

История за три икономики

Пламен Ненов*

Целта на настоящия анализ е да представи подробно основните факти за динамиката на регионалните икономически неравенства в България през периода от 2000-та година до Ковид пандемията с конкретен фокус върху разликите в регионалната икономическа активност в страната. Анализът представя и регионалния характер на основни икономически политики в България, включително на разпределението на еврофондове и на регионалната фискална политика.

Въз основа на фактите, представени в анализа, могат да се направят следните обобщения. На първо място, през 21-ви век се наблюдава сериозно икономическо раздалечаване между София и околността и останалата част на България, което превръща българската икономика в икономика на две скорости. Второ, в България се наблюдават трайни регионални разлики в местната икономическата активност, измерена чрез отношението между заетостта и населението в трудоспособна възраст, като един съществен дял от регионалните икономики на страната е със сериозно потисната икономическа активност. Трето, след кризата от 2009-та година заетостта извън София и околността се намира в траен застой, като отношението заетост-население извън София се възстановява само частично, а основен фактор за „възстановяването“ е демографският (миграция). Четвърто, извън София и околността се наблюдава разминаване между ръста на местния брутен вътрешен продукт (БВП) и ръста на трудовото възнаграждение.

По отношение на икономическата политика на страната, анализът показва, че трансферите от ЕС са насочени основно към София или по-малки общини с ниска безработица, отколкото към местни пазари на труда с потисната икономическа активност. Освен това фискалните трансфери от централния бюджет реагират слабо на задълбочаващите се регионални икономически неравенства, като се наблюдава относително ниско ниво на споделяне на рисковете между регионите.

Силно разнородният регионален профил на българската икономика прави наложително регионализирането на икономическата политика в България чрез прилагането на специфични и таргетирани регионални икономически политики.

* Norges bank и BI Norwegian Business School. Член и секретар на Съвета за икономически анализи. Мненията, изразени в настоящия анализ, са единствено на автора му, не ангажират по никакъв начин и не представят мнения на Норвежката централна банка, Съвета за икономически анализи или българската държава и нейните институции. Специални благодарности на Ема Иванова за съдействието при изготвянето на анализа и на Тодор Давидков за подробната информация относно бизнес статистиката на НСИ.

Всяка национална икономика представлява съвкупност от регионални икономики, които функционират в условия на общи икономически институции и политики. Тези регионални икономики често имат различни нива на доходи поради различни нива на продуктивност, разлики в местната индустриална структура и в образователния профил на населението и следователно са изложени и на разнородни икономически шокове.

Първите две десетилетия на 21-ви век са период на значително увеличение в регионалните икономически неравенства в индустриализирани страни като САЩ и Великобритания.¹ Тези тенденции са резултат както на възхода на градове и региони „супер-звезди“, така и на обособяването на региони с потисната икономическа активност. И докато първата група оказва положителен ефект върху общото социално-икономическо развитие на съответната страна, при втората група региони се наблюдават значителни отрицателни социално-икономически последици и пропуснати икономически ползи. Тези последици включват трайно потисната икономическа активност на населението в трудоспособна възраст; по-ниски местни данъчни приходи и по-високи разходи за обезщетения за безработица; лоши здравни резултати на населението и по-високи нива на престъпност; по-нисък човешки капитал и понижена социална мобилност.² Тези отрицателни социално-икономически ефекти от своя страна водят до рискове от регионална политическа поляризация и национален политически блокаж.³

Целта на настоящия анализ е да представи подробно основните факти за динамиката на регионалните икономически неравенства в

България през 21-ви век с конкретен фокус върху разликите в регионалната икономическа активност. Анализът представя и регионалния характер на основни икономически политики в България, включително на разпределението на еврофондове и на регионалната фискална политика. Анализът завършва с кратка икономическата обосновка за нуждата от провеждането на регионални икономически политики в България.

Регионалните икономически неравенства в България

Регионалните икономики на територията на една страна обикновено се дефинират посредством границите на местните пазари на труда. От своя страна местните пазари на труда са обособени на базата на информация за ежедневната трудова миграция на работещите. Въз основа на този критерий, като цяло за България почти всяка административна област може да се разглежда свободно като местен пазар на труда и следователно като отделна регионална икономика.⁴ Изключение правят София и околността, включващи областите София-град, Перник и повечето общини от София-област. Следователно за целите на настоящия анализ, тези области и общини ще бъдат разглеждани като един общ местен пазар на труда.

