

Фондация "Фридрих Еберт"

Регионално бюро София

Мониторинг на процеса на присъединяване на България към
Европейския съюз

2000

Под редакцията на

Ирина Бокова и Пенчо Хубчев

Автори:

Ирина Бокова

Доц. д-р Антоний Тодоров

Д-р Андрей Иванов

Ст.н.с. дин Ганчо Ганчев

Доц. дин Стоян Александров

Марияна Тухчиева

Владимир Павлов

Ст.н.с. дин Антоанета Симова

Павлина Попова

Ст.н.с. д-р Веселин Минчев

Доц. Горан Банков

Проф. дин Катя Владимирова

София, 2000 г.

A 00 - 06390



ISBN 954-90036-6-3

ГРАФИМАКС © 2000

@ Friedrich-Ebert-Stiftung, Regionalbüro Sofia

Съдържание

Предговор	7
Въведение	8
<i>Ирина Бокова</i>	
Глава 1. Европейски стандарти в българския политически живот	23
<i>Антоний Тодоров Андрей Иванов</i>	
1.1. Въведение	23
1.2. Политическата роля на държавата	24
1.3. Партии и политически плурализъм	27
1.4. Политическа система – елементи на мотивация и участие	32
1.5. Политически ценности и политически проекти	39
1.6. Европейският консенсус	41
1.7. Независимостта на медиите	46
Глава 2. Макроикономически проблеми	50
<i>Ганчо Ганчев</i>	
2.1. Валутен борд и макроикономическа стабилизация	50
2.2. Критериите от Маастрихт и перспективите за членство в ЕС	52
2.3. Инструменти на икономическата политика, възможности и ограничения на икономическото регулиране	56
2.4. Финансов сектор	60
2.5. Формиране на ефективни пазари	64
2.6. Изводи	70
2.7. Данъчната политика като инструмент на икономическата политика	72
<i>Стоян Александров</i>	

Глава 3. Икономическо реструктуриране, конкурентноспособност на българската икономика и различия в степента на икономическото развитие	85
3.1. Реструктуриране на промишлеността – приватизация и инвестиционен процес. Оценка, анализ и перспективи	85
<i>Марияна Тухчиева</i>	
3.1.1. Въведение	85
3.1.2. Приватизация	86
3.1.3. Ликвидация	89
3.1.4. Чуждестранни инвестиции	90
3.1.5. Индустиална политика на България и ЕС	95
3.1.6. Изводи и препоръки	98
3.2. Конкурентноспособност на българската икономика	99
<i>Марияна Тухчиева</i>	
3.2.1. Критерии, приоритети, перспективи	99
3.2.2. Изводи и препоръки	103
3.3. Бизнес среда и политика по отношение на малките и средни предприятия	103
<i>Владимир Павлов</i>	
3.3.1. МСП в ЕС	104
3.3.2. Развитие на МСП в България	108
3.3.3. МСП и интеграцията на България към ЕС	111
3.3.4. Участието на България в програмите на ЕС	112
3.3.5. Препоръки	115
Глава 4. Селско стопанство	117
<i>Антоанета Симова</i>	
4.1. Роля и структура на българското селско стопанство	117
4.2. Човешките ресурси и развитието на селските региони	122

4.3. Конкурентноспособност на българските аграрни продукти	125
4.4. Изводи и препоръки	128

Глава 5. Единен вътрешен пазар

Павлина Попова, Веселин Минчев

5.1. Въведение	131
5.2. Свободно движение на стоки	131
5.3. Свободно движение на услуги	138
5.4. Свободно движение на капитали	139
5.5. Свободно движение на хора и компании	140
5.6. Конкуренция	142

Павлина Попова

5.6.1. Въведение	142
5.6.2. Правила, прилагани към предприятия	143
5.6.3. Държавни помощи	144
5.6.4. Препоръки за България от прилагането на системата за защита на конкуренцията на ЕС	146
5.6.5. Обществени поръчки	147
5.6.6. Заключение	147

Глава 6. Сближаване на законодателството

Павлина Попова

6.1. Въведение	149
6.2. Рамка на процеса на сближаване	150
6.3. Българската Конституция и Европейското споразумение за асоцииране	152
6.4. Партньорство за присъединяване и Национална програма за приемане на законодателството на ЕС	154
6.5. Механизми, планиране и осигуряване на съответствие на новоприетото законодателство	155

6.6. Приоритети и препоръки	157
Глава 7. Реформиране на социалната политика – възможности и бариери пред социалната промяна	159
7.1. Социалното измерение на интеграцията и възможни критерии за оценка	159
<i>Горан Банков</i>	
7.2. Социалната диференциация и промяната в структурата на българското общество.	164
<i>Горан Банков</i>	
7.3. Приоритети и препоръки по отношение на доходите, пазара на труда и социалното осигуряване.	167
7.4. Преструктуриране на работната сила	170
<i>Катя Владимирова</i>	
7.4.1. Заетост, безработица и политики на пазара на труда в ЕС	170
7.4.2. Смяна на модела на заетост и преструктуриране на работната сила в България	172
7.4.3. Политика в областта на пазара на труда в България	178
7.4.4. За равни шансове на мъжете и жените в сферата на труда ...	181
7.4.5. Изводи и препоръки	184
7.5. Здравословни и безопасни условия на труд	187
<i>Катя Владимирова</i>	
7.6. Образование	190
<i>Катя Владимирова</i>	
7.7. Заключение	196
<i>Катя Владимирова</i>	
Използувани съкращения	198

Предговор

След като през 1995 г. България стана асоцииран член на ЕС, след започването на преговорите за пълноправно членство през тази година страната е изправена пред едно изключително предизвикателство. Преговорите имат историческо значение за България, за която това е шанса да бъде приета в общоевропейското семейство и която очаква от интеграцията силни импулси за своята икономика.

Еднозначният консенсус относно стремежа към членство в ЕС във всички важни политически партии е добра основа за работата, която предстои на страната при приспособяването към стандартите на ЕС. Защото няколкогодишните преговори ще поставят значителни изисквания към различни правителства и партии, както и към обществото като цяло.

Регионално бюро София на фондация "Фридрих Еберт" стартира през тази година проекта "Мониторинг на процеса на интеграция на България в ЕС". Цел на проекта е изготвяне на една независима експертиза на фактическото състояние на страната с оглед на присъединяването към ЕС. При това не само се фиксира състоянието, но се правят и препоръки за подобряване на състоянието в страната. Съвсем съзнателно се дава думата на експерти от институции на гражданското общество. Изследването трябва да информира допълнително широката общественост и международните институции за достигнатото състояние и да подпомогне българското правителство при приспособяването към европейските стандарти.

Михаел Вайхерт
Директор на регионално бюро София
Фондация "Фридрих Еберт"

Въведение

Ирина Бокова

Разширяването на ЕС без съмнение е исторически процес, който след решението на Европейския съвет от Хелзинки от месец декември 1999 г. включи и България, и Румъния, и така потвърди дълго отстояваната от различни български правителства след промените от 1989 година теза, че без участието на Югоизточна Европа в този процес не е възможно постигането на политическа стабилност и икономически просперитет. И макар напълно да е очевиден най-вече политическият характер на това решение, (впрочем и самото създаване на Европейския съюз е плод на политическо, а после на икономическо решение), то безспорно поканата за започване на преговори за членство е решение с дълбок исторически смисъл, онзи положителен знак, който всички ние очаквахме да получим в инак размирния регион, в който живеем.

Сега, след като поканата за членство вече е факт и е поставено началото на преговори, България се намира в ситуация, в която еуфорията и политическите декларации следва да бъдат заменени от трезв, ясен и задълбочен анализ на последващите стъпки и политики, и най-вече на приоритетите и целите – средносрочни и дългосрочни, които България трябва да си постави и които трябва в най-висша степен да бъдат приоритети национални, консенсусни и реалистични.

Този подход е в основата на настоящия анализ на група независими изследователи под надслов "Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз". Този анализ има за цел да постави общата рамка на основните приоритети от политическо, икономическо, правно и социално естество, които според нас имат най-голямо значение не само и не толкова от гледна точка на процеса на реформи и на преход към пазарна икономика, а най-вече от гледна точка на процеса на присъединяване на България към ЕС.

Очевидно е, че в голяма степен тези два процеса на адаптиране съвпадат в основните си принципи и цели. Интеграционните усилия и стратегии на България, обаче, имат своята специфика и особености и те трябва да бъдат внимателно анализирани, за да се превърнат не в пречка, а в ускорител на реформирането и модернизиранието на българското общество и на българската икономика.

Не можем да не отбележим, че от гледна точка на ключовия за една

икономика в преход въпрос за икономическия растеж, членството в ЕС като такова не е никаква гаранция за успешен растеж. Разбира се, много са преимуществата и индиректните фактори за влияние върху този процес от гледна точка на бъдещото членство – достъп до международните капиталови пазари, увеличаване на директните чужди инвестиции, трансфери от предприемаческите фондове на ЕС за транспортната и друга инфраструктура.

Очевидно е също така, че стремежът към членството в ЕС ограничава възможностите за собствена стратегия на развитие и за една политически управлявана модернизация с възможните й инструменти – селективна индустриална политика, масирано стимулиране на износа и протекционизъм. От една страна членството ограничава пространството за вариране на икономическата политика, но от друга предпазва от рисковете на финансовите пазари и въвежда една солидна бюджетна и парична политика в рамките на Икономическия и валутен съюз.

С други думи, действията и стъпките, които България предприема с оглед подготовката за членство в Европейския съюз не е панацея и не разрешават сами по себе си проблемите на икономическия растеж и развитие. Националната политика е тази, която ще реши как да се използват шансовете на членството в ЕС, като се съчетаят с една реалистична стратегия за растеж.

Известен факт е, че в българското общество съществува траен и необратим консенсус що се отнася до европейската ориентация на България и до стремежа за членство в ЕС. Този консенсус е намерил израз в редица документи на няколко поредни състава на Народното събрание, в многобройни документи и заявления на практически всички политически партии. Той намери своя израз и в неотдавна приетото решение за създаването на Съвет по европейска интеграция към председателя на Народното събрание, в който всички парламентарни групи, независимо от броя на народните си представители, имат равно представителство.

Анализът на развитието на България през последните десет години показва, че докато по отношение на установяването на плуралистична и демократична форма на държавно управление има ясно изразена воля и като цяло последователна политика за утвърждаване и развитие на такава форма на управление, то що се отнася до икономическото развитие и реформа сме свидетели на неравномерна, непоследователна и често пъти партизирана политика. На практика, през изминалото десетилетие България не успя да постигне съгласувана и консенсусна икономическа политика, неподвластна на политически промени, която да се следва от сменящи се по своята различна партийна принадлежност правителства. Липсата именно

Въведение

на този "икономически консенсус" е и до голяма степен причината и за липсата на ясна национална стратегия за развитие, която да бъде в основата и на националната стратегия за присъединяване към Европейския съюз.

Отношенията между България и ЕС се характеризират с възходяща динамика, като в рамките на повече от 10-годишния период 1988 - 2000 година, от най-ниско равнище на договореностите, достигат до етапа на преговори за присъединяване на България към Европейския съюз. В хронологичен порядък отношенията между България и ЕС се развиват както следва:

- 1988 година - Народна Република България и Европейската икономическа общност (ЕИО) установяват дипломатически отношения;
- май 1990 година - подписване на Спогодба за търговия, търговско и икономическо сътрудничество между Република България и Европейската икономическа общност; Европейската икономическа общност открива програмата ФАР за България;
- 1991 година - Европейската икономическа общност включва България в Общата схема за преференции;
- май 1992 година - откриване на преговорите за Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки и България;
- март 1993 година - подписване на Европейско споразумение за асоцииране между Република България и Европейските общности и техните страни-членки и на Временно споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;
- декември 1993 година - влизане в сила на Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;
- декември 1993 година - подписване на Допълнителен протокол към Европейското споразумение и към Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;
- юни 1994 година подписване на Споразумение за компенсиране загубите по влизането в сила на Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;
- декември 1994 година - подписване на Втори допълнителен протокол към Европейското споразумение и към Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;
- февруари 1995 година - влизане в сила на Европейското споразумение за асоцииране, чиито разпоредби заместват Спогодбата между ЕИО и Република България за търговия, търговско и икономическо сътрудничество и Временното споразумение по търговията и свързаните с нея въпроси;

Въведение

- декември 1995 година - България подава молба за членство в ЕС;
- януари 1996 година - Съветът на министрите на ЕС взема решение да открие процедура по молбата на България за членство в ЕС и възлага на Европейската комисия да подготви становище по готовността на България да се присъедини към ЕС;

- април 1996 година - подписване на Трети допълнителен протокол към Европейското споразумение;

- юли 1997 - парафиране на Протокол за адаптиране на Европейското споразумение предвид присъединяването на нови страни - членки и резултатите от Уругвайския кръг на многостранните търговски преговори в рамките на ГАТТ;

- юли 1997 година - Европейската комисия представя становище по молбата на България за членство в Европейския съюз;

- март 1998 година - Решение на Съвета на министрите на Европейския съюз за приемане на "Партньорство за присъединяване с България"

- април 1998 година - откриване на подготвителната фаза на преговорите - аналитичен преглед на законодателството на Европейския съюз.

- декември 1999 - Европейският съвет в Хелзинки отправя покана за започване на преговори с България за членство в ЕС

- март 2000 - начало на преговорите за присъединяване.

В общ план развитието на отношенията между България и ЕС може условно да се раздели на два периода: подготовка и влизане в сила на договореностите, свързани с асоциирането на България към ЕС и начало на преговорите и подготовка на България за присъединяване към ЕС.

Европейското споразумение за асоцииране, влязло в сила през февруари 1995 година, признавайки фундаменталния характер на демократичните промени в България и отчитайки желанието на Европейската общност да окаже решаваща подкрепа за завършването на прехода към пазарна икономика в България и да помогне на България да се справи с икономическите и социални последици на структурното преустройство, цели създаването на асоциация между Общността и нейните страни-членки от една страна и Република България, от друга.

Европейското споразумение регламентира асоциирането на България към Европейските общности чрез установяване на редовен политически диалог и сътрудничество, основани на общи ценности и стремежи; постепенно изграждане на зона за свободна търговия в течение на преходен период, който ще продължи максимум 10 години; сближаване

на икономическите разпоредби в областта на движението на работна сила, предоставянето на услуги, движението на капитали, конкуренцията; **сближаване на законодателствата**; развитие на икономическото, културното и финансово сътрудничество.

От своя страна и Европейският съюз извършва своя път за подготовка за приемането на нови членове, като най-важното събитие без съмнение е приемането от Европейския съвет в Копенхаген на известните критерии за членство, а именно:

- стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията; върховенство на закона; защита на човешките права и правата на малцинствата;

- функционираща пазарна икономика, както и способност да се справи с конкурентния натиск и пазарните сили в Европейския съюз;

- способност да се поемат задълженията на членството, включително придържане към целите на политическия, икономически и валутен съюз.

Условието за разширяване, което Европейският съвет от Копенхаген поставя пред ЕС е "капацитет за абсорбиране на нови страни-членки чрез запазване на инерцията от процеса на европейската интеграция". Включването на това условие цели защита на интересите както на ЕС, така и на страните-кандидати.

През декември 1995 година Европейският съвет в Мадрид, вземайки решение за ускоряване подготовката за членство, подчертава необходимостта за страните-кандидати да приведат в съответствие своите административни структури, за да осигурят хармоничното действие на общите политика на Общността след присъединяване.

Основен елемент на процеса на присъединяване към ЕС е усилената предприемаческа стратегия, която цели подпомагане на всички страни - кандидати да изравнят колкото може повече своето законодателство с това на ЕС още преди присъединяването. Заедно с **Европейските споразумения**, които остават основата на взаимоотношенията на ЕС със страните от Централна и Източна Европа, стратегията се концентрира върху **"партньорствата за присъединяване"** и нарастването на **помощта за подготовка**. Прилагането на предприемаческата стратегия се съпровожда от процеса на **аналитичния преглед** на законодателството на ЕС с всяка една от страните - кандидати.

"Партньорство за присъединяване" бе нов инструмент, който цели детайлното обхващане за всеки един кандидат в обща рамка на приоритетите, по приемане законодателството на ЕС и финансовите ресурси, определени за тази цел, в това число ресурсите по програмата ФАР. В този контекст финансовото съдействие е обвързано с напредъка на

страните-кандидати и в частност с тяхната национална програма за приемане законодателството на ЕС. За всяка една от тях Съветът на министрите взема решение за принципите, приоритетите и непосредствените цели и условия, залегнали в Партньорство за присъединяване. В случай, че някой от елементите, който има съществено значение за напредъка на предприемаческия процес липсва в някоя от страните-кандидати Съветът на министрите на ЕС взема решение по адаптиране на Партньорството или по спиране на финансовото съдействие.

Целта на документа Партньорство за присъединяване, приет с решение на Съвета на министрите на ЕС след консултации с България, е да обедини в единна рамка приоритетните области на бъдещото сътрудничество, определени в становището на Европейската комисия относно кандидатурата на България за членство в ЕС, необходимите финансови средства за подпомагане на страната за изпълнение на тези приоритети, както и условията за получаване на финансовата помощ. Партньорство за присъединяване осигурява рамката за приемането на редица политически документи в процеса на подготовката за присъединяване като: Националната програма за приемане законодателството на ЕС, която Правителството на България прие на 25 март 1998 година; Съвместна оценка на приоритетите на икономическата политика, която се извършва в рамките на институциите на асоциирането; Договорът срещу организираната престъпност, който предстои да се приеме от ЕС и към който ще бъдат поканени за присъединяване и страните-кандидати; "Пътните карти" на вътрешния пазар, приети от Европейската комисия за България на основата на становището по молбата за членство. Тези политически инструменти не представляват съставна част на Партньорство за присъединяване, но приоритетите, които съдържат са в съответствие с "партньорството".

В Партньорство за присъединяване се посочва, че България следва да пристъпи към решаване на всички проблеми, посочени в становището на Европейската комисия, като се акцентира върху обстоятелството, че приемането на европейското законодателство само по себе си не е достатъчно, ако липсват структури за правилното и ефективно прилагане и спазване на това законодателство.

На основата на становището на Комисията и обсъждането от Съвета на министрите на ЕС за България се определят следните **краткосрочни и средносрочни приоритети**:

Краткосрочни приоритети (1998):

Икономическа реформа: установяване на средносрочните приоритети в икономическата политика и съвместна оценка в рамките на Европейското споразумение; продължаване на програмата по приватизацията на държавните предприятия и банки; предприемане на мерки за реструктуриране на промишлеността, финансовия сектор и земеделието, както и на мерки за стимулиране на преките външни инвестиции;

Укрепване на институционалните и административни възможности: приемане на закон за държавната служба и напредък в реформата на държавната администрация; институционално укрепване в областите на: вътрешен финансов контрол, околна среда, ядрена безопасност и митнически контрол, засилване на фитосанитарния и ветеринарен контрол и в частност на службите по външните граници; предприемане на изграждането на необходимите структури за провеждането на регионална и структурна политика.

Вътрешен пазар: по-нататъшно приважване в съответствие с европейските стандарти на защитата на правата на интелектуалната и индустриална собственост (укрепване на прилагането на защита), финансовите услуги, данъчното облагане; изготвяне на първоначална инвентаризация на държавните помощи и приемане на необходимата законодателна рамка за наблюдение на държавните помощи, както и приемане на нов закон за конкуренцията.

Правосъдие и вътрешни работи: конкретни стъпки за борба с корупцията и организираната престъпност и подобряване управлението на границите.

Околна среда: по-нататъшно внедряване на рамковото европейско законодателство и разработване на подробни програми за сближаване, и прилагане на стратегии, свързани с отделните законодателни актове. Планиране и начало на изпълнение на тези програми и стратегии.

Енергетика: установяване на цялостна дългосрочна енергийна стратегия и зачитане на стандартите за ядрена безопасност; ангажиране с реалистичен график по затваряне на реакторите, както е предвидено в Споразумението за отпускане на средства за ядрената безопасност.

Средносрочни приоритети

Политически критерии: по-нататъшни усилия за интегриране на

ромите и за защита на индивидуалните свободи.

Икономическа реформа: завършване процеса на приватизация. Укрепване на институциите на пазарната икономика.

Икономическа политика: редовен преглед в рамките на Европейското споразумение на съвместната оценка на приоритетите на икономическата политика, като ударението се поставя върху изпълнението на критериите от Копенхаген за членство в Съюза и приетото законодателство на ЕС (acquis) в областта на икономическата и монетарната политика (координиране на икономическата политика, представяне на програми за конвергенция, избягване на свърх дефицити); очаква се България да провежда политика, която има за цел постигането на реална конвергенция в съответствие със целите на Съюза за икономически и социално единство и политика на номинална конвергенция, чиято крайна цел е приемането на еврото, въпреки, че не се предвижда България да приеме еврото непосредствено след присъединяването си.

Укрепване на институционалния и административния капацитет: завършване на реформата на всички нива, в това число и обучението на държавните служители; усъвършенстване на функционирането на съдебната система и подобряване обучението на юристи по европейско законодателство и неговото практическо прилагане; по-нататъшно развитие на Националната Сметна Палата и структурите за вътрешен финансов контрол; създаване на антитръстови органи и органи за наблюдение на държавните помощи; усъвършенстване на счетоводните, одиторските, статистическите и ядрено-регулаторните органи; укрепване на институциите в областта на правосъдието и вътрешните работи (чрез осигуряване на необходимия и подходящо обучен персонал за полиция, митнически служби, министерства и съдилища); реформа на митниците и данъчната администрация с цел да се приложи европейското законодателство и укрепване на инстанциите за контрол на хранителните продукти.

Вътрешен пазар: приважване в съответствие с европейското законодателство на политиката на конкуренция, държавните помощи, митниците, данъчното облагане, аудио - визуалната политика, законодателството на държавните поръчки /в аспект прозрачност/, осъвременяване на стандартите, структурите за оценка и създаване на система за наблюдение на пазара, и хармонизация на техническото законодателство и промишлените стандарти. По-нататъшно приважване в съответствие с европейското законодателство на закона за конкуренцията и стимулиране развитието на предприятията, в това число на малките и средни предприятия, и приемане на европейското законодателство в

сферата на телекомуникациите, защитата на потребителя и вътрешния енергиен пазар.

Правосъдие и вътрешни работи: развитие на ефективно управление на границите и граничните контролни системи; прилагане на миграционната политика и процедурите по отношение търсенето на убежище; развитие на борбата срещу организираната престъпност и корупцията (в частност прането на пари, търговията с наркотици и незаконния трафик на хора), привеждане в съответствие с европейските норми на визовата политика и прилагане на международните спогодби, преди всичко с оглед шенгенските договорености (Schengen acquis).

Селско стопанство: реституция на земята, установяване на поземлен регистър и функциониращ пазар на земята, привеждане в съответствие на законодателството (acquis) в областта на селското стопанство (в това число по ветеринарни и фитосанитарни въпроси, в частност контрола по външните граници) с особено внимание към аспектите, свързани с околната среда и разнообразието на животинския свят. Разширяване на възможностите за прилагане на Общата селскостопанска политика (САР), и по-конкретно развитие на основните управленски механизми и административните структури за наблюдение на селскостопанските пазари и за прилагане на структурни мерки за селскостопанско развитие; приемане и прилагане на ветеринарните и фитосанитарните изисквания, модернизиране на определени хранително-вкусови предприятия и усъвършенстване на съоръженията за изпитване и диагностика, реструктуриране на хранително-вкусовия сектор.

Рибно стопанство: развитие на възможностите за приемане и прилагане на общата политика в областта на рибното стопанство

Енергетика: прилагане на цялостна политика, основана на ефективност и модернизация, включваща изпълнение на задълженията на България относно поетапното затваряне на определени блокове на АЕЦ Козлодуй и консервирането и обработката на ядрените отпадъци.

Транспорт: по-нататъшни усилия за прилагане на европейското законодателство, отнасящо се до водния, въздушния и сухопътен товарен транспорт (правила за безопасност) и осигуряване на необходимите инвестиции за инфраструктурата на транспорта, преди всичко разширяване на транс-европейските мрежи.

Трудова заетост и социални въпроси: развитие на подходящи структури на пазара на работна ръка и съвместен преглед на политиката на трудовата заетост като подготовка за участие в координацията на ЕС; прилагане на законодателството за професионално здравеопазване и безопасността на труда и развитие на съответните структури за прилагане,

в частност - бързо приемане на рамковата директива за здравеопазването и безопасността на труда; предлагане на еднакви възможности за мъжете и жените; по-нататъшно развитие на активен социален диалог; развитие на адекватна социална защита, предприемане на стъпки за привеждане на стандартите на общественото здравеопазване в съответствие с нормите на ЕС.

Околна среда: развитие на структурите и възможностите за наблюдение и контрол, постоянно планиране и изпълнение на програми за сближаване, отнасящи се до отделните законодателни актове. Особено внимание следва да се отдели на опазването на водните ресурси и чистотата на въздуха, включително и институционалните изисквания в тази област. Изискванията за опазване на околната среда и нуждата от стабилно икономическо развитие би трябвало да бъдат съчетани при проектирането и изпълнението на националните и отраслови програми.

Регионална политика и единство: въвеждане на законодателна основа и развитие на административни структури и бюджетни процедури. Укрепване на финансовите инструменти и контролните механизми с цел за участие в структурните програми на ЕС след присъединяване.

В съответствие с решенията на Европейския съвет от Люксембург, разширената предприсъединителна стратегия се съпровожда от провеждането на аналитичен преглед на законодателството на ЕС. България, заедно с останалите страни - кандидати пристъпи към тази по същество подготвителна фаза на преговорите през месец април 1998 година.

Аналитичният преглед на законодателството на ЕС (screening of the acquis) предхожда преговорите за присъединяване към ЕС и по същество представлява подготвителна (проучвателна) фаза, в рамките на която се идентифицират проблемите, по които ще се водят преговорите. Аналитичният преглед се провежда по разделите (31 на брой) на бъдещия Договор за присъединяване (negotiating chapters). В резултат на участието си в тази подготвителна фаза, българската страна натрупа значителен обем информация и опит във взаимоотношенията с Европейската комисия, което ще послужи за основа при подготовка на позициите за преговори.

Първата стъпка при подготовката на преговорите е т.нар. "скрининг" или "преглед на законодателството". Той започна през 1998г. и бе практически приключен през юли 1999г. (Повторен аналитичен преглед на законодателството бе проведен в началото на 2000г. чрез "писмена процедура"). Целта на този преглед бе да се идентифицират въпросите, които изглеждат вероятно да възникнат по време на преговорите. Той се състоеше от подробно представяне от страна на експерти на ЕК на всяка от 31-те глави в многостранни срещи със страните кандидатки, последвани

от двустранни сесии с всяка от страните. На многостранните срещи експертите на Комисията посочват от какви технически адаптации ще се нуждаят Договорите за ЕС при присъединяването на всеки нов член.

На двустранните срещи с кандидатите бяха обсъдени следните важни принципи въпроси:

- дали те могат да приемат съответната част от законодателството на ЕС
- дали те възнамеряват да искат преходни периоди в главата, която се разглежда
- дали те вече са приели необходимото съответстващо законодателство, а ако не са – кога възнамеряват да го приемат
- дали притежават необходимите административни структури, които да приложат и приведат в действие европейското законодателство, а ако не – кога тези структури ще бъдат създадени.

Както вече бе посочено по-горе на 12 февруари бяха открити и преговорите с България и България представи общо позицията си по всички глави. В крайна сметка бяха отворени шест глави: култура и аудиовизуална политика; образование и обучение; обща външна политика и политика на сигурност; малки и средни предприятия; научно-изследователска дейност; външни отношения. През юни в резултат на проведените преговори бе решено четири от посочените глави да бъдат затворени, а именно обща външна политика и политика на сигурност; образование и обучение; малки и средни предприятия; научно-изследователска дейност. Останалите две все още стоят открити за преговори, което няма да бъде пречка за отварянето и провеждането на преговори по други области.

В тази връзка важно е да се отбележи, че отварянето и затварянето на глави в процеса на преговори не бива да се абсолютизира, а трябва да се разглежда като нормален процес на съгласуване и съвместно обсъждане с Европейската комисия на политики, тенденции и намерения с цел привеждане на законодателството и неговото приложение в съответствие с нормите и стандартите на Европейския съюз. Това е важна и необходима страна от процеса на присъединяване.

Същевременно важно е да се отбележи и нещо друго - ние ясно разбираме, че както решението за започване на преговори бе политическо, така и решението за нашето приемане ще бъде политическо. Това не означава, обаче, подценяване на усилията, които трябва да правим за предприемане на необходимите стъпки – въвеждане на законодателство, промяна или изграждане на институциите, които да прилагат това законодателство и прочее "техническа" работа. Глави ще се откриват, ще се обсъждат и ще се закриват, като те после отново може да се откриват.

Не бива да забравяме, обаче, че интеграцията на България към ЕС има различни аспекти, които надхвърлят техническите показатели на една или друга директива. Европейската интеграция за България означава координиране и уеднаквяване на практически всички аспекти на обществен и икономическия живот – политическа и социални системи, при това с дълбокото съзнание, че стремежът към членство в ЕС е дълбоко осъзната национална необходимост, че рисковете от забавянето на този процес - от маргинализирането на България в европейски мащаб, са далеч по-големи и с повече дълготрайни последици, отколкото цената и издръжките, които ще понесем в краткосрочен план.

С други думи на България е необходима национална стратегия за присъединяване, която да включва няколко аспекта:

- анализ на степента на готовност от гледна точка на основните тенденции при изпълнението на Копенхагенските критерии – изграждане на основните елементи на функционираща пазарна и конкурентноспособна икономика; сближаване на законодателството и създаване на административен капацитет за неговото прилагане;
- последици за отделни области на българската икономика и обществен и стопански живот от гледна точка на въвеждането на отделни политики и законодателство;
- секторен анализ на българската икономика от гледна точка на възможностите за включване в Единния вътрешен пазар на общността и на тази основа очертаване на средносрочни и дългосрочни приоритети и политики.

Известни са различните данни и анализи за възможната степен на готовност на България за член на ЕС и различните прогнози, направени на тази база – процент от БВП от общността на глава от население, данни за стокооборота и износа на отделните страни, средна работна заплата по отношение на средната заплата от страните-членки на ЕС и други. Такива данни намират място и в различните глави от настоящето изследване и те са без съмнение повече от тревожни. Очевидно е, че по различни причини България в обозримо бъдеще няма да бъде в състояние да посрещне в количествено отношение някои от посочваните често пъти възможни критерии на икономическо развитие. Това, което бих искала да подчертая тук и сега е, че най-важното условие според нас, което ще бъде решаващо за бъдещото членство на България е следното – България трябва да покаже трайни и необратими положителни тенденции във всички сфери на своя обществено-икономически и политически живот.

В политическата област ние трябва да докажем, че у нас има утвърдено и развиващо се плуралистично общество и демократичен

избирателен процес, общество, в което има разделение на властите и в което се съблюдают правата на човека и основните свободи, уважава се свободата на словото и мисълта, и корупцията не е отличителен белег за това или друго правителство.

В икономическата област България следва да се стреми към трайна тенденция на икономически растеж и интегрираност на българската икономика с икономиките на страните-членки на ЕС, що се отнася до инвестиционния процес, трансфер на технологии, индустриална политика и финансов контрол. България трябва трайно да възприеме правилата на конкуренцията и на прозрачността при приватизацията и възлагането на държавните поръчки, което е и в основата на едни пазарни отношения. В тази връзка важно обстоятелство е и фактът, че България от 1997 година се намира в условията на паричен съвет, който поставя проблеми от друг характер и съответно изисква специфични решения.

Не на последно място, България трябва да съчетава икономическите си стремежи и политика с поносима и инклузивна социална политика, която да решава изключително тежки проблеми свързани с бедността и безработицата, с откъсването на цели социални групи от реалния икономически и социален живот на страната.

Вярно е, че засега България е далеч от подходите на европейските си партньори, така както те са залегнали в решенията на последния Европейски съвет в Лисабон, по отношение на заетостта, икономическите реформи и социалното сближаване. Тъй като логиката на приоритетите и на развитието ни са други. Същевременно, те не могат да не бъдат отчитани, още повече че тези "нови стратегически цели за следващото десетилетие, а именно Съюзът да се превърне най-конкурентоспособната и динамичната икономика в света, основаваща се на познанието и способна да осъществява устойчив икономически растеж с повече и по-качествени работни места и по-голямо социално сближаване". Не може да не се отчита, че докато българите се борят за своето оцеляване европейските им партньори вземат решения за "усъвършенстване на европейския социален модел посредством инвестиране в хората и изграждане на активно общество на благоденствието".

Основните области, които трябва да бъдат приоритетни от гледна точка бъдещото членство на България в ЕС и на анализа на сегашното положение в България са следните:

- икономически растеж
- преодоляване на бедността
- борба с корупцията
- ефективна държавна администрация

И четирите имат пряко отношение към острия и не винаги поставян правилно проблем за алтернативите или по-скоро за безалтернативността пред българската политика. Не винаги поставян правилно, защото със съжаление следва да се отбележи, че когато това е политически изгоден някому, то фокусът, съдържанието на понятието "алтернатива" се подменя. Разбира се, че няма разумна и работеща алтернатива на стремежа на България към утвърждаване на пазарно стопанство и интеграция към ЕС, което да доведе до по-добър живот за нейните граждани. Разбира се, че няма разумна алтернатива на стремежа на България към установяване на свободно и демократично общество. Но също така е повече от очевидно, че алтернатива на средствата и на политиката, които наблюдаваме днес, има. Именно търсенето на алтернативи за развитие и свободната дискусия са белег на зрялост, на осъзнаване на нашата европейска идентичност. Именно търсенето на алтернативни решения на присъединяване е в основата и на настоящето изследване за ускоряване и намиране на най-ползните и изгодни за България решения в рамките на този процес.

Заедно с това, очевидна е необходимостта от изработване на конкретни и ясни стратегии в отделните области – информационна стратегия, бизнес стратегии, стратегии за регионално развитие и други. Другият подход обрича цялостната дейност на хаотични, неефективни и невинати свързани помежду си дейности.

Важно значение имат, разбира се, и промените в самия Европейски съюз, или по-скоро различните идеи за промяна, лансирани в последно време в рамките на започналата през тази година Междуправителствена конференция и извън нея. Интерес представляват различните предложения за реформа на институциите, за промяна на начина на вземане на решения и разширяване на областите, в които решения ще се взимат с обикновено мнозинство. От гледна точка на разширяването, обаче, най-голямо значение имат дългосрочният политически подход и мислене за бъдещето на обединена Европа.

Със съжаление следва да се отбележи, че след еуфорията от началото на 90-те години, когато преодоляването на разделения на Европа изглеждаше близко постижимо и обществените очаквания за това бяха изключително високи, то днес, десет години след демократичните промени, сме свидетели на друг подход, който говори за колебливост и нерешителност, но най-вече за липса на политическа визия и смелост. Изправени пред предизвикателствата на глобализацията и изчерпването до известна степен на следвоенния модел на "социална" Европа във вида, в който я познаваме, Европейският съюз и страните-членки трябва едновременно да реформират своите общи политики и подходи и заедно с

това да намерят формулата за своето разширяване на Изток. Не че това не са непременно противоречащи си цели, но очевидно ЕС поставя като свой приоритет постигането на първата цел.

Особен интерес представляват, разбира се, последните идеи на външният министър на Германия Йошка Фишер и на френския президент Жак Ширак, които освен че имат за задача да реанимират френско-германския интеграционен "мотор", са показателни за тенденциите на политическото мислене в ЕС. И макар да има известни нюанси в изявленията на двамата политици, това, което заслужава особено внимание, е от една страна желанието да се задълбочат интеграционните процеси чрез някои форми на федерализъм, например, създаването на "интеграционно ядро" от страни-членки с по-тясна интеграция, а от друга - очевидното "отлагане" на разширяването и тенденциите за създаване на "нов" вид, вероятно "непълно" членство за страните-кандидатки.

От гледна точка на перспективите за бъдещо членство на България, следва да се отбележат няколко важни момента.

На първо място, без съмнение това е опасността от забавяне и отлагане на процеса на разширяване. Формулата, приета на Европейския съвет във Фейра за това, че всяка страна-кандидатка, включително и новопоканените, сред които и България, ще бъде разглеждана отделно и съответно оценявана нейната подготовка за членство, на пръв поглед има положително звучене и дава еднакъв шанс на всички. Напоследък, обаче, се появи реалната опасност тази формула да бъде използвана за забавяне на присъединяването на първата група страни-кандидатки, които започнаха преговори за членство през 1997 година, като реалният срок за тяхното приемане вече е 2006 година. Това е и посочвания срок за приемане на по-голямата част от вторите страни, без България и Румъния, или т.н. формула 10+2. На практика, това означава забавяне и отлагане засега на приемането на България и Румъния, за което има вече редица сигнали – по-ограничения брой глави, по които се преговаря, забавеното темпо на преговорите, загрижеността от липсата на икономически растеж и забавени структурни промени.

На второ място, това е опасността за България от замаяна на процеса на интеграция с Европейския съюз с "регионална интеграция", т.е. с участие в Пакта за стабилност. Пактът за стабилност има своето положително значение за региона и за ускоряване решението на някои важни от икономическа гледна точка проблеми, каквито са най-вече някои инфраструктурни проблеми. Същевременно очевидно е, че за България регионалната интеграция има своето важно значение, но тя не може да бъде заместител на бъдещото членство в Европейски съюз. Тук не става

дума за някакво противопоставяне, а по-скоро за това, че България ще бъде още по-надежден и стабилен партньор в региона тогава, когато стане член на ЕС.

На този фон е тревожна позицията на правителството или по-скоро липсата на такава позиция. Очевидно е неразбирането на факта, че сега се зараждат, обсъждат и утвърждават много от утрешните решения на Европейския съюз. Неумението или нежеланието да се приеме реалността, вероятно поради вътрешнополитически съображения, не прави събитията по-малко възможни и не ги премахва. На България днес е нужна ясна стратегия за присъединяване, направена на основата на реалистичен анализ на политиките и решенията на Европейския съюз и на неговите държави-членки, на тенденциите в политическото мислене сред нашите партньори, анализ на събитията в региона.

Настоящото изследване няма амбицията да анализира всички аспекти на подготовката на България за членство в Европейския съюз. Проблемите са много, те имат различни аспекти и различен характер, така както и самата идея за интеграция. Това изследване има за цел най-вече да бъде част от широката диалог, който се води в българското общество по въпросите на европейската интеграция и да постави някои акценти, които от гледна точка на колектива от независими изследователи имат особено важно значение днес.

Глава 1. Европейски стандарти в българския политически живот

Антоний Тодоров, Андрей Иванов

1.1. Въведение

Проблемът с европейските стандарти в българския политически живот е проблем за сравнението между политическата практика в България и практиката в страните на ЕС. От една страна въпросът е, доколко можем адекватно да опишем в един общ политически модел ЕС, въпреки различията между страните-членки. От друга страна въпросът е, по какъв начин демокрацията от западен тип може успешно да се вкорени успешно в българската обществена действителност.

Всъщност въпросът опира до разбирането на самата същност на проблема за прехода в България. Този преход често се описва като възприемане на европейски политически стандарти или въвеждане на европейски политически институции. Кое е очевидно пасивна позиция, поставяща политическия избор в България в плоскостта на копирането на чужд опит. Така политическата класа се дереспонсабилизира, отхвърля всякаква отговорност за развитието на процесите, винаги може да се оправдава за неуспехите си с външни причини.

Преходът може да се разбира и по-друг, по-отговорен, начин. Той има собствена логика, която именно прави резултата му идентичен с европейските политически модели. Ако приемем, че съдържанието на прехода е създаването на политическа многопартийна демокрация и пазарна икономика със социална държава, тогава не е чудно, че следвайки такъв проект България се приближава до съществуващите в ЕС стандарти на политически живот. Тази гледна точка позволява да се избегне имплицитното противопоставяне на изискванията на ЕС в политически план към бъдещите членки и политическият модел в България.

Твърде често трудностите във връзка с присъединяването на България към ЕС се обясняват с различни особености на българската национална история, или в частност с особености на българския национален модел на комунизма. Причините, обаче, често са в конкретни политически решения, взети през последните десет години, които са ограничили някои последващи възможности за по-бързо придвижване към европейския модел.

Описването на европейския модел само по себе си също е проблем. Формулата за демокрация и пазарно стопанство сама по себе си е твърде

кратка, за да служи за основания на конкретен проект. Демократичната система има множество разновидности, но във всички тях могат да се открият:

- дефиниране на политическата роля на държавата като гаранция на правата и свободите на индивидите и осигуряване на върховенството на правото;
- осигуряване на действителен и състезателен партийен плурализъм;
- консенсус върху един европейски ценностен комплекс, ориентиран към зачитане на правата на човека, свободата и равнопоставеността на гражданите;
- развита система на гражданското общество с автономни институции;
- свободни медии и активно обществено мнение.

Постигането на тези параметри на обществено-политическия живот е основното съдържание на прехода в Източна Европа и в България.

1.2. Политическата роля на държавата

Най-съществената очаквана промяна в хода на прехода е свързана с ролята на държавата. Преди всичко в България беше разградена Партията-Държава, инструмент за всеобщо организиране на социума. Тази структура на властта в навечерието на прехода се смята за основната пречка пред динамичното развитие на обществото. Разграждането ѝ освободи поле за развитие на гражданското общество, а в по-общ план - за дефинирането на границата между публично и частно. Преходът в България, както и в другите източноевропейски държави, представляваше процес на оттегляне на държавата от несвойствените ѝ функции на всеобщ организатор на социума.

Демократичната държава следваше поради това да придобие друга основна функция - гарантирането на правата на индивида, гарантирането на свободата на гражданите и на върховенството на закона. Така преходът създаваше в Източна Европа държава от европейски тип, нейните граници се определят от свободата на индивида. Приетата през 1991 г. Конституция в България гарантира автономията на частната сфера и индивидуалната свобода. Тя отстоява принципа на отговорността на държавата по отношение на гражданите. Конституцията обявява приоритета пред вътрешната право на международните споразумения, подписани и надлежно ратифицирани от България, което в най-голяма степен се отнася до международните конвенции в областта на правата на човека. България по същото време става член на Съвета на Европа и ратифицира Европейската конвенция за правата на човека, заедно със съпътстващите я

протоколи (с едно изключение - за отмяната на смъртното наказание, което става факт в българското законодателство през 1998 г.).

От самото начало на прехода България възприема тези принципи на европейския политически живот, така строителството на демократичната държава от самото начало е и в съответствие с европейските норми. Друг е въпросът, доколко това съответствие е практическо, работещо и ефективно.

Като цяло в България вече са изградени институциите на съвременната правова държава от европейски тип:

- конституцията гарантира върховенството на закона;
 - провъзгласен е приоритетът на международните договорености, особено в областта на правата на човека;
 - ратифицирана е Европейската конвенция по правата на човека, заедно с Протокола за компетенциите на единния Европейски съд по правата на човека;
 - създадена е независима триинстанционна съдебна система;
 - въведени са европейски стандарти в наказателната политика
- включително е отменено смъртното наказание, а изтърпяването на наказанието лишаване от свобода е подчинено на европейските норми.

Същевременно държавата остава основният инструмент на прехода: предимно чрез нея се решават основните задачи на демократизацията, реализират се икономическите промени (като приватизацията и реституцията). Държавните органи изпълняват основната част от работата в тази насока, което от една страна е неизбежно, но от друга страна засилва бюрократизацията и не стимулира практиките на сътрудничество с гражданското общество. Проблемът има и друга страна. Поемането на основните функции по прехода от публичната власт е положително дотолкова, доколкото държавата остава на разположение на всички, запазва автономията си, поддържа равно отстояние от икономическите и другите частни интереси. Става дума за ясното разграничаване на публичната от частната сфери, което е един от основните характеристики на европейския политически модел. В България в много случаи държавата става инструмент в частни, партикуларни, партийни ръце, използва се в частен, а не в публичен интерес, подменя в крайна сметка публичното с частното. Това, наред с разпространението и легитимирането на всеобщото убеждение, че демокрацията означава по-малко държава, като цяло отслабва възможностите на публичната власт да отстоява публичния интерес и да гарантира в достатъчна степен правовия ред. Това делегитимира в много случаи държавата въобще.

В тази връзка проблемът за корупцията като незаконно

“приватизиране” на публична власт най-вече, се превръща в една от най-съществените спънки в прехода.

Отслабването на държавата откри поле за организираната престъпност, която постави под въпрос гарантирането на основни права на човека.

През почти цялото време на прехода държавната служба беше поле на междупартийни борби и влияния, което обезсилваше ефективността ѝ, правеше я зависима от частни интереси.

Като цяло тези явления са особено опасни, защото делегитимират европейския модел на правова и демократична държава. Общият в Източна Европа порив към “по-малко държава”, често смесван с класическата либерална идея за ограничена държава и противопоставян на комунистическата вседъща държава, доведе до опасно свиване на ефективната сила на публичната власт. От това се възползва новата мафия, която в България успя да заеме съществени позиции в икономиката и дори в държавната власт. Това отстъпление от класическите позиции на публичната власт в много случаи се договаря в полза на множество клиенти, които виреят на границата на публичното и частното. По този начин под въпрос са поставени две възлови отговорности на държавата в демократичното общество: отговорността ѝ за целостта на социума, за интегрирането на различните социални групи, и отговорността ѝ за правата на човека и най-вече под въпрос са гаранциите за живота и собствеността на гражданите.

В хода на дебата за прехода в България отстояването на принципа за “оптималната държава” не е скрита проява на носталгия по “комунистическия етатизъм”, а отстояване на общата отговорност на държавата към обществото, демокрацията и правата на човека.

1.3. Партии и политически плурализъм

Още от началото на прехода България възприе европейските норми на формиране на народната воля. Редовните, свободни, преки и честни избори вече са част от политическия опит на прехода и общественото мнение вече като цяло не подозира изборни манипулации. Вече е утвърдена практиката на наблюдение за честността на изборите (наред с чуждестранни наблюдатели) от страна на мрежа от автономни неправителствени организации като Гражданската инициатива за демократични избори (ГИЗДИ) или Българското сдружение за честни избори и граждански права (БСЧИГП). Последното се подпомага и от участието в паралелни преброявания на частни и конкуриращи се социологически агенции (ББСС

Галъп интернешънъл - Нелсън Тейлър - СОФРЕС; МБМД, Алфа Рискър, Сова-5).

След 1990 г. в България са проведени общо 9 избори:

- 4 парламентарни (1990, 1991, 1994 и 1997);
- 2 президентски (1992 и 1996);
- 3 местни (1991 - заедно с парламентарните; 1995 и 1999).

С натрупания опит може да се смята, че европейските стандарти в организацията и провеждането на изборите са възприети, вече са отпаднали големите съмнения в тяхната честност, споровете, ако има такива, се решават в съда, а нуждата от европейски наблюдатели е символична.

В хода на прехода няколко пъти бяха променяни правилата за провеждането на изборите. През 1990 г. беше приложена смесената система на избора на народни представители за Велико народно събрание: 200 депутати бяха избрани по пропорционална система с партийни листи в 31 многомандатни изборителни райони, а 200 други депутати бяха избрани по мажоритарната система в два тура в едномандатни изборителни райони. През 1991, 1994 и 1997 година действаше пропорционална изборителна система в 31 многомандатни изборителни райони с 4% праг и използване на метода на Д'Ондт за разпределение на мандатите. На местните избори по пропорционална система се избираха общинските съветници, а кметовете се избираха по мажоритарна система с два тура. Единствено през 1994 г. на втория тур можеха да се явят не първите двама класирали се на първия тур, а първите трима. През 1999 г. на местните избори за първи път беше въведена една изборителна бюлетина, бяла и съдържаща списъка на листите за съветници или имената на кандидат-кметовете. Тази бюлетина замени използваните дотогава цветни бюлетини, по една за всяка една партийна листа или президентски или кметски кандидат.

Промените в изборителната система са били често предмет на спорове. Макар да няма общ европейски стандарт в тази насока (все пак депутатите за европейски парламент се избират в повечето случаи по пропорционална система), с възприетата практика на обща бяла бюлетина през 1999 г. до голяма степен отпадна един от въпросите на остри междупартийни спорове - за цветовете на използваните преди бюлетини. Целта на промяната беше, наред с другото, да постави състезаващите се листи в очевидно равни условия, доколкото преди се смяташе, че притежателите на едноцветните бюлетини (общо 5 вида, докато другите са били бели с цветни ленти) са имали психологическото преимущество на "големите" партии.

В момента тече дискусия и относно изборителния праг, както и за евентуалното възприемане отново на мажоритарната система. Целта е да

се намали дисперсията на гласове към много малки и без шансове партии, да се мобилизират изборителите да гласуват за определени личности, а не за анонимен партийен списък. Дори в такъв дебат България се вписва в търсенията на ефикасна и справедлива изборителна система, които протичат в редица страни на ЕС.

В България вече са изградени структурите на партийния плурализъм. Действащият Закон за политическите партии е относително либерален по отношение на учредяването и регистрацията на политическата партия. Той изисква минимум 50 партийни членове и вписването на учредената партия в съдебен регистър. В България има регистрирани над 200 партии, но на избори се явяват около 40.

