да страда от изключително лоши жилищни условия – през 2017 г. това се отнася за всяко десето лице (при средна стойност за ЕС от 4.8%).

Рискът от бедност е значително по-висок в селските райони, особено в слабо населените региони. Медианният доход в селските райони като процент от доходите в градските райони (60.0%) изостава съществено от средната стойност в ЕС (82.9%), като единствено в Румъния се наблюдава по-високо неравенство в доходите между селските и градски райони. В районите от Източна България се наблюдава по-висок риск от бедност (Югоизточен – 26.1%, Североизточен – 24.9%), докато разликата в нивата на показателя между иначе най-развития в икономическо отношение район (Югозападен – 21.0%) и най-слабо развития (Северозападен – 21.2%) е минимална.

**Неравенството в разпределението на доходите** е най-високото в ЕС и се увеличава непрекъснато в последните години. Разликата между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата е 8.2 пъти, при средно 5.2 пъти в ЕС. Коефициентът на Джини достига стойност от 40.2, спрямо 30.8 средна стойност в ЕС. Сред причините за растящото неравенство са ниските разходи за социална закрила, както и относително ниската ефективност<sup>47</sup> на социалните трансфери за намаляването на бедността и неравенството. Системата на социално подпомагане<sup>48</sup> в България е третата най-неефективна в ЕС<sup>49</sup> по отношение на постигнатите резултати за намаляване на бедността. Необходима е своевременна оценка на системата, насочена към гарантиране на адекватни и устойчиви социални плащания, подобряване на капацитета, планирането и координацията на отговорните институции и развитие на системи за мониторинг и контрол на ефективността и ефикасността на процеса. Неоптималното функциониране на социалните системи като цяло (здравеопазване, образование, социално осигуряване и социално подпомагане) повишава съществено риска от вторична бедност.

Таблица 5. Показатели, измерващи бедността и разпределението на доходите, 2008-2017 г.

Показател	2008	2011	2014	2017
Население в риск от бедност	21.4	22.2	21.8	23.4
Население в риск от бедност преди социалните трансфери	40.0	41.7	46.2	44.8

<sup>47</sup> Измерена като намалението на относителния дял на населението в риск от бедност в резултат от социалните трансфери.

<sup>48</sup> В анализа на социалните трансфери не са включени пенсиите; при включването им системата е оценена като шестата най-неефективна в рамките на ЕС, изпреварвайки Естония, Латвия, Литва, Кипър и Малта.

<sup>49</sup> С по-незадоволително представяне в ЕС са само Гърция и Румъния.

Население в риск от бедност преди социалните трансфери с включени пенсии	27.1	27.4	27.3	29.2
Население, изпитващо тежки материални лишения	41.2	43.6	33.1	30.0
Население в риск от бедност или социално изключване	44.8	49.1	40.1	38.9
Отношение между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата	6.5	6.5	6.8	8.2
Коефициент на Джини	35.9	35.0	35.4	40.2

Специфична група от населението, която живее в риск от бедност и социално изключване са **ромите**. Концентрацията на представителите на тази уязвима етническа група в обособени квартали и райони води до социално изключване, влошаване на жилищните и санитарни условия, проблеми с изграждането и поддръжката на инфраструктурата и трудности при предоставянето на образователни, здравни и социални услуги. Делът на ромите, изложени на риск от бедност или социално изключване, се оценява на близо 90%<sup>50</sup>. Повечето роми са безработни, неактивни или работещи бедни. Две трети от тях нямат завършено средно образование<sup>51</sup>. Около 7% от ромските деца на възраст между 7 и 15 години остават извън образователната система и много деца не са записани в детски градини<sup>52</sup>. Създаването на механизми и условия за активно включване на ромите в икономическия и социален живот на страната е ключова предпоставка за предотвратяване мултиплицирането на модела за социално изключване и още по-засилено социално капсулиране. Доколкото проблемите пред социално-икономическата интеграция на маргинализираните общности като ромите имат комплексен характер, следва да се прилага интегриран подход, съчетаващ интервенции за подобряване достъпа до образование и заетост, до социални и здравни услуги, както и осигуряване на нормални жилищни условия.

Правителствените разходи за **социална защита** възлизат на едва 12.4% от БВП средно за последните десет години (при средно ниво от 18.9% от БВП средно за общността), което определя на страната 26-то<sup>53</sup> място в ЕС. Достъпът до социални обезщетения и подпомагане се характеризира с големи различия между селските и градските райони и остава предизвикателство за най-уязвимите работници. Самонаетите лица и сезонните работници нямат достъп до закрила при безработица. Всеки десети нает е изложен на риск да не получи право на обезщетения за болест или обезщетения за безработица, като особено тревожно е положението на работниците, заети в домашно или полупазарно земеделие<sup>54</sup>. Според ЕК, обхватът и адекватността на социалните обезщетения остават ниски. През 2016 г. месечните социални помощи и надбавките за отопление обхващат съответно 3% и 6% от пълнолетното население. Въпреки увеличаването на гарантираният минимален доход през 2018 г., той все още е сред най-недостатъчните в ЕС и значително под прага на риска от изпадане в бедност. Същото до голяма степен се отнася и за обхвата и продължителността на обезщетенията за безработица<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз — Роми — Избрани резултати, ЕК.

<sup>51</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>52</sup> Второ проучване на положението на малцинствата и дискриминацията в Европейския съюз — Роми — Избрани резултати, ЕК.

<sup>53</sup> Разходите за социална защита в разглеждания период са по-ниски само в Латвия (11.6% от БВП) и Румъния (11.9% от БВП).

<sup>54</sup> Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts – Bulgaria 2017, ЕК.

<sup>55</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.



## 2.3. Икономика на знанието

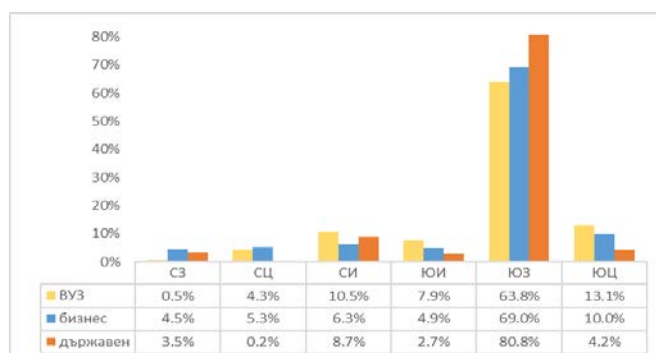
### 2.3.1. НИРД и иновации

Икономическият растеж все повече зависи от степента на използване на двигателите за конкурентоспособност – иновациите, продуктите с висока добавена стойност и регионалната специализация. Въпреки отбелязаното подобрение в капацитета за иновации на частния сектор в последните години, иновационната система на страната работи под потенциала си, с всички произтичащи от това негативни последици по отношение на стремежа за изграждане на икономика, базирана на знанието. Секторът на НИРД в България е изправен пред някои сериозни предизвикателства, които изискват промяна в политиката. Системата е слаба главно поради значителното недофинансиране, неефективното взаимодействие между бизнеса и научната сфера, недостатъците в системата на висшето образование, недостатъчния приложен изследователски капацитет и липсата на достатъчно модерни инфраструктури, които да отговарят на съвременните изисквания. Тези фактори влияят върху качеството и приложимостта на предприетите изследвания и способността да се конкурират в науката на европейско и световно равнище. Въпреки някои позитивни развития по отношение на човешките ресурси, ангажирани с научни изследвания, нормалното функциониране на сектора изисква удвояване на заетия персонал и допълнително оптимизиране на структурата му, в посока увеличаване на присъствието на частния сектор и особено на университетите. Последните трябва да бъдат адекватно стимулирани за участието им в научноизследователска и иновационна дейност, което по всяка вероятност ще изисква консолидиране на сектора. Съществува силна необходимост от по-нататъшно подпомагане на интеграцията на българската наука и научни изследвания в европейското изследователско пространство.

Капацитетът за иновации на българските компании се подобрява през последните години, но все още остава далеч под потенциала. **Разходите им за НИРД** нарастват повече от 4 пъти за последните 10 години (от 0.13% от БВП през 2007 г. до 0.57% от БВП през 2016 г.), но изостават повече от двойно от средните стойности за ЕС (1.32% от БВП през 2016 г.). Проучванията показват, че склонността на българските фирми за иновации положително и значително корелира с разходите им за НИРД и свързаните с това инвестиции в технологична инфраструктура, както и че продукцията им се увеличава заедно с иновационните им усилия, независимо дали фирмата е нова на пазара или не<sup>56</sup>. В годините след кризата рязко нараства дялът на чуждестранното финансиране в структурата на разходите на частния сектор, формирайки приблизително 2/3<sup>57</sup> от тях. До голяма степен това се дължи на чуждестранни фармацевтични компании, инвестиращи в клинични изпитания в страната, както и на многонационални компании, активни в областта на ИКТ. Държавната подкрепа под формата на разходи за НИРД през посочения период намалява постоянно от 0.29% до 0.2% от БВП – три пъти по-малко от средното ниво за страните в ЕС (0.64%). Ако в началото на века, България е сред водещите страни в Централна и Източна Европа по показателя дял от държавните разходи, предназначени за НИРД (1%), то през 2017 г. се нарежда на 27-о място в ЕС, успявайки да изпревари само Малта (с почти двойно по-ниско ниво на разходите за НИРД спрямо отделените през 2000 г.). По този начин страната остава далеч от националната си цел по стратегията „Европа 2020“ (1.5% общи разходи за НИРД), показващо необходимост от промяна в политиката и значително нарастване на публичните разходи.

Ресурсите и разходите за НИРД са разпределени неравномерно в страната, като през 2016 г. в Югозападен район е

Графика 7. Разходи за НИРД по райони и сектори, 2016 г.



<sup>56</sup> Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г.

<sup>57</sup> The research evaluation and performance-based funding system in Bulgaria, EC, 2018.

концентриран значителен ресурс за НИРД (69% от разходите в бизнес сектора). На другия полюс е Северозападен район, където в държавния сектор се изразходват едва 3.5% от общите разходи за НИРД, а вложените средства в научни продукти от предприятията са 4.5% от общите разходи на предприятията в страната. В Северен централен район се концентрират 0.2% от разходите в държавния сектор и 5.3% от разходите на предприятията, а в Югоизточен район – 2.7% от разходите в държавния сектор и 4.9% от разходите на предприятията. Друг важен аспект на регионалния иновационен анализ е свързан с наличната специализация в иновационни дейности, които създават максимална заетост в регионите на страната. Резултатите показват, че с изключение на архитектурните и инженерни дейности, и тези в областта на информационните технологии, преобладава специализацията в нискоиновативните дейности. Като цяло с намаляване на иновативността на икономическите дейности се увеличава специализацията от Югозападен район към Южен централен и Източна България.

Българската **научно-изследователска система** е изключително фрагментирана, особено в сравнение със системите в ЕС. В страната има около 120 публични изследователски организации, в това число 36 публични висши училища, 42 института на Българската академия на науките (които са отделни юридически лица), 25 института на Аграрната академия и 18 научноизследователски института, действащи като „правителствени лаборатории“ и предоставящи услуги на секторните министерства. Фрагментацията е най-видима в сектора на висшето образование. В страната има 51 висши училища, 37 от които са държавни. Дори да вземем само публичните висши училища, България има едно от най-високите нива на висши училища на глава от населението в ЕС, т.е. един ВУЗ на 190 000 жители, в сравнение с един ВУЗ на 330 000 жители в Унгария, 350 000 в Румъния, 370 000 в Чехия, и т.н.<sup>58</sup> Държавните ВУЗ-ове варират от големи многодисциплинарни „общии“ университети, като Софийския университет, до тясно специализирани, включително 4 медицински университета, 4 военни университета, 3 икономически университета и 12 технически университета. 14-те частни висши училища включват три „общии“ университета, като Нов български университет, и седем ВУЗ в областта на икономиката (бизнес училища). Много университетски преподаватели преподават в повече от един университет. Като следствие от ниските публични разходи за висше образование (0.7% от БВП през 2015 г, спрямо 1.27% в ЕС), в комбинация с големия брой държавни ВУЗ-ове, се откроява картина на недофинансиране на системата, при която публичното финансиране успява да покрие само разходите за персонал (съответстващи на 97% от постъпленията от държавния бюджет). Същевременно има създадена се в годините изкуствена фрагментация на дейностите, присъщи на университетите, които са академични звена и на научните организации. Средно около ¼ от общия брой университети извършват научноизследователска дейност и стимулират същата с мерки и дейности на институционално ниво или участие в национални и международни научноизследователски програми. Останалите висши училища извършват предимно преподавателска дейност, което не им позволява да се превърнат в центрове на знанието и стимул за регионален растеж и иновации. Предприетите в последните две години мерки, целящи консолидиране на сектора и създаване на устойчиви връзки между университетите и Българската академия на науките, като националните научни програми, все още не могат да бъдат оценени.

През последните години се наблюдава позитивно развитие по отношение на **човешките ресурси, ангажирани с научни изследвания**, което е важна предпоставка за изграждане на икономика, базирана на знанието и иновациите. Общият брой на персонала, зает с НИРД, нараства с 50% в годините след кризата и достига 25 хил.<sup>59</sup> през 2016 г., като формира 0.85% от общата заетост в икономиката и 0.78% от работната сила, намалявайки изоставането от ЕС по този показател (съответните стойности за общността възлизат на 1.34% и 1.22%). Същевременно се наблюдава и подобряване на структурата на заетостта в сектора при ясно маркиране на тенденция на нарастване на

<sup>58</sup> The research evaluation and performance-based funding system in Bulgaria, EC, 2018.

<sup>59</sup> в еквивалент на пълно работно време.

относителния дял на частния сектор (от 14.4% през 2011 г. до 44.9% през 2016 г.) за сметка най-вече на намаляване на тежестта на публичния сектор (съответно от 54.4% до 32.1% за периода). Обезпокоителен е фактът, че университетите намаляват присъствието си в сектора, като броят на персонала им, зает с НИРД, варира във времето и намалява в относителен план. Въпреки отбелязаните позитивни тенденции, заключението на Обсерваторията за научни изследвания и иновации към ЕК в годишния ѝ доклад за България за 2017 г. е, че нормалното функциониране на сектора изисква удвояване на заетия персонал и допълнително оптимизиране на структурата му, в посока увеличаване на присъствието на частния сектор и университетите.

Според Европейския иновационен индекс (*European Innovation Scoreboard*), през 2017 г. България попада в категорията „скромен иноватор“, с представяне далеч под средното за ЕС и следвана в рамките на общността само от Румъния. По преобладаващата част от включените в индекса показатели представянето на България е на ниво под 50% от средното за ЕС. Особено ниски са резултатите в областите, касаещи МСП, където изоставането надхвърля 80% (вж. част 2.5.4.). Инвестиционното проучване на Европейската инвестиционна банка през 2017 г. показва, че само 1% от българските предприятия въвеждат иновация, която е новост в глобален план, докато средната стойност за ЕС е 8%. На другия полюс е представянето по някои индикатори, свързани с интелектуалната собственост и човешките ресурси.

Изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум определя дефицита на учени и инженери, както и слабото сътрудничество между университетите и бизнеса при осъществяване на НИРД сред основните проблемни фактори на иновационната система. Един от основните проблеми пред системата засяга (не)способността да се запазят опитни учени в България и да привлечат (и запазят) млади таланти (страната заема съответно 119-то и 118-то място в света по двата показателя). Интензивният поток на напускащи страната висококвалифицирани хора, включително изследователи, намалява общоикономическия ѝ потенциал. Същевременно, относително ниското (в сравнителен план) качество на научноизследователските институции също не допринася за подобряване на позицията на страната (68-мо място в света).

По отношение на финансирането на научни изследвания в страната, следва да се отбележи, че въпреки нарастването на конкурсното начало за сметка на институционалното финансиране, все още се наблюдава слаб напредък. Самите финансови механизми не отчитат динамиката в сектора и проектите, които се финансират остават отдалечени от световната практика и Рамковата програма за научни изследвания и иновации на Европейския съюз. Все още липсват финансови инструменти за финансиране на публично-частно партньорство между академичния сектор и индустрията, както и финансиране на комерсиализация на научни резултати и трансфер на технологии.

Бавен напредък се наблюдава в увеличаването на привлекателността на националната система за НИРД за националните и международните учени и изследователи. Иницирираната диференциация на висшите учебни заведения и промените в модела за финансиране на публичните научноизследователски организации представляват положително развитие в тази посока. Диференциацията обаче трябва допълнително да се подобри, така че осъществяващите НИРД университети и други публични научноизследователски организации (БАН) да бъдат възнаграждавани за съответните им постижения, докато другите ВУ се финансират за приноса им към пазара на труда и резултатите от обучението на работната сила. Центровете за върхови постижения и центровете за компетентност могат да играят ключова роля в този процес. Основен акцент тук трябва да бъде повишаване на ефективността на публичните разходи за НИРД при стремеж за повишаване на експлоатацията и комерсиализацията на резултатите от изследователската дейност. Основен недостатък на иновационната система в страната е недостатъчната ориентираност на модела за управление на интелектуалната собственост към комерсиализация и валоризация на научните и иновативни резултати. Липсва, например, практика за предоставяне на права по управление на интелектуалната собственост на трети лица, като фирми, клъстери или друг вид

консорциуми, което би способствало за интензифициране предприемчивостта сред научните среди и мотивацията за създаване на нови продукти и услуги. Данните на българското патентно ведомство показват ясно изразена тенденция на постоянно намаление на патентните заявки на местно ниво – само за последните шест години те намаляват почти двойно и достигат 819 през 2017 г. Броят на регистрираните патенти от българска страна в световен мащаб е само 32<sup>60</sup>, а на един милион жители в България се пада по 4.5 патента, което отрежда на страната 26-то място в ЕС, изпреварвайки единствено Хърватска и Румъния. За сравнение, съответният показател в Холандия (която е лидер в това отношение в рамките на ЕС) възлиза на 412.2 патента на един милион жители.

Съгласно една от най-авторитетните бази данни в областта на науката (*Web of Science*), през последните години България продължава да има слаби позиции по отношение на броя на международно видимите научни публикации, което е индикативно за **качеството на научно-изследователската система**. През 2016 г. страната заема 59-то място в света, отстъпвайки допълнителни 8 позиции за последните десет години. Подобно развитие се наблюдава и по отношение на класацията по брой цитирания, което също е симптоматично за качеството на научната дейност. Делът на научните публикации от България, включени в топ 10% от най-цитираните трудове, е намалял почти двойно от 2008 г. до 2015 г., съответно от 6.5% до 3.5%<sup>61</sup>. Участието на българските научни среди в изследователските програми на ЕС също е показателно за капацитета и качеството на научно-изследователската система. В условия на конкуренция между учените в ЕС, по Седма рамкова програма българските изследователи са защитили участието си в проекти, чиято обща стойност е еквивалентна на 12.8 евро на глава от населението на страната, при шест пъти по-висока средна стойност за ЕС (78.9 евро на глава от населението). За първите години от изпълнението на „Хоризонт 2020“, изоставането нараства допълнително и достига десет пъти<sup>62</sup>.

Съществува силна необходимост от по-нататъшно подпомагане на интеграцията на българската наука и научни изследвания в европейското изследователско пространство. Системните недостатъци досега се дължат както на недостатъчните национални публични ресурси, отпуснати за НИРД, липсата на адекватна система за оценка и мониторинг, така и на недостатъчното участие и успех на националните участници в рамката на ЕС и други програми и инициативи. Според оценки на ЕК, участието на България в Платформата за интелигентна специализация (*RIS3*) и Европейския стратегически форум за научни инфраструктури (*ESFRI*) е довело до подобряване на координацията и сътрудничеството между различните нива на управление, а също и между административните области; между правителството, индустрията, образователните и изследователските институции, както и гражданите; както и между националните и европейските участници. Налице е необходимост от предоставяне на институционална подкрепа както на публичния, така и на частния сектор за пълноценното им включване в програми и проекти, съфинансирани от ЕС, особено „Хоризонт 2020“ и нейното продължение в следващия програмен период – „Хоризонт Европа“. Очакванията в това отношение са насочени главно към обособената в края на 2017 г. изпълнителна агенция „Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж“, както и към създаването на специализирано звено за консултации и контакти по Рамковата програма в обособена Агенция за развитие на научните изследвания и liaison офис в Брюксел.

Според Глобалния иновационен индекс (*Global Innovation Index*), страната се представя по-добре по „иновации на изхода“ (композилен индикатор, оценяващ резултатите от иновационната дейност), в сравнение с „иновациите на входа“ (композилен индикатор, измерващ състоянието на иновационната система). През 2017 г. страната заема съответно 34-то и 44-то място в света по тези два индикатора, като способността на системата да генерира резултат (ефективността ѝ) нарежда България на 19-то място в света, изпреварвайки повече от половината държави – членки на ЕС, сред които и такива

<sup>60</sup> По данни на европейското патентно ведомство за 2017 г.

<sup>61</sup> Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г.

<sup>62</sup> Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 г.

глобални лидери в областта на иновациите като Финландия и Дания. Съотношението между двата показателя подсказва, че резултатите от иновационната дейност – доколкото ги има – идват по-скоро *въпреки* иновационната система, а не *заради* нея.

Иновационната стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г.<sup>63</sup> поставя амбициозната цел пред страната до 2020 г. да подобри представянето си в европейския иновационен индекс и от „скромен иноватор“ да бъде квалифицирана като „умерен иноватор“. При това стратегията предлага необходимия инструментариум, финансова обезпеченост, курс на политиката и механизми, които да доведат до оползотворяване на иновационния потенциал на страната. Качествен скок за политиката в областта на иновациите и НИРД представлява дефинирането на секторите с потенциал за растеж, в които страната има конкурентни предимства, и обявеното намерение за фокусиране на инвестициите (както от националния бюджет, така и по две оперативни програми) за развитие на иновационния потенциал в идентифицираните тематични области, продуктови групи и ниши и тяхното регионално измерение.