Важно е да се отбележи, че обособяването на регионални икономики на ниво област е сравнително консервативно и че такова обособяване за България може да се направи и за повечето общини в страната. Тъй като икономическите разлики на ниво община са по-големи и тъй като в България основни регионални политики се извършват на ниво община, анализът ще представи и факти за

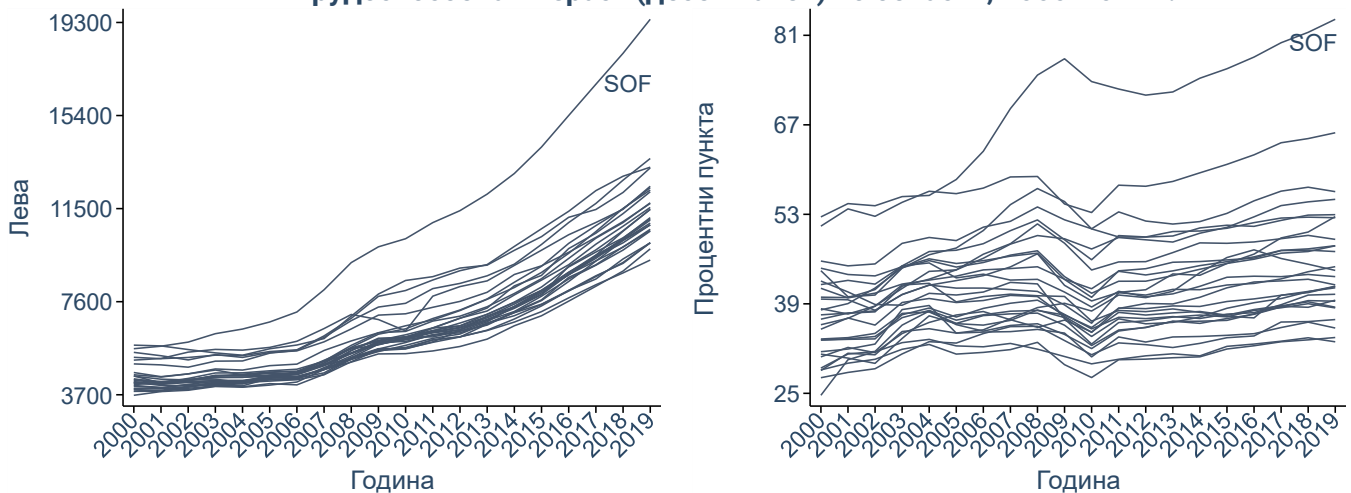
¹ Gaubert, et al. (2021) представят изчерпателни факти за увеличаващите се регионални икономически неравенства в САЩ.

² Bartik (2020).

³ Fetzer (2019), Autor et al. (2020) и Duque Gabriel et al. (2022).

⁴ Само 3% от заетите извън София и околност през 2011 г. извършват ежедневна трудова миграция между области според Преброяване 2011 (НСИ (2011) и собствени изчисления). На ниво община този дял е около 9% през 2011 г.

1. Реална средна годишна работна заплата (ляв панел) и отношение заетост-население в трудоспособна възраст (десен панел) по области, 2000-2019 г.



Източник: НСИ и собствени изчисления. SOF включва области София-град, Перник и следните общини в София-област: Божурище, Ботевград, Годеч, Горна Малина, Драгоман, Елин Пелин, Ихтиман, Костинброд, Правец, Своге и Сливница.

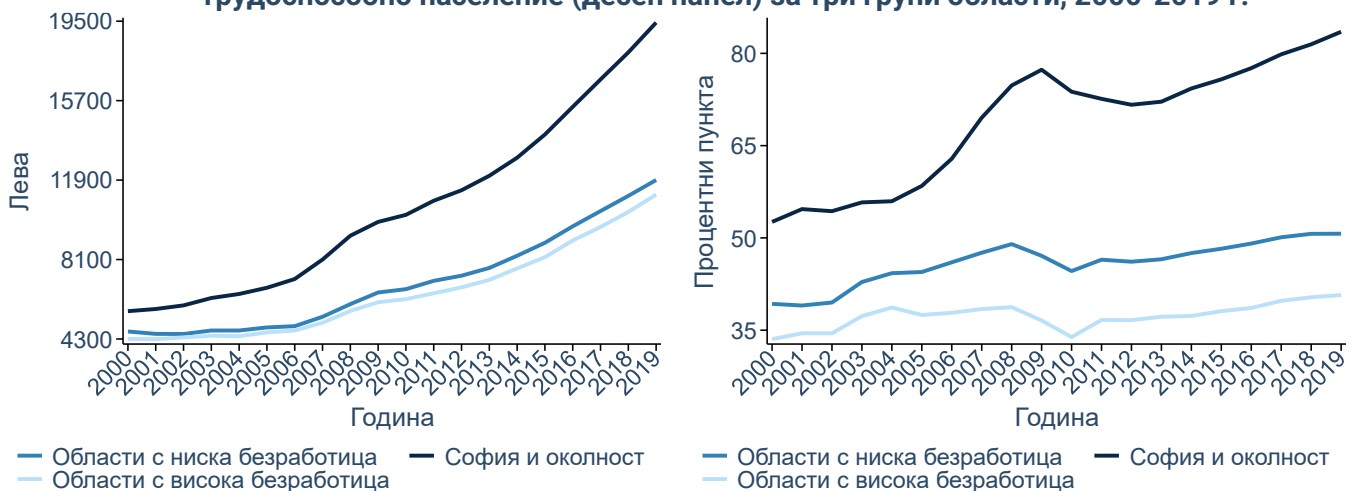
регионалните икономически неравенства на ниво община.