Конституцията налага ограничения върху създаването на партии, които проповядват насилствена промяна на конституционното управление, расизъм или сепаратизъм, както и партиите на етническа и верска основа (чл. 11, ал. 4). От една страна тези ограничения възпроизвеждат онова, което намираме като принцип в повечето европейски конституции. По отношение на забраната на създаването на партии на етническа и верска основа се отстоява принципа на светската държава, която не дискриминира никого по отношение на етническата или религиозната принадлежност и осигурява на всички граждани равен достъп до политическите партии.

Последното се оспорва от редица влиятелни правозащитни организации в България (като Хелзинкския комитет) като проява на дискриминация по отношение на свободата за политическо организиране. Обикновено се цитират две организации - ДПС (събираща гласовете на над 50% от българските турци) и ОМО "Илинден" (обявяващи се за политически представител на македонското малцинство в България). Въпросът и за двете беше отнесен до Конституционния съд. Но решенията му в двата случая са противоположни: през 1992 г. КС отхвърли искането за обявяване на ДПС като противоконституционна партия, а през 2000 г. КС обяви ОМО за неконституционна организация. Въпреки очевидните различия между двете организации (за разлика от лидерите на ОМО, ДПС никога не е проповядвала сепаратизъм и е съдействала за политическото интегриране на българските турци), тези две решения предизвикаха дебати и съмнения в безпристрастността на КС. В последното решение някои правозащитни организации заподозряха проява на национализъм, който не приема принципа за правото на свободно изразяване на етническата идентичност. Вероятно защото темата за македонската нация се отхвърля от общественото мнение. Правозащитните организации изтъкнаха, че ОМО не проповядва официално сепаратизъм (такива идеи са изразявали отделни лидери на организацията). Поради това правозащитниците смятат, че

въпросът не бива да се решава чрез КС по отношение на цялата организация, защото така се вмениява принципа на колективната вина, а чрез гражданското правосъдие по отношение на лицата, проповядващи сепаратизъм.

В много случаи ЕС се отнася критично към забраните за създаване на партии на етническа и верска основа. В момента се поставя въпросът и за промяна на съответните конституционни текстове. В случая въпросът е не толкова, дали съответната промяна ще създаде условия за сепаратизъм (защото текстът може да премахне забраната за етнически и религиозни партии, но да засили забраната за сепаратистка дейност), колкото дали конституцията не е прекалено ограничителна по отношение на правото на сдружаване и дали не накърнява принципа на равнопоставеност на гражданите, независимо от тяхната етническа или религиозна принадлежност. Всъщност опасения за последното продължава да съществуват. Така например в конституцията има текст в смисъл, че православно християнство е традиционна религия в България. Въпреки че се прокламира равнопоставеност на гражданите и свободата на вероизповеданието, този текст не е случаен. Най-вече защото напоследък на официални държавни церемонии (като национални празници, военни церемонии, полагане на клетва от страна на военнослужещи и на държавни служители) присъства православен свещеник. Това е несъвместимо с принципите на светската държава и създава усещането за налагане на неравнопоставеност между гражданите на България.

Законът разрешава на избори да се явяват само организации, които са регистрирани като политически партии. Смята се, че това създава прозрачност на политическите актьори. Напоследък се води дебят за това, дали граждански сдружения или движения, които нямат формалните атрибути и организационните структури на класическите политически партии, могат да участват на избори. Законът всъщност дискриминира независимите кандидати - например, за да бъде издигнат независим кандидат за президент е необходимо той да събере 2000 подписа на граждани, които подкрепят кандидатурата му. Докато всяка политическа партия, регистрирана с минимум 50 члена, може да издигне кандидатура за президент. Появата на политическата сцена на множество граждански обединения и движения е резултат от кризата на доверието към институционализираната в партиите политика. Недоверие най-вече към демократичността на партиите, които в много случаи са организации, авторитарно управлявани от своя лидер.

Друг съществен проблем в тази връзка е демократичния контрол върху самите партии. Това може също да се смята за европейски стандарт,

въпреки че в редица страни от ЕС тук съществуват големи проблеми. Партиите са основен инструмент за селекцията на политическите лидери, за формулирането на публичните политики. Партиите са главен канал за политическа промоция, източник на кадри за държавното управление. Практически не е възможно да се заеме възлов пост в държавната администрация без подкрепата на една или друга партия.

По отношение на партийната система ситуацията в България напомня на Франция от времето на IV-та република и на Италия от преди 20 години: изключително голяма роля и власт на партиите, съчетана с раздробеност на политическото пространство и слаб вътрешнопартиен демократичен контрол. В много случаи партийните ръководства узурпират трайно партийната власт и лесно превръщат политическите партии в клиенти.

Проблем съществува и по отношение на връзката между политическите партии и бизнеса. В много отношения политическите партии, които досега не разполагат с достатъчни легални източници за финансиране, стават зависими от частни икономически интереси. "Купуването на влияние" от страна на икономически групировки е една от най-съществените причини за политическата корупция и за развращаването на политическите нрави в България.

Проблемът не е вътрешнопартиен, а обществен. Ако можем в случая да говорим за европейски стандарти в тази насока, то те могат да се сведат до следното:

- автономност на политическите партии по отношение на каквато и да било тясно зависимост от лобита и големи компании;
- прозрачност и публичност по отношение на финансирането на политическите партии;
- независим обществен контрол върху партийните финанси.

Макар тези стандарти не навсякъде да се прилагат, движението в ЕС като цяло е в тази насока. Законът за политическите партии от 1990 г. по всеобщо мнение е остарял и се нуждае от промени. Насоките на това в обсъждания нов закон са следните:

- въвеждане на публично финансиране на политическите партии и осъществяване на контрол над партийните финанси от страна на публичната власт;
- по-стриктно регламентиране на условията за учредяване на политическа партия, включващо увеличаването на минималния брой членове до 5000.

Първата насока се вписва в европейските стандарти за прозрачност на политическия живот и за осигуряване на независимостта им от

икономическите интереси. Тук обаче е важно контролът да не се упражнява от изпълнителната власт (която зависи от управляващата партия), а от независима обществена агенция, която да не подвластна на правителството.

Втората насока изразява стремежа чрез законодателни мерки да се намали броя на политическите партии и да се гарантира тяхната представителност. Но от друга страна това може да се сметне като ограничаване на свободата на сдружаване и като налагане на партиен монополизъм от страна на големите партии върху по-малките. Някои наблюдатели смятат, че такава мярка ще увековечи партийна система, трайно доминирана от две партии (СДС и БСП). Може би един по-прецизен съдебен контрол върху спазването на уставите и на вътрешнопартийните правила би имал по-добър ефект в тази насока и би направил партиите по-демократични. Разбира се проблемът често е в това, че партийните членове не са в състояние чрез действащите правила на вътрешния регламент да променят партийната политика или някое корумпирано партийно ръководство.

Политическите партии чрез механизмите на политическата мобилизация съдействат за стабилизирането на демокрацията. Стабилността на демократичните институции е европейски стандарт. Стабилността на демократичните институции зависи от представителността на политическите партии и от ангажираността на гражданите в демократичния политически процес.

Проучванията в България показват, че като цяло гражданите подкрепят многопартийната демокрация като най-приемлива политическа форма на управление. Но десет години след началото на прехода общественото мнение се отнася все по-критично към основните политически партии и изобщо към партийната система. Причините за това са различни:

- Преди всичко основните партии не са достатъчно представителни. Парламентарните партии, например, представляват средно 50% от избирателите и този дял като цяло е намалял след 1990 г.

- Нараства значително делът на негласуващите. От средно 75-80% участие на изборите през 1991-1992 г., което е повече или по-малко европейски стандарт, участието на изборите спада до средно 60-65% на изборите през 1996-1999.

- Очертава се непродуктивно съперничество между политическите партии и гражданските движения за правото да представляват политически интересите на обществото.

До известна степен това са проблеми и на ЕС. Въпросът е, доколко в България съществуват ефективни механизми, правила, процедури и

практики, позволяващи отстояването на демокрацията и прозрачността в партийната сфера.

1.4. Политическа система – елементи на мотивация и участие

Важен елемент от европеизирането на политическата система е създаването на прозрачни механизми за мотивация и участие в политиката. Без тях политическите отношения ще са обречени на непрестанни скандали за корупция, при това не лишени от основание. В същото време политическият елит упорито не желае (при това с висока степен на единодушие, без съществени различия при различни партийни принадлежности) да направи тази област от отношения достатъчно прозрачна и предсказуема.

Икономика и политика на "битово" ниво

Една от съществените причини за нежеланието на политическата класа е в преплитането на различни времеви хоризонти и на различни стандарти на отношения. Страната като цяло не просто е в процес на структурна трансформация, но наваксва практически опит за времето, загубено от гледна точка на европейски ценности през 70-те и 80-те години.

Въпросното "наваксване" обаче е неизбежно фрагментарно и има своята цена. Тя е същата, която българското общество плати за закъснелия си старт на прехода (или по-точно, за липсващото десетилетие "подготвителен период") - появата на нови "мутанти" на стари отношения, които продължават да се "раждат" и в началото на новото хилядолетие. Първият такъв "мутант" е възраждането на "партията-държава". През 1997 СДС дойде на власт не в резултат на продължително обмисляна стратегия, с помощта на изградени структури и действащи вътрешнопартийни защитни механизми против злоупотреби, а понеже предишното управление на БСП се провали катастрофално и нямаше кой друг да го замени. Затова, както и повечето актьори на българския преход, СДС "наваксваше в ход", трупаше познания и опит също така фрагментарно и също така попаднала в капана на "възродените мутанти". За две години и половина на власт тя успя да възроди партията-държава, а заедно с нея - апаратния принцип на кадрови подбор, номенклатурата, верноподаничеството като по-съществено качество от компетентността, афинитета към силно държавно присъствие в икономиката и разпределянето (от името на държавата) на огромни инвестиционни потоци. Срастването на партията и държавата на свой ред отвори отново (само че в много по-големи мащаби) корупционен потенциал.

Това може би е най-опасната тенденция в началото на преговорите за членство, понеже в перспектива поставя под съмнение достоверността на партията, еднозначно поела отговорността за евроатлантическия избор на България през последните години. Колкото повече управляващата партия укрепва своите позиции във властта, колкото повече ресурси съсредоточава под своя контрол, толкова повече избягва да говори за корупция и клиентелизъм. Успоредно с това обаче доверието в нея (и съответно - в искреността на провежданата от нея политика) се поставя под съмнение. Тази тревожна тенденция се очертава ясно от повечето социологически проучвания. През януари 2000 65% от респондентите на представително проучване на Алфа Рискъч определят управляващата партия като "управляваща в интерес на близки до властта кръгове" (през март 1998 този процент е 57). По същия начин спада процентът на онези, които смятат, че "СДС управлява в интерес на цялото общество" - от 37 на 24%.

Вторият съществен проблем е забавената, но неизбежна нова социална стратификация на обществото, пренареждането на социалните статуси. В момента се дооформя новата социална структура на обществото, като в същото време окончателно ерозира старата, наследена от времето на централно планираната и субсидирана икономика.

До голяма степен поради забавените и половинчати реформи пренареждането на социалните статуси беше отложено или протичаше в ограничени мащаби. Най-вече то се сведе до оформянето на една нова, свръхбогата прослойка на българското общество, характеризираща се с екстремни нива на потребление, с показно богатство, в повечето случаи натрупано отвъд или на ръба на закона. Важен елемент в случая е фактът, че процесът на формиране на новата прослойка заможни българи често не беше в разрез със закона единствено поради липсата на адекватно на новите условия законодателство, поради липсата на закони, които да криминализират едно или друго деяние. Емблематичен пример в това отношение са банковите фалити, източването на реалния сектор чрез необслужвани лоши кредити. Друг не по-малко важен момент бе широко разпространеният модел на приватизация чрез създаването на "успоредни" частни структури - дублиращи държавните, като собствениците на новосъздадените частни продължават да функционират като ръководители в държавния сектор.

Пряко следствие на тази половинчатост е "двойното отрицание", което консумира българинът днес. Той е двойно потърпевш. От една страна, понеже не съществуват защитните механизми и мрежи на плановата система (най-трагичен пример в това отношение е фалитът на системата на държавното пенсионно осигуряване, чиито ресурси, одържавени

навремето в общия куп на държавния бюджет изтекоха във "времения вакуум" и сега пенсията на хора, внасяли цял живот своите вноски, зависят от текущите вноски на сега осигуряващите се, които на свой ред намаляват по политически, икономически и демографски причини). Същото се отнася и до системата на здравеопазване, на образование. От друга страна, българинът е потърпевш и понеже не е в състояние да се възползва от възможностите за самореализация и доходи, които би трябвало да му предостави една развита пазарната икономика.

Третият проблем е шизофренната раздвоеност и на пазарите в България (пазара на труда, на потребителския пазар, предстоящия пазар на здравни услуги). С половината от същината си (параметрите на предлагането) той е все по-близо до Европа, с другата половина (параметрите на търсенето) той си остава на Изток и най-вече на Балканите. Западни нива на разходи (за техника, консумативи) предопределят западни параметри на предлагането. Тези западни параметри на предлагането се изправят срещу източни нива на приходи (и съответно - на ефективно потребителско търсене). Ниските равнища на доходи и невъзможността държавата да провежда агресивна парична политика поради ограниченията, налагани от системата на валутен съвет замразява параметрите на ефективното търсене до нива, сравними с времето на плановата икономика, което придава още по-драматични измерения на процеса на пренареждане на социалните статуси в българското общество.

Горните проблеми дълбоко деформират системата на политическо участие и мотивация. В "комплект" с възроденият партийно-държавен принцип на управление те могат да доведат до трайно разминаване между декларираните ценности и реални политически практики. Законовата рамка (като например новоприетия Закон за държавния служител) все още не са реална гаранция срещу подобно развитие.

Механизми на мотивация и корупция

Корупцията означава злоупотреба с власт за лична изгода. Колкото и разтегливо да е понятието "злоупотреба", по дефиниция активната страна в проблема с корупцията е властта, овластената част на политическия елит, в чиито правомощия е да разпределя обществени ресурси. Проблемът с корупцията е най-вече проблем свързан със и протичащ в рамките на овластената част на политическия елит. Всички актьори извън кръга на властта имат отношение към корупцията, могат да участват в корупционни практики, но тяхната роля е от позицията на "втора реплика" в диалога.

От това какъв тон задава властта зависи и общата насока, в която

“поема” проблемът с корупцията, ключът в който се интерпретира и дълбочината, в която се решава. Поставен в европейски контекст, от зададения тон могат да се направят изводи за това доколко е сериозна властта в намеренията да възприеме (в смисъл да интернализира) основни европейски ценности. Личи и за какво властта желае да употреби проблема, доколко е сериозна в заявените си намерения.

Първият безпокоителен симптом е свързан със самото дефиниране. Най-общо казано, “корупция” означава особен тип сделка. Особен тип “покупко-продажба на стоки и услуги”. Като всяка покупко-продажба, корумпираната може да обвързва две или повече страни, между които се извършва обменът. Като всяка покупко-продажба, и тук можем да имаме бартер (плащане в натура, т.е. услуга срещу услуга) или директно плащане (в брой, по сметка на офшорна банка, с преференциално летуване, с “безплатно” ползване на яхта и т.н.). Особеното на корупцията е в това, че при корумпираните сделки обменът на услуги и/или плащания е прикрит, остава забулен, понеже е в разрез с някакви правила. Тези правила на свой ред могат да бъдат регламентирани (тогава съответните действия попадат под ударите на закона) или общоприети (и тогава съответните действия са законни, макар и да влизат в разрез с морал, обичай, традиции и т.п.).

В този смисъл примитивното рушветчийство (някой купува от някого услугата “уреждане на въпрос”) е само дребен елемент от огромния блок корумпирано поведение. Частен случай е също така монетизирането на политически ресурс, когато контролът върху държавна собственост се превръща в източник на облаги за онези, който от името на данъкоплатеца упражнява въпросния контрол. Корупция има винаги, когато условията по сделка се деформират с користна цел от някоя заинтересована страна и за целта се нарушават регламентирани или просто общоприети правила (за лоялна конкуренция, за конфликт на интереси, за злоупотреба със служебно положение, за данъчна изрядност, за някакви етически кодекси, колкото и смешно да звучи всичко това днес). Оттук корупцията е нещо много по-широко от онова, което е визирано в наказателния кодекс, от онова, което е криминализирано като корупционно деяние.

Не такъв обаче е подходът на овластените политически елит. Доминиращият в момента подход към корупцията може в България да се определи като “формално-юридически”, като “действие по отношение на резултата”. Той обаче е неизбежно ограничен. При него действието на даден човек (по дефиниция ситуиран в някаква властова йерархия) попада в ползрението на антикорупционни действия само, ако то попада в набора от дейности, криминализирани от Наказателния кодекс. Съгласно този подход не е проблем поведението, чиито параметри са регламентирани от

други по характер нормативни актове и в повечето случаи не са криминализирани.

В момента самата категория “корупция” се споменава в 4 закона (за Висшето образование, за МВР, за Отбраната и въоръжените сили и в отменения Закон за ЦСБОП); в едно решение на НС (за мерки в борбата с престъпността и корупцията), два правилника (на инспектората на МО и за приложение на Закона за МВР); в Кодекса за поведение на длъжностните лица (от 1979) и в три решения на КС (6/1993, 3/1995 и 4/1996). Категорията “корупция” не се дефинира (а и не може да се дефинира) в Наказателния кодекс. Тя се “размива” между различни престъпни състави от икономически характер. Оттук поредният извод: самото понятие позволява многостранни интерпретации, които често са политически предопределени. Какво се влага в понятието “корупция” е също симптоматично за нагласите на управляващия елит и текущия му дневен ред.

Приетите през последните години промени в НК съществено разшириха техния списък, те обаче по дефиниция не могат да изчерпят цялата палитра корупционно поведение, най-вече в неговите клиентелски аспекти. Поради това именно борбата с корупцията неизбежно трябва да излиза отвъд възбуждане на наказателно преследване. Същата философия е залегнала и в подхода на Конституционния съд по въпроса. В решение № 5 от 17.V.1995 по конст. дело № 3/1995 на КС на РБ (Държавен вестник, бр. 62/1995) конституционните съдии застъпват изрично становището, че “действия, които могат да бъдат окачествени като “корупция”, не осъществяват във всеки отделен случай състав на престъпление по смисъла на Наказателния кодекс”.

Затова наред с “действията по отношение на резултата” в противодействието на корупцията трябва да присъстват и “действия по отношение на поведението”. Този втори пласт неизбежно залага на наличието на вътрешни кодекси на поведение, задължителни за определени професионални общности, чието нарушение обаче не е предмет на наказателна процедура. В момента той определено убягва на управляващия елит, който упорито продължава да се придържа към формално-юридическия подход, което създава сред публиката усещане за колебливост, а даже двузначност на антикорупционната политика.

Финансирането на политическия процес

Не е случайно, че основното внимание на обществото се концентрира върху “битовата” корупция (без значение “малка” или “голяма”). В същото време в политически план истинският проблем е “системната” корупция като част от механизма за финансиране и

функциониране на политическия процес.

Както стана дума, в България се възроди старият държавнопартийен модел на политически отношения. Възраждането му обаче бе половинчато, без системата на централно планиране, от която този модел бе неразделна част. Оттук, в условията на пазарни отношения, този половинчат модел бе лишен от държавния ресурс за собственото си финансиране, което неизбежно предопредели израждането му в клиентелстички мрежи. Това се очертава като едно от възловите противоречия в процеса на по-нататъшно европеизиране на българската политическа система.

В повечето случаи корупционните действия намират израз в създаването на клиентелстички мрежи на базата на неформални отношения, чрез назначения на клиента на различните нива на държавно-партийно-стопанско-нестопанските йерархии или чрез "насрещни" услуги, което ги прави трудно проследими и криминализуеми. Подобен механизъм има грандиозен корупционен потенциал, понеже клиентелизмът е просто друг, по-"мек", по-завоалиран вид корупция. И колкото повече логиката на държавното управление приема клиентелстички черти, толкова повече корупцията се превръща в житейска норма, толкова по-далеч е политическата система и страната като цяло от европейските ценности.

Тук ставаме свидетели на истински парадокс: клиентелстичките елементи на политическата система се представят от мнозинството като цената на консолидирането на държавата; консолидирането на държавата се представя като необходимо условие за по-нататъшно европеизиране на политическата система. Получава се, че европеизирането на политическата система става чрез нейното клиентелизиране.

Защо стана така? Безспорно, в резултат на съзнателен избор между краткосрочна и дългосрочна перспектива. Избирайки между непредсказуемата неконтролируемост на отношения, базирани върху необвързани (и в този смисъл независими) в партийно отношение индивиди, от една страна, и предсказуемата зависимост на клиента, от друга, днешното мнозинство през първите две години от мандата си все по-очевидно залагаше на втория вариант, с ясното съзнание, че подчинението и лоялността трябва да се възмездява. Редовите "винтчета" в механизма на изпълнителната власт, притежаващи ясното съзнание, че нямат шанс да "влязат в историята", проявиха незабавно "здрав" политически инстинкт в това отношение и заявиха своите претенции - дотолкова, че самото функциониране на механизма ставаше все по-зависимо от двустранния негласен договор между двете страна - на търсещите и предлагащите лоялност. Както при всеки корупционен акт, така и в този случай всяка от тях измина своята половина от пътя помежду

им. Възмездяването обикновено става чрез държавни назначения (например в бордове на директори на приватизирани "перли" на икономиката, в които държавата целенасочено си запазва участие) или в "допуск" до участие в "усвояването" на средства по проекти с външно финансиране.

В резултат сред различните звена в йерархията на изпълнителната власт се възцари трайно разминаване между заявени - европейски - и реално изповядвани - балкански на ръба на бакалски - ценности, ангажменти и очаквания. Познатият от най-новата българска история и описван нееднократно модел, според който държавата се възприема преди всичко като източник на подлежащ на източване ресурс, по същество не бе променен през всичките години на прехода. Всички правителства като че ли следват неговата неумолима логика - и сегашното все още не е изключение. За разлика обаче от предишни управленски екипи, днешният за първи път работи след заявени претенции да бъде различен. В дългосрочен план подобна политика е пагубна за социалната тъкан на обществото.

Основният политически проблем в тази насока е противоречието между желанието на управляващия елит да отговори на обществените очаквания за намаляване на корупцията, от което зависи собственото му оцеляване, и стила политика, наложен от същия този елит през последните години. Тук сме свидетели на сериозно вътрешно противоречие. Приемайки, че намеренията на управляващия елит да противодейства на корупцията са сериозни, за да ги осъществи, той трябва да притежава необходимия властови ресурс. Сегашният властови ресурс обаче във все по-голяма степен се подхранва от лоялността на "своите", т.е. възмездени по някакъв начин структури (откъдето идва и високата степен на тяхната контролируемост). Оттук, за да се пребори с корупцията, управляващият елит на първо място трябва да се пребори със самия себе си. Това означава да си постави "ограничителен режим", да изгради система от отношения и процедури, които няма да генерират мотиви за корупционно поведение и клиентелстички очаквания.

Следователно въпросът за корупцията в България не е юридически и не е кадрови, не се свежда до готовността да се "жертват" съратници, за да се "пречисти" колективното партийно тяло от корумпирани политици. Той е най-вече в политически въпрос и се свежда до наличието на политическа воля да се дефинира самият проблем в неговата цялост, по начин, който няма да го замазва и камуфлира, а ще отключи ефективни механизми за противодействие. В крайна сметка това означава готовност да се преразгледа партийно-държавният модел на управление с неговите клиентелстички елементи. Без подобно преразглеждане всеки опит за

европеизиране на политическите отношения и политическата система ще останат куха фраза.

1.5. Политически ценности и политически проекти.

В хода на прехода в България възникнаха или се развиха елементите на една европейска ценностна структура. Според своя генезис споделяните в българското общество ценности са съвместими с ценностите на обществата от ЕС. Въпреки историческите различия, изследванията показват съществуването на аналогични ценностни структури. Преходът към един обществен модел от западноевропейски тип въведе и разви в България нови ценности, които като цяло са свързани с една нова модернизация: индивидуалната отговорност, гражданско участие, лична инициатива, свобода на индивида, солидарността между гражданите, толерантност и зачитане на различията, екологични ценности и т.н.

Центърът на тази европейска ценностна система е подкрепата за демокрацията. В българското общество няма достатъчно влиятелна група, която да осигурява плуралистичната демокрация като най-добър политически модел. Съществува обществен консенсус по въпроса за такива фундаментални демократични ценности като свободата на словото, равенството и зачитането на правата на личността. Като цяло в българското общество са намалели и забранителните нагласи, увеличили се е толерантността, което е резултат от натрупания през прехода опит.

Същевременно общественото мнение оценява цялостно обществения модел в България, който включва не само механизмите на овластяване и упражняване на политическата власт, но и цялостната социално-икономическа ситуация. Ефективността на пазарната икономика се оценява заедно с успеха на политическата демокрация. Икономическите трудности на прехода и социалната му цена подкопават в много слоеве доверието към демократичната обществена система.

Преходът в България показва, че демокрацията е стабилна при активно участие на гражданите в нея и не е възможна, ако съществува с неприемливо голямо обществено разслоение и голяма по размери бедност. Това също може да се квалифицира като европейски стандарт. Неприемливото неравенство винаги е подхранвало идеите за "силната ръка". Бедността, от своя страна, произвежда лесно манипулируема маса от граждани. Политическото използване на ромите в България, които са сред най-бедните слоеве на населението, е един от най-тревожните примери в това отношение.

В хода на прехода в България се разгърна и палитра от обществени проекти, която е аналогична на европейското политически пространство.

Може да се каже, че към 2000 г. в България са налице всички съществуващи в страните на ЕС основни политически програми: от ляво до дясно. Дълго време, особено в началото на прехода, съществуваше несъвпадение между възприетите европейски политически етикети и характера на нововъзникналите актьори в българското политическо пространство.

Класическите линии на политическа диференциация в Европа (ляво-дясно, демокрация-авторитаризъм, консерватизъм-либерализъм, социализъм-лесеферизъм) не бяха адекватни на българската политическа действителност. Това пораждаше често недоразумения и очевидни несъответствия между партиите от ЕС и българските им аналози, които в много случаи възприемаха европейски партийен етикет от прагматични съображения.

През последните три-четири години се наложи процес на изясняване на идеологическото и политическото пространство като основен използван в случай критерии беше съответствието с европейските понятия на политическа диференциация. Проведената напоследък дискусия в различни сектори на политическото пространство доведе до формулирането на основата на европейските критерии на няколко влиятелни политически проекта: социалдемократически, християндемократически, либерален.

Трябва да се отбележи, че европейските стандарти в политическия живот се възпроизвеждат в тези политически проекти от самото начало, че авторите на новоприетите харти и други програмни документи се стремят да се доближат максимално до европейските им аналози, а не да се опитват да противопоставят българската политическа традиция на европейските политически модели. Това се отнася и до такава специфика на българската политическа традиция, каквато е земеделското движение, както и до по-новите политически формации като ДПС или ВМРО.

1.6. Европейският консенсус

Благоприятен за българския преход е съществуващия "европейски консенсус", който се установи от самото начало. През всички изминали години след 1989 г. доверието към ЕС винаги е било споделяно от над две трети от гражданите на България. През последните месеци, с възприемането от страна на БСП на линията на подкрепа за членството на България в НАТО, европейският консенсус се превърна в евроатлантически.

В повечето социологически проучвания мнозинството от респондентите вярват, че България би трябвало да се ориентира най-вече към Европа, което означава, че преобладаващата част от българите категорично възприема европейската и по-точно - западноевропейската външнополитическа среда като отговаряща в най-голяма степен на

интересите на страната. Хората определено смятат, че България трябва да стане неотменна част от общността на онези европейски държави, които имат утвърдени демокрации и олицетворяват най-съвременните цивилизационни тенденции. В същото време конкретните измерения на въпросната принадлежност, параметрите и "съставките" на европейската принадлежност остават мъгляви.

В различни измерения горният извод се потвърждава от социологическите проучвания, третиращи европейската проблематика и нагласите по отношение на интеграционните процеси. Така например данните от проведеното през 1998 и 1999 (на два етапа) проучване върху възжеланията на нацията¹ открояват съществени противоречия във възприетото на европейските ценности и съдържанието на понятието "Европа". Данните отчасти потвърждават масово възприетата (и интензивно налагана от медиите) теза, че членството в Европейския съюз и членството в НАТО са две страни на една и съща монета - Евроатлантическата принадлежност. Обществото обаче върви бавно към по-високо ниво на конкретизация на тази, все още мъглява представа - или поне в представата на хората двете страни на тази монета са смесени и размити в нещо едно, при това доста аморфно.

На практика, подкрепата за членство в Европейския съюз през 1998 и 1999 си остава много висока - 76% от респондентите през ноември 1998 и 75% през април 1999 в проучването на възжеланията на нацията одобряват членство в съюза. Самата подкрепа за членство обаче не ни говори особено много, ако не си изясним за какво е въпросната подкрепа, а също и какъв е времевият хоризонт, в който се разпростира процесът на преговори за членство в представите на българите.

Отговорите на тези два въпроса открояват мащабите на илюзиите (или ако се изразим по-мекко, нереалистичните очаквания) по отношение на реалните мащаби на проблемите, които българското общество трябва да реши. Така например през 1999 над 40% от респондентите от проучването на А.С.А. върху възжеланията на нацията вярват, че България ще стане член на Европейския съюз до 5 години, а 22% - до 10 години. Реалистите, т.е. онези, според които страната ще бъде готова за членство след период от 15-20 години са 13%, а песимистите (които смятат, че България никога няма да стане член на съюза) са 8% през април 1999.

Тези и други проучвания недвусмислено налагат най-малко два извода. Първо, безспорно е желанието на българите да видят своята страна окончателно приобщена към ЕС. Тази оптимистична нагласа е продукт на значителната и масирана пропаганда, особено от страна на сегашното правителство, което постави някоя не съвсем реалистични срокове за

приключване на преговорите с ЕС. От друга страна обаче, тя свидетелства за едно сериозно неразбиране на процеса на приобщаване към ЕС и липсата на адекватна информация за неговата същност и последици, включително и до заблуда, насаждана от част от политическия елит. И тук също се сблъскваме с интересни противоречия: запитани какво пречи на интеграцията на България в Европейския съюз, 91% от респондентите в проучванията на възжеланията на нацията отговарят "неефективната икономика", 89% - "липсват строги стандарти за качество и стриктен контрол" и 87% - "равнището на престъпността е прекалено високо".

Безспорно, горните констатации са верни, това са именно основните пречки пред успешното интегриране на страната в европейските структури, но в същото време не е реално да се очаква същите тези проблеми да бъдат успешно решени в перспектива от 5, а даже и 10 години. Не дават основания за оптимизъм и оценките на икономическата ситуация в България през 1999: ако през март 1999 21% от респондентите в представителните проучвания на АЛФА РИСЪРЧ смятат, че тя се подобрява, а 47% заявяват, че се влошава, през ноември 1999 процентите съответно са 11 и 55. Което може да се интерпретира или като очакване на някакво "икономическо чудо" или по-скоро като очаквания за "преференциално третиране" (по принципа "щом започват преговори с нас, значи им трябваме, даже и с част от проблемите си").

Подобни нагласи за бързо (и едва ли не безпроблемно) членство, с готовност тиражирани и от политическия елит в перспектива могат да имат отрицателен ефект, предвид възможното забавяне на преговорите (надали е реалистично да се говори за срокове преди 2010, при това, ако се абстрахираме от редицата фактори, които биха могли да удължат допълнително процеса, като например непредсказуемостта развитие на процесите на Балканите).

"Европа" продължава да се възприема като цивилизационен модел, но като най-обща ценностна ориентация, в доста общи категории. Този модел и неговият избор все още не е прагматизиран в достатъчна степен - в този смисъл Европейският съюз като икономически и политически проект тепърва предстои да бъде "открит" и (евентуално) припознат като свой от българското общество. Затова той е и "по-малко известен", отколкото Европа по принцип - най-малкото понеже е много по лесно да се декларира принадлежност към "европейски ценности", отколкото да се следват "европейски процедури".

Оттук и успехът на процеса на присъединяване ще зависи не толкова от темпото, с което българското законодателство бъде приведено в съответствие с европейското, а от това доколко в своята еволюция (или

казано направо - познание) българското общество и българският политически елит ще се движат в една и съща посока, доколко българинът ще успее да открие реални основания за направения - до голяма степен от негово име - европейски избор.

Именно начинът, по който бе направен този избор е може би най-важното събитие в българската история през последните десетилетия. За първи път в новата българска история страната и нейният политически елит имаха възможност за собствен, ненапратен отвън, от "исторически" обстоятелства избор. Реално погледнато, в началото на деветдесетте пред нея имаше открити алтернативи - да поеме "цивилизационен дрейф" както в източна, така и в западна посока. Казусът Сърбия - страна през цялото следващо десетилетие припознавана като несравнимо по-европейски ориентирана от България - илюстрира най-добре поливариантността в това отношение. Осезаемите тежения в посока към някаква "славянска" ориентация на свой ред дават реални основания в полза на подобен избор. Въпреки това управляващото мнозинство от самото начало прие избора в полза на Европейския съюз и НАТО като еднозначно своя отговорност и не се поддаде на изкушението да я делегира на обществото, да речем във вид на референдум.

Атлантическата компонента на европейския избор

Всъщност, втората част на евроатлантическия избор, направен от управляващата част на българския политически елит - този в полза на НАТО, бе най-драматичен. Именно тук, даже в по-голяма степен от избора в полза на Европейския съюз, елитът пое отговорност от името на обществото, най-малкото, понеже подкрепата за членството в НАТО е доста по-слаба отколкото за членството в Евросъюза. Изборът бе затруднен допълнително от войната в Косово и влошените отношения между алианса и Русия, когато популярността на евентуалното членство на страната в алианса закономерно пада - ако през ноември 1998 привържениците на членство са 59% от респондентите, то през април 1999 те са вече едва 48% (според проучването на възжеленията на нацията). В същото време от април до декември 1999 процентът на неодобряващите членството остава на практика на едно и също ниво от 45-46% (според данните от периодичните проучвания на АЛФА РИСЪРЧ).

Зад тези цифри обаче се крие нещо повече от някаква динамика на нагласи. Тяхната интерпретация не бива да се откъсва от цената, която обществото и неговия политически елит (или по-точно онази негова част, която не избяга от отговорността за решението страната да поеме пътя към НАТО) плаща за този избор. Понеже едно е да го направиш в Полша,

Унгария или Чехия с тяхната "сложна" история на отношения с Русия и Съветския съюз, а съвсем друго е да го направиш в България - с пак толкова сложна, но по съвсем различен начин история. От друга страна, не може да се отрече, че и самата "привлекателност" на България от гледна точка на алианса като потенциален партньор и член дълго време беше под съмнение.

Следва да се признае, че до голяма степен проблемният характер на про-натовския избор се дължеше и на нерешителната политика на българския политически елит до началото на 1997. През цялото време се спрягаше формулировката "евроатлантически избор", без да се поема отговорност директно да се заяви еднозначна воля за членство в алианса. Тази нерешителност обаче даваше възможност за свободна интерпретация според интересите на интерпретиращата страна. За Русия тя бе негласен отказ от членство, за НАТО - недоизказано желание. В резултат България се озова в своеобразна "зона на здрача" или "зона на негативни интереси" по отношение на членството си в НАТО. Нито една от страните (НАТО или Русия) не беше достатъчно заинтересувана да инвестира в това страната да влезе в зоната на нейно влияние, но бе достатъчно заинтересувана да не позволи да влезе в зоната на влияние на опонента.

Тази несигурност продължи до началото на 1997, когато служебното правителство на Стефан Софиянски заяви еднозначно стремежа на България към членство. След ясно изразената воля обаче бе необходимо да се случи още нещо, а именно алиансът да приеме под внимание тази воля и България да излезе от "зоната на здрача" на ничий интерес и да влезе в зоната на интересите на НАТО. Това стана по време на войната в Косово, което дава основание да се твърди, че тя е на практика единствената война, спечелена от България в политически план (въпреки, че не е водена от нея). Еднозначната подкрепа на операцията на НАТО доведе до преобръщане на оптиката, след което България вече се възприема с негласния статут на "кандидат-член" на алианса. Това е далеч от сигурността на пълноправно членство, но е достатъчно като стратегически ориентир и като знаково послание - както към външните актьори, така и към адресатите вътре в страната. Може би най-симптоматичният пример за значимостта на това послание е про-атлантическата еволюция през последните месеци и на традиционния "антинатовски" бастион - Българската социалистическа партия.

Тази еволюция дава интересен фон за анализ на данните, третиращи потенциалните алтернативи на европейската и евроатлантическа интеграция на страната. Във всички проучвания по въпроса като такава се очертава най-вече "славянският свят" (в изследването на възжеленията на

нацията 15% от респондентите избират "славянските народи" като отговор на въпроса "Каква трябва да бъде ориентацията на България?"). Това обаче е по-скоро израз на културна, отколкото на политическа и социална принадлежност. До 1944 Русия е възприемана като освободителка от турско иго, но не и като социален и политически модел (такъв през цялото време след Освобождението е Германия). Оттук България е заимствала най-вече от европейските политически модели, а славянският е наложен в своеобразен "комплект" със съветския след края на Втората световна война. След началото на деветдесетте години в алтернативата "Европа - славянски свят" срамежливо бива камуфлирана алтернативата "Европа - Русия" и най-вече "НАТО - Русия". Както стана обаче дума, това бе по-скоро израз на нерешителност на политическите елити в съответния момент, колкото на съзнателен отказ от европейска ориентация в полза на друга - в случая славянска.

Оттук стремежът към "славянската принадлежност" все-повече загубва идеологическия си смисъл от първите години на прехода, когато означаваше негласен вот против НАТО. По-вероятно е тези нагласи да означават по-скоро стремеж "да бъдем" в Европа без да губим собствената си идентичност или да късаме със стари приятелства (това също може да се интерпретира като желание да се избегне превръщането на Русия в противник). До голяма степен тук отново прозира висока степен на прагматизъм в нагласите. Фактът, че БСП - на практика единствената партия, която може да бъде определена като донякъде "прославянска" - еволюира в посока към умерен атлантизъм потвърждава горната хипотеза.

Проблемът е, че зад този консенсус често има повече незнание, отколкото познаване на действителните проблеми, свързани с присъединяването на България към ЕС. В политическия дебат ЕС се е превърнал в голямо обещание за свобода и благоденствие, а не толкова в конкретен проект за обществена трансформация. Общественото мнение е настроено да вижда в ЕС вечен донор за България, докато не съществуват разпространени виждания за българския принос в обединена Европа. Слабо е разбирането на общественото мнение и за механизмите на изработване на общите интереси в ЕС, както и за различията между отделните държави-членки. Например често се говори за субсидиарност, но в практиката малцина знаят, за какво става дума.

Рискът е от превръщането на Европа в обикновено обещание, което никога не се изпълнява, нещо като постоянно отдалечаващ се примагнитен хоризонт. Последното поражда евроскептицизъм, недоверие в успеха на ЕС, отчужденост от Европа. Това може да бъде пагубно за прехода, защото би отворило две еднакво нежелани възможности:

- Разширяване на апатията и на оттеглянето на гражданите от политическо участие, което ще превърне присъединяването към ЕС в един управляван единствено от технократи процес и заплашва да превърне демокрацията в олигархия.

- Разширяване на аудиторията на различни националистически и антиевропейски проекти, което съдържа опасността от възбуждане на стари етнонационални конфликти.

Ето защо голямото предизвикателство е в това, дали политическата класа ще съумее солидарно да превърне европейския консенсус в ясен проект за присъединяване на България към ЕС. Защото присъединяването не е автоматичен процес, следващ насоките на европейската геополитика, нито пък е просто следване на една зададена отвън логика. Така разбирано, присъединяването на България към ЕС няма да мобилизира гражданското участие и ще превърне процеса в дело на един технократичен и недемократичен елит.

1.7. Независимостта на медиите

Свободата на словото в общ план и независимостта на медиите в частност е неотменна част от европейския консенсус. Постигнатото от България в това отношение е както впечатляващо, така и дава повод за размисъл доколко свободата в този план е реална, а доколко - декларативна.

Най-общо свободата на словото може да се интерпретира като индивидуално право на индивида. Тя означава, че всеки е свободен да споделя едни или други възгледи и не може да бъде преследван за това. В този смисъл свобода на словото и независимост на медиите определено има: единици са случаите през последните години, когато някой е преследван за изказани публично становища и мнения и по отношение на подобни опити съществува определена обществена нетърпимост. Съществува и развита мрежа от граждански организации, осъществяващи мониторинг на практиките в тази област. От друга обаче проблеми съществуват и те са в два плана:

- Законодателната рамка на проблема за независимостта на медиите (вкл. новоприетият Закон за достъп до публична информация)
- Реалните икономически параметри на средата, в която се осъществява (или не се осъществява) независимостта на медиите.

Законодателната рамка

Законодателната рамка през последните години определено еволюира в посока към повече възможности за централна намеса и контрол.

Това се отнася както за предвидените от закона санкции за клеветата, така и за затруднения достъп до публична информация и подлежащите на субективна интерпретация условия за нейното предоставяне.

Законодателната рамка през последните години определено еволюира в посока към повече възможности за централна намеса и контрол. Това се отнася както за предвидените от закона санкции за клеветата, така и за затруднения достъп до публична информация и подлежащите на субективна интерпретация условия за нейното предоставяне.

Законодателната рамка обаче е само един (при това – не най-важният) канал за влияние о потенциално оказване на натиск върху медиите. За да се говори за независими медии, дадено послание, освен да бъде изречено без опасения от наказателно преследване, трябва да бъде и чуто, т.е. тиражирано.

Финансовата независимост на медиите

Последният елемент често убягва от погледа. Във всичките случаи на конфликти по повод свободата на словото напоследък тя се интерпретира не като индивидуално право да се изкаже мнение, а като право на изказващия да претендира мнението му да бъде тиражирано. Свободата на словото се подменя със свобода на тираж и правото на индивида се трансформира в задължение на една институция (медия) да осигури на индивида това право. И се забравя, че институцията (медията) изобщо не е задължена да го прави.

Разбира се, съществуват писани и неписани правила, регламентирани граници на приемливото, отвъд които отказът да се тиражира мнение най-малкото не е в добрия тон. Тук не става дума за случаите, когато въпросните граници са прекратени, а за онези, когато отказът не може да се мотивира с подобни писани и неписани норми. И тогава обаче можем да говорим единствено за морална уязвимост на позицията на цензуриращия, която не е изискана, не е възпитана, не е прилична, не съответства на демократичните принципи и т.н. Тя обаче не може да се интерпретира като неизпълнено задължение. Институцията (медията) няма ангажимент да тиражира. Тя е също свободен агент, суверенен субект в една напълно пазарна среда – както и индивидът със собствено мнение.

В действителност свободата на словото в своята приложна страна не е нищо повече от двустранна свобода на избор. Индивидът е свободен да избира: да изкаже мнението си или да не го изкаже, както и да избере медията, на която да предложи да го тиражира. Медията е свободна да

избере да го тиражира или не (това означава сакраменталната фраза "ръкописи не се рецензират и не се връщат"). Точно като на свободния пазар: продавачът е свободен да поиска каквато и да било цена, а купувачът е свободен да не я плати. И проблемът не е в цензурата, "затушаваша" свободата на словото, а в пазара в широкия смисъл на думата, налагащ параметрите на търсенето. Понеже днес който не се съобразява с изискванията на пазара за продаваемост е обречен. Пазарът със своите тесни критерии неимоверно стеснява и нишата, в която словото може свободно да се разпростре. По една проста причина: пазарът е демократичен, на него ежеминутно се провежда референдум, на който индивидите вместо с бюлетини гласуват с парични знаци и който се печели от масовостта. А масовият вкус не е нито изискан в естетически план, нито дисидентски в политически план (показва го явният конформизъм, обхващаш повечето медии при появата на всяко стабилно управление).

В България медиите дълго време не можеха да свикнат да гледат на проблема за свободата на словото през икономически категории. С тоталното приватизиране на вестникарския пазар и напредващото оттегляне на държавата от електронните медии именно икономическите аспекти на независимостта на медиите придобиват все по-голяма тежест.

Оттук, когато се оценява независимостта на медиите в България, би трябвало да се конкретизира "независимост от кого и за какво", както и "независимост срещу колко". В този смисъл е възможно независимостта да се окаже формална (по подобие на потенциалното разминаване между формална и реална в смисъл participatory демокрация). С най-голяма свобода на словото и най-независими в пазарна среда са онези медии, които отговарят на масовите очаквания и не се нуждае от особена свобода на словото (с това е свързано финансовото оцеляване на медията, включително и рекламните постъпления). Онези, който не отговаря на пазарните изисквания, е обречен да се бори за предпочитания – например приходи от реклами необосновани от реално медийно влияние.

¹ Анализът по-долу обобщава данни от следните изследвания:

Прочуване "Въздействията на нацията" (представително за страната, а също така за две общини – Русе и Смолян), проведено на два етапа – в края на 1998 и началото на 1999 от Агенция за социалноикономически анализи "А.С.А." за Програмата на ООН за развитие. Първата част на изследването бе посветено на въздействията по отношение на цивилизационната принадлежност;

Данни от представителни за страната проучвания на агенция АЛФА РИСЪРЧ, проведени през март-декември 1999 и януари 2000;

Данни от представителни за страната проучвания на агенция MARKET TEST, проведени през януари 2000.

ГЛАВА 2. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ

Ганчо Ганчев

2.1. Валутен борд и макроикономическа стабилизация

Основното събитие с трайно значение за банковия сектор и икономиката като цяло през последните три години е въвеждането от 1-ви юли 1997 г. на парично-кредитен режим, базиращ се върху правилата на валутния борд. Това беше реализирано чрез приемането на нов Закон за БНБ и нов Закон за банките. Тези закони, както и новите наредби на БНБ, поставят банково-финансовата система в принципно нови условия (вж. също: Stanchev K.:1998):

- прекратява се рефинансирането на търговските банки от БНБ, освен в случай на системна криза;
- елиминира се възможността за пряко финансиране на бюджета от БНБ (с изключение на операциите по закупуване на специални права на тираж от Международния валутен фонд);
- прекратяват се операциите на централната банка с ДЦК на открития пазар;
- депозитът на правителството се включва в баланса на управление "Емисионно" на БНБ;
- нарастването на резервните пари се ограничава до обема на активите на централната банка в свободноконвертируема валута и злато;
- повишават се изискванията за ликвидност и капиталова адекватност на банките;
- рязко се засилват правата и отговорностите на банковия надзор;
- по-последователно се прилагат принципите на международните счетоводни стандарти;
- курсът на българският лев се фиксира към германската марка в съотношение 1000 към едно, като от 1-ви януари 1999 г. левът е прикрепен към еврото (1.95 лева за евро от 1-ви юли 1999 г.).
- БНБ се задължава да обменя свободно левове срещу германски марки и обратно по фиксиран курс.

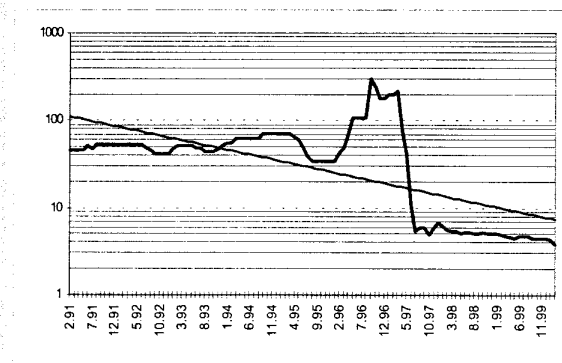
Вследствие стриктното прилагане на принципите на паричния съвет, през 1997 г. България успя да преодолее тежък хиперинфляционен епизод и да постигне бърза стабилизация (вж. по въпроса за причините за въвеждане на валутния борд по подробно в: ОИСР:1997:с.61).

Промените в макроикономическата среда, имащи директно отношение към поведението на банковия и реалния сектор, могат да бъдат

сумирани така:

- драматично намаляване на основния лихвен процент (ОЛП) от около 300% (15-16% при официалното влизане в сила на правилата на паричния съвет) в началото на 1997 г., до 5-6% понастоящем;

ГРАФИКА 2.1. ДИНАМИКА НА ОЛП (ПОЛУЛОГАРИТМИЧНА СКАЛА)



Източник: БНБ

- стабилизиране на инфлацията, като за отделни периоди се наблюдава и намаляване на ценовите индекси;
- съкращаване на бюджетния дефицит, намаляване дела на погасителните плащания в структурата на държавните разходи (делът на лихвените плащания по вътрешни държавни заеми се съкрати от 52% към края на април 1997 г., до 7% през същия период на 1998 г.);
- постепенно стабилизиране на валутния пазар, ограничаване на възможностите за печеливш лихвен арбитраж и други спекулативни операции;
- връщане на доверието в лева и банковата система, подобряване на ликвидността на търговските банки;

-значително увеличаване на официалния валутен резерв на БНБ, вследствие външното финансиране, ускорената приватизация и притока на валута от населението;

- политика на фактическо прикрепване на лева към изграждащия се Валутен съюз на държавите от ЕС.