Важен фактор за развитието на научноизследователската дейност е и достъпът до модерна **научноизследователска инфраструктура** (НИИ). Научноизследователските инфраструктури създават благоприятна среда за развитие на триъгълника на знанието – образование, научни изследвания и иновации, а същевременно служат и като центрове за трансфер на знания, иновации и технологии от научните организации към индустрията. Добрата НИИ позволява да се комерсиализират онези научни резултати, които се развиват в иновативни продукти и услуги, подобряващи конкурентоспособността в свободния пазар. Прегледът, проведен през 2017 г., свързан с инфраструктурите за научни изследвания в България<sup>64</sup>, показва неравномерно териториално и тематично разпределение на НИИ при цялостна липса на достатъчно модерни инфраструктури, които да отговарят на съвременните изисквания; като цяло ниско участие на университетите в тях; неадекватно управление на съществуващите научни съоръжения, неефективна натовареност и поддържане; неадекватно квалифициран персонал за поддръжка на научното оборудване; финансова нестабилност и неадекватна ангажираност от страна на частния сектор. Националната пътна карта за научна инфраструктура (2017-2023 г.) приоритизира публичната подкрепа към най-добре развитите инфраструктури, с потенциал в тематичните области, определени в Иновационната стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г., както на национално, така и на регионално ниво. Подобряването на инфраструктурата би довело до значително разширяване на възможностите на българските учени да провеждат висококачествени научни изследвания на световно ниво и директно би подпомогнало развитието на високотехнологична индустрия в страната.

### 2.3.2. Информационни и комуникационни технологии и цифрова икономика

*Секторът на информационните и комуникационни технологии в страната се развива динамично, увеличавайки приноса си в добавената стойност, заетостта и износа. ИКТ са основен двигател на цифровата революция в глобален план, но въпреки някои сравнителни предимства, България изостава в дигитализирането на икономиката си. Въпреки че по оперативните програми се подкрепят проекти, свързани с насърчаване цифровизацията сред бизнеса, средната интензивност на цифровизиране на българските предприятия е едва 12%, като повече от 2/3 от предприятията в страната се характеризират с много нисък индекс на дигитализация, което поставя под въпрос ефективността на прилаганите мерки. Основните предизвикателства пред страната са свързани с много ниското ниво на умения в областта на цифровите технологии у населението, наред с недостига на специалисти по ИКТ и недостатъчните инвестиции в цифрова инфраструктура.*

<sup>63</sup> Актуализация 2017 г.

<sup>64</sup> Диагностичен преглед на научната инфраструктура и оборудване в Република България, МОН.



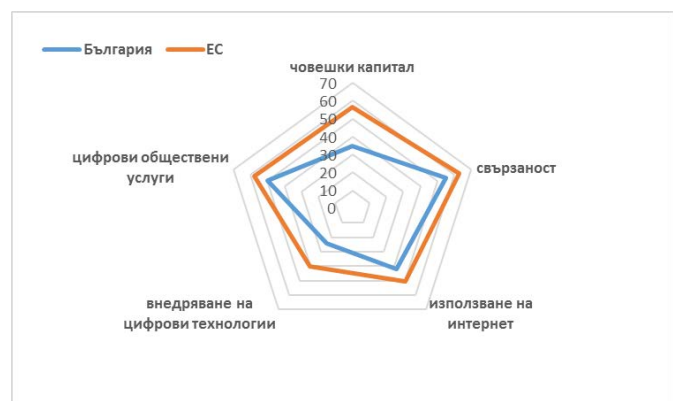
Налице е необходимост от интензифициране на усилията по подобряване и ускоряване разгръщането на широколентовия достъп до интернет, предвид основополагащата роля на модерната широколентовата инфраструктура за постигането на т.нар. цифров растеж. Същевременно, трябва да бъдат предприети действия за повишаване на ефективността на изпълняваните мерки за повишаване на цифровите умения на населението, а обхватът им да бъде увеличен значително при разгръщане на партньорства с частния сектор.

**Информационните и комуникационни технологии** привличат все повече внимание като един от най-бързо развиващите се сектори в страната, с много високо заплащане и добри условия на труд. Постепенно ИКТ секторът придобива все по-голямо значение за икономиката на България като цяло, а развитието на сектора в бъдеще може да се окаже определящо за процеса на догонване и растежа на благосъстоянието. В периода след икономическата криза отбелязваният от сектора ръст на добавената стойност изпреварва значително средния за икономиката, в резултат на което регистрира нарастване на относителния си дял в структурата на добавената стойност до 6.2% през 2016 г., като по този начин страната изпреварва редица държави – членки на ЕС. Паралелно нараства и тежестта му в заетостта (2.5% от общия брой заети в икономиката през 2017 г.). Секторът има значителен потенциал за иновации и експортно-ориентиран растеж. Разходите за НИРД в сектора формират 11%<sup>65</sup> от общите разходи за НИРД в икономиката. Приходите от износ на групировката „Далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги“ се удвояват в годините след кризата и достигат 1 млрд. евро през 2017 г, формирайки почти 13%<sup>66</sup> от целия износ на услуги на страната.

Като препятствие пред по-бурното развитие на сектора следва да се изтъкне недостигът на ИКТ специалисти в страната. Икономически активните лица с ИКТ образование нарастват почти 5 пъти през последните десет години до 35 хил., но заетостта сред тях остава неизменно висока (и над средното ниво в ЕС) и достига 98.6% през 2017 г., поставяйки България на второ място в ЕС в това отношение.

Развитието на ИКТ в глобален план води до бурен технологичен напредък във всички сфери на човешката дейност и сериозно повлиява развитието на обществото. То предизвиква фундаментални промени във всички аспекти от функционирането му, а социално-икономическото му въздействие непрекъснато нараства. ИКТ са основен двигател на цифровата революция в Европа, като същевременно са и основополагащ фактор за изграждането на конкурентоспособна икономика, основана на знанието, за иновативно и приобщаващо информационно общество, осигуряващо високо качество на живот на гражданите.

Графика 8. DESI 2018: България и ЕС



България изостава спрямо другите държави – членки на ЕС по отношение на **цифровизацията на икономиката**. Индексът за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) на ЕК за 2018 г. поставя страната на 26-то място в ЕС (пред Гърция и Румъния), в клъстера на страните със слаби резултати. Основните предизвикателства пред България са свързани с много ниското ниво на умения в областта на цифровите технологии у населението (както и сред младежите) и ниското ниво на внедряване на цифрови технологии в стопанската дейност. Според ЕК, основните причини за забавянето на цифровизацията в България както в обществената,

<sup>65</sup> Национална програма „Цифрова България 2025“.

<sup>66</sup> По данни на БНБ.

така и в частния сектор, са свързани с ниското ниво на този тип умения, наред с недостига на специалисти по ИКТ и недостатъчните инвестиции в цифровата инфраструктура.

От ключова важност за развитието на ИКТ и за разпространяване на положителното им въздействие е осигуряването на необходимата **широколентова инфраструктура**, като платформа за предоставяне на разнообразни електронни услуги. Програмата в областта на цифровите технологии за Европа подчертава необходимостта да се гарантира разгръщане и развитие на високоскоростен широколентов достъп за всички и да се улеснят и насърчат инвестициите в нови много бързи, отворени и конкурентни интернет мрежи, които да са артериите на бъдещата икономика и основна предпоставка за широкото използване на ИКТ базирани електронни услуги за гражданите, бизнеса и държавното управление. В този смисъл наличието на модерна широколентовата инфраструктура, респективно достъпът до високоскоростен интернет, е основополагащата ключова предпоставка за постигането на т.нар. цифров растеж. Според ЕК, България е в групата на държавите, демонстриращи много бавно развитие в областта на свързаността и се нарежда на 25-то място в ЕС по отношение на комбинираният индикатор за „свързаност“ в рамките на *DESI* за 2018 г. Общото покритие с фиксирани широколентови мрежи в страната (обхващащо 95% от населението) е почти на средното ниво за ЕС (97%), с по-ярко изразено изоставане от ЕС в селските райони (82% от населението в страната, спрямо 92% в ЕС). В страната е разпределена едва малка част от хармонизирания на равнището на ЕС радиочестотен спектър, предвиден за широколентови услуги. Това се дължи отчасти на забавяне в предоставянето на изключително важна част от радиочестотния спектър под 1 GHz за електронни съобщителни услуги, в съчетание с липсата на търговски интерес за някои други радиочестотни ленти. Разпространението на широколентов достъп до интернет (59%) остава много под средното ниво за ЕС (75%). България е на последно място в ЕС по отношение на покритието с 4G мрежи с изоставане от почти 20 процентни пункта от средните за ЕС (90%). Започналата през 2016 г. дейност по освобождаването на радиочестотен спектър за честотните ленти 800 MHz и 700 MHz остава в застой, докато повечето трудности възникват по отношение на спектъра от 1.8 GHz. Полагането на допълнителни усилия за ефективното освобождаване на тези честотни ленти би могло да окаже значително положително въздействие върху разпространението на висококачествени безжични широколентови услуги в България. Същевременно, страната е на 16-то място в ЕС при разпространението на мобилен широколентов достъп до интернет с 87 абонамента на всеки 100 души, но губи позиции в последните години поради по-бързото развитие в областта от страна на другите държави-членки. Мрежите, които могат да осигурят достъп до интернет със скорост поне 30 Mbps (достъп от следващо поколение), са на разположение за над три четвърти от българските домакинства, при относително малко изоставане спрямо ЕС (80%), но отново разликата нараства значително при населението в селските райони (едва 25% спрямо 47%). България отбелязва забележителен напредък по отношение на покритието със свръхбърз широколентов интернет (FTTP или Docsis 3.0), достигайки 75%, при средно ниво за ЕС 58%. Разпространението на свръхбърз широколентов интернет обаче е едва 6.5%, докато средното за ЕС е два и половина пъти по-високо. Донякъде, причините за изоставането в разпространението на широколентов достъп до интернет се свързват с ценовия фактор, т.к. данните на ЕК показват, че цените в България превъзхождат средните стойности в общността. Очакваното пълно транспониране на Директивата за намаляване на разходите за високоскоростни електронни съобщителни мрежи, нотифицирано от страната в началото на 2018 г. с известно забавяне и след решение на европейските институции България да бъде изправена пред Съда на ЕС, би трябвало да способства за решаването на този проблем и – като следствие – да подобри и ускори разгръщането на широколентовия достъп до интернет. Последното ще изисква още и по-задълбоченото съсредоточаване върху разпространението на широколентов достъп до интернет в селските райони, както и развитието на умения и услуги в областта на цифровите технологии. Налице е и необходимост от актуализиране на стратегията на правителството за широколентов достъп в посока 5G свързаност при обезпечаване навременното предоставяне на подходящ радиочестотен спектър на всички участници на пазара с цел провеждане на ранни тестове и разгръщане на 5G мрежи.

Нивото на **уменията на населението в областта на цифровите технологии** е сред най-ниските в ЕС, като варира в големи граници при различните социално-икономически групи. Повече от 2/3<sup>67</sup> от населението не притежава дори и основни умения в областта на цифровите технологии през 2017 г., докато средната стойност на показателя в ЕС е 43%. Особено голямо е изоставането спрямо ЕС при нискодоходните<sup>68</sup> и нискообразованите<sup>69</sup> слоеве от населението, както и при лицата, живеещи в слаборазвит райони<sup>70</sup>. Това е свързано и с относително ниския в сравнителен план брой лица, които използват интернет (62% от населението<sup>71</sup>, спрямо 81% в ЕС). Въпреки че през последните години са взети мерки за модернизация на образователната система (като последователното включване на обучение по информационни технологии в учебната програма на учениците в първи, пети и седми клас), все още не се наблюдават конкретни резултати в цялостното представяне на страната, което налага необходимост от извършване на задълбочен критичен анализ на ефективността на проведената реформа, с акцент върху резултатите от нея. При това, интервенции са необходими не само в образователната система, но и в системата на квалификация и преквалификация на заети, безработни, хора и групи в неравностойно положение за повишаване на цифровата грамотност на населението.

През последните години се наблюдават някои частни инициативи като проектите на Дигиталната национална коалиция и създадените от някои ИТ компании корпоративни академии, които адресират проблема с недостига на специализирани дигитални умения. В тази връзка, предизвикателство пред политиката и сфера с недоизползван потенциал е разгръщането на партньорства с частния сектор, като програмата „Образование за ИТ кариера“ на Министерството на образованието и науката.

В допълнение на изоставането по отношение на дела от населението, което използва интернет, неблагоприятно е и позиционирането на страната по отношение на причините за използването на глобалната мрежа. Българите използват интензивно интернет за видеоразговори (85%<sup>72</sup> от всички потребители, при средно за ЕС – 46%), както и за комуникация в социални мрежи (79%, при средно за ЕС – 65%), като по тези показатели страната заема съответно 1-во и 5-то място в общността. Същевременно обаче едва 9% от интернет потребителите са посетили мрежата с цел електронно банкиране (61% средно за ЕС), а делът на поръчалите стоки и услуги по интернет през последните 12 месеца (27%), е повече от два пъти по-нисък от средния за ЕС. Така страната остава далеч от използването на потенциала на електронната търговия.

Навлизането на **цифровите технологии в предприятията** е трудно, а инвестициите в цифровизацията на икономиката са ограничени, въпреки че през последните години в страната се появява постепенно развиваща се екосистема от цифрови и технологични предприемачи. Недостатъчните инвестиции, комбинирани с недостига на ИКТ специалисти са основните причини за по-бавната цифровизация в България в сравнение с другите държави – членки на ЕС<sup>73</sup>. През 2017 г. средната интензивност на цифровизиране на българските предприятия е едва 12%<sup>74</sup>, поставяйки икономиката на страната на 27-мо място в ЕС. Повече от 2/3 от предприятията в страната се характеризират с много нисък индекс на цифровизация, често имайки само уеб страница и няколко компютъра. Въпреки че българските дружества са значими потребители на радиочестотна

<sup>67</sup> DESI 2018, ЕК.

<sup>68</sup> Едва 6% от квантили с най-ниски доходи има поне базисно ниво на умения в областта на цифровите технологии, сравнено с 41% средно за ЕС.

<sup>69</sup> 10% от населението с ниско или никакво образование има поне базисно ниво на умения в областта на цифровите технологии, сравнено с 31% средно за ЕС.

<sup>70</sup> 15% от населението в слаборазвитите райони на страната има поне базисно ниво на умения в областта на цифровите технологии, сравнено с 49% средно за ЕС.

<sup>71</sup> На възраст 16-74 години.

<sup>72</sup> DESI 2018, ЕК.

<sup>73</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>74</sup> Europe's Digital Progress Report 2017, ЕС.



идентификация (RFID) – показател, по-който страната оглавява класацията в рамките на ЕС<sup>75</sup>, потреблението им на компютърни услуги в облак или социални медии е сред най-ниските в ЕС, съответно 5.5% и 9% от общия брой предприятия. Само 12% от предприятията в страната начисляват електронни фактури и едва 7.1% от МСП осъществяват продажби онлайн, а относителният дял на оборота от електронна търговия (3.5%) в общия оборот на МСП сектора е три по-нисък от реализирания в ЕС. Въпреки че по оперативните програми за програмен период 2014-2020 г. се подкрепят проекти, свързани с насърчаване на иновациите и цифровизацията сред бизнеса, към настоящия момент не се наблюдава съществен ефект, което отправя предизвикателство пред политиката от преосмисляне на интервенциите и/или техния обхват и ефективност. Приетата през 2017 г. Концепция за цифрова трансформация на българската индустрия е несъмнено стъпка в правилната посока, но е необходимо нейното операционализиране. Допълнителното изоставане на българските предприятия в бързия и мащабен процес на навлизане на цифровите технологии ще рефлектира в загуба на конкурентоспособност. Обратно, адекватните и своевременни действия на правителството в посока осигуряване на подходящи условия за цифрово трансформиране на бизнеса и предоставянето на подкрепа в този процес ще създаде възможност за завоюване на по-високи пазарни дялове в съществуващи и възникващи продуктови ниши.

Въпреки че през последните няколко години се наблюдава известно подобрене, страната изостава по отношение на електронното управление (вж. част 2.4.).

## 2.4. Бизнес среда и електронно управление

*Усилията за подобряване на бизнес средата изостават спрямо тези в сравнимите икономики и България губи позиции в глобален план. Правенето на бизнес в страната продължава да бъде възпрепятствано от регулаторната рамка в области като издаване на разрешително за строеж, свързване с електричество, уредба на несъстоятелността; предизвикателства остават липсата на адекватна инфраструктура и недостигът на квалифицирани кадри с адекватни умения; честите промени в нормативната уредба и бавното прилагане отслабват ефективността на законодателството и възпират инвестициите. Страната остава в групата с най-слаби показатели за добро управление в ЕС. Качество на публичните институции продължава да е лимитиращ фактор пред конкурентоспособността на икономиката. Въпреки някои постижения по отношение на намаляването на административната тежест, тя все още остава значителна. България изостава по отношение на електронното управление, но през последните няколко години се наблюдава подобрене в резултат на консолидирането на функциите и процесите, свързвани с електронното управление, в единна структура и предприетите мерки за подобряване на електронните обществени услуги. Сериозен напредък е постигнат по адресиране на проблемите в областта на обществените поръчки, посредством амбициозна реформа, обвързана и с изпълнението на част от предварителните условия за европейските структурни и инвестиционни фондове. Въвеждането на електронни поръчки и използването на потенциала на централизираните покупки ще позволи допълнително оптимизиране на системата, при нарастване на публичността на възлагане, подобряване на общата административна ефективност, скъсяване на продължителността на процеса и намаляване на риска от корупция и измами.*

В периода след присъединяването на страната към ЕС усилията на правителството за подобряване на **бизнес средата** изостават спрямо тези в сравнимите икономики, в резултат на което България губи позиции в глобален план. Според изследването *Doing Business 2018* на Световната банка, България се нарежда на 22-ра позиция в рамките на ЕС (и на 50-то място в света) по условия за правене на бизнес, като отбелязва отстъпление от 6 позиции (в рамките на ЕС) спрямо представянето ѝ десет години по-рано. Като предимства се очертават сравнително ниското данъчно бреме и в известна част условията по регистриране на фирма. Предприемачите обаче продължават да срещат сериозни пречки в редица

<sup>75</sup> DESI 2018, ЕК.

области като разходи и време за издаване на разрешително за строеж, разходи и време за свързване с електричество, разходи по обявяване в несъстоятелност и нисък дял на възстановени средства за кредиторите след приключване на процедурата.

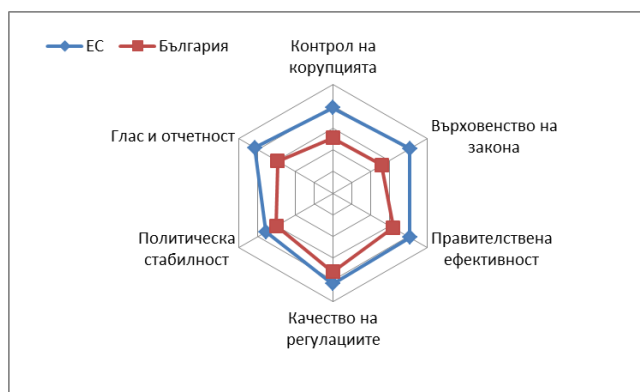
Сериозни предизвикателства пред българския бизнес – и съответно недостатъци в бизнес средата – остават липсата на адекватна инфраструктура (вж. части 2.6 и 2.3.2.), недостигът на квалифицирани кадри (вж. част 2.2.4.) и несъответствието между търсените умения и предлаганите такива от страна на работната сила, във връзка с недостатъците на образователната система (вж. част 2.2.2).

Според класацията *Economic Freedom of the World 2018* България се нарежда на 19-то място в рамките на ЕС (46-то място в света) по степен на икономическа свобода, изпреварвайки не само част от новоприсъединилите се държави – членки на ЕС, но и стари такива като Франция, Италия и Белгия. До голяма степен тази позиция на страната се дължи на ниския размер на правителството<sup>76</sup> (3-то място в ЕС), както и на доброто представяне по отношение на регулирането на кредита (9-то място в ЕС) и трудовия пазар (12-то място в ЕС). В същото време, остава крайно незадоволително представянето на страната по отношение на неприкосновеността на частната собственост. Доверието в полицията (27-мо място в ЕС, 113-то място в света) и разходите на бизнеса, свързани с престъпността (28-мо място в ЕС, 107-мо място в света) показват, че бизнесът не разчита, че полицията може да налага законите и да осигурява сигурността и реда, което неминуемо се отразява на решението за потенциални инвестиции в страната.

Един от проблемите пред конкурентоспособността на икономиката остават **публичните институции** в страната. В изследването на Световния икономически форум *Global Competitiveness Report 2017-2018* по този показател България е поставена на 107-мо място в света (и на последното място в ЕС). Динамиката в представянето на страната по подиндикаторите, включени в показателя, показва недостатъчен напредък. Липсата на доверие в публичните институции и осъзнатата липса на независимост на съдебната власт подкопават международната конкурентоспособност на икономиката, тъй като компрометират пазарния обмен и мащабните дългосрочни инвестиционни ангажименти от страна на фирмите.

Графика 9. Worldwide Governance Indicators 2018: България и ЕС

Според *Worldwide Governance Indicators 2018* на Световната банка, най-съществено изоставане от качеството на институциите в ЕС се наблюдава в областите на върховенство на закона и **контрол на корупцията**. И в двете области страната заема трайно последното място в ЕС през последните десет години, като дори отбелязва регрес в стойностите на съответните индикатори. През 2018 г. е предприета амбициозна реформа с новия Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и паралелните действия за реформиране на системата за наказателно преследване и процедурите за наказателно производство, но резултатите от тази реформа и успехът ѝ в адресирането на предизвикателствата, свързани с процесуалните и правните пречки, затрудняващи ефективното разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта, тепърва предстоят. По показателя ефективност<sup>77</sup> на правителството, България запазва



<sup>76</sup> Показателят Government size измерва степента на вмешателство на държавата в икономическия живот.

<sup>77</sup> Показателят отразява възприятията за качеството на обществените услуги, качеството на държавната служба и степента на нейната независимост от политически натиск, качеството на формулирането и изпълнението на политиките и надеждността на ангажимента на правителството за такива политики.

предпоследното си място в ЕС, но отбелязва значително подобрение, като намалява изоставането си. Страната подобрява представянето си по отношение на качество на регулациите и политическа стабилност, достигайки съответно 24-то и 22-ро място в ЕС (спрямо 26-то място и по двата показателя през 2007 г.). Същевременно, негативно развитие се наблюдава по индикатора „глас и отчетност“<sup>78</sup>, където страната отстъпва една позиция, заемайки 27-мо място в ЕС, при увеличаване на разликата със средните стойности за общността.