Икономически разлики между области

Фигура 1 представя динамиката на реалната средна годишна работна заплата и на отношението между заетост и населението в трудоспособна възраст по области в България за периода 2000-2019 г.⁵ Фигурата ясно представя сериозното и ускоряващо се раздалечаване между София и околността от една страна и останалите области от друга страна през 21-ви век както по отношение на

заплащането, така и по отношение на икономическата активност, измерена чрез отношението заетост-население в трудоспособна възраст. Докато в началото на 21-ви век София и околността не се различава особено от останалите области в страната по тези показатели, то през 2019 г. средната работна заплата е почти двойно по-висока, а отношението заетост-население е с поне 20 процентни пункта по-високо за София и околността в сравнение с останалите области. Тези увеличаващи се разлики се дължат както на динамиката по време на икономическия бум

2. Реална средна годишна работна заплата (ляв панел) и отношение заетост – трудоспособно население (десен панел) за три групи области, 2000-2019 г.



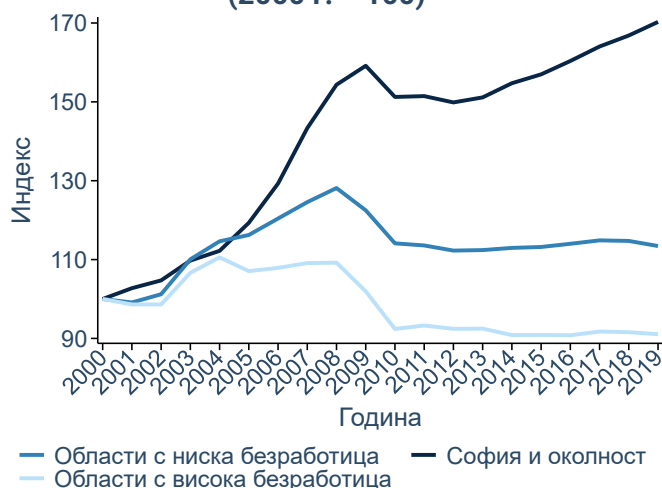
Източник: НСИ и собствени изчисления. SOF включва области София-град, Перник и следните общини в София-област: Божурище, Ботевград, Годеч, Горна Малина, Драгоман, Елин Пелин, Ихтиман, Костинброд, Правец, Своге и Сливница.

⁵ В настоящия анализ регионалните данните за средна работна заплата и заетост са на основата на годишната бизнес статистика на НСИ, която се изготвя на базата на административни данни, обхващащи цялата платена заетост на територията на страната по месторабота. Заетостта е изчислена в еквиваленти на пълна заетост на персонала на годишна база. Данните не включват самонаетите лица.

в периода 2004-2008 г., така и на периода на възстановяване след кризата от 2009 г.

Тъй като областите извън София и околността имат различно по големина население в трудоспособна възраст, за по-лесна интерпретация на регионалните икономически разлики, в останалата част на анализа разглеждам агрегации на регионалните икономики извън София и околността в различни групи. Тези регионални групи вземат под внимание относителния дял на населението в трудоспособна възраст във всяка регионална икономика.

3. Динамика на заетостта (2000 г. = 100)

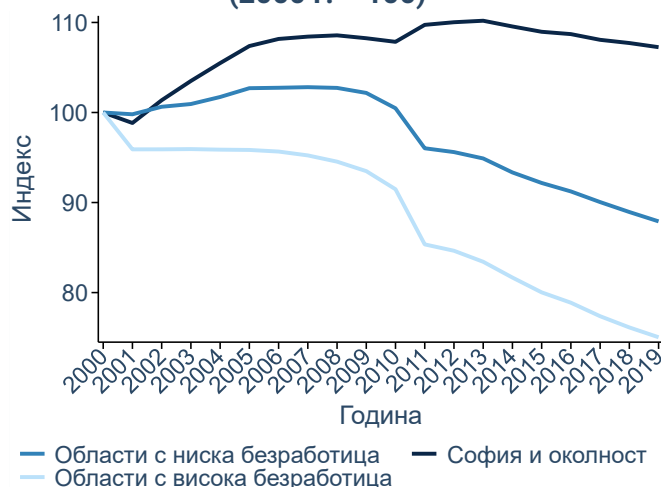


Източник: НСИ и собствени изчисления.