След въвеждането на паричния съвет номиналните и реалните параметри на паричното предлагане са забележително стабилни. Все пак, трябва да се отбележи, че реалният обем на широките пари (паричният агрегат М3) се колебае около равнище, представляващо по-малко от една трета от реалното количество, преди въвеждането на валутния борд.

Структурата на вътрешния кредит обаче се променя радикално. Частният сектор вече поглъща почти 80% от кредитите. Правителството използва едва 4-6% от кредитния ресурс, в сравнение с 42-45% преди промяната на валутния режим (свиване от почти 10 пъти). Делът на държавните предприятия също спада, но само с 2-3 процентни пункта. Политиката на фиска е насочена към заместване на вътрешното кредитиране на бюджета с външно при отрицателно нетно финансиране от страна на банковия сектор.

2.2. Критериите от Маастрихт и перспективите за членство в ЕС

Външната и вътрешна стабилизация на националната валута позволи на България да отбележи значителен напредък по отношение изпълнението на т. нар. Маастрихтски конвергентни критерии, измърващи способността на съответната икономика да участва във валутния съюз на ЕС. Последните засягат стабилността на валутния курс, отклонението на дългосрочните лихвени проценти от преобладаващото в ЕС равнище, инфлацията, бюджетния дефицит и държавния дълг, отнесен към БВП.

Бюджетният излишък през 1998 и 1999г., съкращаването нетния държавния дълг като дял от БВП, спадането на лихвените проценти, сравнително ниската инфлация и фиксираният курс на лева, ни доближават в известна степен към формалните изисквания за участие във валутния съюз, което, очевидно, е компонент от българската правителствена евростратегия.

Трябва да се подчертае, че в определени случаи приближаването до Маастрихтските критерии е изкуствено. Например, при краткосрочните лихвени проценти (ОЛП) е налице значително приближаване на левовите лихви до тези в евро (DM). При по-дългосрочните лихви обаче диференциалът е значителен, което говори, че пазарът отчита наличието на значителен риск в дългосрочен план.

Бюджетният излишък, регистриран през последните години е резултат не на политика, насочена към избягване "прегряването" на икономиката, нито пък способства за освобождаване на финансови ресурси за частния сектор (crowding out), а представлява просто необходима предпазна мярка срещу прекомерното нарастване на търговския дефицит, предвид надценения курс на лева.

ГРАФИКА 2.2. НЕТНИ ЕМИСИИ НА ДЦК И КРАТКОСРОЧЕН ЛИХВЕН ДИФЕРЕНЦИАЛ ЛЕВ/ЕВРО



Източник: БНБ

Теорията на валутните зони и по-точно на оптималните валутни зони, акцентира обаче не върху самото участие, а именно върху оптималността (Gandolfo: 1987:373). Истинският въпрос е следният- кои са икономическите параметри, определящи целесъобразността от включването на дадена страна във валутната зона, както и при какви обстоятелства е целесъобразно самото изграждане на зона за регионална валутна стабилност?

Най-общата идея на теорията на оптималните валутни зони е трансформирането на външните за дадена група страни икономически шокове във вътрешни, т.е. в нещо предвидимо и управляемо. Това може да се реализира единствено при условие, че дадена регионална групировка функционира като единна система.

Между страните, формиращи зона за валутна стабилност, следва да

има висока степен на търговска интеграция, свободно движение на капитали, работна сила, стоки и услуги. Освен това, икономиките на съответните страни трябва да са силно диверсифицирани, техните производствени и технологични структури следва да са взаимозависими.

Необходимо условие е развитостта и взаимното проникване на банковите и финансовите системи. Монетарните и фискалните политики трябва да боравят със сходни инструменти, при тясно обвързани макроикономически цели и възможност за поддържане на близки макроикономически параметри.

Някои от тези изисквания имат чисто обективен характер и са свързани със степента на развитие на съответната национална икономика. Други, като равнището на координация на макроикономическите политики, предполагат наличието на политическа воля за участие в зоната на стабилност или колективната валута.

Пример за страна, която на определен етап не отговаряше на обективните изисквания за членство във валутния съюз на ЕС, е Гърция. Обратното, страни като Великобритания и Швеция не участват, тъй като преценяват, че загубата на автономност в областта на монетарната и фискалната политики е нежелателна за тях.

България, за разлика от Швеция, не отговаря на обективните изисквания за присъединяване към оптималната зона на валутна стабилност, но фактически представлява част от нея. По такъв начин ние понасяме негативите на отказа от самостоятелна макроикономическа политика, без възможност за участие в разпределението на положителния ефект.

В частност, тъй като България формално не е член на валутния съюз и не участва при формирането на политиката на Европейската централна банка, то всички промени в областта на парично-кредитната политика на Европейската централна банка ще продължават да бъдат външни шокове за нашата страна.

България няма да може също така да поддържа по-ниско равнище на валутни резерви, нито ще получи възможност да участва в глобалната международна финансова координация като част от единна наднационална структура. Относителната стопанска изолираност няма да позволи също така да се възползваме в някаква забележима степен от ограничаването на спекулативното движение на капитали между страните-участници, както и от предимствата на единната валута като по-съвършено средство за натрупване, разплащане и финансиране.

Обратното, всички проблеми, които могат да се изострят от присъединяването към зона за регионална валутна стабилност- загуба на

автономност на парично-кредитната политика, допълнителни ограничения при фискалната политика, затруднения със заетостта и натоварването на производствените мощности, изостряне на регионалните диспропорции и т.н., са вече факт.

Проблемът на България се свежда до това, че по принцип формирането на зона на валутна стабилност и въвеждането на единна валута са крайните фази на регионалната икономическа интеграция. Стратегията за интегриране в ЕС, предполагаща да започнем с това, с което страните-членки завършват своите над 40-годишни усилия, би могла да има смисъл, при положение, че нашата страна се ползва с безрезервната икономическа и политическа подкрепа на всички страни от ЕС. Нещо подобно се наблюдава засега единствено по отношение на страните от Прибалтика.

Нормалната стратегия на асоцииране предвижда, от макроикономическа гледна точка, два етапа. Първо, постепенна стабилизация и създаване на предпоставки за устойчив, динамичен растеж. Този етап условно може да бъде свързан с изпълнението на критериите от Копенхаген (функционираща пазарна икономика, способност за поемане на ангажменти в ЕС, конкурентоспособност).

Вторият етап предполага ориентиране към прилагането на фискални програми, позволяващи приближаване към изискванията на ЕС и подготовка на монетарната политика към ограниченията, произтичащи от фиксирането на курса на националните парични единици към еврото, включваща подобряване на сътрудничеството със системата на европейските централни банки. Счита се, че единствено страните от Вишеградската четворка плюс Словения са готови в перспектива да пристъпят към реализиране на втората фаза.

С други думи, макар и в съкратени срокове, асоциираните страни повтарят еволюцията на ЕС- отваряне, либерализиране, модернизация и динамизиране на икономиките, след което преминаване към т.нар. икономически и валутен съюз, т.е. влизането в зоната на валутна стабилност на ЕС.

Разместването на фазите на интегриране чрез използването на присъединяването към зоната на валутна стабилност в качеството на ускорител на цялостния процес на интеграция, представлява поемане на сериозен риск. Стратегията може да успее, ако валутната стабилност генерира мощен приток на капитали към България. За сега обаче това не се очертава.

Не е тайна, че т.нар. Копенхагенски критерии в последна сметка се свеждат до способността на съответната страна да се доближи значително до равнището на доходи на глава от населението на най-бедните страни от

ЕС чрез въвеждането на ефективни пазарни механизми. Скъпият лев и фиксираният курс ускори приближаването към Маастрихтските критерии, но влоши очакванията за икономическия растеж, с което ни отдалечава от изпълнението на изискванията от Копенхаген. Според официалните изисквания на ЕС обаче именно последните, а не първите, са задължителни за нас.

Можем да заключим, че, в последна сметка, българската икономика е извън оптималните граници на европейската зона на валутна стабилност, представлявайки нещо като периферия на стабилността, където разходите по поддържането ѝ превишават ползата от нея.

2.3. Инструменти на макроикономическата политика, възможности и ограничения на икономическото регулиране

Конкретният вариант на паричен съвет, приложен в България, предполага специфична взаимозависимост между динамиката на валутния резерв, депозита на правителството, резервите на търговските банки и паричната база. Тези взаимозависимости, пречупени през въздействието на динамиката на резервните пари върху по-широките парични агрегати М2 и М3, представляват един от механизмите за въздействие върху инфлацията по линията на търсенето.

В съответствие с член 39 на действащия закон за БНБ, централната банка има право да открива текущи сметки и депозити на Министерския съвет, търговските банки, международни финансови институции и други финансови организации. БНБ е официален депозитар на държавата и обслужва изпълнението на държавния бюджет, според разпоредбите на член 43-ти.

На практика това означава, че в условията на българския вариант на паричен съвет (брутния валутен резерв на БНБ се равнява на сумата на банкнотите и монетите в обръщение, плюс депозитите на други институции, вкл. депозита на банковото управление), измененията на правителствения депозит са пряко свързани с паричната база. Последната нараства при съкращаване на депозита и се съкращава в случай на увеличаване.

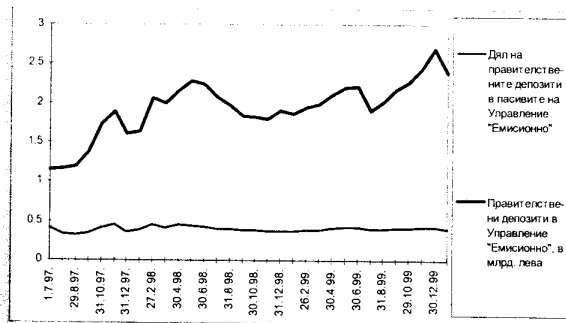
Това представлява на практика изземване на част от инструментите на паричната политика от БНБ в полза на фиска (правителството). С други думи, елиминира се не възможността да се провежда парична политика, а възможността БНБ да провежда такава политика, оставяйки определени права на правителството (вж. по въпроса за стабилизиращата роля на фискалния депозит в БНБ по отношение колебанията на паричната маса по-подробно: Nenovsky N., Hristov K.: 1999:20).

То може да регулира паричната маса и чрез операции на открития пазар. Например, ако бюджетът увеличи емисиите от ДЦК и прехвърли получените суми по своята сметка в БНБ, ще се реализира съкращаване на паричната база. Ако депозитът бъде съкратен с цел обслужване потребностите на бюджета, следва нарастване на паричната база и широките пари, при други равни условия.

Основният компонент, предопределящ размера на паричната база и индиректно на широките пари, е валутният резерв на БНБ. Едно от определения на паричния съвет е, че той представлява механизъм за регулиране на паричното обръщение без възможност за стерилизация, т.е. без компенсиране на инфлационния ефект от прекомерното нарастване на валутния резерв. В случая на България обаче, предвид изложените по-горе причини, това е вярно само частично.

БНБ действително не може да провежда стерилизационна политика, но фактически има инструменти за подобно въздействие по линията на операции на открития пазар. Стабилният и висок дял на правителствените депозити в пасива на управление емисионно, означаващо нарастване на депозитите при увеличаване на валутния резерв и обратното, показва, че такава политика наистина се провежда (вж. Графика 2.3.).

ГРАФИКА 2.3. ДЕПОЗИТИ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО В БНБ



Източник: БНБ.

При други равни условия, нарастването на валутния резерв води до увеличаване на паричната база и широките пари. В частност, нарастването на валутния резерв на БНБ от м. март до средата на четвъртото тримесечие на 1997 г. несъмнено представлява един от факторите за увеличаване на паричната база и инфлацията.

Особен интерес от гледна точка на регулирането на паричното обръщение представляват взаимовръзките между емисионното и банковото управление. Депозита на банковото управление е в пасива на емисионното, следователно, неговото нарастване съкращава обема на широките пари. От друга страна обаче, в пасива на банковото управление влизат задълженията към МВФ по линията на подкрепата на платежния баланс. Последните са един от източниците за средствата, депозирани от банковото управление в емисионното, като паралелно в актива на емисионното управление нарастват валутните резерви.

По този начин, кредитите, получени от МВФ, могат да влияят върху паричната база, в зависимост от въздействието им върху депозита на банковото управление. Колкото в по-висока степен заемите на международните финансови институции се трансформират в депозити на банковото управление в емисионното, толкова по-малко е разширяването на паричната база.

Практически, заемите на МВФ представляват до голяма степен допълнителен валутен резерв, предоставян от международните финансови институции за подкрепа на банковия сектор в случай на системна криза. Тяхното влияние върху паричната база, инфлацията и състоянието на реалната икономика за сега е минимално, което в някаква степен обезсмисля този тип операции в контекста на стимулиране на националната икономика.

Други фактори, влияещи върху паричната база по линията на динамиката на валутния резерв на БНБ, са естествено състоянието на търговския и текущия платежен баланс, и капиталовата сметка.

Политиката на скъп лев, в съчетание с парична и фискална рестрикция, имат следното отражение върху търговския баланс (а от там обратно върху паричната база и инфлацията) - постепенно търговският актив, характерен за началото на 1997 г. се стопи, като към началото на 2000 г. външнотърговският дефицит се стабилизира на равнище от около 1 млрд. долара годишно.

Това налага обаче поддържане на постоянен фискален актив и положително първично салдо на бюджета с оглед частично компенсиране на тенденцията към нарастване на търговския дефицит. Паралелно, правителството е под силен натиск за ускоряване на приватизационната програма, представляваща основен източник за покриване на текущия

дефицит.

Фискалният актив означава негативен фискален импулс към икономиката (забавен растеж, висока безработица), докато ускоряването на приватизацията създава допълнителни социални напрежения, вследствие допълнителното нарастване на безработицата и усещането за увеличаване на корупцията.

Известно е, че не съществува автоматичен механизъм за постигане на едновременно външно и вътрешно равновесие при прилагането на механизми, близки до паричния съвет. Всичко зависи от конкретните особености (параметри) на съответната икономика. В частност, съществуват симптоми, че негативното въздействие на фиксиран курс на лева върху износа се засилва с течение на времето, вследствие акумулирането на инфлацията.

В този случай, пасивният баланс може да доведе до дефлационен порочен кръг - търговски пасив-съкращаване на валутния резерв, свиване на паричната база и широките пари, съкращаване на вноса, по-нататъшно свиване на резерва и паричните агрегати и пр. Така или иначе, абсолютно ясно е, че не може да се обезпечи вътрешно и външно равновесие при приемлива инфлация, без макроикономическо регулиране от страна на БНБ и фиска.

За да отчетем цялостно влиянието на движението на капиталите върху процеса на стабилизация в условията на валутен борд, би следвало да включим баланса на услугите и капиталовата сметка. Вследствие значителните лихвени плащания по външния дълг, салдото по "невидимите" операции (плащанията по услугите) е негативно за нашата страна.

"Невидимият" баланс обаче се влияе слабо от режима на валутния курс и парично-кредитната политика, тъй като повечето плащания са предопределени от вече сключени споразумения с банките-кредиторки.

Механизмите на паричния съвет имат по-пряко отношение към капиталовата сметка. В частност, движението на краткосрочни капиталите към и извън страната се влияе силно от лихвения диференциал между лева и основните свободноконвертируеми валути. През периода април-май 1997 г., както и през юли, вследствие сравнително високата разлика между лихвените равнища в нашата страна и международните финансови пазари, притокът на краткосрочни портфейлни инвестиции е бил значителен, като за първите три тримесечия салдото по краткосрочните капиталови операции е положително в размер на 183,8 млн. долара.

През първата половина на 1998 г. обаче балансът на краткосрочните капиталите става отрицателен, като тази тенденция се запазва като цяло и в последствие.

Балансът по дългосрочните операции е положителен през периода след въвеждането на валутния борд. Той обаче не е пряко свързан с механизма на паричния съвет, а с активността на правителството в областта на приватизацията и доверието на чуждите инвеститори в икономическата политика и стабилността на българската икономика.

Все пак, трябва да се отчете, че фискалът, в условията на паричен съвет, е принуден обективно да ускори приватизацията от една страна, като оценките за инфлационния и валутния риск на чуждите инвеститори са по-благоприятни при фиксиран курс, от друга.

Независимо от това, вследствие негативното влияние на финансовата криза в Азия, Русия, влошаването на оценките за риска по отношение редица латиноамерикански държави, конфликта в Косово и т.н. притокът на преки части инвестиции е ограничен, като положителният баланс по капиталовата сметка за последните три години е основно резултат от финансирането по линията на МВФ, МБВР, ЕБВР и ЕС.

Положителното салдо по капиталовата сметка е основният фактор за нарастване на валутния резерв, респективно на паричната база и широките пари. Независимо от това, инфлационното въздействие на този прираст е сравнително слабо. Това се обяснява на първо място с много ниската изходна база. Второ, валутният резерв на БНБ би могъл да се увеличи и повече, ако процесът на обратна субституция, т.е. на връщане към лева, беше по-интензивен.

Вследствие драматичното намаляване на ОЛП от 462% през м. март до 5-6% годишно към края на 1997 и първата половина на 1998 г., валутните депозити на гражданите и фирмите не само не се съкратиха за сметка на левовите, но отбелязаха увеличение. Банките, от своя страна, увеличиха активите си в чужбина за сметка на кредитирането в страната.

По такъв начин, политиката на фискална рестрикция способства за съкращаване на вътрешното търсене, независимо от активния платежен баланс, позволяващ, в условията на паричен съвет, увеличаване на левовия компонент на широките пари и задвижване на вътрешното търсене по линията на доходите и инвестициите.

2.4. Финансов сектор

Конкурентоспособността на финансовия сектор в международен план се изразява в способността да бъдат привлечени средства от международните пазари за нуждите на българската икономика или обратното, в изтичане на капитали от страната, вследствие по-добрите възможности за инвестиции в чужбина. Ефективността и конкурентоспособността на финансовите пазари е тясно свързана с

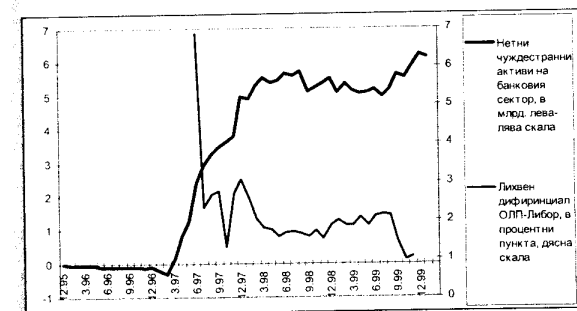
60

цялостната ефективност на пазарните механизми в страната.

Известно, че разликата между спестяванията и инвестициите следва да се равнява на текущия външен баланс от една страна и на прираста на спестяванията на неправителствения сектор (коригиран с двойното включване на банковия сектор, отчитайки нетния приток на чуждестранни портфейлни инвестиции и прираста на нетните чуждестранни активи на търговския банков сектор), от друга.

Прирастът на спестяванията на неправителствения сектор засяга три основни групи финансови активи- вътрешния държавен дълг, широките пари и корпоративни ценни книжа. Този прираст, изразен във валута чрез текущия курс на лева би следвало да се равнява на притока на чуждестранни капитали към България.

ГРАФИК 2.4. НЕТНИ ЧУЖДЕСТРАННИ АКТИВИ НА БАНКОВИЯ СЕКТОР



Източник: БНБ

За периода от въвеждането на паричния съвет през 1997 г. до сега като цяло е характерно изтичане на капитали от страната по линията на портфейлните инвестиции и нарастването на нетните чуждестранни активи на банковия сектор. Изчисленията показват, че за да бъде прекъснато изтичането на капитали по линията на портфейлните инвестиции, равновесният финансов курс на лева би следвало да бъде значително над сегашния и да възлезе на 3 лева за долар. За премахване нарастването и на

61

нетните чуждестранни активи на търговския банков сектор, равновесният курс би следвало да бъде още по-висок.

За да се поддържа сегашното равнище на курса, България трябва да реализира брутен износ на капитал от порядъка на над 300-400 млн. дол. годишно, респективно около 100 млн. нетно, приспадайки актива при преките чуждестранни инвестиции.

Една от главните технически причини, пораждащи необходимост от изтичане на финансов ресурс от страната за периода 1997-1998 г. (продължил и през 1999-2000 г., но в друг контекст), беше високият прираст на капитализацията на фондовите пазари. Това, от своя страна, беше свързано с преоценката на основните фондове, извършена през 1997-ма година. Тъй като номиналната стойност на емитираните ценни книжа отразява в последна сметка цената на капитала, чието ядро са основните фондове, то преоценката на активите изисква нарастване на номиналния обем на акционерния капитал.

Това породило изкуствено увеличение на пазарната капитализация, зад която не стои разширяване на инвестиционния процес като допълнителни разходи за подновяване и увеличаване на физическия капитал. В крайна сметка, свободните средства, които не можаха да намерят рентабилно вложение в страната, се насочиха навън. Този износ на капитал представлява преди всичко репатриране на печалби от спекулативни операции на фондовия пазар.

Механизми от типа на паричния съвет могат да функционират удовлетворително при ценова система, която допуска както нарастване, така и понижаване на цените. Преоценката на основните фондове обаче окончателно затвори кръга от цени, които, като тенденция, могат главно да нарастват.

Правилното решение е икономиката да се ориентира не към миналото, а към бъдещето, т.е. цената на основните фондове да се разглежда като капитализация на очакваната бъдеща печалба при стабилизиралото се ценово равнище след въвеждането на валутния борд. Тази цена би била функция от котировките на акциите на фондовия пазар, а не обратното. Преоценката би заела един по-продължителен период и би представлявала не административен, а пазарен процес.

За да се насърчат междувременно инвестициите, разходите за капиталовложение би следвало да се извадят от облагаемата печалба. Новите правила за амортизационни отчисления би следвало да важат само за инвестициите след 1997 г. Така би се формирала гъвкава ценова система, стимулираща икономиката и съвместима с паричния съвет.

Друг съществено момент е ясно очертаващата се през 1998 г.

тенденция към изместване на банковия сектор като финансов посредник. През 1998 г. капиталовите пазари мобилизират нетно почти два пъти повече нови спестявания, в сравнение с банковия сектор. Ако това беше свързано с нарастване на инвестициите в реалната икономика, бихме могли да приемем, че става въпрос за класическа "деинтермедиация", т.е. за директно финансиране на инвестициите чрез емисия на корпоративни ценни книжа.

В случая обаче имаме изкуствено нарастване на пазарната капитализация, водещо до износ на финансов капитал от страната. Каквито и претенции да има към банковия сектор за поддържане на ниски лихиви по депозитите и високи по отпусканите кредити, фондовият пазар очевидно не е по-ефективен, след като не финансира нарастването на вложенията в основен капитал.

Допълнителен момент е високият риск, свързан с възникващия капиталов пазар у нас. Този пазар фактически вече преживя своя първи спекулативен "балон" в началото на 1998 г. и неговото "спукване" през втората половина на годината. При това, спекулативният балон бе породен до голяма степен от счетоводно-административни промени.

По принцип, има два основни варианта за излизане от сегашното положение. Първият е да изчакаме пазарните сили да намерят вярното решение, което, при наличието на надценен реален курс, означава продължителна и мъчителна дефлация и декапитализация, която ще завърши с пълното елиминиране на "излишния" капитал. При втория вариант целта е "излишният" капитал да се използва, а не да се отстрани от икономиката. Това предполага икономическа политика, трудносъвместима с паричния съвет.

На практика, дефлацията изглежда най-вероятния вариант за развитие на българската икономика. Що се отнася до капиталовите пазари, спадът на цените на корпоративните ценни книжа продължава и през 1999 и началото на 2000 г. До сега едва около 5% от преките чуждестранни инвестиции в страната се реализират чрез пазарите на корпоративни ценни книжа.

Продължаващата обезценка на акционерния капитал обаче може да доведе до повишаване на конкурентоспособността на капиталовите пазари и пренасочване на външните капиталовите потоци от приватизацията, която по естествен път ще намали своето значение поради раздържавяването на основните предприятия, към фондовите пазари, предоставящи възможност за придобиване на контрол върху предприятията при благоприятни условия.

2.5. Формиране на ефективни пазари

Изграждането на действаща пазарна икономика има две решаващи направления. Първо, формирането на "пълна" система от пазари, позволяваща отчитане на всички фактори, въздействащи върху икономиката (Grossman: 1989: 137). И второ, създаване на предпоставки за ефективно функциониране на пазарите, т.е. за бързо, цялостно и при минимални разходи използване на икономическата информация в процеса на стопанския обмен.

Ядрото на "пълната" система от пазари са финансовите пазари, тъй като именно те позволяват излизането извън рамките на натуралния обмен и формирането на икономика с дълги планови хоризонти. Ето защо, при прехода от командна към пазарна икономика, изграждането на финансовите пазари има особено значение за преодоляване на "рецесията на прехода" и преминаване към устойчив растеж.

По същество, идеята за изграждане на "пълна" система от "ефективни" пазари е в основата на т.нар. Копенхагенски критерии за членство в ЕС, предвиждащи наличието в кандидатстващите страни на "действаща пазарна икономика". Успешната стратегия за членство в ЕС предполага прилагането на система от мерки, ускоряваща формирането на такава функционираща система от ефективни пазари.

В случая на България, особено в периода след въвеждането на паричния съвет от 1-ви юли 1997 г., основният въпрос се свежда до това, дали новият паричен режим ускорява или забавя формирането на система от ефективни пазари.

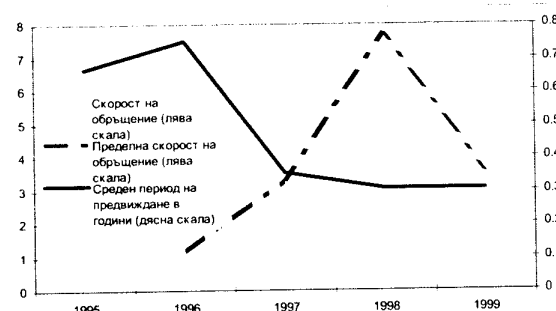
В основата на всички финансови пазари е паричният пазар. Парите, от една страна, опосредстват разменните операции. От друга, представляват средство за натрупване. Натрупването на парични остатъци в различна форма (кеш, текущи сметки, депозити и др.), при наличието на възможност за влагане на свободните средства в доходоносни финансови инструменти (ДЦК, акции, облигации и др.), има смисъл само при положение, че високата ликвидност на паричните активи позволява посрещането на неочаквани и случайни плащания, свързани със стопанския оборот, както и извършването на печеливши спекулативни операции.

Общото количество пари, натрупано в икономиката и отнесено към БВП, реализиран за даден период (примерно една година), ни дава скоростта на обръщение за единица време (или средния брой обороти), които реализира дадена парична единица. Обратната величина на скоростта на обръщение представлява средния период, в течение на който съответната

парична единица извършва един оборот. Този период се равнява на средния период на обръщение на парите, авансирани в производствения процес (създаването на БВП). Той може да се разглежда също така като естествена мярка на средния планов хоризонт на икономическите агенти.

При нарастване на стопанския риск, плановите хоризонти се свиват, количеството пари в реално изражение, необходимо за поддържане на стопанския оборот (реалното търсене на пари) се съкращава, ускорява се скоростта на обръщение на паричната маса, засилва се инфлацията. Обратното, при намаляване на риска и усложняване на производствената структура, плановите хоризонти се удължават, забавя се скоростта на обръщение, реалното търсене на пари нараства. От друга страна, по принцип, колкото плановите хоризонти са по-дълги, толкова по-благоприятни са възможностите за икономически растеж (Takayama: 1990: 445).

ГРАФИКА 2.5. СКОРОСТ НА ОБРЪЩЕНИЕ, ПРЕДЕЛНА СКОРОСТ НА ОБРЪЩЕНИЕ, СРЕДЕН ПЕРИОД НА ОБРЪЩЕНИЕ (ПЛАНОВ ХОРИЗОНТ)



Източник: БНБ

На Графика 2.5. е представена динамиката на средната скорост на обръщение на широките пари (M3), плюс движението на пределната

скорост на обръщение и плановия хоризонт (среден период на предвиждане).

Както се вижда непосредствено от графиката, въвеждането на паричния съвет съпада с ускоряване скоростта на обръщение на парите. Паралелно, средният планов хоризонт се съкращава от около 8.5 месеца до 4 или над два пъти. Това е резултат както от хиперинфлационния период в началото на 1997 г., така и от новите правила в парично-кредитната сфера, изискващи значително по-предпазливо боравене с риска.

Пределната скорост на обръщение (т.е. съотношението между прираста на номиналния БВП и прираста на М3) достига своя максимум през 1998 г., след което рязко спада, доближавайки се до средната. Това говори за стабилизиране на скоростта на обръщение на парите.

Следователно, независимо от резкия спад на инфлацията, способността на икономическите агенти да формират дългосрочни планове, се влошава.

Свиването на плановите хоризонти може да бъде обяснено единствено с влошаване ефективността на стоковите и финансовите пазари, т.е. с това, че цените отразяват в себе си все по-малка част от наличната стопанска информация. Икономическите агенти, действащи в рамките на пазарните правила (вземат решения въз основа на ценовата информация), се сблъскват с нарастващ риск и непредвидимост.

Процесът на влошаване ефективността на пазарите след въвеждането на паричния съвет може да бъде илюстриран и посредством анализа на динамиката на основния лихвен процент (ОЛП), намиращ се в основата на лихвената структура на банково-финансовата система на страната.

Ако приемем, че в България функционират ликвидни вторични пазари за всеки финансов актив (в случая краткосрочни ДЦК), независимо от срока му, би следвало да съществува зависимост между краткосрочните лихвени проценти, лихвените проценти по дългосрочните активи и очакваните бъдещи проценти по краткосрочните активи.

С други думи, разликата между дългосрочните и краткосрочните проценти може да се използва като средство за прогнозиране на лихвените проценти. Именно тази връзка е в основата на многобройни иконометрични тестове на теорията на рационалните очаквания и наличието на ефективни финансови пазари.

Тъй като прогнозирането никога не може да бъде абсолютно точно, то напоследък бе възприет подхода за "подобие" (similarity). Идеята е, че разликите между краткосрочните и дългосрочните проценти следва да улавят основните посоки на движение на лихвените проценти - нарастване,

спад, ускорение и забавяне.

След август 1997 г. разликата дългосрочни/краткосрочни лихви престава да бъде надежден индикатор дори на общите тенденции на междубанковия депозитен пазар. Особено характерен е краят на 1999 г., когато пазарът регистрира тренд към нарастване на краткосрочните лихви, докато ОЛП, под въздействието на фискалната политика, налага фактическо понижение на

Отбелязаното обстоятелство е свързано очевидно с новия валутен режим.

Последният има три основни последици в областта на паричния пазар и лихвеното равнище.

Първо, засилване на връзката между ОЛП и лихвите на международните пазари.

Второ, доминираща роля на фиска при формирането на ОЛП и цялата лихвена структура в страна.

Трето, отпадане на кредитно-регулирущите функции на БНБ по отношение на търговския банков сектор.

Засилената зависимост на равнището на ОЛП от състоянието на международните парични пазари очевидно няма пряка връзка с влошаване възможността рационалните очаквания да представляват база за прогнозиране на бъдещите изменения на краткосрочните лихви, тъй като иконометричните тестове за валидността на теорията на рационалните очаквания именно на тези пазари, дават достатъчно добри резултати.

Затрудненията с рационалните очаквания в периода след юли 1997 г. са резултат на новите функции на фиска и БНБ. Този проблем се нуждае от специално изследване, но могат да бъдат направени няколко общи констатации.

ОЛП очевидно въздейства върху колебанията на краткосрочните и дългосрочни лихви на междубанковия пазар. Самите колебания на ОЛП са породени главно от потребностите на фиска от левово финансиране и не отразяват непосредствено сволуцията на паричния пазар. Т.е. измененията на ОЛП представляват "шум", внасящ смущения в очертаващите се тенденции или пък проправят тенденции, породени от специфичната стратегия на фиска.

В това отношение положението се различава коренно от ситуацията преди юли 1997 г., когато ОЛП се използваше за рефинансиране на търговските банки и по определение не би могъл да не следва общите тенденции на паричния пазар, независимо от опитите за противодействие на тренда, коментирани по-горе.

Тези изменения на паричния пазар несъмнено внасят вторични

корекции в поведението на самия търговски банков сектор. Те могат да бъдат концептуализирани най-общо с преминаване от акцент върху управлението на пасивите (liabilities management), към стратегия на управление на ликвидността и контрол върху структурата на активите (reserve assets management).

Както е известно, управлението на пасивите е активна стратегия, при която банките маневрират с доходността на привлечените средства с оглед обезпечаване на ресурса, необходим за финансиране на дадено целево равнище на активите. Тази стратегия предполага ликвидни първични и вторични пазари на основните финансови инструменти, от една страна, и икономическа конюнктура, характеризираща се с възможности за растеж, от друга.

При управлението на активите, акцентът е върху поддържането на адекватна ликвидност, капиталова адекватност и формирането на такава структура на активите като цяло, която да минимизира риска при някаква приемлива доходност. Преминаването към управление на активите в българския търговски банков сектор е естествена еволюция в условията на паричен съвет, вследствие отсъствието на кредитор от последна инстанция и прилагането на високи изисквания от банковия надзор.

Управлението на активите като типична банкова стратегия обаче означава сегментиране на пазара, поради поддържането на фиксирани структури на банковите портфейли и отсъствието на ликвидни вторични пазари.

По такъв начин, поведението както на реалния сектор, измерено чрез скоростта на обръщение на паричната маса, така и състоянието на финансовия сектор (динамиката на ОЛП), показват влошаване ефективността на пазарите, а следователно отстъпление от гледна точка на изпълнението на т. нар. Копенхагенски критерии. Това потвърждава съмнението, че прекалено бързото засилване на изискванията за ликвидност и капиталова адекватност, както е прекомерно силното въздействие от страна на международните финансови пазари, може да отслаби банковия сектор в източноевропейските страни (Eatwell et al: 1997:38-38).

2.6. Изводи

Първо, българският вариант на паричен съвет не изключва възможността за контрол върху паричното предлагане, но прехвърля средствата за това от централната банка към правителството; теорията на паричните съвети, предполагаща наличието на автоматични механизми, обезпечавачи равновесие на платежния баланс без намесата на държавата,

категорично не се потвърждават; постигането на устойчиво вътрешно (пълна заетост) и външно равновесие предполага провеждането на макроикономическа политика.

Второ, независимо от невъзможността за провеждане на автономна парична политика в условията на фиксиран валутен курс и свободно движение на капитали, колебанията на разменното съотношение евро/долар, плюс наличието на неефективни кредитни и капиталови пазари, позволява известна свобода в паричната сфера, при условие за тясна координация с политиката на Европейската централна банка.

Трето, влошената връзка между разликата дългосрочни/краткосрочни лихви и последващата динамика на краткосрочните лихвени проценти, отразява следните обстоятелства: нарастващо сегментиране на финансовите пазари; наличието на пряко въздействие на фискалната политика на заместване на вътрешното финансиране с външно върху динамиката на лихвите; преминаване на търговските банки от стратегия за управление на пасивите към управление на активите; влошена ликвидност на вторичните финансови пазари.

Четвърто, понижена ефективност на финансовите пазари след въвеждането на паричния съвет означава, че цените не отразяват цялата икономическа информация, достъпна на икономическите агенти, при което, инвестиционните решения следва пряко да отчитат допълнителни обстоятелства, като: фискалната политика, финансовата и структурната политика на правителството и т.н.

Пето, при съществуващото положение финансовият сектор се нуждае от предварителна координация на своите планове с икономическата политика на правителството, включително по отношение обема на банковото финансиране на държавния дълг; желателното лихвено равнище, участието на търговския банков сектор в кредитирането на обекти с държавно участие, очертаване на възможностите за финансиране на местните власти и т.н.

Шесто, възстановяването на ролята на пазарно-ценовата информация предполага преодоляване на сегментацията на финансовите пазари и особено създаването на ликвидни първични и вторични пазари на държавни и корпоративни ценни книжа, както и разширяване на междубанковия депозитен пазар.

Седмо, преминаването към по-активно кредитиране на реалния сектор от страна на търговските банки ще изисква връщане към управление на пасивите в банковия сектор, което може да се базира или на ликвиден вътрешен финансов пазар или на възстановяване на функциите на кредитор от последна инстанция.

Осмо, динамизирането на капиталовия пазар като алтернатива на банковото кредитиране изисква нов подход от страна на държавата и в частност реализиране на по-големите приватизационни операции чрез фондовата борса, както и подобряване на институционалната среда.

Девето, при отсъствие на значителни положителни промени на вътрешния финансов пазар и регулирането на банково-кредитната система, ликвидността на търговските банки и другите финансови посредници ще зависи във все по-голяма степен от достъпа им до международните финансови пазари.

Десето, наличието на нестабилност при краткосрочните лихви (вследствие отражението на фискалната политика и паричната политика на ЕЦБ) прави твърде вероятно задържането и в бъдеще на значителен спред между краткосрочните и дългосрочните лихви.

Дванадесето, спадът на лихвите създава ситуация, при която финансовите посредници стават силно чувствителни към измененията на доходността на активите (asset-sensitive), както и към риска, свързан с реинвестирането (reinvestment risk) на средствата, освобождавани вследствие отрицателното вътрешно финансиране на бюджета.

Тринадесето, при това положение, прогресът при изпълнението на основните Маастрихтски конвергентни критерии (инфлация, валутен курс, бюджетен дефицит), при наличното на проблеми в областта на дългосрочните лихви и държавния дълг, се оказва за сметка на понижаване ефективността на пазарните механизми и нарастване на риска, свързан с развитието на реалната икономика, а следователно и за сметка на забавяне по отношение изпълнението на критериите от Копенхаген (действаща пазарна икономика).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аврамов Р., Паричен съвет и финансови кризи- опитът на България, BNB, Discussion Papers, June 1999.
2. БНБ, Информационен бюлетин, различни издания.
3. Eatwell et al, "Not Just and other Accession"- The Political Economy of the EU enlargement to the East, Institute for the Public Policy Research, 1997.
4. Dobrev B., The Currency Board in Bulgaria: Design, Peculiarities and the Management of the Foreign Cover, BNB, Discussion Papers, August 1999.
5. IMF, World Economic Outlook, May 1999.
6. Ганчев Г., Лихвените проценти на междубанковия пазар, Банки, Инвестиции, Пари, 3/2000, с. 11-17.
7. Hanke S., Lars J., Schuler K., Russian Currency and Finance, Routledge, 1993.
8. Ganchev G. (ed.), Functioning of the Bulgarian Economy Under Currency Board Arrangement, AECD, Working Papers Series, 1997.
9. Grossman S.J., Rational Expectations and the Informational Role of Prices, in Barro R.J. (ed.) Modern Business Cycle Theory: Harvard University Press & Basil Blackwell: 1989.
10. Miller J. B., The Currency Board in Bulgaria: The first Two Years, BNB, Discussion Papers, October 1999.
11. Mundell R.A., A Theory of Optimum Currency Areas, The American Economic Review, vol. 51, 1961, 657-667.
12. Nenovsky N., Hristov K., Monetary Regimes and the Real Economy (Empirical Tests Before and After the Introduction of the Currency Board in Bulgaria), BNB, Discussion Papers, December 1999.
13. Gandolfo, G., International Monetary Theory and Open-Economy Macroeconomics, Springer-Verlag, 1987.
14. OECD Economic Outlook, June 1999.
15. ОИСР, Икономически обзори, България 1997.
16. Stanchev K. (ed.), I.M.E., Banking Sector Management Under Currency Board, Occasional Papers, Sofia, 1998.
17. Takayama A., Mathematical Economics, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
18. The Top 100 Banks in Central and Eastern Europe, Deloitte and Touche, 1999.
19. Yotzov V., Nenovsky N., Hristov K., Petrova I., Petrov B., The First Year of The Currency Board in Bulgaria, BNB, Discussion Papers, September 1998.

2.7. Данъчната политика като инструмент на икономическата политика

Стоян Александров

Две са основните причини, които налагат промени в данъчното законодателство, във финансовата политика.

Началото на преговорите с ЕС ни задължава да се стремим към хармонизиране на данъчното право с европейското. Република България като асоцииран член е направила много в тази област в процеса на разработване и приемане на действащите данъчни закони. Законовата уредба на много от данъците (Закона за ДДС, Закона за акцизите и др.) е в много голяма степен съобразен с практиката в ЕС. Налице са обаче и значителни различия, които в процеса на преговорите за присъединяване трябва да бъдат решени. Хармонизирането трябва да обхване както отделните данъчни закони, така и процесуалното законодателство. Същевременно трябва да отбележим, че самите страни-членки на ЕС има какво още да хармонизират помежду си и по отношение организацията на отделните данъци. Страните-членки на ЕС все още не са хармонизирали процесуалните норми на вътрешното си законодателство. Това е причина един и същ казус, решаван в условията на различен процес да води до различни правни резултати. Отчитайки факта, че действащото българско право (търговско, банково, данъчно и пр.) е реципирано в голямата си степен от германското право, както и в тясното взаимодействие в работата на данъчните администрации на България и Германия, може да се приеме извода, "че "изпреварващата хармонизация на процесуалното право на Република България, и в частност - на данъчното процесуално право, следва да бъде поставена на основата на сближаване на това право с правото на водеща страна-членка на ЕС - Германия". (вж. Данъчно облагане С., 2000 г., стр. 190-191.).

Втората основна причина, налагаща изменения в съществуващото данъчно законодателство също може да се разглежда в контекста на преговорите за присъединяването на България в ЕС. Успешното приключване на преговорите е свързано с постигането на значителни икономически резултати, което не може да стане без съживяване на стопанската активност. Постигнатата финансова стабилизация е необходимо, но не е достатъчно условие за постигане на тази цел. Съществуващото данъчно бреме, слабостите в организацията на отделните данъци и в данъчно-процесуалния процес, в т.ч. и незадоволителната работа

на съдебната система, не са в състояние да осигурят необходимия климат за икономически растеж, за повишаване на стопанската активност и заздравяване на финансовата, в частност на данъчната дисциплина.

Необходимостта от активизиране на стопанската дейност не трябва да се разглежда само в контекста на преговорите с ЕС. За промяна в данъчната политика се пледира и необходимостта от нея се аргументира още преди поканата за преговорите с ЕС. Редица стопански ръководители, политици и научни работници многократно са посочвали, че забавянето на фискалната и структурната реформи води не само до изостряне на икономическите и социалните противоречия, но може да породи и политическа нестабилност, да постави под угроза варутния борд и крехката макроикономическа стабилност.

Макроикономическата и финансова стабилност, които бяха постигнати с въвеждането на валутния борд, не са достатъчно условие за реализиране на необходимия икономически растеж. Смяната на собствеността, приватизацията, също така е необходимо, но също недостатъчно условие за постигане на желания икономически растеж. Проблемът е и в това, че не бе извършена качествена приватизация. Много от новите собственици нямат нито управленческият опит, нито пазарни позиции, нито необходимите финансови ресурси, за да развият високотехнологични производства, да повишават производителността на труда и конкурентоспособността на произвежданите стоки. Липсват качествени, (т.нар. стратегически инвеститори), които да инвестират в нови производства или конкурентоспособността на произведените стоки. Чуждите инвестиции са във връзка с приватизацията, но не и в нови обекти и продукти.

Ако се запази сегашната ситуация, дори и ръст от 3-5 % на БВП няма да доведе до решаване на тежките икономически и социални проблеми. След приключване на приватизацията страната ще има трудности с уравнивяването на платежния баланс и бъдещото обслужване на вътрешния и преди всичко на външния дълг. Дефицитът на търговския баланс и текущата сметка ще се запазят дори ще нарастват, ще се засили натиска върху валутния борд, който още в по-голяма степен ще бъде обвиняван за състоянието на икономиката, за нейната неконкурентоспособност и неефективност. Ще бъде поставен за пореден път въпроса за "диктата" на Международния валутен фонд и на Световната банка. Все по-агресивни ще станат идеолозите на проинфланционното финансиране. Като алтернатива на всичко това се защитава тезата България да поеме риска и съществено да намали данъчното бреме. Предложението варира от 10-25% до 50% намаляване на отлебни данъчни ставки. Ефектът

от една такава стъпка се вижда в няколко направления:

Първо, рязкото намаляване на данъчното бреме ще даде онзи първоначален тласък на стопанската активност, от който икономиката има остра нужда. Намаляването на данъчното бреме ще позволи на фирмите да увеличат собствените източници за финансиране на технологичното и продуктово обновяване на производството, за повишаване на неговата конкурентоспособност, а оттам и на продажбите и доходите. Повишената конкурентоспособност на произвежданите стоки ще доведе до увеличаване на износа, което ще се отрази положително върху търговското салдо и платежния баланс. Увеличението на доходите, като резултат на намалените данъци и повишена ефективност на производството, не само ще увеличи бъдещите постъпления в бюджета по линията на данъчното ни облагане и отчислената върху тях за социалното и здравното осигуряване, но и ще доведе до нарастване и на покупателното търсене. Последното не само ще разшири вътрешния пазар, но на свой ред ще даде допълнителен тласък, ще стимулира икономическия растеж.

Второ, по-ниското данъчно облагане е едно от условията за съществено подобряване на събираемостта и снижение дела на сенчестата икономика. Успехите в тази област се свързват и с необходимите изменения в организацията на отделните данъци, в работата на данъчната и митническата администрация, както и на съдебната система.

Трето, значителното снижение на данъчните ставки, усъвършенстването организацията на отделните данъци, подобряване работата на контролните органи и свободната система не само ще намали дела на икономиката в сянка, но ще създаде условия за лоялна конкуренция. Това, от своя страна е предпоставка за привличането на повече и по-качествени чуждестранни инвеститори. Качествените чуждестранни инвеститори са от решаващо значение за така желаното и необходимо технологично и продуктово обновяване, за подобряване на мениджмънта, за разширяване на дейността и повишаване на конкурентоспособността, за разширяване на съществуващите и завоюване на нови пазари.

Четвърто, намаляване на данъчно-осигурителното бреме ще доведе до нарастване нормата на спестяване и натрупване. Освен нарастването на собствените средства, това ще увеличи ресурса на банките за кредитиране на реалната икономика, както и за намаляване цената на кредитния ресурс.

Пето, реализирането на изложените положителни очаквания ще доведе в крайна сметка и до увеличаване на бюджетните приходи, които не само ще компенсират загубите на фиска от намаленото данъчно бреме, но и ще осигурят допълнителни възможности на държавата да увеличи бюджетните разходи, без това да ерозира постигнатата макроикономическа

и финансова стабилизация.

Шесто, при условие, че не се реализират очакваните благоприятни условия и на тази база не се постигне пълно компенсиране на загубите за бюджета от намалението на данъчните размери, рискът за нарушаването на финансовата стабилизация може изцяло да бъде покрит за сметка на натрупаните и очакваните постъпления от приватизацията. Изразяват се опасения, че ако не се ускори вземането на решение за намаляване на данъчното бреме, не само, че няма да се постигне желаната икономическа активност и на тази база икономически растеж, но още повече ще се задълбочат съществуващите противоречия. Неизбежно ще се посегне на фискалния резерв, ще се повиши в значителна степен риска от едно бъдещо намаляване на данъчното бреме.

Без да оспорваме логиката на гореизложеното, когато се взема решение за по-значително намаление на данъчно-осигурителното бреме, трябва много внимателно да се вземат предвид следните факти:

Първо, натрупаният вътрешен и външен дълг. Само лихвените плащания по дълга (вътрешен и външен) в бюджета за 2000 г. заемат 27,5% от данъчните приходи, респ. 22,3% от всички бюджетни разходи. Освен лихвени плащания, значителни в бъдеще ще бъдат и погасителните вноски (падежиранята). От началото на 2000 г. започна амортизирането (5% годишно) на значителна част от вътрешния дълг по линията на ЗУНК-облигациите. От юли 2001 г. чрез 21 равни полугодишни вноски започва падежирането на облигациите с първоначално намалени лихвени плащания (техният номинал е 1,658 млрд. долара), а по същата схема, само че от юли 2002 г., ще се падежират и облигациите по просрочените лихви (с номинал 1,611 млрд. долара). Падежи има и по задълженията към Парижкия клуб, МВФ, Световната банка, Европейския съюз и пр. Въпреки някои успешни операции (уреждането на дълга към т.нар. Сивовски банки), абсолютния размер на дълга за последните години се задържа на едно относително постоянно ниво. Трябва да отчетем и факта, че обслужването на дълга в последните години беше улеснено от относително ниското лихвено ниво на международните пазари и особено в България.