Значителни усилия се полагат за намаляване на **административната тежест**. В рамките на няколко инициативи са изготвени няколко плана за намаляване на административната тежест за бизнеса и ограничаване на пречките пред инвестициите. Изпълнението им продължава и към днешна дата, като по данни на администрацията на Министерския съвет, постигнатото намаление на административната тежест се оценява на почти 50%<sup>79</sup>. Регулаторният съвет, създаден през 2017 г. за предотвратяване на въвеждането на нова административна тежест, също е положителна стъпка към ограничаване на бюрокрацията и подобряване на бизнес средата. Въпреки положените усилия, регулаторната и административната тежест остават значителни и възпрепятстват бизнес дейността<sup>80</sup>. Сериозен напредък е постигнат в сферата на комплексното административно обслужване, но е налице необходимост от допълнителни усилия. Съществен проблем е дигитализацията на съществуващите в администрацията архиви, като основа за предоставяне на комплексно електронно обслужване. Според проучване на Евробарометър от 2016 г. само 22% от респондентите считат, че обществените услуги са с добро качество, а цели 75% са на обратното мнение.

Значим проблем и недостатък на бизнес средата в България са **честите промени в нормативната уредба** и създаваната от тях несигурност в инвестиционната среда и невъзможност за дългосрочно стратегическо планиране<sup>81</sup>. С промените в Закона за нормативните актове (влезли в сила в края на 2016 г.) се извършва реформа на системата за анализ на въздействието на нормативните актове, като се въвежда задължението за изготвяне на предварителни и последващи оценки на въздействието на законодателството, и се подобрява процедурата по провеждане на обществени консултации на проектите на нормативни актове. Създадени са предпоставки за повишаване на качеството на нормотворческия процес при намаляване на обема на законодателството и повишаване на вътрешната му съгласуваност. Разработени и влезли в сила са и съответните подзаконови актове по прилагането на новите изисквания; изготвено е ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството; създаден е необходимия административен капацитет. Изготвени са над 400 предварителни и 30 всеобхватни оценки на въздействието. Качеството обаче често е повлияно от липсата на данни и големия брой правни актове, които предстои да бъдат оценени<sup>82</sup>.

Страната изостава по отношение на **електронното управление**, въпреки че през последните няколко години се наблюдава известно подобрение. Индексът за развитие на електронното управление (*E-Government Development Index*) на ООН поставя България на 43-то място в света през 2008 г. След формирана трайна тенденция на влошаване на представянето ѝ в това отношение България изпада до 73-то място през 2014 г., след което обаче с бързи темпове възстановява позиции и достига до 47-мо място през 2018 г. Напредъкът в последните години се свързва с въведената стратегическа рамка, консолидирането на функциите и процесите, свързвани с електронното управление, в Държавна агенция „Електронно управление“ и предприетите мерки за подобряване на електронните обществени услуги. Въпреки това е налице необходимост от допълнителни усилия за доизграждане на

<sup>78</sup> Отразява възприетията за степента, до която гражданите на дадена страна могат да участват в избора на правителството, както и свободата на изразяване, свободата на сдружаване и свободните медии.

<sup>79</sup> Тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 в периода 2018-2020 г.

<sup>80</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>81</sup> Анализ на проблемите, възпрепятстващи нарастването на инвестициите, приет с РМС № 617/12.08.2015 г.

<sup>82</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

необходимата инфраструктура, свързване на ключови регистри и осигуряване на оперативна съвместимост за преминаване към автоматизиран/полуавтоматизиран обмен на данни и електронни документи и въвеждане на национална схема за електронна идентификация. Намерения в тези сфери вече се реализират чрез проекти по оперативна програма „Добро управление“; успешната им реализация ще е ключова за бъдещото развитие на електронното управление в страната.

България подобрява представянето си по отношение на използваните **електронни обществени услуги** и достига средноевропейското ниво. През 2017 г. 58%<sup>83</sup> от населението, на което се налага да подаде формуляри до държавната администрация, се възползва от предлаганата електронна услуга. Достигнатата стойност на показателя е равна на средната за ЕС, а в сравнителен план България заема 15-то място в ЕС. Пълнотата на онлайн услугите (72%) обаче изостава съществено от средната за ЕС (84%), а полаганите в това отношение усилия водят до по-бавни резултати спрямо другите държави членки. Така въпреки че през 2017 г. стойността на показателя отбелязва напредък от 1 процентен пункт спрямо година по-рано, страната губи 3 позиции в класацията до 26-то място в ЕС, изпреварена от държави, предприели по-радикални (или по-ефективни) действия. По отношение на електронните обществени услуги за предприятия, България се представя по-добре от мнозинството от държавите – членки на ЕС и заема 11-то място със значително подобрение спрямо предходната година (20-то място). Донякъде напредъкът може да бъде обяснен с последните промени в данъчното законодателство, задължаващи юридическите лица да подават данъчните си декларации само в електронен вид.

Страната се представя добре и в областта на **свободно достъпните данни** („open data“), като след приемането на нормативната рамка понастоящем са публикувани и достъпни над 7 000 масива от данни от различни национални и регионални администрации и агенции. Свободно достъпните данни се свързват с прозрачността в работата на администрацията, предоставяйки възможност за ефективен граждански мониторинг и контрол върху дейността на администрацията. Съответният показател в *DESI 2018* обаче показва, че през последната една година в страната не е имало развитие в това отношение (достигнатата стойност от 76% е останала непроменена), а в резултат на усилията на другите държави, България е загубила 7 позиции и вече е на 14-то място в ЕС.

Трудностите във връзка с **обществените поръчки**, срещани при изпълнението на оперативните програми, са идентифицирани като основна пречка за ефективното използване на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове в страната. Системните обжалвания пред съда значително забавят изпълнението на проектите, а нередностите водят до прекъсване на плащанията и до финансови корекции. През последните години са направени значителни подобрения в областта, посредством амбициозна реформа, обвързана и с изпълнението на част от предварителните условия за европейските структурни и инвестиционни фондове. През 2016 г. е приет нов Закон за обществените поръчки, с който – по оценка на ЕК<sup>84</sup> – България постига сравнително добри резултати по отношение на транспонирането на европейското законодателство в областта на обществените поръчки и повишава правната сигурност. Прието е и вторично законодателство и е изготвен наръчник с насоки за прилагането на закона и вторичното законодателство. Изготвени са някои стандартни тържни документи и договорни клаузи. Въведена е нова система за осъществяване на предварителен контрол – въз основа на риска и на случаен принцип. Изпълнени или в процес на изпълнение са преобладаващата част от мерките, включени в Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки за периода 2014-2020 г. В ход на изпълнение е планът за обучение по обществени поръчки, който е насочен към повишаване капацитета на възлагащите органи, с фокус върху общините. Според предприятията и неправителствените организации, като цяло условията за

<sup>83</sup> *DESI 2018*, ЕК.

<sup>84</sup> Доклад за България за 2017 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

възлагане на обществени поръчки вече са започнали да се подобряват<sup>85</sup>. До края на 2018 г. трябва да приключи оценката на системата за обществени поръчки, извършвана от Световната банка, която ще оцени ефективността на последните промени в областта и ще отправи конкретни препоръки.

Въпреки положените усилия и постигнатото подобрене, продължават да са налице предизвикателства. Един от най-сериозните проблеми касае нарастването на жалбите по процедурите за възлагане на обществените поръчки и произтичащите от това забавяния в изпълнението на проектите. Същевременно, почти 2/3 от обществените поръчки в страната се възлагат главно въз основа на критерия на най-ниската цена, което в крайна сметка се отразява на качеството на публичните услуги. Потенциалът на централизираните покупки остава неизползван, особено на местно ниво. На следващо място, прозрачността на възлагане на обществени поръчки в страната намалява значително през последните години, като през 2017 г. всяка четвърта обществена поръчка е възложена без предварително публикуване, докато средното ниво на пряко възлагане в ЕС е 5%<sup>86</sup>. Тази тенденция би могла да възпрепятства значително конкуренцията в сектора. Липсата на прозрачност на тръжните процедури се дължи отчасти на все още неприключилия процес на въвеждане на електронни обществени поръчки. Електронната платформа за възлагане на обществени поръчки вече е разработена и се очаква от началото на 2019 г. възлагането да става само по електронен път. Очакваните ползи от преминаването към електронни обществени поръчки са свързани с подобряване на общата административна ефективност на обществените поръчки чрез съкращаване на продължителността на цикъла от покупката до плащането, намаляване на административната тежест и подобряване на проследимостта. По този начин ще бъде намален и рискът от корупция и измами, като същевременно е възможно да се понижи цената и повиши качеството, поради стимулиране на конкуренцията.

## **2.5. Конкурентоспособност на икономическите сектори**

*Българските продукти стават все по-конкурентоспособни и страната увеличава трайно присъствието си в световната и вътрешната за ЕС търговия. Нараства диверсификацията на изнасяните продукти при повишаване на присъствието на инвестиционните стоки, но при все още преобладаващ дял на суровините. Повишава се средната технологична интензивност на българския износ, но страната продължава да изнася предимно ниско и средно-ниско технологични продукти. Повишаването на специализацията в продукти и отрасли, характеризиращи се с по-висока технологична и НИРД интензивност (а следователно – и с по-висока добавена стойност) – при целенасочена и добре фокусирана правителствена подкрепа – ще позволи заемането на по-добри и по-престижни позиции в глобалните вериги на стойността.*

**Графика 10. Динамика на износа на България по стокови групи 2008-2017 г.**

За последните десет години износът<sup>87</sup> на страната нараства с 51.4% в реално изражение, като повишава дела си в БВП от 52.5% през 2008 г. до 66.3% през 2017 г., което е индикация за растяща **конкурентоспособност** на българските продукти на международните пазари. През периода България съумява да увеличи дела си както в световната търговия (съответно от 0.14% до 0.17%), така и във



<sup>85</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>86</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>87</sup> Износ на стоки и нефакторни услуги.

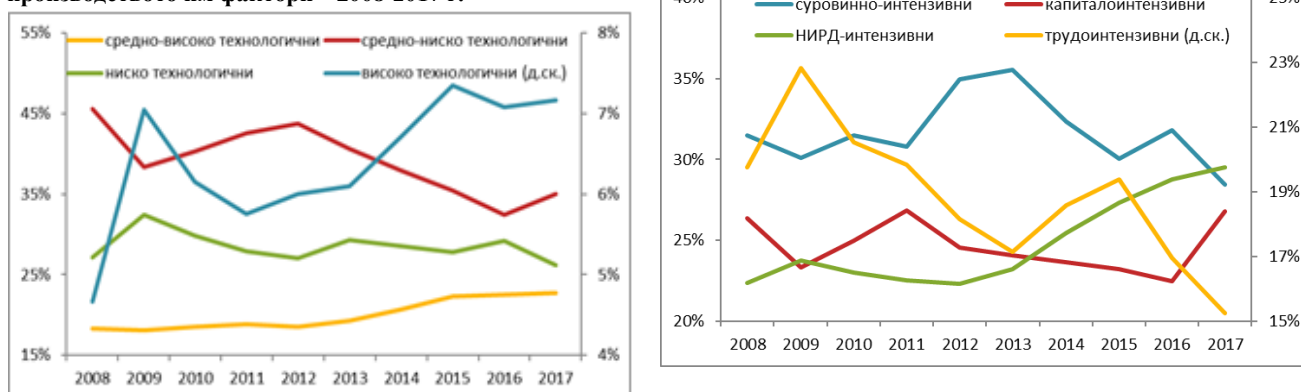


вътрешно-общностната търговия (от 0.34% до 0.53%).

При това се наблюдава и нарастваща диверсификация както при изнасяните стоки (формиращи над 2/3 от общия износ на страната), така и при задгранично предлаганите услуги. При последните се наблюдава нарастване на важността на ИКТ сектора, в допълнение към растежа на традиционните сектори на туризма и транспорта. В стоковата структура на износа продължава доминацията на металите и селскостопанската продукция, но фармацевтичните продукти, превозните средства и електрическото оборудване увеличават значително присъствието си. Въпреки че през 2017 г. суровините, материалите и енергийните ресурси все още формират малко над 1/2 от износа на страната<sup>88</sup>, позитивна е тенденцията на намаляване на тяхната тежест в структурата на изнасяната продукция с почти 11 процентни пункта за десетгодишния период. До голяма степен това е за сметка на нарастване на относителния дял на инвестиционните стоки (+8.6 процентни пункта), докато при потребителските стоки растежът е по-скромен (+2.1 процентни пункта).

Допълнителни позитивни тенденции се открояват при анализ на динамиката на структурата на износа по степен на технологична интензивност на продуктите, както и по интензивност на влаганите в производството им фактори. Ниско и средно-ниско технологичните продукти преобладават в стоковата листа на българския износ, но през разглеждания период общият им дял намалява от 74% през 2008 г. до 61.3% през 2017 г. Високо технологичните продукти почти удвояват тежестта в изнасяната продукция (до 7.2% през 2017 г.), макар и от изключително ниска стартова позиция.

Графика 11. Динамика на износа на България по степен на технологична интензивност<sup>89</sup> на производството на продуктите, както и по интензивност на влаганите в производството им фактори<sup>90</sup> 2008-2017 г.



Същевременно, делът на трудоинтензивните продукти в общия износ следва ярко изразена тенденция на намаление и кумулативният спад през десетгодишния период достига 4.5 процентни пункта. За сметка на това НИРД-интензивните продукти повишават дела си и към 2017 г. доминират структурата на износа, с тегло от 29.5%. Преструктурирането на стоковата листа на българския износ и повишаването на специализацията в продукти и отрасли, характеризиращи се с по-висока технологична и НИРД интензивност (а следователно – и с по-висока добавена стойност) е знаков процес, който – при по-пълно разгръщане – ще позволи заемането на по-добри и по-престижни позиции в глобалните вериги на стойността (Global Value Chains). До голяма степен протичащият процес е в резултат на самостоятелното развитие на частния сектор в страната. Еventуална целенасочена и добре фокусирана правителствена подкрепа, стъпвайки на изградената в последните години стратегическа рамка, в т.ч. Иновационната стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г., притежава потенциала да ускори значително този процес.

<sup>88</sup> Данните за износа на страната по отделни стокови групи са от базата данни за международна търговия на ООН – UN Comtrade Database.

<sup>89</sup> За разпределението на продуктите според технологичната интензивност на производството им е използвана класификацията на ОИСП – вж. „Science, Technology and Industry Scoreboard“, 2005.

<sup>90</sup> За разпределението на продуктите според интензивността на влаганите в производството им фактори е използвана класификацията на ЕЦБ – вж. „Globalisation and Euro Area Trade: Interactions and Challenges“, 2007.



### 2.5.1. МСП

Секторът на малките и средни предприятия увеличава присъствието си в заетостта и реализираните обороти, но все още не възстановява нивото на инвестиционна активност от годините преди кризата. Достъпът до финансиране за сектора се подобрява значително – главно по линия на банковото кредитиране и – в по-малка степен – капиталовото финансиране, докато рисковото финансиране остава неразвито. Основни пречки пред по-бурното развитие на сектора са слабата иновационна активност, недостига на квалифицирани кадри и предприемачески умения и ниската степен на интернационализация на дейността.

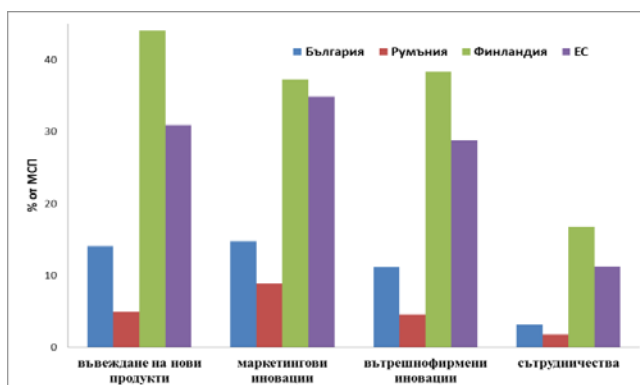
Малките и средни предприятия остават гръбнака на икономиката. През периода 2008-2016 г. секторът увеличава допълнително присъствието си както по отношение на общ брой предприятия<sup>91</sup> (нарастване от 0.1 процентен пункт до 99.8%), така и по отношение на създаваната заетост (нарастване с 0.4 процентни пункта до 74.9%) и реализиран оборот (нарастване с 3.5 процентни пункта до 71.3%). Относителният дял на МСП в структурата на дълготрайните материални активи в икономиката обаче намалява през разглеждания период и достига 60% през 2016 г. (спрямо 63% през 2008 г.), което е симптоматично за нивото на инвестициите в сектора по време на кризата и годините след нея.

**Достъпът до финансиране** за сектора се подобрява значително през периода. Според проучването на Европейската централна банка *SAFE*, през 2017 г. само 7% от МСП в страната смятат финансирането за най-важния проблем, пред който са изправени, което е почти двойно намаление спрямо ситуацията през 2008 г. и същевременно е сравнимо с средното равнище в ЕС. Данните от *2017 SBA Fact Sheet* на ЕК показват, че достъпът на МСП до банков заем в страната е по-лесен, отколкото средно в ЕС – едва 6.9% от кандидатствалите за заем МСП в страната са получили отказ или неприемливи условия, докато съответният процент в ЕС е 8.6%.

До известна степен наблюдаваното подобрене по отношение на достъпа до кредитен ресурс през последните години се дължи на фазата на икономическия цикъл, но в по-голяма степен е резултат от финансовите инструменти, създадени с безвъзмездна подкрепа по европейските структурни и инвестиционни фондове, както и от предоставените гаранции по Плана за инвестиции за Европа по кредитни споразумения на местните финансови посредници с Европейската инвестиционна банка.

Достъпът до капиталово финансиране също се подобрява, като съответният индикатор в *2017 SBA Fact Sheet* показва по-лесен достъп да такова финансиране за МСП в страната, отколкото средно в ЕС. За сметка на това, финансирането чрез рисков капитал и бизнес ангели в страната остава неразвито при допълнително изоставане през разглеждания период, а екосистемата за стартиращи предприятия продължава да бъде силно зависима от публичното подпомагане.

Графика 12. Иновативна дейност на МСП в България, избрани държави-членки и ЕС



МСП в страната участват с повече от 55% при формирането на разходите на частния сектор за **НИРД** през 2017 г. По данни на *Европейския иновационен индекс 2018* обаче едва 14% от тях са въвели нови или усъвършенствани продукти за пазара, 14.8% са реализирали маркетингови или организационни иновации, около 11% са въвели вътрешнофирмена иновация и 3% са реализирали иновационно сътрудничество. При

<sup>91</sup> Анализът на МСП сектора традиционно разглежда само нефинансовите предприятия.

това по всички тези аспекти се наблюдава устойчива тенденция на намаление през последните десет години, а изоставането спрямо ЕС продължава да нараства и варира между 2.5 и 3.5 пъти по отделните иновационни дейности. Българските малки и средни предприятия до голяма степен въвеждат иновации, свързани с намаляване на разходите и много по-малко такива, свързани с нови продукти и процеси. Сред малко срещаните иновационни дейности са и тези, свързани с реализирането на съвместни проекти в образованието между бизнеса и академичните среди – само около 9% от МСП са участвали в такива проекти<sup>92</sup>. МСП трудно отделят средства за научни изследвания, не разполагат със собствени технологии и възможности за разработване на иновации с решаващо значение за отделни отрасли или група отрасли, и това води до наличието на слаби връзки между научните изследвания и нуждите на производствения сектор. Стратегията за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г. издига като една от основните цели на политиката премахването на пречките пред МСП в стремежа им към иновативност.

Според *Националния доклад за предприемачеството в България 2016/2017* на Global Entrepreneurship Monitor, една от най-съществените слабости на МСП сектора в страната се свързва с недостатъчните **предприемачески умения** поради ниското качество на предприемаческото образование в основните и средните училища. Включването на часове по предприемачество в задължителните учебни програми на училищата през учебната 2016/2017 година е стъпка в правилната посока, но липсата на адекватна подготовка и опит в областта при повечето учители не позволява разгръщането на нейния потенциал.

През последните десет години се регистрира известно намаление на относителния дял на отрасъла на търговията в разпределението на МСП по икономически дейности, но към 2016 г. той остава двойно по-висок от наблюдавания средно за ЕС, като все още повече от 1/3 (35.3%) от МСП в страната са концентрирани в този отрасъл (спрямо 39.9% през 2008 г.). България има по-малък дял на проходящи предприятия в начална фаза, ориентирани към интензивни на знания сектори, в сравнение с ЕС, което до голяма степен се обяснява с недостига на умения, необходими за индустрии, базирани на знанието<sup>93</sup>. Според проучването на Европейската централна банка *SAFE*, през 2017 г. сред МСП в страната преобладава разбирането, че недостигът на квалифицирани кадри е най-важният проблем, пред който са изправени. Делът на МСП, посочили този проблем достига 27% (спрямо 23% средно за ЕС), при ярко изразена тенденция на нарастване през годините, което се свързва донякъде с изтъняването на пазара на труда, в условия на растяща икономика и заетост, но несъмнено е и резултат от спадащото качество на образователната система в страната и увеличаващият се разрыв между търсените и предлаганите умения на трудовия пазар. Въпреки това обаче делът на МСП в страната, провеждащи курсове и обучения за заетите си служители (31%<sup>94</sup>), изостава повече от двойно от средния за ЕС (66%), а процентът на предприятията, предоставящи обучения по ИКТ за работниците си (7.2%), изостава почти тройно от средния за ЕС (20.7%).

Въпреки известно подобрене през последните години, МСП секторът продължава да изостава по **степен на интернационализация на дейността** си спрямо средното равнище в ЕС. Относителният дял на предприятията, осъществили износ за ЕС нараства до 7.9%<sup>95</sup>, а процентът на МСП, извършили внос от ЕС достига 9.9%. Средните стойности за МСП сектора в ЕС възлизат съответно на 10% (износ) и 11.2% (внос). Имайки предвид относително малкия вътрешен пазар на страната, скромната ориентация на българските предприятия към външни пазари е ограничаващ фактор за тяхното интензивно развитие.

<sup>92</sup> Иновационна стратегия за интелигентна специализация на Република България 2014-2020 г.

<sup>93</sup> Национален доклад на GEM за предприемачеството в България 2016/2017, Global Entrepreneurship Monitor Bulgaria.