Фигура 2 представя регионалните разлики за едно такова групиране на областите извън София и околността. Конкретно, областите извън София и околността са разделени на две групи въз основа на дела от населението в трудоспособна възраст във всяка област, което живее в общини с висока безработица. Поради тази причина едната група области е наречена „области с ниска безработица“, а втората група – „области с висока безработица“.⁶ Фигура 2 ясно показва същественото икономическо раздалечаване

между София и околността и останалата част на страната.

4. Динамика на трудоспособното население (2000 г. = 100)



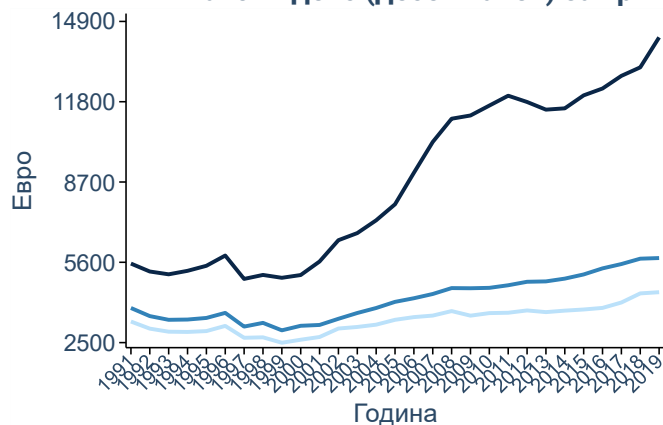
Източник: НСИ и собствени изчисления.

За отношението заетост-население е важно да се отбележи, че същите тенденции се наблюдават и в данните от трите Преброявания от 2001 до 2021 г.⁷ Според Преброяване 2021 отношението заетост-население в трудоспособна възраст е около 77% за София и околността, 64% за групата области с ниска безработица и 57% за групата области с висока безработица, спрямо, съответно, 55%, 49% и 46% според Преброяване 2001. По отношение на дела на икономически активното население в трудоспособна възраст (който включва както заетите, така и безработните), според Преброяване 2021 този дял е 81% за София и околността, 72% за групата области с ниска безработица и 67% за групата области с висока безработица, спрямо, съответно, 71%, 73% и 75% според Преброяване 2001. Следователно различните нива и увеличаващите се разлики между София и останалата част на страната най-вероятно не се дължат на по-голям сив сектор извън София или на административни грешки, свързани с

⁶ За целите на тази класификация на области, общините с висока безработица са определени според списък одобрен от Министерство на финансите за периода 2006-2013 г. за регионална подкрепа по Закона за корпоративно подоходно облагане (ЗКПО). Тези общини са представени в светлосиньо на картата на Фигура 6.

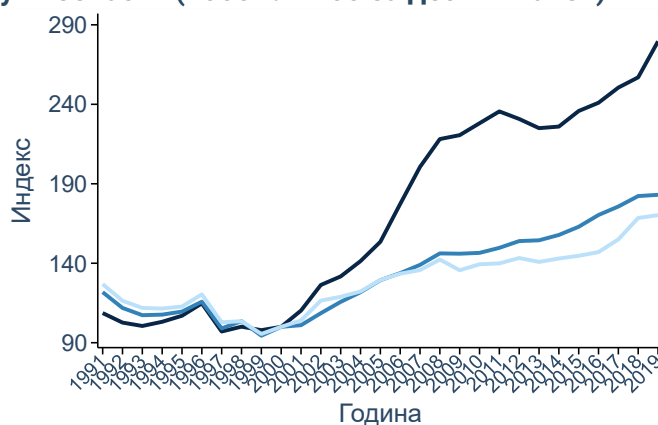
⁷ Данните от Преброяванията са за всяка форма на заетост по местоживее, включително самонаети лица, но без преизчисляване в еквиваленти на пълна заетост на годишна база.

5. Брутен вътрешен продукт на глава от населението представен като ниво (ляв панел) и като индекс (десен панел) за три групи области (2000 г. = 100 за десния панел)



— Области с ниска безработица — София и околност
— Области с висока безработица

Източник: ARDECO и собствени изчисления.



— Области с ниска безработица — София и околност
— Области с висока безработица

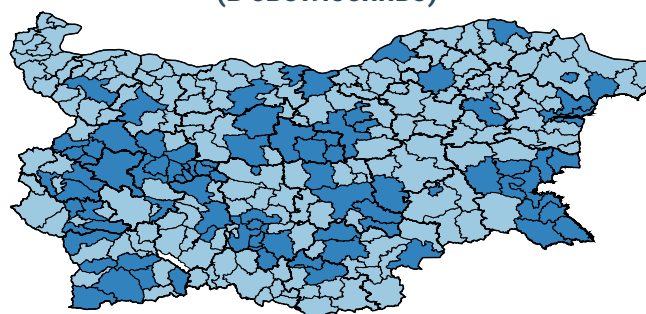
измерване на текущото население или на фирмената заетост по области.

