

Фондация „Фридрих Еберт“
Регионално бюро София

**МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА
НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА БЪЛГАРИЯ
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
2001**

Под редакцията на
Ирина Бокова и д-р Пенчо Хубчев

Автори:
Ирина Бокова
Павлина Попова
Милко Ковачев
проф. д-р Катя Владимирова
Весела Господинова
Георги Димитров
Снежана Ангелова
Петко Сертов

A 02 - 00073

СОФИЯ, 2001



Изложените в книгата гледища
отразяват единствено възгледите на авторите!

Книгата е изработена от Издателство „ЛИК“ по поръчка на
© Фондация „Фридрих Еберт“ – Регионално бюро София
ISBN 954-607-496-9

Съдържание

Предговор	7
 Глава 1. Оценка на процеса на присъединяване на България към ЕС	 9
1.1. Оценка на хода на преговорите	9
1.2. Икономическо и социално развитие	23
1.2.1. Икономическо развитие	23
1.2.1.1. Състояние на икономиката	23
1.2.1.2. Препоръки	29
1.2.2. Социално развитие	31
1.2.2.1. Състояние	31
1.2.2.2. Препоръки	37
1.3. Сближаване на законодателството	40
1.3.1. Състояние	40
1.3.2. Препоръки	46
1.4. Административна реформа	48
1.4.1. Състояние	48
1.4.2. Препоръки	56
 Глава 2. Инфраструктурни отрасли	 59
2.1. Енергетика	59
2.1.1. Опит на ЕС	59

2.1.2. Състояние на българската енергетика	61
2.1.3. Изводи и препоръки	76
2.2. Транспорт	91
2.2.1. Общоевропейска транспортна политика	91
2.2.2. Приемане и прилагане правото на Европейския съюз в областта на транспорта	101
2.2.2.1. Автомобилен транспорт	102
2.2.2.2. Железопътен транспорт	106
2.2.2.3. Въздушен транспорт	108
2.2.2.4. Воден транспорт	109
2.2.2.5. Комбиниран превоз	111
2.2.3. Развитие на транспортната инфраструктура	111
2.2.3.1. Пътна инфраструктура	113
2.2.3.2. Железопътна инфраструктура	115
2.2.3.3. Морски пристанища	118
2.2.3.4. Речни пристанища	119
2.2.3.5. Летища	120
2.2.3.6. Комбиниран транспорт	121
2.2.4. Изводи и препоръки	123
2.3. Съобщения	127
2.3.1. Далекосъобщения	127
2.3.1.1. Опит на ЕС	127
2.3.1.2. Състояние на българските далекосъобщения	128
2.3.1.3. Изводи и препоръки	134
2.3.2. Пощенски услуги	139
Глава 3.	
Обща външна политика и политика за сигурност	
	141
3.1. Обща външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз	141
3.2. Българската външна политика и политиката за сигурност от гледна точка на изискванията на ЕС	148
3.3. Препоръки	152

Глава 4.	
Правосъдие и вътрешни работи	163
4.1. Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи в рамките на ЕС	163
4.2. Съдебна система	171
4.2.1. Изисквания на ЕС	171
4.2.2. Състояние на българската съдебна система и предизвикателствата пред нея за подготовката на България за членство в ЕС	172
4.2.3. Препоръки	182
4.3. Вътрешни работи	186
4.3.1. Изисквания на Европейския съюз	186
4.3.2. Състояние на борбата с престъпността и граничния контрол в България	187
4.3.3. Препоръки	197
Използвани съкращения	199

Предговор

През 2000 г. регионално бюро София на фондация „Фридрих Еберт“ стартира проекта „Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз“. Силното ехо от първото изследване потвърди ползата от проекта. Интересът към книгата в страната беше толкова голям, че се наложи преиздаването и на български език. Но също така много международни и чуждестранни институции се обърнаха към нас с молба да им изпратим английския вариант и вече очакват новото изследване.

През периода юли 2000 г. – юли 2001 г., за който се отнася настоящето изследване, България придвижи преговорите с ЕС с една крачка напред. Като особено положителни могат да се оценят продължаването на макроикономическата стабилност и премахването на визите за българските граждани за страните от Шенген.

В същото време съществуват редица сериозни проблеми в различни области – бедността, корупцията, престъпността, съдебната система, законодателството в областта на несъстоятелността, екологията и др.

С настоящето второ изследване Регионално бюро София на фондация „Фридрих Еберт“ желае както да информира обществеността за състоянието на готовността на страната в някои важни области от преговорите с ЕС, така също да бъде посредник за някои предложения и идеи за неговото подобряване.

Ние се надяваме, че избраното през юли ново правителство сериозно ще осмисли и съблюдава тези препоръки. Ще се радваме, ако по този начин можем да дадем принос към преговорите с ЕС и към реформите в страната.

*Арнолд Велхорнер
Директор
Регионално бюро София
Фондация „Фридрих Еберт“*

Глава 1.

Оценка на процеса на присъединяване на България към ЕС

1.1. Оценка на хода на преговорите

Ирина Бокова

Настоящото изследване представлява продължение на усилията на екип от изследователи и специалисти в областта на европейската интеграция, които през миналата година публикуваха първата си книга „Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз“. За разлика от предишната ни публикация, този път стремежът ни е, от една страна, да разгледаме само някои аспекти на изпълнението на критериите от Копенхаген, които са намерили своето развитие през периода юли 2000 г. – юли 2001 г., а, от друга – да обърнем особено внимание на важни области в процеса на присъединяване, които не бяха засегнати в миналогодишния ни труд. Става дума най-вече за инфраструктурните отрасли – транспорт, телекомуникации и енергетика, както и двете обширни области на сътрудничество и координираност на политиките, каквито са Общата външна политика и политика за сигурност и Правосъдие и вътрешни работи.

Насочването на вниманието върху инфраструктурните сектори се дължи на няколко фактора. Ефективното функциониране на тези сектори е от жизнено важно значение за устойчивия икономически растеж и международната конкурентоспособност. Инфраструктурните сектори осигуряват услуги, които са изключително важен съставен елемент в крайния продукт на промишлеността, транспорта и търговията. Те също така предлагат услуги, които са от първостепенно значение за повишаване на икономическата активност и конкуренцията чрез разширяване на производствените гами и географската сфера на разпределение. Липсата на своевременни и съответни действия в тези сектори рискува да ги превърне в сериозно бреме за икономиката като цяло и за развитието на

конкурентни пазари в частност.

Второ, през последното десетилетие в световен мащаб се наблюдава една съществена преоценка на политиката на обществото спрямо инфраструктурните сектори, както и на конкретната роля на държавата в тях. В цял свят правителствата понастоящем активно провеждат институционални, регулаторни и структурни реформи, насочени към подобряване на производствената ефективност и качеството на услугите. Страните, реализирали подобни реформи, постигнаха значителни икономически изгоди.

Трето, прехите чуждестранни инвестиции биха могли да изиграят важна роля за бързия подем на българската икономика.

Това е обусловено от появилите се напоследък в международната практика свидетелства за това, че проблемите във функционирането на инфраструктурните сектори обикновено не са свързани с финансирането на проекти или пък с липсата на технически умения на персонала, а по-скоро с организацията и функционирането на управленските структури на тези сектори.

Предишното изследване „Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз“ бе публикувано през есента на 2000 година, което бе една от причините докладът на Европейската комисия за напредъка на България по пътя към присъединяване да не бъде внимателно анализиран, макар че в настоящото изследване често пъти ще се позоваваме на него. Намерението е по-скоро да разглеждаме процесите и проблемите в тяхната интегрирана рамка, основана на разбирането, че процесът на интеграция на България към ЕС означава не само и не единствено хармонизация на законодателството, а възприемане и уеднаквяване на политики, подходи и стандарти в различни области на политическия, икономическия и социален живот на страната.

Все по-очевидно става, че Република България може да стане член на Европейския съюз само тогава, когато „подреди собствения си дом“. Само тогава, когато страната изпълни критериите за членство, когато постигне жизнен стандарт и качество на живот, съпоставими до известна степен със стандартите на Европейския съюз. Европейската интеграция без съмнение обхваща конкретната, практическата дейност на всички органи на държавна власт, всички министерства и ведомства, съдебната система, икономическите субекти, прождащото гражданско общество т. н. Без да се превеличава, може да се твърди, че предметът на преговорите с Европейския съюз е целият български стопански и политически живот. На този исторически етап преговорите с ЕС са най-силния стимул за модернизация на българското общество.

Подготовката за членство и изпълнението на приетите критерии, известни като „Копенхагенски критерии“, са именно онзи катализатор за модернизация и „европеизация“, особено необходим на България в трудните години на преход.

Кои бяха основните изводи в доклада на Европейската комисия от 2000 година от гледна точка на средносрочните и дългосрочните цели в процеса на присъединяване и които имат съществено значение за хода на преговорите и за дейността на новото правителство, което бе избрано след парламентарните избори от 17 юни 2001 г.?

По отношение на политическите критерии отново бе констатирано, че България „изпълнява политическите критерии“. За пръв път са формулирани обаче конкретни забележки – по отношение на корупцията, съдебната реформа и по-

ложението на ромското население, като се отбелязва, че „необходими са по-нататъшни усилия за засилване на върховенството на закона и защита на правата на човека и на малцинствата, особено на ромското население, по отношение на което правителствените решения трябва да бъдат последвани от конкретни мерки със съответните финансови ресурси. Особено внимание следва да се отдели на борбата против корупцията и подобряване на функционирането на съдебната система“.

По-конкретно Европейската комисия отправи следните препоръки:

- борбата срещу корупцията следва да бъде засилена; необходима е всеобхватна и прозрачна стратегия срещу корупцията, подкрепена категорично от правителството и парламента;
- необходими са значителни усилия за развитие на силна, независима, ефективна и професионална съдебна система;
- във връзка с положението на ромите се изискват по-нататъшни конкретни действия и адекватни финансови ресурси.

Най-остри са критиките към съдебната система:

- недостатъчно финансиране за българските съдебни институции, въпреки констатацията в предишния доклад за сериозни проблеми в материалното им положение и работните условия;
- съдебната администрация е неефективна; процедурата за обработване на преписките по делата е прекалено тромава; компютъризацията на тази дейност не е на нужното равнище;
- положението на съдиите и на персонала в съдебната система е незадоволително; критериите за подбор на съдиите не са прозрачни, липсва национален конкурс при назначаването им; няма система за повишаването им и преместването им от едно място на друго в страната, както и за оценка на работата им; не е съвсем изяснен въпросът за имунитета на съдиите; не се прави достатъчно за обучението на персонала на съдебната система;
- няма съществени подобрения в скоростта на разглеждане на съдебните дела и изпълнение на съдебните решения, както и по отношение на достъпа до правна помощ.

Оттук произтичат следните изводи:

- от предишния доклад досега е отбелязан слаб напредък по един от краткосрочните приоритети на Партньорство за присъединяване – за укрепването на независимостта на магистратите и ефективността на системата на съдилищата;
- въпреки че реформата на съдебната система бе призната за приоритет и започна с приемането на законови промени, нужни са още значителни усилия и ресурси за превръщането ѝ в силна, независима, ефективна и професионална система, способна да гарантира пълно зачитане на върховенството на закона и ефективно участие във вътрешния пазар.

Проблемът за корупцията отново присъства в годишния доклад на Комиси-

ята като „много сериозен проблем за България“. Отправени са следните препоръки:

- засилване на усилията на правоприлагащите органи в борбата с корупцията;
- усъвършенстване на законодателната рамка, особено в областта на финансовия контрол, финансирането на политическите партии, отношенията между длъжностните лица и бизнеса, частните интереси на държавните служители и др.;
- усъвършенстване на вътрешните механизми за контрол върху корупцията в различните административни органи, включително съдебната система;
- засилване на усилията на правителството за създаване на атмосфера на нетърпимост към корупцията и намаляване на възможностите за корупция при подготовката на ново законодателство;
- приемане на всеобхватна и прозрачна антикорупционна стратегия.

Както и в предишните доклади, отново се отбелязва, че България продължава да защита човешките права и свободи.

Отчита се ратифицирането на повечето международни конвенции с изключение на първоначалната Европейска социална харта и Протоколи 4 и 7 на Европейската конвенция по правата на човека. Освен това България е призовавана да не отслабва вниманието си към въпросите, повдигнати в доклада на ПАСЕ и да положи допълнителни усилия за пълно изпълнение на задълженията си в тази област.

В доклада се съдържат и редица конкретни бележки:

- административният капацитет на Агенцията за бежанците не е достатъчен;
- глобите за клевета са много високи; необходими са постоянни грижи, за да не се допуска неоправдано ограничаване на свободата на словото;
- административният капацитет на НСПТ трябва да се засили;
- условията в местата за предварително задържане, затворите и трудово-исправителните обществения са лоши;
- законодателството за малолетните престъпници се нуждае от преразглеждане;
- докладите на правозащитните организации за полицейското насилие предизвикват загриженост; в тях се посочва, че насилието срещу ромите е по-голямо, отколкото срещу другите български граждани и че много малко от жалбите по този повод стигат до съда;
- продължава проблемът с трафика на хора, особено жени;
- не е създадена още институцията на омбудсмана.

В областта на икономическите, социалните и културните права са налице следните проблеми:

- няма законодателство против дискриминацията по причини на пола, както

и орган по прилагането на мерки за предотвратяване на дискриминацията;

- малък е напредъкът в ефективното интегриране на инвалидите в социалния и икономическия живот;
- няма ясни правила за предварително съгласуване на политическите мерки на правителството със синдикатите, работодателите и други икономически групи; тенденцията е по-скоро те да не бъдат консултирани.

Що се отнася до защита на малцинствата, то в доклада се отчита напредък в привеждането на българското законодателство в съответствие с европейските стандарти, но се посочва и необходимостта от мерки за решаване на проблемите на някои малцинства.

Въпросът за положението на ромското малцинство отново присъства в доклада. Отбелязва се, че политическата ангажираност на правителството с техните проблеми трябва да прерасне в конкретни действия. Освен трудностите от икономическо естество се посочват обаче и дискриминационни практики по отношение на ромите. Общото изпълнение на програмата за интегриране на ромите прогресивно се забавя. Поради това краткосрочният приоритет на Партньорството за присъединяване в тази област се оценява като изпълнен само частично.

Политическите критерии от Копенхаген – устойчивост на демократичните институции, разделението на властите, върховенството на закона, състоянието на човешките права, защитата на малцинствата, свободата на медиите продължават да бъдат важно условие за членство. Основните насоки на политиката в тази област са следните:

- утвърждаване ролята на Народното събрание като централна институция в системата на парламентарно управление;
- децентрализация на изпълнителната власт и предоставяне на необходимите права и компетенции на органите за местно самоуправление; оптимизиране на административно-териториалното устройство;
- създаване на нови институционални гаранции за правата и свободите на гражданите – институт на омбудсман и механизма на индивидуална жалба пред Конституционния съд;
- развитие на законодателната уредба за дейността на политическите партии; преминаване към смесена избирателна система;
- разширяване на гражданския контрол върху властта; равностойно партньорство с гражданските сдружения, синдикатите и съсловните организации;
- изграждане на стабилна и ефективна държавна администрация, оптимизиране на нейната структура от гледна точка на баланса между нуждите от регулация на определени сфери и подчиняване на интересите на потребителите; намаляване, опростяване и контрол върху разрешителните режими; въвеждане на съдебен контрол върху всички административни актове;
- ограничаване на „законотворчеството“ чрез подзаконовни актове и прекомерната регламентация на икономиката, гражданското общество и духовната сфера; развитие на автономните регулатори – договори, неформални съглашения и процедури;

- изграждане на силна и независима съдебна власт, ефективно правораздаване, държавна стратегия за контрол и превенция на престъпността, реформа на наказателното законодателство, усъвършенстване на дейността на съдебната администрация и на взаимоотношенията между следствие, съд и прокуратура, повишаване на авторитета, независимостта и квалификацията на магистратите и пр.;
- последователна политика по сближаване и синхронизиране на българското законодателство с регламентите и директивите на Европейския съюз и конвенциите на Съвета на Европа и особено полагане на значителни усилия по отношението на неговото прилагане.

Що се отнася до икономическите критерии, то те очевидно имат централно значение за преговорния процес. Това е още по-валидно, като се има предвид изводът на Еврокомисията в тази част, че в България не функционира пазарна икономика и страната не е в състояние да се справи с натиска на конкуренцията и пазарните сили в ЕС.

За въвеждането на правилата на Единния пазар на ЕС и конкурентоспособността на българската икономика от особено значение са ходът на структурна реформа, приватизацията, инвестиционния климат и т. н.

Ръководен принцип на новото българско правителство на премиера Симеон Сакскобурготски, дошло на власт след парламентарните избори на 17 юни 2001 г., следва да бъде ускорен растеж при запазване на финансовата стабилност. Алтернативната икономическа политика би могла да включва следните основни цели:

- Поддържане на траен и висок растеж с изпреварващо развитие на най-перспективните отрасли и производства;
 - Запазване на постигнатата финансова и валутна стабилност и въвеждане на мерки за стимулиране на икономическия растеж, за създаване на работни места и повишаване на реалните доходи на хората;
 - Създаване и насърчаване на ефективно работещ частен сектор; привличане на капитали в икономиката и осигуряване на необходимите инвестиции за растеж;
 - Цялостна структурна, технологическа и пазарна модернизация на икономиката с оглед изпълнението на икономическите критерии от Копенхаген. България се нуждае от специална програма за подкрепа и насърчаване на българския и чуждестранния бизнес, от разработка и изпълнение на индустриална политика, в чиято основа ще бъдат мерки за подкрепа на определени промишлени и високотехнологични отрасли, изграждане на нови предприятия, подкрепа на малките и средни предприятия и др.; разработване и провеждане на последователна държавна политика за подкрепа и въвеждане на основните механизми на европейската селскостопанска политика;
 - Съществено и бързо повишаване на доходите с оглед физическото и демографското оцеляване на нацията; намаляване на социалната поляризация;
 - Активна борба срещу корупцията и престъпността в икономиката;
 - Освобождаване на силите на пазара и конкуренцията от бюрократичния интервенционализъм, монополизма, партийния протекционизъм.
- Подписаните споразумения с Международните финансови институции и въ-

ведения от 1 юли 1997 г. валутен борд доведоха до стабилност и предсказуемост във финансовата област. Постигнати бяха важни успехи – ниска инфлация, минимален бюджетен дефицит, стабилност на националната валута и пр. Финансовата стабилизация обаче се дължи главно и преди всичко на монетарни средства и външно финансиране. Българското правителство не стимулира производството и износа на български стоки и услуги, за което свидетелстват непосилните данъци, огромният търговски дефицит, липсата на достатъчно инвестиции, технологичното изоставане и много други. Вследствие на незаконните подходи в приватизацията и прекаленото лицензиране, в България се появиха индикации на това, което някои наричат „заграбена“ пазарна икономика – икономика, която демонстрира крайни неравенства и изключване на големи части от населението от нормалния икономически живот; икономика, контролирана от елит, който завладява икономическата и политическата власт.

Последната година бе важна и от гледна точка на реформирането на самия Европейски съюз, което да направи възможно неговото разширяване. Същевременно следва да се отбележи, че и без разширяването ЕС трябваше да вземе важни решения за промяна на своите политики и с оглед на подобряване на функционирането на институциите си, които не са непременно свързани с разширяването му на Изток, а по-скоро с процесите на глобализация и необходимостта от повишаване на конкурентоспособността на икономиките на Съюза.

Европейският съвет в Ница през декември 2000 г. прие дългоочакваните решения за началото на институционалната реформа, като за първи път включи страните-кандидатки в бъдещите схеми на разпределение на местата в различните си органи. На практика в Ница бе постигнато политическо споразумение по институционалната реформа на ЕС, най-важните елементи от което са следните:

- Разшириха се областите за вземане на решения с квалифицирано мнозинство, което не само отговаря на реалностите, но е насочено и към увеличаване на динамиката на интеграционните процеси в европейски мащаб.
 - ЕС определи реалистичен план-график и потвърди диференциацията си по ход към кандидатите за членство – всяка държава-кандидат ще бъде оценявана отделно, в зависимост от нейното развитие, от нейните успехи в изпълнението на условията за присъединяване.
 - Приета бе постоянна уредба на отношенията със страните-кандидати за членство в ЕС и държавите-членки на НАТО и не-членки на ЕС относно механизмите за консултации и тяхното участие в ръководените от ЕС операции по управление на кризи с военни средства. Утвърдена бе схемата за диалог и консултации по въпросите на Общата европейска политика за сигурност и отбрана (ОЕПСО) във формат „15+15“.
- Според Договора от Ница България ще има 10 гласа в Съвета на министрите, 17 места в Европейския парламент и равнопоставено на всички държави-членки участие в Европейската комисия на принципа всяка страна да има един комисар. Сред важните решения в Ница бе и изразеното от ЕС намерение да включи по подходящ начин и страните-кандидатки, включително и България в следващата Междуправителствена конференция през 2004 г.

Ница продължи и една вече трайно установена тенденция за все по-голямо

включване на социалната тематика в дебатите относно бъдещето на Европа. Приетите в Ница документи, препоръки и предложения в областта на социалната политика (т. нар. Дневен ред за Социална Европа, включващ мерки за борбата срещу безработицата, социалната диференциация, бедността, условията на труд и др.) представляват продължение на т. нар. Лисабонски процес и отразяват стремежа на ЕС да намери адекватен социален отговор на проблемите на съвременното икономическо развитие. Особен интерес представляват стратегиите за увеличаване на заетостта, модернизацията на системата за социална защита, получаването на адекватно образование и възможност за пожизнена квалификация и преквалификация. Търсенето на баланс между гъвкавостта и социалната сигурност е от особено значение за по-нататъшното социално-икономическо развитие в европейската зона.

Европейският съвет в Ница взе и още едно важно решение – той прие Декларацията за Бъдещето на Съюза, която следва да бъде основа за дебата, предхождащ Междуправителствената конференция през 2004 година. Декларацията прогласява четири отправни точки – разграничаването на компетенциите между ЕС и страните-членки, мястото на Хартата на ЕС за основните права, ревиждане на основополагащите Договори и ролята на националните парламенти.

Официално дискусията по бъдещето на Европа беше лансирана на 7 март 2001 г., като същата година бе обявена за година за размисъл и широка обществена дискусия. В края на Белгийско председателство дебатът ще бъде структуриран в подходящ формат, който до края на 2004 г. следва да изработи предложения за евентуални изменения в основополагащите договори. Формата на участие на страните-кандидатки във финалната фаза на дебата предстои да бъде уточнена, като на този етап ЕС я свързва еднозначно с напредъка в преговорите за присъединяване. Участието на страните-кандидатки е особено важно, за да може съвместно да бъде изградена ясна, умерена и реалистична визия за общото бъдеще в рамките на силен и ефективен Европейски съюз.

Съчетаването на процеса на разширяване с все по-широкото прилагане на „общностния метод“, който стои в самата същност на интеграционния механизъм, ще укрепи съюза, като му придаде нова динамика и гъвкавост на институциите. В съчетание с усъвършенствани форми на междуправителствено сътрудничество в области, изискващи решителната подкрепа на държавите-членки, „общностният метод“ ще доведе до задълбочаване на интеграцията.

За страни като България е важно задълбочаването на интеграционния процес да остане винаги възможно, при съблюдуване на националните специфики и с отворен характер. Разширяването на областите за вземане на решения с квалифицирано мнозинство и облекчената диференцирана процедура за засилени сътрудничества създават необходимите предпоставки за това. България е не по-малко заинтересована от това да бъде член на силен политически и икономически съюз, който същевременно да има силни институции, които са в състояние бързо да вземат адекватни решения и да предприемат необходимите действия.

Решенията на Европейския съвет в Ница показаха и нещо друго, изключително важно, а именно че разширяването на Европейския съюз е един от най-значимите политически и икономически проекти пред европейските народи и на Изток, и на Запад. Ако досега, след 1989 година, този процес изглеждаше

желан, но все пак исторически отдалечен, като че ли за първи път времето, когато първите посткомунистически държави ще бъдат приети в ЕС, стана близка реалност. Напълно вероятно е първите кандидатки да бъдат приети още през 2004 година, като все още няма яснота за времето на приемането на всяка отделна държава.

Разширяването изглежда близко след решенията на Европейските съвети в Ница (декември 2000 г.) и в Гьотеборг (юни 2001 г.), но все още представлява голямо политическо предизвикателство. Като че ли за първи път в обществата на страните-членки се води сериозна дискусия за цената и преимуществата на разширяването от политическа, икономическа и социална гледна точка.

Вече се очертава и по-ясно опозицията на този процес най-вече сред онези среди, които са силно субсидирани от фондовете на ЕС или националните бюджети, и които се чувстват застрашени от конкуренцията на работните заплати, имиграцията, или просто се боят от промяната. Най-честият аргумент, който то използва, е свързан със силно преувеличената цена на разширяването или със заплахата от вълна от имиграция, без да се дискутират преимуществата на този процес.

Аргументите в подкрепа на разширяването засега преимуществено са в сферата на сигурността и политическата стабилност – да бъдат привлечени посткомунистическите държави в силна политическа общност на стабилни демокрации и проспериращи икономики.

Същевременно все по-силни са и икономическите аргументи – в средно-срочна и дългосрочна перспектива разширяването ще прибави към Единния вътрешен пазар територия със 100 млн. население, и по този начин ще създаде нови работни места както в страните-кандидатки, така и в държавите-членки. Икономиките на страните-кандидатки са малки, но бързо развиващи се и адаптивни, с голям потенциал за привличане на преки чуждестранни инвестиции и за повишаване на конкурентоспособността на целия континент.

За добро или за лошо, но последните решения на Европейските съвети за сравнително ограничените финансови трансфери при разширяването в сравнение с подкрепата за Гърция, Испания, Португалия и Ирландия, успокоиха донякъде критиците на разширяването. В бюджета на ЕС за 2000-2006 г. е предвидена за целите на новото присъединяване сумата от 67 млрд евро, което представлява едва една хилядна от годишния БВП на ЕС. Това едва ли може да се нарече висока цена за обединението на Европа и е една от причините за изразеното недоволство от страна на най-вече на кандидатките от първата група.

В дългосрочна перспектива обаче очевидна е необходимостта от сериозна финансова подкрепа от страна на ЕС за частните инвестиции, за да се въведат европейските стандарти най-вече в областта на околната среда и транспорта. Следващият бюджет, който трябва да бъде приет за периода след 2007 г., следва да включва финансова подкрепа за нова политика на един разширяващ се съюз. Положителен е фактът, че за първи път държавите-членки започнаха обсъждането на бюджетните аспекти на разширяването, макар че официално този въпрос не е на дневен ред до 2002 г.

За да може разширяването да доведе до дълготрайни положителни резултати, то трябва да бъде възприето и одобрено не само от политиките и експертите, но и от целите общества в държавите-членки. Днес е повече от необходима

политическа стратегия, която да обяснява преимуществата на разширяването не само за страните-кандидатки, но и за членките на ЕС. Отхвърлянето на договора от Ница от референдума в Ирландия на 7 юни 2001 г. би могло да усложни „графика“ на разширяването, особено ако процесът на ратификация на договора прескочи 2002 г.

Кои са основните изводи от опита на петте страни, които първи започнаха преговори за членство и които, макар и напреднали значително, едва сега започват обсъждането на наистина трудните въпроси. Докато в периода 1998–2000 година следваше да бъдат разрешени много „технически“ проблеми, то втората половина на 2001 година ще постави на дневен ред такива трудни въпроси като политиката на конкуренция, енергетика, транспорт, правосъдие и вътрешни работи, селско стопанство, които могат да доведат до непредсказуемо развитие.

Няколко са съществените въпроси, които представляват пречка в сближаването на позициите в преговорния процес, а именно свободното движение на работна ръка, селското стопанство, регионалната структурна политика и контрола върху границите.

Що се отнася до формалната, „техническата“ страна на преговорите, то като цяло предварително заложеният график се изпълнява и страните-кандидатки, особено от първата група, се доближават до целта те да приключат до края на 2002 г. Всички преговорни глави са отворени, даже и с някои от страните от втората група, а повече от две трети от тях са вече и временно затворени. Въпреки известното забавяне на преговорите с Полша, поради приближаването на парламентарните избори през есента на 2001 г., очакванията са за бързо разрешаване на някои чувствителни въпроси веднага след изборите. Латвия, Литва, Малта и Словакия по-бързо и уверено се доближават до първата група и все по-очевидно става, че има голяма вероятност те да се присъединят към ЕС по същото време както и страните, които започнаха преговори през 1998 г.

Свободно движение на хора. Това безспорно е един от важните въпроси от гледна точка както на държавите-членки, така и на страните-кандидатки. Докато кандидатките за членство настояват за гарантиране на свободата на своите граждани да живеят и работят на цялата територия на ЕС след тяхното присъединяване, Германия и Австрия поставиха условието за дълги преходни периоди преди свободното движение на работна сила (тук не става дума за правото на пътуване на цялата територия на ЕС, а за правото на работа) да бъде разрешено. В крайна сметка държавите-членки възприеха компромисното предложение на Европейската комисия да бъде установен седемгодишен преходен период, като в същото време се допуска и гъвкав подход за държавите-членки, които биха желали. С други думи, позицията на ЕС е за петгодишно ограничение на правото на гражданите от Източна Европа да работят в ЕС, след като техните държави станат членки на ЕС, и седемгодишен – само в изключителни случаи.

Въпреки че тази позиция на ЕС е силно критикувана сред кандидатките, нейното приемане позволи на държавите-членки да направят някои важни отстъпки в други области – опазване на околна среда, или приемането на искането на страните-кандидатки за същия преходен период по отношение на правото на закупуване на земя и недвижима собственост.

Селско стопанство. Това е област, която, заедно с регионалната политика и въпреки напредналият стадий на преговорите, все още може да създаде редица непредвидени проблеми. Трудностите произтичат преди всичко от потенциалната цена, свързана с евентуално разпространение на Общата селскостопанска политика върху фермерите в Централна и Източна Европа във вида, в който е тя сега. От гледна точка на ЕС това би означавало скъпопоставено субсидиране на гарантирани цени и доходи, като главната пречка на този етап на преговорите е Полша с големия процент от населението, занимаващо се със селскостопански труд.

Иронията тук е, че изискванията, отнасящи се до реструктуриране на селскостопанския сектор в страните-кандидатки и повишаване на неговата ефективност, са противоположни на това, което някои западни политики и евробюрократи им предлагат като модел за развитие на селското стопанство – екстензивно, семейно, органично и екологически чисто селско стопанство.

Трудностите пред страните-кандидатки в тази област са свързани и със самата реформа на Общата селскостопанска политика в ЕС. Ако е вярно твърдението, че процесът на присъединяване към ЕС е все едно да уцелиш движеща се мишена, то след 2002 г. тази движеща се мишена без съмнение ще бъде най-вече ОСП. Едва ли е нужно ЕС да настоява пред страните-кандидатки да се съобразяват с режим, който все едно ще бъде променен, и то доста радикално в средносрочна перспектива. Очевидно е обаче необходимостта от въвеждане на редица стандарти, свързани с контрола върху производството на храни, за да могат икономиките на източноевропейските страни да изнасят своята селскостопанска и хранителна продукция на пазарите на ЕС.

Критичната фаза на преговорите в областта на селското стопанство вероятно ще бъде във втората половина на 2002 г., след изборите във Франция през м. май същата година. Тогава ще бъдат решени и редица от важните въпроси, свързани с регионалната политика – една все още твърде трудна тема. Най-силният опонент на представянето на големи пакети финансова помощ за бъдещите новоприети страни – Испания – едва ли ще съгласи лесно да отстъпи от получаваните от нея две трети от всички структурни фондове за своите слабо развити райони. Това е и причината Испания да иска обвързване на въпроса за регионалната политика с други важни въпроси като свободното движение на работна ръка например. Въпреки че до този момент тази позиция на Испания не намери подкрепа сред другите държави-членки, не е изключено през 2002-а тя отново да повдигне този въпрос.