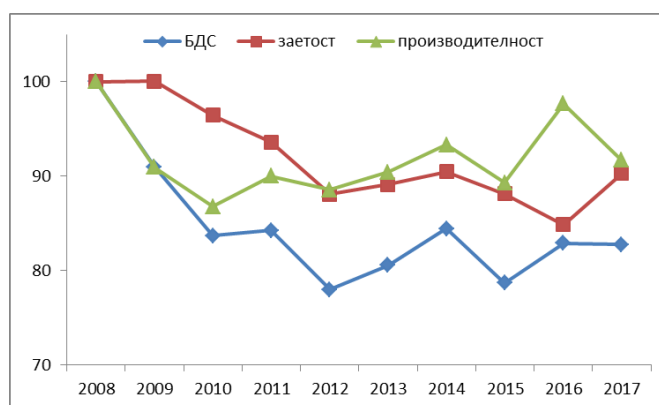
<sup>94</sup> 2017 SBA Fact Sheet Bulgaria.

<sup>95</sup> 2017 SBA Fact Sheet Bulgaria.

## 2.5.2. Селско стопанство

Продължава тенденцията на намаляване на дела на селското стопанство в брутната добавена стойност на страната. Секторът свива заетите и продукцията си, при допълнително нарастване на изостаналостта му по отношение на производителността на труда. Селскостопанският износ нараства при неустойчив модел на фона на екстензивно развитие и конюнктурни и ценови предимства, свързани с растежа на субсидиите в сектора. Потенциалът на отрасъла за интензивно развитие остава възпрепятстван от продължаващата доминация на стопанствата с малък икономически размер (въпреки протичаща тенденция на окрупняване) и изключително ниския дял на напояваните земеделски площи. България е с най-динамично развиващо се биологично производство в ЕС през последните години, но потенциалът, който секторът има, свързан с благоприятни климатични условия и запазени от екологична гледна точка райони, не се оползотворява в достатъчна степен. Сектор „Рибарство“ в страната се развива с високи темпове, позитивно повлияно от специалния фокус на политиката и насочването на средства от ЕС. Общото производство и износът на аквакултури нарастват чувствително, но лошото състояние на риболовния флот, ниското качество на рибарската инфраструктура и остарялата материално-техническа база в аквакултурните стопанства продължават да са пречка пред интензивното развитие на сектора.

Графика 13. Динамика на добавената стойност, заетостта и производителността в селското стопанство, 2008 г. = 100



В периода 2008-2017 г. продължава тенденцията на намаляване на дела на **селското стопанство** в брутната добавена стойност на страната, достигайки 4.3% в края на периода спрямо 7% десет години по-рано. Общо за периода отрасловата групировка регистрира кумулативен реален спад от 17.2%<sup>96</sup> на добавената в нея стойност, сравнено с кумулативния реален растеж от 14.8% общо за добавената в страната стойност, което детерминира свиването на значимостта на селското стопанство в структурата на икономиката.

Едновременно с това намалява, макар и в значително по-малка степен, и тежестта на сектора във формирането на общата заетост в икономиката – с 0.4 процентни пункта за разглеждания период до 18.9% през 2017 г. Производителността на труда<sup>97</sup> в сектора също отбелязва негативно развитие, с кумулативен спад от 8.3% за периода, докато средната производителност в икономиката нараства с почти ¼. По този начин през последните десет години нараства допълнително относителната изостаналост на селското стопанство, като добавената стойност от един зает в сектора възлиза на 22.9% от средната за икономиката стойност на показателя в края на разглеждания период, сравнено с 36.2% през 2008 г.

Въпреки негативните развития по отношение на производителността, заетите и добавената стойност, селскостопанският износ нараства с 60.7%<sup>98</sup> в доларово изражение за последните десет години или почти два пъти по-бързо от темпа на нарастване на общия износ на страната. По този начин секторът увеличава присъствието си в структурата на изнасяната продукция от 12.6%<sup>99</sup> през 2008 г. до 15.1% през 2017 г. Нарастването на износа обаче не произтича от повишена конкурентоспособност на сектора, а по-скоро се свързва с получаваните субсидии и конюнктурни фактори. Още повече, че през

<sup>96</sup> Така формираният кумулативен спад е повлиян до известна степен от конкретните природо-климатични условия през 2008 г., които са изключително благоприятни за развитието на земеделските култури.

<sup>97</sup> Измерена като брутна добавена стойност от един зает.

<sup>98</sup> Източник: UN Comtrade Database.

<sup>99</sup> Включени са продукти на растениевъдството, животновъдството, храни, напитки и тютюн и тютюневи изделия.

последните три години се наблюдава и ясно маркирана тенденция на нарастване на дела на непреработените продукти в структурата на селскостопанския износ. Подобно екстензивно развитие не е устойчиво и здравословно за икономиката и изисква преосмисляне и прецизиране на политиката.

Продължава тенденцията на намаляване на броя на **земеделските стопанства**<sup>100</sup>. През 2016 г. техният брой достига 201 014, като за последните десет години се свива почти 2.5 пъти. Намаляването е основно за сметка на малките стопанства с използвана земеделска площ до 1 ха, както и на тези с използвани площи от 1-2 ха и от 2-10 ха, при паралелно нарастване на броя на земеделските стопанства с използвана земеделска площ над 10 ха. Същевременно използваната земеделска площ нараства устойчиво до 3.8 млн.ха през 2016 г., с кумулативен ръст от почти ¼ за периода. Окрупняването на сектора води до повече от тройно нарастване на средния размер на фермите до 20.6 ха през 2016 г., като най-големите стопанства (с използвана земеделска площ над 50 ха) концентрират 85.2% от общите площи. В регионален план, Северозападен район увеличава дела си в общата използвана земеделска площ до 21.3% през 2016 г., докато следващите го с минимална разлика през 2007 г. Североизточен, Югоизточен и Северен централен райони намаляват присъствието си с повече от 1 процентен пункт всеки до съответно 19.6%, 16.4% и 18.9%. Югозападен и Южен централен райони регистрират значително нарастване на относителните си дялове в общата използвана земеделска площ, но тяхното присъствие остава по-незначително (съответно 8% и 12.8%). Окрупняването на сектора е най-видно в Северозападен район, който постига най-висок среден размер на стопанствата през 2016 г. от 43.9 ха, изпреварвайки чувствително водещите в това отношение през 2007 г. Североизточен (39.7 ха) и Северен централен райони (35.2 ха). Въпреки че Югозападен (7.4 ха) и Южен централен райони (8 ха) също следват общата тенденция на окрупняване и увеличават двойно средния размер на стопанствата си, продължават да се характеризират с преобладаващо малки ферми, като концентрират съответно 22.2% и 33.1% от общите земеделски стопанства в страната (срещу между 10% и 13% в останалите четири района).

Продължава и тенденцията на нарастване на относителния дял на земята, отдавана под наем или аренда. Към 2016 г. използваната от собствениците ѝ земеделска площ намалява до 14.7% от общата площ, докато обработваната от арендоползватели площ нараства с повече от 1/5, без значими регионални различия (ако оставим настрана Югозападния район, в който отдаваната под наем земя нараства чувствително по-бързо).

Въпреки наблюдаваните процеси на окрупняване на използваната земеделска площ, стопанствата с малък икономически размер продължават да преобладават, като 80% от всички стопанства са със стандартен производствен обем до 8 000 евро. Стопанствата с производствен обем над 250 000 евро, които все пак увеличават присъствието си през периода до 1.4% от всички стопанства, са специализирани основно в зърнени и маслодайни култури. Те формират повече от половината (58.5%) продукция на отрасъла. Малките по размер стопанства са със смесена типология на производството и продължават да доминират в необлагодетелстваните и планински територии, както и в райони с интензивно зеленчукопроизводство, овощарство и тютюнопроизводство.

Съществуващата в страната **хидромелиоративна инфраструктура**, включваща инженерни системи, свързани с напояване, отводняване и защита от вредното въздействие на водите, остава в критично физическо състояние и влошена функционалност, което води до значителни загуби на поливна вода в линейната инфраструктура и съответно до високата ѝ цена. Въпреки че през последните няколко години се наблюдава известно нарастване на поливните площи, те обхващат едва 2.4% от използваните земеделски площи и 2.1% от обработваемите земи. Относително по-благоприятно е положението в Южен централен район, където 10.8% от обработваемата земя се напоява, както – донякъде – и в Югозападен район (5.8%), докато в останалите райони поливните площи обхващат

<sup>100</sup> В частта са използвани данните от Изследването на структурата на земеделските стопанства 2016 г.

между 0.4 и 1.4% от обработваемите земи. Ниският дял на напояваните земеделски площи не позволява повишаване на производителността и остава съществена пречка пред интензивното развитие на отрасъла.

През последните години **биологичното производство** в страната се развива с бързи темпове, като се наблюдава тенденция на увеличение както на броя на производителите, така и на ангажираните площи. Пазарът на биологични продукти в България е сравнително нов и все още относително малък, но в същото време бързоразвиващ се. Търсенето на биологични продукти расте динамично. Увеличава се броят на специализираните магазини, както и броят на търговските вериги, които се включват в дистрибуцията на биологични храни. От страна на предлагането също се наблюдава значителен растеж. Броят на биологичните оператори<sup>101</sup> нараства повече от 22 пъти в периода 2008-2016 г. и достига 6 964, а площите, върху които се прилагат методите на биологично производство се увеличават почти 10 пъти, достигайки 160 620 ха<sup>102</sup> или 3.2% от общата използвана земеделска площ в страната. Въпреки че България е с най-динамично развиващо се биологично производство в ЕС през последните години, все още се наблюдава сериозно (повече от двойно) изоставане от средните за ЕС стойности по отношение на ангажираните за биологично производство площи. Потенциалът, който има биологичното производство у нас, свързан с благоприятни климатични условия и запазени от екологична гледна точка райони, не се оползотворява в достатъчна степен.

Сектор „**Рибарство**“ се развива с високи темпове през последните години, донякъде в резултат на специалната насоченост на политиката към него и насочването на средства от ЕС, въпреки че несъмнено позитивен ефект имат и растящото търсене в страната и повишаването<sup>103</sup> на средногодишното потребление на човек от населението. Общото производство на аквакултури (зарибителен материал, риба и други водни организми за консумация) нараства повече от 2.5<sup>104</sup> пъти в периода 2007-2016 г. и достига 15.4 хил.т., а броят на рибовъдните стопанства се удвоява до 683. Износът на сектора отбелязва почти трикратен растеж до 12.1 хил.т., докато вносът отбелязва по-скромен растеж (66.6%), но продължава да изпреварва чувствително експорта и негативното салдо във външната търговия с риба и рибни продукти нараства с повече от 1/3. Общият улов на риба и други водни организми в страната нараства с 9% през периода и достига 8.6 хил.т. през 2016 г. Въпреки отбелязаните позитивни резултати, до голяма степен остават нерешени проблемите пред интензивното развитие на сектора, включващи лошо състояние на риболовния флот, ниско качество на рибарската инфраструктура, остаряла материално-техническа база в аквакултурните стопанства и др. Флотът продължава да се формира, в преобладаващата си част, от стари и икономически неефективни кораби, използващи остарели риболовни уреди. В значителна степен остава нерешен въпросът с лошите условия в рибарските пристанища, които продължават да не отговарят на хигиенно-санитарните европейски изисквания, при липсващи обособени места за сортиране и заготовка, както и търговски площи и места за съхранение. Морално и физически остарялата база и техника в аквакултурните стопанства остава сериозно препятствие пред повишаването на пазарния дял на българската аквакултура на световния пазар.

### 2.5.3. Туризм и култура

*Въпреки голямото разнообразие от туристически ресурси, с които разполага страната, през последните десет години секторът на туризма намалява присъствието си в добавената стойност и заетостта. Развитието на индустрията почива на екстензивно използване на природните туристически ресурси и на ниска факторна себестойност, като предлага основно масов морски и планински туризъм. Националната стратегия за развитието на отрасъла дефинира 13*

<sup>101</sup> Включващи производители, преработватели и търговци.

<sup>102</sup> В т.ч. площи в период на преход и биологични площи.

<sup>103</sup> За периода 2007 – 2017 г.

<sup>104</sup> Данните за сектора са от Аграрен доклад '2017 г., Министерство на земеделието, храните и горите.



*туристически продукта (в различна степен на зрялост), в доставката на които ще специализират туристическите райони на страната, с оглед на конкурентните им предимства. Своевременното достигане на целите на стратегията е значително предизвикателство, не на последно място поради ограничения финансов ресурс.*

През 2017 г., по данни на *World Travel & Tourism Council*, **туризмът** допринася пряко за 3.1% от БВП и 2.9% от заетостта (с 90 хил. работни места), като за последните десет години приносът на сектора намалява съответно с 0.3 процентни пункта (във формирането на БВП) и 0.2 процентни пункта (в заетостта). При това тенденцията на намаление се реализира на фона на значителния отлив на туристи от конкурентни пазари (напр. Турция) в последните години. Общият принос на сектора, заедно с непреките ефекти в свързани индустрии, се оценява на 11.5% от БВП през 2017 г., което поставя България на 72-ро място в света по относителен размер на туристическия сектор. Генерираните в сектора и свързаните индустрии работни места (336 хил.) представляват 10.7% от заетостта в цялата икономика и определят на страната 77-мо място в света. Прогнозите на *World Travel & Tourism Council* сочат, че – при непроменени политики – страната ще загуби допълнително позиции, като по размер на оценените растежи на индустрията за следващия десетгодишен период България е класирана на 116-то място в света.

Развитието на туризма се оценява като значителен неоползотворен потенциал на българските региони. България разполага с голямо многообразие от туристически ресурси, които обаче не се валоризират пълноценно. Към 2017 г. в страната има богато природно наследство и биоразнообразие – на територията на страната има 55 резервата, 35 поддържани резервата, 565 защитени местности, 345 природни забележителности, 3 национални и 11 природни парка; общият брой на защитените територии и обекти е 1 014, защитените видове растения са 574, а защитените видове животни са 483. В страната има официално обявени 143 курорта, от които 54 са балнеолечебни, 55 климатични планински и 34 климатични морски<sup>105</sup>. Страната притежава и богато културно наследство – около 40 000 регистрирани недвижими културни ценности от различни исторически епохи, от които над 11 500 с национално значение. В Списъка на световното културно и природно наследство на ЮНЕСКО са включени 7 културни и три природни обекта от България. България е на трето място в ЕС по брой археологически културни ценности. Експонирани на място са уникални гробници от античността и епохата на траките, от които две със световно значение. В страната има 33 археологически резервата, 8 селища и 3 старинни части от селищни територии, обявени за архитектурно-исторически резервати. Недвижимите културни ценности с висок потенциал за развитие на културен туризъм имат необходимост от специализирани дейности по консервация, реставрация и експониране, и изграждане на обслужваща инфраструктура. Много от тях са изложени на висок риск от необратима загуба, като най-уязвими са уникални за страната археологически ценности, разположени извън урбанизираните територии и архитектурно-строителни сгради и съоръжения, в тежко физическо състояние, изискващи възстановителни дейности с изключително висок финансов ресурс.

Страната е изключително богата и на движими културни артефакти. Към момента функционират 191 музея и галерии, от които 23 държавни, 31 регионални, а останалите местни, като в техните богати депозити се съхраняват около 10 млн. експонати. Значителен проблем произтича от недостатъчното финансиране, неоптимални условия за представяне на културното наследство в тези културни организации и липсата на достатъчна компетентност в областта на неговата промоция и маркетинг.

В недобро състояние е инфраструктурата и на други значими културни организации, признати за добра практика от ЮНЕСКО, чрез които се осигурява достъп до наследството, информация и знания – читалищата. На територията на страната са налични 3 676 читалища. Същевременно, през последните години ролята им нараства тъй като те развиват своя потенциал в сферата на културния

<sup>105</sup> Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г., актуализирана версия 2017 г.



туризъм, оперирайки като информационни центрове, представяйки рекламни материали за местното културно наследство и организирайки множество мероприятия, които популяризират нематериалното културно наследство.

Фестивалите и събитията също представляват значим потенциал за развитие на туризма. В Регистъра на туристическите фестивали и събития на Министерството на туризма са вписани 1 851 събития и фестивали. От тях с международно значение са 150, с национално – 567, с регионално – 399, с общинско – 43 и с местно – 708.

Националният туристически продукт продължава да се доминира от масовия туризъм (морски и планински), който обаче се характеризира с относително кратък сезон и претоварване на туристическите ресурси, а по-нататъшното му развитие е възпрепятствано от недостатъчно развитата техническа инфраструктура, проблемите с презастрояването, осигуряването на безопасността и сигурността на туристите, замърсяването на околната среда и водите и др. Според Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г. (актуализирана през 2017 г.), в продуктовата палитра на страната има пет зрели продукта, в които продуктовата линия е с наситено търсене и с продължаващи инвестиции, както и още осем продукта, които са или в начална фаза на въвеждане, или във фаза на растеж. Към зрелите продукти, освен масовите морски и планински, са включени хазартният, ловният и деловият туристически продукти. Във фаза на въвеждане са културно-познавателният, религиозният и виненият туристически продукти, а във фаза на растеж, в които продуктовата линия се търси и се инвестира усилено, са екологичният, здравният, фестивално-събитийният, спортният и голф туристическите продукти. Фокусирането на политиката върху тези продукти – и особено върху специализираните и нишови продукти, в които страната има потенциал – е добра изходна точка за развитието на страната като туристическа дестинация. Качествен скок в националната стратегия е и следването на стратегически подход за специализация на всеки един от деветте туристически района в страната в доставянето на онези туристически продукти, за които са налице техни конкурентни предимства. Реализацията на тези намерения обаче, поне от гледна точка на обхванати действия в плана за действие за периода 2017-2020 г. в изпълнение на стратегията и осигурено финансиране, не изглежда обезпечена. Конкретните мерки за специализиране на туристическите райони в предварително избраните продукти предстои да бъдат разработени от специални организации за управление на туристическите райони, за чието институционално изграждане Министерството на туризма изпълнява проект с крайна дата 2021 г. Финансирането на изпълнението на самите мерки е предвидено по същия проект на Министерството, който е на обща стойност едва 5.1 млн. лв.

### 2.5.4. Ресурсна и енергийна ефективност

*Ресурсната интензивност на икономиката намалява, но с изоставащи темпове спрямо отбелязваните в ЕС, като разликата между страната и общността нараства допълнително, а Румъния успява да изпревари страната на предпоследното място в ЕС. Въпреки отбелязано скромно подобрене, България остава с най-енергоемката икономика в ЕС, изразходвайки 3.6 пъти повече енергийни ресурси за производство на единица БВП от средния енергиен разход в ЕС. Усилията за разнообразяване на енергийния микс на страната и намаляване на зависимостта от внос на енергийни ресурси се забавят в последните години след постигнато значително подобрене в периода 2007-2013 г. През 2016 г. емисиите на парникови газове са на 43% под нивото им от базисната 1990 г., което дава увереност, че страната ще постигне целта си за 2020 г. за емисиите със значителен марж. Емисиите на парникови газове на глава от населението в България остават под средното за ЕС ниво. Въпреки това България продължава да е най-въглеродно интензивната държава – членка на ЕС. Ниската ресурсна – и в частност енергийна – ефективност остава водещо препятствие пред конкурентоспособността на икономиката и устойчивото ѝ развитие. Въпреки предприетите мерки за подкрепа на технологичното обновление на икономиката, финансирани и по*

*оперативните програми, наблюдаваният напредък е крайно недостатъчен, което поставя въпроса за адекватност на обхвата на изпълняваните интервенции и/или тяхната ефективност.*

През последните десет години **ресурсната интензивност**<sup>106</sup> на икономиката намалява с 15.4% до 3.3 кг/евро през 2017 г., но темповете на намаление изостават спрямо наблюдаваните средно за ЕС (22.1%), в резултат на което нараства допълнително разликата между страната и общността. През 2017 г. България се характеризира с най-ресурсоемката икономика в ЕС, изразходвайки 6.8 пъти повече суровини за производство на единица БВП от средния суровинен разход в ЕС и губейки една позиция в класацията на държавите членки за последните десет години (като е изпреварена от Румъния), поради относително по-бавните темпове на внедряване на по-ефективни технологии в производствения процес в страната. Високата ресурсна неефективност е едно от най-значимите препятствия пред конкурентоспособността на икономиката, като същевременно възпрепятства и устойчивото развитие. Въпреки предприетите мерки за подкрепа на технологичното обновление на икономиката, финансирани и по оперативните програми, наблюдаваният напредък е крайно недостатъчен, което поставя въпроса за адекватност на обхвата на изпълняваните интервенции и/или тяхната ефективност.

В частност, по отношение на **енергийната интензивност**<sup>107</sup> на икономиката, през последните десет години страната успява да постигне 22.1% намаление, което е деветият най-висок резултат в рамките на ЕС и изпреварва средното подобрение в ЕС (14.5%). Въпреки това България остава с най-енергоемката икономика в ЕС, изразходвайки през 2016 г. 3.6 пъти повече енергийни ресурси за производство на единица БВП от средния енергиен разход в ЕС, скъсявайки изоставането си със скромните 9%. Налице е необходимост от интензифициране на усилията в посока повишаване на енергийната ефективност, с оглед подобряване на конкурентоспособността на икономиката. Предприетите действия в тази насока ще способстват и изпълнението на изисквания за спестяване, произтичащи от член 7 на Директивата за енергийна ефективност<sup>108</sup>.

Според ЕК<sup>109</sup>, след значителното (почти двойно) намаление на енергийната интензивност в сектора на промишлеността в страната през първите десет години на XXI век<sup>110</sup> следва застой, като енергийната ефективност на сектора остава в рамките на един сравнително тесен диапазон. Безспорно, съществена роля в това отношение изиграва глобалната икономическа криза и нейните последици върху инвестиционната активност в страната. Липсата на значими промени в индустриалната структура, както и на съществено подобрение по отношение на използваните технологии и производствени процеси, не позволяват на сектора на индустрията да подобри енергийната си ефективност, в резултат на което енергийната интензивност на българската промишленост остава най-висока в ЕС, при почти тройно<sup>111</sup> по-високо ниво спрямо средното за ЕС. Висок потенциал за енергоспестяване има в енергийния отрасъл – по цялата верига на производство, преобразуване и пренос на енергия. В това отношение приоритетна задача е да се въведат пазарни икономически стимули за реализиране на мерки за енергийна ефективност, както за енергийните компании, така и за крайните потребители. До голяма степен същото се отнася и за сектора на услугите, където обаче изоставането спрямо ЕС е малко по-малко (2.5<sup>112</sup> пъти). От друга страна, енергийната интензивност<sup>113</sup> на българските домакинства остава доста под средното в ЕС<sup>114</sup>, въпреки

<sup>106</sup> Показателят измерва общото количество суровини (в кг), използвани за производство на единица БВП (в евро, по постоянни цени).