Проблемът с обслужването на дълга не е толкова в неговия абсолютен размер, колкото в относителния му дял в БВП и в приходите от износа. Доскоро слаборазвитата и нискоэффективна икономика не беше пряка заплаха по отношение обезпечаването на дълга, тъй като срещу дълга имаше държавна собственост за милиарди долари. Понастоящем близо 70% от държавната собственост е приватизирана, а, както беше посочено, размерът на дълга е почти същия. Вярно е, че с постъпленията от приватизацията беше увеличен фискалния резерв на държавата. Неговият

размер обаче е далеч под размера на дълга. Приватизацията у нас бе извършена и продължава да се извършва по възможно най-калпавия начин. Вместо стратегически инвеститори, собственици на по-голямата част от държавната собственост станаха прословутите РМД, които нямат нито мениджърски умения, нито пазарите, нито пък имат възможност и намерение да инвестират във вече приватизираните обекти. Новите собственици имат в повечето случаи поведение на арендатори, а не на собственици. От тях трудно може да се очаква, че ще инвестират в технологично и продуктово обновяване на производството, че ще водят агресивна маркетингова, рекламна и пазарна политика, че чувствително ще повишат конкурентоспособността и ефективността на производството и на тази база ще генерират доходи, които да осигурят по-високо заплащане и същевременно да увеличат данъчните постъпления в бюджета. Сигурно е, че голяма част от новите собственици се интересуват преди всичко от бързо възстановяване на извършените от тях инвестиции било по пътя на разпродажба на част от актива на фирмите или чрез укриване и трансформиране на доходите с цел избягване на данъчните плащания. Това им поведение допълнително се подсилва и от предоставената им възможност да използват като платежен инструмент т.нар. компенсаторни бонове (записи), чиято цена е 10-15% от номинала, както и липсата по същество на следприватизационен контрол.

Следователно, смяната на собствеността е необходимо, но недостатъчно само по себе си условие за икономически растеж.

Размерът на дълга, възможностите за неговото обслужване в следващите години, качеството на приватизацията и до каква степен тя е носител на икономически растеж и кога във времето, са фактори, които се нуждаят от задълбочен анализ при вземането на решенията за едно или друго равнище на данъчно облагане, както и за разполагането на намаляването на данъчното облагане във времето. Много внимателно трябва да се оцени лага във времето между намаляването на данъчното бреме и ефекта, който ще се получи от това намаление. Този лаг във времето зависи не само от макроикономическите условия, но и от редица конкретни фактори, един от които е качеството на приватизацията. Трябва внимателно да се прецени риска от непостигане на очаквания фискален ефект и до каква степен този риск може да бъде компенсиран с фискалния резерв на правителството, с притока на чужди инвестиции или с възможността да се взимат допълнителни заеми (вътрешни или преди всичко външни) от страна на правителството.

Лансираните идеи за нови споразумения с кредиторите звучат твърде несериозно или вероятността да се постигне съществен успех е твърде

малка. Основната част от външния дълг е към т.нар. Лондонски клуб. Да се говори за ново споразумение с Лондонския клуб е най-малкото несериозно. Това обикновено се прави от "специалисти", които въобще не познават проблема по същество. С Лондонския клуб се водеха преговори, докато кредиторите на България бяха главно частни търговски банки. С подписаното споразумение с Лондонския клуб през лятото на 1994 г. дългът към частните търговски банки беше редуциран и реструктуриран. Редуцираният дълг бе преоформен в три вида брейди облигации, емитирани от българското правителство. Тези облигации свободно се търгуват на пазарите на брейди облигации и се намират в портфейлите на хиляди едри и дребни инвеститори. Облигациите са с добра доходност и обезпечение и трудно можем да си представим, че някой е в състояние да поиска и да получи съгласие за преговаряне на условията по тези инструменти. Ако има някаква хипотетична възможност в това направление, очевидно че тя е свързана с явната угроза от изпадане на България в дългова криза. Дори това да е така, то трудно можем да допуснем, че держателите на брейди-облигациите ще проявят разбиране и съчувствие и ще седнат да разговарят и доброволно ще се лишат от възможността да спечелят от инвестирането си в българските брейди облигации. Още по-неуместно е лансирането на такива идеи при сегашната действителност: макроикономическа и финансова стабилност; подготвяне на ново споразумение с МВФ; воденето на преговори с ЕС и твърдите обещания от страна на правителството, че тези преговори могат да приключат успешно в следващите 6-7 години.

В контекста на гореизложеното, трудно може да се очакват успешни преговори за редукция на дълга към Парижкия клуб или пък с МВФ, Световната банка, Г-24 и пр. Може само да се съжалева, че бяха пропуснати моменти при евентуални преговори с Парижкия клуб и то в контекста на уреждане на двустранните задължения с някои от страните-членки на Парижкия клуб (Германия, Италия, Испания, Австрия, Холандия и др.). В стремежа си колкото се може по-бързо да получим покана за НАТО и за преговори за присъединяване към ЕС, България пропусна да договори определена редукция и реструктуриране на дълга, в т.ч. и чрез операции от рода дълг/екология, дълг/природа.

Едва ли може да се очаква, че другите кредитори (МВФ, Световната банка, Г-24 и други) биха изявили готовност въобще да разговарят за някаква редукция на дълга ни към тях. Трябва да се има предвид, че тези институции нямат такъв прецедент и че и в бъдеще ние разчитаме на тяхната подкрепа на платежния ни баланс.

От изложеното следва, че България трудно може да разчита на разбиране от страна на кредиторите и че тя ще трябва да си обслужва дълга

такъв, какъвто е. В този контекст на нещата се разглежда и предстоящата данъчна и бюджетна реформа. Накрая бихме отбележили и факта, че наложената практика на компенсаторните бонове (записи) за години напред ще блокира използването на ЗУНК и Брейди-облигациите като платежен инструмент в приватизационните сделки, а отгук и известно облекчаване на бъдещото обслужване на вътрешния и външния дълг. Пазарната цена на Брейдии ЗУНК-облигациите е 5-8 пъти по-висока от тази на компенсаторните бонове (записи). Единствената възможност в тази посока е поставянето на изрично изискване приватизацията на отделни предприятия да се извърши целево с дългови инструменти - например Булгартабак, ДЗИ, НБК, и пр. В този случай въпросът е дали да се предпочетат плащанията в брой или да се насърчи използването на дълговите инструменти като платежно средство.

Второ, структурата на населението (пенсионери, безработни, работещи), неговата миграция и пр. Този проблем е до болка познат, но той има съществено отношение към данъчната реформа. Не може да се говори за съществено намаление на данъчно-осигурителното бреме, без да се взимат предвид такива фактори, като:

- брой пенсионери;
- брой безработни;
- брой работещи и средно ниво на получаване доходи и пр.

Сегашната ситуация е такава, че отчисленятия за пенсионните фондове не осигуряват необходимите средства за изплащане на лицензираните пенсии. Ежегодно с приемането на държавния бюджет се определя и трансфер от Републиканския бюджет към бюджета на Националния осигурителен институт. С бюджета за 2000 г. размерът на този трансфер е равен на 8,5% от данъчните приходи и 6,9% от всички бюджетни приходи.

Лихвените плащания в републиканския бюджет плюс трансфера към бюджета на НОИ правят 36% от данъчните приходи и 30% от всички бюджетни разходи. Едно покачване на лихвените проценти или на социалните осигуровки, ако не бъде съпроводено с увеличени бюджетни приходи, силно ще ограничи възможностите на бюджета да финансира другите неотложни разходи или ще породи по-висок бюджетен дефицит с всички произтичащи от това последствия.

От задълбочен анализ се нуждаят разчетите за повишаване на заетостта в следващите години, като се има предвид че предстои значителна оптимизация на заетите в приватизираните предприятия. Проблем ще бъде и заетостта в селското стопанство. Може да се очаква изтичане на средства по линията на здравноосигурителните фондове. Засега няма разработена

ефективна система за контрол срещу надписването на извършваните здравни услуги, които ще се заплащат от Здравноосигурителните каси. Няма гаранции, че няма да бъдат разработени схеми за източване на средства, аналогични на тези при ДДС. В духа на казаното трябва да има готовност за трансфер на средства от републиканския бюджет към здравноосигурителните фондове или за пренасочване на определени приходи (в т.ч. и от приватизацията) към тези фондове, както и за използването на част от фискалния резерв на правителството за тази цел.

Ограниченото вътрешно потребление и неконкурентоспособността на нашите стоки на външните пазари са пречка за повишаване на заетостта и намаляване на безработицата. Това на свой ред води не само до заделяне на повече средства от страна на държавата, но и стеснява базата, върху която се начисляват социално- и здравно-осигурителните вноски.

Трето, наличието на лаг във времето между решението и влизането в сила на намалението на данъчната тежест и увеличението на данъчната основа като резултат от това намаление. Нереалистично е да се очаква, че намалението на данъчните ставки само по себе си автоматично ще доведе до нарастване на данъчната основа, което да компенсира намалените бюджетни приходи. Наивно е също да се смята, че намаляването на данъчните ставки рязко ще подобри данъчната дисциплина, че данъкоплатците ще престанат да укриват част от доходите си. Съмнително е очакването за значително подобряване (в морално и в професионално отношение) на работата на контролните органи (данъчна и митническа администрации, финансов контрол и пр.) и на съдебната система. Изграждането в професионално отношение е труден и дълъг процес. Особено трудно е изграждането на специализирани финансови съдилища.

Четвърто, реформата в разходната част на бюджета. Реформите в областта на образованието, науката, културата, здравеопазването и т.н. са бавен и мъчителен процес. Въвеждането на пазарните принципи в тези области е неизбежно, но то не може и не трябва да става прибързано. Трябва да се държи сметка за реформата в армията, за неотложните ангажменти в областта на екологията и опазването на околната среда.

Позволихме си за изброим само част от факторите, които трябва да бъдат взети предвид при провеждане на данъчната реформа.

Предварителният извод, който може да се направи, е, че е необходимо и целесъобразно да се внесат корекции във всички данъчни закони - материални и процесуални. Въпросът е кои промени в каква степен и кога във времето да бъдат реализирани. Доколкото преговорите за присъединяване към ЕС са в самото начало, то от гледна точка на данъчната хармонизация не се налагат спешни действия по отношение на всички

законали и данъци. Още повече, че една част от законите в много голяма степен са съобразени с европейското законодателство. Пример в това отношение е митническата нормативна уредба, закона за акцизите, закона за ДДС и пр.

Погледнато от гледна точка на реалната икономика, на бизнеса, някои от мерките дори са закъснели. Много от лансираните от правителството и съгласувани с МВФ решения можеха да станат реалност още в края на 1999 г. и да намерят реализация в Бюджет 2000.

Какви са най-общите предложения за необходимите изменения в действащите данъчни закони?

Гръбнакът на приходната част на Републиканския бюджет са т.нар. косвени данъци - ДДС, акцизи и мита. Те осигуряват 70,8% от всички данъчни приходи и 57,2 % от приходите в Републиканския бюджет.

Водещо място сред косвените данъци има ДДС. На него се падат 45,6% от планираните с бюджета за 2000 г. данъчни приходи и 38,1% от всички бюджетни приходи по Републиканския бюджет.

Безспорните предимства на този данък са причина за неговото широко приложение в целия свят. Той се прилага във всички европейски държави и на практика е първият общоевропейски данък. Най-голямата хармонизация в страните-членки на ЕС е наличие в организацията на ДДС.

Въведеният от 1.04.1994 г. в България ДДС бе аналогичен на този в ЕС. Първоначалният вариант на Закона за ДДС претърпя множество изменения, но основните положения, принципи в организацията на ДДС се запазиха. Все още обаче съществуват редица неясноти, които пораждават проблеми при администрирането на данъка. Това налага да се усъвършенствува организацията на ДДС с цел приближаване към европейските норми и практика.

Необходимо е да се прецизира редакцията на редица текстове на закона с цел да се внесе по-голяма яснота и перфектност при дефинирането на много от понятията. Такива са случаите при дефинирането на данъчнозадължените лица и определянето на тази база на облагаемите и необлагаемите доставки, на понятието внос и в частност - внос на услуги, на понятията "вносител", "транспортно средство" и пр.

Много неясноти и непълноти има в частта за финансовия лизинг, за посредническите услуги във връзка с международния транспорт (спедиторска, агентскаброкерска и други дейности.), за туристическите услуги, в т.ч. и услугите на туроператорите, при определяне на датата на възникване на данъчното събитие и пр.

С цел да се ограничат възможностите за данъчни злоупотреби в закона за ДДС са въведени твърде много специфични случаи при определяне на данъчната основа, които затрудняват не само администрирането на данъка (затруднения изпитват не само данъчнозадължените лица, но и контролните органи), но по същество са отклонение от принципите на ДДС, прилагани в ЕС. В този дух са и несъответствията на текстовете от нашия закон на текстовете от Шестата Директива на ЕС по отношение предметния обхват на данъка, дефинирането на понятието "облагаемо събитие" и пр.

Много спор и респективно предложения има относно размера на ДДС. Съществуват различни мнения относно това дали да се запази единната ставка или да се отиде към нейното диференциране. Преобладават публично изразяваните становища за намаляване ставката на ДДС, като най-често предлаганите ставки са 18% и 15%. Безбройни са предложенията относно разширяването обхвата на необлагаемите доставки.

Без да навлизаме в дълбочина в дискусиата и на тази база да претегляме плюсовете и минусите на едно или друго предложение, ще ни се да отбележим само няколко момента.

Първо, беше посочено, че ДДС осигурява над 45% от всички данъчни приходи по републиканския бюджет. Едно евентуално намаляване на неговия размер (било то и с 2%) или разширяването обхвата на необлагаемите доставки, както и въвеждането на диференцирани ставки ще има за краен резултат значително спадане на бюджетните приходи. Този извод едва ли може да се оспори. Днорно е обаче очакването, че евентуалното намаляване на размера на ДДС ще доведе до относително падане на цените на облагаемите стоки и услуги, което пък ще увеличи вътрешното потребление и ще даде допълнителен тласък на икономическия растеж. Имаме усещането, че продължава да господства идеологията, че социалната политика трябва да се прави по пътя на увеличаване на доходите, чрез поддържане на ниски цени. Същевременно, това което създава трудности в бизнеса не е високят размер на ДДС, а неоялната конкуренция плюс това, че едни плащат ДДС, а други - не. Този проблем няма да се реши с намаляването размера на ДДС с 1-2 или дори 5 пункта. Решението е другаде, не е в размера на ДДС. Когато ставката на ДДС е единна, независимо дали тя е 15, 18 или 20%, тя сама по себе си не влияе върху конкурентоспособността на един или друг производител, не поставя в привилегировано положение едни и не дискриминира други.

Второ, хармонизирането на ДДС в ЕС е в посока на премахване на диференциацията на ДДС. Върви се към единна ставка. Какъв е смисълът ние да се отказваме от това, към което се стремят страните от ЕС.

Трето, отчитайки факта, че много по-голям ефект (икономически, социален и политически) има намаляването на размерите на преките данъци, смятаме че намаляването на ставката на ДДС на този етап няма да бъде добро решение. Това не означава, че не трябва да се мисли и в тази посока. Възможно е да се вземе решение за намаляване на ставката на ДДС, примерно с 2 пункта, което да влезе в сила от началото на 2002 г. или 2003 г. и да се направи следваща стъпка като през 2005-2006 г. се въведе ставката, която ще се наложи в ЕС. Постепенното намаляване на размера на ДДС трябва да зависи от бъдещото икономическо развитие на страната, от подобряването на финансовата и данъчна дисциплина, от подобряване работата на данъчната и митническата администрация, от реформата в бюджетния сектор и т.н.

Казаното не означава, че не трябва да се усъвършенства организацията на ДДС. Освен казаното по отношение прецизирането на много от текстовете и понятията в духа на принципите и нормите в ЕС има няколко проблема, които трябва спешно да се решат. Става въпрос преди всичко за въвеждането на доброволна регистрация по закона за ДДС за желаещите търговци, както и за усъвършенстване работата по възстановяването на данъчния кредит. Решенията и в двете области в много голяма степен зависят от работата на данъчната администрация. Намаляването на 6-месечния срок за възстановяване на данъчния кредит на 4 или 3 месеца е решение, но едва ли е най-доброто.

Акцизите осигуряват около 18-19% от данъчните и около 14-15% от всички приходи в Републиканския бюджет. На практика те са засега вторият по значимост източник на бюджетни приходи.

Законът за акцизите е в много голяма степен хармонизиран с принципите и стандартите на аналогичното законодателство в ЕС. Хармонизацията касае както обхвата на закона, така и механизмите на облагане на основните групи акцизни стоки. Известно различие има главно в размерите на акцизите. В перспектива ще се търси известно сближаване на акцизните ставки до минималните за Общността. Доближаването до европейската практика в областта на акцизното облагане е свързано с изграждането на система от взаимно свързани складове, (наричани данъчни складове или складове под данъчен (митнически) контрол), основана на модела на ЕС.

Митата в България имат незначително фискално значение. Те осигуряват под 5% от данъчните приходи. По-важна е тяхната роля от гледна точка на регулиране на външнотърговските отношения. Действащата митническа тарифа е съгласувана с устава, решенията и изискванията на Световната търговска организация за стоките, внасяни от страните-членки

на ЕС, на Зоната за свободна търговия и на ЦЕФТА, както и за Турция се прилагат договорените двустранно митнически ставки. Идеята за свободна търговия намира реализация, както в рамките на изградените икономически съюзи, така и на международна основа под егидата на СТО. Митата все повече губят както фискалната си функция, така и икономическата си роля. Във външнополитическите отношения съществена роля играят т.нар. нетарифни ограничения. Те обаче не са обект на настоящото изследване.

Най-тясна връзка с интересите на бизнеса и икономическия растеж имат т.нар. преки данъци. Основни техни представители са Корпоративния подоходен данък и Данъка върху доходите на физическите лица. В момента двата данъка осигуряват приблизително еднакви по размер приходи - по около 12-15% от данъчните и 10-12% от всички приходи в републиканския бюджет.

От гледна точка на хармонизирането с ЕС на прякото данъчно облагане предстои трудна и отговорна работа. Същевременно трябва да посочим, че съществуват твърде съществени различия в данъчното облагане на доходите и в самия ЕС. Особено големи са различията при подоходното облагане на физическите лица. Определено може да се каже, че липсва хармонизация при облагане доходите на физическите лица в рамките на ЕС. Това не дава възможност да се представи в обобщен вид практиката на Общността и на тази база да се направи оценка доколко нашето законодателство е доближено или се различава от тази практика.

Определено може да се каже, че основните принципи, които са заложили в нашето законодателство, отчитат положителните моменти от световната практика, в т.ч. и практиката на ЕС.

На този етап насоките и усъвършенстването на корпоративното подоходно облагане могат да се съсредоточат върху следното:

Първо, намаляване на данъка върху печалбата до 15-20% за всички данъкоплатци. Такива са и обявените намерения на правителството. Има и разбирането на МВФ. Тази стъпка ще има не само определено положително икономическо, но и важно психологическо значение. Загубите на фиска, дори да не се постигне желаната икономическа активност, няма да бъдат особено големи, тъй като и сега са налице редица легални и нелегални начини за минимизиране или дори избягване на данъчното облагане на печалбата. Голяма част от новите собственици имат възможност по линията на трансферните цени да минимизират облагаемата печалба и да избягват данъчното ѝ облагане. Нашата данъчна администрация няма нито опит, нито знанията да се бори с този феномен.

Може да се предположи, че ниското ниво на данъчно облагане ще доведе до подобряване на финансовата дисциплина и увеличаване

събираемостта на данъка. Очаква се да нарастне и интересът на чуждестранните инвеститори към България и то не само по пътя на приватизацията.

Второ, по-широко използване на ускорената амортизация и въвеждането на данъчния инвестиционен кредит. И двата инструмента, при умело използване, позволяват значително да се измени инвестиционния климат в страната и същевременно да се провежда умела, целенасочена държавна политика в областта на инвестициите като цяло и в частност при регулиране на тяхната технологична, отраслова и регионална структура.

Трето, прецизиране преобразуването на финансовия резултат за нуждите на данъчното облагане, както и на механизма на авансовите вноски.

Измененията в подоходното облагане на физическите лица могат да се търсят в следните насоки:

Първо, промяна в необлагаемия минимум. Стремешът трябва да бъде доближаването му до жизнения минимум. Целесъобразно е още веднъж да се претеглят аргументите "за" и "против" за обвързването на необлагаемия минимум в зависимост от семейния и социален статус на данъкоплатеца. Отчитайки световната практика едва ли е целесъобразно преминаване към облагане дохода на семейството, респ. домакинството, макар че могат да се намерят достатъчно убедителни доводи и в тази посока.

Второ, намаляване на данъчното бреме като цяло с около 15-20%. Това може да се постигне не само по линията на завишаване на необлагаемия минимум, но и чрез корекция както на признаваните необходимо-присъщи разходи, така и на ставките на данъка за отделните етапи на прогресията. Пределната ставка на данъка не трябва да бъде висока от 30-35%. Трябва да се търси баланс при облагането по линията на корпоративното подоходно облагане и на това по Закона за облагане доходите на физическите лица.

Трето, опростяване на процедурата за патентния данък и оптимизиране на неговите размери.

Глава 3. Икономическо реструктуриране, конкурентноспособност на българската икономика и различия в степента на икономическото развитие

3.1. Реструктуриране на промишлеността - приватизация и инвестиционен процес. Оценка, анализ и перспективи.

Мариана Тухчиева

3.1.1. Въведение

Условно за целите на настоящия анализ се въвеждат два периода. Първият период е от началото на прехода до 1997 г., а вторият е след 1997 г. Разделителната линия между двата периода е въвеждането на валутния борд в България на 1 юли 1997г.

На базата на тези два периода са разгледани реструктурирането на българската икономика, приватизацията и инвестиционния процес.

Средно-срочните перспективи за стабилност и икономически растеж в България зависят до голяма степен от провеждането на балансирана структурна реформа, в която съществена роля е отредена на приватизацията. Независимо от правителствените програми, поставящи ударението върху стратегически цели в тази сфера, България продължава да изостава от повечето страни-кандидатки в областта на реструктурирането, приватизацията и привличането на дългосрочни чуждестранни инвестиции и инвеститори с трайни интереси в българската икономика, като за това се посочват различни причини. За периода до 1997 г. това се отдаваше на нестабилния политически климат, изразяващ се в честата смяна на политически кабинети, относително краткият им живот и оттук невъзможността за реализиране на последователна програма за реструктуриране на икономиката. През периода 1996-97 г. се изтъква допълнителното влияние на друг основен фактор, като хиперинфлацията, усложнена с натрупването на лоши кредити в икономиката и декапитализирането на търговските банки, което предизвика кризата в банковата сфера. В периода след 1997 г. това се отдава на усложнената регулативна рамка, общата непрозрачност на процеса на приватизация, довела до зачестилите обществени сигнали за корупция, трудния достъп на бизнеса като цяло до инвестиционен кредит в икономиката и др.

Общата лоша структура на българската икономика се изразява в малкия процент продукти с висока добавена стойност, които произвежда и

изнася промишлеността и в големите производствени разходи, които в голямата си част са наследени негативни явления. Тези недостатъци биха могли да бъдат отстранени чрез провеждането на целенасочена структурната реформа.

3.1.2 Приватизация

Българското законодателство съдържа няколко метода за приватизация на държавните предприятия. Най-общо, едно държавно предприятие може да бъде приватизирано по два основни начина:

- след трансформирането му в търговско дружество или това е така нареченото инкорпориране на предприятието. В този случай неговите пасиви (акции) се обявяват за продажба;
- без предварителна трансформация. Предприятието се приватизира чрез продажба на неговите активи.

Приватизацията на дадено държавно предприятие може да следва основната логика на раздържавяването на българската икономика; да е в резултат на ликвидация, поради лошо икономическо състояние или в процес на реституция. В допълнение дадено предприятие може да бъде включено за масовата приватизация; след съответното трансформиране да бъде предложена пълна или частична продажба на акции му.

В България са приложени две основни приватизационни техники, като те могат да бъдат използвани едновременно или поотделно. Това са:

- приватизацията с бонове (ваучери) и
- касовата приватизация, като плащането може да е в левове или в чуждестранна валута.

От своя страна касовата приватизация може да бъде използвана по няколко процедурни начина, като:

- търг или конкурс;
- преговори с потенциален купувач;

Прилагането на дадена приватизационна техника или комбинация от техники до голяма степен зависи от избора на метод на трансформация (преобразуване) на собствеността, промишления отрасъл, размера на предприятието и вида на произвежданите стоки. Така например, касовата приватизация в България е най-често използвана в хранително-вкусовата, текстилната и шивашката промишленост. По-малко е използвана в тежката промишленост и машиностроенето, където преобладава приватизацията с бонове. С изключение на хранително-вкусовата промишленост, комбинирани техники са използвани във всички останали отрасли.

Оценка и Анализ

България започна своята икономическа трансформация в началото на 90-те години при изключително трудни първоначални икономически условия в сравнение с по-голямата част от останалите страни от Централна и Източна Европа. Тези неблагоприятни условия се характеризират със силно изразената ориентация на българската индустрия към пазарите на СИВ и най-вече Русия в сравнение с останалите икономики в преход. Последвалото разпадане на тези пазари дава силен отрицателен ефект върху националното стопанство, като брутният вътрешен продукт отбелязва спад от 25% в периода 1989-1992 г., безработицата се увеличава, а потреблението започва устойчива да спада с около 3-4% годишно. Ето защо първите стъпки за приватизиране на държавните активи са колебливи и противоречиви. От 1991 г. са разработени няколко приватизационни плана, но към 1996 г. делът на средните и големи предприятия с приватизирани активи над 67% е едва 4%. В този първоначален период успехите в приватизацията се асоциират с реституцията и връщането на дребната и едра гражданска собственост. Към края на 1996 г. е върната 90% от тази собственост, но реституцията на земята остава дълго време проблематична.

Втората половина на 1996 г. отбелязва признаци на положително развитие в приватизационните процеси. Нарастват приходите от касовата приватизация и най-вече се поставя ускорено начало на масовата приватизация. През този период чрез касова приватизация е договорена продажбата на най-големия български завод за производство на калцинирана сода "Соди Девня" на белгийския химически гигант "Солвей".

Масовата приватизация използва като инструмент приватизационните бонове и протича на две вълни: 1) първата вълна е през периода 1996/97 г. и е свързана с регистрацията на участниците. Тогава се създават приватизационните фондове, като институционален инвеститор в приватизационния процес; 2) втората вълна започва към средата на 1997 г. и се характеризира с провеждането на търговете от масовата приватизация.

До края на 1997 г. общия приватизационен процес в България се провежда в условия на задълбочаващ се спад на брутният вътрешен продукт, с изключения на известното повишение в неговия ръст през 1994 г. и 1995 г., и често променяща се законодателна рамка. До края на 1998 г. Законът за преобразуване и приватизация на държавните и общински фирми от 1992 г. е изменен 15 пъти.

ТАБЛИЦА 3.1. РЪСТ НА БВП

(% ръст годишно)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Брутен вътрешен продукт	-1.5	1.8	2.1	-10.1	-7	3.5	2.5	3.5

* прогнозни данни

Източник: Национален статистически институт

В сравнение с предшествашите години, 1997 г. се оказва особено успешна за приватизацията и преките чуждестранни инвестиции. Договорените през 1997 г. плащания по касовата приватизация възлизат на 608 млн. ш.д. За сравнение - през 1996 г. са договорени само 442 млн. ш.д. Това положително развитие се дължи до голяма степен на продажбите на активи от добивната и преработвателната промишленост и туризма на големи чуждестранни инвеститори.

През 1998 г. пълно или частично са приватизирани около 1 495 предприятия, като договорените плащания са за 1 029 млн. ш.д., а касовите постъпления възлизат на 638 млн. ш.д.

Международният валутен фонд оценява 1999 г., като годината с най-голямата приватизационна вълна в историята на България. Приключени са рекорден брой сделки - 1 225. Към края на 1999 г. делът на приватизираните дълготрайни материални активи е нараснал с 19% спрямо 1998 г., когато е на равнище 30%. Общият размер на приватизираните активи без инфраструктурата възлиза на 78%. Най-големите сделки са в материалния сектор, като включват продажбата на петролната рафинерия "Нефтохим", стоманодобивния гигант "Кремиковци", производителя на химически торове "Агрополихим" и националната авиокомпания "Балкан". Във финансовия сектор е осъществена продажбата на "Експерсбанк".

През 2000 г. беше приватизирана Булбанк, очаква се приватизацията на Биохим. При касовата приватизация най-големи постъпления се очакват от БТК и Булгартабак холдинг груп. В резултат на продължаващото реструктуриране и ликвидация на предприятията от държавния сектор значителна част от работната сила продължава да бъде ангажирана в отрасли и комунални дейности с ниска или отрицателна печалба и следователно с несигурно икономическо бъдеще. Официалното ниво на безработицата в началото на 2000 г. достигна 18.1% от трудоспособното население на страната или нарастването е с 37.3% спрямо същия период на 1999 г.

3.1.3. Ликвидация

Ликвидацията, като инструмент за реструктурирането на държавните предприятия, се използва в случаите, когато те работят на загуба или поради липсата на купувачи не могат да бъдат приватизирани. Характерно за този процес е, че до 1999 г. държавата ликвидираше предимно малки дружества, чието затваряне не водеше до големи социални сътресения, но до средата на 1999 г. от списъка за изолация бяха обявени в ликвидация 11 големи предприятия с активи на стойност 126 млн. лв.

Наблюдаването на предприятията от списъка за изолация и обявяването им в ликвидация при нарастване на отрицателните им резултати е една от договорените мерки с МВФ, която бе отчетена за успешно изпълнена при последния преглед на тригодишното споразумение с МВФ през м. март 2000 г.

Следва да бъде отбелязано едно противоречиво явление - ликвидацията и осъществяването от държавата наблюдение вместо да прекрати отрицателните икономически резултати на тези държавни предприятия, допринесе за тяхното нарастване. Характерен пример в това отношение са дружествата на рудодобивното предприятие "Горубсо". С решение на Министерския съвет от м. април 1999 г. на шестте дружества, на които бе разделено бившето рудодобивно предприятие, са отпуснати безвъзмездно 21 милиона лева за погасяване на съществуващите им задължения, като целта е успешната им продажба.

Вместо очаквания положителен ефект, предприятията на дружеството успяват да увеличат задълженията си с още 10.5 млн. лв. От тях успешно се продават клоновете в Кърджали и Лъки, които не са в ликвидация. Трудности има при продажбата на клон в Мадан, а "Горубсо Златоград" и "Горубсо Рудозем" продължават да носят загуби и се предвижда разпродажбата им на особособени части.

Налагащият се извод е, че ако единното дружество "Горубсо" не бе разделяно, а приватизирано като работещо, държавата не би понесла допълнителните загуби от ликвидацията. Факт е, че някои предприятия бяха затворени без да бъде направен опит за тяхната разпродажба.

Към 31.12.1999 г. отдел "Ликвидация" към Министерството на промишлеността (сега Министерство на икономиката) се разпорежда със 152 предприятия с активи над 161 млн. лв. От тях са продадени 74 фирми на обща сума от 15.5 млн. лв., като 40 от тях са заличени в Търговския регистър.

Съгласно договорената с МВФ матрица се предприемат мерки за укрепване на финансовата дисциплина в останалите държавни

предприятия. За получаването на субсидии през преходния период предприятията са задължени да представят индивидуални планове за финансово възстановяване. Тези планове трябва да съдържат решения за елиминирание на загубите и започване на дейност без субсидиране от 2002 г. В допълнение на тези мерки правителството е съставило списък на 154 предприятия, които ще бъдат финансово наблюдавани с оглед избягване натрупването на нови задължения. В близко бъдеще се очакват някои затруднения по отношение на спазването на финансово-оздравителните планове от предприятията.

3.1.4. Чуждестранни инвестиции

Чуждестранните инвестиции са от критично значение за България, не само поради прякото влияние на чуждестранния капитал и бизнес-практика върху реструктурирането и институционалните промени, но и поради прякото му значение за намаляване на проблемите в платежния баланс и за осигуряване на средно-срочна икономическа стабилност и растеж.

Отчитайки текущата макро-политическа обстановка в страната и хода на реструктурирането, което ще доведе до свиване на потреблението през следващите две-три години, то темпа на растеж на българската икономика ще зависи до голяма степен от повишаването на ръста на експорта и привличането на чуждестранни инвестиции за облекчаване на напрежението в платежния баланс и дефицита по търговския баланс, който за 1998 г. е 381 млн. щ. долара, а за 1999 г. - 998 млн. щ. долара. Прогнозните данни на МВФ за търговския баланс са той да се колебае в периода 2001-2004 г. между 900 и 800 млн. щ. долара, а по текущата сметка за същия период между 400 и 300 млн. щ. долара.

Приватизацията е основният канал, по който протичат чуждестранните инвестиции, поради което привличането на чуждестранни инвестиции ще продължава да бъде сериозно предизвикателство за страната. Увеличаването на равнището на преките чуждестранни инвестиции е приоритет за правителството, отчитайки тяхното ниско равнище за България от началото на преходния период. Макроикономическата стабилизация се разглежда като благоприятен фактор за привличането на чуждестранни инвеститори и данните за 1999 г. показват нарастване в сравнение с 1998 г., независимо че отложената сделка за БТК намали прогнозираните приходи и очакваните инвестиции за 1999 г. По данни на Агенцията за чуждестранни инвестиции, кумулативните преки чуждестранни инвестиции, дефинирани като входящи

потоци и ре-инвестиции от фирми с преобладаващо чуждестранно участие, възлизат на 2 540 млн. щ.д. за периода от 1992 до 1998 г. Малко по-вече от 50 млн. щ. д. от тези цифри представляват портфейлни инвестиции, които се отчитат като преки чуждестранни инвестиции, когато са придобити над 10% от акциите на дадено предприятие. Дяловите инвестиции за 1999 г. са около 10% по-малко отколкото през 1998 г., поради което нарастването на преките чуждестранни инвестиции се дължи предимно на нарастването на пасивите на българските дружества към чуждестранните им собственици. Репатрираната от чуждестранните инвеститори за 1999 г. нетна печалба възлиза на 70 млн. щ. долара.

ТАБЛИЦА 3.2. ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ

Година	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Годишен обем в млн. \$	34.4	102.4	210.9	162.6	256.4	636.2	537	600
Кумулативен обем в млн. \$	34.4	136.8	347.7	510.3	766.7	1 402.9	1 939.9	2 539.9
Индекс, 1992 = 100	100	398	1 010	1 483	2 228	4 078	5 639	7383

Източник: Агенция за чуждестранни инвестиции, ОИСР, МВФ.

Една трета от всички чуждестранни инвестиции в България са от Германия с 315 млн.щ.д. и Белгия с 282 щ.д. От отраслите промишлеността е привлякла почти половината от чуждестранните инвестиции, следва търговията с 27%, финансите и туризма. Най-нисък е делът на преките чуждестранни инвестиции в селското стопанство - едва 0.2%. Основната специализация на България в рамките на СИВ бе в областта на дисковите запаметяващи устройства, микроелектрониката и електрическите съоръжения за военната промишленост, но високотехнологичния сектор до момента не успя да привлече голям интерес от страна на чуждестранните инвеститори.

Човешкият капитал на България се определя, като възможно сравнително преимущество, но към момента размерът на инвестициите "на зелено" е твърде малък. Необходимо е влагането на допълнителни усилия за мотивиране на инвеститорите за започване на повече проекти на "зелено", защото в противен случай равнището на преките чуждестранни инвестиции може да се свие след разпродаването на най-атрактивните приватизационни обекти. Прогнозните данни на МВФ за периода 2001-2004 предвиждат такава тенденция.

По отношение на законодателната среда за чуждестранните инвеститори, България е една от първите държави от Централна и Източна Европа, която разрешава чуждестранните преки инвестиции на своята територия със закона за смесените дружества от 1980 година. Но регулираните цени и ограничителният търговски режим, съчетан с държавен монопол върху външната търговия през този период, ограничават до голяма степен дейността на чуждестранния бизнес. Към 1989 г. в България има 39 чуждестранни смесени дружества, които са в сферата предимно на машиностроенето и електрониката.

България е една от първите страни, които приемат законодателство за привличането на чуждестранни инвестиции още в началото на преходния период. Приетият през 1991 година Закон за чуждестранните инвестиции е един от най-либералните в региона, даващ национален статут на всички чуждестранни инвеститори, възможност за 100% чуждестранна собственост, поставящи много ниски входни барieri и предлагащи сравнително неусложнена регистрационна процедура. В допълнение, законът предлага неограничени условия за репатриране на печалбата и възможност за данъчни облекчения при големи инвестиции в приоритетни области. В последствие преференциалният данъчен режим и други преференции за чужденци са премахнати с цел създаването на равнопоставена и стабилна среда, както за местните, така и за чуждестранните инвеститори.

Нормативната рамка за чуждестранните инвестиции е допълнена от Закона за приватизацията, която дава възможност за равнопоставен достъп на чуждестранните инвеститори до предприятия в приватизационния процес. И накрая, законът за концесиите, приет през 1995 г. отваря вратите на чуждестранните инвестиции "на зелено" и инфраструктурните инвестиции. През 1995 г. е създадена и Агенция за чуждестранни инвестиции, но мащабът на чуждестранните инвестиции контрастира рязко с изглеждащите силни законодателни и административни ангажменти.

По данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие България продължава да изостава значително от страните от Вишеградската четворка по отношение на кумулативните чуждестранни инвестиции на глава от населението. За Чехия за периода 1989-1997 г. те са 823, за Унгария – 1667, за Полша – 321, а за Словакия – 227. България се доближава със своите 147 най-много до Албания – 148 и Румъния – 149.

Един от важните инвеститори за България се оказва Европейската банка за възстановяване и развитие чрез изграждането на няколко фонда за инвестиции в страната и региона. Единият от тях е Черноморският фонд, учреден през м. август 1998 г. съвместно с Международната финансова корпорация на Световната банка. ЕБВР участва с 30% в капитала на фонда.

МФК с около 16%, а остатъкът е разпределен между няколко гръцки и американски частни компании и пенсионни фондове. Целта на създаването на фонда е да бъде осигурено дялово финансиране за проекти в Черноморския регион. От 1992 г. насам ЕБВР е одобрила 28 проекта за България, от които 22 са в частния сектор, като общата сума възлиза на 341 милиона евро. В своята стратегия Черноморският фонд определя хранителната индустрия, текстилната промишленост, производството на облекло, новите технологии, строителните материали и материалите за пакетиране, като едни от най-обещаващите сектори за бъдещи инвестиции в България.

"Юромърчант Болкан" фонд е учреден от ЕБВР и Международната финансова корпорация през 1994 г. за инвестиране в региона на Балканите. До момента фондът е инвестирал в 6 проекта в България, включително в шивашката и текстилната промишленост, веригата ресторанти Goody's, стъкло-пакети, производство на алуминиева дограма и пакетирането на чипс (Chirita). През 1997 г. съвместно с програма ФАР, ЕБВР създаде пост-приватизационен фонд в България с първоначален срок на действие от 3 години. Стратегията на фонда е да участва наравно с други акционери в управлението на приватизирани предприятия, да ги стабилизира, след което се ангажира с успешната им продажба.

Най-често цитираните причини за ниския дял на чуждестранните инвестиции са липсата на прозрачност в бизнес взаимоотношенията, корупцията, тромавата администрация, бюрокрацията, политическата нестабилност на региона, непоследователните и объркващи промени в законодателната рамка, митническият режим, недоволната конкуренция, контрабандната търговия и др.

Негативната оценка на чуждестранните инвеститори е по отношение на инвестиционната среда в България, която се определя като една от най-сложните в Европа. Най-честните оплаквания са свързани с приватизацията, като те се отнасят до липсата на прозрачност в правилата, процедурите, законите, ангажментите на правителството и редица бюрократични спънки, които придружават инвестиционния процес. Инвеститорите се оплакват често и от дискреторните решения на редица длъжностни лица, които едностранно изменят или анулират вече договореното с чуждестранните партньори.

По данни на МВФ, отразени в доклада им за България от 19 април 2000, бизнес средата в България е определена на базата на четири показателя, които са:

1. Осигуреност за имуществените и договорните права. Процентът на несигурност за тези права в България е определен на 40% спрямо 20% за

Естония, около 22% за Полша и Словения и 25% за Унгария.

2) "Меки" бюджетни ограничения, определени като дял на фирмите с неплатени данъчни задължения. В България те са 20% при под 10% за Естония, около 15% за Унгария, 25% за Полша и 30% за Словения.

3) Инвестиционен климат по възходяща скала от "1-няма пречки" до "4-големи пречки". България е малко под 3 при 2 за Естония, Унгария, Полша и Словения.

4) Индекс за корупция по низходяща скала от "10-изключително чист" до "0-изключително корумпиран". Най-чиста е бизнес средата в Словения с ниво по скалата от 6, следвана от Естония и Унгария – между 5 и 6. От страните-кандидатки за членство в ЕС, България е на последно място, наравно с Румъния, с ниво по скалата между 3 и 4. Като най-корумпирана държава се определя Азербейджан с ниво по скалата близо до 2.

Други фактори, които оказват влияние върху чуждестранните инвестиции са от географски, демографски и културен характер. България е с малък и беден вътрешен пазар, който културно и географски е по-отдалечен от по-вечето страни на Европа в сравнение с другите конкуриращи я икономики в преход. България е също така бедна на природни ресурси и със сравнително остаряла инфраструктура и слабо развити комуникации, които затрудняват чуждестранните инвестиции. От 1991 г. редица чуждестранни фирми проявяват интерес в българските телекомуникации, но в продължение на 9 години бяха изправени пред такива бариери от непрекъснато променящи се правила и условия, че инвестиционния процес бе буквално замрял в този сектор.

Високите и нестабилни данъци се считат също за пречка пред чуждестранните инвестиции. Чуждите инвеститори са изправени пред същата комбинация от непрекъснато и бързо изменящи се данъчни закони, правила, постановления и практики, както и българските им партньори. В настоящата данъчна среда, успехът на бизнеса се асоциира предимно със заобикаляне на данъчното законодателство или установяването на близки взаимоотношения с подходящи длъжностни лица. Това е част от общия процес за избягване на данъчното и митническото облагане.

Отчитайки тези проблеми, както и общата трудна икономическа ситуация в България, разбираемо е, че много чуждестранни инвеститори предпочитат да не се ангажират с инвестиции в България.

3.1.5. Индуриална политика на Европейския съюз и България

Европейският съюз определя индуриалната политика като политика за насърчаване на индуриалното развитие на основата на глобалната конкурентноспособност, която е водещ фактор за генериране на растежи заетост.

Индуриалната политика на Европейския съюз е разработена на основата на чл. 130 от Договора за Европейския съюз, който изисква осигуряване на условия за производство на конкурентноспособна промишлена продукция. Последователно се приемат мерки, като:

- Бялата книга за "Растеж, конкурентноспособност и заетост";
- Резолюция на Съвета на министрите от 10 октомври 1994 г. за приемането на интегрирана програма за подкрепа на малките и средни предприятия и занаятчийския сектор.
- Резолюция на Съвета на министрите от 21 ноември 1994 г. за насърчаване на иновационната политика в Общността, като условие за дълготраен икономически растеж и създаването на нови работни места.
- Решение на Съвета на министрите 96/413, което съдържа Програма на действията за повишаване на конкурентно-способността на европейската индуриал.

Европейският съюз отчита, че промишлената продукция и услугите се допълват един друг, поради което конкурентноспособния индуриален сектор е незаменим с оглед на пълната експлоатация на възможностите за създаване на работни места в сектора на услугите. Същевременно Единният пазар в енергетиката и телекомуникациите трябва да бъде доизграден с оглед на бързото укрепване на конкурентноспособността в този сектор и в промишлеността. Конкурентноспособността на европейската индуриал се свързва с икономическата и социална кохезия¹, като връзката е двустранна. Индуриалта допринася за икономическата и социална кохезия от една страна, а от друга кохезията осигурява на индуриалта по-голяма търговска и географска база.

Ускоряният технически прогрес, увеличаващата се глобализация на пазарите, интензифицирането на международната конкуренция и увеличаващата се значимост на опазването на околната среда изискват по-големи усилия и по-голямо внимание към нуждите на пазара от гледна точка на изследователската политика и изграждането на информационното общество. ЕС поставя приоритети в избягване на изкривяването в конкуренцията, отварянето на пазара на Общността и развитието на човешките ресурси чрез професионално обучение. Последните

Икономическо реструктуриране и конкурентност

представяват съществен аспект от структурното приспособяване и са фактор за увеличаване на конкурентно-способността. Стратегическа роля е отредена и на инвестициите, като средство за укрепване на индустриалното сътрудничество.

С откриването на преговорите за членство за България по време на Европейският съвет в Хелзинки, България трябва да демонстрира, че провежданата от нея индустриална политика отговаря на основните насоки на развитие на европейската политика в този сектор. Следващата таблица съпоставя целите, съдържащи се в Програмата за действие на ЕС в областта на индустриалната политика и тези в Националния план за регионално развитие на България.

Икономическо реструктуриране и конкурентност

ТАБЛИЦА 3.3. ЦЕЛИ НА ИНДУСТРИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Цели, заложи в Програмата за действие на Европейския Съюз	Цели, заложи в Националния план за регионално развитие на България
1) Модернизиране на индустриалната роля на държавните органи с оглед елиминирание на ненужните юридически и административни пречки, наложени върху предприятията, особено малките и средни такива;	Ефективно оползотворяване на местните и регионални ресурси за стабилизиране и повишаване равнището на социално-икономическото развитие на районите и страната като цяло
2) Осигуряване на ненакърима конкуренция, както вътрешна, така и външна за Общността;	2) Стимулиране на разкриването и използването на потенциалите и сравнителните предимства на отделните райони с оглед на повишаване на тяхната инвестиционна привлекателност и междурегионална и междурегионална конкурентноспособност;
3) Да се укрепи индустриалното сътрудничество	3) Ускорено изграждане и реконструкция на допълваща техническа инфраструктура с регионално и местно значение;
4) Да се насърчат нематериалните конкурентни фактори;	4) Отваряне на националното пространство чрез реализация на програми за трансгранично сътрудничество и развитие на трансгранични преходи;
	5) Осигуряване на условия за алтернативна заетост предимно в районите на индустриален упадък и изостаналите селски райони за предотвратяване и спиране на кризисните явления в тях;
	6) Постепенно повишаване на качеството на живот на населението.

От направената съпоставка е видно, че България следва да решава основни задачи на социално-икономическото развитие и пазарната икономика, поради което индустриалната политика ще бъде един от чувствителните сектори при водене на преговорите.

3.1.6. Изводи и препоръки

Макроикономическата прогноза на Европейската комисия за 2000 г. е, че ще продължат устойчивите тенденции от предходните две години. БВП се очаква да отбележи ръст от 4.5% през 2001 г. и 4.9% през 2002 г. Като източник на нарастване на промишленото производство се определя увеличаването на износа. Дефицитът по текущата сметка ще намалее до 4% от БВП, като очакванията са отрицателният търговски баланс да бъде частично компенсиран от приходи от услугите.

При евентуално запазване на значителен бъдещ дефицит на платежния баланс и наличното на фиксиран валутен курс, обезценката на реалния валутен курс може да стане само чрез дефлиране. В този случай някои цени и номинални заплати няма да отбележат спад и могат да създадат потенциални проблеми. Платежният баланс може да бъде коригиран и по друг начин чрез свиване на вноса и рецесия. Същевременно, отчитайки сегашната трудна среда за привличане на чуждестранни инвестиции, текущата сметка става все по-важен ограничителен фактор за икономическата дейност в България.

Преките чуждестранни инвестиции също се очаква да нараснат в резултат на приватизацията. Необходими са допълнителни усилия за привличане на инвестиции "на зелено". В случай, че прогнозите за приключване на приватизационния процес към 2002 г. бъдат оправдани, инвестициите "на зелено" ще бъдат единствения начин за привличане на преки чуждестранни инвестиции.

Бюджетният дефицит за 2000 г. се очаква да бъде малко по-висок от този през 1999 г., но ще остане близко до балансираня. Повишаването на цените ще доведе до годишна инфлация от 8%, като безработицата ще продължава да бъде висока, поради реструктурирането на държавния сектор и услугите.

Препоръки:

1. Изготвяне на средносрочна програма за икономически растеж, неразделна част от която да е програма за реструктуриране на промишлеността

2. Изграждане на трайна законодателна рамка
3. Значително съкращаване на лицензионните и разрешителни режими
4. Усъвършенстване на данъчната политика, насочена към насърчаване на малкия и среден бизнес
5. Намаляване на бюрокрацията
6. Повишаване на ефективността на данъчния и митническият контрол
7. Осигуряване на по-голяма прозрачност на процеса на приватизация, включително и чрез граждански контрол
8. Значително подобряване на транспортната, енергийната, комуникационната и др. инфраструктури.

3. 2. Конкурентноспособност на българската икономика

Марияна Туччиева

3.2.1. Критерии, приоритети, перспективи.

Централизираното координиране на производството при плановите икономики имаше за типичен резултат високата концентрация на различните видове промишленост. В България това антиконкурентно наследство бе особено силно. С изключение на бившия Съветския съюз, средният ръст на промишлените предприятия в България бе по-голям от този в останалите социалистически страни. През първите години на прехода проблемите с високата индустриална концентрация бяха усложнени със забавянето на приватизацията и съсредоточаването на голяма част от икономическата дейност в малко на брой бизнес групи. Трансферното цеonoобразуване, избягването на данъчните задължения, тясната обвързаност между държавни и частни фирми, банки и държавни органи пречеха на конкуренцията, ефективността и равния старт.

Редица изкривявания, които се асоциират с преходния период, затрудняват цялостната оценка на конкурентно-способността на българската индустрия.