Поначаало страхът от масирано трансфериране на средства от структурните фондове на Европейския съюз към страните-кандидатки от Централна и Източна Европа бе и все още е една от причините за колебливото вземане на важни политически решения по отношение на разширяването на ЕС на Изток. Важно е да се отбележи в тази връзка, че след известни илюзии за масирана финансова подкрепа от страна на Запада в началото на демократичните промени, източноевропейските страни направиха своите най-важни политически и икономически реформи без силната финансова подкрепа на Запада.

Преобладаващата мотивация за членство в ЕС не е свързана до такава голяма степен с финансова подкрепа, макар че в някои области, каквато е опазването на околната среда например, финансовата подкрепа е абсолютно необхо-

дима. Става дума както за финансова подкрепа, така и за спазване на принципа за еднакво третиране – принцип, който страните-кандидатки все повече поставят като важно условие в процеса на преговорите от гледна точка на бъдещото им участие като държави-членки на ЕС.

Важни и все още твърде спорни са въпросите, свързани с граничния контрол, правото на убежище, имиграцията и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи. „Преместването“ на външните граници на ЕС на Изток и прилагането на всички разпоредби на Шенгенското споразумение по отношение на визовия режим без каквито и да било изключения поражда страха у някои кандидатки от намаляване на дребната търговия, инвестициите и човешките контакти в граничните райони с други съседни страни.

Анализът на хода на преговорите досега, както и дискусиите на Европейските съвети в Ница и Гьотеборг, доказват отново тезата, че в историческа перспектива обединението на Европа е далеч по-важно, отколкото недотам съществени и от финансова гледна точка спорове около бюджетните разходи на ЕС. Въпреки честите критики към Европейската комисия следва да се отбележи, че досега тя беше в по-голяма степен мотора на процеса на разширяване. Сега, когато наблюдава началото на дългоочаквания процес, отговорността трябва в далеч по-голяма степен да се поеме от държавите-членки. Те са тези, които трябва да вземат смели и далеч отиващи политически решения, свързани със следващата промяна на институциите, на бюджета, т. е. на своята собствена подготовка за разширяването.

От тази гледна точка нарастващо значение има подготовката на обществата на държавите-членки, промяната на нагласите на общественото мнение. Въпреки значителната положителна промяна – според някои последни данни на Евробарометър 44% от населението в ЕС подкрепя разширяването, при 34% против, противниците на този процес трябва да бъдат убедени. Макар и закъсняла, „политическата“ кампания в подкрепа на разширяването трябва да привлече в по-голяма степен вниманието на политическата класа на държавите-членки, като тя не се ограничава само в нейните рамки. Очевидна е убедеността на западния политическия елит. Необходима е обаче широка обществена подкрепа, която да доведе до осъзнаване на дългосрочния европейски интерес от разширяването на фона на сравнително незначителните разходи и ограничения. Очевидни са трудностите, често пъти психологически, в тази област – даже в страни със сравнително по-голяма степен на обществена подкрепа има голяма разлика между подкрепата за една идея по принцип и нейното практическо прилагане, което може да доведе до промяна на някои нагласи.

Днес може би повече от всякога е голяма ролята на политиките. Те са тези, които трябва да убедят своите общества, че икономическите и политическите преимущества от разширяването, а така също и преимуществата от гледна точка на сигурността, са далеч по-значими и дългосрочни отколкото краткосрочните мерки, които трябва да бъдат предприети в испанските региони, френски-

те ферми, или в австрийските и немските гранични райони.

Преговорите за членство на България с ЕС, които започнаха през м. март 2000 година, без съмнение са най-важните преговори, които страната е водила за последните няколко десетилетия. Те продължават да бъдат и важен стимул за развитието и модернизацията на българското общество.

Един от най-важните изводи, които следва да бъдат направени на фона на анализа на преговорния процес за всичките страни-кандидатки е, че на този етап България, заедно с Румъния, изостават от останалите. Това показват както данните за откритите и закрити глави в този процес, за които стана дума по-горе, така и по отношение на основните икономическите показатели. Очевидно България ще трябва да догонва другите страни-кандидатки, и то най-вече по отношение на най-важния икономически критерий – функционирането на конкурентоспособна пазарна икономика, която да е в състояние да издържи на пазарния натиск на общността.

Опасението, изразено в първата ни книга, че е възможно налагането на формулата 10+2 в процеса на приемане на нови членове в ЕС, а именно изоставането на България и Румъния и отлагане на тяхното приемане за един по-късен етап – около 2008–2010 година, за съжаление все повече се налага като възможен вариант от гледна точка на държавите-членки. Досега българското правителство поставяше 2006 г. като цел за приемането на страната в ЕС, като преговорите бъдат приключени още през 2004 г. Тези времеви цели изглежда се възприемат и от новото правителство, което встъпи в длъжност през м. юли т. г., и което заяви недвусмислено като свой приоритет успешното продължаване и приключване на преговорите за членство през 2004 г.

Кои са основните трудности пред България в настоящия момент от гледна точка на процеса на присъединяване? На много от тях, отнасящи се до развитието на отделните сектори на българската икономика, бе посветена първата книга „Мониторинг на процеса на присъединяване на България към ЕС“, най-вече свързаните със селското стопанство, индустриалната политика, участието в единния вътрешен пазар на общността, координираността с бързо еволюиращите идеи в областта на социалната политика на държавите-членки. Същевременно преговорите, докладите на ЕК, както и политическо и икономическо развитие на България през последната година, поставят на преден план специфични приоритети, чието решаване е ключово за ускоряване както на преговорния процес, така и на вътрешното ни развитие.

Досега България е затворила 11 глави от преговорите (Малки и средни предприятия; Наука и изследвания; Образование и професионално обучение; Култура и аудиовизия; Защита на потребителите; Външни отношения; Обща външна политика и политика за сигурност; Свободно движение на капитали; Дружествено право; Рибно стопанство) и преговаря по още 10. В сравнение с останалите страни-кандидатки, без Румъния, тя очевидно изостава. Очевидно на България тепърва ѝ предстои да започне преговори по най-трудните глави. При това, като се има предвид, че на практика през 2002 г. ще стане окончателно ясно дали процесът на разширяване ще започне през 2004 г., както бе планирано или ще се отложи във времето.

Влияние върху този процес ще оказват очевидно и редица други фактори – положението в съседна Македония, състоянието на световната икономика въ-

общо и международната финансова стабилност. Не бива да се забравя, че България още дълго време ще бъде в състояние на валутен борд, който е изключително чувствителен към всякакви колебания на външните финансови пазари.

Основните трудности, на някои от които е посветено и настоящето изследване, са свързани с изработването на стратегия за траен и устойчив икономически растеж, реструктуриране на българската икономика, подобряване на бизнессредата и ускоряване на инвестиционния процес, включително и привличане на чуждестранни инвестиции, укрепване на съдебната система и на институционалния капацитет изобщо, който да подобри чувствително прилагането на приеманото законодателство, както и преодоляване на най-тревожните социални проблеми, свързани с бедността и безработицата.

Всичките тези проблеми без съмнение следва да бъдат решавани на фона на продължаващото сближаване на българското законодателство с достиженията на правото на ЕС, като основна задача тук следва да бъде тясното обвързване на този процес с бюджетните и други финансови последици и приоритети.

Националната програма за сближаване на законодателството следва тясно да се обвързва с годишните бюджети на правителството, както и с финансовите взаимоотношения с международните финансови институции. Все още липсват така необходимите анализи и изследвания за последиците върху българската икономика и върху отделни нейни сектори – най-вече върху тяхната конкурентоспособност, от прилагането и въвеждането на европейските норми и стандарти. Предстои да бъде направен по-задълбочен анализ на ефективността от използването на фондовете на ЕС, отпуснати на България, и преди всичко на средствата по линия на предприсъединителната подкрепа.

И не на последно място – не бива да се отлага повече изработването и приеждането на информационна стратегия по отношение на процеса на присъединяване на България към ЕС. Проблемите, свързани с приобщаването на широки обществени слоеве към този процес, е проблем не само пред държавите-членки. Въпреки че обществената подкрепа в България е все още сред най-високите в сравнение с останалите страни-кандидатки, необходимостта от провеждането на такава широка информационна кампания е свързана не само със запазването на тази подкрепа. Тя е необходима, за да могат различни професионални и бизнессреди, организации и съсловия да разберат този процес и своето място в него, да намерят преимуществата и изгодата от своята гледна точка и се възползват от възможностите, които този процес им предоставя.

Защото в крайна сметка членството на България не е самоцел – то има дълбок смисъл единствено и тогава, когато в дългосрочен план и при това трайно създаде условия и възможности за по-сигурен и добър живот на българските граждани.

1.2. Икономическо и социално развитие

Катя Владимирова

1.2.1. Икономическо развитие

1.2.1.1. Състояние на икономиката

През последните години България постигна напредък в провежданите икономически реформи и макроикономическата стабилизация. Налице са икономически растеж, стабилен валутен борд, ниска инфлация, нисък основен лихвен процент, значителен валутен резерв. Това беше осъществено в сравнително неблагоприятна външна среда (военни действия и продължаваща дестабилизация на Балканите), финансови кризи в някои от търговските партньори (Русия и други). Продължаването на реформите и по-нататъшното подобряване на цялостния стопански климат ще създават благоприятна среда за запазване на стабилността в развитието на националната икономика и през следващите години. Икономиката на страната вече е необратимо трансформирана.

Ръстът на БВП през 2000 г. беше 5,8 %, по-висок от този през 1999 г. (3 %) и най-висок от началото на прехода. За първите три месеца на 2001 г. Националният статистически институт отчете 4,5 % икономически растеж в сравнение със същия период на 2000 г.

БВП на човек от населението в долари през 2000 г. бележи спад в сравнение с 1999 г. (от 1510 на 1459 щ. д.), което все още отдалечава много страната по този показател от средното за страните от ЕС и от равнището на другите страни в процес на присъединяване.

Държавният бюджет през последните две години поддържа общо балансирано състояние с дефицит от около 1 % от БВП.

Инфлацията беше овладяна и сведена до т. нар. „санитарен минимум“. За 2000 г. тя 11,3 %. За първите шест месеца на 2001 г. инфлацията е около 1 %.

Преките чуждестранни инвестиции и подкрепата за платежния баланс от международните финансови институции помогнаха за овладяване на влошаващото се състояние на текущата сметка. Намалява *държавния дълг*. Налице е намаляване на съотношението дълг към БВП до около 80 % през 2000 г. (от над 100 % през 1996 г.). Не беше обаче намерен оптимума между намаляването на дълга и инвестиционната стратегия, необходима на страната за ограничаване

на бедността и за създаване на благоприятен климат за чужди инвестиции в страната. За да отговори на инвестиционните изисквания, свързани с прехода и присъединяването към ЕС, България трябва да продължи да намалява съотношението дълг към БВП и да постигне висок и устойчив растеж.

Целият прираст на БВП през последните години отива за погасяване на външните задължения на страната (през м. г. беше платен 1 млрд. и 300 млн. щ. д. външен дълг), което на практика силно намалява възможностите за растеж и благоприятни промени в жизненото равнище на населението.

Външнотърговското салдо за първото тримесечие на 2001 г. е отрицателно с 279,1 млн. долара според НСИ. Според специалистите не се очаква тенденциите във външната ни търговия да се променят скоро. Българският износ ще продължи да бъде около 400 млн. щ. д., а вносът – над 500 млн. щ. д. месечно. Най-голям дял в българския експорт заемат дрехите, черните и цветни метали. Износът на горива за първото тримесечие на 2001 г. се е увеличил с 40%, а експортът на цигари и напитки е намалял с 30%.

Наблюдава се, макар и все още нестабилна, тенденция на увеличаване и *преструктуриране на износа*. Основната му част вече е към страните от Европейския съюз. За първите месеци на 2001 г. експортът за страните от Евросъюза достигна 54,6%. Основните ни търговски партньори са Германия, Италия и Гърция. Налице е намаляване на ножицата между вноса и износа. Вносът продължава да расте, но с по-ниска динамика (7,4% за първото тримесечие на т. г.). За първото тримесечие на 2001 г. са изнесени с почти 16% повече стоки в сравнение със същия период на 2000 г.

За 2000 г. *икономическият растеж* е сред най-високите в Европа. По прогнози на МВФ очаквания растеж на БВП за света за 2001 г. е 4,2%, за САЩ – 3,2%, ЕС – 3,3%, а за България се предвижда да надхвърли 5%. В сравнение с достигнатото в края на 80-те години (1989 г.) равнище на произведен БВП обаче страната изостава от повечето страни в преход към пазарна икономика. Равнището на произвеждания сега у нас БВП е около 2/3 от равнището през 1989 г., докато Полша още през 1998 г. надхвърли равнището си през 1989 г. Договора за равнището си от 1989 г. и Унгария, Чехия и Румъния. Малко след нас е Русия.

Носители на растежа са спестяванията и инвестициите, които през последната година нарастват, но много бавно. От икономическите сектори носител на растежа са услугите и индустрията. Неизползвани остават основните фактори и отрасли, осигуряващи висока динамика на нарастване на БВП и създаващи работни места, като чуждестранните и вътрешни инвестиции, спестяванията на населението и развитието на редица индустриални отрасли като строителство, хранително-вкусова промишленост и отраслите на леката промишленост и други. Остарялата материално-техническа база и голямата енергоемкост на националното производство остава значителен проблем за икономическия растеж и особено за ефективността и конкурентоспособността.

Банките продължават да изнасят *спестяванията на населението* навън, водят изключително предпазлива политика на кредитиране и затова независимо от стабилизирането на финансовия сектор и нарастването на кредитния ресурс с 26%, инвестиционния ресурс не се е увеличил реално. Свободните финансови средства на банките се превръщат в щ. д. и се депозират в чужбина, където лихвите са по-високи (между 6 и 7%, за страните от еврозоната – до 4,5%, а у

нас най-високите са 3,5%). Значителна част от печалбата на банките в България идва от депозитите им в чужбина.

Спестяванията на населението са в национална и чуждестранна валута. Близко 3 млрд. лв. са спестяванията в банките. Не внесените свободни пари в банките се оценяват на около 1 млрд. лв.

Половината от броя на влоговете са в чуждестранна валута с левова равностойност 2,263 млрд. лв., като 50% от тях са на стойност до 1000 лв. Фактът, че сметките в чуждестранна валута са по сума двойно по-големи от левовите, говори за недоверие на населението и юридическите лица към националната валута.

Използваните кредити от населението през 2000 г. (в размер на около 600 млн. лв., от които 588 млн. са в национална валута) в преобладаващата си част са за потребителски цели (96% са в размер до 5 хил. лв. и са главно потребителски). Предполага се, че кредитите в чуждестранна валута са използвани предимно за покупка на жилища.

По-голямата част от населението няма достатъчно доходи не само за спестявания, но и за издръжка. За немалка част от домакинствата спестяванията са за посрещане на неотложни нужди, т. е. „пари за черни дни“, а не за повишаване на благосъстоянието, а още по-малко за инвестиции. През отделни периоди от годината (есенно-зимния сезон) за немалка част от населението разходите превишават паричните приходи и тогава те прибегват до ползване на спестяванията или до кредити.

По отношение на *инвестициите* данните сочат, че най-висок е делът на инвестициите на смесените предприятия, основно чрез реинвестиране на печалба, следвани от тези чрез приватизация и най-малко са реализирани чрез капиталовия пазар, което се обяснява главно с неговата недоизграденост и нефункционалност. След приключване на приватизацията обаче се очаква да нарастват инвестициите, реализирани чрез капиталовия пазар и от смесени предприятия с чуждестранно участие, от участие в съвместно изграждане на големи инфраструктурни обекти.

Инвестициите в икономиката са крайно недостатъчни за достигането на стратегическите цели – висок и стабилен икономически растеж, създаване на много работни места, повишаване на доходите на населението, технологично обновяване на производството. Високата задължителност и ниското ниво на инвестициите са сериозна бариера за влизане в ЕС. България заема едно от последните места по инвестиции на глава от населението от 12-те кандидатки за членство в ЕС.

Един от сериозните проблеми за повишаване на конкурентоспособността на националното производство е обемът и особено технологичната структура на инвестициите. Обемът на инвестициите расте, но бавно от гледна точка на състоянието на материално-техническата база на производството и неговото технологично равнище. Данните за последните две години свидетелстват за бавно увеличаване на общия обем на инвестициите, като вътре в тях по-бързо се увеличава делът на тези за строително-монтажни работи. Расте делът на инвестициите в частния сектор (над 62% от общото количество през 2000 г.).

Все още са незадоволителни условията за кредитиране на малките и средните предприятия.

През 2000 г. *чуждите инвестиции* достигнаха близо 1 млрд. щ. д. Преоблада-

ващата част от чуждестранните преки инвестиции в нефинансови предприятия (над 90%) са главно в три отрасли – преработваща промишленост, търговия и ремонт и транспорт и съобщения (в края на 1999 г.). През последните години повече от половината от тези инвестиции са *от страните на Европейския съюз* (59,4% от чуждестранните преки инвестиции в нефинансови предприятия към 31.12.99 г.). С най-висок дял е Германия с почти 20% от общия обем на чуждестранните инвестиции, следвана от САЩ (13,1%), Великобритания (почти 12%) и Кипър (9,4%).

За инвестиционната активност през следващите години е от значение запазването на финансова и политическа стабилност, провеждането на данъчна, лихвена и кредитна политика, създаваща благоприятен икономически климат, ограничаването на инфлационните процеси и стабилизирането на валутния курс. Продължаващата икономическа и политическа нестабилност на Балканите може да доведе до отдръпване и оттегляне на чуждестранните инвеститори от района, а това на свой ред ще забави реформите и повишаването на конкурентоспособността, ще доведе до нарастване на социалното напрежение и други.

В структурата на *брутната добавена стойност* продължава да нараства дялът на услугите. На тях през 2000 г. се дължат 57,7 % от произведената брутна добавена стойност. По-бавно и с по-незначителен дял (27,8%) участва индустрията. Намалява приносът на селското и горското стопанство, докато заетостта там, макар и бавно, продължава да расте, което увеличава неконкурентоспособността на отрасъла. За първото тримесечие на 2001 г. беше отчетен спад на крайното потребление от 14,8% в сравнение с 2000 г. Драстичното свиване на личното потребление на населението в известна степен се компенсира през тази година с повишаване на инвестициите на фирмите. В оборудване и строително-монтажни работи са инвестирани през първото тримесечие на 2001 г. близо с 12% повече средства, отколкото през същия период на 2000 г.

Едно от най-големите препятствия пред националната икономика по пътя ѝ на интеграцията е *конкурентоспособността на производството*. През годините на прехода към пазарна икономика тази цел се свързваше главно с реструктурирането на собствеността, т. е. с постигане на преобладаващ дял на частната собственост; ликвидиране на неефективните, губещите производства; разбиване монопола на редица производства; реструктуриране на пазарите на ресурси и готова продукция. В преобладаващата си част тези намерения са почти реализирани. През последните две години бяха ликвидирани много неефективни и губещи производства, производството в преобладаващата си част е частично, на път е да се ликвидира монополното положение на отделни отрасли и производства. Реструктурираха се и пазарите. Осъществяването на тази реформа доведе до драстично съкращаване на производството и заетостта, но конкурентоспособността не се промени съществено. България е все още далеч от равнището на производството и особено на износа от годините преди стартирането на реформата.

Стопанската конюнктура остава относително непроменена. Бавно се подобрява бизнесситуацията, но очакванията на икономическите агенти не са много оптимистични.

Производството расте сравнително бавно, особено индустриалното. За 2000 г. общо *индустриалното производство* е нараснало с 2,6%. От него най-висок

ръст има производството на електроенергия, газ и вода (12,3%) и преработващата промишленост (5,2 %). За същия период намалява производството в строителството и добивната промишленост. Преработващата промишленост дава 71,8% от общото индустриално производство, а отрасъл Електроенергия, газ и вода 13,1% за 2000 г. През последните години е налице тенденция на нарастване на дела на преработващата промишленост за сметка на намаляването на дела на строителната продукция и особено на добивната.

В промишлеността, най-значителният от индустриалния сектор, преобладаващият обем продукция се дължи на шест от нейните двадесет отрасли (Храни, напитки и тютюневи изделия; Електроенергия, газ и вода; Кокс, нефтопродукти и ядрено гориво; Черна и цветна металургия, Химически продукти и влакна и Отливки, метални изделия и машини). Статистиката отчита увеличение на приходите от продажби в отрасъла от началото на годината. В сравнение с първото тримесечие на 2000 г. това увеличение е с 5,1%, което се дължи преди всичко на значителното увеличение на продажбите на преработващата промишленост (7% в сравнение със същия период на 2000 г.). Значително е намалението за първите месеци на годината в добивната промишленост (13,7%). Най-голямо нарастване на приходите има в производството на радио-телевизионна и домакинска техника (с почти 40%), следвано от производството на химически продукти, на изделия от каучук и пластмаси, производството на машини, оборудване и домакински уреди. От началото на годината е налице сериозно намаление на производството на канцеларска и електронно изчислителна техника (с почти 44%), на добива на въглища и метални руди.

Средното натоварване на мощностите в промишленото производство остава ниско и непроменено.

Относително по-добра е ситуацията в строителството през тази пролет, което отчасти се дължи на сезонни причини. Отчита се нарастване на поръчките и на заетите в него.

Реформата в *селското и горското стопанство* се осъществява бавно и е далеч още от превръщането на сектора в ефективен за националната икономика. Почти цялата земеделска земя е реституирана, а реституцията на горите се очаква да завърши до края на 2001 г. Поземелната собственост е разпокъсана, налице са множество малки семейни стопанства и все по-малко кооперативи, което води до проблеми, свързани с неефективност на производството, неконкурентоспособност на селскостопанската продукция на вътрешния и особено на външните пазари. Все още няма реално функциониращ пазар на селскостопанската земя, необходимата селскостопанска техника и условия за прилагане в отрасъла на съвременни технологии. Свързаната с отрасъла хранително-вкусова промишленост работи с изключително ниско натоварване на производствените си мощности (30–40%). Производството на отрасъла продължава да свива своя обем и дял от БВП. През първото тримесечие на 2001 г. беше отчетен спад от 14,8% в сравнение със същия период на 2000 г.

Услугите са най-значимия сектор от националната икономика по дял на произвежданата в тях БВП и брой на заетите лица. Приходите от *туризма* през 2000 г. достигнаха 1 млрд. и 200 млн. щ. д. Продължава приватизацията в отрасъла и обновяването на материално-техническата му база. За повишаване на ефективността на този стратегически за страната ни отрасъл е необходимо ус-

корено развитие на техническата инфраструктура, стабилизиране на региона, намаляване на престъпността в страната, повишаване на квалификацията на работещите в отрасъла и други.

За първото тримесечие на 2001 г се наблюдава подобряване на стопанската конюнктура за *търговията на дребно*. За първото тримесечие на т. г. в сравнение със същия период на 2000 г. се отчита ръст в продажбите на стоки с 2,2%.

Таблица 1.1. Основни макроикономически показатели

Показатели	1999 г.	2000 г.	2001 г. (прогноза)
1. БВП в: млрд. лв.	22,8	24,8	28,1
млрд. щ. д.	12,4	13,0	14,4
2. Ръст на БВП, %	2,4	5,8	5,0
3. Инфлация в края на годината	6,2	11,3	3,5
4. Заети, хил. ср. год. бр.	3 087,8	2 828,0	2780,0
в т. ч. в частен сектор	2 002,7	2 063,0	2 180,0
5. Безработни, ср. год. хил. бр.	527,0	693,5	670,0
6. Равнище на безработица, %	13,8	18,14	17,5
7. Мин. РЗ, лв. (кр. на год.)	67	79	100
8. Ср. мес. РЗ, лв.	201	238	263
9. Ср. мес. пенсия, лв.	65,66	84,27	87

Приватизацията през последните години доминираше в осъществяваните икономически реформи. Бързо бе осъществено масирано раздържавяване на фирми в лошо финансово състояние и бяха обявени в несъстоятелност големи държавни предприятия. През 2000 г. са сключени 473 приватизационни сделки, продадени са 313 пакета от акции и 160 обособени части. Осъществени са продажби на 281 преференциални и 443 остатъчни пакета от акции. Общият брой на реализираните през 2000 г. сделки достигна 1197. Към края на 2000 г. са приватизирани или са обявени процедури за приватизация на повече от 85% от активите извън енергетиката и инфраструктурата. Към същия период се отчете, че делът на приватизираните дълготрайни активи – държавна собственост, достига 70% от всички дълготрайни активи, подлежащи на приватизация. Частният сектор дава над 70 % от БВП на страната. С други думи, българската икономика вече се основава на частната собственост и на пазарните отношения.

Банковата система е със значително подобро състояние. Бяха ликвидирани фалиралите, приватизирани бяха повечето банки с изключение на Биохим и ДСК, за които се търси купувач.

Практическите последици от реструктурирането на реалния сектор доведоха до значително нарастване на безработицата и по-нататъшно обедняване на населението.

Пред страната има все още много сериозни предизвикателства. Необходимо е да бъде довършено реструктурирането и раздържавяването в ключови сектори като далекосъобщенията, транспорта и енергетиката; да се направят по-нататъшните крачки за сближаване на националното законодателство с това на ЕС и да се изградят необходимите за целта институции; да се подобри съществено стопанския климат и по този начин да се отговори на няколко от основните критерии за присъединяване – функционираща пазарна икономика, макроикономическа стабилност, конкурентоспособна икономика и други.

1.2.1.2. Препоръки

С цел повишаване на благосъстоянието на населението и неговата заетост, осигуряване на макроикономическа стабилност и *намаляване дистанцията между България и страните от Европейския съюз е необходимо:*

1. *Повишаване на инвестиционната активност* в страната, увеличаване на мащаба и дела на инвестициите за реалната икономика чрез

- международни финансови институции (ЕС, СБ, Пакт за стабилност и други) за значими инфраструктурни обекти: довършване на двете големи магистрали; разширяване и обновяване на пътните връзки; изграждане на мостове и тунели; разкриване на нови гранични пунктове и строителство на съпътстващи ги обекти; обновяване, разширяване и развитие на инфраструктурата към и в съществуващите и развиващите се нови туристически обекти;
- привличане на чужди инвестиции за производство в леката промишленост (шивашка, обувна, текстилна и др.) и особено за високи технологии по пътя на: усъвършенстването на нормативната уредба и създаване на необходимите стимули и среда; подобряване на рекламата; повишаване на външно-икономическата активност на организациите на работодателите и търговските представители на страната в чужбина; рационално използване на възможностите за това на ежегодно провеждащите се международни панаири, изложби, конгреси и други форуми;
- стимулиране на фирмите и организациите от частния и публичния сектор за инвестиционна активност чрез: по-пълно използване на възможностите на данъчната и кредитната политика; обучение; създаване на подходяща среда и др.;
- насърчаване на инвестициите и спестяванията на населението по пътя на: повишаване на доходите; облекчаване на достъпа до кредити; използване на възможностите за тази цел на лихвената политика; облекчаване на процедурите по строителството и други.

2. Развитие на *предприемачеството и самоадекватността* на населението и особено на безработните и младите хора по пътя на: обучението и професионалната подготовка в учебните заведения, звената на Националната служба по заетостта, организациите на работодателите и на синдикатите и други неправителствени организации; увеличаване достъпа до кредити чрез лихвената политика и създаването на гаранционни фондове (напр. за сметка на фонд „Професионална квалификация и безработица“ и други); осъществяването на целенасочена разяснителна, насърчителна и рекламна кампания чрез средствата за масова информация.

3. Провеждане на последователна и активна държавна политика за възстановяване и разширяване на външните пазари. Наред с по-нататъшното разширяване на достъпа, машините и конкурентоспособността на производството ни на пазарите на ЕС, увеличаване на износа и трайно установяване на пазарите на Русия, Украйна и другите страни от ОНД, страните от Централна и Източна Европа, арабските и други страни от Азия и Африка.

4. Провеждане на активна държавна политика за повишаване на конкурентоспособността на националното производство по пътя на: стимулиране на инвестициите и вноса на машини и съоръжения, на оборудване на високо технологично равнище; насърчаване на производството на аналогично оборудване в страната; внедряването на ресурсоекономисващи технологии; провеждане на непрекъснато обучение и квалификация с цел повишаване на производителността, усъвършенстване на организацията на труда и на работното време, намаляване загубите на работно време и увеличаване на икономите и други.

5. Разработване на национална стратегия и програми (за конкретни отрасли и производства) за повишаване на производителността и конкурентоспособността в структуроопределящите отрасли и производства.

6. С цел повишаване на конкурентоспособността на производството да се ускори завършването на приватизацията на големите държавни предприятия от енергетиката и инфраструктурата, на БТК и Булгартабак, както и на дружествата за производство и разпределение на енергия.

7. С цел намаляване на загубите и субсидиите от бюджета да се ускори реструктурирането и на трите големи губещи предприятия – районните топлофикационни дружества, въгледобивните мини и железниците (БДЖ) и да се насърчи участието на частния сектор в транспорта и водоснабдяването.

8. Създаване на нормативна, икономическа и други възможности за връщане на част от държавния дълг чрез инвестиции в страната.

9. Увеличаване на доходите на населението чрез провеждане на адекватна политика по отношение на определените доходи от правителството (минимална работна заплата, минимална и максимална пенсия, минимален доход и др., регулирането на нарастването на средствата за работна заплата в търговските дружества с преобладаващо държавно и общинско участие др.) с цел увеличаване на търсенето и на производството в страната.

10. Насърчаването на местните и чуждестранни инвестиции в изоставашите региони на страната и в тези с голяма безработица. Развитие на инфраструктурата към и в тях. Насърчаване на изнасянето на производства от големите промишлени центрове към западащите региони и населени места с използване на възможностите на данъчната и друга политика и на практиката

в това отношение на развитите икономически страни.

11. Делегиране на по-големи отговорности на органите за местно самоуправление с развитието на децентрализацията по отношение на управлението и финансовите ресурси.

12. Премахване на административните пречки пред развитието на икономиката, значително улесняване на регистрирането, развитието и всекидневно функционирането на фирмите, достъпа до чужди инвестиции и други. За целта е необходимо ускоряване на реформата в държавната администрация, повишаване на нейната ефективност по пътя на въвеждането на атестирането, намаляването на бюрокрацията и корупцията в дейността на държавните служители и другата администрация, рационализиране на тяхната численост и значително повишаване на качеството на обслужване на населението и бизнеса.

1.2.1. Социално развитие

1.2.1.1. Състояние

През последната година усилията в социалната област бяха насочени повече към актуализиране и развитие на нормативната уредба и изграждането на съответните институции, което е важно условие и необходимо, за да отговори страната на критериите и изискванията на ЕС за *сближаване на законодателството и изграждането* на свързаните с това институции. Те са и важна предпоставка за изграждане в страната на функционираща пазарна икономика и в този аспект главно на функциониращ пазар на труда.