<sup>107</sup> Показателят измерва общото количество на използваната енергия (в кг нефтен еквивалент), използвани за производство на единица БВП (в евро, по постоянни цени).

<sup>108</sup> Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност.

<sup>109</sup> Third Report on the State of the Energy Union, ЕК, ноември 2017 г.

<sup>110</sup> Главно поради промените в няколко енергийно интензивни сектора (желязо и стомана, цветни метали, химически и нефтохимически продукти и др.).

<sup>111</sup> По данни от 2015 г.

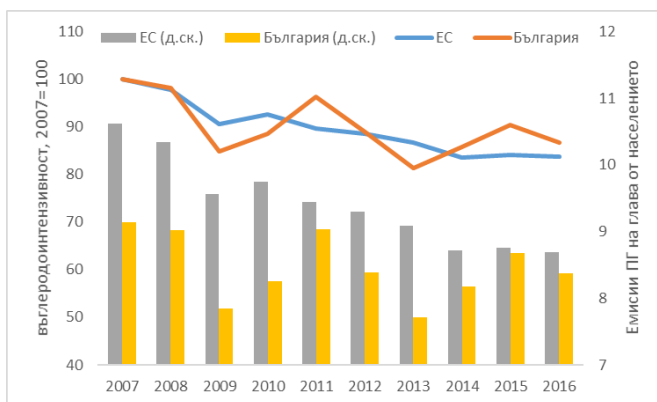
<sup>112</sup> През 2015 г.

<sup>113</sup> Измерена както с използваната енергия (коригирана за различията в климата в отделните ДЧ) на квадратен метър обитаема площ, така и с енергийно потребление на глава от населението.

<sup>114</sup> През 2015 г. енергийната интензивност на българските домакинства е по-ниска с 34% от средната за ЕС.

че намалява по-бавно от темповете на подобрене средно за общността. Изпълнението на националната програмата за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради допринася за подобряването на показателя след 2015 г.

**Графика 14. Въглеродointензивност и емисии на парникови газове на глава от населението: България и ЕС**



България остава най-въглеродно интензивната държава – членка на ЕС, като към 2016 г. интензитетът на **емисиите на парникови газове** в българската икономика<sup>115</sup> е 4.3 пъти по-висок от средното за ЕС ниво, при минимално скъсяване на изоставането в това отношение с едва 5.7% за последните десет години. През 2016 г. емисиите на парникови газове в България се оценяват на 59.7<sup>116</sup> млн. т. CO<sub>2</sub> еквивалент, което е 43% под нивото им от базисната 1990 г. Относителното намаление

спрямо базисната година е почти двойно по-голямо от средното за ЕС, но по-високите резултати спрямо наблюдаваните в ЕС се дължат изцяло на подобренито, отбелязано през последното десетилетие на миналия век. Въз основа на национални прогнози България ще постигне целта си за 2020 г. за емисиите с марж от 21.7 процентни пункта. През 2016 г. емисиите в секторите извън СТЕ (попадащи в обхвата на Решението за споделяне на усилията) са с 12.6 процентни пункта под междинната цел за 2016 г. Емисиите на парникови газове на глава от населението в България остават под средното за ЕС (8.3 кг CO<sub>2</sub> еквивалент спрямо 8.7 кг CO<sub>2</sub> еквивалент), в съответствие с тенденцията от 1990 г. насам. Най-големите отрасли по отношение на емисиите на парникови газове остават енергийният сектор (представляващ повече от половината от общите емисии), следван от транспорта (15.2%), промишлеността (13.9%) и селското стопанство (10.5%).

През последните десет години се регистрира удвояване на дела на **енергията от възобновяеми източници** в брутното крайно потребление на енергия, достигащ 18.8% през 2016 г., спрямо 9.2% през 2007 г. По този показател страната продължава да се представя по-добре от ЕС (средно за ЕС постигната стойност през 2016 г. възлиза на 17%), като нивото на показателя остава значително над националната цел по стратегия „Европа 2020“ (16% през 2020 г.). Значителното подобрене обаче е постигнато в резултат на усилията през първата половина на разглеждания период (до 2013 г., когато е постигната стойност от 19%), докато през последните години липсва напредък, което компрометира възможностите на икономиката както да адресира предизвикателствата, произтичащи от измененията на климата, така и да намали зависимостта си от **внос на енергийни източници**. През 2016 г. страната задоволява малко над 1/3 от потребността си от енергийни ресурси за сметка на внос (сравнено с над 1/2 средно за ЕС), при подобрене от повече от 10<sup>117</sup> процентни пункта за последните десет години. Въпреки това обаче България продължава да внася почти всички петролни продукти, ядрено гориво и природен газ, необходими за вътрешно потребление. През 2015 г. нетната вносна зависимост по отношение на петролните продукти, ядреното гориво и природния газ са съответно 100%, 100% и 97%<sup>118</sup>, при много висока стойност на индекса на концентрация на доставчика, т.к. България купува необходимите й енергийни ресурси основно от един търговски партньор - Руската федерация.

<sup>115</sup> Измерен в кг CO<sub>2</sub> еквивалент в единица БВП (в евро, по постоянни цени на 2010 г.).

<sup>116</sup> По данни на Европейската агенция за околна среда.

<sup>117</sup> Energy Union Factsheet Bulgaria 2017.

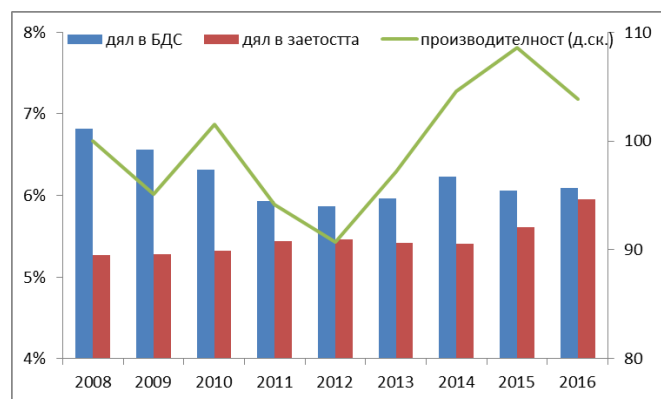
<sup>118</sup> Energy Union Factsheet Bulgaria 2017.

## 2.6. Свързаност и достъпност

Секторът на транспорта намалява относителния си дял си в структурата на икономиката, донякъде в резултат на глобалната икономическа криза, но остава с по-голяма значимост в страната в сравнение с ЕС по отношение на добавена стойност и формиране на заетост. Структурата на пътната мрежа остава почти непроменена, при незначително нарастване на дела на автомагистралите, което е недостатъчно за преодоляване на същественото изоставане по отношение на покритието със скоростни пътища спрямо ЕС. Степента на завършеност на отсечките от основната TEN-T мрежа остава ниска, а качеството на пътната настилка по републиканските и общински пътища – критично ниска, с негативни импликации върху свързаността между регионите в страната и външната им достъпност, както и за пътната безопасност. Въвеждането на тол-системата има потенциала да доведе до значително подобряване на пътната инфраструктура в обозрима перспектива. Изградеността и електрификацията на железопътната инфраструктура е на приемливо ниво, но състоянието ѝ продължава да е проблематично, което – заедно с високата степен на амортизираност на подвижния състав рефлектира в продължаващ отлив на ползватели на предлаганата услуга в пътническия сегмент. Либерализирането на железопътния пазар за товарни превози води до навлизане на частни железопътни компании и ръст на относителния дял на железопътния сектор в сегмента, при изземване на пазарен дял от автомобилния товарен транспорт, който обаче все още запазва доминираща позиция. Водният транспорт в страната остава недостатъчно развит въпреки някои инвестиции през последните години, включително и със средства от ЕС. Основни проблеми остават влошеното техническо състояние на пристанищните терминали, лошото състояние на инфраструктурните връзки с републиканската пътна и железопътна система и оставащите навигационни проблеми в българския участък на река Дунав.

Графика 15. Дял в БДС и заетостта на сектор транспорт (%) и динамика на производителността (2008 г. = 100)

**Сектор транспорт** генерира средно 6.0% от добавената стойност в икономиката в годините след кризата, като все още не може да възстанови позициите си, достигнати непосредствено преди нея (6.8% дял в БДС през 2008 г.). В сравнителен план, по показателя тегло на сектора в структурата на икономиката, България заема 12-то място в ЕС, като тежестта на транспортния сектор е по-висока от средната за ЕС (колебаеща се между 4.9% и 5.0% в периода, обхващащ кризата и годините след нея). Сравнима е и важността на отрасловата групировка при формирането на заетостта в икономиката, достигаща 6.0% от заетите през 2016 г. в страната (спрямо 5.0% от ангажирания трудов ресурс в общността).



Автомобилният транспорт доминира в отрасъла с тегла от 90.4% по отношение на превозените в страната товари и 86.8% по отношение на превозените в страната пътници през 2016 г. При това подотрасълът засилва позициите си спрямо конкурентния железопътен транспорт по отношение на превозените пътници през последните десет години, но губи пазарен дял при превозените товари.

Въпреки бурното развитие в областта на магистралното строителство през последните десет години, с отбелязано почти 80% нарастване на дължината на автомагистралите, структурата на **пътната мрежа** остава почти непроменена, като третокласните пътища формират 61.3% от общата дължина на републиканската пътна мрежа, следвани от второкласните пътища с 20.3%, първокласните пътища с 14.7% и автомагистралите с едва 3.7%. Средната гъстота на пътищата I-III клас възлиза на

0.172 км/км<sup>2</sup>, което е съпоставимо със стойностите на показателя в страните от ЕС, но покритието с автомагистрала и скоростни пътища (0.006 км/км<sup>2</sup>) продължава да изостава значително<sup>119</sup>. Покритието на страната с автомагистрала и пътища I клас остава неравномерно в регионален план. Пътните направления изток – запад са много по-добре развити от тези в посока север – юг, което до голяма степен се обуславя от релефа на страната. По-високата гъстота на изградените автомагистрала и първокласните пътища в Североизточен, Югозападен и Югоизточен район определя по-добрата им достъпност и комуникативност.

Страната все още изостава в процеса на изграждане на основната TEN-T мрежа. По данни на ЕК<sup>120</sup>, към 2015 г. степента на завършеност на отсечките от основната TEN-T мрежа в страната възлиза на едва 50%, което е петият най-нисък резултат в рамките на ЕС. Необходими са усилия и инвестиции за наваксване на изоставането в това отношение, които ще позволят нарастване на пътната безопасност и комфорт при редуциране на времето за пътуване и повишаване на свързаността както между регионите в страната, така и външната им достъпност.

Въпреки предприетите през последните години мерки и предвид факта, че извършените инвестиции са недостатъчни спрямо нуждите, няма значимо подобрене на цялостното състояние на пътищата. Около 1/3 от републиканската пътна мрежа остава с лошо качество на настилката<sup>121</sup>. Особено тежко е състоянието на пътищата от III клас (42%<sup>122</sup> с лошо качество), а те осъществяват вътрешнорегионалните връзки и допринасят за преодоляване на различията в регионите, развитие на туризма и привличане на инвестиции. Още по-неблагоприятно е състоянието на пътищата от общинската пътна мрежа, като по данни на Агенцията за пътна инфраструктура над 2/3 от общинските пътища са с лошо качество.

Качеството на пътната инфраструктура – наред с други фактори, като неспазването на правилата за движение, шофирането без необходимата квалификация, стария автомобилен парк и др. – е сред основните причини за големия брой на загиналите при пътни инциденти. През последните години броят на смъртните случаи при пътно-транспортни произшествия на глава от населението нараства постоянно и достига 99 смъртни случая на един милион жители през 2016 г., което е два пъти повече от средното за ЕС<sup>123</sup>. Ниското качество на транспортната инфраструктура като цяло – и особено на пътната инфраструктура – поставят България на предпоследно място в ЕС (изпреварвайки единствено Румъния), според изследването *Global Competitiveness Report 2017-2018* на Световния икономически форум. Усилията за подобряване на качеството на пътната инфраструктура, в рамките на интервенции, съфинансирани със средства от ЕС по няколко оперативни програми, и осигуряването на по-ефективни транспортни услуги могат да доведат до осезаеми ползи за гражданите и предприятията, предвид съществения дял от разходите на предприятията и домакинствата, изразходван за транспорт (теглото на транспорта в крайните потребителски разходи на домакинствата възлиза на около и над 15%)<sup>124</sup>. Предстоящото през 2019 г. въвеждане на тол-системата (при която използването на пътищата от републиканската пътна мрежа от всички превозни средства с допустима маса над 3.5 тона ще се заплаща на база действително изминато разстояние) има потенциала да доведе до значително подобряване на пътната инфраструктура, т.к. предварителните разчети сочат, от една страна, че генерираните приходи ще надвишават значително текущите годишни постъпления, а от друга – диференциацията на заплащаната такса според качеството на пътната отсечка ще създаде стимул за цялостно повишаване на качеството.

---

<sup>119</sup> За сравнение, по данни на АПИ, гъстотата на магистралите в Германия, Италия, Испания, Франция и Холандия варира в интервала 0.028-0.032 км/км<sup>2</sup>.

<sup>120</sup> EU Transport Scoreboard, EC

<sup>121</sup> Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Република България 2016-2022 г.

<sup>122</sup> Стратегия за развитие на пътната инфраструктура в Република България 2016-2022 г.

<sup>123</sup> Fact Sheet EU Transport Scoreboard, EC.

<sup>124</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.



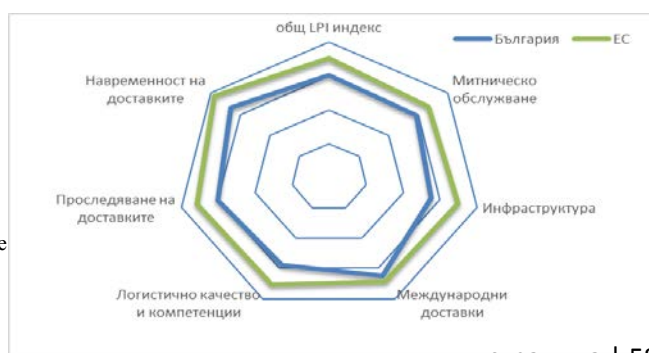
Общата дължина на **железопътните линии** в края на 2017 г. е 4 030 км, като в рамките на последните десет години показателят показва относителна устойчивост, въпреки незначителното му намаление. Плътноста на железопътните линии възлиза на 36.6 км на 1 000 км<sup>2</sup>, стойност, която е по-висока от наблюдаваната в Прибалтийските републики, например, и сравнима с тази в Румъния. Поради естествения релеф на страната и концентрацията на населението, разпределението на железопътните линии е небалансирано в териториален план. Към 2017 г. 71.2% от железопътните линии са електрифицирани, отбелязвайки слабо нарастване през годините. Този процент е значително по-висок в сравнение с относителния дял на електрифицираните железопътни линии в останалите новоприсъединили се страни.

Отварянето на железопътния пазар в страната, води до навлизане на частни железопътни компании за товарен транспорт. Пазарът на железопътни товарни превози в България е сред най-отворените за конкуренция: конкурентите на основния оператор имат пазарен дял от 48.8%, третото най-високо ниво в ЕС<sup>125</sup>. Повишената конкуренция в сектора се свързва с наблюдавания ръст на относителния дял на железопътния сектор в сегмента (при изземване на пазарен дял от автомобилния товарен транспорт) в годините след кризата. Железопътните услуги продължават да се възприемат като един от най-лошо функциониращите сектори, като удовлетворението на потребителите от железопътен транспорт е най-ниското в ЕС<sup>126</sup>. Въпреки инвестициите в железопътната инфраструктура през последните години (в т.ч. със средства от ЕС), продължават да са налице ограничения и предизвикателства, които възпрепятстват разгръщането на потенциала на железопътния транспорт за допълнителен растеж. Интегрираната транспортна стратегия в периода до 2030 г. посочва като такива:

- Конвенционалната железопътна мрежа не създава условия за повишаване на качеството на предлаганите услуги на пътнически и товарни превози;
- Средната техническа скорост за движение на пътническите влакове е една от най-ниските в Европа. При проектни скорости 120÷130 км/ч, движението на влаковете се осъществява с 75÷80 км/ч, а в определени участъци тя е ограничена до 40-60 км/ч., за да се гарантира безопасността на движението;
- Зачестяването на ремонтните дейности, извършвани в участъци от железопътната мрежа намалява възможностите за предоставяне на качествена услуга. Трансбордиране на пътниците, чрез превоз с автобуси, води до влошаване качеството на обслужване, загуба на пазарни позиции и отлив на клиентите;
- Отмяната или закъсненията на влакове са често срещано явление, поради липса на експлоатационно годен тягов подвижен състав;
- Значителна част от подвижния състав не отговаря на европейските стандарти по отношение комфорт, хигиена и качество, а поддържането и ремонта на остарелия парк изискват значителни средства;
- Липсват адекватни информационни системи, което води до неизпълнение на изискванията за оперативна съвместимост и невъзможност за прилагане на съвременните информационни технологии в транспортното планиране и управление на превозния процес<sup>127</sup>.

Според *Logistic Performance Index* на Световната банка цялостното представяне в областта на логистиката отрежда на страната 52-ро място в света и 24-то място в ЕС през

Графика 16. Logistic Performance Index 2018: България и ЕС



<sup>125</sup> Fact Sheet EU Transport Scoreboard, EC.

<sup>126</sup> Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, ЕК.

<sup>127</sup> Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г., 2017 г.



2018 г. За последните десет години е отбелязан известен напредък в това отношение, при завоюване на 3 позиции в глобален план и 1 позиция – в рамките на ЕС. Най-значимо изоставане на страната продължава да се наблюдава в областта на качеството на инфраструктурата (64-то място в света, 27-мо място в ЕС). Незадоволително остава и представянето по отношение на навременност на доставките, свързано както с инфраструктурните проблеми, така и в известна степен с митническото обслужване и времето, необходимо за освобождаване на стоките от граничния контрол. Напредък е отбелязан по отношение на лекотата на организиране на международни доставки при конкурентни цени, като страната заема 41-во място в света по този поиндикатор.

В периода 2008-2017 г. общият товарооборот на **речните и морски пристанища** в страната нараства с 5.3% до 34.7 млн.т., но като цяло възможностите за преодоляване на нарастващата претовареност на пътната инфраструктура и за ограничаване на замърсяването на въздуха посредством морския и особено вътрешноводния транспорт остават неоползотворени. Националната пристанищна система разполага с доста наситена мрежа от пристанищни терминали, чиито общ претоварен капацитет се оценява на повече от 85<sup>128</sup> млн.т. годишно, което означава, че степента на използване на наличната инфраструктура достига едва около 40%. Въпреки някои инвестиции през последните години, включително и със средства от ЕС, основни проблеми пред по-пълното валоризиране на системата остават влошеното техническо състояние на пристанищните терминали, остарелите основни механични съоръжения и съоръжения за трансбордиране, както и лошото състояние на транспортните инфраструктурни връзки, свързващи пристанищните терминали с републиканската пътна и железопътна система (някои от пристанищните терминали и пристанища с регионално значение изобщо нямат достъп до железопътната мрежа). През 2017 г., по данни на *EU Transport Scoreboard*, ниското качество на пристанищната инфраструктура определя на страната предпоследно място сред държавите – членки на ЕС, които развиват воден транспорт, изпреварвайки единствено Румъния. При това negliжирането на проблемите в това отношение довежда до отстъпление с една позиция през последните години, като страната е изпреварена от Полша.

Развитието на вътрешноводния транспорт, чийто дял във водния товарен транспорт намалява почти двойно за последните десет години до едва 10.7% през 2017 г., е допълнително възпрепятствано от съществуващите навигационни проблеми в българския участък на река Дунав. Реката, която е единственият вътрешен воден път в България, е част от „основната” TEN-T мрежа, но не съответства на международно приетите навигационни стандарти, тъй като има многобройни стеснени участъци, което води до ограничаване на превозната товароносимост на речния флот и рефлектира в загуба на атрактивност на реката като ключов транспортен коридор.

### 2.7. Околна среда

*След присъединяването си към ЕС България увеличава разходите си за опазване и възстановяване на околната среда и постига подобрение в своите екологични показатели, но остават някои значими предизвикателства. Системите за централно водоснабдяване покриват 99.4% от населението при високо качество на питейната вода, но загубите на вода от водопроводната мрежа остават високи предвид силната ѝ амортизираност. Нараства свързаността на населението с обществена канализация и пречиствателни станции за отпадъчни води, при подобряване на технологиите на пречистване, но нуждите за инфраструктурни инвестиции в отрасъла остават високи, предвид ангажиментите на страната за постигане на съответствие с европейските директиви. Въпреки постигнатото значително намаление в емисиите на серни и азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк, качеството на атмосферния въздух продължава да буди сериозна загриженост, поради интензифициране на проблема с концентрацията на фини прахови частици. Генерираните битови отпадъци следват тенденция на трайно намаление, при нарастване на дела*

<sup>128</sup> Интегрирана транспортна стратегия в периода до 2030 г., 2017 г.

на третираните отпадъци и увеличаване на покритието на населението със системи за организирано сметосъбиране, но предизвикателство остава намаляването на дела на депонираните отпадъци. Основно предизвикателство остава и осигуряването на надеждно прилагане на законодателството за опазване на природата. България изостава в процеса по трансформиране на икономиката си от линейна към кръгова, в условия на отсъствие на всеобхватен стратегически документ, който да постави основите на такава трансформация. Усилията за изграждане на цялостна и разгърната система за управление на рисковете от бедствия все още не дават удовлетворителни резултати, не на последно място и поради бюджетни ограничения.