Една важна особеност при измерването на местната икономическа активност посредством отношението заетост-население е, че промени в това отношение могат да се дължат както на промени в числителя (заетост), така и в знаменателя (население в трудоспособна възраст). Следователно, за да се добие по-добра представа за динамиката на отношението заетост-население, Фигури 3 и 4 представят, съответно, динамиката на заетостта и трудоспособното население като индекс спрямо базово ниво от 2000 г.

По отношение на София и околността, фигурите показват, че увеличението в икономическата активност се дължи на силно увеличение в заетостта в периода 2000-2019 г. За останалата част на страната до кризата от 2009 г. икономическата активност също се увеличава главно заради увеличението на заетостта. След кризата от 2009 г., обаче, извън София и околността се наблюдава един сериозен и траен спад и липса на възстановяване на заетостта. В резултат на това, „възстановяването“ в отношението заетост-население извън София и околността до пред-кризисните нива се дължи в голяма

степен на сравнително бързото намаляване на трудоспособното население. Тази демографска динамика вероятно се дължи на вътрешна миграция и особено – на емиграция.⁸

6. Общини с висока безработица за поне една година в периода 2006-2013 г. (в светлосиньо)

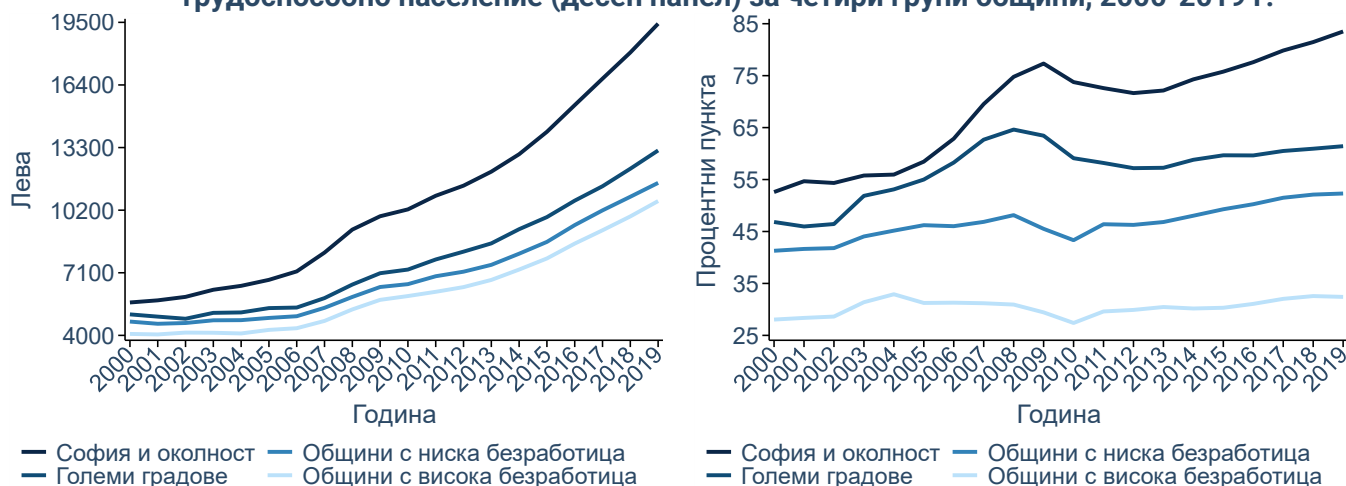


Източник: Министерство на финансите.

същественото раздалечаване между София и останалата част на страната по отношение на средната работна заплата и заетостта през 21-ви век е съпътствано от също толкова съществено раздалечаване в местния реален БВП, както е показано на Фигура 5. Данните за местния БВП на глава от населението потвърждават изводите от данните за местните пазари на труда – трайното увеличение в разликите между София и останалата част на страната се дължи, както на икономическия бум през 2004-2008 г., така и на

⁸ НСИ (2022)

7. Реална средна годишна работна заплата (ляв панел) и отношение заетост – трудоспособно население (десен панел) за четири групи общини, 2000-2019 г.



Източник: НСИ и собствени изчисления. SOF включва области София-град, Перник и следните общини в София-област: Божурище, Ботевград, Годеч, Горна Малина, Драгоман, Елин Пелин, Ихтиман, Костинброд, Правец, Своге и Сливница.