Подготвените и приети през този период проекти на: Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда и Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите; новите – Закон за икономически и социален съвет и Закон за социалноинвестиционен фонд; подзаконовите актове, свързани с тяхното приложение, както и на такива, свързани със здравословните и безопасни условия на труд, допринасят за развитие на социалната политика и по-пълното съответствие на нейните цели с тези на европейския социален модел и изискванията на съответните трудови и социални директиви на ЕС. Много от тях, приети не в духа на обществения, респ. парламентарен консенсус, а по силата на волята на мнозинството, съдържат препятствия както за приложението им, така и за ефективното решаване на съответните проблеми и вероятно ще бъдат преработвани, допълвани и усъвършенствани или заменени със съвършено нови закони. Това се отнася в значителна степен за Кодекса на труда и Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите. Част от новите промени в Кодекса на труда затрудняват функционирането на пазара на труда, намаляват гъвкавостта по отношение търсенето и предлагането на труд, намалят възможностите за увеличаване на предлаганите работни места (прието удължаване на работното време напр.), намаляват възможностите за достъп до пазара на труда на младите хора (със значителното удължаване възрастта за придобиване право на пенсия за изслужено време и старост и стимулиране широкото участие на възрастната част от населението в силно стесненото търсене

на труд и др.).

През 2000-та година по същество стартира здравната реформа и реформата в общественото осигуряване (в частта ѝ главно на задължителното допълнително осигуряване). Това създаде допълнително напрежение в обществото, доведе до ограничаване на достъпа до здравни услуги и в редица случаи до влошаване на тяхното качество.

Като съществена крачка в посока на сближаване на законодателството ни с европейското, постигането на по-пълно съответствие с основните принципи на политиката на ЕС в областта на труда и социалната сигурност е подготовеният в края на 2000 г. проект на Закон за равните възможности на мъжете и жените съвместно с неправителствените организации. Предстои проектът и предвидените с него институции да намерят подкрепа в новото правителство и парламент.

С промените в трудовото законодателство през последната година се направили и съществени промени в нормите на социалното партньорство и уреждането на колективните трудови спорове. В това отношение бяха направени съответни промени в Кодекса на труда и в Закона за уреждане на колективните трудови спорове. През м. юни 2001 г. с постановление на Министерският съвет се прие нов Правилник за организацията и дейността на съветите за тристранно сътрудничество. С направените изменения в Закона за уреждане на колективните трудови спорове се предвиди изграждането на трипартитна основа на Национален институт за помирение и арбитраж при Министерството на труда и социалната политика. Положителното в това отношение развитие на социалното партньорство в страната изисква новото правителство да продължи политиката и да изгради необходимите институции. Необходими са обаче преоценки в някои от решенията с цел тяхното ефективно реализиране и действие.

Бяха подготвени много на брой и съществени промени по отношение на специализирания Закон за закрила при безработица и настаняване на заетостта, но съответният проект на Закон за изменение и допълнение на ЗЗБНЗ не намери желаното развитие, с което се забавиха необходимите промени, създаващи по-адекватна на ситуацията политика и мерки за функциониране на един от основните пазари – трудовият.

В духа на практиката на ЕС за формиране на координирана политика по заетостта и разработване на национални стратегии и планове, подчинени на нея, у нас беше приет през 2001 г. от Министерския съвет Национален план за увеличаване на заетостта.

Налице е обаче огромно несъответствие между политическата активност в областта на нормативната уредба, институциите, плановете и програмите и реалните резултати. През последната година продължи обедняването на населението, увеличи се делът на бедните, драстично нарасна безработицата, увеличи се сегрегацията на пазара на труда, самият той почти не функционираше поради слабо търсене на труд и увеличената цена на труда с новите, по-високи осигурителни вноски и други промени в нормативната уредба. Всичко това не допринася страната до жизнения стандарт и социалната защита на страните от ЕС, както и до избраните от тях модели на социална сигурност на населението.

Бедността остава едно от най-големите препятствия както за по-нататъшния успешен ход на икономическите реформи, така и за успешно приключване на процесите на присъединяване към ЕС. По данни на Световната банка през 1997 г. над 36% от населението (около 3 милиона) в България живееше в бедност. Този брой рязко се увеличи в началото на 1997 г., когато макроикономическите условия се влошиха рязко. В резултат на проведените реформи се възобнови икономическият растеж и равнището на бедност започна да намалява. Бедността обаче остава неприемливо висока и България е сред най-бедните страни, кандидати за членство в ЕС. Бедността е най-голяма сред живеещите в селските райони, етническите малцинства, безработните семейства. *Безработицата, особено продължителната, е най-важния фактор, водещ до бедност в страната.* Равнището на бедност е значително и независимо от макроикономическата стабилност и растеж през последните години расте и се превръща в сериозна заплаха за по-нататъшната стабилност на страната и за процесите на присъединяването ѝ към Европейския съюз.

За значителното обедняване в страната през последните години допринесе закриването на много работни места в резултат на интензивно протеклите реформи на реструктуриране (приватизация) и финансово оздравяване (в т. ч. ликвидиране на губещи предприятия).

Безработицата в страната е висока, машабна, с влошаваща се структура и продължителна. По равнище на безработица страната ни зае едно от първите места в Европа. Равнището на безработица бързо се повиши и през 2000 г. надхвърли 18% от икономически активното население (за официално регистрираните в бюрата по труда безработни). През 2000 г. бяха достигнати най-високите размери (по численост и равнище) на безработицата от началото на прехода към пазарна икономика.

През май 2001 г. общият брой на регистрираните безработни в системата на Националната служба по заетостта (НСЗ) е 678 528 души. В началото на годината този брой беше по-значителен, но с настъпването на пролетния сезон се увеличи сезонната заетост в селското стопанство, строителството и туризма. Равнището на безработица остава високо (17,75 % за м. май 2001 г.).

Намаляването на безработицата през отделните месеци се дължи както на сезонния характер на немалка част от предлаганите работни места, така и на факта, че значителен брой безработни се отказват от регистрацията си в бюрата по труда (не я потвърждават или биват изключени поради отказ да приемат предложената им работа от бюрата по труда). Например за м. май т. г. почти 2/3 (62,6%) от изходящия поток (напуснали регистрацията в бюрата по труда) не са постъпили на работа, 2,6 % са отпаднали поради отказ да приемат предложената им работа – и малко повече от една трета (т. е. 34,8%) са напуснали системата поради постъпване на работа. Следователно безработицата не намалява, намаляват безработните, които вярват във възможностите на институциите да ги подпомогнат в желанието им да намерят работа и съхранят жизнения си статус. Недостатъчни са изследванията в страната по отношение на реалната и официалната безработица, на заявеното и неформално търсене на труд, на пазарите на труда по регионален и професионален признак.

Безработицата като машаб и равнище е твърде различна за отделните групи от населението и по региони. По-висока от средната за страната е безрабо-

тицата за жените, младежите, инвалидите, продължително безработните, ромското население. Така например от общия брой на безработните през м. май т. г.

- жените са около 52 % или над 350 хиляди;
- младежите до 24 години – 15 % или над 100 хиляди;
- продължително безработните с престой на пазара на труда над една година са 50,2% или над 340 хиляди;
- лицата с намалена трудоспособност са около 1,4% или 9,7 хиляди.

В преобладаващата част от областите равнището на безработицата е над средното от страната. Особено високи са стойностите на равнището на безработица за област Търговище (32%), Разград (почти 30%), Монтана (над 29%). За тези и други области с висока безработица това състояние продължава не само през последните две години, което формира дълбоки социално-икономически и други процеси, увеличава емиграцията, бедността, социалната изолация.

В общият брой на безработните трайно преобладава броя на тези, които не получават обезщетения или социални помощи при безработица. През м. май 2001 г. те са над 527 хиляди или над 77,7%. Преобладаващата част от тях са продължително безработни.

През последната година сред новорегистриращите се безработни с право на обезщетения (т. е. освободени, съкратени от различни предприятия на работещи по трудово правоотношение) преобладава броят и дялът на тези от частния сектор. През м. май 2001 г. те са 63,5% от общия брой на ново регистрираните безработни.

Търсенето на работна сила продължава да е ниско. Заявените свободни работни места в бюрата по труда през м. май 2001 г. са 17 828. При това една част от тях са по различните програми за заетост, които са с продължителност до няколко месеца. Преобладаващата част от търсенето на работна сила е от частния сектор (12 646 места за м. май) и за неквалифициран труд (65% от общо заявените работни места). Макар и малко на брой и по-бавно, но нараства и броят на местата за специалисти с висше образование главно в областта на хуманитарните и педагогически специалности, инженери и икономисти. Броят на тези места е много по-малък от броя на ежегодно завършващите посочените специалности.

В политиката за намаляване на безработицата продължават да доминират т. нар. пасивни мерки. Техният дял през последните две години дори се увеличи във връзка с появили се проблеми с фонд Професионална квалификация и безработица, който ги субсидира. През м. май например само една четвърт от изразходваните средства от фонда са за активни мерки (подпомагачи връщането към заетост). От изразходваните през май почти 20 млн. лева около 15 млн. са за обезщетения и помощи, от които са се възползвали малко повече от 196 хиляди, т. е. 29 % от общо регистрираните безработни (от 3 до 12 месеца). Над 30 000 безработни са се възползвали от мерките на активната политика – за постъпване на работа, за участие в програми за трудова заетост, за професионална квалификация, за насърчване на работодателите да наемат определени групи безработни – младежи, лица с намалена трудоспособност, продължително безработни и други. Продължават да намаляват включените лица в про-

грамите и мерките за насърчване на заетостта и професионална квалификация, поради ограничаване на средствата във фонд „ПКБ“ за активна политика. От завършилите през м. май курсове за професионална квалификация (877 души за цялата страна) 746 са постъпили на работа, което свидетелства за ролята на обучението и за загубите, които понася страната от голямата безработица и отсъствието на активна политика за обучение.

Заетостта на населението продължава да намалява, което отдалечава страната от издигнатата цел от ЕС и неговия социален модел за пълна заетост. Официално заетото население е около 37 % или малко под 3 млн. (2 943,4 хил. през 2000 г.). От него преобладаващата част е заета в частния сектор (над 60 %). През 2000 г. в сравнение с 1999 г. броят на заетите общо е намалял с 144,4 хиляди. По-голямата част от тях са от отраслите здравеопазване, образование, транспорт. В сравнително малко на брой отрасли се е увеличила заетостта: бизнесуслуги, шивашки изделия, електроенергия, съобщения, неправителствени организации. Повечето от тези отрасли са от частния сектор.

Сериозен проблем е както ниското равнище на заетост в страната, така и високата заетост в селското стопанство. Заетостта в селското стопанство остава много висока (над 26 %) и далеч несравнима със заетостта нито в страните-членки на ЕС, нито с преобладаващата част от присъединяващите се.

Цената на труда е ниска. Делът на разходите за труд в разходите за дейността на промишлените предприятия през 2000 г. е едва 17 % и в тях 1/3 са разходите за социални осигуровки и надбавки. В някои от отраслите тези разходи са до 1/2 от разходите за труд. Отраслите, които имат висок дял на съвкупните разходи на труд (заплати, социално осигуряване и надбавки) са шивашката промишленост (46,4 %), добив на въглища, нефт и газ (39,3 %), кожи, кожарски изделия и обувки (31,3 %).

Доходите на населението остават ниски и силно диференцирани. Средства от работна заплата за преобладаващата част от заетите и техните домакинства не са достатъчни нито за потребление, нито за спестявания. В преобладаващата си част те отиват за потребление. Около половин милион лица работят на минималната работна заплата (85 лв.). Над 1,5 млн. пенсионери получават между 40 и 100 лв. пенсия. Над 1 млн. се издържа от обезщетения за безработица и социални помощи (за бедност). С други думи над 3 млн. души в страната са с доход до 100 лв. на месец, което означава на практика никакви възможности за спестявания, свито потребление до основните хранителни продукти и задължителните плащания за отопление и осветление, транспорт и съобщения. Поне още толкова лица са на издръжка от тези ниски доходи. Затова много от семействата не могат да поемат и не плащат регулярно и тези разходи.

Независимо от нарастването на номиналните им размери през последните години, *реалните доходи* са все още далеч от равнището им до началото на прехода. Ниските доходи на населението не стимулират развитието на националната икономика и отдалечават сближаването на равнището на живот със страните от ЕС. Ниски са *доходите от труд* и главно доходите от *работна заплата* за преобладаващата част от заетите. Същевременно диференциацията в тези доходи по сфери и отрасли и особено по категории персонал продължава да се увеличава.

За първото тримесечие на 2001 г. средната брутна работна заплата за стра-

ната по данни на НСИ е 238 лв., т. е. малко над 100 щ. д. (а минималната около 40 щ. д.). Малко по-висока е за общественния сектор (261 лв.) докато за частния е 217 лв. и е на равнището на заплащането в бюджетните организации.

Ниското равнище на работната заплата в страната се предопределя от много фактори: огромна безработица, предлагане на труд, многократно надвишаващо търсенето; значителен дял на неформалния сектор; високия размер на осигурителните вноски; нестабилна и недостатъчно благоприятна конюнктура за икономическа и инвестиционна активност и други.

Пенсията са съществена част от паричните доходи на много домакинства в България, а за немалка част от тях и единствения. В края на 2000 г. над 1/3 от пенсионерите (почти 35%) са получавали пенсия до 60 лв. Под размера на минималната работна заплата за страната (85 лв.) получават пенсия 61,5 % от пенсионерите. За преобладаващата част от пенсионерите (73,7 %) пенсията са под 100 лв. и само за 8,8 % пенсията са над 148 лв. (до приетата за „таван“ 160 лв.).

Броят на пенсионерите в края на 2000 г. е 2 375 149, т. е. 29,4 % от населението на страната – най-висок от последните пет години. Най-високо е и съотношението между пенсионери и заети – 84,1 % (при 72,9 % за 1996 г.).

От 2000 г. броят на пенсионерите превишава броя на осигурените (103,1 %) при под 70 % през 1996–1997 г. Тази ситуация, която продължава през настоящата и ще продължи и през следващите години, внася голяма несигурност в осигурителната система и във възможността да бъдат направени радикални промени в изключително ниското равнище на пенсията и особено на минималните, в несправедливото ограничаване на правата на една част от пенсионерите да получат полагащите им се доходи (ограничени с утвърдения таван на пенсията).

Тревожно е по-близкото и далечно бъдеще на пенсионерите, на населението, което сега е в трудоспособна възраст. Броят на осигурените намалява – по численост и като дял от трудоспособното население. Причините са главно в големата и продължителна за повечето безработица и неосигуряването на немалка част от заетите, високият дял на работещите в неформалната икономика. Броят на осигурените през 2000 г. е 2 306 000, т. е. 522 хиляди от средногодишно работещите не са осигурени. Почти толкова са и продължително безработните, които също не са осигурени, което означава, че около 1/3 от реално обявеното икономически активно население (заети плюс безработни) не са осигурени. Ако към тях се добавят и оценяването на около половин милион реално неосигурени, работещи в неофициалната икономика, то неосигурените от трудоспособното население на страната са навярно около 40%, което означава, че значителен брой от населението е обречено на несигурност сега и в перспектива. Този висок брой и дял от неосигуряваното население може да дестабилизира системите за социална защита и да увеличи бедността.

За равнището на живот в страната може да се съди по структурата на личното потребление на населението. През юли 2001 г. разходите за храна заемат 54,2% от общия доход на домакинствата и са най-значимия им разход. Разликата в това отношение с другите европейски страни, в т. ч. и готвещите се за присъединяване в ЕС, е много значима. Така например разходите за храна в Полша са 37,1%, в Унгария – 33,7%, Словакия – 33,6%, в Чехия – 32,7%, в

Словения – 27,1%. В Германия делът на разходите за храна е едва 20 % от доходите на домакинството.

Социалната диференциация се задълбочава. Пропастта между бедни и богати се разширява. Продължителната и масова безработица, развиващите се процеси на сегрегация, дискриминация и ограничен достъп на различни групи от населението до пазара на труда, осигурителните системи, здравеопазването, образованието и други услуги за населението, свиването на покупателната способност поради ниските заплати и пенсии увеличават бедността и социалната изолация и дезинтеграция. Това са процеси, които отдалечават повече или по-малко страната от европейския социален модел и неговата основна идея за социална кохезия и социална сигурност. Те могат дори да се превърнат в сериозна пречка за продължаване на реформите.

1.2.2.2. Препоръки

1. Повишаване на социалната сигурност на населението по пътя на финансовото стабилизиране на социалните фондове (безработица, пенсия, здравни, социално подпомагане и други); на новоизграждащите се социални фондове за доброволно и допълнително осигуряване; регулярно получаване на трудовото възнаграждение и социалните плащания; актуализиране на доходите в съответствие с променящата се икономическа среда. Свеждане до минимум намесата на правителството в използването на средствата от осигурителните фондове.

2. Разработване и въвеждане на нова политика по доходите, осигуряваща: повишаването на мотивацията и производителността на труда; непрекъснато повишаване на професионалната подготовка и квалификация; получаването на достойно равнище на доходи от нетрудоспособното население.

3. Повишаване на минималните плащания за труд (месечни и за час), стимулиране разпространението на почасовата заетост с цел оптимизиране на числеността на заетите и повишаването на заплащането на труда.

4. Премахване на административните ограничения по отношение горната граница на доходите от труд, в т. ч. и на пенсията за изслужено време и старост.

5. Осъществяване на постоянен мониторинг на бедността и социалната изолация на отделни групи от населението, определяне на границата на бедността и разработване на национална политика за нейното ограничаване и постепенно ликвидиране.

6. Трансформиране на досегашната социалната политика от политика за ограничено, неадекватно и в редица случаи унижаващо човешкото достойнство социално подпомагане в политика на социална кохезия (социално единение) и достоен живот за всички български граждани.

7. Радикална промяна в политиката по отношение на безработните и връщането ѝ в политика за връщане към заетост и борба за намаляване на безработицата, т. е. в политика за по-висока заетост в унисон с политиката на ЕС за пълна заетост. Това означава адекватни промени в действащия Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта и в редица подзаконни актове; промени в числеността и организацията на работа на държавните служби по заетостта; приемането на нова концепция за работа с безработните; преустановяване на практиката за нерационално използване на средствата от фонд

ПКБ; въвеждане на мониторинг върху политиката за регулиране на пазара на труда.

8. Рационализиране и повишаване на ефективността на държавните служби по заетостта, като за целта се: намали значително броя на работещите в централното управление и се рационализира числеността на заетите в регионалните служби и бюрата по труда; реструктурират звената на всички равнища с цел осигуряване преобладаващ дял на работата по активната политика за връщане към заетост на безработните; намаляване на нерационалните разходи по издръжката на самите служби и поставяне в непосредствена връзка на тези разходи и на възнагражденията на работещите от резултатите от работата им за намаляване на безработицата.

9. Разделянето на сегашния фонд „Професионална квалификация и безработица“ на два самостоятелни и независещи един от друг фонда с цел, от една страна, гарантиране на регулярното изплащане на обезщетенията при безработица и, от друга, осигуряване на непрекъснато развитие и увеличаване дела на активната политика за намаляване на безработицата по пътя на насърчаване и стимулиране на безработните за предприемачество и заетост и на работодателите – за създаване на повече работни места и наемането на определени групи безработни (по-трудно намиращи работа по независещи от тях причини – лица с намалена трудоспособност, ромско население и др.).

Осигурителният фонд за безработица да премине към Националния осигурителен фонд и с това да се повиши контрола и събираемостта на осигурителните вноски и да се рационализира разпределението и използването им по предназначение.

Насърчителният фонд за квалификация и заетост да се формира от средства на държавния бюджет, от работодателите и от различните програми на международни и наши институции (в т. ч. министерства и ведомства) и да се използва за финансиране на мероприятията от активната политика, т. е. за професионална подготовка, преквалификация, допълнителна квалификация, стимулиране за самонаемане и предприемачество, за създаване на работни места, за програми за заетост и други. Управлението и използването на средствата да се осъществява с участието на социалните партньори и други неправителствени организации, като се отчети равнището и характера на безработицата по райони и населени места; професионални и социални групи от населението.

10. Оценка на политиката по отношение на заетостта и особено безработицата да се осъществява не както досега – с непрекъснато разработващи се нови мероприятия и програми (много често само преименуване на досегашните); формално осъществяване на професионална подготовка и квалификация; използване на значителни средства от фонда за програми и за субсидиране на работодатели без реално да се създават трайни работни места или да намалява безработицата по същество, а на основата на показатели за ефективност на инвестициите, програмите, мероприятията и обучението, за създадените по количество, качество и трайност работни места и други.

Литература и други информационни източници

1. Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз, Фондация „Фридрих Еберт“, Регионално бюро София, 2000 г.

2. Статистически справочник, НСИ, 2001 г.
3. Статистически справочник пенсии, НОИ, С., 2000 г.
4. Текуща стопанска конюнктура, НСИ, януари–март 2001 г.
5. Статистически известия, НСИ, 3 и 4, 2000 г.
6. Заетост и безработица, НСИ, 2–4/2000.
7. Жизнено равнище, КНСБ. Институт за социални и синдикални изследвания. Информационен бюлетин, 1/2000 г.
8. Информация за безработицата и мерките за насърчаване на заетостта, май 2001 г, Национална служба по заетостта, юни 2001 г.
9. Отчет на Националния статистически институт за първото тримесечие на 2001 г, 4 юли 2001 г
10. „Доходи, спестявания и печалби“, в-к „Икономически живот“, бр. 24 от 13 юни 2001 г.

1.3. Сближаване на законодателството

Павлина Попова

1.3.1. Състояние

В изследването от 2000 г. процесът на сближаване на законодателството бе разгледан в два основни аспекта: подходът и методиката на въвеждане на европейското законодателство, от една страна, и ролята на процеса на координация при въвеждането и приложението на европейското законодателство, от друга.

С оглед на неговото значение процесът на въвеждане на европейското законодателство следва да бъде следен отблизко поради неговото важно място за успешната интеграция на България в ЕС. В същото време обаче инкорпорирането на самите европейски правни норми в българската правна система е само първото ниво на подготовката на България. И както нееднократно сме отбелязвали, това не бива да е самоцел, а осъзнат стремеж към осигуряване на икономически растеж и социално развитие, което същевременно ще допринесе и за изпълнението на Копенхагенските критерии. Поради това ефективното прилагане на новоприетото законодателство е също от първостепенно значение за постигане в крайна сметка на успешна интеграция на България в ЕС. Една от основните предпоставки за това е създаването и укрепването на достатъчен административен капацитет, който да осигурява разработването на такива правни норми, които да бъдат приложими и ефективни. По тази причина и с оглед на осъществяването на достоверен мониторинг, в настоящото проучване ще бъде разгледана и административната реформа.

В редовния доклад на Европейската комисия от 2000 г. за постигнатия от България напредък в подготовката ѝ за членство е отчетен напредък при въвеждането на европейското законодателство в почти всички области. Най-съществената препоръка обаче е необходимостта от значително подобряване на прилагането на нововъведеното законодателство с оглед неговото ефективно действие. В този аспект заключенията и препоръките на Мониторинга от 2000 г. изцяло съвпадат с тези на Комисията.

През изминалата година бяха приети или изменени и допълнени редица закони и подзаконовни нормативни актове, за които се твърди, че въвеждат европейското законодателство. Веднага следва да се отбележи обаче, че приемането на 50 или 100 закона от Народното събрание не означава, че това съставлява интеграционна стратегия и то не поради това, че те са много на брой, а защото

те са само част от това, което следва да се направи. Причините за това са много, но те биха могли да се обобщят главно в три:

Първо, едно е да приемеш закон, друго е да го прилагаш, трето е да осигуриш необходимата среда за ефективното му действие.

Второ, инкорпорирането на европейското законодателство следва активно да подпомага, а не да спъва или забавя структурното адаптиране на българската икономика, премахвайки бариерите пред успешното интегриране.

Трето, европейската правна система непрекъснато се изменя и е невъзможно да се каже кога хармонизирането на законодателството може да се счита за завършено.

Следователно, както бе подчертано и в миналогодишното ни изследване, само въвеждането на европейското законодателство не съставлява интеграционна стратегия. Графикът за хармонизацията, който следва да бъде ускорен, но в същото време реалистичен, не може да бъде изготвян изолирано от програмата за структурно приспособяване и институционална реформа на страната. Какъв е смисълът хармонизацията да бъде осъществявана по такъв начин, който да осигури готовността на България за присъединяване през 2006 г. или 2004 г. и тогава да се окаже, че то е само на книга? Поради тази причина отново бихме искали да повторим, че хармонизирането на българското законодателство с това на ЕС е само средство, само част от процеса на приспособяване на българската икономика и социални стандарти към тези на ЕС, но то не може и не трябва да бъде разглеждано като единствена цел.

Именно липсата на това разбиране води до значителни проблеми в областта на законотворчеството. Грешките и недомислиците, съдържани в новоприетото през последните години законодателство, започват да излизат на повърхността (един от примерите за това са измененията и допълненията в НПК, влезли в сила от 1 януари 2000 г., които очевидно с нищо не допринесоха напр. в борбата с престъпността). Законодателният процес бе белязан от неотчитането на взаимозависимостта между новите и съществуващите разпоредби, което води до още повече грешки и празноти, които не могат да бъдат запълвани с тълкуване. Съществува известна несъгласуваност и непоследователност между отделни, наскоро влезли в сила законодателни актове като данъчно-процесуалния кодекс, кодекса за задължителното обществено осигуряване и закона за здравното осигуряване, на които трябва да се обърне внимание. Наблюдава се и практиката на приемане на нови закони, които отменят изцяло стари такива, но в същото време не въвеждат изцяло европейските норми, без да е ясно какви са пречките за това. Добър пример в това отношение е действащият понастоящем Закон за обществените поръчки, влязъл в сила през 1999 г. и отменил действащия дотогава Закон за държавните и общинските поръчки. Приемането на изцяло нов закон би следвало да е продиктувано именно от привеждането му в съответствие с европейските норми. Както се вижда от доклада на СИГМА относно областта на обществените поръчки, докато съответствието с европейските норми на закона и централната организация на обществените поръчки са частично постигнати, то съответствието с прилагането на обществените поръчки и обучението, както и процедурите за контрол и разглеждане на жалби изобщо не е постигнато. В случая следва да се отчете, че обществените поръчки са изключително подробно уредени в европейското законодателство и напредъ-

към на България в тази област се следи много внимателно, което прави още по-неясно защо Законът за обществените поръчки само частично е в съответствие с европейските норми, след като до голяма степен несъответствието се отнася до контролните механизми и приложения му.

Внасянето на законопроекти от отделни депутати, които често предвиждат съществени изменения на съществуващите разпоредби, без да отчитат тяхното взаимодействие с другите разпоредби, в много случаи води до дегенерация на закона. Този процес в най-опростения си вид приема формата на общи технически грешки, които обаче независимо от това водят до последствия за цялата система. Намеренията на сегашното мнозинство в Парламента за ограничаване на възможностите за вънасяне на законопроекти от отделни депутати, разбира се в рамките на конституционно допустимото, биха допринесли за подобряване на качеството на новоприеманото законодателство от гледна точка на европейския му аспект.

Често явление в българския Парламент е приемането на закони, които изменят други закони, като много често измененията и допълненията са „скрити“ в заключителните или преходните разпоредби на съответния закон. Това в голяма част от случаите вероятно е насочено към подобряването на закона или към съобразяване на нормите му с останалите законодателни разпоредби, но в крайна сметка промените се предлагат хаотично и много често не отчитат съответствието с европейските норми. Наложена практика на едновременно изменение в няколко закона – необосновано и най-често спонтанно – свидетелства през последните години за нарастващ натиск, упражняван от заинтересовани групи. Какво внимание не се обръща на редица предупреждения от правните експерти, че механичното приложение на закона, ориентирано към преследване на частни интереси, води до дегенерация на закона и ерозиране на общественото уважение към правната система като цяло.

Типични за българската правна система са подзаконовите актове, които следва да „доуредят“ закона. Законът за нормативните актове предвижда какво следва да урежда закона, какво следва да бъде уредено от подзаконовите нормативни актове – Постановление на МС, Наредби на отделни министерства и т. н. В процеса на въвеждане на европейското законодателство това поставя най-общо казано две групи проблеми:

■ много често, да не кажем винаги, текстът на съответен закон възлага на МС или на определен министър да издаде съответния подказанов акт. За съжаление обаче законът много често не определя дори рамките, които би трябвало да следва МС или съответния министър и в крайна сметка се оказва, че този подказанов акт се отклонява от духа на закона, въвежда далеч по-силни мерки, отколкото е имал намерение за това законодателя, а някой път – просто противоречи на самия закон. Един от многобройните примери за това е Законът за публичното предлагане на ценни книжа, влязъл в сила през 1999 г. Към него са издадени около десетина наредби, към които в допълнение са издадени голям брой указания за прилагането на тези наредби от Държавната комисия за ценни книжа и в крайна сметка това пряко рефлектира в работата на фондовата борса, която за една година прави оборот, колкото фондовата борса в Ню Йорк за един час.

■ огромният брой подзаконов актове, предвиждани за издаване от законите, води до забавяне или дори до невъзможност да се прилага самият закон, тъй като законът често не съдържа дори основните постановки, които следва да съдържа предвидения подказанов акт. При вънасянето на законопроекти от МС, които естествено са най-много на брой, съответното министерство най-често дори не е започнало да подготвя предвидените в законопроекта подзаконов актове. Поради това впоследствие при тяхното разработване експертите от министерството започват да се сещат за неща, които е пропуснато да бъдат уредени в закона, или започват да откриват разпоредби в новоприетия закон, които противоречат на други закони или подзаконов актове. Пример в това отношение е новоприетия в началото на 2001 г. Закон за устройство на територията, влязъл в сила на 31 март 2001 г., който предвижда издаването на над десет наредби за неговото приложение. До момента са приети само част от тях.

Честите промени в едни и същи закони също са причина за неефективното прилагане на законодателството като цяло. Например току-що споменатия по-горе Закон за устройство на територията е обнародван на 2 януари 2001 г., влязъл е в сила на 31 март 2001 г. и на 24 април 2001 г. вече е бил изменен; Законът за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия е претърпял 33 изменения и допълнения от 1992 г. насам и т. н. Примерите в това отношение са многобройни и за съжаление в повечето случаи те не допринасят за подобряване нито на правната уредба по същество, нито на ефективното приложение на закона, а тъкмо напротив.

Друг недостатък на законодателния процес е отсъствието на обществен дебат, който би следвало да е неразделна част от многоетапния законодателен процес и който би допринесъл за добри закони. Както бе отбелязано и в предишния ни доклад, заявления от типа: „Това е закон, който въвежда европейски правни норми и няма какво да го обсъждаме“ и декларираното в същото време от политическите сили намерение да се ускори процесът на хармонизиране на българското законодателство с това на ЕС може да доведе до засилване на тенденциите в тази посока. Такава тенденция би продължила досегашната криза в законодателството и не би разрешила да се създаде и трайно да се установи връзката между законодателния процес и социално-икономическите реалности. Стремешът към започването на дебата още на ниво подготовка на законопроекта както със заинтересованите групи на обществото, така и с практики като постоянна форма в законодателния процес би довела до подобряване на качеството на приетите закони и особено на ефективното им прилагане. Естествено е, че в такъв дебат различните икономически интереси ще се опитват да постигнат различни цели, но тук е ролята на Правителството и на законодателя да отчетат и отразят в закона обществения интерес.

Следващ съществен недостатък на новоприеманите закони е приемането им както без ясна представа за необходимите финансови средства, така и без идентифициране на източниците за финансирането на тяхното прилагане. Това е изключително опасна тенденция, особено в процеса на цялостно реформиране на общественото-икономическия живот, тъй като законодателни инициативи, които са насочени към реформиране на цели области от социалния живот,

могат да доведат до тежки поражения за цели сектори. Тук особено важна е ролята на Правителството. То е това, което следва да изисква от министерствата не формалното „финансирането е осигурено“, а ясни финансови разчети и източниците на финансирането им при внасянето от съответното министерство на законопроекти.