През последните години **разходите за опазване и възстановяване на околната среда** нарастват чувствително, във връзка с изразходвания ресурс по линия на оперативните програми, съфинансирани със средства от ЕС, като за периода 2010-2016 г. възлизат на средно 2.6% от БВП, при достигнат максимум от 3.7% от БВП през 2014-2015 г., когато е пикът в изпълнението на оперативна програма „Околна среда“. Преобладаващата част от средствата (малко над ½ средно за периода) се разходват за управление на отпадъците, а останалата част е посветена главно на финансиране на дейности по управление на отпадъчните води и опазване чистотата на въздуха; финансирането на действия за опазване на природното разнообразие и екологични иновации е пренебрежимо малко. Разходваните средства довеждат до някои благоприятни развития, основно по линия на реконструкция и изграждане на ВиК инфраструктура.

Системите за централно **водоснабдяване** покриват 99.4% от населението през 2017 г., като по този показател страната изпреварва част от новоприсъединилите се държави – членки на ЕС<sup>129</sup>. Според оценка на ЕК<sup>130</sup>, България достига много високи равнища (99-100%) на съответствие на питейната вода за микробиологичните и химичните параметри и параметрите с ориентировъчна функция, заложи в директивата за питейната вода. Усилията за частично реконструиране на водоснабдителната мрежа през последните години рефлектират в намаляване на загубите с повече от 4 процентни пункта, въпреки че остават високи и достигат 56.8% от постъпилата вода в мрежата през 2017 г. Значителните остатъчни загуби се свързват със степента на амортизираност на мрежата (към 2015 г. 54% от водопроводната мрежа е въведена в експлоатация преди повече от 40 години).

Делът на населението, свързано с обществена **канализация** нараства от 69.7% (през 2007 г.) на 76.0% (2017 г.). Особено чувствително е подобрението по отношението на свързаността на населението с пречиствателни станции за **отпадъчни води**, която през разглеждания период нараства с 21.5 процентни пункта, достигайки 63.4%, при утрояване на броя на селищните пречиствателни станции за отпадъчни води до 169 през 2017 г. Подобрени са технологиите на пречистване, като през 2017 г. 69.5% от отведените отпадъчни води са обработени с вторични и третични методи (допречистване), спрямо 50% през 2007 г. Въпреки това, нуждите за инфраструктурни инвестиции в отрасъла остават високи, предвид ангажиментите на страната за постигане на съответствие с европейските директиви, като все още има несъответствие в агломерации с над 10 000 екв. ж. както в консолидираните, така и в неконсолидираните ВиК райони, като особено големи са нуждите в агломерациите между 2 000 и 10 000 екв. ж. Прогнозираните потребности от инвестиции за достигането на пълно съответствие с директивата за пречистването на градските отпадъчни води<sup>131</sup> в България са в размер на 3 035 млн. евро<sup>132</sup>.

Подобряването на водоснабдяването и пречистването на отпадъчните води са приоритетни мерки в плановете за **управление на речните басейни**, които са разработени в изпълнение на изискванията на Рамковата директива по водите и целят постигане на добро състояние на водите. Допълнителни

<sup>129</sup> Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда, МОСВ и ИАОС, 2018 г.

<sup>130</sup> Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати, ЕК, 2017 г.

<sup>131</sup> Директива 91/271/ЕО.

<sup>132</sup> Национален доклад с програмата за прилагане на изискванията на Директива 91/271/ЕО, 2018 г.

предизвикателства са мерките, свързани с подобряване на хидроморфологичното състояние и свързаните с води зони за защита. За плановете са установени значителни слабости<sup>133</sup>, които показват пропуски в системата за мониторинг, оценката на натиска и методиките за класификация на състоянието на водните обекти. Това води до висока степен на несигурност по отношение на натиска, състоянието и ефективността на програмите от мерки. По-малко от половината от естествените повърхностни водни обекти са с добро екологично състояние и само 1/3 от силно модифицираните и изкуствените повърхностни водни обекти са с добър екологичен потенциал. Налице е необходимост от допълнителни усилия за подобряване прилагането на рамковата директива за водите, вкл. преодоляване недостига на данни, доразработване на системата за класификация на състоянието, подобряване достоверността на оценките, включително чрез подобряване на методологията и въвеждане на модели, с цел осигуряване на защита, подобряване и устойчиво използване на водната околна среда в страната. Значителен принос за преодоляване на пропуските се очаква от сключеното през 2018 г. споразумение с Международната банка за възстановяване и развитие за подготовката на актуализирани плановете за управление на речните басейни и на плановете за управление на риска от наводнения в съответствие с изискванията на рамковата директива за водите и директивата относно оценката и управлението на риска от наводнения на ЕС.

По отношение на **качеството на атмосферния въздух**, данните на Изпълнителната агенция по околна среда показват, че е постигнато значително намаление в емисиите на серни оксиди, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк, като към 2016 г. България изпълнява международните си ангажименти<sup>134</sup> и националните цели<sup>135</sup> за 2020 г. В същото време обаче процентът на населението, живеещо при нива на замърсяване с фини прахови частици (ФПЧ<sub>10</sub>) над допустимите норми остава висок (87.2%<sup>136</sup> през 2016 г.). Основен източник на регистрираните наднормени замърсявания са изгарянето на горива за битово отопление, транспортът (включително замърсените и лошо поддържани пътни настилки) и промишлените дейности на територията на съответните общини. Допълнителен принос към замърсяването на атмосферния въздух с прахови частици оказва и влиянието на неблагоприятните климатични условия в страната като продължителното време с ниска скорост на вятъра и продължителни засушавания. Според приблизителни изчисления на Европейската агенция за околна среда около 13 700 случая на преждевременна смърт през 2013 г. са се дължали на концентрации на фини прахови частици. Свързаните със здравето външни разходи от замърсяването на въздуха в България възлизат на над 3 млрд. евро годишно, свързани с 2 млн. загубени работни дни всяка година поради заболяване, свързано със замърсяването на въздуха, и свързаните с тях разходи за работодателите и системата на здравеопазването, както и загубата на реколта в селскостопанския сектор<sup>137</sup>. Налице е остра необходимост от предприемане на мерки за ограничаване на емисиите на фини прахови частици. Намеренията на правителството за ограничаване на експлоатацията на стари моторни превозни средства (повече от половината МПС в страната са на възраст над 15 г.), посредством включване на екологичен компонент при определянето на данъка върху МПС е стъпка в правилната посока.

По отношение на управлението на **отпадъците** са постигнати значителни резултати. Генерираните битови отпадъци следват тенденция на трайно намаление през последните десет години, отбелязвайки кумулативен спад от 27.4% към 2017 г. След 2012 г. генерираните битови отпадъци на глава от населението в страната са под средните за ЕС, като през 2017 г. изпреварването на

<sup>133</sup> Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати, ЕК, 2017 г.

<sup>134</sup> Директива 2001/81/ЕО относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители и Гьотеборгския протокол към Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния.

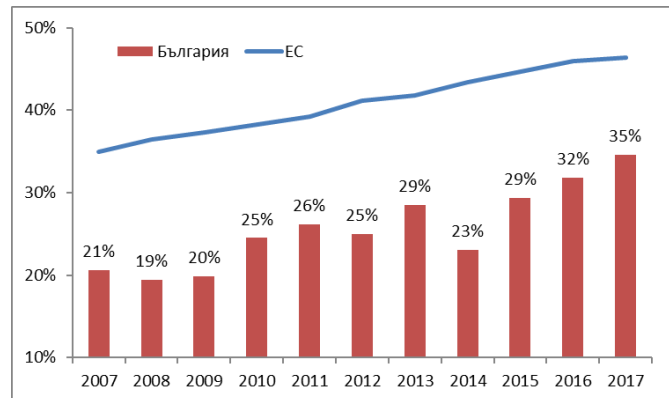
<sup>135</sup> Определени в Национална програма за намаляване на общите годишни емисии на серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк в атмосферния въздух, приета от Министерския съвет през 2007 г.

<sup>136</sup> Източник: ИАОС.

<sup>137</sup> Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати, ЕК, 2017 г.

общността в стремежа към намаляване на отпадъците достига 10.7% (435 кг отпадък на глава от населението в България, спрямо 486 кг средно за ЕС). Същевременно, нараства делът на третираните битови отпадъци, достигайки 99.7% през 2017 г. (спрямо 94.3% десет години по-рано) и надвишавайки средните стойности за ЕС (98.6%). Относителният дял на обслужваното население от системи за организирано сметосъбиране достига 99.7% през 2017 г., отразявайки увеличение с 2 процентни пункта през периода, като обхватът на системата за управление на отпадъците се разширява с над 400 населени места.

Графика 17. Рециклиране на битови отпадъци в България и ЕС, % от общо третираните отпадъци



Предизвикателство остава намаляването на дела на депонираните отпадъци. След присъединяването на страната към ЕС относителният дял на депонираните отпадъци намалява значително с 9.6 процентни пункта, но достигнатото ниво през 2017 г. (61.8%) остава повече от 2.5 пъти по-високо от средното за ЕС. Равнището на рециклиране показва тенденция на нарастване през последните десет години. През 2017 г. показателят достига 34.6%, все още изоставайки от средните за ЕС стойности (46.4%).

Налице е необходимост от интензифициране на усилията за постигане на целите на политиката за 50% дял на рециклирането към 2020 г. Според ЕК, цялостното изпълнение на съществуващото законодателство относно отпадъците би могло да създаде повече от 14 000 работни места в България и да увеличи годишния оборот на сектора на отпадъците с над 1.5 млрд. евро, а приближаването към целите, залегнали в законодателството и политиките в областта на отпадъците, може да създаде 16 500 работни места и да увеличи годишния оборот на сектора с над 1.7 млрд. евро<sup>138</sup>.

Опазването на **биологичното разнообразие** се осъществява чрез създадената Национална екологична мрежа, включваща защитени зони, част от европейската екологична мрежа „Натура 2000“, и защитени територии. В края на 2016 г.<sup>139</sup> броят на определените защитени зони, съгласно Директивата за птиците в България е 119 с площ 2.58 млн. ха (22.7% от общата територия на страната), а броят на определените защитени зони съгласно Директивата за местообитанията е 233 с площ 3.57 млн. ха (30% от общата територия на страната). Защитените зони включват общо 282 хил. ха морски пространства. Общият брой на защитените зони в мрежата „Натура 2000“ е 339 (т.к. 13 са с обща граница по двете директиви), покриващи общо 34.4% от територията на страната, което предопределя на страната 3-то място в ЕС, след Словения и Хърватска. Индексът на достатъчност (показващ оценката на ЕК колко близо е държавата членка до целта да има достатъчно предложени зони за опазване на местообитанията и видовете от интерес на общността) на мрежата „Натура 2000“ се доближава до 100%. През разглеждания период се увеличават и защитените територии – в края на 2016 г. броят им достига 1 013 с обща площ 584 хил. ха (5.27 % от територията на страната)<sup>140</sup>.

Във връзка с ангажиментите на България за разработване и прилагане на мерки, с които да се гарантира дългосрочното опазване, а където е необходимо и възстановяване на най-ценните горски природни местообитания и биологичното разнообразие в тях, в периода 2008-2016 г. са изготвени

<sup>138</sup> Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда: общи предизвикателства и начини за обединяване на усилията с цел постигане на по-добри резултати, ЕК, 2017 г.

<sup>139</sup> Данните са от Натура 2000 Барометър, ЕК.

<sup>140</sup> Данните са от Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда, МОСВ и ИАОС, 2018 г.

общо 201 оценки за съвместимост на горскостопанските планове с режимите и условията на защитените зони за територията на цялата страна.

България изостава в процеса по **трансформиране на икономиката** си от линейна **към кръгова**, в условия на отсъствие на всеобхватен стратегически документ, който да постави основите на такава трансформация<sup>141</sup>. Страната остава на последно място в ЕС – със значителна разлика – по производителност на ресурсите (вж. част 2.5.4.), като отбелязваният напредък в това отношение изостава спрямо усилията в другите държави – членки на ЕС. Въпреки растящото търсене на екологосъобразни продукти и услуги заинтересованите страни засега не са склонни масово да инвестират в тези сфери. Експресно проучване на Евробарометър<sup>142</sup> през 2015 г. показва, че 22% от българските предприятия не предприемат никакви усилия за повишаване на ресурсната ефективност, което е седмият най-висок процент в рамките на ЕС и надвишава средната стойност в общността (13%). В същото време, почти половината (49%) от предприятията, предприели действия във връзка с ресурсната ефективност, са постигнали намаляване на производствените разходи.

Според Европейския екоиновационен индекс (*European Eco-Innovation Scoreboard*) на Обсерваторията за екологични иновации, през 2017 г. България остава на последното място в ЕС при липса на чувствително развитие спрямо предходни години по отношение на прилагането на принципа на кръгова икономика и внедряване на екоиновационни дейности. Проучването идентифицира търсенето на нови екологични продукти и технологии, дължащо се на подобреното качество на живот, и ориентирането към по-здравословен начин на живот като благоприятни условия, които могат да доведат до подобряване на представянето на страната по показателя. В допълнение, като фактори за напредък са отбелязани и създаването на нови работни места в областта на екологосъобразната и синята икономика, интернационализацията и глобализацията на икономиката, които налагат изисквания за подобряване на конкурентоспособността на предприятията посредством въвеждането на иновативни технологии и технологии за екологични иновации, енергийна и ресурсна ефективност. Според анализа, основните пречки пред екологичните иновации и кръговата икономика в страната са от икономически и финансов характер. Най-важните сред тях са ограничените средства за модернизиране на машинния парк на българските предприятия и високите относителни цени<sup>143</sup> на електроенергията.

По отношение на **изменението на климата** България е разположена в един от регионите, който е особено уязвим към изменението на климата. През последните десетилетия честотата и интензитета на екстремните метеорологични явления се увеличава значително. Рисковете, причинени от явления, свързани с изменението на климата, могат да доведат до загуба на човешки живот, унищожаване или нарушаване на значима инфраструктура или да причинят значителни щети, засягащи икономическия растеж и просперитета както на национално, така и на трансгранично равнище. Най-често срещаните хидрометеорологични и природни бедствия са екстремни валежи и температури, бури, наводнения, горски пожари, свлачища и суша. Все повече доказателства сочат, че икономическите загуби от бедствия, свързани с метеорологични и климатични условия, нарастват. Значителен принос в насока намаляване уязвимостта на страната спрямо последиците от изменението на климата и подобряване на капацитета за адаптация на екологичните, социалните и икономическите системи към въздействията на изменението на климата представлява разработеният проект на Национална стратегия за адаптация към изменението на климата и План за действие. Проектът на Стратегия е референтен документ, очертаващ стратегическата рамка и приоритетите по отношение на адаптацията към изменението на климата до 2030 г.

<sup>141</sup> Позитивен е фактът, че в програмата на правителството е заложено изготвяне на цялостна национална стратегия за преход към кръгова икономика, като през 2018 г. са предприети действия по разработване на документа.

<sup>142</sup> Евробарометър № 426: МСП, ресурсна ефективност и екологични пазари“, ЕК, 2015 г.

<sup>143</sup> Съпоставени с нивото на жизнения стандарт.



Усилията за изграждане на цялостна и разгърната система за **управление на рисковете от бедствия** все още не дават задоволителни резултати. Създадената правна рамка дава перспектива за управление на вече възникнали извънредни ситуации, като се фокусира върху реакцията и степента на готовност на специализираните структури, и оставя на заден план по-широкото управление на рисковете от бедствия и съображения за намаляване на тези рискове. Основни елементи на превенцията и управлението на риска от бедствия, като оценки на риска, планиране, обучение, упражнения и оперативна съвместимост, все още не са широко интегрирани в специфичното законодателство в ключови сектори<sup>144</sup>. Управлението на риска от наводнения, което се осъществява в съответствие с изискванията на Европейската Директива за наводненията и въз основа на анализите в планове за управление на риска от наводнения, предвижда изпълнение на мерки, насочени към превенция, подготвеност, защита и реакция на населението, включително създаване на системи за ранно предупреждение. Това са и едни от основните предизвикателства, както и реализирането на проекти за екологосъобразна инфраструктура, в т.ч. в комбинация със сива инфраструктура. Значително предизвикателство остава финансирането на действията по превенция на риска (особено на по-ниските нива на териториално управление), въпреки осъществяването на някои проекти, съфинансирани и със средства от ЕС, които обаче остават непоследователни и с ограничен обхват. Предизвикателство пред ефективността на системата остава и участието на много отговорни институции, при липса на силен координационен механизъм и единен консолидиран орган, който да има правомощията и финансовата обезпеченост да предприема, предписва, наблюдава и контролира необходимите интервенции за оптимизиране на системата и адресиране на съществуващите рискове. С приетия Закон за изменение и допълнение на Закона за защита при бедствия (ДВ, бр. 51 от 5 юли 2016 г.) са поставени основите за преминаване от система, фокусирана върху реагирането към цялостна система за управление на риска от бедствия. Във връзка с тези промени в Закона за защита при бедствия е приета нова Национална стратегия за намаляване на риска от бедствия 2018 - 2030 г., която определя посоката на действие до 2030 г.

## 2.8. Регионални различия

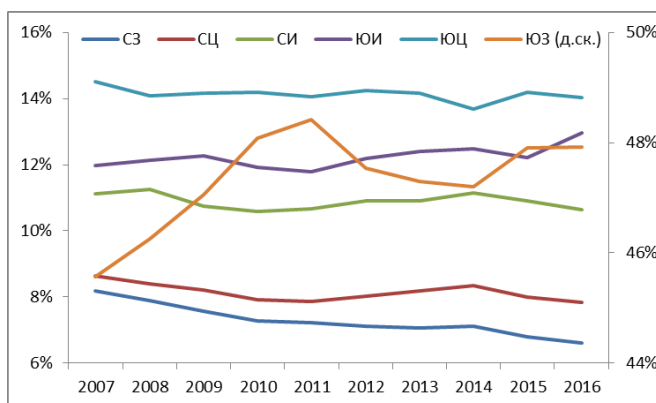
*Наблюдаваните различия между районите от ниво 2 в страната се задълбочават. Доминиращият Югозападен район увеличава допълнително тежестта си в създавания БВП и особено присъствието си в най-динамично развиващия се сектор на услугите. Продължаващото задълбочаване на регионалните различия – както между районите от ниво 2, така и на по-ниско териториално ниво, а също и по оста градски-селски райони – поставя въпроса за ефективността на регионалната политика, насочена към балансирано развитие на регионите.*

През последните години се задълбочават **регионалните различия** на ниво NUTS II. Югозападният район, в който попада основният икономически център на страната – столицата София, формира 47.9% от БВП на страната през 2016 г., като увеличава приноса си с 2.4 процентни пункта за последните 10 години. Слабо нарастване на относителния дял в общия БВП (+1 процентен пункт за периода) е регистрирано и от Югоизточния район, докато останалите райони намаляват присъствието си в икономиката на страната. При Североизточен (-0.5 процентни пункта) и Южен централен (-0.5 процентни пункта) райони тази тенденция е по слабо изразена, докато Северен централен (-0.8 процентни пункта) и особено Северозападен (-1.6 процентни пункта) райони намаляват приноса си по-осезаемо.

<sup>144</sup> 2015-2016 Programme for peer reviews in the framework of EU cooperation on civil protection and disaster risk management, Peer Review Bulgaria, EC.



Графика 18. Структура на БВП по райони 2007-2016 г.



По показателя БВП на човек от населението районите на България изостават значително от средното равнище, както и от водещите райони в ЕС. Северозападен район продължава да заема последното място в класацията на районите в ЕС по този показател с 29% от средното ниво за ЕС, като все пак успява да навакса 2 процентни пункта от изоставането си през последните десет години. Северен централен, Южен централен, Североизточен и Югоизточен райони са на 3-то, 4-то, 6-то и 8-мо място в групата от 20 региони с най-нисък

БВП на човек в ЕС (с равнище от 34%, 34%, 39% и 43% от средното за ЕС). Откроява се Югозападен район (със 78% от средното равнище за ЕС през 2016 г.), като в столицата са концентрирани значителна част от икономическите дейности и тя остава най-привлекателното място за бизнес и заетост в страната с равнище на БВП на човек от населението от 105% спрямо средното за ЕС.

Отбелязва се силно изразена поляризация в динамиката на БВП и в реализирания БВП на човек от населението между София-град (столица) и останалите области на страната при засилване на моноцентричния модел на развитие. Към 2016 г. относителният дял на столицата във формирането на БВП достига 40% (спрямо 36.7% десет години по-рано). Вторият по големина център в страната (Пловдив), въпреки че също успява през последните десет години да увеличи присъствието си в общия БВП, има пет пъти по-малка икономика от столицата. Разликата между най-развития (София-град) и най-изостаналия (Видин) в икономически план NUTS III район нараства от 43 пъти през 2007 г. до 65 пъти през 2016 г. Най-значително изоставане се наблюдава в областите Силистра, Сливен, Видин, Перник и Кърджали, където БВП на човек от населението е около 22-25% от средното равнище за ЕС.

Териториалните различия при създаването на БДС по основни икономически сектори, както в междурегионален, така и във вътрешно регионален план, са много високи и показват специализацията на отрасловата структура на районите. Югозападен район е с най-висок принос по отношение на сектора услуги, като районът формира 57.1% от БДС в този сектор през 2016 г. със сериозно засилване на специализацията му през последните десет години (+4.6 процентни пункта), за сметка на всички останали райони. Със сериозна разлика следват Южен Централен – 11.6% и Североизточен район – 10.1%. По отношение на произведената БДС в индустрията, през разглеждания период се забелязва нарастваща специализация на Югоизточен район (+5.3 процентни пункта до 21.3%), който вече заема второ място в страната, успявайки да изпревари Южен централен район (18.8%), но все още оставайки далеч от Югозападен район, който запазва водещите си позиции в произведената БДС от индустрията, макар и значително намалявайки дела си (-4.7 процентни пункта до 31.7%). С най-висок принос в аграрния сектор са Южен Централен район, формиращ 20.5% от националната БДС в селското стопанство, и Северозападен район с 18.6%.

Въпреки специалното третиране на Северозападен район при осъществяване на секторните национални политики, през последните десет години продължават негативните тенденции на задълбочаване на изостаналостта му спрямо останалите райони в страната в почти всички наблюдавани области на социално-икономическото развитие. Районът остава най-слабо населен, като се характеризира с най-ниска раждаемост и естествен прираст, при най-висока смъртност и най-ниска продължителност на живота. Образователните характеристики на населението продължават да са най-неблагоприятни, което логично рефлектира и в най-незавидни показатели на пазара на труда (най-висока безработица, най-ниски нива на икономическа активност и заетост) и в областта на икономика на знанието (най-ниски разходи за НИРД). Същевременно, нивото на предоставяните

комунални услуги продължава да изостава от предлаганите условия за живот в другите региони на страната. Така например, Северозападен район е с най-висок дял на населението с режим на водоснабдяване (5.1% през 2016 г., спрямо средно 2.1% за страната), най-нисък дял на населението, свързано с пречиствателни станции за отпадъчни води (43.7% през 2016 г., спрямо средно 63.1% за страната) и най-нисък дял на населението, свързано с обществена канализация (58.9% през 2016 г., спрямо средно 75.7% за страната).