В периода до 1997 г. икономическият растеж на България се дължи предимно на експорта от държавния сектор. Същевременно, корелацията между износа и доходността на фирмите се оказва твърде незначителна. Това означава, че всъщност най-добрите износители бяха едни от най-губещите предприятия в икономиката, които успяваха да се задържат благодарение на специален търговски кредит, енергийни субсидии и



акумулиране на междофирмени задължения. От друга страна, отчитаната от основните фирми-износители висока печалба през разглеждания период често беше инфлирана от ценовите субсидии на суровините и електроенергия.

Друг важен фактор, рефлектиращ върху конкурентно-способността на българската промишленост до 1997 г., е високата степен на макро-икономическа нестабилност в България и кореспондиращата ниска степен на доверие в националната валута. Силно обезцененият български лев доведе до някои търговски преимущества в краткосрочен план, но се оказа неустойчив като фактор за икономическото възстановяване. Финансовата криза от 1996 г. намали достъпа на износителите до търговски кредит и енергийни субсидии, което се отрази върху тяхната ликвидност. Проблемите с ликвидността от своя страна ограничава набора от стратегии на микро-равнище за подобряване на конкурентноспособността чрез големи фиксирани инвестиции.

В период на икономически преход оценката на агрегираното състояние на предприятията обикновено е трудна. Реструктурирането на отраслите може да предизвика временен спад в производството и по-ниска ефективност, а инвестициите и технологията изискват време, за да генерират подобрения. Нещо по-вече, моделите на търговска специализация показват висока степен на зависимост от установени стереотипи. В рамките на няколко години от началото на реформите е много трудно далена страна да промени своето място в международното разделение на търговските потоци.

Разпадането на пазара на СИВ доведе до рязка промяна в търговския модел на България, измествайки страната от износа на стоки с висока добавена стойност като електрониката и машиностроенето. Въпреки това, моделите на специализация не бяха променени значително в последвалите години. България се оказва бавна в създаването на набор от инициативи, насърчаващи корпоративното реструктуриране и икономическа ефективност, в резултат на което износа продължава да бъде доминиран от традиционните и ресурсно-интензивни отрасли. Ниският дял на преработените стоки в българския износ е един от индикаторите за бавния темп на реструктурирането на икономиката.

България остава специализирана в трудоемките продукти като облекло и обувки, което е нормален резултат от изобилието на евтина работна сила, както и в някои капиталово-интензивни индустрии като цветни метали, желязо, стомана и торове, които са били приоритетно развивани. Добивният сектор се характеризира с най-високо средно равнище на ефективност за цялата българска икономика. През 1997 г. двата

сектора – цветните метали и желязото и стоманата – са имали най-висок индикатор на разкрито сравнително преимущество и възлизат на една пета от целия износ на страната. От страна на вноса доминират енергийните стоки – петрол, газ и въглища. Първите години на прехода отбелязват спад в конкурентноспособността на българското селско стопанство. Положително сравнително преимущество има тютюнят. Въпреки това, секторът трябва да се справи с преориентирането на вкусовите предпочитания в традиционните за България пазари.

По отношение на технологично-интензивните индустрии България изостава от останалите страни в преход. Докато в началото на прехода България имаше известно сравнително преимущество в специализираните доставки (промишлени машини и съоръжения) и наукоемките стоки, то е напълно изгубено до 1998 г. В момента България се характеризира със силно застаряващи технологии и липса на достатъчно капиталови ресурси за тяхното обновление.

Страната има ограничен успех и в привличането на европейски фирми, които търсят пренасочване на част от техните операции в чужбина с цел намаляване на разходите за работната сила. Това са така наречените производства на нислеме, при които чуждестранната фирма снабдява своите поддоставчици с материали, части и компоненти, които ги преработват или сглобяват, след което готовата продукция се реекспортира в чужбина. В началото на 90-те този вид промишленост заема значителен дял от износа на България. Тя е особено развита в отрасли като текстила и облеклото, за които съществуват преференциални търговски квоти в рамките на ЕС. Към момента България изостава в този вид промишленост не само от Румъния, но и от другите страни от Централна и Източна Европа, характеризирани се с много по-високи разходи за работната сила отколкото в България.

Допълнително доказателство за специфичните трудности на България в прехода е ниската степен на разпространение на стандартизацията в българските фирми, което оказва пряк ефект върху качеството на продукцията и конкурентно-способността на българските стоки в чужбина. По данни на Международната организация за стандартизация (ISO) лицензираните към края на 1996 г. притежателите на лиценз ISO 9000 в България са само 14 на брой. За сравнение този брой в Унгария е 423, в Полша - 260, в Чехия - 366, в Словакия - 135, а в Румъния - 61.

ISO 9000 се състои от стандарти и указания, отнасящи се до системите за "управление на качеството", свързани с тях допълнителни стандарти по терминологията и специфични инструменти, като например процеса на проверка, че системата за управление отговаря на стандарта.

“Управление на качеството” означава какво фирмата трябва да извърши, за да осигури съответствието на нейния продукт с изискванията на клиента, независимо, че сам по себе си ISO 9000 не е продуктов стандарт.

Получаването на ISO 9000 става все по-важно за фирмите производители и износители, поради това че той сигнализира чуждестранните купувачи и потенциалните инвеститори дали предлаганите стоки и услуги отговарят на стриктните изисквания за качество на промишлено-развитите страни. Несъобразяването с този стандарт определено поставя фирмите в неблагоприятна ситуация, защото задълбочава утвърдената представа за ниско качество, с което се асоциират стоките, произведени в икономиките в преход.

Високото равнище на образование и квалификация на човешките ресурси в България, съчетано с равнище на работната заплата по-ниско от средното за Източна Европа, могат да бъде разглеждани като една от потенциалните насоки за конкурентноспособност, която може да бъде експлоатирана чрез фиксиранияте инвестиции. Отчитайки проблематичното състояние на икономиката и финансовите пазари, привличането на значителен чужд капитал може да стане чрез подобряване на инвестиционната среда. Човешките ресурси и подобряването на инвестиционния климат могат да представляват едни от най-добрите възможности на България за насърчване на трайни подобрения в конкурентноспособността в близко бъдеще.

Повишаването на конкурентно-способността в услугите може да се базира на някои изводи от международния опит. Той показва, че правилната комбинацията от промяна в собствеността, либерализацията на пазара и по-доброто регулиране могат да генерират голяма ефективност и ефект на благосъстоянието. Провежданата политика в тази област трябва да бъдат базира на малко на брой, но решаващи принципи, като: 1) отделяне на монополните елементи от потенциално конкурентните в сектора; 2) повишаване на прозрачността и сигурността в икономическите отношения чрез промяна в характера на регулирането и интервенцията; 3) взиманите решения да бъдат консистентни и навременни за всички сектори с цел минимизиране на риска от регулаторен арбитраж; и 4) въвеждането на ясна система за арбитраж на диспутите между регулатора и изпълнителите. Решаването на тези въпроси и най-вече наличието на подходяща пазарна структура са от особено значение за икономиката. Необходимо е да бъде намерен деликатният баланс между слабите институции на пазарната икономика, необходимостта в такива случаи да се намали бремето от регулиращите агенции и увеличена ефективност за насърчване на конкурентно-способността на отраслите.

3.2.2. Изводи и препоръки

В периода до 1997 г. конкурентноспособността на фирмите-износители се дължи на енергийното субсидиране, лесното кредитиране от търговските банки, използвано за финансиране на възможни загуби, и неуредените задължения към държавния фиск, доставчици на суровини, и др.

Реструктурирането на производството с цел международна конкурентноспособност изисква значителни инвестиции в неопределена и нестабилна среда. Едно от най-често цитираните от чуждестранните инвеститори сравнителни преимущества за България е работната сила, която се възприема като добре квалифицирана, добре мотивирана и сравнително евтина спрямо останалите икономики от ЦИЕ. Друго преимущество за България е сравнително лесния достъп до нейния вътрешен пазар и благоприятното ѝ географско положение, създаващо пряка връзка между Европа и Азия.

Извършването на реструктуриране на икономиката ще доведе до свиване на производството и потреблението през следващите две-три години, като това ще рефлектира върху темпа на нарастване на brutния вътрешен продукт, който ще остане сравнително ограничен.

За повишаване на конкурентноспособността е необходимо:

1. Подобряване на цялостната бизнессреда, включително чрез реализиране на препоръките от т. 3.1.6.
2. Създаване и реализиране на програми за приоритетно развитие на високотехнологични и инфраструктурни отрасли
3. Значителни инвестиции в научно-изследователски програми и висшето образование.

3.3. Бизнессреда и политика по отношение на малките и средни предприятия

Владимир Павлов

Развитието на малките и средните предприятия (МСП) е предпоставка за устойчиво икономическо развитие. Въпросът е не само икономически, но и социален. В развитите страни МСП освен че са основен генератор на икономически растеж, създават и най-много работни места. В този смисъл тяхната роля за намаляване на безработицата е изключително важна.

3.3.1. Малките и средните предприятия в ЕС

Малките и средните предприятия в страните от ЕС играят значителна икономическа и социална роля. Те са изправени пред редица специфични проблеми, които през 90-те години все по-активно се разглеждат и решават на общоевропейско ниво - в Европейската комисия и другите институции на съюза. Разработени са две програми за действие и Интегрирана програма в областта на малките и средните предприятия, изпълняват се финансови схеми за подпомагането им от Структурните фондове и Европейската инвестиционна банка и т.н. Както подчертава бившият комисар на Европейския съюз по въпросите на малките и средни предприятия Христос Папутис, "малките и средни предприятия са гръбнакът на европейската икономика".

В ЕС продължават широките дискусии за това, доколко разширяването на свободната търговия и създаването на единен пазар помага или пречи на малките и средните предприятия. От една страна, отварянето на пазарите между членките на ЕС позволява на МСП да се интернационализират и да излизат извън националните си пазари. От друга страна, създаването на нови регулации от Европейския съюз е нещо скъпо, преди всичко за малкия бизнес. Поради това напоследък нараства броят на случаите, когато се предлагат едни правила за големите фирми и други за малките.

Разширяването на общата политика на страните от Европейския съюз в различни области - финанси, търговия, транспорт, селско стопанство, конкуренция и други, също оказва влияние върху малките и средните предприятия, особено чрез финансирането на различни проекти в тези области. През последните години бе поставено началото и на обща политика по отношение на малките и средните предприятия.

В Европейския съюз има около 16 милиона предприятия /без селскостопанските/. От тях над 99% са малки и средни предприятия. Работната сила в страните от ЕС е над 80 милиона души, като 70% от тях са в малки и средни предприятия. Около 70% от общия оборот в Европейския съюз е от малки и средни предприятия. Типичната фирма в страните от ЕС има 9 човека персонал. Повече от половината фирми са с по един работещ в тях. В Европейския съюз средно на хиляда жители има 45 фирми. В Германия, Холандия и Дания те са 30 на хиляда жители, а в Гърция и Португалия - 60 на хиляда жители. Тези различия са отражение и на различията в средния размер на фирмата: в страните от

Средиземноморието - 4 човека в една фирма, а в Северна Европа - 9.

В средата на 80-те години започва по-системната работа по въпросите на малките и средните предприятия в Комисията на ЕС. През 1986 година е създадена отделна целева група за малки и средни предприятия с основна задача - хармонизиране на политиката по МСП на национално равнище и в рамките на целия ЕС.

От края на 80-те години в Европейския съюз нараства разбирането за необходимостта от разширяване на съвместната работа по малките предприятия, тъй като те спомагат за икономическия растеж и за намаляването на безработицата, съдействат за развитието на гражданското общество. С бурното развитие на новите технологии все по-ясно се очертава и тяхната решаваща роля в областта на иновациите. Откроява се и необходимостта малките фирми да бъдат подкрепени при започването на тяхната дейност.

През 1989 година Съветът на министрите на ЕС приема резолюция, в която се подчертава важното значение на предприемането на мерки за подкрепа на малките и средните предприятия на национално и европейско равнище.

Програмата за действие по въпросите на малките и средните предприятия за периода 1993-1996 година е с бюджет от 112 милиона еку, като тя е включена в приетата през 1994 година Интегрирана програма за малките предприятия. Общо финансовите ресурси за подпомагане на малките и средни предприятия за 1994-1996 година надхвърля 2 милиарда еку.

В Бялата книга на Европейската комисия от 1993 година например се подчертава, че "успехът на малките и средните предприятия е жизнено важен за икономическия растеж в страните от Европейския съюз".

В края на 1993 година отделна резолюция на Съвета на министрите подчертава необходимостта от специфични действия на Комисията на Европейския съюз за укрепване на малките и средните предприятия в следните направления:

- Насърчаване на благоприятна за МСП бизнес среда;
- Стимулиране на обмяната на опит за дейността на МСП;
- Ускоряване на обмяната на бизнесинформация;
- Насърчаване на подкрепата за инвестиции в МСП от европейските финансови институции и др.

Подчертава се необходимостта от предприемането на мерки за:

- Създаването на общ бизнесклимат, подпомагаш малките и средните предприятия;
- Съдействие на финансовите институции при трансфера на

европейско финансиране за националните МСП;

- Премахване на барьерите за сътрудничество между малките и средните предприятия;

- Насърчаване на участието на малките и средните предприятия в обществените търгове;

- Опростяване на административните процедури за малките и средните предприятия;

- Осигуряване на редовни консултации по проблемите на малките предприятия на национално равнище;

- Подпомагане на постоянното обучение на предприемачите и т.н.

Въпросите на малките и средни предприятия бяха в центъра на внимание на срещата на ръководителите на страните от Европейския съюз в Корфу през 1994 година. Тогава се прие решение за отделяне на допълнителни средства от 1 милиард еку за инициативата за подпомагане на адаптирането на малките и средните предприятия към единния пазар и за облекчено кредитиране чрез Европейската инвестиционна банка на малките фирми, които създават нови работни места.

В законодателната област Европейският съюз прави много за регулиране на работата на малките фирми - хармонизиране на националните законодателства в различни насоки, защита на потребителите, социална област, опазване на околната среда, регионално развитие, защита на конкуренцията и т.н.

Предприемат се и различни други мерки - опростяване на административните услуги, подпомагане на прехвърлянето на бизнеса от един собственик на друг, целево насърчаване на занаятчиите, кооперативите и самонаетите, осигуряване на своевременно заплащане на стоките и услугите, предоставяни от малките фирми, насърчаване на равноправното участие на малките фирми в търговете за държавни поръчки и други.

Особеностите на специалните програми за подпомагане на развитието и растежа на малките и средни предприятия както в национален, така и в европейски мащаб са, че те не дават пряка финансова помощ за фирмите, но осигуряват условия /информационни, консултантски, партньорство и др./ за улесняване и разширяване на тяхната дейност.

Европейският съюз организира и широка мрежа за финансиране на малки и средни предприятия - за стимулиране на икономическото развитие, за изследвания, за постоянно обучение, за инвестиране в други страни. Чрез Структурните фондове на Европейския съюз се подпомага икономическото развитие на редица региони в Западна Европа. Отделен фонд подпомага инфраструктурата на по-слабо развитите страни от съюза - Гърция, Ирландия, Португалия и Испания. Все по-широко участие в

осигуряването на кредитите при облекчени условия за малките и средните предприятия имат и Европейската инвестиционна банка и Европейският инвестиционен фонд. Разработени са и схеми специално за финансово подпомагане на стартирането на дребни фирми. Резултати не закъсняват - за период от пет години малките и средните фирми са осигурили над 10 хиляди нови патента и са създали над 6 хиляди нови продукта в Европейския съюз.

Както се вижда, малките и средните предприятия играят доминираща роля в западноевропейската икономика. Те заемат водещо място в създаването на нови работни места. Изключително голямо е и мястото им в разработване на нови технологии и за генериране на икономически растеж. Поради това в Европейския съюз на малките и средните предприятия се отдава стратегическо значение и на тях ще се отделя специално внимание и в началото на новия век. Предвижда се и приобщаване на новоприетите държави към програмите на Европейския съюз за малките и средните предприятия.

Договорът от Маастрихт подчертава важността на малките и средните предприятия и необходимостта от активизиране на действителните и програмите за подкрепата и насърчаването им. Общата политика на Европейския съюз оказва все по-силно влияние върху дейността на малките и средните предприятия чрез осигуряване на всеобхватна и мащабна финансова подкрепа за тях, особено в по-неразвитите райони на Европейския съюз. Разширява се и интернационализацията на дейността на малките фирми, които все по-активно оперират в рамките на целия континент.

Днес основна цел на политиката спрямо МСП в държавите членки е насърчаването на тяхната конкурентоспособност, реализирана от страните членки на ЕС в две основни насоки чрез:

- **Обща икономическа политика** - насочена към създаване на благоприятен бизнесклимат. Тази политика се отнася до области като дерегулацията, намаляване на административните барери, гъвкавост в регулирането на пазара на труда, намаление на вноските за социално осигуряване и данъците, подобряване на финансовата среда, усъвършенстване на инфраструктурата и т. н.;

- **Специфична икономическа политика** - насочена към подкрепа на МСП да преодолее барьерите пред техния растеж. Тази политика е допълнителна към общата. Тя се осъществява чрез всякакви форми на финансова помощ, предоставяне на безплатни консултантски и информационни услуги и т. н. Специфичните политики целят насърчаване на новосъздадените предприятия, научно-развойната дейност, засилване на управленските умения, пазарни иновации, улесняване достъпа до

външно финансиране и т. н.

Дебатите и опитът на страните от Европейския съюз ясно показват какви трябва да бъдат основните направления на работа по въпросите на малките и средните предприятия:

- Намалване и премахване на административните пречки за развитието на малките фирми;
- Осигуряване на по-добър достъп за тях на нови технологии;
- Увеличаване на наличното финансиране и рисков капитал за започване и работа на малките предприятия, особено на микрофирмите;
- Разширяване на инвестиционните възможности;
- Създаване на условия за износ от малки фирми;
- Създаване на необходимата законодателна среда за малките и средни предприятия.

Всичко това има изключително важно значение в процеса на структурната реформа на българската икономика и по-нататъшното ни участие в европейската интеграция.

3.3.2. Развитие на малките и средните предприятия в България

Последните изследвания показват, че МСП са 98,8% от всичките фирми в България, като 94% са микрофирми (с по-малко от 10 заети). МСП осигуряват 45% от заетостта. Най-значителен е дялът на МПС в услугите. Малките и средните предприятия имат преобладаващо значение в хотелиерството, общественото хранене и търговията. Секторът на МПС създава 25-26% от брутната добавена стойност в България (ако се вземе предвид икономиката в сянка - 35-36%).

Днес приносът на малките и средните предприятия в износа на страната е под 20%, а във вноса около 30%. Броят на високотехнологичните фирми е под половин процент. Информационните технологии все още не са навлезли достатъчно в българските МПС. Около 40% от малките и средните предприятия нямат необходимата информация за възможностите на процеса на интегрирането на България в Европейския съюз, като само около 15% от тях са предприели стъпки към пазарите на ЕС.

През последните три години беше постигнат известен напредък в институционалното подпомагане на малките и средните предприятия в България. Създадена бе държавна Агенция за малките и средните предприятия, започна своята работа Насърчителната банка за финансово подпомагане на тези предприятия, разработена е и се изпълнява Национална стратегия за насърчване на развитието на МСП. Народното събрание прие закон за МСП. Бяха премахнати някои разрешителни режими.

Приетият в края на 1999 година Закон за МПС е само устройствен закон, но той постави началото на политика на държавата към МПС. Все още обаче не се вижда реалният ефект от приложението на този закон. Следва също да се променят редица положения в немалко законови и подзаконови актове, които пречат на развитието на малките и средните предприятия.

Националната стратегия за насърчване на развитието на МПС от края на 1998 г. набелязва серия от конкретни мерки за подобряване на средата за развитието на МПС, разработена бе и Работна програма за 1999-2001 г. за постигане на целите на стратегията. Досега различните кратко- и средносрочни инициативи се изпълняват съгласно набелязания план за действие.

Агенцията за МПС е създадена през 1997 г. като орган на Министерството на промишлеността, а от края на 1999 г. е директно към Министерския съвет. Според възможностите си тя започна известна дейност в полза на малките и средните предприятия, но все още не заема полагащата й се роля на координиращ орган по въпросите на МПС в национален мащаб.

Към Агенцията има изграден Консултативен съвет като държавно-обществен съвещателен орган, който все още не играе определената му от закона важна роля за отчитане на интересите на малките и средните предприятия.

Агенцията за малки и средни предприятия подготви проектоплан за развитие на сектора на МСП като част от националния план за икономическо развитие на страната за периода 2000-2006 г. Предвидени са мерки за насърчване на МСП във връзка с предприемаческата стратегия за подготовка на България за участие в структурните фондове на Общността:

- разширяване възможностите на съществуващите информационни центрове и създаването на нови в регионалните центрове за подпомагане на малките и средните предприятия в страната чрез осигуряване на информационни връзки с глобални търговски и други мрежи;
- създаване на мрежа от специализирани инкубатори съобразно компетентността и предлаганите услуги с цел развитие на високоэффективни иновативни малки и средни предприятия, базирани на собствени резултати и интелектуална собственост;
- изграждане на постоянно действащи центрове за обучение на мениджъри за МСП и предприемачи и обучение на безработни за започване на самостоятелен бизнес.

Проблемите, пред които са изправени МСП в България, ясно

очертават и бизнес-средата, в която те работят.

Най-важните проблеми на малките и средните предприятия са свързани с недостига на финансови средства както в началото на дейността им, така и по-късно, за да финансират основната си дейност или да инвестират за подобряване на конкурентоспособността на фирмите. До голяма степен недостигът на финансови средства се обуславя от източниците на финансиране за започване на дейността на фирмите, както и на тяхната основна дейност. Основен финансов източник през изминалите 10 години са личните спестявания на предприемача или на неговото семейство, заемите от негови приятели и роднини. Не повече от 10% от фирмите имат достъп до банково финансиране. Това е така както поради традиционната предпазливост на търговските банки към малките предприятия, така и поради намаляването на тяхната кредитна експозиция към реалния сектор поради кризата в банковата система през 1996 г. Въпреки острия недостиг от финансови средства, изпитван от фирмите, твърде малка част от тях кандидатстват за банков кредит. Търсенето на кредитен ресурс е потиснато и от тежките условия за отпускане на кредити. Изискванията на търговските банки за обслужване на отпусканите кредити (обезпечение, срокове и др.) са високи за фирмите, както и цената на кредитите, измерена с реалната лихва по тях поради все още високия кредитен риск в страната.

Два други проблема, свързани с началото на дейността на фирмите, са нестабилната и ненадеждна законова рамка за развитието на малките и средните предприятия и голямата бюрокрация. Проблемът за бюрокрацията обхваща както въпросите, свързани с издаването на многобройни разрешителни, лицензи и др., които в редица случаи са необходими и не са просто чиновническа приумица, но така също и склонността на държавни и общински служители да вземат подкупи. Проблемът за бюрокрацията има основно значение не само за развитието на малките и средните предприятия, но и за бизнеса като цяло. Намаляването на бюрокрацията подобрява условията за предприемачество в страната като намалява разходите за осъществяването на дейността на фирмите (transaction costs) и така може да съдейства за повишаването на притока на инвестиции в страната.

Други проблеми, които имат голямо значение за развитието на бизнеса в страната са високото данъчно равнище и липсата на платежоспособно търсене.

3.3.3. МСП и интеграцията на България към Европейския съюз

Едно от съществените условия за членство в Европейския съюз е способността за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили вътре в ЕС. Това предполага благоприятна икономическа среда, гъвкавост на българската икономика и високо равнище на човешкия капитал, на инфраструктурата.

Потенциалът на МСП в България за постигане на икономически растеж и увеличаване на заетостта не е реализиран напълно поради недостатъците на пазара и трудностите пред тяхното функциониране и развитие. МСП са изложени на различни опасности, което се доказва от факта, че около половината от тях прекратяват дейността си още в първите пет години след основаването им. Икономическата, законодателната и финансовата среда, в която те функционират, става все по-сложна. Те имат затруднен достъп до резултатите от изследователската и развойната дейност и трудно ги прилагат. Често срещат трудности в управлението, малко програми им предлагат обучение. МСП трудно получават кредити и достъп до пазарите на стоки и услуги.

Малките и средните предприятия все още не осъзнават последиците от Европейското споразумение за асоциация и перспективите на бъдещата интеграция на България към ЕС за бизнеса. Малък е дялът на българските МСП, които са предприели конкретни стъпки на подготовка за навлизане на пазарите на ЕС. В повечето случаи усилията се свеждат до търсене на посредници или партньори или до създаване на контакти с потенциални клиенти. Заедно с това МСП имат положителни очаквания от интеграцията на страната ни с ЕС. Не е малък обаче процентът на онези, които нямат информация и не могат да преценят това.

Либерализацията на търговията с ЕС и повишаване на значението на нетарифните бариери поставят на изпитание интернационализацията на българските МСП. Това налага адаптацията на местните производители по отношение на качеството, пакетирането и маркетинга на техните продукти. Голяма е потребността от информационни кампании, маркетингови програми и обучение, които да бъдат предлагани от държавните и неправителствените институции на българските МСП за подобряване разпространението на информация и подпомагане на фирмите да отговорят на новите предизвикателства.

Решенията на Европейския съвет от декември 1997 г. в Люксембург за подготовка на 10 страни от Централна и Източна Европа и Кипър за присъединяване към Европейския съюз и решенията от разговорите в Хелзинки през декември 1999 г. поставят много високи изисквания, чието

изпълнение е задължително условие за приемането на България в Европейския съюз.

Копенхагенските критерии изискват цялостно реструктуриране на националната икономика, динамизирането, изграждането на съвременни инфраструктури, въвеждане на принципите на лоялната конкуренция и активна социална дейност с оглед на приобщаване към политиката и принципите на Европейския съюз.

В редовния доклад на ЕС за 1999 г. и в документа „Партньорство за присъединяване“ бе отчетено, че не се очакват проблеми в областта „Малки и средни предприятия“ в процеса на хармонизация и в този раздел тя протича успешно. Това беше една от шестте първоначални теми за преговори и бе сред първите „затворени теми“.

3.3.4. Участието на България в програмите на ЕС

1. Интегрирана програма за МСП

Интегрираната програма за МСП в Европейския съюз от 1994 г. си поставя за цел изграждането на цялостна рамка за всички действия на ЕС за подпомагане на МСП в рамките на различните общи политики. Чрез постигане на по-тясно сътрудничество за развитие на МСП на ниво Европейски съюз се очаква по-добра ефективност и съвместимост на мерките, съгласувани с държавите членки за подкрепа на МСП.

Три са основните насоки в политиката за МСП в Европейския съюз: създаване на благоприятна икономическа среда за развитието на МСП; повишаване на конкурентоспособността им; подпомагане за присъединяването им към международното разпределение на труда.

Осъвременената през 1996 г. Интегрирана програма за МСП се допълва с нови инициативи - стимулиране на достъпа на МСП до информационното общество, създаване на форум за предприемачество и за търговия, на форум за занаяти и малки предприятия.

2. Трета многогодишна програма за МСП

Приетата от Съвета на Европа на 9 декември 1996 г. Трета многогодишна програма за МСП в ЕС (1997-2000 г.) цели създаването на благоприятна среда за укрепването на МСП. Тя включва специализирани действия, които не се покриват от другите политики на ЕС. Някои от задачите, които трябва да бъдат решени, са подобряването на организацията на МСП и сътрудничеството между тях, което е особено важно за оцеляването на дребния бизнес и занаятите в единния европейски пазар;

подкрепа за тяхното интернационализиране и създаване на нови работни места и пр.

МСП трябва да получат по-широк достъп до кредити и рисков капитал и да бъдат подпомагани при компенсиране на загубите им, причинени от закъснения при търговските трансакции. Необходимо е да се създават специализирани финансови институции и да се стимулира развитието на капиталовите пазари, за да могат бързоразвиващите се МСП да получат достъп до повече капитали.

Република България се присъедини към Третата многогодишна програма за МСП в ЕС през декември 1998 г. Агенцията за малки и средни предприятия е национален координатор по Третата многогодишна програма за МСП в Европейския съюз.

В процеса на реализиране на програмата бе предприето частично обновяване на мрежата на Европейските информационни центрове чрез разширяването им към страните от Централна и Източна Европа. Европейските информационни центрове (ЕИЦ) са създадени под егидата на Европейската комисия през 1997 г. Днес мрежата на ЕИЦ се състои от 275 членове, които предоставят информация и съдействие на малките и средните предприятия в цяла Европа. През 1999 г. след проведен конкурс бяха открити осем Евро-инфоцентъра в градовете София, Пловдив, Русе, Стара Загора, Ямбол, Враца, Добрич и Сандански. Те изграждат националната мрежа от Евро-инфоцентрове.

В рамките на Третата многогодишна програма за МСП на ЕС ежегодно се провеждат два международни форума „Европартньорство“. Целта е да се активизират икономическите и търговските отношения, да се привлечат чужди инвестиции, да се стимулира производството и да се подобри конкурентоспособността на МСП. Чрез програмата ежегодно се подпомага финансово участието на 84 български МСП в международните форуми „Европартньорство“.

Програма 2000 на Третата многогодишна програма за МСП на ЕС предвижда редица мерки в полза на МСП. Основният приоритет е насърчаване на предприемачеството и подобряване на средата за развитие на бизнеса. Очаква се това да се постигне чрез изпълнението на плана за действие за опростяване на бизнессредата (BEST Action Plan) и чрез обмен на най-добрите практики посредством програмата за съгласувани действия.

Вторият основен приоритет е осигуряване на ефективно участие на асоциираните в програмата страни, включително и чрез организирането на четвъртата кръгла маса на bankerите, за да се обсъди достъпът до финансиране на МСП в страните кандидати за членство в ЕС.

Трети приоритет е развитието на единна стратегия за европейските

мрежи, например ЕИЦ, които предлагат информация, помощ и консултиране за МСП. Важно е също разпространението на най-добрия опит и резултати в сферата на занаятите, малкия бизнес и микропредприятията. Очаква се предприемането на мерки в резултат от изпълнението на плана за действие към Бялата книга за търговията.

Мерките, залегнали в Програма 2000 на Третата многогодишна програма за МСП в ЕС (1997-2000 г.), са насочени към:

- Опростяване и подобряване на административната и правна среда за бизнеса.
- Подобряване на финансовата среда.
- Интернационализация на МСП.
- Повишаване на конкурентоспособността на МСП.
- Стимулиране на предприемачеството.

3. Програма ФАР

Малките и средните предприятия в България се подпомагат чрез Програма ФАР. В рамките на проекта на ФАР „Подпомагане развитието на МСП“ за институционална подкрепа на сектора през 1999 г. се направи оценка на влиянието на българското законодателство върху сектора на МСП. Проведе се проучване на формите за финансиране на МСП. Техническа помощ получи бизнесцентровете в градовете Варна, Дупница, Сливен, Хасково и Шумен. В рамките на проекта се извърши проучване на сектора на МСП в страната.

През 2000 г. чрез нов проект по Програма ФАР – „Разширяване на възможностите за ускорен растеж на сектора на МСП в България“, ще бъде оказана институционална подкрепа в сферата на политиката и законодателството за МСП. Планира се разширение на съществуващата мрежа от агенции за регионално и икономическо развитие и бизнесцентрове. Ще бъдат подпомогнати и съществуващите агенции и центрове в предоставянето на информационни и консултантски услуги и обучение за МСП, в изготвянето на бизнеспланове за финансиране на МСП и в организацията на участието на МСП в международни изложби и форуми. Ще се издават бюлетини, каталози и други в полза на МСП.

4. Пета рамкова програма на ЕС

Пета рамкова програма на ЕС за изследване, технологическо развитие и демонстрационни дейности (1998-2002 г.) включва хоризонтална програма „Насърчаване на иновациите и на участието на МСП“. Тя предвижда финансиране в рамките на изследователски награди

за МСП и на CRAFT проекти за съвместни научни изследвания. България участва активно в тази програма. Все още половината от предприемачите нямат информация за нейните възможности.

5. Структурната политика на Европейския съюз въздейства пряко върху МСП в три направления: инфраструктура, човешки ресурси и инвестиции за производство. Около 40% от средствата на структурните фондове подпомагат изграждането на динамична бизнессреда и помощни инвестиционни схеми за промишлеността и услугите, конкретно за малките и средните предприятия. Тъй като структурните фондове са един от инструментите за постигане целите на икономическото и социалното сближаване, от съществено значение е подготовката за резултатното им използване в периода преди присъединяването.

За бъдещото разширение на Общността Европейската комисия въведе схема за финансиране на приобщаването и вътрешното изравняване между страните в Евросъюза и страните кандидатки за членство. Програма ФАР е източник на методическа и техническа помощ и е катализатор за съвместни действия на ЕИБ, ЕБВР и Световната банка. Европейската комисия подготви пакет от директиви за управление на предприемачеството, предприсъединителните структурни фондове, на фонд „Сближаване“, ИСПА и САПАРД, валидни за периода 2000-2006 г. От 2000 до 2006 г. България ще може да се възползва от тези три финансови източника: ФАР, ИСПА и САПАРД.

3.3.5. Препоръки:

С оглед приближаване към тенденциите за развитие на МСП в страните от ЕС политиката на изпълнителната и законодателната власт в България следва приоритетно да е в следните посоки:

- Непрекъснато усъвършенстване на законодателната рамка и подобряване на законодателната среда за МСП, както и премахване на ограничаващите подзаконовни актове;
- Съдействие за улесняване достъпа до кредит на съществуващите и стартиращите МСП чрез схеми за гарантиране на кредитите, микрокредитиране и фондове за рисков капитал.
- Съществено облекчаване на административните процедури за предприемачите, включително рязко и бързо намаляване на броя на лицензионните и разрешителните режими;
- Постоянно съдействие за осигуряване на по-добър достъп за тях до нови технологии, пазари, инвестиции.

- Съдействие за повишаване на капацитета на фирмите и техните асоциации за участие в структурните фондове на ЕС;
- Предприемане на мерки за подобряване на конкурентоспособността на българските МПС;
- Информационно, консултантско и образователно подпомагане на фирмите, за да могат те да отговарят на новите предизвикателства;
- Осигуряване на по-широка информация за различните международни и европейски програми, подпомагащи МПС;
- Разработване на специални програми за насърчаване на предприемачеството и самонаемането.

За тази цел следва да се предприемат постоянни организационни, административни, правни и финансови действия от изпълнителната и законодателната власт в тясно сътрудничество с неправителствените организации и преди всичко с различните бизнесасоциации.

ГЛАВА 4. Селско стопанство

Антоанета Симова

4. 1. Роля и структура на българското селско стопанство

Независимо че България се счита за индустриална страна, *селското стопанство винаги е играло важна роля в нейната национална икономика*. През 90-те години дялът на аграрния сектор във БВП се колебае между 11% и 26%. След кризата през 1996/97 г. селското стопанство беше единственият сектор, в който добавената стойност се увеличи с около 30% в сравнение с 1996 г.

Значението на аграрния сектор се изразява в големия му принос не само за създавания БВП, но и *за заетостта* на работната сила (между 19% и 24% през периода 1991-99 г.), *за експорта* (между 14% и 22%) и за създаването на *продоволствена и социална сигурност* сред населението. Възраждането на българското земеделие е посочено като един от приоритетите в програма 2001 г. на българското правителство.

Структурната реформа оказва силно влияние върху всички сектори на икономиката, но в селското стопанство ефектът беше най-голям. Ако през периода 1990-96 г. обемът на националното производство се сви с 21%, то този на аграрния сектор се съкрати с 30%. Съществуват няколко причини за чувствителния спад на обема на земеделското производство, между които са:

- съкращаването на търсенето на традиционните пазари на българските аграрни продукти (страните – членки на бившия СИВ)
- структурната реформа в цялата икономика и последвалото я свиване на вътрешното потребление и недостиг на финансови ресурси за селското стопанство (недостиг на капитали, банкови кредити и възможности за субсидиране)
- иррационалната, мудна и неефективна система за връщане на собствеността върху земята на индивидуалните собственици
- колебливата и противоречива митническа политика, имаща за резултат значителното отклоняване на вътрешните от международните цени с цел осигуряването на евтина храна за градското население
- кризата в преработвателната промишленост, нарушаваща нормалното функциониране на системата производител – краен потребител и прекъсваща веригата производство-преработка

През 1997 г. тенденцията към намаляване или стагнация на аграрното производство беше прекъсната: обемът на производството се увеличи с

Селско стопанство

около 20% в сравнение с предходната година. Значителното увеличение на производството през тази година се дължи на скока на засетите площи и добивите със зърнени култури в резултат на обявените от правителството високи минимални изкупни цени. Отказът от поддържането на подобни цени през следващата година доведе отново до стагнация.

Структура на аграрното производство

До средата на 90-те години съществуваше баланс в развитието на растениевъдството и животновъдството от гледна точка на дела им в обема на земеделското производство. През 1996 г. животновъдната продукция заема 54% срещу 46% на растениевъдната, докато през 1997 г. растениевъдството преобладава над животновъдството (съответно 66% и 34%).

Растениевъдното производство се характеризира с големи колебания. В условията на ограничени финансови средства и незавършила структурна реформа добивите се колебаят силно в зависимост от природо-климатичните условия.

Животновъдният подотрасъл беше подложен на по-значителни структурни преобразования и раздробяване в сравнение с растениевъдния. Чувствителното съкращаване на обема на животински продукти беше предизвикано и от изменението на съотношението на цените между животинските и растениевъдните продукти, при което производителите бяха притиснати от непрекъснато увеличаващите се разходи на суровините и ниската покупателна сила на населението.

Частният сектор произвежда понастоящем над 90 % от продукцията в страната. Индивидуалните ферми са специализирани в производството на зеленчуци, плодове, картофи, царевица и тютюн, докато кооперациите произвеждат главно зърнени култури и слънчоглед. В частните ферми са съсредоточени над 99% от кравите, над 94% от свинете, над 99% от овцете, над 98% от птиците в страната.

Сравнение на стойностите на някои показатели между България и ЕС

В табл.4.1. са представени стойностите на някои важни показатели в България, другите асоциирани държави и ЕС. Земеделската земя у нас е около 55%, което е с около 12 пункта повече, отколкото в ЕС, но е малко под средните стойности на същия показател за петте страни от централна Европа. В селското стопанство на България се създава 11-26% от БВП (през последните години най-често срещаните стойности са 12-13%), докато в

Селско стопанство

ЕС тази стойност е значително по-ниска - само 2.5%. Тези данни потвърждават извода, че селското стопанство има много по-голяма роля у нас в сравнение не само със страните от ЕС, но и с повечето асоциирани държави. Всъщност единствено румънското земеделие има по-голям принос в създавания БВП.

ТАБЛИЦА 4.1. Значение на земеделието в България, другите асоциирани страни и ЕС*

	Селск. земя		Селск. пр-во		Заети в с.ст.		Р-ди за храна
	Млн.%	от територията	Млн. дол.	% от БВП	(000)	% от заетите	% от дом.бюд.
Полша	18.6	59	4.648	6.3	3661	25.6	30
Унгария	6.1	66	2.048	6.4	392	10.1	31
Чехия	4.3	54	0.871	3.3	271	5.6	32
Словакия	2.4	49	0.512	5.8	178	8.4	38
Словения	0.9	43	0.250	4.9	90	10.7	28
5 ЦЕД	32.3	58	8.349	5.5	4592	22.1	
Румъния	14.7	62	4.500	20.2	3537	35.2	60
България	6.2	55	1.131	11-26	766	19-24	42-54
Балкански	20.9	60	5.631	18.0	4231	32.9	
Литва	3.5	54	0.259	11.0	399	22.4	58
Латвия	2.5	39	0.232	10.6	229	18.4	45
Естония	1.4	31	0.266	10.4	89	8.2	39
Балтийски	7.4	43	0.757	10.7	717	19.4	
ЦЕИС-10	60.6	56	14.7	7.8	9540	26.7	
ЕС-15	138.1	43	208.8	2.5	8190	5.7	22

*Данните за България са за периода 1993-98 г., а за другите страни - за 1995 г. Изт. European Agricultural Policy. CEPC, Working Party Report No. 17; Статистически справочник, 1999 г., НСИ.

В българското селско стопанство е ангажиран много по-голям дял от всички заети в сравнение с ЕС (между 19-24% в България срещу само 5.7% в ЕС). В това отношение България се намира в групата на Полша и Литва, където селското стопанство поема значителен човешки ресурси и се отличава от болшинството асоциирани държави (с изключение на Румъния), в които земеделието няма толкова голямо значение от гледна точка на заетостта.

Земеделието е основен поминък на хората в българското село: 29% от тях са заети в отрасъла, а над 90% са свързани по някакъв начин с производството на земеделски култури (главно за самозадоволяване). В

Селско стопанство

ЕС процентът на заетите в селското стопанство от общия брой живущи в селските райони е приблизително същия (27%), но останалата част от населението няма почти никакво отношение към земеделието.

Независимо от относително голямата роля на българското селско стопанство за икономиката, то си остава ниско продуктивно в сравнение с европейското. В табл. 4. 2 са представени средните добиви на някои основни аграрни продукти в ЕС, 10-те асоциирани страни и България.

ТАБЛИЦА 4. 2. Равнище на средните добиви в България, в асоциираните страни и в ЕС*

	Зърно (т/ха)	Маслодайни (т/ха)	Захар (т/ха)	Мляко (кг/крав)
ЦИЕС-10	3.0	1.5	34	2 960
ЕС - 15	4.9	2.0	76	5 156
България	2.6	1.0	15	3 100

*Данните за България са за 1998 г., а за останалите страни - за 1995 г.

Добивите у нас са около 60% от тези в ЕС както в растениевъдството, така и в животновъдството. По тези стойности в областта на растениевъдството ние сме малко по-добре от Румъния и балтийските републики (чиито добиви са около 40-50% от европейските) и сме значително изпреварени от централно-европейските страни (чиито добиви са около 80-90% от европейските). В животновъдството продуктивността на единица животно у нас е малко над средните стойности на показателя за асоциираните страни.

Структура на земеделските стопанства

През 90-те години са налице съвкупност от фактори, които пречат на развитието на модерното земеделие в България и приближаването му до това в развитите европейски страни.

Подобно на другите отрасли на националната икономика селското стопанство беше засегнато от структурните реформи, съпровождащи прехода от централно-планово към пазарно стопанство. Приетата технология на възстановяване на собствеността доведе до силно раздробяване на производствените структури в растениевъдството и животновъдството и постави редица проблеми, които до 1989 г. не съществуваха (например невъзможността да се спазват необходимите ветеринарни и хигиенни изисквания от толкова много дребни собственици в животновъдството). В таблица 4.3. са представени данни за размера на производствените структури в България и Полша.

Селско стопанство

ТАБЛИЦА 4.3. Размер на индивидуалните земеделски стопанства в България и Полша (в проценти от общия брой стопанства)

Групи стопанства	България	Полша
до 2 ха	95.2	13.9
2 - 5 ха	3.9	29.7
5 - 10 ха	0.8	28.1
над 10 ха	0.2	28.3
Общо стопанства	100	100

Както става ясно от данните, над 90% от фермите в България са с размери до 1 ха, а над половината (51.5%) са по-малки от 0.2 ха. Само 0.8% от земеделските стопанства са средни по размер от гледна точка на европейските размери, а 0.2% са едри. В същото време в Полша има много по-равномерно разпределение между средните и едрите стопанства, а дребните представляват едва 13.9% от общия брой на фермите. Ако директните плащания на ЕС започнат един ден да се прилагат и в новоприетите страни, по-малко от 10% от съществуващите понастоящем стопани в България биха се възползвали от тях, при условие, че не настъпи сериозна промяна в структурата на производствените единици.

Когато се анализира земеделието, се използват и стойностите на показателите за разпределението на обработваемата земя между различните по размер ферми. В таблица 4.4. са представени сравнителни данни за тези показатели в България, Полша и ЕС.

ТАБЛИЦА 4. 4. Разпределение на обработваемата земя между едрите и дребни ферми в България, Полша и ЕС (в проценти от общия размер на обработваемата земя)

Размер на фермите	България	Полша	ЕС
Под 10 ха	33	72	66
Над 10 ха	67	28	34
Общо земя	100	100	100

И по този показател България се отличава значително от ЕС за разлика от Полша. Огромната част от земята у нас - близо 70%, си остава в едрите стопанства. Това са или бившите кооперации, или арендаторски стопанства в някои региони на страната.

Посочените данни доказват, че българското земеделие има доста по-различна структура от европейското. Семейните ферми, които представляват основата на европейското селско стопанство, у нас са твърде дребни и слаби във финансово отношение. Малкият им размер е причината те да бъдат неефективни, тъй като не могат да постигнат икономия от

машаба в областта не само на производството, но и на маркетинга.

Липсата на подходяща земеделска техника и ниската доходност на селскостопанската дейност в същото време заставят огромната част от собствениците да предоставят своята земя под аренда (ако има разбира се желаещи да я наемат) или да я отдават на символични цени на кооперациите. Управлението на тези кооперации по принцип е неефективно. Много често съществува противоречие между интересите на ръководството, на кооперацията и на собствениците на земя. *Съществуващата понастоящем структура на земеделските стопанства ще бъде следователно една от основните пречки за повишаването на ефективността на селскостопанското производство, а оттам и за подготовката на отрасъла за пълноправно членство в ЕС.* Ако не настъпят бързи и положителни промени в производствените структури, българското земеделие няма да може да издържи на конкурентния натиск на западноевропейското при едно бъдещо членство в Съюза.

4.2. Човешките ресурси и развитие на селските региони

Известно е, че за развитието на земеделското производство трябва да са налице различни производствени фактори – труд, капитал, земя. Земята е неподвижен фактор и от гледна точка на нейното количество и качество страната ни притежава сравнителни предимства за производството на редица земеделски продукти.

Капиталът в момента е твърде рядък фактор в цялата икономика, а още по-малко в селското стопанство, където доходността е много ниска. При евентуално членство в ЕС обаче е възможно поради различни причини (които не представляват обект на внимание в настоящата глава) към България да се насочат значителни по размер инвестиции.

Третият изключително важен фактор за организирането на модерно земеделие са човешките ресурси. За разлика от капитала те не са толкова подвижни и като правило трудно се преместват извън националните граници.

Земеделието навсякъде по света е традиционен отрасъл, в който заплащането не е високо, трудът не е привлекателен, а работното време не е регламентирано. Поради тази причина почти във всички развити страни съществува проблем със застаряването на селскостопанските работници, а държавата чрез различни мерки се стреми да привлече млади хора в отрасъла.

Ако в ЕС, САЩ и някои други страни съществува проблем с човешките ресурси в земеделието, в България този проблем се е превърнал

в катастрофа.

Работната ръка в земеделието идва главно от селата. Качеството на живота на цялото българско население след 1989 г. отбеляза рязко понижаване, но в селата влошаването беше много по-голямо.

Според НСИ безработицата в селата през 1998 г. е 20.1%, докато в градовете тя е 14.6%. Методиката на изчисляването на процента на безработицата обаче не дава пълна представа за нейния размер: всъщност става въпрос само за регистрираните безработни.

Ако се позволим на официалните данни за броя на хората в трудоспособна възраст, които живеят на село, и броя на застите, излиза, че около 45% от трудоспособните селски жители не работят. Дори след приспадането на учащите, войниците и другите категории граждани, които временно са възпрепятствани да упражняват труд, *процентът на безработните остава внушителен.* Огромната част от тези безработни са организирали свое натурално стопанство, от което прехранват семейството си, но не получават почти никакви парични доходи.

Почти всички демографски показатели имат влошени стойности в селата в сравнение с градовете. Средната възраст на населението в селата е 43.8 години срещу 37.3 години в градовете. Смъртността (20.2 на 1000) е близо два пъти по-висока, отколкото в градовете. Раждаемостта (6.7 на 1000) е с около 2 пункта по-ниска. Около 35% от населението в селата е в надтрудоспособна възраст срещу 20% в градовете.

Влошените условия на живот не позволяват на селските деца да придобиват същите знания и квалификация, както и градските деца. Демографската криза породила необходимостта от закриването на много училища в селските райони. Приемът и броят на завършилите специализираните професионално-технически училища в областта на селското стопанство само за три години намаля близо 10 пъти и изпревари по тези стойности всички останали сектори на икономиката (Таблица 4.5).

Подобни стойности на показателите, определящи условията на живот в селата и особено тези, свързани с образованието, *не способстват за създаването на оптимистични представи относно развитието на производителността на труда и на икономическата ефективност в земеделските стопанства.*

ТАБЛИЦА 4. 5. Завършили професионално-техническите училища и паралелки по области на познанието

	1995	1996	1997	1998
Общо	1118	1032	873	716
Техника	349	291	307	170
Произ. технологии	373	403	332	329
Строителство	146	156	129	159
Селско стопанство	211	157	85	29
Услуги	39	25	20	29

Независимо от намаляващата роля на селското стопанство за развитието на селските региони в ЕС, налице е тясна връзка между земеделието и общия напредък на регионите. Тази връзка е още по-силна у нас, където селското стопанство продължава да бъде главен поминък на селското население.

Понастоящем в ЕС е налице реструктуриране на Общата селскостопанска политика, при което свързаните с аграрното производство субсидии намаляват за сметка на увеличаването на помощите за регионално развитие. Постепенно се преосмисля ролята на фермера – той има за цел не само и не толкова да произвежда, но и да пази селския пейзаж, да съхранява природните ресурси, да защитава околната среда.