Като посочил явяващ недостатък на новоприеманото законодателство може да се посочи механичният превод на европейски правни норми, което често създава проблеми не само пред практикуващите юристи, но и пред самите правоприлагачи институции. Естествено е, че в процеса на превод дори езикът представлява проблем, тъй като самата правна терминология все още се развива и редица термини следва да бъдат правно дефинирани в самия нормативен акт. Не може обаче поради сложните текстове на европейските норми в някои случаи в съответния български закон или подзаконен акт, които го въвеждат, тези текстове да бъдат просто включвани, заедно със сложната граматическа конструкция от чуждия език, без да се търси постигането на яснота в българския текст. В противен случай се сблъскваме с такива разпоредби, които не могат да бъдат разбрани от самите институции, които прилагат закона, а да не говорим за гражданите или бизнеса. Пример в това отношение е Законът за митниците и Правилника за неговото приложение.

В предишното изследване изрично бе разгледан въпросът за съответствието на внасяните законопроекти с европейските правни норми и за недостатъците в този процес. За съжаление през изминалата година не бе отбелязан напредък в това отношение. Създаденият в началото на 2000 г. механизъм за координация на процеса на европейска интеграция, и в частност на процеса на хармонизация, съдържа редица недостатъци, които пречат на подобряване на законодателния процес при въвеждането на европейските правни норми. Тук следва веднага да се подчертае, че Парламентът не е в състояние, а и не е неговата задача да извършва работата по същество за хармонизацията на законодателството ни с това на ЕС. Основната роля в процеса на сближаване на законодателството не е нито на политиките, нито на юристите, а на експертите в отделните области.

Във връзка с това се поставят два важни проблема, които все още не са решени:

- Съответствието на внасяните от МС законопроекти (както и на законопроекти за изменения или допълнения на съществуващи закони) с европейското законодателство и ролята на координационния механизъм за осигуряване на това съответствие. Системата за слеждане на съответствието следва да се приложи и към всички подзаконови актове, приемани от МС, което ще подобри силно ефективността на новоприеманото законодателство. За съжаление Министерството на правосъдието в лицето на Съвета по законодателство се оказва неспособно да разработи една последователна методика за оценка на съответствието на проектозаконите (съответно действащите закони) и подзаконовите нормативни актове с нормите на европейското законодателство. Във връзка с това Правителството, според нас, би следвало да разгледа отново механизма за проверка на съответствие в контекста на укрепване и развитие на координационния механизъм, да набележи конкретни мерки за избягване на формалното представяне от министерствата на

сертификати за съответствие и да създаде необходимите условия за осигуряване на съответствието на законодателните предложения на всички ключови етапи на законодателния процес.

- Създаване на такава законодателна процедура, която да не допуска в окончателния текст Парламентът (поради непознаване на материята или поради други причини) да внася изменения, които не съответстват на европейските правни норми. Тясното сътрудничество и взаимодействието, както и правилата, по които то ще се осъществява, между изпълнителната и законодателната власт в тази посока е повече от наложително. Водени от това считаме, че още в началото на своята работа новото Народно събрание следва да приеме в Правилника си за работа задължителното участие в работата на съответните парламентарни комисии при разглеждането на законопроекти, въвеждащи европейски норми и внесени от МС, на експертите и/или подходящи представители от изпълнителната власт, които са работили при подготовката на съответните законопроекти. Разбира се, за законопроекти, внасяни от народни представители, основната работа по съответствието следва да се извършва от експертите на Народното събрание, което обаче не изключва според нас, ако е необходимо, и консултации с експерти от изпълнителната власт, тъй като в крайна сметка това би допринесло за подобряване и ускоряване на процеса на хармонизация.

Въз основа на горното бихме препоръчали следната система, която би гарантирала, че всеки законопроект, представен в Парламента, отговаря на критериите на ЕС. Всеки законопроект следва:

- да е придружаван от сертификат за съответствие с европейското законодателство или от сертификат, който да заявява, че няма необходимост от таква съответствие. Сертификатът следва да съдържа както описание на принципите и нормите от европейското законодателство, които са въведени в съответния закон, така и принципите и нормите, които не са били въведени, ако има такива, и обосновка защо не се въвеждат на този етап. С такъв сертификат следва да бъде придружен и всеки подзаконен нормативен акт, който се приема от Правителството;
- да е анализиран за съответствие с европейското законодателство на всички етапи на законодателния процес, за да е сигурно, че не са били въведени никакви промени, които да противоречат на европейските правни норми. На ниво изпълнителна власт – това би следвало да се извършва от съответните министерства или от орган в рамките на координационния механизъм, определен от Правителството, а на ниво Парламент за другите законопроекти – от експертите на НС, без, разбира се, да се изземат прерогативите на Парламентарната комисия за европейска интеграция да изрази своето мнение.

Този механизъм би разрешил на Правителството да следи непрекъснато темпа и качеството на сближаването на законодателството с това на ЕС, а на администрацията на Парламента да информира Председателя на Парламента за всички заключения и бележки за несъответствие с европейското законодателство, които са били игнорирани от съответните парламентарни комисии. В

такива случаи на несъответствие може би своето място следва да заеме Комисията за европейска интеграция, която би следвало да разгледа тези противоречия и да се произнесе по тях, привличайки, разбира се, експерти, които да дадат своето мнение.

Според нас горната система би внесла яснота в разпределението на компетенциите между отделните власти, би допринесла за създаване на тясно сътрудничество между законодателната и изпълнителната власт при въвеждането на европейските правни норми и би довела до прилагането на единен подход в процеса на хармонизация, което ще ускори въвеждането на европейското законодателство и ще подобри качеството на новоприеманите проекти.

1.3.2. Препоръки

В контекста на въвеждането на европейското законодателство е очевидно, че посочените по-горе недостатъци на законодателния процес като цяло се отразяват изключително неблагоприятно както върху качеството на законодателните актове, така и на възможността за тяхното ефективно прилагане. В този смисъл биха могли да се отправят следните препоръки:

- Изпълнителната и законодателната власт да търсят начини законите, които въвеждат европейски правни норми, да бъдат в най-голяма степен изчерпателни, така че да не оставят място за отклонения от тези норми в подзаконовите нормативни актове.
- Изпълнителната и законодателната власт би следвало да се стремят към цялостно и едновременно уреждане на правната материя в дадена област с оглед избягване на едновременното действие на противоречащи си правни норми. Това би допринесло за уеднаквяване на правните норми в една област, би дало яснота за степента на въвеждане на европейското законодателство в нея и би улеснило подготовката на законодателната програма както на изпълнителната, така и на законодателната власт.
- Подчиняване процеса на въвеждане на европейското законодателство на процеса на реструктуриране и установяване на действаща пазарна икономика и реалистични предварителни оценки за въздействието на новоприетото законодателство върху този процес. Това би спомогнало изключително за планиране на етапите на въвеждане на европейското законодателство в съответната област и би спомогнало за рязко подобряване на неговото прилагане.
- Финансови разчети и обезпечаване, когато това е необходимо, на въвеждането на европейското законодателство в дадена област, още на етап разработване на националния бюджет. Това би гарантирало, че новоприетото законодателство ще действа и ще се прилага ефективно, а няма да остане само „на книга“.
- Въвеждане на работещ механизъм между изпълнителната и законодателната власт, който да осигури съответствие на новоприеманото законодателство с европейското законодателство.
- Въвличане на общественото в процеса на въвеждане на европейското законо-

дателство на ранен етап посредством провеждане на дебати със заинтересованите и засегнатите от новоприеманото законодателство групи. Това би разрешило още при подготовката на това законодателство да се отчетат практическите аспекти от въвеждането му, които да бъдат заложили в закона и да разрешат ефективното му прилагане.

1.4. Административна реформа

Павлина Попова

1.4.1. Състояние

Европейско административно пространство

С наближаване на момента на присъединяване връзката между европейската интеграция и административната реформа започва да става все по-силна. До известна степен тя е индиректна, тъй като няма общо европейско законодателство в сферата на публичната администрация и всяка държава-членка е свободна в рамките на своята конституция и законодателство да организира администрацията си така, както счете за необходимо. От друга страна обаче връзката между присъединяването и административната реформа е много съществена. Всяка държава-членка трябва да бъде способна да прилага европейските политики и законодателство, поради което тя трябва да има необходимите административни структури и ефективно работеще административна система. Това е много важно изискване както за Европейския съюз като цяло, така и за неговите отделни държави-членки. ЕС няма администрация в отделните страни и следователно разчита на всяка държава-членка да прилага неговите решения. По същия начин отделните държави-членки зависят една от друга при прилагането на законодателството, приемано от институциите на Общността, напр. за здравните стандарти на продуктите или за квалификация за практикуване на определена професия. Така на практика администрацията на ЕС е верига от национални администрации.

Правните системи на държавите-членки на ЕС са в процес на непрекъснато сближаване в различни области поради влиянието на европейското законодателство, а именно посредством законодателната дейност на институциите на Съюза и посредством практиката на Европейския съд в Люксембург. Законодателството, приемано от тези институции, се въвежда в националните системи посредством директно приложими регламенти или чрез директиви, които първо трябва да бъдат въведени в националното законодателство. Както регламентите, така и директивите оказват директно въздействие върху административните системи на държавите-членки и могат да водят до важни промени в правните принципи, приложими към публичната администрация в конкретен сек-

тор на определена политика. Решенията на Европейския съд могат да установят принципи от по-общо естество, които са приложими към повече от един закон, даже нещо повече, в много случаи тълкуването на разпоредбите на европейското законодателство от Европейския съд води до промяна на разбирането на държавите-членки за принципите на административното право.

Всичко това води до един вид европеизация на административното право и налагането на т. нар. Европейско административно пространство, което засяга основни институционални ангажименти, процедури, общи административни стандарти и принципи на държавната служба. Обикновено въпросът за административната интеграция се засяга по отношение на съответствие и възможност за прилагане на закона в отделни секторни области, напр. действащи разпоредби и инспекторати, които да привеждат в действие европейските стандарти за безопасни и здравословни условия на работното място. Европейското административно пространство обаче е много повече от това. Ясно обобщение на изискванията към администрациите на държавите-членки на ЕС е направено в Доклад СИГМА №26: „Ключовите характеристики на дадена администрация, които трябва да бъдат поощрявани, са надеждност, прозрачност, предвидимост, отчетност, приспособимост и ефективност.“ Тези характеристики трябва да бъдат въплътени в институции и административни процедури на всички равнища и трябва да бъдат защитавани от независими контролни органи (например одитиране), чрез съдебната система и съдопроизводството, чрез парламентарен контрол и чрез осигуряване на добра обратна връзка и компенсации на „клиентите“ на публичната администрация, а именно – фирмите и гражданите“. Очевидно е, че секторният подход към административната реформа (напр. Създаване на инспекторат по здравословни и безопасни условия на труд) е необходим, но недостатъчен. Или най-общо казано, за да се впише административната система на една държава в Европейското административно пространство, тя трябва да промени принципите, засягащи цялата административна система, като управление на кадрите, разработването на политики, общите стандарти за процедурите, механизмите за контрол и коригиране.

Все по-тясната интеграция между държавите-членки на ЕС увеличава взаимозависимостта помежду им, а работата на техните администрации се превръща в един от основните аспекти за ефективното прилагане на политиките и законодателството на ЕС. Водена от това, в началото на 2000 г. Европейската комисия определя реформата в Европейското управление като една от четирите си основни цели и на 27 юли 2001 г. прие Бяла книга за доброто управление, която предлага и очертава пътищата за отваряне на процеса на разработване на политики от ЕС към по-широки кръгове от обществото, а от друга – набелязва мерки за постигането на по-голяма откритост, отчетност и отговорност от страна на тези, които ги разработват.

Европейска интеграция и административна реформа

Административният капацитет за прилагане на достиженията и законодателството на ЕС, заедно с политическите и икономическите критерии и способността да се поемат задълженията на членството в ЕС, е едно от четирите измерения за оценяването на напредъка на страните-кандидатки. ЕС обобщава изиск-

ванията към страните-кандидатки по следния начин: „добре развити администрация и съдопроизводство са от съществено значение за кандидатстващите страни, за да бъдат те в състояние да поемат задълженията, произтичащи от пълноправното членство.“ Във всеки от редовните доклади на ЕК, даващи оценка на напредъка на България, административният капацитет както на общо, така и на секторно ниво е подложен на внимателен анализ. ЕК разглежда въпросите на администрацията не само в тесния им контекст, но и в раздела за политическите критерии, когато се описва функционирането на институциите и по-специално на изпълнителната власт, или когато се обсъжда съдебната система, местното управление и държавната служба, и в раздела за задълженията на членството, когато се разглеждат финансовите въпроси и контролните механизми. Очевидно е, че ЕК придава особено приоритет на въпросите на администрацията и институционално изграждане в процеса на подготовка за членство на всяка страна-кандидатка.

Изхождайки от непосредствените задачи, стоящи пред България, както и от оценките на ЕК за постигнатия напредък ние считаме, че административната реформа би следвало да бъде разглеждана в настоящото проучване в два главни аспекта: административен капацитет за подготовка, координация и провеждане на преговорите и административен капацитет за прилагане достиженията и законодателството на ЕС.

Административен капацитет за подготовка, координация и осъществяване на предприєдинителния процес

Въпросът за координацията на процеса на европейска интеграция е от особена важност за неговото успешно протичане. Ефективното координиране на действията на администрацията на правителствено, междуправителствено и министерско ниво би съдействало за разработването на общите и секторните стратегии за присъединяването на България, за провеждането на адекватни политики в процеса на подготовка за членство и за правилното определяне на приоритети на различните етапи.

а) Приетият с Постановление на МС N 3/20.01.2000 г. действащ в момента механизъм за координация на дейността по подготовката на Република България за присъединяване към Европейския съюз и за провеждане на преговорите за присъединяване. Този механизъм бе разгледан в миналогодишния ни доклад, където бяха очерчани и неговите недостатъци, поради което няма да се спираме подробно на тях. В доклада бе отбелязано, че той до голяма степен повтаря механизма от 1995 г., който бе отменен през 1997 г. и на практика до 2000 г. България нямаше механизъм за обща координация на въпросите на европейската интеграция, което доведе до загубване на инерцията, забавяне на работата по същество и хаотичност на процеса.

Имайки предвид етапа, на който се намира България, тук бихме искали да разгледаме сегашната ситуация, да очертаем проблемите, пред които се изправя държавната администрация, както и да опитаме да предложим подходящи решения в тази насока.

Със започването на преговори за членство въпросът за отношенията между

координационния механизъм и екипът за преговори е от особена важност. Ролата на Министерство на външните работи в преговорния процес по същество е по-ограничена (макар и особено важна), тъй като преговорите изискват непрекъснато адаптиране на преговорните позиции и потока на информация от отделните министерства непрекъснато нараства. Обемът на въпросите, които подлежат на предварително съгласуване, нараства неимоверно, което поставя с особена острота въпроса кой и как ще координира този процес. Поради това според нас механизъмът за координация на европейската интеграция следва да бъде подобрен в посока на изграждане на координацията на ниво Правителство и разширяване на правомощията на Дирекцията по европейска интеграция към МС, което, от една страна, ще разреши на правителството отблизо да управлява и наблюдава подготовката на България за членство, и в частност преговорите, както и да контролира този процес, разполагайки с инструментите за административно въздействие върху отделните министерства. Разбира се, ролята на МВнР не бива да се подценява и следва да се търсят такива подходящи решения за ръководството на този механизъм, включително и в кадрово отношение, които да разрешават общ поглед и управление върху процеса на подготовка на България на оперативно равнище.

б) Звена, отговорни по въпросите на европейската интеграция, във всяка министерство. В момента има такива звена във всички министерства, които се подчинени на заместник-министър, но след закриването им в повечето министерства през 1997 г. те почнаха да се създават отново през 1999 г., което също оказва негативно въздействие върху цялостния процес. Основните задачи на служителите в тези звена следва да бъде координацията в техните министерства и участието им в тези междуправителствени работни групи, които включват въпроси от тяхната компетентност.

в) Междуправителствена координация. С въвеждането през 2000 г. механизъм междуправителствена координация се извършва на ниво Съвет за европейска интеграция, ръководен от зам.-министър на външните работи и на ниво работни групи, като със започването на преговорите бяха създадени междуправителствени работни групи по всяка глава от преговорите. Тези работни групи разработват позициите за преговорите по отделните глави и следят отблизо процеса на преговори. В техните рамки обаче следва да се формулират не само преговорните позиции и да се разглеждат въпроси по същество, но те би следвало да изпълняват и координационна функция на ниво старши служители.

г) Механизъм за управление на сближаването на българското законодателство с европейското. Както бе посочено и по-горе, отношенията между администрацията и парламента по отношение процеса на сближаване не са добре развити, което може да породни проблеми. Това е още една причина, която налага разработването на система за контрол на съответствието на институционалната система като цяло.

д) Управлението на финансовата помощ би следвало да се насочи в още по-голяма степен към подпомагане на подготовката за членство. Програма ФОА, която е основната програма за финансова помощ на страните-кандидатки, бе изцяло преориентирана с оглед подпомагане на присъединителния процес и усъвяването. Съгласно изискванията на ЕС управлението на тази помощ бе възложено на Министерство на финансите, където бе създаден Национален фонд,

както и Централно звено за финансиране и договори, което отговаря за провеждането на търгове и сключване на договори за голяма част от помощта по линия на ФАР. Отношенията с международните финансови институции правилно бяха възложени на Дирекцията за Европейска интеграция към МС, тъй като от изключително значение за България е добра координация на получаващите финансови ресурси (включително кредити) от различни донори или институции с оглед правилното им насочване и избягване на препокриване на финансиране за едни и същи дейности.

Разглеждайки механизма за координация, следва да се подчертае, че преговорите за членство в ЕС не са типичните добре познати международни преговори. Този процес не е само многостранен (тоест българското Правителство с всички държави-членки), но в него участват и много „играчи“ – Европейската комисия, Европейският Парламент, държавите-членки, та дори и някои силни лобисти винаги имат начин да въздействат върху съдържанието и напредъка на преговорите. Екипът за преговори ще трябва да преговаря с всички от тях и да познава и разбира добре техните интереси, стил и политическо влияние, което изисква много силна вътрешна координация, така че България да говори пред ЕС с един глас.

От друга страна, на базата на опита на по-рано присъединили се страни, както и на нашия досегашен опит, най-трудният елемент от преговорите е този на „вътрешния фронт“. Всички министерства осъществяват дейност и имат интереси, които ще бъдат засегнати от присъединяването. Поради това, от една страна, нивото на механизма трябва да е достатъчно високо, за да може да преодолява противоречията между отделните министерства и да налага позиция, която да не изразява междудомствени интереси. От друга страна, всяка министерство би трябвало да е готово и способно да осигурява на екипа за преговори текуща информация, анализи и идеи, което означава, че то трябва да разполага с квалифициран екип, който да е в състояние да изпълнява тези задачи.

В заключение може да се подчертае, че слабостта на координационния механизъм и капацитет е основен проблем за българската администрация. Една от причините за това са честите реорганизации в механизма за цялостна координация на европейския процес както на правителствено, така и на министерско ниво. За разлика от другите страни-кандидатки, където политическите структури за вземане на решения по въпросите на европейската интеграция са относително постоянни, България, както бе отбелязано и по-горе, непрекъснато закрива, открива или реорганизира механизма си за управление на европейския процес. Това лишава България от институционална памет, от натрупан опит и от значителен експертен капацитет, който като цяло само биха ускорили и активно съдействали на процеса на подготовка за членство, и в частност на преговорния процес.

Поради това, ако успеем да създадем институционална система, която, от една страна, да отчита както натрупания досега опит за управление на европейската интеграция, така и сегашните реалности, а, от друга – да преодолее посочените по-горе недостатъци, то тя ще успее да се справи с огромната работа, предстояща в процеса на присъединяване.

Административен капацитет за прилагане на европейското законодателство

Административният капацитет за прилагане на европейското законодателство е въпрос, на който се отделя специално внимание във всички Редовни доклади за напредъка както на общо, така и на секторно ниво. В Редовния доклад от 2000 г. общата оценка на ЕК е: „Като цяло капацитетът на българската администрация и съдебна система да осигури прилагането на европейското законодателство все още е ограничен. Усилията са съсредоточени върху подготовката и приемането на законодателството с недостатъчно внимание върху това как то ще бъде прилагано и ще действа. Това означава, че в области, където е била приета адекватна правна рамка, прилагането и привеждането в действие на законите остава лошо, поради ниския административен и съдебен капацитет и отсъствието на подготовка за прилагане.“

Отчитайки тези констатации на ЕК относно ефективното прилагане на новоприетото законодателство (закони и подзаконовни нормативни актове) считаме, че е необходимо да разгледаме въпросите за държавната администрация, административните структури и административните процедури.

Държавна администрация

Процесът, започващ от подготовката за членство и завършващ с превръщането на страна-кандидатка в член на ЕС, е непрекъснат и административният капацитет е от особена важност както преди, така и след постигането на членството. Както бе подчертано и по-горе, това обяснява важното място, което Комисията отделя на държавната администрация като централен елемент от присъединителната стратегия и финансовата подкрепа за страните-кандидатки през следващите години. Това означава, че е необходимо да се обърне внимание не само на координацията на въпросите на европейската интеграция и сближаването на законодателството, но и върху създаването на кадри и организация в ключовите министерства, които са отговорни за прилагането на това законодателство.

През 1999 г. Правителството разработи стратегия за реформа на държавната администрация, която изглежда много амбициозна, като основополагащите нормативни актове за нейната реализация – Законът за администрацията и Законът за държавния служител – бяха приети от Народното събрание през 1999 г. Изводите, които прави ЕК в Редовния си доклад в това отношение, са, че: „Резултатите от процеса на административната реформа до този момент са ограничени, но се наблюдава известен прогрес във връзка с влизането в сила на Закона за администрацията и по-скорошния Закон за държавния служител. Прилагането на тези закони е на един ранен етап, така че все още е рано да се правят някакви изводи до каква степен новата законодателна рамка ще допринесе за установяването на независими, продуктивни и професионални държавни служби.“

Един от основните въпроси, свързан с държавната администрация, е въпросът за приемствеността и стабилността на публичната администрация. За съжаление обаче, както отбелязва Световната банка в доклада си за България от

2000 г.: „През последните години политическите назначения стигат до много ниско ниво – до ниво началник-отдел, а понякога дори и до по-ниски постове. Това свидетелства, че не са изпълнени условията за развитие на независима, професионална и основаваща се на личните качества на служителите администрация; намалява привлекателността на държавната служба за висококвалифицираните хора по отношение на възможности за кариера и професионално развитие; допринася за значително текучество на висш и среден управленски персонал при всяка една смяна на правителството, и като следствие от това е налице загуба на институционална приемственост и стабилност.“

Горният извод е много тревожен и във връзка с него следва да се отбележи, че за първи път при смяната на Правителството след проведените през юни 2001 г. парламентарни избори България ще има действащ Закон за държавни служители. Поради това все още е рано да се каже доколко заложените в закона принципи и процедури ще спомогнат и съдействат на новото Правителство за създаване на ефективно работеща и квалифицирана администрация или някоя разпоредби в закона са заложили „политически мини“ на следващото правителство.

Често като една от причините за ниското ниво на държавните служители се сочи ниското заплащане. Както отбелязва и СБ в доклада си за България: „Нивото на заплащане в държавната администрация е изключително ниско, особено за служителите със слаба пазарна култура. Тези ниски равнища оказват значително въздействие върху способността на правителството да привлича и задържа добре квалифициран и способен персонал (особено в такива области, където се наблюдава и голямо търсене от страна на частния сектор). Това влияние е особено силно при висшите и средни управленски равнища.“ В същото време обаче от редица публикации в пресата и данни от самите министерства става видно, че служителите в различни министерства са получавали годишно допълнителни суми в значителни размери, било то от участието им в бордове на държавни предприятия, било то от премии. Следователно преодоляването на тази основна слабост на българската администрация, а именно ниската ѝ квалификация и опит, не следва да се свързва само с ниското заплащане, а следва да се опрے на идентификация на истинските причини за тази ситуация и набелязване на мерки за промяна в това отношение.

Трудно може да се прецени ефективността на Закона за държавни служители, но при предходното Правителство бе голям проблем в сравнение с частния сектор назначаването на държавни служители с опит и умения особено по отношение на средния и висшия ръководен персонал; бе наложена практиката на политическите назначения до най-ниско ниво и чести промени в състава на министерствата – дори и без смяна на правителството!!

Институции и административни структури

Както бе отбелязано по-горе, един от аспектите на институционалното изграждане са институциите за координация на въпросите на европейската интеграция. От друга страна обаче е необходимо изграждане както на подходяща обща институционална система, така и на административните структури, кои-

то са необходими за прилагането на европейското законодателство.

От гледна точка на общата институционална система със Закона за държавната администрация бе направен опит за се въведе стройна система за организацията на цялата администрация и уеднаквяване на структурите в отделните министерства. Най-големият недостатък на Закона според нас е голямата свобода на Правителството да създава агенции към отделните министерства, чиито ръководители се назначават от министър-председателя. Много често обяснението за създаването им е, че те ни се налагат от процеса на подготовка за членство в ЕС и че те се изискват от самия ЕС. Показателни в това отношение са закриването на министерство на енергетиката, което бе разделено на три агенции, управлението на приватизацията се извършва от Агенцията по приватизация, Главно управление „Митници“ бе превърнато в Агенция „Митници“ и т. н. Тревожното в случая е, че работата на тези агенции постепенно започва да избягва парламентарния контрол. Министърът на финансите например казва, че той само координира дейността на Агенция „Митници“, но не я ръководи, поради което не може да отговаря по същество за нейната работа. Същото се отнася и за Агенцията по приватизация, чиято дейност се наблюдава от определен за това заместник министър-председател.

Вторият въпрос за институциите са различните административни структури, които се изискват за прилагането на европейското законодателство. За улеснение на страните-кандидатки ЕК е подготвила документ, който изброява подробно административните институции, които следва да се изградят в различните сектори. Тук нямаме за цел да изброяваме тези структури, но в тях са включени органи, отговорни за осигуряване на свободното движение на стоките и услугите, за наблюдаване на конкуренцията, регулаторни органи за телекомуникациите и др. Както подчертава и самата ЕК в документа са посочени и структури, които не се изискват изрично от европейското законодателство, но които nevertheless от това са необходими с оглед ефективного прилагане на това законодателство. Поради това при подготовката на всеки законопроект или подзаконен нормативен акт следва да се отчитат и структурите, които следва да бъдат изградени или реорганизиран при уреждането на съответната материя. Препоръчително е също така в Сертификатът за съответствие да има специална графа за попълване относно необходимостта или наличието от изграждане на съответни административни структури.

Съществуващите понастоящем лицензионни и разрешителни режими са над 300. Въпреки предприетият от предишното Правителство преглед на тези режими с оглед на намаляване на административните бариери пред гражданите и бизнеса, той доведе до отмяната на незначителен брой от тях. В допълнение на това много често на фирмите се налагат припокриващи се и често противоречащи си изисквания. Пример за това са хигиенно-санитарните разрешителни за търговски дружества, изисквани както от централната власт, така и от общините, или пък процедурите по регистрация на земята, които изискват предоставянето на дублираща се документация на най-различни ведомства. Прекълено сложните и тромави процедури, паралелно създавани от общините (напр. издаване на лиценз за търговска дейност), въвеждат допълнителни пречки и възпрепятстват дейността на бизнеса. Пряко свързан с големия брой лицензионни и разрешителни режими е въпросът за корупцията на централната и общинските

администрации.

В заключение проблемите на институциите и процедурите в контекста на прилагането на европейското законодателство биха могли да се обобщат по следния начин:

- наличие на много лицензионни и разрешителни режими, които създават предпоставки за корупция и прекомерно регулиране;
- дублиращи се, припокриващи се или взаимно противоречащи си общински и централни процедури, които допълнително съзват ефективното прилагане на закона;
- понастоящем институциите се занимават главно с разработване и въвеждане на нови процедури и нови разпоредби, а не се съсредоточават върху привеждането им в действие и контрола върху спазването им и съответното налагане на наказания на нарушителите.

1.4.2. Препоръки

Безспорно е необходимо реформата на държавната администрация да бъде ускорена, като се разширят обхватът и дълбочината на програмата за нейното провеждане. Важността и сложността на дневния ред на реформата в държавната администрация изисква особено внимание и тя следва да търси и отчита мнението на тези, които ще бъдат засегнати от предлаганите промени, включително на самите държавни служители, на неправителствени организации, на частния сектор и гражданите/потребителите на обществени услуги. Подобен открит диалог ще допринесе за задълбочаване и разширяване на консенсуса по въпросите на реформата, ще поощри съпричастността и разбирането на реформата, ще спомогне за преодоляване на съпротивата и инертността на системата, като по този начин значително ще улесни прилагането на мерките, свързани с провеждането на реформата.

Необходимо е да се обърне допълнително внимание върху практическото приложение на принципа за отчитане на личните и професионални качества на служителите при тяхното назначаване, конкурси, прехвърляне, ротация и цялостно служебно развитие. Наложително е да се гарантира наличието на конкуренция, за да се осигури професионална реализация на различни нива. Предвидената в Закона за държавния служител рамка за управление на изпълнението на задачите и за оценка на служителите се нуждае от развитие и трябва да бъде приложена като една от неотложните приоритетни мерки с оглед постигане на подобряване на общата ефективност, ефективността на разходите и отчетността на държавните служители.

Повече от необходимо е да се осигури действителната деполитизация на администрацията.

Наложително е да се ограничи свободата на действие и възможностите за лична преценка на държавните служители.

Техническото обучение на служителите следва да се подобри чувствително.

По отношение на институциите е необходимо да се направи преглед на за-

конодателната рамка и да се набележат конкретни мерки (не само законодателни) за по-ефективната и прозрачна работа на институциите в контекста на подготовката за членство на България в ЕС. По отношение на процедурите е необходимо стесняване на регулирането до такива рамки, в които е необходима намесата на държавата. Необходимо е опростяване и дебюрокрактизиране на административните процедури на държавно и общинско ниво, което би осигурило последователното им и законосъобразно прилагане. Следва да се засили координацията при разработването на регулативните процедури както на централно, така и на общинско ниво. Предприемането на тези мерки би довело до ефективно и прозрачно прилагане на административните процедури и би намалило значително предпоставките за корупция.

Министерствата и другите ведомства да създадат прозрачни процедури за прилагане на регулативната рамка.

Въпреки създадения координационен механизъм за процеса на европейска интеграция, той показва недостатъчна ефективност при координацията на цялостната политика; необходимо е по-нататъшно и по-подробно развитие на административните структури, необходими за прилагането на европейското законодателство.

Изключително важно е Правителството да бъде реалистично при разработването на стратегии за адаптиране на националната система на администрация към изискванията на ЕС. Прекалено ускорена подготовка и приемането на нереалистични крайни срокове може да доведе до сериозни последици след присъединяването на България към ЕС. Следователно особено важно е използването на такава методика, като анализи на въздействието например, които да разрешават разработването на реалистична и изпълнима национална стратегия.

Наложително е намирането на баланс между хоризонталния и секторния подход към административната реформа. ЕК в нейните редовни доклади неизменно разглежда административния аспект във всеки сектор с оглед на прилагането на европейското законодателство и очертава действията, които следва да бъдат предприети. Секторните въпроси обаче не бива да маскират по-широката картина. Разбира се, че е необходимо да бъде въведена правната рамка за селското стопанство, околната среда или телекомуникациите. Необходимо е също така да има полицейски, митнически и ветеринарни органи, които да работят ефективно, но това не може да бъде постигнато изолирано.