### 2.8.1. Градски райони

Продължава тенденцията на урбанизация, като концентрацията на населението в градовете нараства допълнително и достига 73.4% през 2017 г., спрямо 70.7% през 2007 г. През периода населението в градовете намалява значително по-бавно (с 4.1%) от това в селските райони (с 16.1%), което довежда до нарастването на относителния му дял. Продължава и тенденцията големите градове и агломерациите да увеличават присъствието си, като през последните години 94%<sup>145</sup> от малките и средни градове намаляват населението си, докато големи градове като София и Варна регистрират абсолютно нарастване на жителите си. Същевременно се наблюдава засилване на привлекателността на градовете по крайбрежието на Черно море, като 8 от 13-те града, които увеличават населението си от началото на века са разположени там.

Въпреки намаляването на населението, повечето от градовете в България се разрастват. Според анализ на Световната банка<sup>146</sup>, 88% от градовете в страната увеличават своята площ, като средното увеличение в периода 1996-2010 г. достига 16%. Най-значимо е нарастването при градовете, които са част от агломерации, при които средното разрастване достига 60%. Комбинацията от намаляването на населението и едновременното разрастване на градовете резултира в намаляване на плътността на населението в преобладаващата част от градската мрежа на страната.

Въпреки продължаващи инвестиции, включително и със средства от ЕС, в рамките на интегрирани стратегии за градско възстановяване и развитие, основни проблеми пред развитието на градовете остават все още незадоволителното (на места) състояние на образователната, здравната, културната, спортната и техническата инфраструктура. В редица случаи предизвикателство остава и състоянието на физическата среда и благоустройството в градовете, с негативни последици по отношение на атрактивността им за инвестиции, привличане на туристи и задържане на жители. Остават недостатъчни възможностите за спорт, отдих и възстановяване (вж. част 2.2.3). Лошото качество на пътната настилка на пътищата от III клас и особено на тези от общинската пътна мрежа (вж. част 2.6), продължава да е значима бариера пред достъпността и свързаността на градовете, а следователно и пред привличането на повече инвестиции и по-големи туристо-потоци. Ниската енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради (с концентрация в големите градове) в значителна степен остава нерешен проблем (вж. част 2.5.4). Основен и задълбочаващ се екологичен проблем е замърсяването на въздуха (вж. част 2.7). Разрастването на градовете, водещо до растеж на градските пътувания в по-големите агломерации, в комбинация с ниско качество на транспортните услуги, повишена употреба на автомобили, задръствания и вредно екологично въздействие, продължава да е сериозно предизвикателство. Развитието на мрежата на метрото в столицата и обновяването на парка с превозни средства на компаниите за градски транспорт в някои от големите градове са позитивни примери за удачно адресиране на това предизвикателство, указвайки посоката, в която следва да продължат усилията.

<sup>145</sup> Градовете в Европа и Централна Азия: България, Световна банка, 2018 г.

<sup>146</sup> Градовете в Европа и Централна Азия: България, Световна банка, 2018 г.

### 2.8.2. Селски райони

Според използваната в страната дефиниция, селските райони обхващат общините, в които няма населено място с население над 30 хил. души. По данни от последното национално преброяване селските райони покриват 81% от територията на страната, 39% от населението и 78% от всички селища, като са разпределени относително равномерно на територията на цялата страна. Гъстотата на населението е два пъти по-ниска от средната за страната, при значително по-неблагоприятна възрастова и образователна структура. Това предопределя и по-неблагоприятна позиция по отношение на пазара на труда, при по-нисък дял на населението в трудоспособна възраст, по-ниски нива на икономическата активност и заетост, по-висока норма на безработица и по-ниска производителност спрямо наблюдаваните в градските райони и средните за страната.

Продължаващите процеси на обезлюдяване на част от селските райони, съчетани с реформите в образователната система и в сферата на здравеопазването, ориентирани към повишаването на ефективността на предлаганите публични услуги, резултат в ограничаване на достъпа на населението в тях до медицински грижи и образование. Закриването на болнични заведения, детски градини и училища намалява достъпа на населението до специализирани медицински и образователни услуги. Преобладаващо здравното обслужване на населението в населените места извън общинските центрове се извършва от спешната медицинска помощ. Намаленият брой болнични заведения се компенсира със завишаване броя на лечебни заведения за извън болнична помощ, където качеството на услугите е незадоволително поради не добре развитата здравна инфраструктура/оборудване, намаления брой медицински специалисти, неприлагане на профилактика и все още неразвитата мобилна здравна услуга. Всичко това компрометира качеството на предоставяната здравна услуга особено за хронично болните и за по-големия процент застаряващо население в селата и селските райони. Същото важи и за сферата на образованието, като се наблюдава намаляване на записването в различните нива на образователната система и високи стойности на напусналите училище, достигащи през 2017 г. нива около 7 пъти по-високи от тези в градовете и около 2.5 пъти по-високи от средните за селските райони в ЕС (вж. част 2.2.2). Същевременно възможностите за наваксване на пропуските в образователните характеристики на населението чрез различни форми на УЦЖ почти не се използват, като към 2017 г. едва 4.2% от възрастното население<sup>147</sup> участва в УЦЖ (сравнено с 13.7% средно за селските райони на ЕС и два и половина по-високо ниво на участие някаква форма на обучение или образование в градовете в страната).

Неблагоприятната образователна структура на населението в селските райони и свързаната с това неблагоприятна позиция по отношение на пазара на труда, рефлектира и в значително по-висок риск от бедност, спрямо градските райони. Медианният доход в селските райони като процент от доходите в градските райони (60.0%) изостава съществено от средната стойност в ЕС (82.9%), като единствено в Румъния се наблюдава по-високо неравенство в доходите между селските и градски райони. Въпреки по-високия риск от бедност, продължават предизвикателствата по отношение на достъпа до социални обезщетения и подпомагане. Самонаетите лица и сезонните работници нямат достъп до закрила при безработица. Всеки десети нает е изложен на риск да не получи право на обезщетения за болест или обезщетения за безработица, като особено тревожно е положението на работниците, заети в домашно или полупазарно земеделие (вж. част 2.2.5). Съществен детерминант на по-високия риск от бедност в селските райони остава продължаващата слаба диверсификация на икономиката в тях.

Въпреки позитивните развития през последните години, селските райони в страната продължават да изостават по отношение на изграждане на икономика на знанието и цифровизацията. През 2017 г. покритието с фиксирани широколентови мрежи обхваща едва 82% от населението в селските райони

---

<sup>147</sup> Население на 18-64 години.

(спрямо 92% в селските райони на ЕС и 95% средно за България) – вж. част 2.3.2. Едва  $\frac{1}{4}$  от населението на селските райони в страната има достъп до мрежи от следващо поколение, изоставайки двойно от нивото в селските райони на общността и тройно от нивото в градовете на България. Значително предизвикателство е изключително ниското ниво на притежавани умения в областта на цифровите технологии. През 2017 г. едва 15%<sup>148</sup> от населението в слаборазвитите райони на страната има поне базисно ниво на умения в областта на цифровите технологии, сравнено с 49% средно за ЕС.

Със средства по Програмата за развитие на селските райони се извършва реконструкция и рехабилитация на пътната мрежа в селските райони, но нуждата от инвестиции за осигуряване на достъпност и подобряване на свързаността на районите остава голяма предвид лошото състояние на пътната настилка (вж. част 2.6), резултат от лошата поддръжка и липсата на средства в общинските бюджети. Подобно е положението и с водоснабдителната мрежа в селските общини, обхващаща над 40 хил.км. Преобладаващата част от нея е изградена преди повече от 40 години, като поради лошата поддръжка страда от чести повреди, ниска ефективност и големи загуби на вода в следствие на течове. При това повече от  $\frac{2}{3}$  от мрежата е изградена с азбестоциментови тръби, които трябва да бъдат подменени. Друг значителен проблем в селските райони е неразвитата канализационна мрежа, особено в селата (само 2.1% от селата имат канализация).

Въпреки предпоставките за по-бурно развитие на туризма в селските райони, произтичащи от голямото многообразие от паметници на културата от национално и местно значение, съхранената природа и голямото биологично и ландшафтно разнообразие, лошото състояние на довеждащата инфраструктура, както и на сградите с културно предназначение, продължават да възпрепятстват генерирането на повече доходи от туризъм, с негативни импликации и върху задържането на човешкия капитал в селските райони.

---

<sup>148</sup> DESI 2018, ЕК.

### 3. Национални приоритети за следващия програмен период

На базата на направения социално-икономически анализ са открити следните приоритети и под-приоритети за следващия програмен период:

Фиг. 1: Национални приоритети и под-приоритети през периода 2021-2027 г.



В допълнение, политиката на правителството през периода 2021-2027 г. ще включва и целенасочени действия по следните хоризонтални политики:

- **Хоризонтална политика 1:** Действия, свързани с климата;
- **Хоризонтална политика 2:** Преференциално третиране на проекти в изостанали райони;
- **Хоризонтална политика 3:** Сигурност и миграция.

#### 3.1. Наука и иновации за конкурентоспособност

Основната цел на този приоритет е повишаването на конкурентоспособността на българската икономика и преструктурирането ѝ в икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж. Повишаването на ролята на науката в икономиката на страната, паралелно с осигуряването на благоприятна среда за развитие на иновативни предприятия, има потенциала да създаде и развие високотехнологична индустриална база и да изведе икономиката на нова и по-висока траектория на растеж. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в рамките на приоритета, са в пряка връзка с постигането на две от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – „Цел на политиката 1: По-интелигентна Европа чрез насърчаване на иновативния и интелигентен икономически преход“ и „Цел на политиката 2: По-зелена, нисковъглеродна Европа

чрез насърчаване на чист и справедлив енергиен преход, зелени и сини инвестиции, кръгова икономика, приспособяване към изменението на климата и превенция и управление на риска “.

### 3.1.1. НИРД и научна инфраструктура

Политиката на правителството в областта на НИРД ще стъпи на продължаващи промени в модела за финансиране на публичните научноизследователски организации, като осъществяващите НИРД институции ще бъдат възнаграждавани за съответните им постижения, при разгръщане и адаптиране при необходимост на концепцията, стояща зад центровете за върхови постижения, центровете за компетентност и регионалните иновационни центрове. Ще продължат усилията за повишаване нивото на научно-изследователските институции и модернизация на оборудването за извършване на НИРД, но основен акцент ще бъде повишаването на ефективността на публичните разходи за НИРД, при стремеж за повишаване на експлоатацията и комерсиализацията на резултатите от изследователската дейност. Мерките, насочени към модернизация на научната инфраструктура ще бъдат основно насочени към инфраструктурите от европейско значение и – в по-малка степен – към тези от национално значение. Ще бъде насърчавана интелигентната специализация, като инвестициите за развитие на иновационния потенциал ще бъдат фокусирани върху ограничен кръг от предварително дефинирани тематични области, продуктови групи и ниши. Ще бъде поставен акцент върху развитието на регионални и местни изпитателни лаборатории, насърчаване на предприемачеството в организации, които се занимават с публични научни изследвания, поддържане на успешни клъстери, адресиране на пропуските в научноизследователската инфраструктура и оптимално използване на споделяния инфраструктурен капацитет.

С цел подобряване на средата за НИРД в страната и по-нататъшно развитие на иновационната екосистема, ще бъдат търсени възможности за подобряване на условията за публично-частни партньорства в областта на приложните научни изследвания и ускоряване на процеса по пазарна реализация на иновациите, в т.ч. и на международните пазари. Ще бъдат предприети стъпки за въвеждане на алтернативни финансови източници и инструменти за подкрепа и разработване на иновации, изграждане на иновационни мрежи, развитие на центрове за технологичен трансфер и насърчаване на приложните изследвания и сътрудничеството между образователните институции, научните центрове и бизнеса, включително изграждането на капацитет за сътрудничество (в научните среди за изследователски дейности с „предприемачески“ характер и в бизнеса за усвояване на резултатите от НИРД). Приоритет ще остане по-нататъшното подпомагане на интеграцията на българската наука и научни изследвания в европейското изследователско пространство.

Ще продължат усилията в посока изграждането на капацитет и развитие на човешките ресурси в системата на НИРД, като ще бъдат реализирани интервенции с фокус върху повишаването на привлекателността на научната кариера и привличане и задържане на учени и изследователи. Същевременно, ще бъдат търсени начини за насърчаване на продължаващо оптимизиране на структурата на заетостта в сектора в посока засилване на присъствието на университетите.

### 3.1.2. Стимулиране на иновациите в предприятията

В рамките на този под-приоритет ще бъде подпомагано внедряването на иновации и иновативни решения с ясен принос към икономическия растеж. Специален фокус ще бъде поставен върху технологичното обновление и разработването и въвеждането на иновативни продукти, процеси и бизнес модели, ориентирани към повишаване на ресурсната ефективност, предвид все още значителната изостаналост на страната в това отношение. Ще бъдат създавани и условия за възникването и развитието на иновационни екосистеми. Приоритетно ще бъде подпомагано и внедряването на иновации, адресиращи все още високата въглеродоинтензивност на икономиката.



При осъществяване на политиката в тази област ще бъдат търсени начини за разширяване на обхвата ѝ за достигане до по-широк кръг от потенциални бенефициенти при възможно по-широко приложение на финансовите инструменти, като алтернативен източник на финансиране.

Акцент на политиката ще продължи да бъде финансирането на иновативни нововъзникващи или млади предприятия, насочени към разработването, внедряването в производство и трайната пазарна реализация на иновации, посредством фондове за начално финансиране, както и фондове за рисков капитал на последващите етапи от развитие на предприятията. Успехът на инструментите, функциониращи още от първия програмен период на страната в ЕС, е аргумент за тяхното използване и занапред.

### **3.2. Образование и обучение за високо квалифицирана работна сила**

Основната цел на този приоритет е формирането и повишаване качеството на човешкия капитал, като основен фактор на производството. В условия на негативни демографски тенденции – и най-вече намаляването на населението в трудоспособна възраст – ценността на човешкия ресурс нараства допълнително и изисква приоритетното фокусиране на политиката върху интервенции, осигуряващи предпоставки за максимална и качествена заетост. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в рамките на приоритета, са в пряка връзка с постигането на една от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – *„Цел на политиката 4: По-социална Европа чрез изпълнение на европейския стълб на социалните права“*. Същевременно, успехът в постигането на целите на приоритета ще е от ключово значение и за постигането на друга от целите на Кохезионната политика в периода 2021-2027 г. – *„Цел на политиката 1: По-интелигентна Европа чрез насърчаване на иновативния и интелигентен икономически преход“*, доколкото съществуването на адекватни умения в работната сила е изходна предпоставка и необходимо условие за трансформирането на икономиката.

#### **3.2.1. Повишаване на уменията**

Стратегията на правителството в областта на образованието и обучението ще стъпи на преосмисляне на ролята на образователната система в условията на информационно общество, характеризиращо се с бърз достъп до всякаква информация. Осъществяваната реформа в образователния сектор ще продължи при засилване на фокуса върху изграждане на умения и подкрепа за развитие на творческото мислене, за сметка на натрупване на знания, чиято ценност е силно компрометирана от технологичния напредък и развитието на глобалната мрежа. Ще бъдат концентрирани усилия за разширяване на обхвата на образователната система, особено на ниските ѝ нива, при осигуряване на условия за равен достъп до образователна услуга. Специален акцент ще бъде поставен върху уязвимите групи и регионите, характеризиращи се с намаляващи нива на записване в образователната система и все още висок дял на преждевременно напускащите училище, като ще бъдат разработени мерки и механизми, специално насочени към тези групи и региони.

Слабостите по отношение на качеството на предоставяната образователна услуга ще бъдат адресирани посредством интензифициране на процесите на навлизане на модерните технологии в учебния процес, подобряване на материалната база в образователните институции и мерки, насочени към повишаване на квалификацията на преподавателския състав, включително за привличане на млади кадри в сферата на образованието. Ще продължат усилията за адаптиране на системата на професионалното образование и обучение към нуждите на пазара на труда, стъпвайки на критичен системен анализ на резултатите и ефективността на въведената система на чиракуването (дуалното обучение). Механизмът за формиране на държавната поръчка в сферата на висшето образование ще бъде надграден, при стремеж за осигуряване на предпоставки за подготовка на кадри в търсени от бизнеса области и специалности. Моделът за финансиране на висшите училища ще бъде

актуализиран при засилване на тежестта на компонента, отразяващ приноса им към пазара на труда и резултатите от обучението на работната сила.

Специален фокус на правителствената политика в областта на повишаването на уменията на населението в трудоспособна възраст ще бъде поставен върху ефективното предлагане на възможности за УЦЖ. Ще бъде изградена система от стимули и ефективни механизми за повишаване на квалификацията на възрастното население, която да позволи повторната интеграция на пазара на труда на безработни, включително структурно безработни, и икономически неактивни нискоквалифицирани работници. Повишаването на уменията им и включването им в заетост ще способства повишаването на производителността на труда в макроикономически план, като същевременно ще изиграе ролята на инструмент за социално включване. Специално ще бъдат обследвани възможностите за изграждане на система от стимули и санкции за работодателите, осигуряващи на своите служители участие в учене на работното място, като форма на УЦЖ.

Ще бъдат предприети стъпки за предоставяне на адекватни стимули и достатъчна свобода и гъвкавост на доставчиците на обучение за адресиране на незадоволените нужди на пазара на труда, но при засилване на контрола по ефективността на проведените обучения и използваните методи, включително и чрез въвеждане на адекватна система за валидиране на получените знания, умения и компетентности.

Предмет на масирани интервенции на всички нива на образователната система, както и на системата на квалификация и преквалификация, ще бъде преодоляването на ниското ниво на компютърни и цифрови умения на човешките ресурси в страната, което препятства широкото използване на ИКТ и базираните на тях услуги и постигането на цифров растеж. Мерките ще имат специална насоченост към безработните, икономически неактивните и представителите на групите в неравностойно положение, като по този начин освен целевите икономически ефекти ще се адресира и социалното изключване. Основен инструмент в изграждането на необходимите дигитални умения в населението ще бъде разгръщането на партньорства с частния сектор, стъпвайки на добрата практика на Министерството на образованието и науката с програмата „Образование за ИТ кариера“.

### **3.2.2. Подобряване на здравните характеристики на работната сила**

В рамките на политиката на правителството за повишаване на качеството на човешкия капитал в страната специални усилия ще бъдат положени за подобряване на здравните характеристики на населението и на работната сила, в частност. Основен фокус ще бъде адресирането на високите нива на рискови фактори, застрашаващи здравето на населението, като тютюнопушене, употреба на алкохол, затлъстяване, небалансирано хранене и ниска двигателна активност. С цел намаляване на преждевременната и предотвратимата смъртност ще бъдат търсени начини и средства за повишаване на ефективността на усилията за засилване на здравната промоция и превенция, включително за повишаването на здравната култура, особено сред малцинствените групи.

### **3.3. Подобряване на свързаността и цифровизация на икономиката**

Приоритетът е насочен към осигуряване на предпоставки за повишаването на конкурентоспособността на икономиката, каквито са по-добрата институционална и бизнес среда и дигитализирането на икономиката. Подобряването на свързаността и насърчаването на цифровата трансформация на стопанската дейност, при ускорено въвеждане на електронно управление, имат потенциала да доведат до значително по-благоприятни за страната позиции в глобалните вериги на стойността и качествен скок по отношение на производителността и жизнения стандарт. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в рамките на приоритета, са в пряка връзка с постигането на две от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – „Цел на

политиката 1: По-интелигентна Европа чрез насърчаване на иновативния и интелигентен икономически преход“ и „Цел на политиката 3: По-добре свързана Европа чрез подобряване на мобилността и регионалната свързаност на ИКТ“. Същевременно, успехът в постигането на целите на приоритета ще е от ключово значение и за постигането на друга от целите на Кохезионната политика в периода 2021-2027 г. – „Цел на политиката 5: Една Европа по-близка до гражданите чрез насърчаване на устойчиво и интегрирано развитие на градските, селските и крайбрежните райони и местните инициативи“, доколкото подобряването на свързаността (транспортна и цифрова) е изходна предпоставка и необходимо условие за устойчивото развитие на регионите.

### 3.3.1. Цифрова инфраструктура

Основен фокус на политиката ще остане изграждането на модерна широколентовата инфраструктура, предвид ключовото ѝ значение за постигането на цифров растеж, при интензифициране на усилията по подобряване и ускоряване разгръщането на широколентовия достъп до интернет. Специално ще бъдат адресирани селските и отдалечени райони в страната, които понастоящем изостават в свързаността си, като по този начин ще се намали риска от цифрово изключване, с импликации върху атрактивността им като място за живот, туризъм и стопанска активност. Акцент ще бъде изграждането на мрежи и разпространението на свръхбърз широколентов интернет (FTTP или Docsis 3.0). Паралелно, ще бъдат осигурени предпоставки за разгръщане на 5G свързаност, като бъдат предприети мерки за навременно предоставяне на подходящ радиочестотен спектър на всички участници на пазара с цел провеждане на ранни тестове и разгръщане на 5G мрежи, които ще са артериите на бъдещата икономика.

Изграждането на модерна цифрова инфраструктура, заедно с паралелните усилия за повишаване на нивото на необходимите цифрови умения в населението по приоритет „Образование и обучение за високо квалифицирана работна сила“, както и подпомагането на процеса на дигитализация на стопанската активност, ще позволи трансформация на икономиката в такава, основана на знанието, в условия на иновативно и приобщаващо информационно общество, осигуряващо високо качество на живот на гражданите.

### 3.3.2. Свързаност и достъпност

Едновременно с усилията за изграждане на дигитална инфраструктура, ще продължат интервенциите, насочени към насърчаване и подпомагане на цифровизацията на бизнеса, при разширяване на обхвата им и фокусиране върху ефективността им. Концепцията за цифрова трансформация на българската индустрия ще бъде развита в ресурсно осигурена стратегия за участието на България в четвъртата индустриална революция, като в допълнение към специално насочените за изпълнението ѝ средства от ЕС ще бъде предвиден и национален ресурс в рамките на годишни планове за действие. Осигуряването на подходящи условия за цифрово трансформиране на бизнеса и предоставянето на адекватна подкрепа в този процес ще създаде възможност за завоюване на по-високи пазарни дялове в съществуващи и възникващи продуктови ниши.