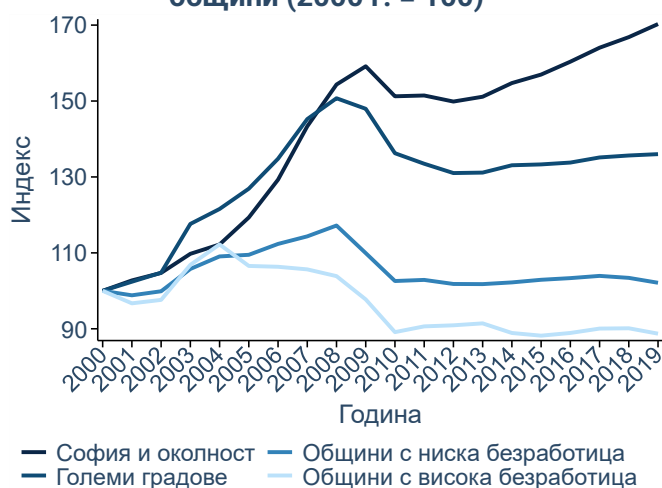
следкризисното възстановяване. За целия период от 2000 до 2019 г. София и околност отбелязва впечатляващ среден ръст на БВП от порядъка на 6% на година, докато за останалата част на страната този годишен ръст е около два пъти по-нисък. Освен това се наблюдават индикации за трайно забавяне на ръста на БВП извън София след кризата от 2009 г.

расте с доста по-бързи темпове от БВП на глава от населението.

Икономически разлики между общините

Обособяването на областите на страната като отделни регионални икономики е относително консервативно и е възможно да скрива допълнителни регионални икономически разлики, които съществуват на по-ниски нива на географска агрегация. Следователно, Фигури 7 и 8 представят регионалните разлики за четири групи общини. Първата група на София и околност е дефинирана по същия начин, както за областните агрегации по-горе. Втората група на големи градове включва общините Бургас, Варна и Пловдив. Останалите две групи включват по-малки общини с относително ниска безработица (повечето общини в тъмносиньо на картата на Фигура 6) и с относително висока безработица (общините в светлосиньо на картата на Фигура 6). Както с агрегацията по области, агрегацията по общини взема под внимание относителния дял във всяка община на населението в трудоспособна възраст.

8. Динамика на заетостта за четири групи общини (2000 г. = 100)

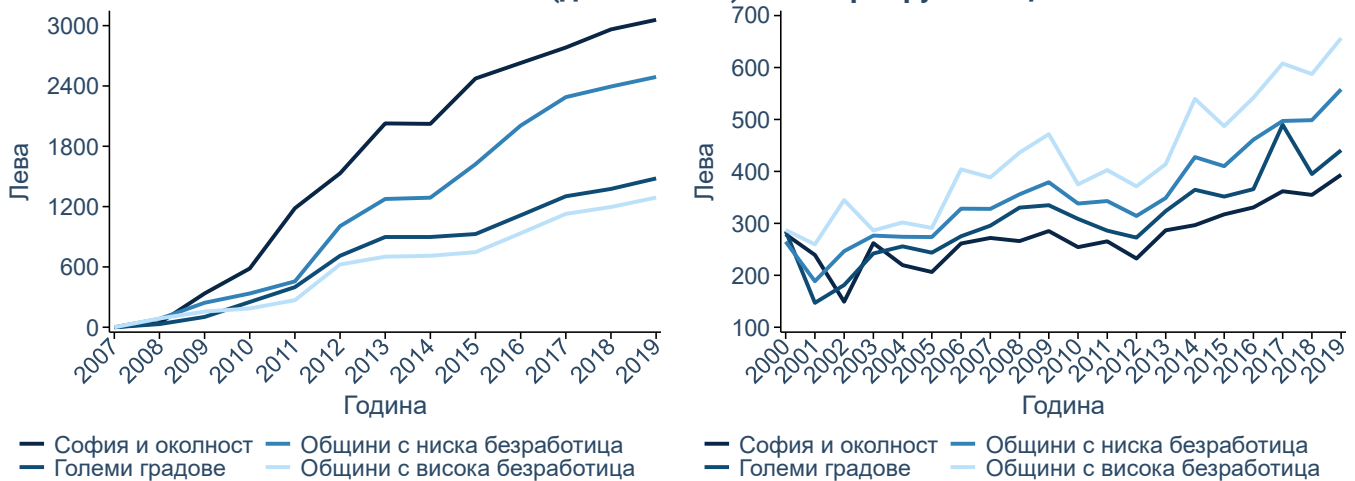


Източник: НСИ и собствени изчисления.

Сравнението между динамиката на регионалния БВП на глава от населението и средната работна заплата показва, че докато за София и околността БВП и средната работна заплата растат със сходни темпове, за останалата част на страната средната заплата

Фигури 7 и 8 представят, съответно, средната работна заплата, отношението заетост-население в трудоспособна възраст и динамиката на заетостта за четирите групи общини. Като цяло фигурите показват сходна

9. Европейски фондове (ляв панел) и трансфери от централния бюджет на глава от населението (десен панел) за четири групи общини



Източник: Информационна система за управление на Европейските фондове, Министерство на финансите и собствени изчисления.