Тази цел би могла да бъде достигната само ако са създадени или реорганизирани редица общи системи като тези за междуправителствена координация, процес на вземане на решения от правителството, регламентиране на държавната служба, бюджетни процедури и контролни механизми, които биха осигурили ефективната работа на публичната администрация.

Глава 2. **Инфраструктурни отрасли**

2.1. Енергетика

Милко Ковачев

2.1.1. Опит на ЕС

Насочването на вниманието върху инфраструктурните сектори и в частност енергетиката се дължи на факта, че ефективното функциониране на тези сектори е от жизнено важно значение за устойчивия икономически растеж и международната конкурентоспособност.

Правителствата на ЕС понастоящем активно провеждат институционални, регулаторни и структурни реформи, насочени към подобряване на ефективността и качеството на инфраструктурните отрасли.

Във връзка с прилагането на Директивите за вътрешния пазар на електроенергия и вътрешния пазар на газ в ЕС преобладаващото мнозинство от страните-членки са приложили структурни мерки, придружени с отваряне на пазара за поощряване на ефективна конкуренция. Повечето страни-членки са избрали регулиран достъп на трета страна до мрежата, разрешителна/лицензионна процедура за нови мощности, пълно юридическо разделяне на оператора на преносната система и създаване на независим регулаторен орган.

Директивата за електрическия пазар беше приета на 19 декември 1996 г. и влезе в сила на 19 февруари 1997 г. Прилагането и в националното законодателство беше завършено към 19 февруари 1999 г. от страните-членки с изключение на Белгия и Ирландия, които трябваше да я приложат до 19 февруари 2000 г. и Гърция до 19 февруари 2001 г. Към момента всички страни членки са изпълнили задълженията си по прилагане на Директивата във вътрешното си законодателство.

В член 19 от Директивата за пазара на електроенергия са определени минималните нива на отваряне на пазара, които трябва да бъдат постигнати от

страните членки. Директивата определя три етапа. От февруари 1999 г. минималното отваряне е 27%, от февруари 2000 г. минималния процент трябва да достигне 30% а към февруари 2003 г. – 35%. Тези минимални проценти са изчислени на основата на средното потребление в ЕС на електроенергия от крайни потребители с потребление над 40 Гигаватчаса (първа стъпка), над 20 Гигаватчаса (втора стъпка) и над 9 Гигаватчаса, последната стъпка съгласно Директивата.

В резултат на отварянето на пазара цените за промишлените потребители показват снижение от момента на прилагане на Директивата. Като цяло най-значимо е снижението в страните-членки, приложили отваряне, по-голямо от минимално изискваното в директивата и на които пазара е изложен на местна и външна конкуренция. Това са страни като Великобритания, която беше първата страна, либерализирала пазара. От отварянето му през 1990 г., цените за промишлените потребители намаляха със средно 35% в реално изражение, в сравнение със средното за ЕС 25%. Във Финландия и Швеция, където отварянето на пазара започна по-късно, снижението на цените също е значимо, 20% във Финландия от 1995 г. и 15% във Швеция от 1996 г. Това е още по-значимо, тъй като цените на електроенергията в тези две страни са били сред най-ниските на европейския пазар. В Германия, където отварянето на пазара започна скоро, се наблюдава бързо снижение на цените с 25% между март 1998 и август 2000 г.

Снижението на цените на електроенергията не се ограничава до промишлените потребители, независимо че ефектът е по-слаб при битовите потребители. Най-значимо е намалението в страните-членки, където потребителите имат фактическа възможност да сменят доставчиците си. Опитът на Швеция и Финландия показва, че потребителите могат да се възползват от отварянето на пазара в момента на отпадане на изискването за инвестиция в скъпа измервателна апаратура. Средните цени за бита са спаднали с 13% във Финландия и 16% в Швеция.

Трябва да се отбележи, че достигнатите през 2000 г. средни цени (без ДДС и такси) в ЕС за промишлени потребители са 5,5 Евроцента/kWh, за малки промишлени потребители – 9 Евроцента/kWh и за битови потребители – 8 Евроцента/kWh, които са значително над текущите цени у нас. Също така трябва да се има предвид, че указаните по-горе цени са цени на вътрешния пазар в отделни страни и не могат да бъдат използвани за ориентир по отношение на цените, по които електроенергията се търгува между тях.

По отношение на останалите основни елементи по изграждането на пазар на електроенергия, заложи в Директивата, състоянието е следното:

Строителство на нови мощности

Четиринадесет страни-членки са приели да отворят конкуренцията за изграждане на нови мощности чрез прилагане на разрешителна/лицензионна процедура, която се счита за по-прозрачна и недискриминационна от конкурсната/тръжна процедура, също така разрешена от Директивата. Португалия е избрала хибридна система, като за отворения пазар прилага разрешителна процедура, а за остатъчния пазар тръжна процедура. Дори при избор на разрешителна процедура страните-членки могат да запазят правото си да провеждат търгове при изключителни обстоятелства от гледна точка на дългосрочно планиране при

случаите, когато не се изграждат съответстващи мощности в резултат на разрешителната процедура. Франция е избрала да запази това си право.

Достъп до мрежата

Четиринадесет страни членки са избрали да прилагат Регулиран достъп на трета страна до мрежата. Само Германия е избрала договорен достъп до мрежата. Цените за достъп до мрежата в Германия са резултат от преговори между асоциациите на потребителите, електрическите компании и операторите на мрежата. Независимо от това договорените цени са публикувани и осигуряват прозрачност. Цените могат да бъдат оспорвани от страните в пазара и това може да доведе до дълъг процес на преговаряне. В допълнение цените не подлежат на регулаторен надзор.

Единствен купувач в чиста форма не е избран от никоя страна членка. Португалия е избрала прилагане на Единствен купувач само за остатъчните (не пазарни) потребители и регулиран достъп до мрежата за привилегированите потребители.

Управленско и счетоводно разделение на преноса на електроенергия

Повечето от страните членки отиват по-далеч от управленското разделяне. Състоянието по страни изглежда така:

Управленско разделяне: Франция, Германия, мрежите Тивак и Илверке в западна Австрия, мрежите в Шотландия и Северна Ирландия, Люксембург.

Юридическо разделяне: Италия, Белгия (все още не е определена преносната компания), Холандия, основната част от Австрия, Португалия, Ирландия, Дания.

Разделяне чрез собственост: Финландия, Швеция, Англия и Уелс, Испания.

Регулиране на пазара и решаване на спорове

В единадесет страни-членки (Швеция, Финландия, Великобритания, Ирландия, Дания, Гърция, Италия, Испания, Холандия, Португалия, Франция и Белгия) са създали специални регулатори в областта, като националните власти в областта на конкуренцията остават с общи функции в изпълнение на законите за конкуренцията. В Люксембург регулатора в областта на телекомуникациите изпълнява функции и на регулатор в областта на електроенергийния пазар. В Австрия и Германия задачата е възложена на съответните министерства. Австрия има намерения да изгради специален секторен регулатор.

2.1.2. Състояние на българската енергетика

Задачата да се реструктурира енергийната мрежа за инфраструктурни услуги в България и да се създаде подходяща регулаторна рамка с оглед на при-

вличането на мащабни частни инвестиции поставя на дневен ред уникални проблеми и предизвикателства. България има съвсем ограничен опит в сферата на регулирането, до голяма степен в резултат на сложното преплитане на процеса с осъществяването на правата на държавата като собственик и определянето на държавната политика, а така също поради това, че съвсем до неотдавна тази практика въобще отсъстваше. На България ѝ предстои да завърши „първото поколение“ реформи в енергийния отрасъл. Много скоро обаче българските политики ще бъдат изправени пред проблеми от „второ поколение“, които възникват след приватизацията, особено когато тя е съчетана с обособяването в самостоятелни дружества на отделни структурни звена.

В България, подобно на много други страни по света, традиционната политика спрямо мрежите за инфраструктурни услуги води до формирането на цени, които отразяват едно кръстосано субсидиране. Както икономическата теория, така и практиката в областта на регулирането говорят за това, че в ценовите структури е невъзможно да се поддържа кръстосано субсидиране в условията на свободен достъп на нови доставчици и липсата на коригиращи мерки на политиката. При това положение либерализацията на пазара изисква или да бъдат намерени нови източници на субсидиране, или пък тарифите да бъдат повишени до нива, покриващи производствените разходи.

Необходимостта от възприемане на ясни механизми, които финансово подкрепят развитието на определени общопризнати принципи на универсална услуга, а така също от подпомагане на потребители, които иначе биха били поставени в неравностойно положение, е много по-силно изразена в България, отколкото в развитите страни, като се имат предвид социално-икономическите характеристики на населението.

Независимо от поучителния опит на напредналите страни, конкретните мерки на политиката, насочена към постигане на универсални социални цели, трябва да отчитат политическите и институционални дадености на съответната страна, състоянието на бюджета, доходите и предпочитанията на потребителите, както и икономическите характеристики на дадения инфраструктурен отрасъл. Политиците следва да се съобразят с това как тези фактори влияят на оптималната структура на механизмите за финансова подкрепа и да решат дали поддържането на универсални услуги трябва да се финансира от общите данъчни приходи или може би от един широкообхватен данък върху приходите от продажби на продукти и услуги в съответния инфраструктурен отрасъл, в каква степен и размер да се субсидира предоставянето на такива услуги и какви да са конкретните методи за това, които да не изкривяват конкуренцията. Все още не е ясно как въпросите, свързани с осигуряването на универсални услуги, ще бъдат решени в отделните инфраструктурни мрежи.

Исходни условия

България е една от най-бедните страни в Централна и Източна Европа с 1419,5 щ. д. БВП на глава от населението за 2000 г., или 24,1% от средното за ЕС приведено към действителната покупателна способност. Независимо от сравнително ниския доход на глава от населението, България има високо енергопотребление (2,5 т нефтен еквивалент срещу 3,8 т средно за страните от ЕС),

което отразява традиционното за икономиките от команден тип ударение върху поддържането на цените на енергоносителите под себестойността им, преимушественото развитие на тежки и енергонасителни промишлени отрасли, както и недостатъчното внимание, отделено на въпросите на енергийната ефективност. През първите години на прехода съвкупното потребление на първична енергия рязко се понижи успоредно със спада в БВП. То продължи да се свива и впоследствие, но в значително по-малка степен, отколкото промишленото производство, като най-съществено бе намалението в потреблението на нефт, а не на въглища. При настоящото равнище от около 1,8 кг нефтен еквивалент (кгне) за 1 евро от произведения БВП енергонасителността на икономиката в момента е по-висока, отколкото в началото на прехода, което е в рязък контраст с положението в повечето от останалите страни в преход като Полша, Унгария и Чехия (0,56-0,77 кгне/евро от БВП), а така също Румъния (1,32 кгне/евро от БВП). Разпределението на енергопотреблението през 1998 г. е представено в обобщен вид в таблицата по-долу:

Таблица 2.1: Крайно потребление на енергия (1998) ^а
В милиони тонове нефтен еквивалент

	Електро- енергия	Топло- енергия	Твърди горива	При- роден газ	Нефто- про- дукти	Общо
Промисленост	1,04	1,76	0,83	1,32	0,47	5,42
Транспорт	0,04	0,01	0,00	0,00	0,86	0,91
Строителство	0,02	0,00	0,00	0,00	0,11	0,13
Селско и горско стопанство	0,02	0,02	0,00	0,02	0,28	0,34
Домакинства	1,06	0,60	1,01	0,08	1,00	3,75
Други	0,19	0,15	0,01	0,00	0,14	0,49
ОБЩО	2,37	2,54	1,85	1,42	2,86	11,04

^а Загубите при преработка, пренос и разпределение (основно при електро- и топлоенергията) се оценяват приблизително на 60% от общото потребление на първична енергия.

България е изправена пред големи предизвикателства в енергийния сектор. Забавянето в преструктурирането, особено по отношение на подобряването на ефективността на енергопроизводството и определянето на икономически обос-

новани цени, имаше скъпо струващи последици под формата на спад в произведената промишлена продукция и благосъстоянието на потребителите, както и на загуба на доверие, че съществуващата инфраструктура и предоставяните услуги могат да бъдат икономически ефективни и достъпни. Войните в съседни държави, нарушените търговски пътища и връзки с основни партньори, както и икономическата криза в Русия допълнително усложниха тези проблеми. Българската икономика е енергоемка, макар че страната не разполага със значими от икономическа гледна точка енергийни ресурси. Българските въглища са с ниско качество, в страната няма значими нефтени находища и България изцяло разчита на вноса на природен газ от Русия за осигуряване на доставките от единственото гориво, което е ефективно от гледна точка на разходите за производство на топло- и електроенергия и в най-голяма степен способства за либерализирането на енергийните пазари.

Положителните моменти са свързани с местоположението на България на един ключов кръстопът в Европа, през който минават транзитните газопроводи от Русия в южна посока и който свързва Гърция и Турция с европейската електрическа мрежа. Ако в бъдеще се изградят газопроводи от Кавказ през Турция (или Черно море) до България и по-нататък за Централна Европа, страната ще престане да бъде зависима единствено от доставките на руски газ и ще се превърне в алтернативен коридор Изток-Запад, който да диверсифицира зависимостта на Западна Европа от вносен природен газ. Настоящото политика е насочена към преструктуриране на енергийния сектор и отварянето му за конкуренция.

Развитието в енергийния сектор до момента включва:

- постепенно преустановяване на субсидираното ценообразуване (при защита, насочвана към уязвимите слоеве от населението);
- приемане през юли 1999 г. на Закона за енергетиката и енергийната ефективност, който е подходящ за прехода към един по-конкурентен сектор с по-малко централно планиране (неговото по-нататъшно усъвършенстване предстои в кратък срок);
- създаване на независима Държавна комисия за енергийно регулиране към Министерския съвет;
- разделяне на вертикално интегрираната Национална електрическа компания (НЕК) и обособяване на юридически независими предприятия за производство (отделните централи – самостоятелни компании), пренос и разпределение на електроенергия (седем регионални компании);
- финансово стабилизиране на националната газова компания (Булгазгаз) и счетоводно обособяване на функциите по доставка, пренос и съхраняване, транзит и разпределение;
- отделяне на губещите въгледобивни мини и кариери от печелившите звена с оглед на подготовката на последните за приватизация.

Основните елементи, които подлежат на разглеждане и последващи стъпки в преструктурирането, са:

- Преносната компания (НЕК) притежава активи в производствени мощности, играе ролята на преносна компания, на единствен търговец с електро-

нергия (внос, износ, транзит). Изпълнено е минимално необходимото счетоводно разделяне на отделните дейности. Същевременно юридическото обособяване на преносна компания следва да се определи като средносрочна цел;

- Моделът на единствен купувач е приложен частично, тъй като монопола на НЕК върху търговията на едро, вноса, износа и транзита на електроенергия трябва да бъде съпроводен с осигуряване на равнопоставен достъп на трета страна до мрежата на основата на прозрачни и недискриминационни условия, които предстоят да бъдат развити;
- Юридическото отделяне на производствените компании в отделни дружества поставя под въпрос конкурентоспособността на отделните централи спрямо хоризонтално, а в някои случаи и вертикално интегрирани компании в други страни и в частност в съседните на България страни в рамките на един отварящ се пазар на електроенергия. Същевременно юридическото им обособяване и последваща приватизация на основата на дългосрочни договори за изкупуване на електроенергия ще доведе до сериозни пречки пред изпълнението на второто поколение реформи;
- Юридическото разделяне на електроразпределителни регионални компании, отговорни за поддържане и развитие на мрежата ниско напрежение и търговията с електроенергия на дребно, трябва да бъде последвано от целенасочени стъпки към подобряване на качеството на предоставяните услуги. Възможните инструменти на постигане на тази цел са законовото и данъчно уреждане на дейността на компанията за енергийни услуги, като втори радикален подход е приватизацията им. За пристъпване към приватизация е необходимо да бъде завършена регулаторната рамка;
- Изграден е отделен регулаторен орган – Държавна комисия за енергийно регулиране. Със ЗИД на ЗЕЕЕ се укрепва нейната независимост и функционалност. Ролята на ДКЕР и ефективното ѝ функциониране е ключов въпрос за преструктурирането на отрасъла и изграждането на конкурентна среда;
- За строителство на нови мощности е заложена тръжна процедура на основата на дългосрочно планиране. В ЗИД на ЗЕЕЕ тръжната процедура е заменена с конкурсна и е въведена лицензионна процедура за собственици на съоръжения, които искат да ги развият. Този подход в голяма степен прехвърля инвестиционния риск към потребителя. Изборът на разрешителна процедура при завършена регулаторна рамка може да привлече необходимите инвеститори, без това да доведе до непосилно нарастване на потребителските цени.

Законодателство

Действащият закон за енергетиката и енергийната ефективност и неговите изменения и допълнения имат преходен характер. Това се определя от динамиката на развитие на пазара на електроенергия в света и в частност в региона на Югозападна Европа. Основни фактори са действащото и развиващо се законодателство на Европейския съюз. Въпросите, които предстоят да бъдат решени са:

Основен елемент на Директивата на ЕС за либерализация на енергийния пазар е въпросът за достъп на трета страна до мрежата и определенето на „правомерни потребители“. Въпросът за достъп на трета страна до мрежата не е цялостно решен в предлагания проект. Запазен е монополът върху вноса и износа на електроенергия. Сделките по транзит на електроенергия са също така монополно право на Преносното предприятие. Предлагаият вариант за достъп въз основа на договори не съответства на допусканията от директивата модели. Определянето на нивата и етапите на отварянето на вътрешния пазар за пряко договаряне между производители и „потребители“ се предвижда в наредба, която да влезе в сила от 01.01.2002 г.

Директива на ЕС относно общите правила на вътрешния пазар на електроенергия препоръчва два модела, които да осигурят изпълнението на принципите за изграждане на предпоставки за конкурентен пазар – модел на Достъп на трета страна (договорен или свободен) и модел на Единствения купувач. Нито един от посочените в директивата модели не е приложен от ЗИД на ЗЕЕЕ. Основното разминаване е по отношение на монопола върху вноса и износа на електроенергия, което не позволява поетапно отваряне на пазара за потребители и производители извън българската електроенергийна мрежа. Наредбата предвижда отваряне единствено на пазара в рамките на българската електроенергийна система.

Друг основен въпрос, залегнал в Директивата, е предложението избор между тръжна процедура и разрешителен режим за изграждане на нови мощности. В ЗИД на ЗЕЕЕ е възприет подхода за възлагане чрез тръжна процедура. Директивата изисква при прилагане на тръжна процедура търговете да се провеждат от независим от производството, преноса и разпределението орган. Необходимо е конкурсите да се провеждат от ДКЕР, като с оглед наличната експертиза бъдат привлечени представители на ДАЕЕР. Прилагането на по-либералната възможност за разрешителен режим ще даде възможност за намаляване на бюрократичните пречки пред потенциални инвеститори и оттегляне на държавата като гарант за инвеститорите и съответно намаляване на риска от непоносими цени за крайния потребител.

Очакваните изменения в директивата предполагат 100% отваряне на европейския пазар на електроенергия и газ до 2005 г. На срещата на върха в Гьотеборг в началото на 2001 г. това предложение не беше потвърдено. Успехът на българският енергиен отрасъл се предопределя от готовността на икономическите оператори в енергийния отрасъл за техническо, икономическо и управленско ефективно участие в този пазар. За целта е необходимо да започне отварянето на вътрешния български пазар още през 2002 г. с цел готовност за поетапно отваряне към външния регионален пазар към момента на присъединяване към ЕС.

Вертикално интегрираната държавна Национална електрическа компания (НЕК), която бе регистрирана като акционерно дружество през 1992 г., заемаща доминиращо положение в отрасъла електрооснабдяване (ОЕ) до нейното разделяне през май-юни 2000 г. на юридически обособени предприятия за производство, пренос и разпределение. НЕК бе преобразувана в преносна компания с дирекция „Единствен купувач“, дирекция за поддръжка на преносната система, предприятие „Водноелектрически централи“ и Централно диспечерско управление.

ние. Името ѝ ще бъде променено на Национална електропреносна компания. Четирите големи хидрокаскади (Белмекен-Сестримо, Батак-Алеко, Вьча и Арда, състоящи се от 14 предприятия с обща мощност 1637 MW) и ВЕЦ Чаира (с мощност за производство от 864 MW и капацитет за съхраняване от 784 MW) ще останат в рамките на НЕК.

Таблица 2.2: Преобразуване на НЕК в юридически обособени предприятия

Производствени предприятия			Разпределителни предприятия		
	Мощност MW	% от общото производство ^в	Потребители ^в	(приблизителен брой)	% от общото потребление
1. ТЕЦ Марица изток 1	160	2,4	1.София (град)	629 888	15,4
2. ТЕЦ Марица изток 2	1 340	15,9	2.София (обл.)	928 072	19,0
3. ТЕЦ Марица изток 3	800	9,1	3. Плевен	284 292	5,3
4. ТЕЦ Марица 3	120	0,5	4.Г.Оряховица	772 727	14,3
5. ТЕЦ Варна	1 200	4,8	5. Варна	682 144	16,9
6. ТЕЦ Русе	290	0,9	6. Стара Загора	551 535	13,2
7. ТЕЦ Бобов дол	540	5,7	7. Пловдив	590 766	15,9
8. АЕЦ Козлодуй – стари	1 680	20,0			
АЕЦ Козлодуй – нови	1900	21,2			
ОБЩО – „бивша“ НЕК	7 850	80,5	ОБЩО	4 439 424	100
В новата НЕК (ВЕЦ)	2 500	7,5			
Други извън-НЕК	800	12			
ОБЩО	11 150	100			

^в Оценки за 1999. Общият баланс се допълва от промишлени централи, топлоцентрали и други електроцентрали извън НЕК

^в Оценки за броя на потребителите на базата на инсталирани електромери
ТЕЦ: Топлоелектрическа централа; АЕЦ: Атомна електроцентрала; ВЕЦ: Водноелектрическа централа

Преструктурирането на енергийния отрасъл до момента доведе до концентрация на правомощия в държавния орган – ДАЕЕР и замени търговския монопол на НЕК, като вертикално интегрирана търговска компания с администра-

тивен монопол на държавата, упражняван от ДАЕЕР.

Стратегическите въпроси, които предстоят да бъдат решени, са в две основни области:

- Подготовка на икономическите субекти в енергийния отрасъл за действие в конкурентна среда на европейския пазар, което изисква нова философия на изграждане на закона.
- Преориентация на поведението на енергийните дружества от монополно към ориентирано към своите потребители поведение с цел предоставяне на качествена услуга.

Природен газ

Като се изключи разработването от частна компания находище при Галата, секторът се доминира от Булгаргаз (БГ), вертикално-интегрирана и изцяло държавна компания, създадена през 1990 г. и впоследствие преобразувана в еднолично акционерно дружество през 1993 г. Използването на природен газ в България е по традиция слабо разпространено, като практически отсъстват доставки под ниско налягане или газоснабдяване на домакинствата. Основните потребители са крупни промишлени предприятия и регионалните центрове за комбинирано производство на топло- и електроенергия, като на 28-те най-големи клиенти се падат 78% от общото потребление, докато относителният дял на останалите 200 потребители е едва 22%. В резултат на това в България има една обща за всички крайни потребители тарифа, като цените ще продължат да се определят от МС до края на 2001 г., след което тази функция ще се поеме от ДКЕР. Частни инвеститори проявяват интерес към разработването на пазара на природен газ под ниско налягане, но все още те са възпрепятствани от липсата на подходяща регулаторна рамка, най-вече по отношение на диференциране цени за малките потребители.

Таблица 2.3: Потребление на природен газ (млрд. куб. м)

Потребителска група	1996	1997	1998	1999
Енергетика (основно комбин. централи и топлофикация)	1,665	1,524	1,379	1,339
Химическа промишленост	2,435	1,719	1,297	0,990
Други промишлени потребители	1,540	1,235	1,000	0,125
Други (извън промишлеността)	0,091	0,105	0,115	0,125
Общо	5,731	4,583	3,791	3,324

Източник: Булгаргаз

При икономика, базираща се основно на въглища и използваща природен газ в тежката си промишленост, пълното обвързване на цената на доставките от Газпром само с едно толкова нестабилно в ценово отношение гориво, каквото е нефтът, носи прекомерен риск в сравнение с договори, в които цената отчасти отчита и динамиката на международните пазари на въглища, метали или торове. Допълнителни рискове произтичат и от сключването на дългосрочни договори, при които липсва гъвкавост в период на несигурност по отношение на търсенето. Едно успешно предоговаряне на клаузите на договора за доставка на природен газ с оглед на създаването на възможности за понижаване на цените за крайните потребители и за по-голяма ценова предвидимост би подпомогнало съществено развитието на пазара на природен газ под ниско налягане, както и финансовата жизнеспособност на големите потребители. Една по-голяма гъвкавост в прилагането на клаузата за заплащане на неизтеглените количества (*take-or-pay requirement*) също би способствала за разработването на българските собствени ресурси от природен газ.

Топлофикация

С относителен дял от около 23% от крайното енергопотребление през 1998 г. базираната основно на газ регионална топлофикация (РТ) продължава да бъде основният източник на отопление приблизително в 21 града на България, разполагайки със свързана мощност от около 7 700 MW (термична). С изключение на софийската топлофикационна компания, която е собственост на общината и има над 60%-ен дял от общото потребление в страната, останалите РТ компании са държавна собственост и се управляват от ДАЕЕР. През 1996 г. правителството започна реализирането на голяма програма за внедряването на топломери в абонатните станции, в резултат на която основната част от потребителите (сградите) извън София понастоящем разполагат с топломери за отчитане на подаваната топлоенергия, а програмата в София се предвижда да бъде приключена до края на 2001 г. Като част от приетата през 1998 г. стратегия за реструктуриране на енергийния сектор правителството започна също така в края на 1998 г. осъществяването на реформи в ценообразуването и организацията на РТ с цел постепенното премахване на субсидиите към 2001 г., прехвърлянето на собствеността на РТ компании на общините и облекчаване на разходната част на държавния бюджет. Правителството обаче не успя да мобилизира достатъчно инвестиции за финансирането на първата фаза от трансформирането на сектора на търговски начала (в момента, когато се изгражда законовата и регулаторна рамка за привличането на частно участие), като положението бе допълнително утежнено от рязкото покачване на цените на горивата през 2000 г. и в крайна сметка значително подкопа основите за постигане на правителствените цели. Основните характеристики на сектора включват:

- Низходяща спирала, породена от намаляващите финансови възможности за използване на топлоенергията (процесът на ограничаване на субсидиите протича по-бързо от ръста на доходите на потребителите), масово изключване от РТ системи (над 30% от потребителите възприеха варианта на частично или пълно изключване след 1998 г.) и по-нататъшно увеличаване на бремето за неизключилите се потребители, РТ компании и бюджета;

- Остарялата технология на системите за топлооснабдяване, липсата на уреди за регулиране на толопотреблението (съобразно финансовите възможности и личните предпочитания) и възможността отделни апартаменти в жилищните блокове да изключват частично или напълно своите радиатори, без да плащат нищо (в противоречие с комуналния характер на централното отопление в подобни сгради) доведоха до увеличаване на производствените разходи (в сравнение с фактурираните количества) и несправедливо разпределение на бремето между доставчик, свързани потребители и данъкоплатци (бюджета);
- Липсата на подходяща законова и регулаторна рамка, уреждаща взаимоотношенията между собствениците на апартаменти в жилищните блокове по отношение на общото потребление, както и техническите трудности за изключване на отделни апартаменти с цел да се избегне неплащането на сметки или нелегалното включване погрешно на комерсиализацията на РТ услуги и на развитието на търговски услуги с необходимата енергийна ефективност.

Таблица 2.4: Разходи на домакинствата за отопление

Източник на енергия	Гвтч (м.квтч)	\$ /мвтч (вкл. 20% ДДС)		Общо разходи, м\$		Мес. сметка (2002 зима)
		юли 2000	Юли 2002	2000	2002	
Електроенергия	7,000	34,0	> 50,0	238	> 350	\$37-75 ^a
Топлоенергия	6,000	18,0	25,0	108	140	\$37-50 ^b
Твърди горива	9,000	4,0	8,0	36	56	\$32 ^c
Общо	22,000			382	446	
Потенциал газ	Миним.	14,0	20-24 ^d			

^a Потреблението на един отоплителен уред от 2 kW само за 1 стая би възлязло на 1,5 мвтч на месец, ако той функционира 24 часа.

^b Типично потребление: 1.5-2.0 мвтч на месец през зимата за стандартен апартамент (70 m² при съществуващата в момента изолация).

^c Изчисленията са направени на базата на цена на брикетите от \$40/тон през 2002 г., 50% ефективност на отоплителната печка и 2 мвтч (нето) на месец.

^d Изчисленията са направени на базата на цена на едро от \$115/хил. куб. м (\$12/мвтч). Отделно са необходими инвестиции за подходящото оборудване.

Електроенергия

Стратегията, осъществявана до момента, е насочена към ускоряване на частните капиталовложения в българските производствени мощности и превръщането на страната във фактор на регионална стабилност на пазара на електроенергия на Балканите. Тази стратегия (формулирана първоначално в приетата в началото на 1999 г. от парламента Национална стратегия за развитие на енергийния сектор до 2010 г.) предвижда мащабни частни инвестиции в производството на електроенергия с намерението спокойно да се посрещнат нуждите на прогнозираното вътрешно търсене и да се увеличи присъствието на регионалния пазар, като същевременно се осигури трайното наличие на поне 20% резервни мощности в страната (над прогнозираното върхово търсене) и се сведе до минимум зависимостта от вносни горива (преди всичко природен газ). Предвижданията за развитието на вътрешното търсене са разумни, но агенцията очаква също така България да бъде в състояние да реализира допълнителни продажби за износ над количествата, осигурени вече чрез дългосрочен договор с Турция и експортирани на основата на краткосрочни споразумения с други държави (възлизали общо на около 10-15% от вътрешното търсене към настоящия момент). В подкрепа на тази стратегия беше предприето осъществяването на амбициозна средносрочна (за периода 2001-2006 г.) инвестиционна програма, която включва:

- Рехабилитация на подобрени електроцентрали и мощности за пренос с цел повишаване на безопасността, надеждността и ефективността на доставките, а така също подобряване на защитата на околната среда (необходимите разходи се оценяват на 1,45 млрд. евро);
- Изграждане на нови мощности за производство на базата на дигнитни въглища и водни източници (1,25 млрд. евро) и евентуално за пренос на електроенергия в съответствие с прогнозираното търсене (включително по каналите на външната търговия);
- Осигуряване на достатъчни мощности, които да компенсират затварянето на блокове 1 и 2 (880 MW) от АЕЦ Козлодуй преди 2003 г., а така също на блокове 3 и 4 (880 MW) преди края на проектния им живот.

Правителството поставя акцент върху очакванията си частни инвеститори да финансират основната част от необходимите инвестиции в сектора и понастоящем води преговори със стратегически инвеститори, които да поемат рехабилитацията, собствеността и експлоатацията на ТЕЦ Марица изток 3 (840 MW), а така също да изградят нови мощности в ТЕЦ Марица изток 1 (600 MW) и в рамките на хидрокаскадата Горна Арда (160 MW). То приема факта, че частните инвеститори ще поискат дългосрочни договори за изкупуване на електроенергия с държавната НЕК, която се явява „единственият купувач“ съгласно възприетия от България пазарен модел, но разчита, че ще бъде в състояние да прехвърли произтичащите от тези договори финансови задължения на крайните потребители в страната, както и на контрактите за износ. В допълнение към конкретните сделки, която понастоящем се договарят, правителството възнамерява към 2002-2003 г. да:

- Приватизира основната част от неядрените електроцентрали, включително

основните комбинирани централи за производство на електро- и топлоенергия, свързани с регионалните топлофикационни системи, като осигури финансирането от страна на стратегически инвеститори на подобрения в областта на енергийната ефективност, сигурност и екологията;

- Приватизира седемте национални електроразпределителни предприятия;
- Приватизира основните минодобивни предприятия за производството на легитимни въглища.