Освен цифрова свързаност, стратегията на политиката по този под-приоритет предвижда и мерки в посока подобряване на транспортната свързаност и достъпност. Съществуването на адекватна транспортна (пътна, железопътна, водна) инфраструктура е ключов елемент от бизнес средата и през следващия програмен период ще продължат усилията за нейното подобряване. Акцент на политиката ще продължи да бъде насърчаването на мултимодалния транспорт посредством подобряване на връзките между отделните видове транспорт. Модернизацията на някои отсечки по направленията на основната TEN-T мрежата ще допринесе за подобряване на свързаността между регионите, както и със съседните страни, което ще подобри достъпността на услугите и ще благоприятства развитието на търговията и туризма. Същевременно, повишаването на качеството на инфраструктурата и внедряването на интелигентни транспортни системи, както и на модерни информационни системи за управление и контрол на движението, ще позволи (а и допълнително ще бъдат предприети мерки за)

намаляване на задръстванията, нивата на шум и вредното въздействие върху околната среда, при повишаване на безопасността.

### **3.3.3. Електронно управление**

Ключови фактори за подобряване на бизнес средата са качеството и достъпността на административните услуги и намаляването на административната тежест. В тази връзка, ще продължат усилията на правителството по разширяване на електронното управление, при увеличаване на електронните обществени услуги както за бизнеса, така и за гражданите. Паралелно с процесите на дигитализиране на административните услуги ще продължи реформата на административните процеси и въвеждането на комплексното административно обслужване, което ще позволи повишаване на ефективността от работата на администрацията. Това ще доведе до намаляване на времето, разходите и тежестта за бизнеса. Разширяването на електронното управление в сектори като здравеопазване, правосъдие и обществени поръчки ще позволи и намаляване на риска от корупция и злоупотреби, като допринесе за подобряване на инвестиционния климат в страната и повишаване на атрактивността ѝ като инвестиционна дестинация.

Основните усилия и мерки в областта на електронното управление в следващия период следва да бъдат насочени към: цифрова трансформация на администрацията; технологични решения за предоставяне на административните услуги на основата на КАО, задължително използване на хоризонталните системи и споделените ресурси на е-управлението; единни стандарти и оперативна съвместимост при проектиране, изграждане, надграждане и внедряване на информационните решения; високо ниво на информационна сигурност; трансформиране на данните в информация и знания и постигане на доверие у гражданите и бизнеса. Това ще позволи синхронизиране и надграждане на постигнатото в областта на електронното управление до момента, осигуряване на надеждна, функционална и достъпна споделена инфраструктура и осигуряване на ефективност и ефикасност на използваните информационни ресурси и решения за е-управление.

## **3.4. *Насърчаване на заетостта и социалното включване и намаляване на бедността***

Основната цел на този приоритет е подпомагане реализацията на пазара на труда и активното приобщаване на уязвими групи в заетост и социално включване, чрез повишаване на възможностите им за започване на работа, подобряване на уменията, насърчаване на социално-икономическата им интеграция, подобряване на достъпа им до качествени социални услуги и преодоляване на тежките материалните лишения и лошите жилищни условия. Повишаването на ефективността и устойчивостта на политиката в областта на социалното включване ще способства намаляването на социалните неравенства. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в рамките на приоритета, са в пряка връзка с постигането на една от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – „Цел на политиката 4: *По-социална Европа чрез изпълнение на европейския стълб на социалните права*“.

### **3.4.1. Включване в заетост**

Активните мерки на пазара на труда ще продължат да бъдат насочени към повишаване на качеството на работната сила, като адресират основно съществуващите трудови резерви в икономиката, които са извън заетост – нискообразованите лица и тези без квалификация, младежите, хората с увреждания, хората в предпензионна възраст, както и структурно безработните. Специален акцент ще бъде поставен върху реализацията на пазара на труда на младите хора и ромите, чрез подкрепа за бърз преход от училище към работа и успешно включване в активен икономически живот, в т.ч. чрез стажове, професионално, неформално и самостоятелно обучение и развиване на ключови умения. В стремеж за увеличаване на нивото на икономическа активност и заетостта на хората със затруднена мобилност или живеещи в селски, планински или отдалечени райони ще бъдат насърчавани

иновативни практики, самостоятелна заетост, предприемачество и мобилност. В условия на ниски и намаляващи нива на демографско заместване ще продължи реализацията на интервенции за повишаване пригодността за заетост и адаптивността на по-възрастните с цел по-дългото оставане на пазара на труда. Ще се подкрепят мерки за насърчаване на икономическата диверсификация, за създаване на работни места в сектори с висока добавена стойност и преход към нисковъглеродна икономика, и за развитие на алтернативна заетост, като форма на подкрепа на индивидуалното и социално предприемачество. Предмет на целенасочена подкрепа ще останат инициативи и мерки за улесняване на достъпа до работа, подобряване условията на труд и качеството на работните места и съчетаване на семейния и професионалния живот.

Ще продължи полагането на усилия за укрепване на административния капацитет на институциите за посредничество на пазара на труда, включително на Агенцията по заетостта, и дизайн на инструменти и политики, чрез които да се гарантира повишаване на ефективността на обществените услуги в областта на заетостта, както и за своевременна и адекватна реакция към структурните промени на пазара на труда.

### 3.4.2. Подобряване на достъпа до социални и здравни услуги

В рамките на този под-приоритет предмет на целенасочени интервенции ще бъде осигуряването на равен достъп до специализирана здравна и дългосрочна грижа и като цяло повишаване на качеството и разширяване на обхвата на предоставяните социални услуги. и подкрепа и развитие на интегрирани услуги. Подкрепа за деинституционализацията на грижата за децата и възрастните хора, в т.ч. и хората с увреждания и предоставяне на услуги в домашна среда, в специализирана среда, както и услуги, които се предоставят мобилно, включително изграждане на необходимата инфраструктура и доставка на оборудване.

За подобряване на качеството на предоставяните здравни услуги по места ще бъдат предприети мерки за подобряване на материално-техническата база на областните медицински центрове, както и за повишаване на осигуреността им със специализирано оборудване и медицински специалисти. Стъпвайки на Националната стратегия за дългосрочна грижа, ще продължат усилията за изграждане и/или рехабилитация на социална инфраструктура, насочена към възрастните и хората с увреждания.

### 3.4.3. Подкрепа за най-нуждаещите се

Ще продължи политиката на основно материално подпомагане на най-нуждаещите се лица, живеещи в най-висока степен на бедност и социална изолация. На целевите групи ще бъдат предоставяни индивидуални пакети хранителни продукти и ще бъде осигуряван топъл обяд, разширявайки ефективния обхват на програмите за социално подпомагане и допринасяйки за намаляване на броя на живеещите в бедност.

Допълнителен фокус на политиката ще представлява адресирането на проблема с лошите жилищни условия, от които страда част от населението. Ще бъдат предприети стъпки за изграждане на общински жилища и настаняване в тях на най-нуждаещите се сред уязвимите групи. Същевременно ще бъдат търсени и алтернативни решения, като например използване на финансови инструменти и предоставяне на кредити при преференциални условия за целевите групи.

## 3.5. Оползотворяване на местния потенциал

Този приоритет има изключително териториална насоченост, като се следва т.нар. „*place-based approach*“, в основата на който стои териториалната единица (локацията, мястото, районът) със своите специфични дадености и потребности. Основната цел на приоритета е възползването от и капитализирането на местните дадености и възможности при адресирането на специфичните местни нужди. Подходът се ползва от предимството на априорно по-висока ефективност на политиката, предвид адресирането на конкретни, установени на местно ниво – при по-високо ниво на



информираност – проблеми и потенциали. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в рамките на приоритета, са в пряка връзка с постигането на две от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – „Цел на политиката 5: Една Европа по-близка до гражданите чрез насърчаване на устойчиво и интегрирано развитие на градските, селските и крайбрежните райони и местните инициативи“ и „Цел на политиката 2: По-зелена, нисковъглеродна Европа чрез насърчаване на чист и справедлив енергиен преход, зелени и сини инвестиции, кръгова икономика, приспособяване към изменението на климата и превенция и управление на риска“. При адресирането на местните проблеми и оползотворяването на местния потенциал ще бъдат използвани предимно интегрирани подходи за териториално развитие, като интегрирани териториални инвестиции и водено от общностите местно развитие, за реализиране на синергийни ефекти. Местният потенциал е подходящо да бъде подкрепен чрез изпълнение на териториални инструменти на две териториални нива – на градско/общинско ниво с фокус върху интегрираното градско развитие и на регионално ниво с фокус върху проекти с надобщинско значение.

### 3.5.1. Туризм и култура

Политиката ще бъде фокусирана върху опазване, развитие и популяризиране на публичните туристически активи и свързаните с тях туристически услуги, като ще се акцентира на специализираните и нишови продукти, в които конкретната локация има потенциал, при следване на стратегическия подход за специализация на деветте туристически района в страната, съгласно актуализираната национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2014-2030 г. С оглед ограничените налични финансови ресурси, както и за повишаване на ефективността на планираните мерки, подкрепата със средства от ЕС ще бъде допълвана с използване на финансови инструменти.

При осъществяване на интервенциите, свързани с опазване, развитие и популяризиране на културното наследство, ще бъде следван стратегически подход, като подкрепата ще бъде съсредоточена върху предварително определени обекти от национално и световно значение, имащи най-голям потенциал за привличане на туристи и съответно за генериране на растеж, алтернативна заетост и намаляване на процеса на обезлюдяване в регионите, особено в такива, в които наследството е единствения ресурс. В допълнение ще бъдат предприети действия в посока изграждане на необходимата материална и техническа инфраструктурата за създаване на ключови регистри и дигитализация на културни ценности, включително за управление на културното наследство.

Ще продължат мерките, насочени към съхраняване и развитие на природното наследство, опазване и поддържане на богатото биологично и ландшафтно разнообразие на страната и регионите ѝ, а валоризирането на икономическия им потенциал ще бъде осъществявано по максимално щадящ околната среда начин – чрез развитието на устойчиви форми на туризъм, като екотуризм. Чрез продължаващи интервенции, планирани в Националната приоритетна рамка за действие за НАТУРА 2000 и целящи подобряване на природозащитно състояние на видове и местообитания, ще продължи финансирането на дейности, свързани с управлението на територии от Националната екологична мрежа, както и финансирането на дейности по изготвяне и прилагане на национални стратегически документи за биологичното разнообразие и изпълнение на целите по различни тематични направления и планове за действие към тях. Едновременно с това ще се търси синергия от стратегическото партньорство в зоните, богати едновременно на културно и природно наследство.

Паралелно с осъществяваните интервенции, напредъкът в изпълнението на другите приоритети, например повишаването на свързаността и достъпността на регионите, подобряването на качествата на техническата и екологична инфраструктура и т.н., ще способства изпълнението на целите на приоритета. Специални усилия ще бъдат положени и за повишаване на сигурността на обществените



пространства, както и за намаляване на замърсяването на природата, адресирайки някои от основните проблеми, намаляващи атрактивността на страната като туристическа дестинация.

### 3.5.2. Екологична инфраструктура

Специфичен фокус на политиката ще остане изграждането и/или рехабилитацията на техническа инфраструктура в локациите, които все още не успяват да предложат на населението качествени условия за живот. Ще бъдат концентрирани усилия за повишаване на ефективността на ползване на водите чрез реконструкция и модернизация на амортизираната водопроводна мрежа. Приоритетни ще останат дейностите по управление на отпадъчните води и повишаването на свързаността на населението с пречиствателни станции за отпадъчни води, при подобряване на технологиите на пречистване. Ще продължат интервенциите, ориентирани към управление на отпадъците, при стремеж за интензифициране на процесите на трансформация от линейна към кръгова икономика и намаляване на дела на депонираните отпадъци, за сметка на рециклираните. Адресирайки проблема със замърсяването на въздуха с фини прахови частици, ще бъдат насочени усилия по отношение на битовото отопление, като един от двата основни източника на замърсяване на въздуха. В големите градове, приоритетни ще останат и усилията в посока устойчив градски транспорт, като планираните мерки включват разширяване на мрежата на метрото в столицата и обновяването на парка с превозни средства на компаниите за градски транспорт в някои от големите градове.

Акцент на политиката ще остане и управлението на риска от бедствия, като продължи изпълнението на мерки, ориентирани към превенция и защита от наводнения, в т.ч. за зелена инфраструктура и в комбинация със сива инфраструктура (където е приложимо). Ще продължат действията в посока намаляване на възможните негативни последици от наводненията, създаване и управление на защитни горски пояси срещу ерозия и пожари, инфраструктурни мерки, допринасящи за управление на рисковете от свлачищни, ерозионни и абразионни процеси и др. (в т.ч. изграждане на зелена и синя инфраструктура).

### 3.6. Хоризонтални политики

В допълнение към четирите секторни и един териториален приоритети, политиката на правителството през периода 2021-2027 г. ще включва и целенасочени действия по три хоризонтални политики, ориентирани към борбата с климатичните промени, изостаналостта на някои части от територията на страната и сигурността и миграцията. При това изпълнението на първите две хоризонтални политики ще става посредством реализирането на дейности и мерки по националните приоритети, докато реализирането на третата политика ще бъде финансирана в рамките на трите специализирани фонда на ЕС (*„Интегрирано управление на границите и визите“*, *„Вътрешна сигурност“* и *„Убежище и миграция“*), които през следващия програмен период влизат в общата стратегическа рамка на структурните инструменти.

Адресирайки глобалната тенденция на изменение на климата, България ще насочва  $\frac{1}{4}$  от разполагаемия ресурс от европейските структурни и инвестиционни фондове, както и съпътстващия национален ресурс, за действия и мерки, насочени към смекчаване на и приспособяване към последиците от климатичните промени. Изпълнението на планираните мерки ще способства постигането на една от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – *„Цел на политиката 2: По-зелена, нисковъглеродна Европа чрез насърчаване на чист и справедлив енергиен преход, зелени и сини инвестиции, кръгова икономика, приспособяване към изменението на климата и превенция и управление на риска“*.

Необлагодетелстваните и значително изоставащи райони ще бъдат предмет на преференциално третиране при изпълнението на преобладаващата част от планираните мерки по секторните приоритети, като получават предимство в състезателни процедури на конкурентен подбор. При това, списъкът с тези райони няма да е универсално и веднъж завинаги определен, а ще бъде определян от

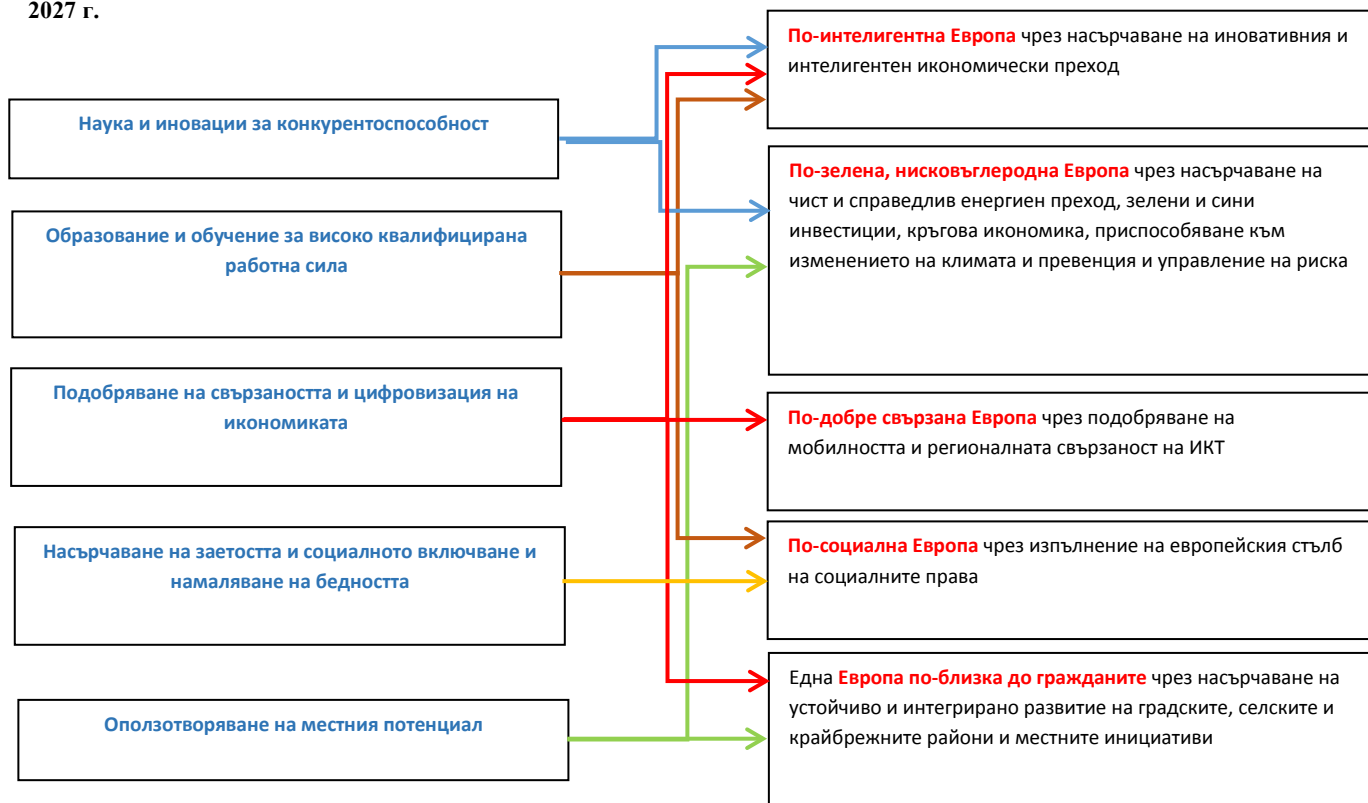
управляващия орган (междинното звено) заедно с критериите за кандидатстване за всяка отделна процедура по обективни критерии. Всяка планирана за територията на цялата страна интервенция ще бъде придружавана от карта, показваща остротата на адресирания проблем в териториален план, с ниво на детайлизация не по-малко от областно ниво (NUTS 3). Реализирането на намеренията на правителството по отношение на изостаналите региони ще способства постигането на една от основните цели на Политиката за сближаване през следващия програмен период – *„Цел на политиката 5: Една Европа по-близка до гражданите чрез насърчаване на устойчиво и интегрирано развитие на градските, селските и крайбрежните райони и местните инициативи“*.

Трансграничното измерение на сигурността и новите заплахи пред ЕС налагат предприемането на координирани действия за осигуряването на високо ниво на сигурност в ЕС. Основните приоритети в областта на сигурността са свързани с повишаване на капацитета за противодействие и предотвратяване на престъпността и по-специално организираната престъпност, тероризма и корупцията. Мерките и дейностите, които ще се изпълняват в тази област са свързани с адресиране на приоритетните заплахи, включени в Цикъла на политиките на ЕС за борба с тежката и организираната международна престъпност и Европейската програма за сигурност. Финансирането в тази област ще бъде насочено също така към улесняване на трансграничното сътрудничество и обмена на информация, по-специално чрез осигуряване на оперативна съвместимост на информационните системи на ЕС в областта на сигурността, управлението на миграцията и граничното управление, както и улесняването на съвместните операции и подкрепата за жертвите на престъпления.

Ефективното управление на границите на ЕС е гаранция за постигане на високо ниво на сигурност в рамките на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Това е основен приоритет на ЕС в отговор на предизвикателствата в областта на миграцията и сигурността съгласно Комуникацията на ЕК за Европейската програма за миграция. Мерките в тази област ще бъдат насочени към инвестиционна подкрепа за ефективно управление на границите на ЕС, за които Република България отговаря. Изграждането на вътрешно пространство без граници, в което хората и стоките могат да се движат свободно, носи големи ползи за европейските граждани и предприятия. Концепцията за европейското интегрирано управление на границите обединява редица елементи, които трябва да бъдат разглеждани по всеобхватен и координиран начин – от граничния контрол, включително насочването на граждани на трети държави, нуждаещи се от закрила, предотвратяването и разкриването на трансграничната престъпност и операциите по издирване и спасяването до анализите на рисковете. В тази област ще продължи подкрепата за прилагането на общите политики на ЕС в областта на управлението на външните граници и визите, като например укрепването на европейското интегрирано управление на границите, закупуването на оборудване за управление на границите, което да се използва от Европейската агенция за гранична и брегова охрана, общата визова политика и съответните информационни системи.

Наред с контрола на външните граници на ЕС, интегрираното управление на миграционните потоци включва ефективно управление на връщането и поддържане на капацитета на националните системи за убежище и противодействие на незаконната миграция по отношение на инфраструктури и услуги. В областта на убежището и миграцията ще продължи подкрепата за националните усилия за приема на търсещи международна закрила и мигранти при пристигането им в ЕС, както и връщането на тези, които не отговарят или вече не отговарят на условията за престой в ЕС. За изпълнение на заложените приоритети ще бъдат предвидени мерки и дейности, насочени към укрепване на Общата европейска система за убежище и постигане по-ефективна политика на ЕС в областта на връщането, съгласно Обновения план за действие на ЕС относно връщането от 2017 г.

Фиг. 2: Връзка между националните приоритети и основните цели на Политиката за сближаване през периода 2021-2027 г.



## 4. Списък с програми за периода 2021-2027 г.

През следващия програмен период стратегията на правителството в областите, съфинансирани по Политиката за сближаване на ЕС, ще се реализира в рамките на следните програми:

- Програма за иновации и конкурентоспособност;
- Програма за наука и образование;
- Програма за околна среда;
- Програма за транспортна свързаност;
- Програма за електронно управление и техническа помощ;
- Програма за развитие на регионите;
- Програма за развитие на човешките ресурси;
- Програма за морско дело, рибарство и аквакултури;
- Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони;
- Оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане;
- Национална програма по Инструмент за финансовото подпомагане за управлението на границите и за визите като част от Фонда за интегрирано управление на границите;
- Национална програма по фонд „Вътрешна сигурност“;
- Национална програма по фонд „Убежище и миграция“.