Изхождайки от тази нова тенденция, както и от настоящето състояние на българското село, може да се твърди, че *съществуват различни типове земеделие*, а именно:

- пазарно насочено, конкурентноспособно и преследващо максимални печалби земеделие, организирано върху най-добрите земеделски земи
 - социален тип земеделие, което има за цел да ангажира част от освободената работна ръка в даден регион или област
 - земеделие за домашно самозадоволяване, организирано главно върху малки парчета земя
 - земеделие в определени зони, използващо уникални природни ресурси, които не биха могли да бъдат използвани за други цели (например тютюнопроизводство)
 - екстензивно земеделие с цел използването на по-нискокачествена земя
 - земеделие за опазване на пейзажа и защита на околната среда
- Някои от изброените типове могат да се припокриват – например земеделието, използващо уникални природни ресурси, да има в същото

време и социални функции.

Без подобно разграничение на отделните видове земеделие не е възможно изработването на адекватен тип политика на макро-равнище, тъй като интересите на съответните фермери са доста различни.

4.3. Конкурентноспособност на българските аграрни продукти

До 1989 г. България е един от най-големите доставчици на аграрни продукти за страните-членки на СИВ и главно за бившите съветски републики (над 80% от целия износ). Важно географско направление на българския износ бяха и развиващите се страни. С изключение на само няколко продукта (тютюни, вина, плодове и зеленчуци и живи животни) развитите държави не заемаха голям дял в българския износ. Главни пера в експорта бяха цигарите и тютюна, месото, вината, пресните и преработени плодове и зеленчуци.

През 1989 г. селскостопанския износ възлезе на 2.1 млрд. долара и представляваше 16% от общия износ. Положителното салдо беше в размер на 794.4 милиона долара.

След 1989 г. върху търговията с аграрни продукти започнаха да влияят множество неблагоприятни фактори, най-важните между които са:

- разпадане на СИВ
- ликвидиране на държавния монопол върху външната търговия
- премахване на държавните кредити и гаранции
- реституция на земята и приватизация на хранително-вкусовата промишленост
- раздробяване на производството и търговията с хранителни продукти
- рязко намаляване на потреблението на храни на вътрешния пазар
- морално и физическо остаряване на материално-техническата база и липса на адекватна на развитите страни инфраструктура (не само транспортна и комуникационна, но и финансово-банкова)

Под влиянието на изброените фактори настъпи рязко съкращаване на износа и на търговското салдо. Обемът на експорта на земеделски продукти през 1998 г. намаля повече от три пъти в сравнение с 1989 г., а положителното търговско салдо се съкрати повече от два пъти и достигна 309.2 млн. долара. Независимо от неблагоприятното развитие на тенденциите в областта на външната търговия салдото успя да се запази положително през целия преходен период, което доказва тезата за наличие на сравнителни преимущества.

Търговията с ЕС (Таблица 4.6.) не можа да получи значително развитие през 90-те години както по линията на износа, така и по линията

на вноса. Продажбите на българските аграрни продукти на пазара на ЕС от 1992 г. досега възлизат на около 200 млн. долара годишно, независимо от преференциите по Европейското споразумение.

ТАБЛИЦА 4. 6. Аграрна търговия на България с ЕС в млн. долара

Година	Износ	Внос	Салдо
1989	145.6	178.8	-33.2
1990	170.5	110.6	59.9
1991	120.3	55.3	65.0
1992	221.5	204.1	17.4
1993	165.7	180.6	-14.9
1994	185.2	200.0	-14.8
1995	242.6	127.7	114.9
1996	203.9	66.1	126.8
1997	195.6	129.1	66.5
1998	229.8	146.3	83.5

Изт. Евростат

Вносът от ЕС показва по-значителни колебания и през последните години се движи в границите между 100 и 200 млн. долара годишно. Нарастването на относителния дял на аграрния износ за ЕС не е признак на нараснала конкурентноспособност на този пазар, а се дължи на значителния спад на обема на общия аграрен износ и особено на този за страните-членки на бившия СИВ и особено за Русия.

Особено неблагоприятни са тенденциите, свързани със структурата на българския аграрен износ през последните няколко години (Таблица 4.7). Експортът на преработени продукти бележи устойчива тенденция към понижаване за сметка на увеличаване на износа на суровини.

Табл. 4.7. Износ на аграрни суровини и преработени хранителни продукти (в млн. долари)

Група продукти	1996	1997	1998	1999
Суровини за ХВП	131.2	99.3	149.2	192.9
Сурови продукти	60.0	36.7	51.3	64.0
Храни	309.7	279.6	235.1	191.9
Напитки	173.1	141.3	141.8	91.9
Обработени				
тют. изделия	194.9	121.5	57.2	37.8

Изт. Данни на БНБ, публикувани в Интернет

Трендовете в развитието на експорта на бо̀лшинството аграрни продукти през 90-те години се определят от конюнктурата на така наречените незрели пазари – Русия, бившите съветски републики, съседните балкански страни. При благоприятно състояние на платежоспособното търсене на тези пазари е възможно бързо нарастване на продажбите на всички конкуренти, включително и по-неконкурентноспособните. Независимо че представляват интерес в дългосрочна перспектива, незрелите пазари са много нестабилни и при влошаваща се конюнктура могат напълно да се затворят.

За разлика от тях наситените пазари в развитите страни са много стабилни и платежоспособни, но шансовете за настаняването на българските хранителни продукти там са силно ограничени. В тези страни е възможно да бъде увеличен пазарният дял на някой производител само за сметка на намаляване на дела на друг конкурент. Необходими са следователно изключително силни маркетингови усилия за създаването на така нареченото първоначално търсене сред съответния сегмент от потребители. Тъй като българските производители и износители не разполагат с финансови средства, за да създадат това търсене, те са принудени да използват другата стратегия, на натиск върху местните дистрибутори да приемат техния продукт (стратегията push). Естествено е, че при подобна стратегия не могат да бъдат получени високи цени, тъй като голяма част от маркетинговите разходи и особено тези, свързани с рекламата, се прехвърлят върху следващото звено в каналите на реализация.

Малкото успешни опити на проява на другата стратегия, при която производителят създава първоначалното търсене сред потребителите (стратегията pull) се отнася до продукти (например вината), чиито пазари са разработени още преди 1989 г. от крупните външнотърговски централи. В резултат на раздробяването на производствените и търговските предприятия през преходния период и ограничените им финансови възможности дори и тези малки и единични успешни примери са на път да изчезнат: пазарният дял на българските вина на пазара на Великобритания намаля през последните години от 6% на 4%, а обемът на продажбите се съкрати с около 30%.

Два са пазарните сегмента, на които бо̀лшинството български производители на аграрни продукти намират все още възможност да реализират тяхната продукция в развитите страни:

1. **Етническите магазини**, които се посещават от бившите граждани на съседните балкански страни и съветски републики. Този сегмент е интересен, но за съжаление не много голям, а конкуренцията е изключително голяма.

2. Индустиалните пазари, на които купувачи са преработвателните предприятия. Тези пазари са значителни по обем, но носят всичките недостатъци на търговията със суровини и полуфабрикати. Доставчиците не могат да оказват влияние върху цената (те са price takers) и във всеки един момент могат да бъдат заместени от нов, по-евтин конкурент.

Българското селско стопанство е в твърде неблагоприятно положение, тъй като е притиснато от 1) необходимостта от реструктуриране поради прехода от централно-планова към пазарна икономика и 2) непрекъснато повишаващи се хигиенни, ветеринарни и фито-санитарни изисквания към доставчиците на пазарите в развитите страни. *Поради невъзможност за спазването на високите хигиенни норми постепенно се увеличава броят на продуктите, които не могат да бъдат изнасяни в ЕС (дребен рогат добитък, свинско месо, млечни продукти, риба).* Държавата не би трябвало да предявява непосилни претенции към българските производители в тази област, защото някои от мерките по хармонизирането на законодателството с европейското по-скоро ще убият, отколкото ще подобрят конкурентноспособността на местните производители. Процесът на въвеждането на западноевропейското законодателство не бива да се извършва самоцелно, а само при условие, че реално подобрява достъпа до пазара на ЕС.

4.4. Изводи и препоръки

1. В края на 90-те години българският аграрен сектор е значително изостанал от този в ЕС и другите развити страни. По експертни оценки за възстановяването само на селското стопанство (без хранително-вкусовата промишленост) и привеждането му на база, съпоставима с тази в развитите държави, са необходими около 10 млрд. долара. Нереално е да се мисли, че тези средства ще бъдат намерени у нас преди присъединяването към ЕС, поради което благоприятния ефект върху аграрния сектор не може да бъде реализиран преди пълноправното членство.

2. Процесът на присъединяване към ЕС изисква в селското стопанство да бъде постигнат напредък по два критерия: 1) формален (хармонизиране на законодателството); 2) структурно преустройство (включително и създаването на институционната рамка, която да гарантира спазването на законодателството). Напредъкът по втория критерий е много важен, защото гарантира успешния преход към пазарна икономика, независимо от членството в ЕС. Дори и присъединяването да се извърши по политически причини, липсата на прогрес в структурното преустройство на селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост няма да

доведе до истинско интегриране на българския аграрен сектор с европейския и до създаването на конкурентноспособни производствени структури, които да се облагодетелстват от разширения пазар. Поради тази причина основните усилия през следващите години следва да бъдат концентрирани в структурното преустройство на аграрния сектор.

3. Търговията с аграрни продукти между България и ЕС не може да нарасне значително през 90-те години въпреки сключването на Европейското споразумение. Това споразумение предвиди създаването на Зона за свободна търговия в индустриалния сектор, но не и в селското стопанство, където страните си направиха взаимни отстъпки за снижаването на митата. Либерализацията на световния стокообмен в резултат на договореностите в рамките на Световната търговска организация принуди ЕС да започне постепенно намаляване на тарифната защита към всички всеки трети страни (а не само към асоциираните). През втората половина на 90-те години се оказа, че основната пречка за увеличаването на продажбите на българските аграрни продукти в ЕС са не толкова митата, колкото нетарифните бариери (ветеринарни и хигиенни условия).

4. Процесът на хармонизиране на българското законодателство с това на ЕС не трябва да бъде самоцелен, а да води до подобряването на шансовете на българските производители за достъп до пазара на ЕС. Подобно на другите асоциирани страни за един продължителен период от време е целесъобразно да съществува различна нормативна уредба по отношение на хигиенните изисквания в предприятията, които имат право да изнасят в ЕС, и останалите производствени структури.

5. България е незначителен участник в световната търговия и не може да оказва влияние върху търсенето и предлагането и равнището на цените. Поради тази причина структурата на износа ще зависи от решението на всяка отделна стопанска единица. Държавата би могла обаче да концентрира ограничените външни финансови средства (от рода на Програмата САПАРД и ФАР) главно в производствата и в структури, които произвеждат и предлагат продукти с по-висока степен на преработка. По този начин се създават не само условия за повече работни места, но и се намаляват и рисковете, съпровождащи специализацията в производството на суровини и материали, от която не могат да избягат развиващите се страни.

6. Модернизирането на аграрния сектор е силно затруднено от сегашната разпокъсаност на земята и преобладаващо дребни земеделски стопанства. Уедряването на собствеността е основната задача на аграрната политика. Тази задача може да бъде изпълнена чрез целенасочена система от мерки, при която водещи трябва да бъдат съветите и препоръките на

експертите-инженери и юристи, а не политическите пристрастия. Без уедряване и стабилизиране на производствените структури българските фермери няма да бъдат в състояние за извлекат изгоди от интегрирането им към ЕС, дори и ако страната стане пълноправен член на Съюза.

7. През следващите 10-15 години вероятно ще се запази дуалистичната структура на земеделските ферми. Дребните домакински стопанства ще произвеждат главно за лично самозадоволяване и няма да бъдат много чувствителни към промените на пазарите със съответните продукти, на финансовите пазари и на конкуренцията. Пазарно ориентирани ферми, които засега представляват незначителен дял от общия брой ферми, ще бъдат тясно свързани с българския и европейските пазари. Те са главните потенциални бенефициенти на Общата селскостопанска политика на ЕС, ако някои от инструментите на тази политика се разпространят и върху новоприетите страни-членки.

ГЛАВА 5. Единен вътрешен пазар

Павлина Попова, Веселин Минчев

5.1. Въведение

Европейският Съвет в Копенхаген включи в критериите за присъединяване "способността да се поемат задълженията на членството, включително присъединяването към политическия, икономическия и валутен съюз". Подавайки молба за членство, България прие без резерви основните цели на Съюза, включително неговите политики и законодателство и при присъединяването България ще стане част от Вътрешния пазар.

Вътрешният пазар е едно от основните постижения на Европейския съюз. Чл. 7 на Договора определя Единния пазар на Съюза като пространство без граници, в което свободата на движение на стоки, хора, услуги и капитал е гарантирана. Основните характеристики на Единния пазар са гаранция за честна и активна конкуренция в неговите граници.

Вътрешният пазар не е самоцел, а по-скоро инструмент. Подобрявайки икономическата ефективност на участващите икономики, той разрешава постигането на цяла серия от цели: балансиран и устойчив растеж, който спазва стандартите за онезаване на околната среда, високо ниво на заетост и социална защита, повишен стандарт на живот.

Следователно, ключов елемент в стратегията на България за пълноправно членство е нейната подготовка за интегриране във Вътрешния пазар и необходимостта от адаптиране на българската икономика до по-висока степен на отваряне към конкурентните сили. Стратегията за подготовка трябва да вземе предвид, че участието на България във Вътрешния пазар от една страна ще предостави възможности на българските предприятия да оперират на по-големия европейски пазар, а от друга - българската икономика ще бъде субект на нараснала конкуренция.

Поради изключително големият обем на механизмите и правилата, регулиращи Вътрешния пазар, както и целите които си поставя това първо проучване, счетохме за необходимо да очертаем общите рамки на проблема. Те ще послужат за по-нататъшни задълбочени разработки относно готовността на България да стане част от Вътрешния пазар и начините и пътищата, по които трябва да стане това.

5.2. Свободно движение на стоки

Свободното движение на стоки е фундаментален принцип при

Единен вътрешен пазар

функционирането на Единния пазар на ЕС. То означава не само въвеждане на митнически съюз посредством премахване на всички митнически и количествени ограничения в търговията между държавите-членки, приемане на общи митнически тарифа и обща търговска политика спрямо трети партньори, но също и елиминиране на всички тарифни бариери. Присъединявайки се към ЕС, България ще се задължи да премахне всички бариери, пречещи на свободното движение на стоки в разширения ЕС и да уеднакви своята търговска политика с тази на ЕС. По-нататък, свободното движение на стоки е условие за хармонизацията на правните разпоредби като технически норми, правилата, на които се подчинява предоставянето на субсидии, правилата на конкуренция, косвеното данъчно облагане и т.н.

Въпреки оценките на ЕК, дадени в становището на ЕК и редовните доклади, че изпълнението на задълженията по свободното движение на стоки по ЕСА като цяло е добро, все още са нужни значителни усилия за достигане на пълно и ефективно прилагане на европейското законодателство в тази област от България.

Премахването на митата за промишлени стоки е регламентирано от ЕСА, докато селскостопанските продукти остават извън обхвата на либерализацията. По време на присъединяването на България към ЕС, търговията със селскостопански продукти ще бъде също либерализирана. Като цяло либерализацията на движението на стоки може да засегне търговския баланс и по-конкретно допълнително нарастване на вноса.

В тази посока могат да се очертаят и наблюдаваните в последните години тенденции. През 1997 и 1998 г. българският износ за ЕС остава непроменен - 2130 млн. щ. д. като въпреки това относителната му тежест се увеличава от 43,2% на 49,5%, а през първото тримесечие на 1999 г. и 2000 г. тя се равнява съответно на 57,7% и 56,2%. Вносът на България от ЕС обаче нараства както в абсолютно, така и в относително изражение. През 1998 г. той достига 2260,2 млн. щ. д. или 44,9% спрямо 1860,6 млн. дол. и 37,7% през 1997 г., докато през първото тримесечие на 1999 г. и 2000 г. вносът от ЕС представлява съответно 46,7% и 41,1% от целия внос.

Продуктовата структура на търговията на България със страните от ЕС търпи също значителни промени. *Начално* делът на химическите продукти и подобни изделия неклассифицирани другаде, както и на машини, оборудване и транспортни средства. През 1998 г. износът на химически продукти е възлизал на 184,6 млн. щ. д. и 8,6% от целия износ, докато 2 години преди това - през 1996 г. той се е равнявал на 280,0 млн. щ. д. и 14,6%. Износът на машини и оборудване е намалял от 223,1 млн. щ. д. през 1996 г. на 199,8 млн. дол. през 1998 г. *Нараства* износът на обработени изделия (тук се отнася металургията), както и на разни готови изделия

Единен вътрешен пазар

(където се отнася конфекцията). Износът на обработени изделия е нараствал от 604,7 млн. щ. д. и съответно 31,6% от целия износ за ЕС през 1996 г. на 766,1 млн. щ. д. и 35,95% през 1998 г. А износът на разни готови изделия - от 407,9 млн. щ. д. и 21,32% на 584,7 млн. щ. д. и 27,4%.

Настъпват промени в продуктовата структура на българската търговия с ЕС, от гледна точка и на вноса. Нараства вносът на индустриалните изделия. През 1998 г. с най-висок относителен дял е бил вносът на машини и оборудване - 698 млн. щ. дол. и съответно - 30,8% от българския внос от ЕС, обработени изделия - 631,2 млн. щ. дол. и 27,9%. Заедно тези две продуктови групи представляват около 60% от вноса.

Предварителните данни за първо тримесечие на 1999 г. и 2000 г. потвърждават тенденцията към концентрация на българския износ в обработените изделия (и най-вече в износа на метали) и разни готови изделия (предимно конфекция), докато българското търсене се ориентира към машини и оборудване, където се отчита и вноса на автомобили всички видове, в т.ч. и автомобили втора употреба.

ТАБЛИЦА 5.1. Износ и внос по страни от Европейския съюз за 1997 и 1998 г.

	Износ - FOB				Внос - CIF			
	1997		1998		1997		1998	
	Млн. дол.	%	Млн. дол.	%	Млн. дол.	%	Млн. дол.	%
ЕС	2135,9	100	2130,9	100	1860,6	100	2260,2	100
Австрия	54,2	2,5	70,9	3,3	119,8	6,4	141,3	6,2
Белгия	76,3	3,5	152,8	7,1	61,9	3,3	88,7	3,9
Великобр.	131,0	6,1	107,7	5,0	128,7	6,9	122,3	5,4
Германия	469,0	21,9	448,1	21,0	580,0	31,1	690,9	30,5
Гърция	407,0	19,0	376,3	17,6	207,6	11,1	295,4	13,0
Дания	19,0	0,8	22,2	1,0	39,6	2,1	45,1	1,9
Ирландия	4,4	0,2	8,4	0,3	5,6	0,3	8,5	0,3
Испания	129,2	6,0	121,6	5,7	25,7	1,3	54,9	2,4
Италия	577,8	27,0	551,7	25,8	353,9	19,0	385,6	17,0
Люксембург	1,7	0,07	1,4	0,06	2,2	0,1	1,7	0,07
Нидерландия	75,7	3,5	79,5	3,7	91,7	4,9	103,0	4,5
Португалия	19,9	0,9	18,1	0,8	11,8	0,6	12,1	0,5
Финландия	8,3	0,3	9,3	0,4	32,3	1,7	39,9	1,7
Франция	133,4	6,2	143,6	6,7	158,1	8,4	223,9	9,9
Швеция	28,3	1,3	18,8	0,8	41,0	2,2	46,2	2,0

Източник: Външна търговия на Република България, НСИ, 1999, с. 15.

Единен вътрешен пазар

ТАБЛИЦА 5.2. Износ и внос по страни от Европейския съюз за първо тримесечие на 1999 и 2000 година*

	Износ - FOB				Внос - CIF			
	1999		2000		1999		2000	
	Млн. дол. %		Млн. дол. %		Млн. дол. %		Млн. дол. %	
ЕС	503,5	100	610,7	100	554,9	100	629,5	100
Австрия	15,6	3,0	15,6	2,5	35,2	6,3	37,6	5,9
Белгия	49,0	9,7	88,0	14,4	17,8	3,2	19,9	3,1
Великобр.	17,0	3,3	24,8	4,0	29,5	5,3	30,3	4,8
Германия	96,6	19,1	107,9	17,6	161,5	29,1	188,6	29,9
Гърция	79,8	15,8	87,2	14,2	73,9	13,3	77,4	12,2
Дания	5,9	1,1	4,7	0,7	9,5	1,7	11,4	1,8
Ирландия	1,9	0,3	0,8	0,1	3,0	0,5	5,1	0,8
Испания	19,1	3,7	24,9	4,0	16,3	2,9	19,3	3,0
Италия	140,4	27,8	169,4	27,7	92,2	16,6	114,9	18,2
Люксембург	0,5	0,09	0,0	0,0	1,1	0,1	0,3	0,04
Нидерландия	18,0	3,5	26,5	4,3	24,4	4,3	23,5	3,7
Португалия	4,7	0,9	2,0	0,3	1,8	0,3	3,2	0,5
Финландия	1,5	0,2	5,0	0,8	11,1	2,0	12,8	2,0
Франция	49,0	9,7	48,3	7,9	59,4	10,7	71,4	11,3
Швеция	4,4	0,8	5,6	0,9	18,2	3,2	13,9	2,2

* Предварителни данни

Източник: Национален статистически институт, юни 2000, www.nsi.bg

Единен вътрешен пазар

ТАБЛИЦА 5.3. Износ и внос в ЕС, съгласно SITC, рев. 3

	Износ (млн. дол.)			Внос (млн. дол.)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Общо	1912,4	2135,9	2130,9	1780,3	1860,6	2260,2
0 Храни и живи животни	104,8	88,2	118,2	66,1	103,9	114,7
1 Напитки и тютюн	95,4	75,5	73,4	21,9	12,1	8,8
2 Сурови нехранителни материали без горива	125,6	169,6	148,7	68,2	77,1	77,2
3 Минерални горива, смазочни материали и подобни продукти	60,9	90,8	46,3	13,5	18,3	50,8
4 Животински и растителни масла, мазнини и восъци	0,6	1,9	0,9	7,7	9,7	13,9
5 Химически продукти и подобни изделия неклассифицирани другде	280,0	287,3	184,6	318,7	279,7	353,7
6 Обработени изделия класифицирани по вида на материала	604,7	737,4	766,1	535,8	585,0	631,2
7 Машини, оборудване и транспортни средства	223,1	187,2	199,8	516,1	522,6	698,0
8 Готови изделия	407,9	489,3	584,7	220,3	250,8	308,7
9 Стоки и сделки неключени в другите раздели	9,4	8,7	8,2	2,0	1,4	3,2

Източник: Външна търговия на Република България, НСИ, 1999, с. 16.

ТАБЛИЦА 5.4. за първо тримесечие на 1999 и 2000г., съгласно STIC, рев. 3

	Износ (млн. дол.)		Внос (млн. дол.)	
	1999	2000	1999	2000
Общо	872,0	1086,0	1187,5	1529,4
0 Храни и живи животни	73,1	51,3	68,6	62,1
1 Напитки и тютюн	36,2	36,7	12,4	12,6
2 Сурови нехранителни материали без горива	39,0	62,7	64,8	77,7
3 Минерални горива, смазочни материали и подобни продукти	51,9	127,9	267,7	444,6
4 Животински и растителни масла, мазнини и восъци	6,0	1,9	6,1	4,3
5 Химически продукти и подобни изделия неклассифицирани другаде	105,1	140,9	123,5	149,4
6 Обработени изделия класифицирани по вида на материала	237,8	237,8	205,5	243,8
7 Мащини, оборудване и транспортни средства	101,0	116,0	311,0	337,7
8 Разни готови изделия	192,3	238,8	106,7	106,0
9 Стоки и сделки неключени в другите раздели	29,6	14,2	21,2	91,2

* Предварителни данни

Източник: Национален статистически институт, юни 2000, www.nsi.bg

В процеса на присъединяване могат да възникнат специфични проблеми в областта на сближаване на техническото законодателство поради следните причини: неговия голям обем, липсата на силна и ефективна координация между отрасловите министерства и Държавната агенция по стандартизация и метрология към Министерския съвет и определянето на приоритите.

Въвеждането на европейското законодателство в областта на стандартизацията и оценката на съответствието ще изисква единен подход и подходяща последователност на предприеманите стъпки. Направеното до момента в областта на стандартизацията, акредитацията и метрологията, особено по отношение на институциите, е добро начало, но е необходимо по-нататък да продължат усилията за създаването на такава инфраструктура, която да осигури уеднавяването и прилагането на приеманото законодателство в тази област.

Въпреки че България е постигнала известен напредък в определени сектори, ще бъдат необходими значителни усилия за уеднавяване на българското законодателство с това на ЕС в областта на свободното движение на стоки. България трябва:

- да продължи да адаптира митническите си тарифи към тези, които са в сила в ЕС, така че да бъде възможно в момента на присъединяване, приемането на общата външна митническа тарифа и общите правила на търговската политика. Това ще изисква подготовка на програма, която доведе до изравняване на тарифните нива с тези на ЕС.

- да реши проблема за взаимното признаване на сертификатите за оценка на съответствието които ще изискват изключително широка хармонизация на стандартите и адаптиране на техническите норми към тези, които действат в ЕС. В този смисъл е препоръчително подготовка и приложение на програма за хармонизация на техническите стандарти.

- подобряване и укрепване на административните структури и капацитета ще бъдат от особено голямо значение за ефективното прилагане на новото законодателство;

- необходима е също постепенна адаптация на българското законодателство и институционална рамка по отношение на данък добавена стойност и акцизите към тези, които са в сила в ЕС. В това отношение следва да бъде приета програма за хармонизация на косвените данъци.

Въз основа на горното преходните периоди ще засягат включването на техническите норми, и по-специално онези, чието въвеждане е свързано с високи разходи и големи трудности, както и либерализацията на движението на други чувствителни стоки.

5. 3. Свободно движение на услуги

Друга голяма част от вторичното законодателство на ЕС се отнася до условията за предоставяне на услуги и означава да се открият пазарите, които традиционно са били доминирани от национални монополи, като телекомуникации, транспортен сектор, енергетика и т.н., както и да се открият традиционно затворените за чуждестранни лица и компании пазари, като финансовите услуги или свободните професии.

Свободното предоставяне на услуги след присъединяването на България ще означава за нас онези сектори на икономиката, които преди не са изпитвали чуждестранна конкуренция, да се сблъскат с този фактор. В съответствие с ЕСА, либерализацията на тези услуги следва да се осъществи в края на преходния период. Това ще се отнася, по-специално, към банковия и финансовия сектор, както и някои други сектори, работещи при особени условия като въздушния транспорт и телекомуникациите.

Либерализацията на достъпа до финансовия пазар е условие за свободното движение на капиталите. В тази връзка е необходимо да се намери такъв път за либерализация, който ще разреши на вътрешния финансов сектор да предоставя услуги ефективно и то в условията на конкуренция с чуждестранни институции, които имат по-голям опит, знания и капиталова основа.

Успешното справяне с конкуренцията на финансовите услуги на българския пазар зависи от радикалното подобряване на ефикасността и укрепването на финансовите институции:

- Необходими са промени в банковия сектор, които да доведат до по-ефективното включване на банките в кредитирането на икономиката
- България трябва да положи сериозни усилия за развитие на пазара на ценни книжа посредством подобряване организацията и регулирането на пазара, както и осигуряване на прозрачност на финансовия пазар.
- Застрахователният сектор също се нуждае от по-нататъшно развитие, насочено към стабилна и прозрачна застрахователна система, осигуряваща сигурност на компаниите и гражданите.

Що се отнася за телекомуникационния сектор, то там е необходимо бързо да се развие инфраструктурата, да започне реструктуриране на монополизацията на пазара и създаване на конкуренция. Провалът на сделката за БТК говори за лоша политика в този сектор, за отсъствието на ясни приоритети и цели, както и за липса на прозрачност.

В транспортните услуги най-спешните задачи следва да се насочат към инвестиции, които да доведат до елиминиране на проблемните места

в системата и подобряването на транспортните услуги за населението. Би трябвало да се разработят проекти за повишаване конкурентоспособността на българските транспортни услуги посредством модернизация и реструктуриране на БДЖ, както и търсене на пътища за преодоляване на проблемите в авиокомпания "Балкан" след нейната приватизация. Ефективното и прозрачно използване по предназначение на средствата по програма ISPA би съдействало в тази насока.

Подобряването на ефективността на финансовия сектор и неговата подготовка да посрещне предизвикателствата, наложени му от пазарната конкуренция трябва да бъде извършено преди присъединяването към ЕС. Следва да се разработят и приложат програми за предприятията в сектора на услугите и, по-специално към предприятията, които понастоящем заемат привилегирована позиция, т.е. пазарна демонополизация. Също така трябва да се разработят и секторни програми за различни видове услуги и за адаптирането им към стандартите на разпоредбите за услугите, използвани в ЕС.

След присъединяването на България към ЕС, секторът на услугите изцяло ще се възползва от преимуществата при включването във Вътрешния пазар без дерогации и преходни периоди, които да ограничават тези възможности. Може да се окаже обаче, че някои сектори на услугите да изискват различни преходни периоди, необходими за пълното адаптиране на българските системи и законови разпоредби към съществуващите в ЕС. Следователно, горепосочените въпроси трябва да бъдат определени в детайлна програма за адаптация, започваща с определяне на приоритетите за прилагането на съответните мерки и разработването на съответни политики за тяхното реализиране.

5. 4. Свободно движение на капиталите

Тази свобода е "последното" постижение на Общността и е основно условие за членство в ЕС. България трябва да се възползва от това, за да постигне ускоряване на икономическия си растеж. Тази свобода означава правото на компании и лица от ЕС да инвестират в България без ограничения и правото свободно да трансферира печалбата си, както и правото за България да инвестира в чужбина.

По информация на Агенцията за чуждестранни инвестиции на България към 31 декември 1999 г. в страната са акумулирани чуждестранни инвестиции на стойност от 2,778 млрд. долара. 1,141 млрд. щатски долара или над 41% са инвестициите чрез приватизационни сделки. *Капиталовият пазар* е привлякъл едва 147 млн. долара или 5,3%. Обединеното отчитане

на смесени дружества, кредит от инвеститор и инвестиции "на зелено" под рубриката "Други" ги поставя начело - 1,489 млрд. долара или над 54% от всички инвестиции.

Свободното движение на капитали също означава правото на неограничено купуване на недвижима собственост и финансови активи в България от чужденци от ЕС.

България въведе валутна конвертируемост за повечето трансакции по текущата сметка, но ограничена либерализация на движението на капитала. Пълната либерализация на капитала може обаче да създаде риск за платежния баланс. Подходяща монетарна политика и политика на държавен резерв при режима на паричен съвет биха могли да предотвратят този риск.

В съответствие с респективните им отговорности Правителството и Националната банка трябва да подобрят системата за мониторинг на движението на капитала и да преследват политика, гарантираща стабилност в платежния баланс.

5. 5. Свободно движение на хора и компании

Законодателството на ЕС, основано на принципа за свободно движение и правото на избор на местоживее, е разделено на две части. Към първата част се отнасят актовете на Общността, които либерализират трудовия пазар и предоставят право на установяване на хора и компании, а втората част - онези, които определят условията за достъп на граждани от една държава-членка до друга. Втората част регламентира такива права като разрешение за пребиваване и постоянно пребиваване, право на влизане, условия и ограничения за екстрадиция. Част от актовете на Общността, които се отнасят до свободното движение на хора са близко свързани със свободата на предоставяне на услуги.

Свободното движение на работници може да означава различни резултати за България и за държавите-членки. ЕС се страхува от значителен наплив на търсещи работа от България. За българите възможността да си намерят работа в ЕС ще се разглежда като несъмнено атрактивна. Доколкото това касае българския трудов пазар, напускането на висококвалифицирани професионалисти, което вече е изключително тревожно, би могло да създаде проблем. Друго последствие може да бъде нарастващ натиск върху заплатите, несъпроводено с нарастване на производителността, проблеми в социално-осигурителната система и т.н.

Важен проблем в процеса на приспособяване в тази област е реформата на социалното и здравното осигуряване, разходите за постепенно

приемане на някои стандарти в трудовата и социалната политика, взаимното признаване на дипломи и квалификация, както и правото да се практикува определена професия. Неуспешният старт на здравната реформа е показател за това как механичното пренасяне на чужд опит и практика, неотчитащи българската специфика, могат да доведат до хаос и разрушаване на цяла система, без тя да бъде заместена с нещо работещо. Очевидна е липсата и на административен капацитет, който адекватно да приложи разработените политики и набелязаните мерки.

В областта на свободата на движение на работници най-важната задача за България ще бъде подобряването на достъпа на български работници до трудовия пазар на ЕС. Подписаните няколко спогодби, като например с Германия и Гърция, не дават очакваните резултати. Следва да се положат усилия за ускоряване взаимното признаване на дипломи и квалификация и правото да се практикува професия.

Следва да се извърши оценка на сегашното състояние на трудовото законодателство и условия, както и на социалната политика. Тя трябва да се стане основата за създаване на програма за постепенно уеднаквяване на българското законодателство с това на ЕС и да вземе предвид бюджетните разходи и разходите, които би трябвало да бъдат поети от българските предприятия. Тревожните тенденции към обедняване на населението правят тази необходимост повече от спешна.

В интерес на България е възможно най-бързото приложение на движението на труда, и в частност на работниците. Това означава елиминиране, или съвсем кратки, преходни периоди за постигане на пълен достъп до трудовите пазари на Съюза. Единствената област, в която България може да е заинтересована от междинни решения, са някои социални разпоредби в ЕС, чията реализация е свързана с големи разходи.

Свободното движение на хора по смисъла на чл. 7а на Договора за ЕС, тоест премахването на проверките на всички лица от каквато и да е националност, на вътрешните граници, не е все още изцяло приложена от Съюза. Тази цел обаче е постигната от повечето държави-членки в съответствие с Договора от Амстердам. България ясно е заявила своето желание и готовност да изпълни разпоредбите на Шенген и трябва да продължи по-нататък своите усилия в този смисъл, и по-специално в укрепване на граничния контрол. Тези въпроси засягат и въпроси от Трети стълб, които се нуждаят от допълнително проучване и не са разгледани в настоящия документ.

5. 6. Конкуренция

5. 6. 1. Въведение

Разпоредбите в областта на конкуренцията на Договора за ЕС и тяхното приложение са съществен елемент на Вътрешния пазар. Член 3g на Договора предвижда "система, която осигурява да не се нарушава конкуренцията във Вътрешния пазар" като една от основните дейности, които да бъдат следвани от Общността. Поради изключително важната роля, които тези разпоредби играят, ЕСА задължава България да прилага съвместими разпоредби на нейната територия. В случая следва да се подчертае, че ЕС и неговите държави-членки са изключително заинтересовани тези задължения стриктно да се спазват от България в зоната за свободна търговия, установена от ЕСА и то до степен, че въвеждането на политика на конкуренция и нейното приложение се считат за предварително условие за откриване на по-голям Вътрешен пазар и в крайна сметка за присъединяване към ЕС.

Партньорството за присъединяване набляга на това чрез включване на уеднаквяването на българското законодателство и неговото приложение както в краткосрочните (законодателна рамка за държавните помощи, инвентаризация на държавните помощи и приемане на нов закон за конкуренцията"), така и в средносрочните приоритети ("включително уеднаквяване на политиката в областта на конкуренцията, държавните помощи...")

Има значителни разлики между политиката в областта на конкуренцията, отнасяща се към предприятията и към контрола върху държавните помощи. Разпоредбите за първите предвиждат правила за предприятията, разпоредбите за държавните помощи предвиждат правила за самите държави и засягат предприятията само индиректно (като получатели на държавни помощи). Националните закони и институциите (и техните правомощия), които трябва да бъдат създавани, за да администрират тези закони, трябва да отчетат тези разлики. Следователно, удачно е да има два различни закона, един за конкуренцията и другия за държавните помощи (за подробности, виж по-долу).

И за двете области трябва да се има предвид, че правните ситуации в предприєдинителния период и в периода след присъединяването са съвсем различни.

5. 6. 2. Правила, прилагани към предприятията

След присъединяването, когато Договорът за ЕС стане пряко приложим в България, ЕК ще бъде компетентният орган, администриращ чл. 81-83 от Договора за ЕС и Регламента за сливанията (Регламент на Съвета 4064/89 за контрол на концентрацията на предприятия), както и чл. 87-89 от Договора за ЕС по държавните помощи. По Договора за ЕС няма задължения за държавите-членки нито да имат никакви определени правила за конкуренцията за предприятия или да имат национален контрол върху държавните помощи. Държавите-членки трябва само да осигурят, че те изпълняват вторичните задължения, произтичащи от разпоредбите на Договора, тоест да осигуряват подкрепата, необходима на ЕК при изпълнението на чл. 81-83 от Договора, както и да нотифицират всички държавни помощи в съответствие с чл. 88, да не ги предоставят преди помощта да бъде разрешена и да предоставят цялата релевантна информация.

От друга страна, по време на предприєдинителния период Договорът за ЕС не е приложим в България и следователно ЕК не може да упражнява какъвто и да е контрол в областта на конкуренцията и държавните помощи в България. Именно поради това на основание чл. 64 от ЕСА през 1998 г. влязоха в сила Правилата за приложение на правилата за конкуренцията, валидни за предприятията, които създават добра основа за сътрудничество между КЗК и ЕК и които по принцип, ще бъдат отменени с присъединяването и ще бъдат заменени със съответните членове на Договора за ЕС.

Освен необходимите законодателни актове, трябва да се създадат и подходящите институции (включително съдилища), които да могат да администрират закона и да упражняват ефикасен контрол (потенциален) върху ограничителните практики от бизнеса.

Българският закон за защита на конкуренцията, в сила от м. май 1998 г., регламентира дейността на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и ѝ дава правомощия да установява нарушения на Закона за конкуренцията; да издава разрешения, предвидени от закона; да завежда дела за отмяна на административни актове пред компетентните съдилища; да налага спиране на нарушения на Закона за конкуренцията и възстановяване на първоначалното положение; и да обявява за нищожни споразумения и решения.

Законът за конкуренцията е опитал да инкорпорира основните разпоредби на ЕС по конкуренцията. Преди всичко обхваща на закона е

подобен на обхвата на законодателството по конкуренцията на ЕС. Той се прилага към предприятията, независимо от това дали те са учредени на или извън територията на България, доколкото те явно или скрито спъват, ограничават или нарушават конкуренцията или биха могли да направят това на българския пазар.

Законът за конкуренцията регламентира както индивидуалните изключения, така и блоковите изключения. Разпоредбата е доста подобна на законодателството на ЕС, като главната разлика е, че Законът за конкуренцията предвижда задължителна нотификация на всяко споразумение или практика, като всяко такова споразумение или практика, ако не попадат под блоково изключение, ще бъдат забранени, дори ако те са в съответствие със съществени разпоредби за изключенията.

Член 18 на Закона за конкуренцията, който обхваща нарушаване на доминираща позиция е подобен на чл. 82 от Договора за ЕС като основната разлика е, че не се прилага към предприятията, имащи колективна доминираща позиция.

Законът за конкуренцията регламентира концентрациите по начин, подобен на Регламента на Съвета 4064/89, но изглежда, че не взема предвид изменението и допълненията на Регламент 1310/97 г. Основната разлика засяга смесените предприятия - Законът за конкуренцията не прави ясна разлика между концентрирани и кооперативни смесени предприятия.

Като цяло Законът за конкуренцията служи за привеждането на българския материален и процесуален закон към правилата, прилагащи се към предприятия, към законодателството на ЕС, въпреки че все още остават някои разлики. Фактът обаче, че няма разпоредба за издаване на вторично законодателство, което да прилага разпоредбите на Закона за конкуренцията означава, че законът оставя много дискреционна власт в ръцете на КЗК и съдилищата. Правилникът за структурата и дейността на КЗК би могъл да регламентира като цяло процедурни въпроси, но независимо от това би трябвало да има подробни подзаконови нормативни актове по процедурни въпроси, които да бъдат следвани при всеки тип случаи. Правомощията на КЗК по-ефикасно да прилага Закона за конкуренцията бяха засилени, въпреки че това не е до степента на правомощията на ЕК.

5. 6. 3. Държавни помощи

Разпоредбите за държавните помощи обхващат всички преки и непреки помощи, предоставяни от държавата или друг обществен орган (напр. общини, регионални власти и т.н.). За разлика от правилата за конкуренция, в случая с държавните помощи държавата е тази, която трябва

да контролира своите собствени действия. Както бе посочено по-горе в ЕС този проблем не възниква за държавите-членки. ЕК е тази, която контролира действията на държавите-членки в рамките на ЕС.

Един закон за държавните помощи би трябвало да предвижда предоставянето на пълна информация за всяка пряка и непряка финансова помощ, т.е. както за съществуващите схеми за помощи, така и предварителна информация за всички нови схеми за помощи, както и система за мониторинг на всички държавни помощи, включително оценка на тяхната съвместимост с разпоредбите на Договора за ЕС преди отпускането на помощите.

Действащият Закон за конкуренцията включва един текст за държавните помощи, чието съдържание е подобно на това на чл. 92 и 93 на Договора за ЕС.

За първи път Законът за конкуренцията дава определение на държавни помощи, което е много подобно на това в Договора за ЕС. Текстът въвежда изискване за предварително уведомяване за каквато и да е нова помощ, но не изисква тази помощ да бъде временно спряна в зависимост от решението на КЗК. Също така Законът за конкуренцията не предвижда уведомяване за схеми за помощи или програми.

Една от основните трудности, която се отнася към всички области на сближаване на законодателството, но изглежда, че представлява особен проблем в сферата на конкуренцията, е подробното и точно познаване на законодателството на ЕС в тази област от българските държавни служители, съдиите, адвокати и икономически оператори.

Държавните помощи създават особени трудности. В тяхната най-чиста форма - държавни субсидии - те се разпределят в изпълнение на Закона за структурата на държавния бюджет и Закона за държавния бюджет за съответната година.

Огромен размер държавни помощи бе предоставен и все още е предоставен посредством ЗУНК облигациите в изпълнение на закон, приет от Парламента. Законът за чуждестранните инвестиции, например, въвежда схема за данъчни облекчения на инвестиции в области с висока безработица, което е също форма на държавна помощ (въпреки че в този случай помощта вероятно ще бъде в съответствие *a priori* с едно от изключенията). Възниква въпросът - може ли държавна агенция да има правомощието да контролира предоставянето на държавни помощи? Има ли КЗК правомощието да спира законодателство, приемано от Парламента? Ще се консултира ли Парламентът с КЗК преди да приеме даден закон? Би ли могла КЗК, например, да блокира реструктуриране на даден отрасъл, което става чрез закон, приет от Парламента и би включвал държавни помощи?

Изглежда, че отговорите на горните въпроси са отрицателни. Следователно, правомощията на КЗК в областта на държавните помощи изглежда съществуват само на хартия. Това е така, тъй като държавните помощи би трябвало да бъдат регламентирани по-подробно в отделен закон, вземайки предвид както специфичния характер на ситуацията, че държавата трябва да контролира себе си, така и ангажиментите, постигнати към ЕК.

България и ЕК приеха приложимите към държавните помощи правила. Създаденото (през 1996 г.) в съответствие с тях и започнало вече да работи наблюдаващо звено в Министерството на финансите, е положителна стъпка в тази насока. Законът за конкуренцията в тази си част, която дава правомощия на КЗК в областта на държавните помощи, по-скоро създава обвързване по отношение на приложимите към държавните помощи правила и ролята на наблюдаващото звено, отколкото осигуряване на така нужното регулиране в тази сфера.

5. 6. 4. Препоръки за България от приемането на системата за защита на конкуренцията на ЕС

Препоръките за България от въвеждането на системата за конкуренция, съвместима с тази на ЕС, са преди всичко от общо естество, отнасящи се до цялостния стремеж за пълноправно членство в ЕС и до всички ползи, икономически и други, които биха произтекли от такова членство.

От друга страна, за да развие България ефективна и добре функционираща пазарна икономика, тя във всички случаи се нуждае от въвеждането на ефективна система за защита на конкуренцията, дори и без да има за цел членство в ЕС. Както и в много други области, перспективата за членство в ЕС е просто катализатор за така необходимите пазарни реформи.

В областта на държавните помощи системата за мониторинг би предотвратила пиесенето на обществени средства и би съсредоточила такава помощ върху най-ефективните икономически задачи.

Ползите от напълно функционираща система, съвместима с тази на ЕС, най-добре ще бъдат почувствани в момента на присъединяването, когато системата на ЕС веднага ще започне изцяло да функционира в България. Колкото по-близка е българската система за конкуренция до тази на ЕС в този момент, толкова по-гладък ще е преходът.

5. 6. 5. Обществени поръчки

В последните десетилетия обществените поръчки нараснаха значително и в повечето от държавите-членки на ЕС те представляват голям дял от БНП. Следователно България трябва да въведе и поддържа система за обществени поръчки, които да отговарят на стандартите за прозрачност и откритост, както и честна конкуренция. Както и в областта на конкуренцията, състоянието на законодателството и практиката в областта на държавните поръчки ще бъде един от факторите, по които ще бъде преценявана готовността на България за членство в ЕС. Освен това тя ще съдейства на държавните и общинските власти да сключват икономични и с най-добри финансови условия договори.

Първият български закон за държавните поръчки бе приет през януари 1997 г. Впоследствие, през м. юни 1999 г. той бе заменен с нов Закон за обществените поръчки. Въпреки, че на пръв поглед той изглежда подобен на законите на ЕС, има някои разлики, които трябва да се преодолеят, за да стане системата съвместима с тази на ЕС, а и да се подобри практическото приложение на Закона за обществените поръчки.

Основните несъответствия на Закона за обществените поръчки са:

- Липса на разделяне на различните видове обществени поръчки. Понастоящем Законът за обществените поръчки се прилага и за трите вида обществени поръчки.

- Необходимостта да се предостави и гарантира еднакъв достъп и третиране на участващите в търговете или кандидатите
- Определяне на критерии и система за квалифициране и лицензиране на участващите в търговете или кандидатите.
- Значително сваляне на праговете и подбиране на такива прагове за прилагане на Закона за обществените поръчки, които да не дават възможност да се заобикаля закона посредством разбиването на търга на по-ниски по стойност договори.

5. 6. 6. Заключение

Приоритети в хоризонталната сфера, като тези в конкуренцията, трябва да бъдат разработени на основата на предложения от отрасловите министерства и държавните агенции за конкретните вертикални сектори. Конкретните краткосрочни и средносрочни приоритети би трябвало да включват:

- Изясняване ролята на КЗК по отношение на държавните помощи

(дефинирана понастоящем в Закона за конкуренцията) и наблюдаващото звено в Министерство на финансите.

- Организационно, финансово и персонално укрепване на КЗК.
- Разширяване обучението на юристи в областта на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията; обучение на съдии.

Приемането на законодателството на ЕС, и по-специално на това, което е свързано с Вътрешния пазар, е съществено за България, която трябва да се ангажира на постоянна основа със задълженията на членството. Способността и решимостта на България да приеме и прилага *acquis* ще бъде от ключова важност, тъй като цената и ползите от това могат да бъдат неравномерно разпределени във времето, промишлеността и социалните групи.

ГЛАВА 6. Сближаване на законодателството

Павлина Попова

6.1. Въведение

Сближаването на правото ни с правото на ЕС не е само договорно задължение, а и икономически императив. В краткосрочен план съвместимостта на българското право с правото на ЕО е съществен фактор за въвеждане и прилагане на принципите на пазарната икономика, привличане на инвестиции от ЕС, средство за подобряване на достъпа до пазарите на ЕС и други. В дългосрочен план сближаването на правото е необходимо условие за пълноправното членство на България в ЕС. Очевидно това ще бъде дълъг и сложен процес, който ще трябва да обхване не само сегашното право на ЕС, но и неговото бъдещо развитие. Сближаването на българското право с европейското се диктува от необходимостта България да бъде способна да изпълни икономическите задължения на членството по такъв начин, че Вътрешният пазар да функционира гладко и България изцяло да може да се възползва от конкурентната му среда.

Разбира се, сближаването на правото само по себе си не е достатъчно условие за успешното интегриране на България в единния пазар на ЕС. Европейският съвет в Есен подчерта, че разумната макроикономическа политика е от решаващо значение за успеха на икономическите реформи и на осъществяването на стратегията за присъединяване. Такава политика, насочена към постепенното изравняване с изискванията на вътрешния пазар на ЕС, би повишила конкурентноспособността на българската икономика и би съкратила периода на прехода, а следователно и би съдействала за постигането на макроикономическа стабилност. Непосредственото изискване за осъществяването на този процес обаче е намирането на подходящата последователност и на подходящия темп за сближаването на правото на България с правото на ЕО, така че този процес да съдействува за ускоряването на икономическата реформа.

Започналите преговори за членство на България в ЕС поставят сериозни предизвикателства пред нас и ще изискват огромни усилия от наша страна. Европейската комисия в своето Становище по молбата на България за членство в ЕС посочва, че от България се изискват значителни усилия особено по отношение на:

- икономическите критерии;

- способността да се поемат задълженията на членството; и
- административен и правен капацитет.