Пазарният модел на „единствен купувач“, възприет от правителството (и регламентиран в Закона за енергетиката), като цяло е в съответствие с Директивата на ЕС за електроенергията (важно изключение е запазването на монополното положение на НЕК при износа и вноса). Той обаче само би спечелил от едно по-голямо упование на движението от пазарни сили (от търсенето) конкуренция, отколкото да се разчита на контролираното от държавата планиране на инвестициите в нови мощности за покриване на прогнозираното търсене. Пазарната структура се състои от Националната електропреносна компания като единствен купувач и собственик на преносната мрежа, диспечерски и регулиращи предприятия, а така също юридически обособени звена за производство и разпределение на електроенергия. Като се изключат „безалтернативните“ предприятия, нови производствени мощности могат да се изграждат единствено на основата на конкурентен търг за предварително определени мощности (и източници на енергия), посочени от Националната електропреносна компания и фигуриращи като съставна част в нейния план за производство на електроенергия, който следва да бъде одобрен от ДАЕЕР. Макар че Законът за енергетиката предвижда след 2002 г. привилегирвани потребители да могат да договарят доставки директно с местни производители, при положение че отговарят на условията, които ще бъдат изготвени от ДКЕР, ДАЕЕР смята, че това трябва да става внимателно и постепенно.

Така, поне в обозримо бъдеще, единствената възможност за навлизане на конкуренция, която е предвидена във възприетия от България пазарен модел, се очертава под формата на конкурентни търгове за изграждането на нови мощности. При все че този модел е привлекателен от гледна точка на това, че дава възможност за започване на преговори с частни инвеститори, преди да бъдат създадени пазари и регулаторната рамка да е солидно изградена и тествана в практиката, фирмите, които разработват големи проекти в областта на производството на електроенергия (рехабилитация на вече съществуващи или изграждане на нови мощности) ще изискват дългосрочни договори за изкупуване на електроенергия (ДИЕ) с държавната Национална електропреносна компания с цел осигуряване на проектното финансиране. Но тъй като е малко вероятно НЕК да бъде в състояние да балансира тези дългосрочни ДИЕ чрез сключването на печеливши договори за продажба на електричество, въпросните ДИЕ биха могли да се окажат „заседнали“ разходи (*stranded costs*) за НЕК, ако пазарът на електроенергия (размерът на търсенето и цените) се развие по такъв начин, който да не позволи договорените количества и цени да се прехвърлят на крайните потребители. Тези ДИЕ биха могли също така да ограничат развитието на конкуренция в бъдеще, ако една значителна част от пазара е обвързана чрез подобни контракти. Ето защо използването на ДИЕ следва да се разглежда само по отношение на такива инвестиции, които са необходими в краткосрочна

перспектива, преди пазарът да бъде структуриран, за да даде възможност на инвеститорите, а не на НЕК, да поемат пазарните рискове. Ако пазарът на електроенергия бъде на практика отворен за конкуренция и привилегирваните потребители намерят по-евтини източници на електричество в рамките на страната или от чужбина, единственият купувач рискува да загуби своите най-ценни клиенти и да бъде принуден да прехвърли по-високите производствени разходи на гърба на останалите потребители, които са лишени от алтернатива (т. е. не отговарят на условията за директно договаряне на доставки) и ще трябва да понесат едно бързо покачване на цените. В противния случай Националната електропреносна компания рискува да понесе значителни загуби, ако ДКЕР не разреши регулираните цени (например за домакинствата) да бъдат повишени над едни разумни и икономически обосновани равнища (от гледна точка на разходите по новите договори, сключени от привилегирваните потребители).

На този фон основен приоритет трябва да бъде изграждането на пазарна структура, както и установяването на необходимата рамка и мерки на политиката на регулиране преди да се пристъпи към осъществяването на съпоставяща инвестиционна програма, тъй като:

- Съществува излишък на налични мощности в страната (около 11 000 MW при зимно пиково натоварване от 7 500 MW, включително за износ), които са достатъчни за покриването на вътрешното търсене и съществуващите договори за износ на електроенергия през следващите 4–5 години. Освен това по принцип е налице значителна несигурност по отношение на прогнозите за развитие на търсенето, особено в периоди на икономически преход и за България би било благоразумно да потърси по-евтини варианти, отколкото да изгражда нови производствени мощности с цел да предотврати рисковете от прекъсване на тока или влошаване на качеството на доставките, в случай че търсенето нараства по-бързо от предвиденото (за трета поредна година крайното потребление се понижи през 1999 г.);
- Цените на енергията за битово потребление (електричество, централно отопление и въглища) все още са в процес на коригиране с оглед достигането на равнища, позволяващи възстановяването на разходите, като същевременно са налице значителни възможности за повишаване на ефективността на консумацията;
- Системите за централно отопление в гъсто населените центрове следва да бъдат модернизирани и да се разработят газопреносни системи под ниско налягане за посрещане на отоплителните нужди в други райони;
- Съществува значителна възможност за отстраняване на неефективността в създадената инфраструктура за енергийни доставки чрез извършване на инвестиции, които изискват сравнително малки разходи (така например загубите при разпределението, надхвърлящи 20% през 1999 г. и първите четири месеца на 2000 г., могат да бъдат намалени наполовина чрез прилагането на мерки за подобряване на управлението и контрола).

Инвестиционните разходи, свързани с осъществяването на правителствена програма за периода 2001–2006 г., се оценяват на 2,8 млрд. евро, което е значителна сума в абсолютно и относително изражение (около 5% от създаде-

ния през периода БВП и приблизително 50% от прогнозираните продажби на електроенергия за целия този период) и би могла да натовари държавата със значителни задължения, ако търсенето не се развие според прогнозата или ако подходящите пазарни и регулаторни структури не бъдат изградени преди това. Би било по-благоприятно инвестициите да бъдат насочени приоритетно първо към елиминиране на неэффективността при доставките и потреблението, включително чрез приватизация на съществуващите активи, преди да се пристъпи към капиталовложения в нови мощности.

Опитът от либерализиращите се енергийни пазари по света показва, че моделът на единствен купувач, базиращ се на дългосрочни ДИЕ, е подложен на значително напрежение. Причината за това се корени във факта, че преките ДИЕ и възприетият модел на единствен купувач (МЕК) прехвърлят целия риск при подбора на производствени мощности и прогнозирането на бъдещото търсене на единствения купувач, вместо да оставят рисковете там, където е практически опит и възможността за контрол, а именно – при производителите, които вземат решенията за инвестиране и излизане на пазара. Механизмите за планиране, останали от предишните вертикално интегрирани отрасли, не съответстват на необходимостта от вземане на търговски решения в условията на един бързо развиващ се конкурентен пазар в електроенергетиката, особено когато конкуренцията се налага от икономическа необходимост (необходимостта българските продукти да бъдат конкурентоспособни на международния пазар) и от желанието на България да се присъедини към ЕС и неговия единен пазар на електроенергия.

В САЩ, където отрасълът електроснабдяване е основно в частни ръце, вертикално интегриран и използващ МЕК, форсираната либерализация доведе до натрупването на значителни по размер „заседнали“ разходи в някои щати и недостатъчни инвестиции в други, като и в двата случая се възпрепятства развитието на реформата. Ето защо е изключително важно проблемът с дългосрочните договори да бъде разрешен преди ескалирането му до такава степен, при която той да се превърне в сериозен финансов риск за държавата в ролята ѝ на настоящ собственик и възможен бъдещ гарант на подобни договори.

Ядрена енергетика

Ключов въпрос в процеса на присъединяване на България към ЕС е изискването на ЕС за предсрочно затваряне на четирите стари блока VVER 440/230 на атомната електроцентрала (АЕЦ) в Козлодуй, за които ЕС смята, че не са безопасни, като се базира на собствените си оценки за надеждността на конструкцията на подобни реактори. От своя страна българските политици и енергийни експерти смятат, че реакторите VVER 440/230 са безопасни, с ниски производствени разходи и не замърсяват околната среда. Тяхното преждевременно затваряне ще има скъпо струващи последици за икономиката под формата на по-високи цени на електроенергията от заместващи мощности, загуба на печаллив износ и по-голяма импортна зависимост в период на силно напрежение в платежния баланс. За да започне преговорите по присъединяване, Правителството се съгласи да затвори (преди 2003 г.) блокове 1 и 2 (въведени в експлоатация през 1974 и 1975 г.). По отношение на блокове 3 и 4 (въведени в експлоатация през 1980 и 1982 г.) не бе достигнато окончателно споразумение – ЕС обаче

очаква те да бъдат затворени преди 2006 г., докато Правителството би предпочело това да стане в края на предвидения проектен срок на действие на реакторите (2010–2012 г.) и понастоящем предприема активни мерки за тяхната модернизация и повишаване на безопасността им до приемливи за съответните международни агенции нива. В подкрепа на по-ранното затваряне на блокове 1–4 страните от Г-7 предоставиха помощ в размер на 24 млн. евро по програмата за ядрена безопасност с оглед на това да се подобри експлоатационната сигурност на реакторите. ЕС също се съгласи да осигури финансова помощ в размер на 200 млн. евро за периода 2000–2006 г. за смекчаване на социалните последици от по-ранното затваряне на реакторите, като втората половина от сумата подлежи на допълнително потвърждаване от ЕС през 2002 г. в зависимост от готовността на правителството да затвори блокове 3 и 4 до 2006 г. Понастоящем се договаря допълнително финансиране от ЕВРАТОМ и някои кредитори на двустранна основа, както и от търговски банки, за да се извърши модернизацията на двата по-нови реактора VVER 1000 (въведени в експлоатация през 1988 и 1993 г.), което се оценява на около 400 млн. евро.

През 2000 г. бяха подписани Гаранционно и Кредитно споразумение за заем от Евратом в размер на 212,5 млн. евро за модернизацията на блокове 5 и 6. През 2001 г. бяха подписани и търговските договори. Предстои изпълнението на програмата в периода 2001–2005. Навременното и качествено изпълнение на програмата ще даде основа за по силна позиция по оставането на блокове 3 и 4 в експлоатация. Доброто управление на програмата трябва да стане основна задача, като се отчете и необходимостта от съгласуване на дейностите на различните основни изпълнители.

Изпълнението на Споразумението за блокове 1 до 4 е разделено на два етапа, през които да бъдат основно изпълнявани съответно дейности, свързани с извеждането от експлоатация на блокове 1 и 2 и съгласуване на решенията за блокове 3 и 4 на АЕЦ „Козлодуй“. Споразумението само по себе си има широк характер, който обхваща целият енергиен отрасъл. Същевременно то ясно е обвързано със следните етапи и финансово подпомагане от страна на ЕК:

- Спирането на блокове 1 и 2 преди 2003 г., съответно намаляване на генериращите мощности в страната с 440 MW или 4% от инсталираните мощности, които произвеждат около 9–10% от електроенергията на страната. Финансова помощ в размер на 100 млн. ЕВРО
- Спирането на 3 и 4 блок, която дата следва да се уточни в рамките на преговорите до края на 2002 г. с актуализацията на енергийната стратегия, като имаме предвид становището на ЕК, че това трябва да стане не по-късно от 2006 г. Участието на 3 и 4 блок в мощността и енергийния баланс на страната е съответно около 4% и около 9–10%. Финансова помощ в размер на 100 млн. ЕВРО

Цени

Независимо от това, че в момента се извършват важни промени в политиката на ценообразуване, отрасълът електроснабдяване все още страда от небалансирани тарифи за крайните потребители и недостатъчни приходи, чийто отрицателен ефект допълнително се утежнява от спада на търсенето от страна на промишлените потребители, които традиционно плащат най-високите цени

за консумираното електричество. Очевидната политическа трудност се изразява в това, че балансирането на тарифите изисква повишение на цените за битово потребление. Цените на електричеството за домакинствата (около 3,5 цента/квтч през деня и 1,8 цента/квтч през нощта) все още са значително под равнището на тарифата за други потребители на ток с ниско напрежение (5,4 цента/квтч дневна и 2,6 цента/квтч нощна тарифа), която на свой ред може би все още не отразява пълните разходи за разпределение електроенергия под ниско напрежение. Очаква се тарифите за домакинствата да бъдат повишени с 25–50%, за да бъде достигнато едно равнище, отразяващо разходите за производство (както това е предвидено в Закона за енергетиката). Цените на електричеството за промишлени нужди (4,1 цента/квтч дневна тарифа и 1,9 цента/квтч нощна) изглеждат разумни, като се имат предвид ниските понастоящем средни цени на едро на електроенергията (които все още не са достатъчни за пълното възстановяване на капиталовложенията).

Най-големият клиент на електрооснабдяването в България – компанията Юнион Миниер, установи на практика, че за разлика от близкото минало, когато цените на електричеството за промишлено потребление в Централна Европа бяха сравнително по-ниски от тези в Белгия, понастоящем картината е до голяма степен променена в резултат на либерализацията на европейския енергиен пазар след влизането в сила на Директивата на ЕС за електроенергията. В този смисъл може да се очаква, че с въвеждането на свободен достъп до привилегирани потребители Националната електропреносна компания ще загуби печелившата си дейност по обслужване на големи промишлени клиенти и ще бъде принудена да повиши цените за потребителите, които нямат друга алтернатива.

2.1.3. Изводи и препоръки

Изводи

Една продължаваща неефективност в осигуряването на основни инфраструктурни услуги рязко ще ограничи потенциала за растеж на България и експортните възможности на икономиката. Макар че организационните подобрения са в състояние до известна степен да повишат ефективността, значителен напредък може да бъде постигнат единствено чрез подходящи инвестиции. Предвид на множеството конкуриращи се помежду си приоритети за финансиране от ограничените обществени фондове и сравнително ниския дял на вътрешните спестявания ще бъде необходимо правителството да разчита на чуждестранни капитали, за да посрещне нуждите от инвестиции в инфраструктурните сектори. В случай, че инфраструктурните сектори са реструктурирани по един правилен начин и поставени в една ползваща се с доверие рамка на държавно регулиране, те биха могли да привлекат устойчив приток на мащабни чужди инвестиции. При положение обаче, че тези инвестиции вероятно ще се отразят на производствените разходи и цените на инфраструктурните услуги, основно предизвикателство пред правителството през следващите няколко години ще бъде осигуряването на подходяща последователност и разполагане във времето

на подобни капиталовложения, както и управлението на всички свързани с тях задължения на държавата. Като се имат предвид несвършенствата в пазарната структура на инфраструктурните услуги и необходимостта от значително укрепване на законовите и регулаторни институции, е подходящо правителството да проявява предпазливост по отношение на скоростта на приватизация и освобождаване от държавно регулиране.

Предизвикателството, пред което са изправени българските политици, е концентрирано около тяхната способност да: изградят една рамка, която стимулира неформирани и ефективна конкуренция; създадат механизми, които налага ограничения по същество и от процедурна гледна точка пред произволната административна намеса и личната преценка в процеса на регулиране; въведат структури на ценообразуване, които дават сигнали и стимули за ефективни действия от страна на потребители, доставчици на допълнителни и заместващи услуги, доставчици на основни инфраструктурни услуги и инвеститори; премахнат регулаторните пречки за адекватност на приходите за производителите; създадат правила, които осигуряват открит и недискриминационен достъп до инфраструктурните съоръжения с тесни места и разработят неутрални спрямо конкуренцията механизми за подпомагане на желани социални цели и положителни икономически външни фактори (*externalities*).

През следващите няколко години основното предизвикателство пред правителството в енергийния сектор ще бъде осигуряването на надлежна последователност в реализирането на реформи и инвестиции по начин, който да гарантира предприемането на крупни и по-рискови инвестиции само при наличието на изградени пазарни структури, регулиращи разпоредби и подходящи цени на енергоснабдителите. Ясно е, че конкурентоспособността на икономиката и социалното благоденствие на населението трябва да бъдат най-важните цели за енергийния сектор, които би следвало да се постигнат по един необременяващ бюджета начин. Навременното установяване на ясна политическа и регулаторна рамка би позволило на инвеститорите да поемат пазарните рискове и да реализират ползите, свързани с техните инвестиции, осигурявайки едновременно с това адекватна защита на потребителите от необосновани цени или лошо качество на услугите. Всъщност, ако правителството договори неподходящо съгласувани във времето и крупни по размер частни инвестиции на този етап от прехода, характеризиращ се с несигурни прогнози по отношение на търсенето, високи рискови премии, изисквани от частния капитал, а така също с необходимостта от това инвеститорите да влизат в дългосрочни и лишени от гъвкавост договорни ангажименти с държавни предприятия, България се излага на рискове, които биха могли да предизвикат ерозия на нейната конкурентоспособност, влошаване на социалното положение на населението и засилване на натиска върху разходната част на държавния бюджет. В този контекст правителството на първо място следва да съсредоточи своето внимание върху стимулирането на:

- Енергийна ефективност и консервация (като се има предвид високият относителен дял на разходите за енергия в промишлеността и домакинските бюджети), в частност стимулирането на най-евтините и екологично чисти варианти на битово отопление, както и навлизането на частни капитали в предоставянето на услуги в енергетиката;

- Ефективност и надеждност от гледна точка на предлагането (*за да се осигури конкурентоспособност на икономиката*), в частност *отстраняване на загубите при преноса и разпределението на електро- и топлоенергия, а така също повишаване на ефективността и удължаване на икономическия жизнен цикъл на ключови електро- и топлоцентрали чрез приватизация с участието на стратегически инвеститори и сравнително ниски разходи за инвестиции*.

Препоръки

Постигане на ефективно регулиране

Ключът на успеха в прехода към частен конкурентоспособен инфраструктурен сектор е стабилен процес на регулиране, който балансира конкуриращите се интереси на потребителите и фирмите, предоставящи услуги. Процесът на регулиране е от определящо значение за средата, в която функционират фирмите. Ето защо създаването на ефективна система за регулиране е задължително предварително условие за привличането на частни инвестиции в инфраструктурните сектори и за подобряване на тяхното функциониране. Опитът както в развитите, така и в развиващите се икономики и страните в преход съдържа няколко важни поуки. Тези поуки се отнасят до необходимостта да се изисква от всеки регулиращ орган публично да обяви един набор от основни принципи, които да служат като прозрачна основа за техните анализи и решения, а така също до характеристиките на една ефективна система за регулиране, включващи съгласуваност, прозрачност, независимост и отговорност.

Ръководни принципи при регулиране на предприятията за инфраструктурни услуги. По-долу са изброени някои от ръководните принципи, които биха генерирали ефективни решения на широк кръг спорни въпроси и проблеми, които могат да възникнат в регулираните инфраструктурни сектори в България.

- Запазване на перспективната стойност на инвестициите чрез изискването регулиращите органи да се въздържат от едностранно налагане на промени в политиката или на други регулативни норми, които биха намалили стойността на инвестициите;
- Оставяне на конкуренцията да се развива там, където това е възможно без деформации, чрез изрично разпореждане регулиращите органи да се въздържат от намеса в дейността на регулираните фирми, когато тя е свързана с конкурентни пазари или най-малкото с пазари, които не биха могли да се идентифицират като защитени естествени монополи;
- Претегляне на цената на регулирането спрямо ползите от него, като се налагат ограничения на регулиращите органи да не разширяват обсега на интервениране преди да докажат, че ползите вероятно ще превишат разходите.
- Осигуряване на потребителите на такова качество на услугите и ценови равнища, които не са по-ниски от конкурентното стандартно ниво на сравнение, чрез: изискване от регулаторите да се въздържат от подкрепа на прива-

тизационни сделки, които водят до цени, по-високи от необходимите за поддържане на равнищата на качеството на услугите; предоставяне на възможност на потребителите да оспорват споразумения, които им налагат по-високи цени от чисто фискални съображения; регламентиране на използването на механизми за ограничаване на нарастването на цените с цел да се контролира във времето равнището на регулираните монополни цени; фиксиране на правото на потребителите да търсят корекции в тарифите, в случай че качеството на предоставяните услуги се окаже значително по-ниско от договореното в приватизационното споразумение.

- Гарантиране на това, че цените ще сигнализират и ще създават стимули за ефективни действия от страна на потребителите, доставчиците на допълнителни и заместващи услуги, доставчиците на основни инфраструктурни услуги и инвеститорите, като се предвиди: тези цени да съответстват както на относителната стойност на услугата от гледна точка на потребителите, така и на пределните разходи; възможността доставчиците на услугите да прилагат гъвкаво ценообразуване при спазване на ограничението приходите им да покриват общите разходи.
- Осигуряване на свободен достъп до тесните места в инфраструктурните съоръжения при спазване на принципа на равнопоставеност, като от инфраструктурните монополисти се изисква да предоставят на всички конкуренти достъп до тези тесни места в инфраструктурата по цени, включващи същите надценки, както и конкуриращите се услуги за краен потребител, продавани от притежателите на тесните места.
- Отдаване на нужното и неутрално от гледна точка на конкуренцията внимание на социалните цели, имащи отношение към всеки един инфраструктурен сектор, като се спазват следните условия: събираните допълнителни такси или налози да влияят в еднаква степен върху цените на конкуриращите се доставчици, така че да не се наруши съотношението между цените на конкурентите; субсидиите да се отпускат по възможно най-фокусиран начин, за да се избегне деформация при вземането на решения от страна на доставчици, които не са обхванати от съответната програма.

Характеристики на ефективното регулиране. Законоустановената рамка на всеки един регулиран сектор трябва да осигурява:

Съгласуваност на провежданата политика на регулиране по отношение на дадения сектор

- Всички елементи на политиката в съответния регулиран сектор трябва да са логически свързани и взаимодопълващи се – основополагащите закони, регламентиращи мерките на политиката в сектора, не трябва да са в противоречие помежду си и прилаганите регулиращи норми следва да са съвместими.
- Придържане към принципа на върховенството на закона, като се държи сметка за прецедентите и принципа на „твърдото решение“ (*stare decisis*): регулиращи органи не отменят предишни решения, освен ако няма достатъчно доказателства, че тези решения са породили сериозни проблеми; принципно еднаквите случаи се решават по еднакъв начин.

- В рамките на всеки отделен сектор основната отговорност за регулирането на цените трябва да се възложи на една единствена агенция, която да има законово право да изисква техническа информация и данни за разходите от всички фирми, лицензирани да извършват дейност в дадения сектор, както и правото да решава по собствена преценка дали да регулира. Наред с това обаче агенцията трябва да бъде задължена да разработи и публикува конкретна процедура на вземане на решения за сферите на регулиране и на определяне на цените, а така също да обосновава решенията си за ценовите равнища на базата именно на тези принципи.

Прозрачност на процедурите за регулиране и на принципите за определяне на политиката

- Яснота на провежданата политика от гледна точка на регулираните фирми, на нерегулираните компании, които се конкурират в периферията на регулирания сектор, както и на потребителите на съобщителни услуги.
- Конкретните детайли на провежданата в момента политика, принципите на определяне на бъдещата политика, както и процесите на разработване на нови регулаторни изисквания и на решаване на спорове трябва да бъдат обект на обществено достойние, достъпен за всички граждани.
- Всички решения в областта на икономическото регулиране, а така също всички решения за включването на нови доставчици на инфраструктурни услуги (лицензии и приватизационни договори) следва да бъдат обект на обществено достойние. На регулиращите агенции трябва да бъде възложено да публикуват документи от обществен интерес, отнасящи се до политиката и процедурите, на чиято основа ще се вземат бъдещите решения, така че всеки гражданин, който пожелае, да може да изрази своето становище по тях.

Политическа независимост на регулиращите агенции

- Членовете на регулиращите органи не трябва да бъдат обект на неформален контрол от страна на политици и представители на министерства, особено в ежедневната им оперативна работа.
- Ръководителят на всяка регулираща агенция трябва да има строго определен мандат за заемане на длъжността и не бива да бъде отстраняван преди изтичането му освен в случаите, когато има основателна причина, подлежаща на изясняване по надлежния ред.
- Правителството може да отменя решенията на регулиращите агенции единствено чрез предприемане на законодателни действия или обжалване по съдебно-административен ред в случай на незаконосъобразност.
- Решенията за включване на нови доставчици на услуги в даден регулиран сектор (лицензиране) и за фиксиране на цените следва да бъде прерогатив на регулиращите агенции, които имат правото да постановяват и изискват прилагането на регулиращи разпоредби, без за това да е необходимо одобрение на Министерския съвет, министър-председателя или Народното събрание. Тези разпоредби обаче подлежат на обжалване в съда или на отмяна по силата на закон.

Отговорност в процеса на регулиране

- Гражданите и регулираните фирми трябва да знаят кой е отговорен за вземането на регулативни решения, като същевременно отговорностите и процедурите по регулиране следва да бъдат изяснени за всяка една сфера на регулирането – от технологична гледна точка и в зависимост от категорията дейност (напр. качество на услугата, цени, обхват на предлаганите услуги)
- Всички регулиращи агенции следва да бъдат обект на процедурни изисквания, които дават възможност на всички заинтересовани страни да изкажат мнението си по основните проблеми на политиката, предвидените крайни срокове за вземане на решения и задължението за представяне на аргументирани обосновки на решенията.

Енергиен сектор

Най-очевидният проблем на съществуващата в момента институционална структура е силната позиция на ДАЕЕР, която поема основната част от задълженията на едно министерство на енергетиката, докато ДКЕР все още прави усилия да разгърне своята роля, компетенции и положение в сектора, при това с недостатъчна подкрепа от страна на правителството. Освен това на ДКЕР е отредено да играе скромна роля в определянето на тарифите до 2002 г. и нейните възможности да балансира интересите на доставчици и потребители ще останат под съмнение, докато ДАЕЕР продължава да отговаря за вземането на решения за инвестиции и нови мощности, а така също за подготовката на енергийните отрасли за приватизация. При все това обаче, понастоящем ДКЕР е в процес на институционално укрепване. Същевременно фактът, че до 2002 г. тя няма да играе важна роля в регулирането на тарифите, може да й осигури необходимото време да въведе в практиката основните елементи на регулиране на счетоводната отчетност и да изгради принципите, които ще послужат за прозрачна база на нейната политика и регулаторни решения.

Унгарският опит сочи, че е неразумно и скъпо струващо да се премине бързо към фазата на приватизация, преди още да е изградена ефикасна регулаторна структура. Основната опасност се крие в това, че при отсъствието на една ползваща се с доверие и ефективна система за пазарно-ориентирано независимо регулиране, което да е устойчиво на произволна политическа намеса, потенциалните купувачи ще настояват да получат дългосрочни договорни гаранции за своите приходи, а така също възможно по-висока възвращаемост, с която да компенсират съществуващия в техните възприятия политически риск. ДАЕЕР може да се окаже изкушена да пристъпи към бърза приватизация в сектора, която да й позволи да финализира подобни договори, ограничавайки по този начин бъдещите възможности на ДКЕР при определяне на тарифите или изграждане на конкурентен енергиен пазар.

Правила за регламентиране

на достъпа до тесните места на инфраструктурата

Неотдавнашният опит в редица страни показва, че разпределението на инфраструктурните ресурси в съоръженията с тесни места и комплексните въпроси, свързани с достъпа и взаимната обвързаност, са от изключително важно

значение за дерегулацията и конкурентното реструктуриране на инфраструктурните сектори. В областта на електроснабдяването конкуриращите се електропроизводители трябва да имат достъп до електропреносната мрежа, а в отрасъла газоснабдяване производителите изискват достъп до газопреносната мрежа. Докато не бъде осигурен подходящ достъп и взаимовръзка, не може да има положителен резултат от либерализацията на потенциално конкурентните сегменти на тези отрасли.

Едно от основните предизвикателства пред регулиращите органи в България е осигуряването на достъп на конкурентите до тесните места в инфраструктурните съоръжения (особено в случаите, когато те са контролирани от съществувачи монополисти) при условия, които не възпрепятстват ефективната конкуренция, т. е. при такова равнище и структура на цените за достъп, които да стимулират една динамична ефективност посредством ефективни решения за излизане на пазара и инвестиране, като едновременно с това дадат възможност на собственика на съответната инфраструктурна мрежа да запази платежоспособността си. В този смисъл цените следва да бъдат достатъчно високи, за да могат да компенсират направените разходи (най-малкото да покриват в дългосрочна перспектива пределните разходи за използване на мрежата от новите доставчици) и същевременно не чак толкова високи, че да възпрепятстват ефективната дейност на новите участници на пазара.

Икономически ефективна политика на ценообразуване

Като отчита факта, че провеждането на една ефективна политика на ценообразуване е необходима предпоставка за осигуряването на ефективни инфраструктурни услуги, правителството на България предприе смели мерки в енергийния сектор, насочени към либерализиране (дерегулиране) на цените на възлищата, постепенно премахване на кръстосаното субсидиране на електроенергията и повишаване на цените на топлоенергията за битови нужди до нива, близки до равнищата на производствените разходи. В Закона за енергетиката също така са залегнали подходящи принципи на ценообразуване. Независимо от това обаче, наличието на ограничения от политическо естество и трудности при практическото изграждане на по-ефективни системи за социална защита все още налагат да се прибегва до една сложна система на кръстосано субсидиране в рамките на широкообхватното социално ценообразуване. В областта на енергетиката конкретните допълнителни действия, които правителството и ДКЕР е необходимо да предприемат за отстраняване в краткосрочна перспектива на деформациите в ценообразуването, включват:

- Ускоряване на процеса на коригиране на цените на електричеството за битови нужди до нивото на пълните производствени разходи, като се предвидят стимули за подобряване на ефективността на доставките на електроенергия. Разходите по снабдяването на домакинствата с електроенергия са значително по-високи от тези за промишлените и други големи потребители, но цените на електричеството за битови нужди все още продължават да са доста под равнището на тарифите за промишлени нужди. Корекцията в цените за домакинствата е необходима, за да се предотврати в краткосро-

чен план едно масово пренасочване от по-ефективните от икономическа гледна точка топлофикационни системи към скъпия вариант на отопление с електричество през периода, когато системите за регионална топлофикация се реструктурират и модернизират. Тази мярка би следвало да бъде подкрепена от едно засилване на програмата за енергийни помощи на домакинствата с цел да се облекчи бремето за уязвимите потребители по време на зимния отоплителен сезон;

- Изработване на ясна политика по прилагането на икономически дестове за отразяване на замърсяващите околната среда емисии, за стимулиране на използването на местни и възобновяеми източници на енергия и за приемане на мерки за повишаване на енергийната ефективност. Тази рамка на икономическата политика ще бъде от първостепенно значение не толкова за правителството, колкото за частните инвеститори, които ще могат да определят своите инвестиционни стратегии в сектора и поемат съответните пазарни рискове;
 - Решаване на въпроса за това дали и кога евентуално електроразпределителните компании ще могат да се превърнат в „привилегировани потребители“, които да са в състояние свободно да търсят по-евтина енергия, включително и от чужбина. Играчите на пазара следва да бъдат информирани за едно такова решение, което ще нахара Националната електропреносна компания да бъде по-предпазлива при сключването на дългосрочни или рисковани ДИЕ с производителите;
 - Разработване на стратегия за ценообразуване при доставките на природен газ под ниско налягане, което би позволило ускорено развитие на газовия пазар в България;
 - Продължаване на процеса на увеличаване на цените на топлоенергията за битови нужди до нивото на производствените разходи от момента, когато вече са направени основните инвестиции, позволяващи на потребителите да измерват и контролират своето потребление (в рамките на възможностите си), а дейността на топлофикационните компании е поставена на търговски и икономически ефективни начала.
- Ясното очертаване на горепосочените мерки на политиката в сектора е необходимо, при положение че правителството желае частни инвеститори да направят значителни инвестиции в енергетиката, без да се прибегва до държавни гаранции за целта.