динамика като Фигури 2 и 3. Голямото раздалечаване на София от останалата част на България важи дори за трите най-големи града извън София, но за разлика от останалите части на България, тези разлики основно се натрупват в периода след кризата от 2009 г. Тази тенденция е най-красноречива по отношение на динамиката на заетостта на Фигура 8. Както с останалата част на страната, след кризата от 2009 г. заетостта в най-големите градове извън София не се възстановява до предкризисни нива. За най-големите градове извън София, обаче, също липсва възстановяване в отношението заетост-население и към 2019 г. то е значително по-ниско в сравнение с периода преди 2009 г.

Европейски и фискални трансфери

С оглед на същественото раздалечаване между местните икономики на София и останалата част на страната е важно да се разбере, какъв е регионалният характер на съществуващата фискална и икономическа политики в България. Фигура 9 представя регионалното разпределение на европейски фондове, както и регионалният профил на трансферите от централния бюджет в България за четирите групи общини,

разгледани по-горе. Левият панел на фигурата представя кумулативната сума европейски фондове на глава от населението за периода 2007-2019 г., докато десният панел представя общия годишен трансфер от централния бюджет, който включва както общата директна субсидия, така и преотстъпления от централния бюджет данък върху доходите на физическите лица, събран на територията на съответната община.

Фигурата показва, че като цяло регионалният преразпределителен профил на фискалната политика на страната не следва динамиката на увеличаващи се регионални икономически неравенства. По отношение на еврофондовете, София е най-големият бенефициент на глава от населението за целия период 2007-2019 г. Във втория програмен период след 2014 г. се наблюдава известно настигане по отношение на трансферите към групата по-малки общини с ниска безработица. За най-големите градове извън София и групата малки общини с висока безработица европейските трансфери на глава от населението са трайно ниски за целия период.

По отношение на трансферите от централния бюджет, най-интересната особеност е тяхната нестабилност по отношение на групите на по-малките общини, особено – на тези с висока безработица. За тази груп трансферите след

кризата от 2009 г. намаляват значително повече от другите групи. Тази динамика говори за едно сравнително ограничено споделяне на рисковете между регионите в България. Това ограничено споделяне на рисковете най-вероятно е резултат от големия дял на преотстъпените местни данъчни приходи от централния бюджет вместо по-широкообхватна фискална интеграция посредством по-голямо преразпределение на местни данъчни приходи на централно ниво.

Регионални икономически политики

Изложените факти описват красноречиво една национална икономика на две и дори – на три скорости. От една страна е регионът София и околността с впечатляващ икономически ръст, а от друга страна са останалите регионални икономики на страната, като един съществен дял от тях са със сериозно потисната икономическа активност.⁹ Зараждането на такава силно разнородна национална икономика през 21-ви век прави наложително регионализирането на икономическата политика в България чрез прилагането на специфични и таргетирани *регионални икономически политики*. Такива политики са широко разпространени в ЕС, като основната им цел е подкрепа на регионалната заетост и инвестиционна активност. Основен пример за такива политики са фондовете за сближаване на ЕС, включително Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд.¹⁰

По отношение на регионалните икономически политики е важно да се подчертае, че те не са продиктувани от съображения, свързани с

преразпределение и борба с неравенствата по принцип, а от чисто икономически съображения за икономическа ефективност.¹¹ Ключови за тези икономически съображения са асиметричните ефекти, които икономическите политики имат в разнородни регионални икономики.

Например, всяка икономическа политика, стимулираща заетостта и инвестициите в регионална икономика, в която икономическата активност на населението е висока и която изпитва икономически бум, води основно до увеличение в местните разходи за живот и инфлацията и има ограничен ефект върху заетостта. Същият вид политика, приложен върху регионална икономика с потисната икономическа активност, има значително по-голям ефект върху местната заетост.¹²

Заклучения и препоръки

Въз основа на изложените по-горе факти могат да се направят следните обобщения:

1. Значителното икономическо раздалечаване между София и останалата част на България през 21-ви век превръща българската икономика в икономика на две скорости.
2. Заетостта извън София се намира в траен застои след кризата от 2009 г. Следователно отношението заетост-население извън София се възстановява само частично, като основен фактор за „възстановяването“ е демографският.
3. Извън София и околността се наблюдава сериозно разминаване между ръста на

⁹ Важно е да се отбележи, че регионални икономически неравенства в България и делът на София и околност към общия БВП на страната са най-големи в сравнение с всички останали страни от ЕС (Blanchard and Tirole (2021) и Diermeier (2023)).

¹⁰ Също ограничението на ЕС по отношение на държавните помощи правят изрично изключение за регионални икономически политики (Crisuolo, et al., 2019).

¹¹ Kline and Moretti (2014), Austin, et al. (2019), Bartik (2020).

¹² Основен измерител на икономическата ефективност е т.нар. мултипликаторен ефект на съответната политиката, който понякога се представя и като т.нар. разход за едно работно място. В последните години в икономическата литература има нарастващ обем изследвания потвърждаващи регионалните асиметрии в мултипликаторните ефекти (Nakamura and Steinsson (2014), Farhi and Werning (2016), Chodorow-Reich (2019), Cobi, et al. (2019), Bartik (2020), Duque Gabriel, et al. (2023)), включително и за България (Министерски Съвет (2012), Симеонова-Ганева и др. (2015)).