Работата, която следва да бъде извършена се отнася до различни нива:

- ориентация на икономическата политика;
- разработване на политики, които да съответстват на политиките на ЕС в съответните области (селскостопанска политика, регионална политика, социална политика и т.н.);
- сближаване на законодателството;
- развитие на подходящи административни и съдебни структури.

Както се вижда сближаването на законодателството е един от основните критерии за присъединяването на България към ЕС и следователно една от основните задачи на подготовката на стратегията на България за присъединяване. Успешното приемане и прилагане на правната и институционална рамка на ЕС ще повиши и укрепи капацитета на България да поеме задълженията на членството.

Интеграцията в нейните политически, икономически и социални измерения се реализира до голяма степен чрез използването на правни инструменти. Поради това избраният подход в това проучване се основава от една страна на разглеждане на правния ред в България и процеса на сближаване с неговите две измерения – Конституцията и съществуващото законодателство – като гарант за политическото и икономическото развитие и механизмите, чрез които тази цел ще се реализира, а от друга – четирите основни свободи на ЕС и способността на България да създаде и поддържа необходимите условия за тяхното функциониране.

6. 2. Рамка на процеса на сближаване

Пътищата за присъединяването на България към ЕС са маркирани от:

- Копенхагенските критерии
 - Европейското споразумение между ЕС и България
 - Бялата книга на Европейската комисия от 1995 г. и съответните "пътни карти" за всяка от страните-кандидатки
 - Мнението на ЕК относно молбата на България за членство в ЕС и
 - Партньорство за присъединяване
 - Национална програма за приемане законодателството на ЕС
 - годишните доклади, изготвяни от ЕК за напредъка на България
- Намерението на България да се присъедини към ЕС намери правно и институционално потвърждение в Европейското споразумение за

асоцииране, влязло в сила на 1 февруари 1995 г. Сближаването на правото е едно от основните ни задължения по Европейското споразумение за асоцииране /ЕСА/. По силата на чл. 69 и чл. 70 на ЕСА България се задължава да положи всички усилия да осигури постепенното приважване на своето право в съответствие със съществуващото и бъдещото законодателство на ЕС като важно условие за икономическа интеграция. В чл. 70 се изброяват и конкретните области, в които следва да се извърши сближаването, като сред тях са конкурентното право, митническото право, търговското право, банковото право, защитата на работниците на работното им място, опазването на околната среда, защитата на интелектуалната собственост, защитата на потребителите, уеднаквяването на техническите правила и стандарти.

Следва да се подчертае, че ЕСА дава до голяма степен свобода на България да определи темпа на сближаване на българското законодателство с това на ЕС. Само в някои области има крайни срокове за пълното приемане.

На процеса на сближаване на законодателството следва се гледа от няколко различни, но свързани аспекта:

- Задълженията по ЕСА трябва да бъдат изпълнени
- Ранното приемане на *acquis* ще доведе България по-близо да ЕС дори преди тя да се присъедини към ЕС
- България ще трябва да приеме *acquis* във всички случаи (независимо от преходните периоди); за да постигне това съответните законови и подзаконови актове трябва да бъдат приети преди присъединяването

· Областите в които съответното законодателство е прието преди или по време на преговорите

· Приемането на *acquis* разрешава на България да започне да работи в условията и да следва процедурите, в които работят държавите-членки на ЕС

От друга страна няма да бъде необходимо пълното законодателство на ЕС да бъде прието преди присъединяването. Планирането следователно може да обхване няколко години, особено в области, където би могло да има сериозни трудности за приемането на ранен етап и където дори след присъединяването може да се наложат преходни периоди. В редица области приемането на европейското законодателство няма да бъде възможно, освен ако не се вземат допълнителни решения или споразумения, подписани в рамките на ЕСА (взаимно признаване на сертификацията или оторизацията, правото на свободно установяване и предоставяне на услуги, включително признаването на дипломи и т.н.). В областите, в които България има интерес,

тя би трябвало да настоява пред ЕС такива допълнителни мерки/споразумения да влязат в сила колкото е възможно по-бързо.

6. 3. Българската Конституция и Европейското споразумение за асоцииране

Сближаването следва да се базира на законодателството на Общността, тоест на трите основни договора, слети в Единния европейски акт, Договорите от Маастрихт и Амстердам, договорите за присъединяване на държавите-членки на ЕС и други международни споразумения, по които Европейската общност е страна. Това е т. нар. "първично право" на ЕС. Сближаването обаче включва още и законодателните актове на органите на Общността, регламенти, директиви и решения.

Този подход към европейското законодателство е приет като основа за работата на България по сближаването на нашето законодателство с европейското. Българската конституция като цяло (с едно изключение, което ще бъде дискутирано по-долу) не представлява пречка за изпълнение на ЕСА. Напротив, съгласно чл. 5, ал. 4 на Конституцията: "Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат." Разбира се, изменения в Конституцията преди присъединяването ще са необходими поради правния характер на актовете на Общността, които от една страна съдържат белезите на международни договори, а от друга създават норми с вътрешен характер. Но за изпълнението на задълженията на България по Европейското споразумение за асоцииране и в частност сближаването на законодателството, българската Конституция не създава пречки.

Единственото изключение засяга решенията на Съвета за асоцииране, за чието публикуване и влизане в сила все още не е намерено задоволително решение. Както бе посочено по-горе българската Конституция изброява изчерпателно актовете, които могат да бъдат считани "нормативни актове". По-нататък Конституцията постановява, че нормативните актове трябва да бъдат официално публикувани.

Има само една категория законодателни актове, в която актовете на Съвета за асоцииране могат да бъдат класифицирани - договори. На основание цитирания по-горе чл. 5, ал. 4 на Конституцията, ако решенията на Съвета за асоцииране могат да бъдат считани за "международни договори" (или просто за изменение и допълнение на ЕСА, което само по себе си с "международен договор" всички проблеми ще бъдат решени. За

съжаление случаят не е такъв.

Преди одобрението на решението на Съвета за асоцииране за изменение и допълнение на Протокол 4 на ЕСА от Министерския съвет на България имаше широка дискусия относно естеството на решенията на Съвета за асоцииране. Мнението, което надделя, бе че те би трябвало да бъдат считани за изменения и допълнения на ЕСА на основание чл. 85, ал. 2 на Конституцията, че договор може да бъде изменен или допълван по реда, посочен в самия договор и на основание подобната клауза във Виенската конвенция за правото на договорите. За съжаление, това мнение не изглежда да е в съответствие с езика на ЕСА.

Първо, ЕСА не предвижда изменения и допълнения в себе си чрез решения на Съвета за асоцииране. Чл. 107 гласи: "ще... има право да взема решения в случаите съответно предвидени. Решенията са задължителни за страните, които ще предприемат необходимите стъпки да приложат взетите решения." Чл. 32 на Протокол 4 изглежда малко по-конкретен: "Съветът за асоцииране разглежда ... с оглед предприемане на каквито и да е необходими изменения или допълнения..." Решенията на Съвета за асоцииране са задължителни за държавите и изискват държавите да предприемат необходимите мерки в тяхното вътрешно право, за да ги приложат, но те не са източник на международно право и не са пряко приложими като "договор".

По-нататък, за да стане част от вътрешното българско право, един договор трябва да бъде обнародван в "Държавен вестник". Понастоящем все още няма процедура за обнародване решенията на Съвета за асоцииране в "Държавен вестник" - Законът за "Държавен вестник" изрично изброява актовете, които могат да бъдат обнародвани. Също така, решенията на Съвета за асоцииране се подписват само от Президента му и в съответствие с процедурните правила представителите на България и ЕС се ротира. Няма прецедент в българската конституционна практика, при който акт, подписан едностранно от представител на чужда държава или организация да може да бъде публикуван в "Държавен вестник" и да стане закон в България. Намереното временно решение, решенията на СА да бъдат приемани с Постановление на МС и така да бъдат публикувани, не отговаря не само на духа, но и на буквата на ЕСА, тъй като решенията на СА не предполагат допълнително санкциониране от друг орган.

Причината да се разгледа толкова широко този проблем е, че продължителността на процеса на преговори е трудно да се определи понастоящем, но е много вероятно ЕСА да продължи да бъде в действие още редица години. Това означава, че СА ще продължи да взема решения, които ще трябва да се прилагат един немалък период от време. Поради

това е необходимо да се потърсят подходящи решения за премахването на този проблем.

При присъединяването си България следва да внесе някои изменения в Конституцията, засягащи по-конкретно възможността за действие на законодателни актове, приети от органите на Общността, на територията на България.

Закони и подзаконовни нормативни актове

Както вече бе посочено Конституцията изрично изброява нормативните актове, които се издават от Народното събрание, Министерски съвет и отделните министри. Характерно за българското законодателство е огромният брой подзаконовни актове, с които се регулират икономическите отношения. Законите, приемани от Народното събрание, обикновено съдържат основните положения в дадена област и възлагат на МС да издаде съответен подзаконен акт, който да регламентира подробно съответната материя. Безспорен е фактът, че новоприеманото законодателство, било то закони или подзаконовни нормативни актове, следва да е съобразено, доколкото това е възможно на съответния етап, със съответните актове на Общността.

6.4. Партньорство за присъединяване и Национална програма за приемане на законодателството на ЕС

Тези два документа, които се актуализират регулярно на годишна основа представляват базата, върху която следва да се развива процеса на сближаване. Партньорство за присъединяване е една конкретна програма на ЕС, която очертава краткосрочните и средносрочните приоритети за България. Българският отговор е Националната програма за приемане на законодателството на ЕС. Европейското споразумение за асоцииране като правна рамка ще остане обаче от особена важност за развиване на отношенията между ЕС и България.

Националната програма за приемане на законодателството на ЕС е основен инструмент за прилагане на Партньорство за присъединяване и съответно за процеса на сближаване на законодателството. Тя трябва да отразява точните ангажменти, поети от България за изпълнение на приоритетите, идентифицирани от ЕС и изпълнението на нейните задължения по ЕСА, респективно по конкретните сектори на Вътрешния пазар, заедно със съответния график за изпълнението им. Следователно, Националната програма за приемане на законодателството на ЕС би трябвало да отразява точно приоритетите, залегнали в Партньорство за

присъединяване и "Пътните карти" за уеднаквяването на България със съответните сектори на Вътрешния пазар. Пътните карти бяха разработени от ЕК с оглед индивидуалния подход, възприет от ЕС към всяка от страните кандидатки. Всяка от тях съдържа конкретни действия и графици за конкретния сектор на Вътрешния пазар, както и въпроси от хоризонтално естество или въпроси, свързани с прякото приложение на първичното право на ЕС.

Краткият анализ на използвания подход, поставянето на целите (краткосрочни и средносрочни) и инструментите за тяхната реализация разрешават да се идентифицират някои потенциални проблеми за България, що се отнася до цялостния процес на сближаване на законодателството й с това на ЕС и по-конкретно при приложението на тези документи:

- необходимостта на значителен административен капацитет, който да наблюдава процеса на прилагане на Националната програма за приемане на законодателството на ЕС. Имайки предвид желанието на България да ускори процеса на адаптиране на своето законодателство и необходимостта от честа актуализация на Националната програма за приемане на законодателството на ЕС в хода на преговорите, редовните проверки на набелязаните мерки изискват въличането на всяко министерство или държавна агенция (някои предприети стъпки в тази насока са разгледани в следващата точка)
- планиране на финансовата помощ
- липсата на проучвания за въздействието от приемането на съответен акт на ЕС върху различни сектори и области, които са от особено значение за България.
- недостатъчно познаване от страна на българската администрация на механизмите на ЕС и в частност на *aquis*.

6.5. Механизми, планиране и осигуряване на съответствието на новоприетото законодателство

Както вече бе посочено по-горе сближаването на правото ни с това на ЕС отива по-далеч от осъществяването на реформите, необходими за създаването и функционирането на пазарна икономика. Целта на процеса на сближаване на правото е да се улесни интегрирането на нашата икономика с развитите индустриални икономики на държавите-членки на ЕС. Затова е необходимо не само приемането на нормативни актове, но и изграждането на институции и механизми за тяхното прилагане. Следователно, процесът на сближаване на българското право с правото на ЕС обхваща и изграждането на съответните структури и механизми за прилагането на това право. Успешното провеждане на правната и съдебна

реформа също е част от този процес. Без необходимите институционни промени възприемането на правото на Вътрешния пазар на Съюза би могло да остане само процес на формално възпроизвеждане на норми, което разбира се няма да доведе до постигане на необходимия икономически ефект.

Във връзка с горното пред България стои задачата преди всичко да въведе един работещ координационен механизъм, в който ясно да са очертани функциите и задачите на всички актьори в процеса на сближаване на законодателството.

Веднага след влизането в сила на ЕКА през 1995 г. бе създаден механизъм за координация на процеса на европейска интеграция, приет с ПМС 67/95 г. С него бе създаден Правителствен комитет, оглавяван от министър-председателя и състоящ се от 12 министри, Секретариат за европейска интеграция към МС и Координационна комисия по европейска интеграция на ниво заместник-министри. Този механизъм бе отменен през 1997 г. и цялостната координация на процеса на европейска интеграция бе възложена на МВНР. Това до голяма степен се отрази отрицателно и на процеса на сближаване на законодателството, тъй като на практика МС се изключи от прякото ръководене на този процес. Бяха закрити и управленията по европейска интеграция в редица министерства, което допринесе за забавяне темповете на процеса на сближаване и, което е още по-важно, за влошаване качеството на приеманите актове, много от които съдържаха пряко противоречия на европейското законодателство норми.

Приетият с Постановление на МС N 3/20.01.2000 г. механизъм за координация на дейността по подготовката на Република България за присъединяване към Европейския съюз и за провеждане на преговорите за присъединяване до голяма степен повтаря механизма от 1995 г. и е основа за поставяне началото на усилията за решаване на задачите, стоящи пред подготовката на България за членство в ЕС и в частност към процеса на сближаване на законодателството. Постановлението определя задачите и функциите на отделните министерства и на МВНР като оперативен координатор на процеса, създава Съвет по европейска интеграция, ръководен от зам. министър на външните работи и Дирекция по европейска интеграция към МС. Макар и изключително подробно по съдържание, следва да се отбележи, че по наше мнение създаденият механизъм е сравнително тромав относно взаимодействието между отделните структури, което ще създава спънки в ежедневната работа. Освен това, макар, че редица разпоредби на Постановлението да съдържат норми, засягащи пряко процеса на сближаване на законодателството, няма ясно въведен механизъм за това как практически ще се проверява

съвместимостта на новоприеманото законодателство с това на ЕС и как ще се осигурява неговата съвместимост на всички нива - от отделното министерство до Парламента.

Създаденият Съвет за европейска интеграция в Парламента е също една стъпка в правилна посока, макар че неговите функции и задачи по-скоро се определят като място за търсене на политически консенсус по спорни въпроси при приемане на ново законодателство.

6. 6. Приоритети и препоръки

В заключение биха могли да се направят няколко извода и да се очертаят насоките за подобряване процеса на сближаване на законодателството, които ще допринесат България, сега в процеса на преговорите за присъединяване, да ускори темповете на сближаване и да подобри рязко ефективността на прилагане на европейското законодателство.

На първо място, България трябва да избере методологията на въвеждане на европейското законодателство. Начинът на въвеждане на европейските норми би трябвало да бъде избран много внимателно, като се държи сметка за естеството на българските законодателни актове. Очевидно е, че механичното въвеждане на цели регламенти и директиви не е възможно поради различната йерархия на българските и европейските актове.

На второ място, България трябва да разработи системата за проверка на съвместимостта на новоприетото законодателство и имайки предвид огромното количество подзаконови нормативни актове, да приложи системата за проверка и към тях.

На трето място, имайки предвид, че България се намира в етап на преговори и разполага с пълното законодателство на ЕС правителството следва да положи усилия в следните насоки, за да подобри качеството на новоприетото законодателство:

- по всяка глава за преговори да се направи реална оценка на степента на съвместимост към момента (макар че това се прави от Националната програма за приемане на законодателството на ЕС, в някои свои части програмата изглежда доста нереалистична)

- да се приложи единен подход към новоприеманото законодателство, което е все още на фаза проект. Това означава, че за съответната област на европейското законодателство, трябва да има предварителна яснота, коя част ще бъде приета от закон, коя от постановление и т.н.; коя част от действащото българско законодателство би трябвало да бъде отменена и

изменена или допълнена.

- да се постигне съответствие между приоритетите в законодателната програма на правителството и тези, залегнали в Националната програма за приемане законодателството на ЕС;

- да се избягва приемането на актове, които си противоречат и които са в сила по едно и също време.

На четвърто място, България трябва да разработи проучвания за въздействието от въвеждането на европейското законодателство в трудни области, включително най-чувствителните сектори за България - селско стопанство, металургия и др., както и да оцени потенциалната цена и ползи от въвеждането на това законодателство. За съжаление тези проучвания следваше да се извършат преди аналитичния преглед на европейското законодателство, което щеше да разреши България ясно да определи позицията си за преговори.

На пето място, България трябва да продължи да работи за създаване на силен механизъм за наблюдаване процеса на интеграция, респективно на сближаване на законодателството, който да разреши гладка подготовка на всеки доклад за прогреса и който би дал реалистична оценка на прилагането на Националната програма за приемане законодателството на ЕС. Добрият мониторинг ще направи възможно добро програмиране на законодателството, което е в проект и успешно планиране на политиките в различните области. В този смисъл административният капацитет следва да бъде укрепен и развиван по-нататък.

На шесто място, особено внимание следва да се отдели на увеличаване познанията на администрацията, както общите, така и конкретните, за това как работи ЕС, неговите вътрешни механизми на вземане на решения и разработване на политика, за необходимостта от вътрешната координация на българските институции.

ГЛАВА 7. Реформиране на социалната политика - възможности и бариери пред социалната промяна

7. 1. Социалното измерение на интеграцията и възможни критерии за оценка.

Горан Банков

С поканата за стартиране на преговорите за членство в Европейския съюз България се изправи пред едно изключително голямо предизвикателство. Страната и българските граждани трябва да заемат своето достойно място сред европейските народи, развивали се в нормални условия на пазарни отношения, конкуренция между себе си и с останалия свят, впитайки в постъпателния си възход непреходните ценности на цивилизацията - свобода, справедливост, солидарност. Обективно погледнато България трябва да измине за 7-10 години път, по който страните от ЕС вървят почти от края на Втората световна война досега. Освен в икономически и социален план, където трябва да се променяме много бързо се налага да усвояваме свършено нов за всички менталитет и начин на мислене. Но всичко това, в края на краищата винаги е зависело и ще зависи от битието на хората и собствените възможности и ресурси на страната.

През десетте години преходен период България лъкатуши в своето развитие между крайни концепции, които в реално изражение тласкаха икономиката и жизненото равнище на населението към поредното дъно. Даже постигнатата макроикономическа стабилизация в резултат на валутния борд след 1 юли 1997 г. не доведе до реален растеж на БВП и на доходите на населението. Вътрешното потребление е критично свито както за населението, така и за бизнеса. Търговското салдо трайно остава отрицателно. Реформите се изродиха в чиста ликвидация на индустрията и социалните системи, без на тяхно място да се появят жизнеспособни икономически субекти и ресурсно осигурени социални структури, гарантиращи сигурността на населението на приемливи стандарти. Корупцията и конфронтацията влетоха в мрежите си почти целия икономически и социален живот в страната.

Същевременно стартирането на преговорите за членство в ЕС практически завари страната без нито една ясно достижима цел или програма именно в основополагащите политики - икономическата и социалната с всичките им елементи и взаимовръзки. В тези области ЕС ще

осъществява един непрекъснат и разбираем мониторинг по широк кръг критерии, показатели и стандарти. Това ще се отнася особено за социалните критерии, тъй като в последна сметка те са огледалото за напредъка на една нация. От скоростта, с която ще се подобрява жизнения ни стандарт ще зависи крайната оценка за способността на страната да се справя с действащите сили в мощния икономически и социален конгломерат, какъвто е Европейският съюз.

Законодателството на ЕС (acquis) в социалната сфера е изключително обхватно и многоцелево. Най-характерните области, в които са налице съответни социални критерии и стандарти могат да бъдат групирани в следния ред:

- право на минимален доход за преживяване;
- бедност и социално подпомагане; социална сигурност;
- инвалиди;
- трудово законодателство и условия на труд;
- здравословни и безопасни условия на труда;
- равни възможности за мъжете и жените;
- социално осигуряване;
- трудова заетост и безработица;
- трудова борса;
- здравеопазване;
- образование (образована, квалифицирана и адаптивна работна сила);
- свободно движение на хора (работна сила);
- други, специфични.

Икономическата и социалната политика са взаимно подсилващи се. Системите за социална защита и в ЕС непрекъснато се модернизират с цел укрепване на дейността им, за да се постигнат конкурентноспособност, трудова заетост и растеж, които да бъдат устойчивата основа на социалната плътност. Този подход, заедно със стабилна политика осигурява базата на икономика, основана върху **принципите** на:

- всеобщо участие;
- солидарност;
- справедливост;
- устойчива околна среда и икономика, която предлага изгоди за всички граждани.

Посочените зависимости и принципи се намират в основополагащи документи на ЕС и тяхната реализация изисква огромни усилия от страните, кандидатстващи за членство. Ако страните от първата вълна - Полша, Чехия и Унгария имат немалък икономически и социален напредък, то

положението на България е изключително незавидно. Ако приемем, че част от законодателството в социалната област отговаря в някои аспекти на европейските стандарти, то състоянието и практическите решения, засягащи критериите и стандартите на жизненото равнище на населението са в крайно критично състояние и засега продължават да се влошават. България все още не разполага с концепция за стратегиите в социалната област, което най-вероятно ще води до непрекъснато отлагане на окончателните решения на ЕС по отношение на пълноправното ни членство. Разбира се, ние можем да бъдем приети и достатъчно бедни, но догонването ще бъде удължено.

При тази реална ситуация, за да се постави някаква рамка на анализа и оценките на съответствието на критериите за България - Европейски съюз е целесъобразно първоначално да се започне с **индикатори на жизненото равнище, а впоследствие да се разширява постепенно и от позициите на съответствията в законодателството.** В случая измененията в индикаторите на жизненото равнище се налага да се съпоставят и с тенденциите във важни макроикономически показатели през преходния период, тъй като между тях съществуват обективни взаимовръзки и зависимости. Особено полезни ще бъдат и сравненията с подобни показатели на страните от Централна и Източна Европа.

Проследяването на тенденцията на изменение на БВП за целия 10-годишен период на прехода показва, че:

- БВП в доларово изражение за 1999 г. е 56,9 % от този през 1989 г.;
- брутната добавена стойност, създадена в материалното производство е спаднала за посочения период на 42,3 %;
- БВП на глава от населението от 2 454 ш. долара през 1989 г. е спаднал на 1 486 ш. долара през 1999 г., или на 60,5 % от базисната година. Същевременно брутната добавена стойност от 1 888 ш. д. на човек е спаднала на 872 долара за 1999 г., или е достигнато едва 46,2 % от нивото й в материалното производство през 1989 г.;

- ако отстраним влиянието на търговията, реалното отношение на БДС от материалния сектор е 38,3 % за 1999 г. спрямо 1989 г. Т.е. за 10-години от икономиката ни е останало малко повече от една трета.

Посочените данни са доказателство, че България, поради различни причини, е засегната изключително тежко от мащабни кризисни и рецесивни процеси. Те не могат да бъдат преодоляни за няколко години, за да настъпи фазата на възстановяване и подем. Обяснението в случая не може да се търси единствено в закъсняването или ускоряването на реформите. То по-скоро се крие във факта, че от началото на прехода и досега липсват национално приети цели и приоритети на икономическата

политика, които да бъдат следвани неотклонно, независимо от политическото махало.

Международните сравнения също показват, че поради мащабната загуба на икономическия си потенциал, България е на последно място между страните-кандидатки за членство:

- **по темповете на икономическо възстановяване.** През 2000 г. България спрямо 1989 г. ще произведе само 62,9 % БВП. В Чехия той ще бъде 97,3 %, в Унгария - 104 %, в Полша - 125 %, в Словения - 111 %, в Словакия - 108;

- **по равнище на работната заплата.** Часовата работна заплата в България през 1999 г. е около 1,16 германски марки, докато в Германия тя е 47,96 марки, в Норвегия - 43,49 марки, в Белгия - 40,65 марки, в САЩ - 33,37 марки, в Испания - 25,59 марки, в Гърция - 15,43 марки, в Португалия - 11,57 марки, в Англия - 31,09 марки и т.н. Както личи тук става дума за разлики в заплащането от порядъка на десетки пъти;

- **по равнище на гарантирания минимален доход за оцеляване.** В България той е 20 долара; в ЕС - средно 120 долара; в САЩ - 300 долара;

- **по равнище на минималната месечна работна заплата.** В България сега тя е около 34 долара, при средна за ЕС над 550-600 долара;

- **по равнище на средния доход на едно лице.** В България той е около 50 долара, при 15-20 пъти по-висок в ЕС;

- **по равнище и обхват на обедняването.** В България около 85 % от населението е бедно и много бедно. 40-45 % от домакинствата живеят в пълна мизерия. В страните от ЕС системите за социална сигурност не позволяват живот в мизерия. През 1999 г. всеки четвърти български гражданин се е обърнал към службите за социално подпомагане;

- **по равнище на демографските показатели.** България е на първо място по отрицателен прираст на населението и на трето място по висока смъртност в сравнение с други 28 средно развити страни;

- **по равнище на безработица** България е несравнима с която и да било друга страна. Регистрираните безработни са вече над 726 хил. човека или около 19%. Скрытата безработица е над 255 хил. човека, т.е. реалната безработица е между 28,74 % и 30,5 %. Такова равнище на безработицата е не само критично, то е силно взривоопасно. За сравнение в ЕС този показател е средно около 9,4 %; в Румъния - около 8%; в Чехия - 6,5 %; в Унгария - 7,8 %.

Посочените данни са показателни за това имало ли е или е нямало консенсусна национална икономическа и социална политика в България, или тази политика е била подчинена единствено на доктрините на съответните управляващи политически партии и техните интереси. Строго

погледнато националните икономически и социални интереси са принесени в напълно безсмислена жертва пред олтар на прехода към пазарно стопанство и демокрация, защото по трагичен начин се политизира абсолютно всичко в този преход.

Основните **кратки изводи** от данните за икономическото и социалното развитие на България през 10-годишния преходен период могат да се групират в следния ред:

Първо, връзката между икономическата и социалната политика е изцяло разкъсана. Тя се появява само на изхода на системата при обясненията за драстичния спад на реалните доходи и жизненото равнище на населението.

Второ, в социалната политика непрекъснато се засилва степента на неадекватност от 1991 г. досега. Налице са всички основания да се твърди, че без активна социална политика в областта на заетостта, доходите и потреблението икономическата политика на реален растеж е невъзможна. Преодоляването на този абсурден процес в условията на валутен борд е или много трудно да се постигне чрез сегашните политики и инструменти, или ще наложи коренно различна финансова, парична и кредитна политика.

Трето, разбита е системата за социална сигурност и защита на населението. Нейните елементи - гарантиран минимален доход, минимална работна заплата, минимална и средна пенсия, детски надбавки, допустимо ниво на безработица и др. са на изключително ниски и неморални равнища. Между тях практически не съществуват никакви връзки, а по своето предназначение те абсолютно не гарантират нито един от минималните стандарти за оцеляване. В страната липсват официално признати горна и долна граница на бедността, които да станат основа за изграждане на системата за социална сигурност на населението и за нова политика на доходите и заетостта.

Четвърто, за разлика от повечето страни в преход, в България се прилагаше изключително рестриктивна политика на доходите, която за десетгодишен период доведе до двойно обедняване на населението и огромен спад в потреблението. Тя вече е сериозен задържащ фактор за икономическия растеж. Потреблението на населението е критично свито, а търсенето на стоки и услуги непрекъснато намалява. Изходът трябва да се търси в друга политика на доходите, която дори да е рискова за година-две ще доведе до нарастване на потребителското търсене, а от там и до увеличаване на производството и растеж.

Пето, стартираните реформи в областта на социалното и здравното осигуряване по принцип трябваше да започнат. Засега са налице сериозни основания за безпокойство, свързани с финансовата им осигуреност,

организационните технологии за тяхното провеждане, обхвата на облагаемите с осигуровки доходи, размера на осигурителните вноски, връзката им с данъчното облагане на доходите на физическите лица и т.н. В случая практическите проблеми, а също и проблемите, заложи в осигурителното и данъчното законодателство могат да създадат непреодолими обстоятелства пред тези реформи в случаи, че техните модели и механизми не бъдат внимателно настройвани и балансирани според възможностите на държавата и населението.

Шесто, възможните критерии за оценка на първия етап на мониторинга върху измеренията на социалната политика могат да се разглеждат в два аспекта:

- а) равнища на особено важни показатели за жизненото равнище и връзката им с националната икономическа политика;
- б) социално законодателство и неговото съответствие с европейските правни норми, социални стандарти и инфраструктури.

В заключение, социалните измерения на интеграцията като цяло са особено важни, сложни и трудни за достигане. Всичко това е свързано с исторически и културни различия, характер на икономическите отношения и политики, натрупано или не национално богатство, наличието на демократични институции и т.н. Като се има предвид, че България критично закъсня с реформите в почти всички области, както и че тяхното провеждане става все по-болезнено за населението, то разрешаването на проблемите на социалната политика също така става все по-трудно. Явно е, че в тази ситуация трябва да се търсят нови решения за реформиране на социалната политика като тя преди всичко се обвърже тясно с нови решения в областта на икономическата, фискалната и паричната политика.

7.2. Социалната диференциация и промяната в структурата на българското общество.

Горан Банков

Стартиралата в началото на 1991 година икономическа реформа само с либерализацията на цените не бе обвързана със съответно компенсиране на доходите и спестяванията на населението и те постепенно започнаха да губят своята покупателна способност. През следващите години и чак до началото на 1997 година непрекъснатите инфлационни взривове драстично обезцениха доходите и населението критично обедня. Въвеждането на валутен борд от 1 юли 1997 г. завари доходите на изключително ниско

равнище и населението започна да свива своето потребление, ориентирайки се към някакво мизерно оцеляване и към натуралното стопанство. Индексацията на доходите само с инфлацията след 1997 г., без да се взема предвид и обезценката на лева към шатския долар твърде бавно възстановява тяхната реална покупателна способност. Същевременно използването само на приватизацията като инструмент на структурната реформа доведе до много бързо и критично увеличаване на безработицата. От бедност и мизерия само за 3-4 години бе обхванато почти цялото население на страната. През това време обаче съвсем малък слой от него успя да забогатее от корупция, от приватизация под масата и от откровен грабеж. Партийно-държавната върхушка завладя икономическата власт в страната. Всички тези процеси през последните години доведоха България до едно от последните места на Европа по жизнено равнище. Средна класа в страната не се формира, а доколкото съществува частен бизнес той е задрушен от данъчната и осигурителната тежест. Важно е също така да се отбележи, че с проблемите на социалната политика доходите, бедността и безработицата управляващите започват да се занимават едва сега, след три години реформи без грижа за социалното положение на българските граждани. Подобно откъсване на икономическата и структурната политика от социалната политика ще излезе твърде скъпо за хората и преодоляването на тежките последствия ще бъде продължително.

Наблюденията върху измененията в реалните доходи на населението и на лице от домакинство сочат, че през 10-годишния преходен период тенденцията се е влошавала непрекъснато. Към началото на 2000-та година е налице една от най-неблагоприятните за последните 70-80 години от историята на България социална диференциация, която няма аналог с другите европейски държави. Бедните и много бедните са около и над 85 на сто от населението, около 10-15 на сто се справят с жизнените си потребности в някакви ограничителни рамки, а 3-5 на сто са богати и много богати. От социологическа гледна точка в България се възпроизведе в почти чист вид класовата структура - шепата богати, а всички останали са бедни и мизерстващи. Подобна социална диференциация, освен че е крайно взривоопасна, може да има редица други отражения, свързани и с процеса на интегрирането ни в ЕС. Почти всички икономически и особено социалните системи и структури са все още в латентно състояние от гледна точка на пазарните отношения и на способността им да се конкурират с подобните европейски системи. За десет години настъпиха много и сериозни негативни промени в структурата на българското общество. Най-общо казано тези промени се дължат на изключителното рестриктивната социална политика, която в края на краищата разби установените норми

на живот, работа и професионална реализация на българските граждани. Едно от най-тежките последствия от разделението на обществото на бедни и шепи богати е, че мизерията се възпроизвежда в новите поколения. Младешката безработица е изключително висока (31-35 на сто), застойна е и няма почти никакви изгледи в скоро време да се решат проблемите със заетостта на тази група.

В българското общество се формираха трайни групи дългосрочно безработни и такива, които с години са обхванати от системата на социалното подпомагане, независимо дали са българи или от етническите и малцинствените групи. Поради сериозните си затруднения държавата не може да гарантира тяхното подпомагане, поради което те са изложени на трайна маргинализация, често водеща до увеличаване на престъпността по принуда от трайната мизерия. Това е проблем, който трудно може да бъде разрешен в близките 7-10 години, защото неговите аспекти засягат почти всички социални системи - образование, здравеопазване, пазар на труда, ниски заплати, пенсии и детски надбавки, квалификация и т.н.

От гледна точка на пазарните икономически субекти много трудно може да се разграничи групата на собствениците и предприемачите (като представител на т.нар. средна класа) от цялото останало население). Тук става въпрос за истински собственици в сферата на производството, които са твърде малко и неравномерно разпределени по сектори и отрасли. Доколко все пак такива са налице те са концентрирани главно в търговията - на едро и дребно. Споменатите по-горе 3-5 на сто богати и много богати все още не могат да бъдат причислени към групата на едрите "капиталисти", което личи и от факта, че в България т.нар. национален капитал все още не е идентифициран нито като инвеститор, нито като производител. Всичко това показва, че съществуващият малък и среден бизнес по същество има ограничени възпроизводствени функции и е насочен общо взето за оцеляване и съществуване на заетите в него хора. И в това отношение проблемите на икономическата политика, чрез която трябва да се създават всички възможни условия за простор пред частния бизнес са все още предстоящи за разрешаване. Трябва да се посочи също, че хората които получиха право на реституция на имоти главно в градовете се превърнаха основно в рентиери, но техният дял в социалната структура е пренебрежимо малък.

Промените в структурата на българското общество, извън чисто класовата "бедни-богати", засегнаха най-чувствително образованата и висококвалифицираната част от населението - промишлените работници, техническите кадри и всички останали специалисти с висше образование, научната интелигенция, заетите в културата и изкуството.

Проблемът, както е известно е, че в развитите държави висококвалифицираните работници и интелигенцията са най-многолюдната част на средната класа, независимо че не са в групата на собствениците или предприемачите. В случая фактическата ситуация в България говори, че реформите са били самоцелни и изцяло откъснати от проблемите на хората.

От гледна точка на бъдещия мониторинг върху социалната стратификация в България е важно да се наблюдават най-малко четири критерия:

- а) брой лица, живеещи над социалния минимум;
- б) брой лица, живеещи под социалния минимум, но над долната граница на бедността (екзистенц-минимума);
- в) брой лица, живеещи под долната граница на бедността;
- г) равнище и структура на безработицата.

За посочените наблюдения и оценка е наложително със съответно законодателство да се приемат официални горна и долна граници на бедността, кои фактори следва да се отчитат при тяхното изчисляване, връзката им с други величини в политиката на доходите и заетостта.

В заключение, наблюденията върху процесите на социалната диференциация в българското общество носят съществена информация за държавната политика - икономическа и социална. Използваните сега методики за социалния и екзистенц минимуми от различни институции първо, не са официално признати и, второ - не са съобразени с фактическата ситуация и възможности на страната. Поради това, потребността от законодателно уреждане на посочените проблеми е подчертано актуална. С това необходимите сравнения с други страни ще бъдат по-обективни.

7. 3. Приоритети и препоръки по отношение на доходите и социалното осигуряване

Горан Банков

Като се имат предвид параметрите на сегашното обединяване, безработица и мизерия не може да се направи друг извод освен, че социалната политика се нуждае от една страна - от пълно реформиране, и от друга - тя да бъде изведена в приоритет на държавната политика, заедно с нова икономическа политика. В този смисъл пред социалната политика трябва да се поставят три вида цели:

Първо, краткосрочна /антикризисна/ - до края на 2001 г. да се изгради Система за Социална сигурност на населението, която да

гарантира стартирането на възможните минимални стандарти в областта на заплащането, социалното подпомагане, пенсиите и детските надбавки, както и в областта на заетостта.

Много е важно изграждането на системата да се осъществи в съответствие с критериите и изискванията на социалното законодателство на Европейския съюз, което ще позволява извършването на постоянен мониторинг върху равнищата и тенденциите на развитие на елементите на системата и тяхното съответствие на европейските стандарти.

Второ, средносрочна цел – до края на 2003 година да се постигне стабилизиране на системата за социална сигурност на населението и намаляване обхвата и дълбочината на обедняването; намаляване размера на безработицата до 7-8 % средногодишно и трайно повишаване на доходите и потреблението.

Трето, дългосрочна цел – след 2003 година да се постигне стабилизиране и нарастване на заетостта и на тази основа нарастване на жизнения стандарт и доближаване до средните стандарти на страните от Централна Европа, а впоследствие и на Европейския съюз.

За реализиране на приоритетите на социалната политика държавата трябва да стане активен фактор на заетостта чрез разработване на **Национална програма за заетост и намаляване на безработицата на 7-8 % до 2003 година**; стартиране на програма от активни мерки за **машабна квалификация и преквалификация на безработни** в съответствие с прогнозираните потребности от квалифицирани работници и служители по отделните направления на секторните приоритети и програми. Паралелно с това много бързо трябва да се разработят и **приоритетни програми за заетост на безработни от малцинствата, на младежи и от групата на инвалидите**, както и да се приемат законодателство и програми, създаващи условия за реализиране на принципа на ЕС **“Образование и квалификация – цял живот”**.

По отношение на новата политика на доходите конкретните ни предложения са:

Първо, минималната часова работна заплата: за заети без трудово правоотношение да стане - 1 лв./час, а за заети по трудово или служебно правоотношение да се увеличи от 0,45 лв. - на 0,65 лв./час. Минималната месечна работна заплата да се увеличи от 75 лв. на 110 лв.

Второ, гарантираният минимален доход за целите на социалното подпомагане да се увеличи от 37,3 лв. на 63 лв.

Трето, минимална пенсия за изслужено време и старост – от 40 лв. на 66 лева.

Четвърто, средната пенсия да се увеличи от 77 лв. на 90 лв.

Пето, детска надбавка да се увеличи от 8,55 лв. на 27 лв.

Шесто, да се намали данъчната и осигурителната тежест върху доходите от труд – поэтапно до 2003 година, в т.ч.: ставката на ДОД до 15 %; общият размер на осигурителните вноски - до 30 %.

В областта на здравеопазването и демографската политика считаме, че стартиралата реформа трябва да продължи, но начините на нейното провеждане и финансово осигуряване се нуждаят от качествено подобряване. Поради това трябва да се внесат необходими промени в законодателството с цел осигуряване нормален достъп на населението до качествени медицински услуги, да се подобри финансовата осигуреност на системата, да се подобрят организацията и технологиите на здравно осигурителната система, да се създадат условия за участие на частни инвеститори в изграждането, развитието и експлоатацията на здравните заведения и услуги. От някои промени се нуждаят и системата на социалното осигуряване.

За стопиране на крайно отрицателните тенденции в демографските характеристики на населението България категорично се нуждае от **приемане на стратегии и закони в областта на демографската политика** с цел: увеличаване на брачноста и раждаемостта; намаляване на смъртността; подобряване условията за отглеждане, възпитание и обучение на подрастващите поколения.

Инвестициите в човешкия капитал все повече се превръщат в **държавен приоритет на развитите страни**. XXI век е век на информационните технологии и на високо интелектуални производства и услуги. Това изисква сериозни изменения в обема и качеството на знанията, които трябва да придобиват подрастващите и младите поколения. **Работната сила на България – промишлените работници, инженерно-техническите кадри, специалистите в различните области на общественния живот масово губят досегашната си работа и тяхната квалификация в повечето случаи ще бъде неприложима**. Това изисква както лични усилия, така и намеса на държавата за преквалификация на тези стотици хиляди работници и специалисти, за да участват активно в общественото производство. Тези потребности от **качествена работна сила** още през близките години ще изискват **значителни инвестиции в развитието на човешкия капитал**, а това означава много бързо да въведем качествени образователни и квалификационни стандарти, които ще ни впишат в европейските и световните тенденции.

7. 4. Преструктуриране на работната сила

Катя Владимирова

7.4.1. Заетост, безработица и политики на труда в ЕС

Равнището на заетост на населението с производителен труд е фактор с изключително значение за социалния прогрес, качеството на живот на населението, сигурността и успешното участие в интензивно протичащите процеси на глобализация и европейска интеграция. Повишаването на заетостта на населението с развитието на икономиката е най-важният фактор за ликвидиране на бедността, социалната дезинтеграция и несигурност, за успеха на интеграцията, за срока и социалната цена на включването на страната в ЕС.

През последните години въпросите, свързани със заетостта са в сърцевината на дебатите по изграждането на европейската интеграция. На заседанието на Европейския съвет през март 2000г. в Лисабон, Португалия, беше подчертана необходимостта от политика на общността в подкрепа на заетостта като едно от важните условия за изграждане на информационното общество за всички. Така Общността, следвайки политиката на икономическа и социална кохезия се интересурва и от заетостта. Политиките за икономическо развитие и провежданите икономическите реформи следва да се разглеждат през призмата на заетостта и социалната кохезия.

На срещата в Амстердам през юни 1997г. Европейският съвет, в съответствие с приетите в Есен "Действия за трудовата заетост: Пакт на доверие" и Декларацията за трудовата заетост Дъблин (1996г.) прие "*Резолюция на Европейския съвет за растежа и трудовата заетост*". В нея се подчертава, че приоритетна цел е създаването на квалифицирана, образована и адаптивна работна сила и формирането на пазар на труда, съответстващ на икономическите промени в общността.

В края на 1997г. на срещата на Европейския съвет беше постигнато съгласие между ръководителите на държавите и правителствата за поставяне началото на *съвместните действия на европейско равнище в полза на заетостта*. Това включва: координирана стратегия за заетост, национални планове за действия в полза на заетостта, асоцииране на социалните партньори на всички равнища в областта на заетостта. Всяка година държавите-членки връчват на Комисията и Съвета планове си за национални действия в полза на заетостта и доклад за тяхното реализиране. ЕС, ако е необходимо след срещите на високо равнище ще прави препоръки

на държавите, които не изпълняват своите задължения.

Целите на политиката по заетостта, определени с националните планове за действия са главно в областта на: създаване на нови допълнителни възможности за получаване на доходи; намаляване равнището на безработица; насърчаване на равните шансове на жените и мъжете; приспособяване на обучението и на системата за заетостта към търсенето на труд; насърчаване на предприемачеството, на самонаемането.

Директивите за заетост на Европейската комисия за 1999 г са в четири големи направления (стълба):

1. Подобряване на пригодността за заетост като необходима предпоставка на справяне с младежката и преодоляване на продължителната безработица. Конкретните директиви в тази област са насочени към: предлагане на безработните младежи на нов старт под формата на квалификация, практика, работа и други; професионално ориентирани и квалификация на възрастните безработни.

2. Развитие на предприемачеството по пътя на улесняване стартирането и развитието на бизнеса; развитие на възможностите за разкриване на нови работни места; облекчаване на системата на данъчното облагане с цел насърчаване на заетостта.

3. Насърчаване на адаптивността в бизнеса и на заетите в него на основата на модернизиране организацията на работа и подкрепа на адаптивността на предприятията.

4. Укрепване на политиката за равни възможности. За целта се препоръчва на страните-членки: да приемат джандърния подход при изпълнението на директивите за заетост; да направят опит да намалят големите различия в равнищата на безработица между мъжете и жените като активно съдействат за увеличаване заетостта на жените; да разработват, изпълняват и насърчават политики, позволяващи съгласуването на работата и семейния живот за двата пола; да улесняват реинтеграцията на пазара на труда на мъжете и жените.

На тази основа европейските страни предвиждат да постигнат значително намаляване на равнището на безработица. Например Австрия в своя Национален план за действие си поставя за цел трайно да подобри положението със заетостта и конкретно за пет години да увеличи броя на заетите с около 100 хиляди, а равнището на безработица да достигне около 3,5 %.

7.4.2. Смяна на модела на заетост и преструктуриране на работната сила в България

През последните десет години, свързани с прехода към пазарна икономика, се осъществиха радикални промени в заетостта на населението в България. Промени се модела на заетост - от политика на пълна заетост на трудоспособното население на страната, независимо от нейната икономическа цена, се премина към равнище на заетост, определено главно от характера на икономическото развитие, т.е. за много кратък период от време се премина от пълна заетост и недостиг на работна сила към висока, масова и продължителна безработица. Намалването на заетостта се съпътства от много съществени промени в структурата на работната сила. Формираха се институциите и политиките, свързани с изграждащия се в страната пазар на труда.

Заетостта на населението на България намалява и достига вече до онези граници, които стават опасни за социалния мир в страната и за осъществяването на големи групи от населението. Намалява броя на заетите и продължава да расте броя и дялът на т.нар. работещи бедняци. За последните десет години заетите в отраслите на националната ни икономика намаляха с над 1 милион, което е повече от 1/4. Това се дължи на много и различни причини с политически, икономически и демографски характер. Преди всичко значителния спад в заетостта е свързан с драстичното съкращаване на производството, с преструктурирането и осъществяваните реформи в икономиката и обществото, със стареенето на населението и емиграцията на значителен контингент трудоспособно население. Намаля икономическата активност на населението, но по-значително намаля неговата заетост. И този процес продължава и вероятно няма да спре през близките години поради необходимостта от повишаване ефективността на производството и заетостта, на конкурентоспособността на националното производство.

Безработицата в страната достигна много високо равнище и маша. Официално регистрираните безработни в началото на м. май достигнаха своя най-висок размер от началото на прехода. Равнището на безработица достигна 19 % от икономически активното население, т.е. почти всеки пети, който може и желас да работи няма работа, а следователно и доходи от труд или въобще доходи. В общия брой на безработните (около 730 хиляди официално регистрирани в края на м.април) е висок (над 1/3) и нараства дялът на продължително безработните, на тези, които повече от една година са регистрирани като безработни и безуспешно търсещи заетост. По-малко от 1/3 от безработните получават обезщетения за безработица. Над 30 % от общо безработните са младежи до 29 години, а

над 52 % са жените. Преобладаващата част от безработните (над 2/3) са с ниско образование и без професия. С висше образование обаче са и 6 % от безработните (около 42 хиляди).

Цената на труда е "висока" от позициите на значителното несъответствие между търсенето и предлагането на труд, за редица организации, поради високият и нарастнал значително през последните години дял на осигурителните вноски и намеса на държавата. Би могло да се твърди, че тя е "висока" и от гледна точка на равнището на производителността на труда. Заедно с това "цената на труда" за работещите е много ниска, за немалка част - около официално определената минимална работна заплата (по-малко от 40 щ.долара). Социалните помощи са много близо до тази заплата, а на немалка част от безработните месечният размер на обезщетенията са по-високи. Тази ситуация вече години наред разрушава мотивацията за труд, не стимулира към икономическа активност и към активно поведение на пазара на труда към заетост.

Задълбочава се диференциацията в заплащането на труда по отрасли. При това то не е пряко следствие от по-висока производителност или по-квалифициран труд, а преди всичко от монополно положение, силни бюджетни ограничения и донякъде от условия на труд. В резултат се запази характерната и при социализма диференциация в заплащането на труда между квалифициран и неквалифициран труд в полза на последния. Най-ниско е равнището на средната годишна работна заплата на заетите в здравеопазване, образование, наука и научно обслужване и най-високо в производството на електроенергия, газ и вода, в добивната промишленост.

В резултата на продължителната неблагоприятната конюнктура на пазара на труда, задълбочила се значително през последните две години, се влошават условията и дискриминацията в наемането, заплащането, условията на труд, освобождаването. Расте несигурността и нестабилността в заетостта. Преобладаващата част от договорите за работа са краткосрочни и непрекъснато се продължават без да се превръщат в договори за неопределено време. По-голямата част от т.нар. граждански договори са по същество трудови, но формата им лишава трудещите се от основни техни права: на адекватно заплащане и осигуряване; на работно време с определена продължителност; на почивки и отпуски; на безопасни и здравословни условия на труд, на обезщетения при уволнения, на закрила в труда и други. Не малка част от тези договори са устни и без осигуряване.

Висока е заетостта в неофициалния сектор, в неформалната икономика, но затова може да се преценява само косвено, тъй като отсъстват все още официални данни и надеждни изследвания.

Обобщение

Намаляващата икономическа активност на населението и в още по-голяма степен на неговата заетост, високата и продължителна безработица, масовото обедняване и свиване на вътрешния пазар, съществуващата реална заплаха за социалната сигурност (дори само по отношение на осигурителните фондове) са достатъчно сериозна заплаха за процесите и сроковете на присъединяването на България към ЕС.