Електроенергия

- Елиминиране на кръстосаното субсидиране между отделните категории потребители (при което цените за домакинствата се субсидират от тези за промишлените и търговски потребители) и замяна на ценовите субсидии с един по-добре фокусиран механизъм за подпомагане на потребителите с ниски доходи;
- Установяване на такива правила за регулиране на доставките на електроенергия, които да се базират на принципите на икономическата ефективност и минимизиране на разходите (постепенно въвеждане на стимули за използването на възобновяеми източници на енергия успоредно с развитието на

икономиката);

- Въвеждане на прозрачни тарифи за услугите, свързани с преноса на електроенергия и използването на системата, които да осигуряват недискриминационен достъп на трети страни до мрежата, включително за износ и внос;
- Ускоряване на пазарните реформи, като се даде възможност на големите потребители на електроенергия, в това число електроразпределителни компании, да договарят доставки директно с производителите и други доставчици, включително от чужбина;
- Ускоряване на приватизацията на електроразпределителните компании при участието на стратегически инвеститори, на които да се предоставят стимули за подобряване на ефективността и качеството на услугите;
- Определяне на ясна политическа рамка и график за въвеждането на екологични норми и за постигането на конкретни цели във връзка с енергийната безопасност (тези цели трябва да са реалистични и да съответстват на графика за присъединяването на страната към ЕС);
- Предоставяне на възможността частните инвеститори сами да оценяват перспективите за развитие на търсенето, да осигуряват договори с привилегировани крайни потребители (като се започне с най-големите потребители) и евентуално с приватизирани електроразпределителни компании, както и да пристъпят към осъществяването на проекти за енергийни мощности в условията на ясно установена политическа и регулаторна рамка, като правителството би следвало по-скоро да разрешава реализацията на проекти (следейки за тяхното съответствие с провежданата национална политика), отколкото да бъде въвлечено в тържни процедури за нови мощности на базата на неговите собствени оценки за бъдещото търсене и най-евтините варианти за предлагането.

ДКЕР и ДАЕЕР, а така също и правителството си трябва много ясно да фиксираат условията, при които новите лицензи за производство на електроенергия ще бъдат издавани, а бъдещите ДИЕ – приемани. В идеалния случай моделът на договор следва да даде възможност за гладък преход към един конкурентен пазар на едро в рамките на сравнително кратък период от време, но наред с това би трябвало да отчита и предпочитанията на международните капиталови пазари, които по всяка вероятност ще бъдат основният източник на финансиране. Като се има предвид, че съществуващата пазарна структура ще наложи необходимостта НЕК да сключва дългосрочни ДИЕ, голяма част от които няма да бъдат подкрепени от съответните договори за продажба на електричество, този вариант следва да се разглежда единствено по отношение на най-важните инвестиции, нужни за осигуряване на надеждни и ефективни доставки, преди пазарът да бъде реструктуриран, за да облекчи задълженията на НЕК по ДИЕ. С цел да се убеди частните инвеститори, че бъдещите цени на едро ще отразяват икономическата реалност и няма да бъдат неоправдано ограничавани от едно неподходящо регулиране, би могло да се окаже необходимо правителството бързо да пристъпи към формирането на конкурентен пазар на едро в електроенергетиката, постепенното преустановяване на действието на МЕК и неговата замяна с една разрешителна система за въвеждане на нови

мощности, която да прехвърли рисковете върху излизащите на пазара нови производители вместо върху хванатите в примка битови потребители (или данъкоплатци, в случай че правителството на България поеме финансовите пасиви на „заседналите“ договори).

В областта на **атомната енергетика** от особена важност е укрепването на Регулаторния орган – КИАЕМЦ и превръщането му в компетентен, независим и облечен в обществено доверие орган. За целта е спешно необходимо осъвременяване на законодателната основа и развитие на подзаконовата нормативна база и стабилизацията на персонала, включително и чрез адекватно заплащане пропорционално на събираните за дейността такси. Укрепването трябва да започне с приоритетно разглеждане на проекта за закон за атомната енергия и подготовка на подзаконовни нормативни актове за неговото прилагане. Краткосрочна цел е завършване на този процес преди втората конференция на страните по Конвенцията за ядрена безопасност през април 2002 г.

Осъществяването на мащабната програма в АЕЦ изисква реструктуриране на дейността на дружеството чрез отделяне на спомагателните дейности и дейностите по управление на радиоактивни отпадъци в отделни структури и въвеждане на търговски взаимоотношения между производителя на енергия – АЕЦ и структури, предоставящи услуги.

Природен газ

Средносрочните приоритети в сектора трябва да бъдат насочени към:

- Разширяване на мощностите за транзитен пренос до съседните на България държави, особено за Турция;
- Развитие на зараждащия се пазар на природен газ под ниско налягане като начин за намаляване на вредното за здравето и околната среда въздействие на отоплението с въглища, както и за осигуряване на конкурентна алтернатива на електричеството;
- Разработване на местните запаси от въглеводороди (в рамките на първия проект за разработване на газово находище се очаква през 2001 г. да започне производството).

В подкрепа на тези приоритети вниманието следва да бъде фокусирано върху:

- Установяване на прозрачни тарифи за пренос и съхраняване, които да дават възможност за недискриминационен достъп на трети лица до мрежата, включително за внос и износ;
- Ускоряване на отварянето на газовия пазар, като се допусне възможността големите потребители директно да договарят доставки, включително и от чужбина (това може би ще наложи преговаряне на договора за доставка на природен газ);
- Ускоряване на конкурентните търгове за издаване на лицензи за разработването на отделни сегменти от пазара на природен газ под ниско налягане, като за регулирането на пазара се разчита на конкуренцията между видовете горива и критериите за ефективна дейност (сравнение между газовите компании, опериращи в различните лицензирани райони);

- Утвърждаване на позициите на България като надежден коридор за бъдещо транзитиране на нефт и газ посредством изграждането на прозрачна пазарна структура и регулаторна рамка.

Най-важният структурен въпрос в сектора газоснабдяване е свързан с подходящата организация на газопреносната компания, а именно – дали това да бъде единствен купувач или оператор на газопроводна мрежа с регулиран свободен достъп на трети лица. Основният аргумент срещу предоставянето на свободен достъп до националната газопреносна система се състои в това, че подобен вариант би позволил на единствения доставчик на газ за страната директно да се договаря с всеки един потребител и съответно да извлича максимума от господстващото си пазарно положение посредством ценова дискриминация. Опцията за търговски подход при организациите на газопроводната мрежа (на практика един МЕК, при който газопреносното предприятие би придобило собствеността върху природния газ на границата и запазвайки я впоследствие по мрежата, от него не би се изисквало да осигурява транспортиране за трети лица) позволява на газопреносната компания да играе ролята на фирма монополист (*monopoly*, т. е. единствен купувач на пазара) и да упражнява известен натиск при договарянето на условията с единствения за страната доставчик, което би способствало за понижаване на средната цена на природния газ в услуга на всички потребители (при положение, разбира се, че тарифата за пренос се регулира внимателно, за да може изгодата от по-ниската цена да бъде усетена и от крайните потребители).

Въпросът е обаче дали ползата от по-големите възможности на Булгаргаз да договаря изгодни условия може да бъде съчетана с по-големи търговски умения на самите купувачи. Идеалният вариант би бил един договор между приватизирана търговска компания (която да наследи съществуващите договори на Булгаргаз както с единствения доставчик, така и с търговските клиенти) и единствения доставчик, при който един евентуални директни продажби от страна на този доставчик на негови дъщерни компании или на търговски фирми, купувачи газ непосредствено от Русия, биха могли да бъдат компенсирани от определянето на минимални неустойки за неизтеглени количества природен газ, дължими от новата търговска компания. Това впоследствие би могло да се съчетае с осигуряването на свободен достъп до националната газопреносна система. Румъния изглежда съумя да постигне по-гъвкави договори (основно за сметка на предвидените плащания в твърда валута при доставка) и подобна сделка би могла да се сключи от България.

Несъмнено значението на България за единствения ѝ доставчик на природен газ се повишава от факта, че страната играе ролята на важен транзитен коридор. В този смисъл единственият доставчик следва също да се въздържа от прекалено ентусиазирано използване на силните си позиции в процеса на договаряне поради опасенията за това, че България би могла да се споразумее за дългосрочни доставки от алтернативни източници, лишавайки по този начин руския износител от един ценен пазар и добри възможности за транзитиране. В годишния отчет на Булгаргаз за 1998 г. България се разглежда като част от

транзитното трасе на един потенциален газопровод „Иран (Туркменистан) – Турция – Европа“, който на европейска територия продължава с три разклонения: през Румъния и Унгария за Западна Европа, през Хърватска и Унгария за Северна Италия и през Гърция за Южна Италия. Ако бъдат построени тези газопроводи, пазарните позиции на България съществено ще се подобрят, а споразуменията за регулиран достъп на трети лица до мрежата ще станат по-привлекателни.

Ясно е, че Булгаргаз желае да остане единствен купувач, като по този начин запази своите търговски позиции спрямо единствения доставчик. Алтернативата на това би бил един хибриден вариант, при който Булгаргаз запазва собствеността върху Националната газопреносна система и правото директно да договаря доставките на природен газ, осигурявайки едновременно с това достъп на трети лица до привилегировани потребители. Подобен компромис обаче е свързан с едно трудно балансиране, като се имат предвид възможностите и изкушенията пред газопреносната компания да прилага надолу по веригата различни форми на ценова дискриминация, за чието пресичане се изисква изключителна бдителност от страна на регулиращия орган.

Топлофикация

При наличието на субсидирани тарифи на електроенергията за битови нужди (неолялна конкуренция) и отсъствието на функциониращи асоциации на собствениците на жилища, които да контролират използването на комуналните услуги, свързани с централното отопление на равнище топлофикационен район или отделен жилищен блок, преобразуването на подотрасъла топлофикация на търговски начала е изключително предизвикателство. Средносрочен приоритет на правителството следва да бъде рехабилитацията и модернизацията на основните регионални топлофикационни системи, обслужващи гъсто населените райони (на които се падат около 80% от търсенето на топлоенергия в национален мащаб), с цел да се подпомогне процеса на тяхната комерсиализация и приватизация. Върхността, ако деформираните цени на енергоносителите и липсата на подходяща стратегия за отопление на гъсто населените райони (понастоящем обслужвани от регионални топлофикационни дружества) доведе до рухване на основните регионални топлофикационни системи (чието съвръзка мощност е с еквивалент над 5 000 MW), последиците за електроразпределителните мрежи биха могли да се окажат крайно негативни, а нуждата от инвестиции в нови производствени мощности, разходите за които би трябвало да се прехвърлят върху потребителите, би имала отрицателен ефект за цялата икономика. Водещите цели и приоритетни действия в сектора трябва да се базират на следните заключения на междуведомствената работна група, подпомогната в своята дейност от Световната банка и ЕБРР, а именно:

- В гъсто населените градски райони, където регионалната топлофикационна инфраструктура е вече изградена, централното отопление е най-евтиният и екологично чист способ за отопляване на помещения и поддържане на вода. Преимуществото на електричеството, което на настоящия етап е единствената съществуваща и екологично приемлива алтернатива, се състои в това, че неговото потребление може да бъде лесно измервано и контролирано, но пък то излиза по-скъп вариант за отопление, когато цената му отразява

пълните производствени разходи, и неговото използване за тази цел ще увеличи нуждите от инвестиции в скъпо струващи производствени и разпределителни мощности. При положение че липсва изградена комунална газоразпределителна инфраструктура и че основните топлофикационни системи използват природен газ като суровина, то разширяването на обхвата на газоснабдителната мрежа до отделните домакинства и инсталирането на газоотоплителни системи на ниво жилищен блок или апартамент ще изисква значително по-големи инвестиции и ще бъде по-неефективно от икономическа гледна точка, отколкото модернизирването на съществуващите регионални топлофикационни системи.

- Структурите за управление и контрол на регионалните топлофикационни компании трябва да бъдат усилены с цел да се постигне пълният положителен ефект от една бъдеща инвестиционна програма. Мерките в тази област следва да включват по-голямо участие на общинските и други акционери в определянето на стратегическите насоки за развитие на регионалните топлофикационни компании, усъвършенстване на управлението (посредством подобряване на процесите на набиране на персонал, стимулиране и квалификация) и повишаване на отговорностите за постигането на определени критерии, свързани с техническите (безопасност, ефективност и сигурност) и финансови аспекти на дейността, а така също с качеството на обслужване на клиентите.
- Средната консумация на топлоенергия за битови и административни нужди може да бъде намалена чувствително, в рамките дори на 20–30% без това да се отрази на комфорта на потребителите, чрез извършването на икономически ефективни инвестиции в модерни подстанции, терморегулатори и уреди за топлинно счетоводство, които ще позволят по-добър контрол и отчитане на потреблението.
- Посредством икономически ефективни инвестиции за рехабилитация и модернизация на системите регионалните топлофикационни компании са в състояние да подобрят ефективността на производството и преноса на топлоенергия (и съответно да намалят разходите за гориво и експлоатация) с около 10–20% средно.
- Подобрено управление и контрол в регионалните топлофикационни компании и осъществяването на икономически ефективни инвестиции ще направи топлофикационните услуги по-ефективни и достъпни. Поставянето им изцяло на търговски начала и тяхното устойчиво развитие в дългосрочна перспектива, включително чрез привличането на частни оператори и инвестиции обаче изискват реформи в законодателната и регулаторна рамка. Приоритетните реформи би следвало да са насочени към балансиране на правата и задълженията на доставчици и потребители, като се даде възможност цените да покриват разумните разходи, като се способства за едно справедливо разпределение на разходите между обитателите на жилищни блокове (включително чрез създаването на асоциации на собствениците на апартаменти, подобряване на механизмите за разплащане и т. н.) и като се предоставят стимули за доставчиците да понижават разходите и подобряват качеството на предоставяните услуги (в това число посредством конкурентно

набавяне на гориво и други изходни суровини, а така също чрез конкуренция за осигуряване на клиенти).

- Подобни законодателни и регулаторни реформи ще бъдат необходими, за да се подпомогне предоставянето на търговски начала на всяка една основна комунална услуга за обитателите на многофамилни жилищни сгради, в това число на такива децентрализирани енергоуслуги като инсталиране на общи газови котли в блоковете и основна поддръжка или преоборудване на сградите. Индивидуалните отоплителни услуги (като например отоплението с електричество) биха били значително по-скъпи или нездравословни (като например отоплението с дърва или въглища в апартаменти, които не разполагат с адекватна вентилация).
- Премахването на производствените субсидии би породило необходимостта от една съпътстваща разширена програма за социална защита, насочена към уязвимите потребители и клиентите с ниски доходи в топлофицираните райони. Програмата би следвало да е така разработена, че да дава възможност за смекчаване на социалното напрежение, породено от предоставянето на икономически ефективни комунални услуги на семейства с големи различия в доходите, но населяващи общо пространство (жилищни блокове). Създаването на асоциации на собствениците на жилища и насочването на потребителски субсидии за разпределение чрез тези асоциации (за плащането на сметките за централно отопление) биха могли да изиграят ролята на ефективно средство за насърчване на използването в жилищни блокове на сравнително евтини варианти за отопление.
- Разходите по осъществяването на една петгодишна инвестиционна програма в София, Перник и някои от по-големите регионални топлофикационни системи в страната (реализиращи 80% от националното потребление на топлоенергия) се оценяват на 220 млн. евро, без в тази сума да се включват инвестициите в комбинирани централи за електро- и топлоенергия. Реализирането на тази инвестиционна програма би дало възможност за постепенно премахване, в рамките на 4–5 години, на производствените субсидии, които се оценяват на около 50–75 млн. евро годишно по цени на природния газ от средата на 1999 г.
- Рехабилитация на съществуващите електроенергийни мощности в средносрочна перспектива. Строителството на нови мощности преди изграждането на регионален пазар на електроенергия е икономически неоправдано. Изграждането на нови мощности може да бъде оправдано единствено на основата на поети от инвеститора рискове за реализация на продукцията в трети страни, което може да се осъществи успоредно с постапно отваряне на пазара.
- Адаптирана (реконструирана) електроенергийна система (мрежа) към географското преразпределение на генериращите мощности в страната. Понижаването на загубите при преноса е икономически целесъобразно и приоритетна задача.
- Приоритет в електроенергетиката е финансовата стабилизация на електро-разпределителните дружества и намаляване на технологичните и търговски загуби, срещу предоставянето на качествена и надеждна услуга на потреби-

телите, чрез навлизането на специализирани фирми за енергийни услуги между електроразпределителните дружества и потребителите.

- Жизнеспособна топлофикация на основата на повишена ефективност и подобрени услуги за крайните потребители, отчитащи покупателната им способност. Изпълнение на тези елементи от плана за рехабилитация на топлофикационните системи, които повишават ефективността на преноса на топлина (около 20% загуби), ефективността на абонатните станции в сградите (около 15% загуби), търговското мерене, отразяващо реалното потребление от абонатите (около 10%). Този резултат е необходим, тъй като топлофикациите изместват потреблението на електроенергия при задоволяване на нуждите от отопление в краткосрочен план. В резултат трябва да се очаква снижаване на темпа на ръст на цените на топлоенергията, снижаване на броя на отказалите се от централно топло снабдяване, връщане на доверието на потребителите, намаляване на дела на електроенергията, използвана за отопление.
- Навлизане на битовото газоснабдяване в райони, където няма централизирано топлоснабдяване. Битовото газоснабдяване ще измести потреблението на електроенергия при високотемпературни битови процеси – готвене, при средно температурни битови процеси – топлоснабдяване и горещо водоснабдяване. Тази област изисква допълване на правната рамка и оптимизиране на разрешителните и лицензионни режими за улесняване на частната инициатива.
- Повишаване на енергийната ефективност в публичната сфера и в частност в учебни и болнични заведения. В резултат се очаква намаление на бюджетните разходи за енергийна издръжка на този тип потребители, повишаване на качеството на предоставяните услуги, пренасочване на освободения ресурс към специфични за тези области подобрения, обществен отзвук в подкрепа на реформите в областта на здравеопазването и образованието.
- Повишаване на ефективността на използване на произведената в страната електроенергия при друг баланс на мощностите, което ще освободи ресурси за други сфери и електроенергия за износ. Като цяло това ще доведе до намаляване на енергийните разходи на страната за единица брутен вътрешен продукт, намаляване на натиска върху външно търговския баланс от цените на енергоресурсите на международните пазари (60% от внос), повишаване на конкурентността на икономиката и освобождаване на обществен ресурс за други приоритети.

2.2. Транспорт

Весела Господинова

2.2.1. Общоевропейска транспортна политика

От всички политически и икономически области, които са в компетентността на Европейския съюз, ефикасната транспортна политика обещава да се превърне в най-осезаемото доказателство за това, че европейската интеграция наистина функционира. Развитието на общия пазар подчерта пропуските в транспортната инфраструктура и едновременно с това подсили необходимостта от разработването на нова стратегия за развитието на трансевропейските мрежи. Тази стратегия е основана на разбирането, че местното регулиране на железопътния, шосейния, морския и въздушния транспорт трябва да отстъпи място на общоевропейските правила, подчинени на променящите се и растящи нужди на континента. Подходът за развитие на транс-европейските мрежи трябва да се разглежда като важен инструмент за социалното и икономическото хомогенизиране на съюза и приобщаването на периферните райони. При това ще бъде стимулирано развитието и на регионалните мрежи, като се осигури достъп до основните транспортни коридори и до крупните промишлени центрове. Участниците в този процес ще се възползват от вливането на транспортните коридори в единна система, чрез оптималното използване на съществуващия капацитет.

Стратегическото значение на транспортния отрасъл се подчертава от факта, че в Римския договор (1957 г.) са включени т. нар. „общи политики“ само за две области, а именно: транспорт и селско стопанство.

Договорът от Маастрихт въведе нова глава в Договора на Европейската общност. Това е Глава XII „Трансевропейски мрежи“, член 129в – 129д, където се дефинират новите отговорности на общността по отношение развитието на транспортната инфраструктура. Записано е, че за създаването и развитието на единни транс-европейски мрежи за енергетика, транспорт и телекомуникации трябва да бъдат разработени ръководни принципи, където да се изложат целите, които трябва да бъдат постигнати, мерките, които ще бъдат предприети и приоритетните области на действие. На 23 юли 1996 г. Европейският парламент и Съвета на Европа приемат Решение № 1692/96/ЕС относно Ръководните принципи за развитието на транс-европейските транспортни мрежи.

С цел да се осигури съвместимост и обвързване на транспортните мрежи на Европейския съюз с тези на страните-кандидатки се въведе концепцията за транспортни коридори. Това е една нова област на сътрудничество, която служи не само за стимулиране на икономическото развитие и намаляване на безработицата, но също така спомага за интеграционните процеси в Европа.

Продължаването на транс-европейските мрежи през територията на асоциираните страни е част от предприсъединителната стратегия на ЕС.

Общоевропейски транспортни коридори

Втората общоевропейска транспортна конференция на остров Крит през 1994 г. дефинира девет приоритетни транспортни коридора в Централна и Източна Европа. Това са основните транспортни връзки, които представляват база за бъдещото сътрудничество. Концепцията за коридорите е имала и продължава да има важно значение за международните финансови институции, които подкрепят финансово изграждането на транспортната инфраструктура. Сключването на Меморандуми за разбирателство между страните, през чиято територия преминава даден коридор, подчертава твърдото желание на всички заинтересовани участници в процеса да развият координирано тези маршрути и да насочват за това необходимите ресурси. По своята същност общоевропейският транспортен коридор трябва да бъде мултимодален, макар че на базата на конкретни социално-икономически и екологически анализи може да бъде отдаден приоритет на един от видовете транспорт.

Основните принципи на Критската декларация от 14–16 март 1994 г. се отнасят до социалната пазарна икономика и свободната и честна конкуренция, до развитието на устойчивата подвижност и опазване на околната среда, до съвместимостта на институционалните, регулативните и административните рамки, чрез които да се осигури единна транспортна система в цяла Европа, до облекчаването на транзитния граничен поток и отстраняване на пречките и забавянията по граничните пунктове, до постигане на координация при планирането и финансирането на общоевропейските транспортни коридори и осигуряване на съвместимост при тяхната експлоатация, до обвързаност и географски балансирано развитие на централните и периферните региони.

Третата Общоевропейска конференция по транспорта се проведе от 23 до 25 юни 1997 г. в гр. Хелзинки, Финландия. Бяха приети два заключителни документа:

1. Декларация, поставяща основните принципи, средства и цели за провеждане на единна европейска транспортна политика.
2. Доклад за актуализация на Критските коридори, приети през март 1994 г. на Втората Общоевропейска конференция по транспорта, чрез който се утвърди нов X-ти общоевропейски коридор.

Целта на Декларацията от Хелзинки е да се формулират и договорят принципите на бъдещото сътрудничество в областта на транспорта. Въстъплението третира основните събития и политиката на Европейския съюз в областта на транспорта в периода след общоевропейската конференция в Крит. Формулирани са 8 конкретни цели, като главната от тях е да се съдейства за развитието на устойчиви, ефективни транспортни системи, които да отговарят на социални-

те, икономически и екологични потребности на европейските граждани и които ще дадат възможност на европейския бизнес безпрепятствено да се впише в световните пазари.

Дефиницията на общоевропейските транспортни коридори след Хелзинки е както следва:

- Коридор I:** Хелзинки–Талин–Рига–Каунас–Варшава
с разклонение Рига–Калининград–Гданск
- Коридор II:** Берлин–Варшава–Минск–Москва
- Коридор III:** Берлин/Дрезден–Вроцлав–Катовице–Краков–Лвов–Київ
- Коридор IV:** Дрезден/Нюрнберг–Прага–Виена/Братислава–Гيور–Будапеща–Арад–Констанца/Крайова–София–Солун/Пловдив–Истанбул
- Коридор V:** Венеция–Триест/Копер–Любляна–Марибор–границата между Словения и Унгария–Будапеща–границата между Унгария и Украйна–Ужгород–Лвов (Київ)

с разклонения:

Клон 1: Риека–Загреб–границата между Хърватска и Унгария–Будапеща–границата между Унгария и Украйна–Ужгород–Лвов–Київ; и

Клон 2: Братислава–Жилина–Кошице–Ужгород

Коридор VI: Гданск–Катовица–Жилина

с разклонение: Груджиаж–Познан

Коридор VII: река Дунав

Коридор VIII: Дурас–Тирана–Скопие–София–Пловдив–Бургас–Варна

Коридор IX: Хелзинки–Санкт Петербург–Москва/Псков–Київ–Любасевка–Кишинев–Букурещ–Димитровград–Александруполис

с разклонения: Киев–Минск–Вилнюс–Каунас–Клайпеда/Калининград; Любасевка–Одеса

Коридор X: Залибург–Любляна–Загреб–Белград–Ниш–Скопие–Велес–Солун

с разклонения:

Клон А: Грац–Марибор–Загреб;

Клон Б: Будапеща–Нови Сад–Белград;

Клон В: Ниш–София (Димитровград–Истанбул по маршрута на Коридор IV);

Клон Г: Велес–Битоля–Флорина–Виа Игнация–Игуменица

Общоевропейски транспортни области

Със задълбочаване на процеса на интеграция и с напредъка на сътрудничеството стана ясно, че концепцията за коридорите не е напълно приложима за някои райони, като например Черно море и неговите връзки с Егейско и Арктическо море, или Средиземноморския басейн и взаимовръзката му с Адриати-

ческо море. Тези области изискват специално внимание с оглед дефинирането на оптималния набор маршрути и връзки, инфраструктурни възли и съответстващите на тях морски и въздушни комуникации. По тази причина Европейската комисия предложи концепцията за коридорите да бъде допълнена с една нова концепция – тази за общоевропейските области. Решението за това беше взето по време на Третата Европейска конференция по транспорта в Хелзинки.

Дефинирани са следните общеевропейски транспортни области:

1. Баренцова Евроарктическа,
2. Черноморска,
3. Средиземноморска и
4. Адриатическо/Ионийска.

В тези области инфраструктурата ще се развива на регионално ниво и ще се проучват възможностите за приобщаването им към общеевропейската транспортна мрежа. При развитието на областите се спазват същите правила и критерии, както при развитието на коридорите. Подписват се Меморандуми за разбирателство между заинтересованите страни и се съставят реалистични програми за стимулиране ефективното развитие на транспортната инфраструктура във всяка от областите. Основната цел е да бъдат постигнати високите изисквания за безопасност и опазване на околната среда. В дългосрочен план ще се развият връзките към Средния Изток, включително маршрутите през Турция и тяхното обвързване с транс-европейските мрежи в южните райони на Европейския съюз и към развиващите се мрежи на Югоизточна Европа и Черноморския басейн. При това ще бъде прилаган мултимодалният подход.

В заключителния документ от Хелзинки са предложени за разглеждане и бъдещо развитие следните транс-континентални връзки:

- със Северноморските маршрути,
- с Транс-Сибирската магистрала,
- от Москва до Новоросийск и Астрахан,
- връзката ТРАСЕКА (транспортен коридор Европа-Кавказ-Азия),
- с Каспийско море, чрез канала Волга-Дон, и
- връзките на Черноморското южно крайбрежие с Близкия и Среден Изток и разширяването на транс-континенталните връзки с всички части на Азия и Тихия океан.

С оглед очакванията за нарастване на трафика по посока на Азия, от голямо значение ще бъде продължаването на европейските транспортни мрежи към Кавказките и Централно азиатските страни, членки на ИКЕ на ООН. Текущите програми (като ТРАСЕКА) могат да послужат като база за създаване на концепция за бъдещите транспортни връзки между Европа и Азия.

В заключение може да се каже следното:

- Концепцията за транспортните коридори се наложи като база за развитието на инфраструктурата в Централна и Източна Европа. На нея трябва да се гледа като на гъвкав инструмент, който подпомага координираното раз-

витие на транспортната инфраструктура в международен план. Развитието на коридорите обаче трябва да се разглежда в светлината на действителните трафик потоци, на детайлните анализи за дефиниране на приоритетите и на реалната наличност на финансови ресурси.

- Десетте общеевропейски транспортни коридора, дефинирани в Крит и Хелзинки, допълнени от четирите общеевропейски транспортни области, могат да посрещнат най-належащите нужди на търговския обмен и правото на свободно пътуване на гражданите на Европа. Връзките между Европа и Азия също ще допринесат в това отношение. Пет от десетте транспортни коридора преминават през територията на България.
- През следващите 10–15 години значителен дял от brutния вътрешен продукт на Европа ще трябва да бъде насочен за развитието на транспортната инфраструктура, с оглед постепенното изграждане на ефективна транспортна мрежа, годна да осигури устойчиво развитие и възможност за придвижване на територията на Европа и отвъд нея. За постигането на горната цел се препоръчва страните-кандидатки и страните, които желаят да се присъединят към Европейските структури, да заделят ежегодно минимум 1 до 2% от своя брутен вътрешен продукт за развитието на инфраструктурата.
- Особено внимание трябва да се обърне на проблемите, възникващи при граничните преминавания и свързаните с това забавяния на трафика.

Процесът TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment)

TINA (Оценка Нуждите от Транспортна Инфраструктура) е проект на Европейската Комисия, иницииран през 1996 г. за преглед и координация на развитието на интегрираните транспортни мрежи в 11-те страни-кандидатки за членство в ЕС: България, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Чехия и Унгария. Оценява нуждите от транспортна инфраструктура, занимава се с прединвестиционна дейност и подкрепя планирането и развитието на мултимодална транспортна мрежа в страните, кандидатстващи за присъединяване към Европейския Съюз.

Целта е да се координира изграждането на инфраструктурните проекти в тези държави и да се създадат благоприятни условия за съвместна работа в областта на транспортния сектор между страните членки на ЕС и страните, кандидатстващи за членство. Усилията са насочени към дефиниране на актуалните нужди и свързване през следващите години на Транс-Европейската транспортна мрежа на Европейския Съюз с тази на страните кандидати. По този начин транспортната инфраструктура на 15-те страни членки постепенно ще се развие в мрежа на 26-те.

Отправна точка на процеса TINA е тъй нареченият гръбнак на TINA мрежата, базиран на 10-те общеевропейски транспортни коридори. За този гръбнак на TINA мрежата е направена оценка на разходите за конструиране на обща база, чрез използване на съществуваща информация и такава, предоставена от самите TINA страни. Гръбнакът на TINA мрежата за България е определен и уточнен въз основа на 5-те общеевропейски транспортни коридора, преминаващи през територията на страната.

През месец юни 1998 г. Групата на TINA (съставена от високоставени служители на 11-те страни, изброени по-горе, и 15-те страни-членки) постигна споразумение за дефиницията на мрежата, което по-късно одобри в Заключителен доклад, приет през октомври 1999 г. Като цяло TINA мрежата обхваща:

- 18 030 км пътища;
- 20 290 км жп линии;
- 38 летища;
- 13 морски пристанища;
- 49 речни пристанища.

TINA мрежата трябва да бъде изградена до 2015, като общата ѝ стойност възлиза на 90 милиарда евро.