местния БВП и ръста на трудовото възнаграждение.

4. Трансферите от ЕС са насочени основно към София или по-малки общини с ниска безработица, отколкото към местни пазари на труда с потисната икономическа активност.

5. Фискалните трансфери от централния бюджет реагират слабо на задълбочаващите се регионални икономически неравенства, като се наблюдава относително ниско ниво на споделяне на рисковете между регионите.

Горните заключения обуславят и следната препоръка:

Препоръка: В България е необходимо провеждането на всеобхватна регионална икономическа политика.

За да бъде реализирана такава всеобхватна регионална икономическа политика е

необходима по-голяма координация между европейското финансиране и политики от централния бюджет. Разработването на такава икономическа политика е функция на допълнителни икономически анализи, включително по отношение на регионалните ефекти на различни национални политики, както и на ефективността на различни видове регионални политики в българския контекст. Все пак една първа стъпка, която изглежда естествена на фона на представените в настоящия анализ факти, е обособяването на София и околността в отделен NUTS2 регион за планиране, подобно на други държави от Източна Европа. Това обособяване на регионалната икономика на София би увеличило значително ефективността на бъдещи регионални икономически политики в България, което от своя страна би позволило както на София, така и на останалата част от страната да растат с по-бързи темпове.

Съветът за икономически анализи изготвя независими анализи и становища по отделни въпроси относно състоянието на българската икономика, предизвикателствата и рисковете пред нея, както и възможни политики и препоръки за решаването им.

Уеб страница: cea.egov.bg

Социални медии: [@BCEANews](https://www.facebook.com/BCEANews) [Facebook](#)

Библиография

- Austin, B., Glaeser, E., Summers, L., 2018. Jobs for the Heartland: Place-Based Policies in 21st-century America. *Brookings Papers on Economic Activity*, 151.
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., Majlesi, K., 2020. Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *American Economic Review* 110 (10), 3139-3183.
- Bartik, T. J., 2020. Using Place-Based Job Policies to Help Distressed Communities. *Journal of Economic Perspectives* 34 (3), 99-127.
- Blanchard, O., & Tirole, J. (2021). Major future economic challenges. *France Stratégie*.
- Chodorow-Reich, G., 2019. Geographic Cross-Sectional Fiscal Spending Multipliers: What Have we Learned? *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (2), 1-34.
- Corbi, R., Papaioannou, E., Surico, P., 2019. Regional Transfer Multipliers. *The Review of Economic Studies* 86 (5), 1901-1934.
- Crisuolo, C., Martin, R., Overman, H. G., Van Reenen, J., 2019. Some Causal Effects of an Industrial Policy. *American Economic Review* 109 (1), 48-85.
- Diermeier M., 2023. Berlin: Aufholen im Schnecken tempo. Достъпно на: <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/matthias-diermeier-aufholen-im-schnecken-tempo.html>
- Duque Gabriel, R., Klein, M., Pessoa, A. S., 2022. The Political Costs of Austerity. *mimeo*.
- Duque Gabriel, R., Klein, M., Pessoa, A. S., 2023. The Effects of Government Spending in the Eurozone. *Journal of the European Economic Association*.
- Farhi, E., Werning, I., 2016. Fiscal Multipliers: Liquidity Traps and Currency Unions. In: *Handbook of Macroeconomics*. Vol 2. Elsevier, pp. 2417-2492.
- Fetzer, T., 2019. Did Austerity Cause Brexit? *American Economic Review* 109 (11), 3849-3886.
- Gaubert, C., Kline, P., Vergara, D., Yagan, D., 2021. Trends in US Spatial Inequality: Concentrating Affluence and a Democratization of Poverty. In: *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 111. American Economic Association, pp. 520-525.
- Kline, P., Moretti, E., 2014. People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs. *Annual Review of Economics*. 6 (1), 629-662.
- Nakamura, E., Steinsson, J., 2014. Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions. *American Economic Review*. 104 (3), 753-792.
- Министерски Съвет, 2012. Стратегически Доклад на Република България за 2012 г.
- НСИ, 2012. Преброяване на Населението и Жилищния Фонд през 2011 г., Том 1: Население, Книга 7: Всекидневни Пътувания. София, България.
- НСИ, 2022. Преброяване 2021: Население към 7 септември 2021 г. Достъпно на: <https://nsi.bg/bg/content/19806/прессъобщение/население-към-7-септември-2021-година>.
- Симеонова-Ганева, Р., Ангелова, Р., Ганев, К., Давидкова, Т., 2015. Нетно Въздействие на Политиките, Финансирани от Европейски Фондове. Министерски Съвет на Р. България. София, България.