Преструктурирането на работната сила и промените в заетостта на населението в България са **радикални**, мащабни и разнопосочни. Най-общо те могат да се разделят на две големи групи: 1) такива, които са в посока на изграждането на пазарна икономика в страната и които разширяват нейните възможности за присъединяване и 2) създаващи затруднения, бариери пред успешното присъединяване и развитие по пътя на пазарната икономика и демокрацията. Последните изискват провеждането на *адекватна политика за увеличаването на заетостта и намаляване на безработицата* в контекста на съгласуваната политика, стратегии и планове на страните-членки на ЕС.

Първата група промени в заетостта, създаващи *добра основа и възможности за включването на страната в ЕС* и развитието на страната по-пътя на пазарната икономика и демокрацията са:

- смяната на модела на заетост, от административно разпределение на заетите и тяхната мобилност към пазарно: от пълна заетост на социална основа- към заетост, предопределяна от търсенето на труд, от пасивно към активно поведение и конкуренция на пазара на труда;
- премахване на административните ограничения в *движението на работната сила* вътре и вън от страната, създаване на условия, макар и ограничени засега, за по-голяма мобилност на работната сила;
- преминаване от административни към *договорни отношения* в сферата на платената заетост, договаряне на цената на труда и другите условия по наемането между непосредствените участници в трудовия процес (работници и служители и работодатели);
- създаване на ново и радикално изменение на съществуващото в страната *трудово и социално законодателство* в контекста на развитието на пазарната икономика и демократичните процеси в страната и в съответствие с международните конвенции, европейските директиви и други
- изграждане и развитие на *социалното партньорство* на всички равнища и развитие на системата на колективното трудово договаряне;
- създаване и развитие на *пазара на труда и неговите институции и политики* с изграждането на мрежата от служби по заетостта по цялата

територия на страната, тяхното оборудване и квалифициране на заетите в тях;

- създаване и развитие на *политика за регулиране на пазара на труда*, на активна политика за стимулиране на безработните за връщане към заетост и на работодателите да насмат определени групи безработни;
- *преструктуриране на отрасловата и секторната заетост*, увеличаване бързо на заетите в услугите и намаляване на тези в индустрията;
- *увеличаване на заетите в частния сектор, на предприемачите и самонаемите*;
- *разнообразяване на формите на заетост*, макар и все още ограничено на настоящия етап, бавно увеличаване на работещите на непълно работно време и други;
- *увеличаване бързо на заетите в неправителствените организации* като своеобразен гарант за развитието на гражданското общество в страната.

Към втората група промени в заетостта, *промени създаващи проблеми и бариери* по пътя на интеграцията, икономическия растеж и социалната кохезия могат да се включат следните:

1) *Намаляване участието на населението в сферата на платения труд*, в заетостта и развитието на икономиката. Расте икономическото натоварване на работещите (социални осигурителни вноски, данъци, ограничения за нарастване на работната заплата и други). В края на 1999 г. само 57,4 % от населението в трудоспособна възраст работи. В общия спад на заетостта се откроява драстичното намаляване заетостта на младите хора, етническите групи, жените, селското население. В резултат расте броя на бедните и обедняващите, на изключените от сферата на труда. Расте броя на трудоспособното население разчитащо и нуждаещо се от социални помощи. Една част от тези безработни трудно се връщат към работа, за друга част става невъзможно да осигури образованието на децата си. Напускащите преждевременно училищата по тази причина са многобройни.

2) Независимо от значителното съкращение в заетостта (около 40 % в сравнение с 1989 г.) остава *висока скритата безработица и неефективното използване на заетите*. Производството за последните години намаля по-бързо, увеличи се загубите на работно време поради престои по различни причини, трудови конфликти и други. Повишаването на ефективността, конкурентоспособността на преобладаващата част от националното производство изисква намаляване дела на разходите по производството, в т.ч. и трудовете. Това изисква освобождаване на още от заетите. *Дори и при сравнително висок икономически растеж е възможно*

да не се оправдаят очакванията за увеличаване на заетостта.

3) Увеличаването драстично на заетостта в селското стопанство (от 19 % в началото на 90-те години до 26 % през 1999 г. от общо заетите) и достигането и до равнище несвойствено на развитите страни и още повече на страните от ЕС (5,7 %). Увеличиха се мащабите на скритата безработица и на натуралното стопанство. Заетите в отрасъла са с най-високата средна възраст и най-ниското образователно равнище в сравнение с другите отрасли и сектори на националната икономика.

4) Процесите на деиндустриализация и преструктуриране на икономиката имаха за естествен резултат силното намаляване на заетостта в индустрията. По-значително е намалението обаче на производството. Разруши се заетостта и производството в отрасли, за които се счита, че страната ни има добри потенциални възможности и традиции и в отрасли, в които тя инвестира много през последните десетилетия. Към първите се отнасят леката и хранително-вкусовата промишленост, а към вторите - електроника, изчислителна техника, електротехническа промишленост, приборостроене, специализирано оборудване и др. С това националната ни икономика загуби не само външни пазари и възможности за по-ускорен растеж и заетост, в т.ч. и на висококвалифициран труд, но и възможности в близка перспектива да се промени техническото и технологичното равнище на производството, да се задържат в страната и ефективно използват професионално подготвени и квалифицирани специалисти.

5) С дългосрочни последици за икономическото развитие и преструктуриране и заетостта е осъществено значително намаление на заетостта в науката и научноприложните изследвания. Не се осъществи очакваното институционално преструктуриране на научните изследвания - от институтите към университетите. Производството се лиши от научни изследвания и иновации, така необходими за повишаване ефективността и конкурентоспособността на националното производство. Силно свития по брой и разпилян по много научни направления потенциал на практика е неефективен и поради нещожните средства, които може да отделя бюджета за научни изследвания и оборудване.

6) Сред малкия брой отрасли, увеличили броя и дела на заетите е *държавната администрация*. Особено е смущаващ този процес на фона на общия спад на заетостта и силно намалалото участие на държавата в управлението на икономиката. Само за една година броя на заетите в тази област се увеличи с 11 хиляди. С това расте бюрокрацията и корупцията и неефективното развитие на икономиката.

7) Висок е делът на наетите в публичния и особено в частния сектор,

получаващи трудови възнаграждения около минималната работна заплата за страната. Преобладаващата част от заетите (дори само в официалния сектор) в частния сектор, които не са осигурени за социалните рискове (от почти 2 млн. официално заети в частния сектор осигурените са по-малко от 900 хиляди). Това води до увеличаване броя и дела на т.нар. *работещи бедняци*, увеличава несигурността и социалната диференциация. Една част от тях избират официалната безработица през заетостта (обезщетенията са по-високи от минималната заплата) или продължават престоя си в безработица пред алтернативата на ниското заплащане и несигурността.

8) Особено е тревожен проблема с много високата, масова и продължителна безработица. Официално регистрираните безработни са почти колкото заетите в промишлеността или в селското стопанство. Реално предлагането на труд е много по-голямо поради нерегистрирането в бюрата по труда на много от завършващите учебните заведения или преждевременно напускащите ги, изоставилите официалната си регистрация отчаяни и обезверени безработни, търсещите заетост пенсионери и учашни и други. Към тях се прибавя и огромния брой от освобождаваните от армията във връзка с провеждащата се в нея реформа.

Равнището на безработица в много общини е над 30 на сто, а в немалко и над 40 и дори 50 %. Повечето от тези региони са със смесено или компактно циганско население. Само около 1/4 от безработните получават обезщетения или около 550 000 от безработните са без доходи. Сравнително малка част от тях могат да се надяват на социални помощи или включване в субсидираните програми за заетост.

Преобладаващата част от безработните са с ниско образование, без професионална подготовка и/или без трудов опит. По-голямата част от тях са цигани, младежи и жени. Около 60 % от безработните са с ниско образование и без професия, което означава, че и при благоприятен икономически растеж, ръст на чуждите инвестиции, увеличено търсене на работна сила е много малка вероятността те да намерят платена заетост. За много от тях сферата на платения труд става недостъпна и навлизането в нея - случайно, непродължително, несигурно. На свой ред това ражда социална несигурност в обществото и в "най-добрия" случай - заетост в неформалната икономика, миграция и други.

9) *Финансовото обслужване на безработицата в страната е в криза*. Фонд "Професионална квалификация и безработица" (ПКБ) е изчерпан в резултат на провежданата през последните години недалновидна политика и на необоснованото преразпределение на осигурителните вноски между отделните видове осигурителни рискове. Затруднено е вече месечното изплащане на обезщетенията на сравнително малката част от

безработни, които имат право да ги получават. За финансиране на други дейности на пазара на труда не остава никоя възможност.

10) *Активната политика по заетостта* е застрашена на практика от ликвидиране поради липсата на финансови възможности. Досега тя беше насочена само към безработните, към финансиране на силно ограничената дейност по професионално ориентиране и квалификация, насърчаване и стимулиране на безработните да започнат работа и на работодателите да наемат определени групи безработни.

7. 4. 3. Политика в областта на пазара на труда

През изминалите години на преход в страната бяха създадени необходимите институции и прието съответното законодателство и нормативна уредба за създаване и развитие на пазара на труда. За тази цел страната ни получи значителна външна помощ, главно от страните на ЕС. По същество са създадени необходимите институционални и законодателни условия за функционирането на пазара на труда, в т.ч. и за осъществяването на активна политика по заетостта.

Основният проблем на пазара на труда в България през всичките години на преход и особено през последните две е ниското, силно недостатъчно съвкупно търсене на работна сила. Отсъствието на благоприятен икономически климат и условия за развитие на бизнеса и особено на малките и средни предприятия както и продължаващото стесняване на търсенето на вътрешния пазар правят търсенето на труд силно ограничено. За това допринасят и високите осигурителни вноски, както и данъчните ставки, изключително слабото прилагане в страната на различните форми на гъвкава заетост и ниската мобилност на работната сила.

Предлагането на труд е много по-мощно от официално регистрираното в звената на Националната служба по заетостта. Освен регистрираните при тях лица в трудоспособна възраст без работа и доходи от труд и активно търсещи заетост на практика остава необхванатото предлагането на труд от страна на: пенсионери, учащи се, отказалите се от регистрация безработни, работещи (по втори и следващ допълнителен трудов или друг договор за труд). Ниското равнище на пенсията и на работните заплати, сравнително високата цена на образованието и други правят много по-мощно предлагането на труд от официално регистрираното.

Нарастването на безработицата е свързано с провежданите реформи (приватизация, ликвидиране на неефективните производства, реформа в

армията и социалното осигуряване и др.) и продължителната икономическа криза и стагнация, загубите на пазари и други. Наред с тях за високото равнище на безработица допринасят и високият размер на осигурителните вноски за сметка на работодателите, неефективната политика за регулиране на неравновесието на пазара на труда, пасивното поведение на голяма част от безработните и на трудовите посредници, отсъствието на практика на гъвкави форми на заетост. Сравнително високият размер на обезщетенията при безработица (между 80 и 150 % от минималната работна заплата) в сравнение с получаваните работни заплати от заетите на пълен работен ден (около минималната) също не стимулира за активно търсене на работа.

Високото равнище на безработица, огромните мащаби на несъответствието между търсенето и предлагането на труд общо и особено на редица частни пазари на труда, растящата дискриминация в сферата на труда и други изискват провеждането на активна политика в полза на заетостта, за намаляване на безработицата и нейната социално-икономическа и политическа цена, за по-бързо връщане на безработните в сферата на труда, за създаване на условия на реализиране на конституционното право на труд на икономически активното население на страната. В страната формално са създадени предпоставки за защита при безработица и насърчаване на заетостта - както с приетия специфичен закон в сила от 1.1. 1998 г. така и с приетите от самото начало на прехода и след това множество нормативни актове и програми, с изграждането и развитието на съответните институции на пазара на труда, в т.ч. и на трипартийна основа, формирането на специализиран фонд (Професионална квалификация и безработица - ПКБ) и други. Всичко това беше направено с техническата помощ и на редица европейски страни (Германия, Белгия, Великобритания, Франция) и международни организации.

Своевременното формиране на фонд ПКБ като отделен и независим от силно дефицитния държавен бюджет, на основата практически на осигурителните вноски на работодателите от стопанския сектор, а през последните години и на личните вноски на осигуряваните, трябваше да създаде стабилност и сигурност в системата, възможност да се финансира без проблеми провежданата политика по отношение регулирането на пазара на труда. Това беше така до последните две години. Независимо от високия брой на безработните и провежданите мерки за стимулиране намаляването на безработицата и увеличаването на заетостта фонд ПКБ имаше значителен излишък, който беше използван многократно за безлихвени заеми на социалното осигуряване, главно за ежемесечно изплащане на пенсии.

Сред мерките на провежданата политика досега преобладаваха тези, които формират т.нар. пасивна политика (изплащане на обезщетения и

Преструктуриране на работната сила

помощи при безработица, развитие на институциите на пазара на труда) и сравнително малък дял заемат мерките и програмите от т.нар. активна политика - насочени към връщане на безработните към заетост, стимулиране на работодателите да наемат определени групи безработни и да разкриват работни места, да насърчават безработните към самонаемане и предприемачество, към активно поведение на пазара на труда. В края на 1996 г. само 17 % от средствата на фонд ПКБ бяха използвани за провеждането на мерки от активната политика по заетостта, в т.ч. и квалификация и мотивация на безработните за активно поведение на пазара на труда. През последните две години и особено през настоящата (2000 г.) поради силно намалелите възможности на фонд ПКБ на практика се преустанови провеждането на активна политика, дори и на квалификация. По-малко от 0,5 % от изразходваните средства от фонда са за професионална квалификация. Най-много (под 12%) са за създаване на временни работни места за безработните по програмите главно за временна заетост. Резултатите от различните мерки на активната политика са по-скоро символични, отколкото ефективни, с влияние върху неравновесието на съответните частни пазари на труда. На практика не можахме реално да стартират и/или да дадат реален ефект редица шумно рекламирани мерки на активната политика - програмата за младежка заетост, алтернативните програми за заетост при масовите съкращения и/или закриване на предприятия в малките градове и селища на страната, мерките за насърчаване на предприемачеството и самонаеманите сред освобождаваните от закриваните предприятия и други. Регистрирането и финансовото подпомагане на част от безработните е преобладаващата част от дейността на институциите на пазара на труда. При това напълно отсъства анализ и оценка на реалното предлагане и търсене на труд, т.е. не само на регистрираното при тях. Недостатъчни са и оценките за очакваните промени в търсенето на труд от гл.т. на професионалната подготовка и квалификация. Преобладаващата част от средствата (над 3/4) са за обезщетения и помощи за безработни, които на практика се получават само от около 1/3 от общо регистрираните безработни. За преобладаващата част от безработните не се прави нищо - нито социална защита, нито политика и мерки за връщането им към заетост и доходи от труд.

Зачителното увеличаване на безработните и приетото намаление на осигурителната вноска за безработица при силно стеснения брой на осигурителите доведоха на практика богатия някога фонд ПКБ до изчерпване и поставят вече реално под заплаха дори възможността на фонда да изплаща ежесмесечно необходимите обезщетения на безработните. Активната политика за увеличаване на заетостта и за намаляване на

Преструктуриране на работната сила

безработицата, провеждана през последните години изключително за сметка на фонд ПКБ е пред провал поради отсъствието на финансови възможности. Силно ограничени са и възможностите на бюджета за тази цел. С това страната ни се връща реално към началните години на прехода когато държавните служби по заетостта осъществяваха само регистрация на безработните и изплащане на полагащите им се обезщетения и помощи. Активната политика в областта на заетостта, макар и ограничена по мащаби и по дял от разходите на фонд ПКБ, се ликвидира по същество, докато в страните в ЕС тя е доминираща и поставените цели през последните години са за нейното по-нататъшно разширяване.

Въпреки високата безработица в страната все още не се отчита достатъчно необходимостта от намаляване на социалното и икономическото напрежение, което тя поражда. Съществува известно увлечение в областта на пасивната политика - за непрекъснати промени в нормативната уредба, за формално увеличаване броя на предлаганите мерки и програми (много често видоизменени съществуващи, нефункциониращи или недали ефекти).

7. 4. 4. За равните шансове на мъжете и жените в сферата на труда

През последните години в политиката на Европейския съюз настъпиха редица промени, свързани с увеличаване на достъпа и шансовете на жените на пазара на труда. Още в Римския договор е записано (член 119), че всяка страна-членка се задължава да "...осигури и впоследствие да поддържа приложението на принципа, че мъжете и жените трябва да получават равно заплащане за еднаква работа". В приетите по-късно Основни директиви за правата на жените страните се задължават:

- да преразгледат законите си, така че да бъде изключена всякаква **дискриминация на основата на пола и в частност в системите за класификация на професиите;**
- да осигурят еднакво отношение по отношение условията на труд и достъпа до работа, както и професионална квалификация и възможност за повишаване;
- да считат за незаконна всяка дискриминация, засягаща установените със закон социално-осигурителни програми, покриващи рисковете, свързани със заболявания, безработица, семейна издръжка;
- да елиминират дискриминацията, свързана с професионалните пенсионни схеми;
- да се елиминира пряката или непряката дискриминация на самостоятелно издържащите се жени (вкл. селскостопански работнички).

Директивите включват и други разпоредби, засягащи майчинството и социалното осигуряване.

Европейският социален фонд поощрява чрез съответни проекти и програми предоставянето на равни възможности в сферата на заетостта и професионалната подготовка.

Европейската комисия предприе редица инициативи за насърчаване равенството на половете по пътя на развитието на образованието и професионалната подготовка, доколкото съществува широко разпространено мнение, че корените на половата дискриминация се крият в образователното равнище и квалификацията.

Сред ръководните направления на стратегиите, програмите и мерките по заетостта, приети от ЕС от края на 1997 г. е и това за увеличаване равенството на шансовете, постигане на справедливо партньорство и равни отговорности чрез: модернизиране на обществото, за да могат мъжете и жените да работят в равни условия, за да развият по-пълно възможностите на икономиката; развитие на нови равновесия между професионалния и семейния живот за мъжете и жените; премахване на бариерите за по-значително участие на жените чрез средствата на обществената политика.

В Директивите за заетост на Европейската комисия за 1999 г. един от четирите стълба е посветен на **укрепването на политиката за равни възможности**. Целта е да се намалят големите различия в равнището на заетост и в достъпа до труд и професионална кариера на мъжете и жените. За постигане на реална равнопоставеност в сферата на труда се отчита необходимостта от приемане и реализиране на политики, ориентирани към семейството и съчетаване грижите за него с професионалната заетост и кариера на мъжете и жените.

При преговорите за приемането на новите страни ще се взема предвид равенството на жените и мъжете при разискванията за всяка отделна област. Становището на ЕК за готовността на страните за членство в голяма степен ще се основава на създадените възможности за равнопоставеност на мъжете и жените - както със законодателството, така и с мерките на правителството и неговите действия съвместно със социалните партньори (синдикати и работодатели) срещу половата дискриминация на работните места: при наемането и освобождаването, при заплащането, оценките и професионалната кариера.

През последните години на преход към пазарна икономика и света на труда стана по-различен за мъжете и жените. Равнището и мащабите на икономическа активност, заетост и безработица силно се диференцираха по пол. Все повече се открояват различните възможности за заетост и за професионална кариера. Дискриминацията на пазара на труда по пол,

възраст и други характеристики получи значително развитие, независимо от съществуващите законодателни гаранции. В Р България Конституцията, Кодекса на труда, Закона за защита при безработица и насърчаване на заетостта и други специализирани закони прокламират равенството на мъжете и жените в сферата на труда. В процес на подготовка е и специализирания закон за равните възможности на мъжете и жените.

Основен източник на дискриминация е фактически наложения в обществото статусът на жените - на майки, домакини и работна сила.

Трудът през последните десет години зае огромни мащаби от разполагаемото време на заетите жени. За това свидетелстват данните за: разпределението на заетите лица според обичайното седмично работно време (над 88,6 % от заетите жени в края на 1999 г. работят над 40 часа седмично); увеличения дял на продукцията, създавана в домашното стопанство (където преобладаващо работят жени); наблюдаваната за доминиращото участие на жените при отглеждането и възпитанието на децата и особено в домакинския труд.

Увеличи се трудът, полаган в неофициалния сектор, в неформалната икономика, където са заети много жени и които най-често са с продължителност на работния ден и седмица далеч надхвърлящи законоустановените им размери. Това също допринася за увеличаване на свръхзаетостта на немалка част от жените. Освен това немалка част от тях работят в неблагоприятни и нездравословни условия на труд, без осигуряване и адекватно заплащане на труда.

Силното неравновесие на пазара на труда, предлагане на труд многократно надвишаващо търсенето, както и недостатъчния контрол от страна на правителството и синдикатите за спазване на законодателството задълбочава неравенството между мъжете и жените в сферата на труда. Преди всичко е фразираща дискриминацията в обявите/рекламите за работа, в които съвсем свободно и безнаказано се прокламира дискриминацията по пол и възраст. Преобладаващата част от тях изискват изрично кандидата за работа да бъде мъж или жена (макар и в по-ограничен брой случаи) и на определена възраст, без това да се налага от изискванията на длъжността или от нормативен акт. Приетият преди няколко години Национален класификатор на професиите, официално използван от статистиката и органите на труда, съдържа много предпоставки за дискриминация по пол. Би могло да се твърди, че в страната, в т.ч. и в правителството и законодателните органи и синдикатите все още не съществува необходимото разбиране и нагласа за промени в тази област.

При освобождаването от работа поради съкращения в дейността или щата, структурни и други промени, в повечето случаи преобладават

жени. Те, както свидетелстват данните на официалната статистика, се ползват с "приоритет". Най-често причината е, че те не са "глави" на семейство. Много често мотивите са свързани и с невъзможността на жените, поради другите им задължения в семейството, да бъдат на "разположение" за работа над обичайната продължителност на работния ден и седмица или поради предстоящо майчинство, наличието на малки деца, грижи за болни членове от домакинството.

Най-голяма възможност за равнопоставеност на мъжете и жените след законодателството създава образованието и професионалната квалификация. Именно тези два фактора позволиха в България жените за сравнително кратък период да навлязат масово в платената заетост и да постигнат определени завоевания в професионалната им реализация. Високото образование на една немалка част на жените в трудоспособна възраст им позволява сега, в годините на прехода, да навлязат успешно в предприемачеството, да работят самостоятелно (самонаемане, свободни професии). Не бихме могли обаче да твърдим, че в страната мъжете и жените имат равни шансове за платен труд и професионална реализация - както до, така и след 1989 г., т.е. в годините на развитието на процесите на демократизация във всички области. Причините за това са много, редица от тях са дискусийни, но в страната на практика липсват тези дискусии и разбиране на проблема и може би това е една от най-значимите бариери. След нея е наложилата се обществена практика и традиции на разделение на труда извън платената заетост, т.е. в семейството и обществото, разбирането за основното предназначение на всеки от половете и други.

7.4.5. Изводи и препоръки

Политиката на правителството за заетост досега беше насочена само към безработните, т.е. към "лекуване" на последствията, а не към създаване на заетост, запазване на работните места, създаване на условия за повишаване на заетостта по естественния й път - чрез развитието на икономиката. Макроикономическата, социалната и финансовата политика не са и досега обвързани с политиката за заетост, а последната все още не се приема като приоритетна, както го налага на практика достигнатото вече изключително високо равнище на безработица и обедняване, маргинализиране на големи групи от населението.

Става все по-необходимо приемането на политика по заетостта, ориентирана към създаването на икономическа среда, мотивираща работодателите да създават работни места и да наемат безработни, да

стабилизируют заетостта при тях, да използват гъвкава политика на заетост и по-благоприятни условия на труд. Това означава отказ от досегашния подход за "лекуване" на последствията от неблагоприятната икономическа среда и приемане на политика за предотвратяване на безработицата, за развитие на производството и увеличаване на тази основа на доходите на населението и постъпленията в бюджета. Това ще създаде и по-големи възможности за успеха на мерките, насочени да подпомогат рисковите групи на пазара на труда.

Икономическата ситуация в страната остава все още сложна и трудна, но не бива повече да се подценяват възможностите на макроикономическата и регионалната политика, на политиката за инвестиции в обучение за намаляване на безработицата, за увеличаване на заетостта и възможностите на трудова реализация и по-добър живот на различните групи от населението. Това изисква усилията на държават и особено на изпълнителната власт и институциите за социално партньорство да бъдат насочени към:

- по-тясно обвързване на макроикономическата и регионалната политика с политиката в полза на заетостта;
- насърчаване на създаването и развитието на нови производства, отрасли и дейности;
- създаване на благоприятна среда за развитие на предприемачеството, на малките и средни предприятия, на семейния бизнес като инкубатори на работни места;
- по-непосредствено обвързване на образованието и квалификацията на млади и възрастни с търсенето на труд от страна на работодателите, със сегашната и очакваната ситуация на отделните професионални пазари на труда;
- стимулиране на работодателите да инвестират в човешки ресурси, да стабилизируют заетостта, да създават мотивация за по-производителен труд;
- създаване на условия за равни шансове в сферата на труда на различните групи от населението, за намаляване големата безработица сред младежите, жените, нетрудоспособните, циганите и други;
- разширяване участието и съпричасността в провежданата политика по заетостта на повече държавни и неправителствени институции, на местните органи на власт, на социалните партньори и граждански сдружения.

За да бъде успешна и по-ефективна дейността на институции на пазара на труда и главно на включените в структурата на Националната служба по заетостта, е необходимо

- да се реструктурира провежданата политика по отношение на пазара на труда в полза на активната, т.е. на подготовката и включването в заетост на безработните;

- да се повиши ролята, машабите и качеството на информационните и посредническите услуги на бюрата по труда;

- да се увеличат значително дейностите за повишаване приспособимостта на безработните към конюктурата на пазара на труда и изискванията на съвременните и бъдещи организации в страната по пътя на включването на всички новорегистрирани безработни в краткосрочни курсове за адаптация и мотивация за активно поведение на пазара на труда и професионално ориентиране в новата за тях ситуация;

- да се осъществи качествена промяна в концепцията за професионална подготовка и приспособимост на безработните и особено на огромното количество от безработни с ниско образование и без професия, както и на продължително безработните;

- развитие на дейности за постигане на практика на равни шансове на пазара на труда;

- да се прилага джентър-подхода при разработването, реализирането и оценката на нормативната уредба, политиките и програмите за икономическо и социално развитие, за заетост и инвестиции в човешки ресурси.

Литературни източници

1. България по пътя към Европа, Фондация "Фридрих Еберт", Агенция за икономическо развитие, С., 1996.
2. Le monde du travail. Sous la direction de Jacque Kergoat, J. Boutet, H. Jacot, D. Linhart, Ed. la decouverte, Paris, 1998.
3. Vladimirova, K., La Bulgarie: transition, integration et emploi. In *Integration europeenne et emploi. Le cas des pays semi-peripheriques de l'Europe*, Sous la dir. de Marc Dusautoy, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Paris, 1998.
4. Vladimirova, K., Femmes et mdrche du travail en Bulgarie, In *Un continent noir: le travail feminin*, L'Hrmattan, Paris, 1999.
5. Влиянието на приватизацията върху жените в процеса на икономически преход в България, Фондация "Български джентър изследвания", С., 1999.
6. Бюлетин Европа, 1997 - 1999 г.
7. Статистически справочник, НСИ, С., 1999 и 2000 г.
8. Заетост и безработица, НСИ, 3/99.
9. Социални тенденции, НСИ, С., 1999.
10. Обобщени данни за трудовия пазар, ежемесечна справка, НСЗ, 2000г.

7.5. Здравословни и безопасни условия на труд

Катя Владимирова

Световната здравна организация отстоява концепцията за добро здраве, определяйки го като "състояние на пълно физическо, умствено и социално благополучие, а не просто отсъствие на заболявания и недъзи". Към това състояние, явяващо се като важен показател за развитието на човешкия потенциал, хората, които живеят в условията на преход към пазарна икономика се стремят да си осигурят поне икономически възможности за лечение.

Тоталната криза се отрази непосредствено на условията на труд. Нарушават се конституционни и други основни права на трудещите се за здравословни и благоприятни условия на труд. Цените на лекарствата и на средствата за профилактика и хигиена бележат най-висока динамика сред цените на стоките за широко потребление от домакинствата. Постепенно регламентирано и нерегламентирано се въвежда платеното здравеопазване и лечение. И в тази област държавата се оттегля от инвестиции и съществено участие.

Икономическите и социалнопсихологическите трудности на хората по адаптацията им към принципно новия социален модел на обществото, както и масовото обедняване увеличиха заболяванията сред населението. Един от основните индикатори за това е намаляването на средната продължителност на живота на населението общо и особено при мъжете. Докато в повечето страни на ЕС средната продължителност на живота нараства и достига високи граници (80 и повече години) у нас тя спада през последните години и е 70,5 г за населението общо, 67,6 за мъжете и 74,3 за жените. Съществуващата разлика със западноевропейските страни до началото на прехода се увеличи. По-висока е и детската смъртност, смъртността на майките и повъзрастовата смъртност, особено при мъжете. Сред 30-те страни по-развити от Европа, Япония, САЩ и Австралия нашата страна има: най-ниско равнище на раждаемост (7,7 на хиляда при 14,6 за САЩ, 12,4 за Франция, 12,3 за Англия през 1997 г) и най-ниско равнище на естествен прираст (- 7 на хиляда през 1997 г и при 8,1 за Нова Зеландия, 5,9 за САЩ, 4,8 за Канада, 3,5 за Нидерландия и Норвегия, 3,3 за Франция); едно от най-високите равнища на детска смъртност (17,5 на хиляда за 1997 г., като само Румъния има по-високо - 22 на хиляда за същия период, докато за развитите страни това равнище е между 3,6 (Швеция) и 6,2 (Ирландия, Белгия) и за страните от Централна Европа между 10 на хиляда (Унгария) и 5,9 на хиляда (Чехия) и на обща смъртност (14,7 на хиляда за 1997 г) при около 7 на хиляда за Япония и Австралия, около 9 на хиляда за

Франция, Швейцария, Финландия, Австрия. Сравняването на равнищата и особено на развитието на тези показатели илюстрира насоките в промените по отношение на качеството на живот. За нашата страна, както и за други страни от Източна Европа данните свидетелстват за влошаването му. Факторите за това са много, но сред тези с най-голямо влияние са обедняването, недохранването, липсата на профилактика, значителното повишаване на цените на лекарствата и медицинските услуги, начина на хранене и на живот.

Подобряване на жизнените и работни условия са заложили в социалната политика на ЕС като един от най-важните проблеми. Те са и едно от най-важните изисквания към страните в процес на присъединяване към него. През 1976 г. в Дъблин беше създадена фондация за подобряване на жизнените и на работните условия. Учреден е и постоянен комитет по заетостта, който дава възможност за пряк диалог между работодатели, синдикати, министерство на труда и Комисията. В Договора за създаването на Европейската общност сред основните проблеми са тези по предотвратяване на трудовите злоупотреби и професионалните заболявания и професионална хигиена.

В Проекта на ЕК за Партньорство за присъединяване се изискваше от нашата страна (1998 г.) привеждане в съответствие на трудовото и професионалното здравеопазване и безопасността на труда и развитие на съответните структури за прилагане и в частност - бързо приемане на рамковата директива за здравеопазване, предприемане на стъпки за привеждане на стандартите на общественото здравеопазване в съответствие с нормите на ЕС и др.

В страната беше подготвен и приет Закон за здравословни и безопасни условия на труд (1997 г.), а на негова основа и редица други подзаконовни актове (главно наредби на МТСП - Главна инспекция по труда), с които се регламентираха главно задълженията и отговорностите на работодателите за създаване на безопасни и здравословни условия на труд. Например съгласно приетата Наредба N5 от 1999 г. оценката на риска за здравео и безопасността на работниците и служителите трябва да се прави във всички предприятия, места и дейности на основата на предварително разработена програма. По закон контролът за условията на труд и спазването на трудовото и социално законодателство, както и за разработване на политиката в тази област се осъществява от МТСП и конкретно от нейното структурно звено - ГИТ със своето централно управление и области поделения. ГИТ трябва да осъществява интегриран контрол по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд и цялостен контрол по спазването на трудовото законодателство. Дейността

по осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд е предвидено да се осъществява на принципа на трипартитното сътрудничество на всички равнища на управление. За целта е създаден на национално ниво Национален съвет по условия на труд. В съответствие с приетия закон се изграждат и други институции. Такива са например комитетите, които трябва да се изградят в предприятията съвместно със социалните партньори (синдикатите) за контрол по условията на труд.

В съответствие със закона към МТСП се учреди и фонд "Условия на труд", който следва да финансира дейности по осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд.

Подготвен е и закон за инспекцията на труда, който вероятно ще бъде приет скоро. Очаква се той да създаде нормативна основа за повишаване ефективността на контрола по условията на труд и спазването на трудовото законодателство.

Приетата през 1999 г. Наредба 7 за минималните изисквания за безопасни и здравословни условия на труд на работните места и при използването на работното оборудване съдържа задълженията на работодателите, които са конкретизирани в унисон с европейското законодателство и са определени като минимални. В своите програми в тази област, както и с колективните трудови договори работодателите могат да предвиждат и реализират мероприятия подобряващи условията на труда и особено намаляването на опасностите за живота и здравето на работещите при тях. Това обаче засега го правят сравнително малко организации и главно тези от общественния сектор.

Условията на труд в предприятията на територията на страната се влошават вместо да се подобряват. Причините за това са многобройни и сред тях като по-значими са: остаряваща все по-интензивно физически и морално техника; отсъствие на финансови възможности за инвестиции в подобряване условията на труд; непровеждане на политика за създаване на безопасни и здравослови условия на труд поради преструктуриране, смяна на собствеността, несигурност в развитието; неспазване на законодателството поради слаб контрол и невяздействащи санкции и други. В резултат на това е висок броят и делът на трудовите злоупотреби, в т.ч. и със смъртен изход, инвалидизацията, професионалните заболявания и особено отсъствието от работа поради заболяване. Например през 1999 г. само за първите девет месеца трудовите злоупотреби са 4974.

Условията на труд и състоянието на работното оборудване предопределят равнището на общата заболяемост и професионалните заболявания, загубите на работно време. За 1998 г. например поради общо заболяване са загубени 17 778 807 работни дни, за които са изплатени

огромни суми обезщетения.

Контролът по спазването на законодателството за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд е недостатъчен, а санкциите не оказват на практика ефект. Проверките, които се осъществяват от ГИТ и нейните регионални звена обхващат незначителна част от стопанските организации (една двадесета например).

Тези проверки констатираят най-често нарушения на правилата и нормите за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд. Най-честите констатирани нарушения се отнасят до полагането на извънреден труд, надвишаваш законоустановената максимална продължителност; продължителност на работния ден и седмица далеч над нормативно определените, компенсирани на извънредния труд с почивки, липса на места за трудоустрояване (в т.ч. на бременни и майки с малки деца) и други. Извън контрола остава масовото използване на детски труд, несъздаването на подходящи условия за труд на бременните и жените с малки деца, на младите жени.

7. 6. Образование

Катя Владимирова

По образователно равнище и структура на населението и работната сила България има все още добри позиции. Тя има човешки потенциал с по-високо равнище на образование от средното за страните в двете организации, в които членуват най-развитите индустриални страни (ОИСР и ЕС), по-високо от равнището на отделни страни от Западна и Източна Европа. Заедно с това трябва да се отбележи, че изоставаме от някои от най-развитите индустриални страни в Европа и главно по сравнително високия дял на населението и работната сила с основно и по-ниско образование и сравнително невисок дял на тези, притежаващи средно образование.

През 1995 г. по дял на населението и работната сила с висше (университетско) образование - съответно 13 и 15 % България е на равнището на Германия, на средното равнище на тези показатели за Организацията за икономическо развитие и сътрудничество и с малко по-високо равнище от средното за страните-членки на ЕС (съответно 12 и 14 %). По-висок е у нас дялът на притежаващите университетско образование от общия брой на населението и на работната сила и по отношение на аналогичните показатели за Австрия (съответно 6 и 7 %), Португалия (7 и 9 %), Чехия, Полша. Страната ни заема сравнително добро място и по другия важен показател - дял на учащите се във висшето учебно заведение

от общия брой на населението. По брой на студенти на 10 000 от населението през учебната 1995/96 г. - 294 страната ни е на равнището на Австрия (293), близо до това на Швеция (281), Русия (300), Великобритания и Италия (313), Япония (314) и изпреварва в класацията по този показател страни като Германия (263), Гърция (285), Швеция (281), Полша (196), Турция (196), Унгария (152) и други. Изостава обаче от страни като Канада (698), САЩ (540), Финландия (403), Норвегия (401), Испания (386), Франция (362), Нидерландия (348). От тази гледна точка не би могло да се поддържа сравнително широко разпространената теза у нас, че са много учащите се в университетите, че учащите се в тях увеличават безработицата и структурната безработица. Част от посочените страни с висок брой и дял на учащите се в университетите също имат сравнително висока безработица (Испания, Франция, Италия).

Аналогични са позициите на страната и по отношение дела на населението и работната сила със *средно образование* (съответно 46 и 52 %). Средно за ОИСР тези данни през 1995 г. са съответно 40 и 42 %, а за страните от ЕС - 36 и 39 %. В сравнение с редица страни обаче дялът на населението и работната сила в България със средно образование е нисък. Например за Чехия този дял е съответно 73 и 76 %, т.е. 3/4 от населението и работната сила в тази страна е със средно образование или 84 и съответно 88 % - общо със средно и висше образование, докато у нас този дял е 64 и 73 % (в т.ч. и с висше образование - колеж). В страни като Австрия, Германия и Полша притежаващите средно образование са малко над 60 % от населението и работната сила.

Главният проблем за образователното равнище и структура на населението у нас е сравнително високия дял на населението и работната сила с *основно и по-ниско образование*. През 1997 г. този дял е съответно 35 и 26 % (38 и 29 % през 1995 г.), докато за Германия и Чехия тези показатели през 1995 г. са около 16 и 12 %, т.е. незначителен дял от населението на тези страни и работната му сила е с по-ниско от средно образование и като принцип без професионална подготовка. Това има изключително важна роля за равнището, структурата и продължителността на безработицата. Малко по-висок е този дял за Полша (26 и 31 %), Австрия (31 и 24 %). Вярно е, че средно за страните от ОИСР (40 и 35 %) и за ЕС (46 и 39 %) и особено за Португалия (80 и 76%) дялът на населението с ниско образование е по-висок от този за България.

Запазването дори на достигнатото равнище и структура на образованието на населението и особено на икономически активното население вече е сериозен проблем главно по две причини:

Първо, тенденцията на бързо "стареене" на населението, т.е.

намаляване дела на младите поколения, които са бъдещата работна сила, а сега и през следващите години ще са в образователната система. Делът на населението в т.нар. "учебна възраст", т.е. между 5 и 24 години от общия брой на населението намалява непрекъснато и особено бързо след 1990 г.: 1995 г. е 27,4%, 1998 г. - 26,8% и се очаква през 2005 и 2010 г. да достигне съответно 22,8 и 20,3%. Много по-значимо намалява делът на населението между 5 и 14 години (от 12,8% през 1995 г. на 8,2% през 2010 г.). Намалява броя на учащите се главно по тази причина във всички степени учебни заведения, като най-значимо е това намаление на по-ниските равнища.

Второ, нарастването на броя и дела на учащите се, които преждевременно напускат образователната система, т.е. без да завършат съответното равнище на образование (преди няколко години те бяха около 55 хиляди, а за последната - около 110 хиляди). Това се дължи на различни причини, но главно на икономическата и социалната криза в обществото, на драстично обедняване на големи контингенти семейства и особено на тези от тях, които са с повече от две деца. Съществена причина се явява и закриването на редица училища поради намаляване на децата и в тази връзка - увеличените разходи на семействата и времето на децата за посещение на училища от други населени места. Заедно с това се увеличила чувствително разходите за обучение, намалил контролът по отношение обхвата на задължителното образование и други.

Трето, осъществяващото се преразпределение на инвестициите за образование между държавата и населението. Държавата прехвърля част от досегашните си задължения на населението, а далеч не всички от него имат възможност да поемат тези инвестиции въпреки че за българина образованието на децата е сред първостепенните ценности.

Към посочените причини би могло да се добави и влиянието на външната емиграция, която е значителна за страната.

Разширяването на обхвата на образователната система и известното удължаване на престоя в нея през последните години не можа да компенсира влиянието на демографските фактори, а отчасти и на социалноикономическите. Поколенията, които напускат сферата на труда поради достигнатата пределна възраст на трудоспособност са почти два пъти по-многобройни от влизащите сега в образователната система и в трудоспособна възраст. Значително внимание заслужава факта, че сравнително висок дял млади хора са с ниско образование и без професия. Това прави света на труда за много от тях недостъпен и/или несигурен.

Не по-малко значими са и другите аспекти на инвестициите в човешки капитал: *съдържанието на обучението и неговото съответствие на търсенето на организациите*; "цената на труда" от гледна точка на

равнището на обучение и неговото качество и други. Оценките в тази област са разнопосочни. Учебните програми по принцип у нас са "претоварени" с общи и специфични знания, но не толкова пригодни към потребностите на практиката. Обучаващите се у нас не получават в необходимата степен умения за творческо, самостоятелно мислене, инициативност и предприемачество, за практически действия, което ги прави не особено пригодни на търсенето от страна на работодателите.

Бъдещето по отношение на качествените характеристики на населението и работната сила е тревожно, както от гледна точка на потребностите на икономическото развитие и участието в интеграционните процеси, така не по-малко от увеличаващата се безработица, която сред населението с ниско образование и без професионална подготовка е изключително висока и продължителна, води до обедняване и социална изолация на големи групи от населението и това, което е особено тревожно, че в немалка степен това се отнася и за младите хора на страната. В края на 1999 г. повече от половината от официално регистрираните безработни са с основно и по-ниско образование, а тези без специалност - значително повече. По данни от изследване на пазара на труда, проведено през ноември 1999 г. равнището на заетост на трудоспособното население е силно диференцирано по отношение равнището на образование: за притежаващите висше образование равнището на заетост е 85,1%, за тези със средно специално образование - 69,8%, средно общо - 54,4%, с основно - 38,5%, начално и по-ниско - 21,3%.

Високото равнище на младежката безработица е индикатор на практика за отсъствието на съгласуваност между икономическата и образователната политика, между развитието на образованието и икономиката. Развитието в България например през следващите години на комуникациите, инфраструктурата, туризма, високите технологии би намалило силно безработицата. Същевременно развитието на тези сектори от икономиката предполага наличието на такива кадри както в образователната система, така и сред икономически активното население.

Препоръки

Инвестициите в образование и професионална подготовка на подрастващите и възрастните (заети или безработни) следва да бъдат важно, приоритетно направление в националната политика по заетост, така както те са през последните години за страните от Европейския съюз. Сред ръководните направления на стратегиите, програмите и мерките по заетостта на ЕС е преминаването от пасивна към активна политика и от

социална зависимост към заетост по пътя на увеличаването на възможностите на търсещите заетост да срещнат успешно новите изисквания и перспективи на заетост, подобряване на способностите за професионална заетост. Затова обучението, преквалификацията, придобиването на професионален опит се приемат от ЕС като важни за намаляване на младежката и на продължителната безработица. У нас в това направление ще съдействат: разгръщането на обучението сред безработните; усъвършенстване на образователната система, за да намалее броя на преждевременно напускащите я; развитието на обучението на работните места, на заетият чинството и стажовете в производството (по примера на Германия, Австрия, Франция и други страни).

Инвестициите в обучение днес се считат за съществена стратегическа съставка на модерната политика на предприятията и на политиката по заетостта на национално равнище. Това в още по-голяма степен следва да се отнася за нашата страна. Този приоритет би следвало да се разглежда като следствие и същевременно условие за реализиране на другия основен приоритет - интеграцията на България в ЕС. Образованието е призвано да осигури и изпълнението на един от основните принципи на ЕС - "свободно движение на хората".

Необходима е промяна в концепцията, философията на обучение в страната - както в образователната система, така и по отношение на работещите и особено на безработните. Необходимо е да се гледа на инвестициите в образование като на най-важен фактор за успеха в засилващата се конкуренция: на страната - за участие в процесите на интеграция, на фирмите - за конкурентоспособност и ефективност, на индивидите - за професионалната им реализация и благополучие.

Бъдещето на страната изисква днес инвестиции в обучение и дългосрочна стратегия за качество и професионална пригодност на работната сила. Тази стратегия би следвало да се гради с отчитане на националните традиции, интереси и идентичност, но и на силното отваряне на страните, в т.ч. и за свободно движение на хората. Участието на организациите, на работодателите е важно и необходимо - както при разработването на политиката и стратегиите за обучение на всички равнища, така и при реализацията на конкретните програми за обучение. Би следвало да се въведат механизми, които да насърчат фирмите да инвестират за обучението на заетите при тях, да насат под формата на стажове младежи и безработни.

Литературни източници

1. Human Resource Management - an Important Factor for European Integration, Cranfield Network On European Human Resource Management - CRANET-E, Varna, 2000.
2. Vladimirova, K., Investments in human capital: employment policy and european integration, In *Human Resource Management*, Varna, 2000.
3. Управление и организация на науката и висшето образование, МОН, Информационен бюлетин, 3-4 1999 г.
4. Женщины в переходный период, Проект MONEE, Региональный мониторинговый доклад 6, 1999 год., UNICEF, ООН.
5. Труд и право, месечен дайджест, ИК "Труд и право", София.
6. Бюлетин Европа, ежемесячно издание.
7. Статистически справочник, НСИ, 1999 г.
8. Информационен бюлетин по пруда, МТСП, ежемесячно издание.

7.7. Заключение

В съвременното информационно общество инвестициите в човешки капитал са най-важните за прогресивното развитие на обществото.

Икономическият растеж се основава на все по-високото качество на работната сила, а успеха в конкуренцията зависи от непрекъснатото обучение и мотивация на работещите.

България има значителен потенциал от образовани и професионално квалифицирани човешки ресурси. Населението на страната е силно мотивирано за обучение. Последното е резултат както на традиции и ценностна система, така и на очакванията, че по-високото образование и професионална подготовка създават по-добри възможности за заетост и професионална кариера, по-голяма мобилност, възможност за включване и успех на европейските и световни пазари на труда.

Българската държава през годините на прехода намали значително инвестициите си в човешки ресурси. Една от основните причини за това е значителния бюджетен дефицит. Другите по-важни причини са свързани с липсата на стратегия за икономическо развитие и реструктуриране на производството, със силното подценяване ролята на човешкия фактор и особено на неговата подготовка за успеха на прехода и икономическата интеграция. Като резултат се наблюдава оттегляне на държавата от инвестиции в образованието и прехвърлянето на отговорността за това върху самото население, забавянето на реструктурирането на образователната система от гледна точка на изискванията на съвременните и бъдещи потребности от работна сила, липса на стимули и насърчения за работодателите да инвестират в заетата при тях работна сила, масово разпиляване и неизползване на висококвалифицирана работна сила, увеличаване на напускащите образователната система преждевременно и нарастване дела на населението с ниско образование.

През последните години се влошиха условията на живот, качеството на живот и условията на труд. Причините за това са както в обедняването на населението и държавата, така и в неспазването на изискванията на нормативната уредба. В резултат на това се повиши смъртността, в т.ч. и детската, намалява средната продължителност на живота, увеличиха се отсъствията от работа поради заболявания, нарастна броя на трудовите злополуки и професионалните заболявания. Направените промени в трудовото и социалното законодателство, приетите и влезли в сила нови специализирани закони и нормативни актове все още не дават необходимия резултат.

Европейският съюз придава първостепенно значение на създаването в страните-членки на условия за квалификацията и адаптацията на работната сила, които да отговарят на изискванията на икономическия растеж на съвременния етап. Нещо повече, препоръката е да се засили практическото значение на обучението и квалификацията и те да допринасят за достъпа до пазара на труда, да правят възможна заетостта за всички групи от икономически активното население. В тази връзка се препоръчва възприемането и развитието на принципа на непрекъснатото обучение. Това изисква повече инвестиции от страна на държавата в обучението на младите и безработните, на населението от различните етнически групи и на заетите, застрашени от масови съкращения. Наред с това е необходимо стимулиране на работодателите и на населението за инвестиции в човешки капитал.

Необходимо е нашата страна да положи значителни усилия както в развитието и усъвършенстването на националното законодателство и институции, така и за предприемане и реализиране на конкретни действия по подобряване условията на живот и труд, повишаване пригодността на работната сила като условие за заетост и професионална реализация.

Използувани съкращения

БВП	Брутен вътрешен продукт
БНБ	Българска народна банка
БСП	Българска социалистическа партия
ВМРО	Вътрешна македонска революционна организация
ДДС	Данък добавена стойност
ДЦК	Държавни ценни книжа
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСА	Европейско споразумение за асоцииране
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
МВФ	Международен валутен фонд
МСП	Малки и средни предприятия
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
ОЛП	Основен лихвен процент
РМД	Работническо-мениджърски дружества
СБ	Световна банка
СА	Съвет за асоцииране
СДС	Съюз на демократичните сили

Мониторинг на процеса на
присъединяване на България към
Европейския съюз
2000

Първо издание
Под редакцията на:
Ирина Бокова и Пенчо Хубчев

Предпечатна подготовка:
ГРАФИМАКС

Формат:
16/60/90

Печатни коли 12,5