Съгласуваната TINA мрежа за Република България е:

Железопътна мрежа

Участъци по „гръбнака“ на мрежата

Коридор	Направление	Дълж. (км)	Оценъчна стойност (млн. евро)
IV	Видин-Враца-Мездра-София-Пловдив- Крумово-Димитровград-Свиленград	590	840,00
IV (към Солун)	София-Захарна фабрика-Батановци-Радомир-Дупница-Генерал Тодоров- Кулата	211	50,00
VIII	Гюешево-Радомир-Батановци-Захарна фабрика-София-Пловдив-Скутаре-Михайлово-Стара Загора-Калитиново-Безмер-Ямбол-Зимница-Карнобат-Бургас/Синдел-Варна	747	780,00
IX	Гюргево север-Русе-Горна Оряховица-Дъбово-Тулово-Стара Загора- Михайлово-Гита-Димитровград-Свиленград-Орменийон	390	569,00
X (към Ниш)	Калотина-Драгоман-Воляк-София	57	80,00

Участъци по т. нар. „допълнителни връзки“ на мрежата

Направление	Дълж. (км)	Оценъчна стойност (млн. евро)
Мездра-Плевен-Горна Оряховица	206	50,00
Русе-Каспичан-Синдел	187	150,00

Пътна мрежа

Участъци по „гръбнака“ на мрежата

Коридор	Направление	Дълж. (км)	Оценъчна стойност (млн. евро)
IV	Видин-Монтана-Ботевград-София-Пловдив-Оризovo-Хасково-Свиленград-Капитан Андреево	513	386,00
IV (към Солун)	София-Църква-Кулата	201	524,00
VIII	Гюешево-Радомир-Перник-Църква-София-Пловдив-Оризovo-Стара Загора-Ветрен-Бургас/Приселци-Варна	649	961,50
IX	Русе-Бяла-Велико Търново-Габрово-Стара Загора-Хасково-Маказа/Свиленград-Орменийон	463	430,00
X (към Ниш)	Калотина-София	75	45,00

Участъци по т. нар. „допълнителни връзки“ на мрежата

Направление	Дълж. (км)	Оценъчна стойност (млн. евро)
Ботевград-Плевен-Бяла	201	38,00
Свиленград-Бургас	166	60,00

Вътрешни водни пътища

Направление	Дълж. (км)	Оценъчна стойност (млн. евро)
р. Дунав (Брегово-Видин-Лом-Оряхово-Сомовит-Свищов-Русе-Тутракан-Силистра)	471	0,00

Летища

Местонахождение	Брой	Оценъчна стойност (млн. евро)
София, Пловдив, Бургас, Варна	4	241,40

Речни пристанища

Местонахождение	Брой	Оценъчна стойност (млн. евро)
Видин, Лом, Козлодуй, Оряхово, Русе, Сомовит, Свищов, Тутракан, Силистра	9	54,90

Морски пристанища

Местонахождение	Брой	Оценъчна стойност (млн. евро)
Бургас, Варна	2	515,34

Терминали

Местонахождение	Брой	Оценъчна стойност (млн. евро)
София, Димитровград	2	73,00

ИСПА

Програмата ИСПА е инструмент за осъществяване на структурна политика в предприсъединителния период (*Instrument for Structural Policies for Preaccession – ISPA*). Тя е предприсъединителен финансов инструмент за 10-те страни от Централна и Източна Европа, кандидатстващи за членство в Европейския съюз (България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Чехия и Унгария) за периода 2000–2006 г., и заедно с програмите ФАР и СА-ПАРД се включва в механизмите на финансова помощ, оказвана от Европейския съюз за подготовката на икономиките на страните-кандидатки за присъединяване. Този инструмент следва да се разглежда и като част от процеса на реформиране на Структурните фондове на Съюза в съответствие с приетия „План 2000“ (*Agenda 2000*). Двете основни сфери на дейност по програмата ИСПА съвпадат с тези на Фонда за сближаване на ЕС (т. нар. *Cohesion Fund*).

Помощта на Общността в рамките на ИСПА се предоставя в съответствие с изискванията на Регламент на Съвета № 1267/99, според който подкрепата за страните-кандидатки се оказва в областта на икономическото и социалното сближаване и във връзка с екологичната и транспортната политика и „допринася за целите, залегнали в Партньорство за присъединяване за всяка източно-европейска страна, както и за съответните национални програми за подобряването на околната среда и на транспортните инфраструктурни мрежи“ [чл. 1(1) и (2)]. Вниманието е насочено към две основни групи мерки:

- мерки за опазване на околната среда, които дават възможност на страните-бенефициенти да изпълняват изискванията на екологичното право на Общността, както и целите на Партньорствата за присъединяване;
- транспортни инфраструктурни мерки, които насърчават устойчивата мобилност, по-специално тези, които представляват проекти от общ интерес, основаващи се на критериите на Решение № 1692/96/ЕС, а и тези, които дават възможност на страните-бенефициенти да изпълняват целите на Партньорствата за присъединяване – това включва взаимнообвързаността и взаимната оперативна съвместимост на националните мрежи с трансевропейските мрежи, както и достъпа до такива мрежи [чл. 2 (2)].

Основните цели на програмата са:

- подготовка на страните-кандидатки за присъединяване чрез институционално изграждане и подготовка на проекти в двете области;
- запознаване на кандидатстващите с политиките и процедурите на ЕС;
- сближаване с европейското законодателство в областите „опазване на околната среда“ и „обществени поръчки“;
- изграждане на модерна пътна мрежа по коридорите, които са част от общо-европейската транспортна мрежа.

Транспортният компонент на ИСПА има следните приоритети:

- осъществяване на връзки със страните-членки на ЕС и между страните-кандидатки;
- устойчива мобилност: развитие на железопътния и комбиниран транспорт.



- осигуряване на взаимнообвързаност и взаимна оперативна съвместимост на националните транспортни мрежи с трансевропейските мрежи;
- привличане на допълнителни източници на финансиране за отрасъла.

Финансовата помощ на ЕС в рамките на ИСПА може да има дял до 75% от публичното (или равностойно на него) финансиране. Ако Европейската комisia сметне, че за проекти, които са от съществено значение за постигането на целите на ИСПА, е необходимо финансиране над този дял, тя може да вземе решение за увеличаването му до 85% от публичната финансова помощ. Общата финансова помощ, предоставена от ЕС чрез програмата ИСПА и други източници (напр. засми от ЕИБ, ЕБВР и др.) не може да надхвърля 90% от общите разходи за проекта.

Чрез ИСПА се финансират проекти, които са на стойност над 5 млн. евро. и имат значим мащаб на дейност, който да осигури осезателно въздействие в областта на опазването на околната среда и подобряването на транспортната инфраструктура. По изключение, при представянето на убедителни аргументи, ЕК може да финансира и по-малки проекти.

За периода на действие на програмата ИСПА (2000–2006 г.) в България ще бъдат финансирани проекти на обща стойност около 100 млн. евро годишно, като сумата ще се разпределя поравно между двете приоритетни области.

За 2000 г. в областта на транспорта са одобрени два проекта, както следва:

Проект	Стойност на проекта	Финансиране от ИСПА	Бюджет на ИСПА за 2000 г. (евро)
Транзитни пътища III (реhabилитация)	40 000 000	30 000 000	24 000 000
Летище София: развитие, реконструкция и разширяване	135 135 135	50 000 000	28 000 000
Общо:	175 135 135	80 000 000	52 000 000

Средствата, отпуснати за сектор „транспорт“ за 2000 г., съставляват 49,98% от цялата сума, отпусната за България, която възлиза на 104 045 600 евро, а летище София е единственото летище в Централна и Източна Европа, за което е отпусната безвъзмездна поЮ2 ИСПА.

През 2001 г. България възнамерява да кандидатства за финансовата подкрепа на ИСПА и за следните проекти:

- втори мост на р. Дунав между България и Румъния при Видин–Калафат;
- реконструкция и електрификация на железопътната линия Пловдив–Свиленград–Капитан Андреево.

2.2.2. Приемане и прилагане правото на Европейския съюз в областта на транспорта

Усилията в предприемачествения период освен към развитието на базисната инфраструктура в транспортния сектор са насочени и към дейности, които обезпечават хармонизирана с изискванията на ЕС нормативна среда, високо ниво на безопасност на транспортната дейност, изграждане и функциониране на добре организирани, гъвкави, адаптивни към международния и вътрешния пазар структури. Хармонизирането на българското транспортно законодателство с европейските директиви и регламенти е главен метод на въвеждането и прилагането на основните принципи на пазарната икономика и ключова цел на етапа преди присъединяването към европейските структури. Успоредно с това се осъществяват структурната реформа и приватизацията в транспортния отрасъл. Необходимо е да се положат и съществени усилия за привличането на чуждестранни инвестиции.

Най-важното изискване е да се елиминират разликите и да се премахнат барьерите между различните видове транспорт в отделните държави, да не се допускат нарушения на правилата на свободната конкуренция, да се създадат условия за навлизането на транспортните оператори на пазара, като им се даде възможност за предоставяне на услуги без дискриминация. Особено внимание трябва да се обърне на прилагането на изискванията за: достъп до транспортните пазари, професионална компетентност, безопасност, спазване на социалните стандарти, защита на потребителите, опазване на околната среда и държавните помощи. Необходимо е да се подобри значително събирането и обработката на статистически данни за сектора.

Основните проблеми в процеса на хармонизиране и прилагане на транспортното законодателство могат да бъдат обобщени както следва:

- големият брой въпроси, които се нуждаят от законодателно регулиране, съчетани с процеса на цялостно реструктуриране на транспортния сектор;
- динамичното развитие на съответното законодателство на ЕС;
- необходимостта от укрепване на административния капацитет и повишаване квалификацията на кадрите с оглед успешно прилагане на законодателството;
- финансови, езикови и кадрови несъответствия.

Независимо от комплексния характер на проблематиката, процесите в сектор „транспорт“ се развиват сравнително успешно. Проведени са два етапа на аналитичния преглед на транспортното законодателство, съответно през септември 1998 г. и май 1999 г. Приети са и влязоха в сила нови закони и подзаконови нормативни актове за отделните видове транспорт, създадени са нови административни структури, а някои от съществувашите са преобразувани. През месец юни 2001 г. се откриха преговорите по Глава 9 „Транспортна политика“ при работна хипотеза, че България ще стане член на ЕС на 1 януари 2007 г.

2.2.2.1. Автомобилен транспорт

През месец септември 1999 г. влязоха в сила и започнаха да се прилагат Законът за автомобилните превози (от 17.09.1999 г.) и Законът за движението по пътищата (от 1.09.1999 г.). На 4 април 2000 г. влезе в сила и нов Закон за пътищата. Този закон хармонизира българското законодателство с европейските норми и регламентира обществените правоотношения, свързани със собствеността, ползването, управлението, изграждането, ремонта и поддържането на пътната инфраструктура. Тези три нормативни акта разпределят функциите по прилагането им от отделните държавни институции и създават правното основание за издаване на подзаконовни нормативни актове, които въвеждат специфичните изисквания на европейското законодателство. В областта на автомобилния транспорт са приети над 15 подзаконовни нормативни акта, които регламентират безопасността на движението по пътищата, професионалната компетентност на превозвачите и водачите на ППС, условията и реда за извършване на периодичните прегледи за проверка на техническата изправност, създаването на база данни.

От 1 януари 2000 г. към министъра на транспорта и съобщенията е създадена Главна дирекция „Автомобилна администрация“. Тя е отделно юридическо лице на бюджетна издръжка и има централен офис в София и 27 териториални подразделения. Функциите на главната дирекция са регулативни и контролни и произтичат от разпоредбите на Закона за движение по пътищата и Закона за автомобилните превози. Тя осъществява административното обслужване и контрола на вътрешните и международните превози на пътници и товари с автомобили, извършвани от български или чуждестранни превозвачи на територията на Република България. Дирекцията лицензира транспортните фирми, които извършват таксиметрови превози на пътници, автомобилни превози на пътници и товари на територията на страната и международни автомобилни превози на пътници и товари и издава разрешенията за извършване на периодичните прегледи за проверка на техническата изправност от контролно-техническите пунктове. Специализиран орган на ГД „АА“ – Държавна автомобилна инспекция (ДАИ) извършва крайпътни проверки на ППС, с които се осъществява превоз на пътници и товари и проверява всички документи, свързани с този превоз.

Пътна полиция е съществувала структура на пряко подчинение на министъра на вътрешните работи, с конкретни функции по организацията и контрола на безопасността на движението по пътищата и контрола върху техническата изправност на движещите се по пътя МПС.

По силата на разпоредбите на Закона за движение по пътищата е създаден специализиран орган за координиране действията между отделните органи и обществеността по проблемите на безопасността на движението – Държавно обществена консултативна комисия по проблемите на безопасността на движението по пътищата. Специфичните функции на комисията са да подпомага министъра на транспорта и съобщенията при вземане на решения, свързани с безопасността на движението по пътищата и да анализира информацията относно състоянието на безопасността, като изготвя ежегоден доклад.

По силата на разпоредбите на Закона за пътищата, на базата на Главно

управление на пътищата бе създадена Изпълнителна Агенция „Пътища“ (ИАП). Тя е отделно юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на регионалното развитие и благоустройството и има централен офис в София и 27 териториални подразделения. Към ИАП са създадени Централна лаборатория по пътища и мостове и управление „Пътни такси и разрешителни“. Агенцията осъществява държавната политика в областта на пътното дело и управлява републиканските пътища. ИАП е пряко отговорна за проучването, проектирането, изграждането, поддръжката и безопасността на пътната инфраструктура в България, издаването и контрола на разрешителни за превоз на извънгабаритни товари и събирането на пътни такси. Отделянето на ИАП от Министерството на транспорта не се оказа удачно, тъй като е затруднена координацията при провеждането на политиката за развитието на пътните мрежи.

Тук като един от проблемите трябва да се отбележат изискванията на Директива на Съвета 96/53/ЕС от 25 юли 1996 г., определяща за дадени превозни средства, които се движат на територията на Общността, максимално разрешените размери в националния и международния трафик и максимално допустимите маси в международния трафик. Съгласно действащата в България нормативна уредба носимоспособността на пътната настилка у нас е 10 тона/ос, докато допустимото осово натоварване в страните от ЕС е 11,5 тона/ос и съвременните ППС са с такива технически параметри. Следователно превозните средства на общността, преминаващи през територията на България, надвишават изискванията за осово натоварване и маса и биват облагани с допълнителни такси, на което те реагират остро. Разрешаването на този технически проблем е свързано със значителни разходи и изисква време.

В областта на автомобилния транспорт между България и Европейската общност е подписано Споразумение за установяване на определени условия за превоз на стоки по шосе и за насърчаване на комбинирания транспорт. Споразумението е в сила от 1 май 2001 г. Чрез него се осигурява взаимен достъп до пазара на транзитния трафик и се регламентират условията за размяна на разрешителни за осъществяване на товарни превози през териториите на страните-членки на общността и България. По отношение изискванията на Директива на Съвета 96/53/ЕС, в Приложение 5 на Споразумението е договорен график за поэтапно удовлетворяване на изискванията за натоварване на ос по новните транзитни маршрути на територията на България.

Сроковете, след които от превозвачите на ЕС няма да се събират пътни такси за свързателно натоварване, са дадени по-долу:

Дата и код на пътя	Пътен участък*
След 31 декември 2001 г.	
E79	София-Кулата до границата с Гърция
E80	границата със Съюза Република Югославия-Калотина-София
E80	Оризово-Хасково

E80/E85	Хасково-Свиленград
E83	Бяла-Плевен-Ботевград
E85	Русе-Бяла
E85	Свиленград-границата с Гърция
След 31 декември 2004 г.	
E79	Видин-Враца-Ботевград
След 31 декември 2007 г.	
E85	Бяла-Велико Търново-Стара Загора-Хасково

* Споразумението е парафирано на 4.12.1998 г. в Брюксел, проектът за решение за неговото подписване е одобрен от Съвета на Министрите на ЕС на 28 март 2000 г., а документът подписан в Брюксел на 26 юли 2000 г. Споразумението е публикувано в ДВ брой 44/2001 г.

С влизането в сила на Споразумението превозните средства на Общността, отговарящи на изискванията на Директива на Съвета 96/53, се освобождават от каквито и да е било специални такси, приложими по отношение на тях, в случай че надвишават масите и размерите по българските разпоредби за размери и маса, при условие, че превозните средства се движат по следните транзитни маршрути в България:

Транзитен маршрут	Пътни участъци, за които не се събират такси
Видин/ Кулата Общоевропейски коридор IV	ферибот от румънската граница до Видин, Е79 от Видин до Враца и Ботевград, Е79/Е83 от Ботевград до София, Е79 Софийски югоизточен околновъстен път и Е79 от София до Кулата и гръцката граница
Русе/Кулата Общоевропейски коридор IX	мостът над р. Дунав от румънската граница до Русе, Е85 от Русе до Бяла, Е83 от Бяла до Плевен и Ботевград, Е79/Е83 от Ботевград до София, Е79 Софийски югоизточен околновъстен път и Е79 от София до Кулата и гръцката граница
Калотина/Кулата Общоевропейски коридори X и IV	Е80 от границата на Съюза Република Югославия до Калотина и София, Е80 Софийски югозападен околновъстен път и Е79 от София до Кулата и гръцката граница

Русе/Свиленград Общоевропейски коридор IX	мостът над р. Дунав от румънската граница до Русе, Е85 от Русе до Бяла, Е85 от Бяла до Велико Търново и Хасково, Е80/Е85 от Хасково до Свиленград и Е85 от Свиленград до гръцката граница
Видин/Свиленград Общоевропейски коридори IV и IX	фериботът от румънската граница до Видин, Е79 от Видин до Враца и Ботевград, Е79/Е83 от Ботевград до София, Е79 Софийски източен околновъстен път и Е80 от София до Пловдив, Оризово и Хасково, Е80/Е85 от Хасково до Свиленград и Е85 от Свиленград до гръцката граница
Калотина/Свиленград Общоевропейски коридори X, IV и IX	Е80 от границата на Съюза Република Югославия до Калотина и София, Е80 Софийски южен околновъстен път, Е80 от София до Оризово, Е80 от Оризово до Хасково, Е80/Е85 от Хасково до Свиленград и Е85 от Свиленград до гръцката граница

На 13 април 2000 г., в резултат на неколкогодишни преговори, България парафира и многостранното Споразумение за случайни превози на пътници с автобус (ИНТЕРБУС). Страни по Споразумението са: Европейската Общност, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Молдова, Полша, Румъния, Словакия, Словения и Турция.

В преговорната позиция за подсектор автомобилен транспорт е заявена необходимостта от преходни периоди, както следва:

- Каботаж – Регламент 3118/93 и Регламент 12/98 – преходен период от 4 години. В съответствие с разпоредбите на Закона за автомобилните превози, на чуждестранните оператори ще се разрешава да осъществяват транспортни операции между два пункта на територията на България в случаите, когато това е договорено в международни спогодби, т. е. налице са всички необходими предварителни условия за спазване на изискванията на ЕС. Предвижда се въвеждането на изискванията на горните регламенти да влезе в сила най-късно от 1 януари 2011 г. Преди този срок на транспортни оператори от ЕС няма да се разрешава осъществяването на национални превозвачески услуги (каботаж) на българска територия.
- Достъп до професията – финансова състоятелност на предприятието (Директива 96/26, изменена от Директива 98/76) – преходен период от 5 години. В сега действащия Закон за автомобилните превози международният превозвач трябва да има фирма с 5000 лева капитал или по 10 минимални работни заплати за всяко превозно средство. Изискванията на европейското законодателство задължават превозвача да докаже, че разполага с по 9000 евро за всяко първо превозно средство и по 5000 евро за всяко следващо. По отношение превозвачите, извършващи международни превози на пътници и товари, се предвижда поетапно въвеждане в българското законодателство на сериозните изисквания за минималните капитали и гаранции за създаването и правилното администриране на транспортните фирми. Въвеждането на тези изисквания ще има неблагоприятен ефект върху 80%

от българските автомобилни предприятия, опериращи с едно до три превозни средства. България се ангажира да въведе изискванията за финансова състоятелност най-късно на 1 януари 2012 г.

- Максимално разрешени размери в националния и международния трафик и максимално допустими маси в международния трафик – Директива 96/53/ЕС – преходните периоди са в съответствие с Приложение 5 на Споразумението за установяване на определени условия за превоз на стоки по шосе и за насърчаване на комбинирания транспорт и са цитирани по-горе.

В автомобилния транспорт са раздържавени всички транспортни дружества, извършващи таксиметрови превози и авторемонт. От дружествата, осъществяващи товари и смесени превози, са приватизирани над 90%.

По отношение превоза на опасни товари, България се е присъединила към Европейското Споразумение, известно като ADR. В преговорната позиция по глава 9 „Транспортна политика“ е записано, че изискванията на европейското законодателство в това отношение ще бъдат изцяло възприети към средата на 2001 г.

2.2.2.2. Железопътен транспорт

Законът за железопътния транспорт (и за комбинирания транспорт) е приет от Народното събрание на 15 ноември 2000 г. и ще влезе в сила от 1 януари 2002 г. Съгласно неговите разпоредби е създаден административен орган, наречен Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“. Това е специализиран орган на бюджетна издръжка към министъра на транспорта и съобщенията, която има регулативни, контролни и други функции във връзка с приложението на закона.

Предвидено е през 2002 г. да се осъществи институционалното отделяне на инфраструктурата със създаването на Национална компания „Републиканска железопътна инфраструктура“. След влизането в сила на Закона за железопътния транспорт ще бъде създаден Комитет за разделяне на активите и пасивите на Национална компания БДЖ между БДЖ като превозвач и НК „Републиканска железопътна инфраструктура“.

Достъпът до железопътната инфраструктура ще се регламентира чрез въвеждането на система за лицензиране на железопътните предприятия в съответствие с Директива 95/18, базираща се на изискванията за издаване на сертификат за безопасност, както и въвеждането на тарифа за използване на железопътната инфраструктура. Събраните по този начин средства ще се насочват за поддръжката, изграждането и експлоатацията на националната железопътна инфраструктура.

Продължава реализацията на Оздравителния проект за железницата, който се финансира със заем от международни финансови институции (Световна банка, ЕБВП, експортен кредит) и средства по програма ФАР, държавна бюджет и средства на НК БДЖ, като общата му стойност възлиза на 296 млн. ш. долара. Изпълнението на оздравителния проект стартира на 1 март 1996 г. Вместо първоначално планираните 3 години, проектът се изпълнява 4.8 години, като е предвидено да приключи на 30 юни 2001 г. В прегледа на Световната банка за

2001 г. постигането целите на проекта се оценя като „рисково“, независимо от факта, че средствата по кредита са усвоени.

Проведен и завършен е първия етап на преструктурирането на НК БДЖ на база технологичен принцип и бизнесдеятелности. Намален е броят на териториалните структурни единици, като се намали едно ниво на управление. Постигна се вътрешно разделяне на активите и работната сила между товарни превози, пътнически превози и инфраструктура и се създаде база за въвеждане на пазарно ориентирана структура. Чрез проведените структурни промени се намали административния персонал и се подобри организацията на работа в експлоатацията, като общия персонал на железниците се намали с над 6000 души.

В края на 1999 г. е завършен и втория етап на програмата за преструктуриране на железопътния транспорт посредством обособяване и счетоводно отделяне на предприятие „Железопътна инфраструктура“ в рамките на НК БДЖ. Функциите на новообразуваното предприятие са свързани с развитието, ремонта и поддържането на железопътната инфраструктура.

От началото на 2000 г. започна третия етап на преструктурирането и хармонизиране на националното законодателство с изискванията на европейското законодателство. В Редовния доклад на Комисията по напредъка на България за членство от 2000 г. е отбелязано, че пълната хармонизация на законодателството в областта на железопътния транспорт трябва да се постигне през третия етап на преструктурирането, но напредък в това отношение не е постигнат.

Преструктурирането се съпътства и от инициативи по приватизация на железопътната промишленост, като е открита процедура за 13 предприятия. Следва да се отбележи, че приватизацията в този подсектор търпи забавяне във времето.

В преговорната позиция по глава 9 „Транспортна политика“ за подсектор железопътен транспорт е заявена необходимостта от преходни периоди както следва:

- Директива на Съвета 91/440/ЕЕС от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците на Общността, като цяло се иска 3 годишен преходен период, като:
 - изискванията на горната Директива, с изключение на чл.10 ал. 1, ще бъдат изпълнени до края на 2006 г. (т. е. в рамките на срока, предвиден за присъединяване към ЕС);
 - изискванията на чл. 10 ал. 1, който гласи: „Основният предмет на дейността на Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е осигуряване използването на железопътната инфраструктура от лицензираните превозвачи при равнопоставени условия“, се предвижда да бъдат въведени от 01.01.2010 г. По време на преходния период България ще прилага правилата за предоставяне на достъп на международни железопътни предприятия до националната железопътна инфраструктура, договорени в международните споразумения, по които тя е страна. Необходимостта от преходен период е обоснована с продължаващия процес на преструктуриране, комерсиализация, приватизация и предоставяне на концесии за някои дейности в под-сектор железопътен транспорт.

2.2.2.3. Въздушен транспорт

В областта на въздушния транспорт през 1998 г. бе прието изменение и допълнение на Закона за гражданското въздухоплаване (в сила от 01.01.1999 г.). Приети са и 29 подзаконови нормативни акта. Тези наредби въвеждат разпоредбите на европейското право и покриват стандартите и препоръчителните практики на международната организация по въздухоплаване ИКАО. Създадени са Главна дирекция „Гражданска Въздухоплавателна Администрация“ и Главна Дирекция „Ръководство на въздушното движение“, като самостоятелни юридически лица на бюджетна издръжка, пряко подчинени на министъра на транспорта и съобщенията.

Лицензирани са 21 оператори за наземно обслужване и са издадени удостоверения за експлоатационна годност на 5 международни летища, при съблюдаване на европейските изисквания за лицензиране на летищни предприятия и оператори на летищни дейности. В летища София оперират 3 наземни оператора с различни дейности по наземното обслужване. Разработва се методика за установяване на критерии за достъп до пазара. Лицензирани са 26 предприятия за ремонт и поддръжка на авиационна техника.

България е член на ИКАО от 1967 г., а през 1997 г. е приета за член на Европейската организация за безопасност на въздухоплаването (ЕВРОКОНТ-РОЛ). От 9.05.2000 г. Главна дирекция „Гражданска Въздухоплавателна Администрация“ стана член на Обединените авиационни власти на Европа (JAA).

В подсектор въздушен транспорт предстои да се работи за създаване на условия за лоялна конкуренция и за либерализация на пазара по метода „стъпка по стъпка“.

Приключиха многостранните преговори за сключване на Споразумение за общоевропейско авиационно пространство, които се провеждат от 1997 г. между Европейската комисия и всяка от страните-кандидатки за членство. В резултат на преговорите е постигната договореност за преходните периоди и мерките за въвеждане на изискванията на *acquis communautaire* в областта на въздушния транспорт. Съгласуван е и е парафиран проект на Протокол V, в който датата 31 декември 2005 г. е приета като приемлив краен срок за подготовката на Р. България за пълно членство в Общоевропейското авиационно пространство. Визираният преходен период след подписване на Споразумението се разделя на две фази: първа фаза до 31 декември 2003 г. и втора фаза до 31 декември 2005 г.

В преговорната позиция за подсектор въздушен транспорт е заявена необходимостта от преходни мерки, съгласно Протокол V на Споразумението за общоевропейско авиационно пространство, както следва:

- Регламент 2407/92 относно лицензирането на въздушните превозвачи – предвиден е 3 годишен преходен период за вече лицензираните превозвачи, които да ползват лицензите си до 31.12.2003 г. Изключения от критериите за финансова стабилност ще се правят за малки предприятия, опериращи с въздухоплавателни средства с тонаж под 10 тона или имащи по-малко от 20 места. Поет е ангажимент този регламент да се прилага без изключение за новорегистрираните търговски дружества.

- Регламент 2708/92 относно достъпа на авиопревозвачите на Общността до въздушните маршрути извън тези на ЕС – преходната мярка е разделена на два етапа със съответно увеличение от 3 и 5 процентни пункта на капацитетния дял по маршрутите между България и страните-членки на ЕС спрямо предходния сезон. При това въздушните превозвачи, регистрирани в България и тези на Общността ще имат право във всеки момент да претендират за капацитетен дял от 60% по маршрутите между България и ЕС.
- Регламент 2027/97 относно отговорността на авиопревозвача в случай на инцидент – България ще прилага този регламент само към превозвачи, изпълняващи полети до/от други държави, които са страни по Споразумението за общоевропейско авиационно пространство.
- Регламент 3922/91 относно хармонизирането на техническите изисквания и административните процедури в областта на гражданската авиация до 31.12.2003 г. България няма да прилага техническите изисквания и стандарти на Обединените авиационни власти на Европа, а през втората фаза (края на 2005 г.) тези изисквания ще се прилагат само към въздухоплавателните средства, сертифицирани от Обединените авиационни власти на Европа.
- Директива на Съвета 92/14/ЕЕС, която регламентира постепенното изваждане от употреба на самолети над 25 години – до 2005 г. България ще разрешава полетите на въздухоплавателни средства, извън изискванията на Директивата до/от летищата на трети страни.

Като една от най-големите неудачи в подсектор въздушен транспорт трябва да се отбележи неуспешната приватизация на „Авиокомпания Балкан“ ЕАД, София. На 30.06.1999 г. Агенцията за приватизация сключи приватизационен договор за продажба на 75% от акционерния капитал на дружеството с израелската компания Зеви груп. След редица сътресения през 2001 г. авиокомпанията беше обявена в несъстоятелност при всички произтичащи от това последици на фона на безмилостната конкуренция между въздухоплавателните компании.

В Редовния доклад на Комисията по напредъка на България за членство от 2000 г. е отбелязано, че България не е направила необходимото, за да гарантира, че приватизацията на авиокомпания „Балкан“ отговаря на условията на мажоритарната собственост и контрол така, както е заложено в третия либерализационен пакет в авиацията и според ЕК този факт се нуждае от допълнително внимание.

2.2.2.4. Воден транспорт

В областта на водния транспорт е приет Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата (ДВ бр. 12/2000 г.). За прилагане на приетото законодателство са създадени и функционират следните структури:

- Изпълнителна агенция „Морска администрация“ – самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка към Министъра на транспорта и съобщенията. Агенцията има регионални звена във Варна, Бургас, Русе и Лом. Тя осъществява контрол на входящи и изходящи български и чужди кораби в черноморските и в основните дунавски пристанища в съответствие с изиск-

ванията на Конвенцията по морско право. Осъществяват се проверки на средствата за навигационно осигуряване и държавен пристанищен контрол. Агенцията също така издава свидетелства за правоспособност и разследва аварийните произшествия, произтекли с български и чужди кораби. Тя има правомощия да издава наказателни постановления за нарушения на нормативните разпоредби и за нарушения на задължителните постановления за замърсяване на морето и реките. Събираните такси и глоби от българските и чужди кораби и от българските и чужди лица се внасят в държавния бюджет.

■ Изпълнителна агенция „Пристанищна администрация“ – самостоятелно юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на транспорта и съобщенията. Агенцията има следните задачи: опазването на сигурността и безопасността на пристанищата, водене на регистър и набиране на статистически данни от пристанищните оператори, контрол по опазването на изискването за свободен достъп и прилагане на еднакви конкурентни условия за операторите, както и решаването на всички въпроси от непосредствен държавен интерес.

■ Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на р. Дунав“ – юридическо лице със седалища в гр. Русе, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на транспорта и съобщенията. Изпълнява функции в съответствие с вътрешното и международното право относно обслужване, проучването и поддържането на условията за корабоплаване във вътрешните водни пътища на Р. България.

По отношение на вътрешните водни пътища трябва да се отбележи негативния ефект на спирене на корабоплаването по р. Дунав.

Основните критики към България в редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България по изпълнение критериите за членство за подсектор воден транспорт са насочени към гарантиране безопасността на корабоплаването. Процентът на българските кораби, задържани по Парижкия меморандум за разбирателство за системата на държавен пристанищен контрол, е намалял от 12,5% през 1998 г. на 8,1% през 1999 г., но това все още не е достатъчно. За сравнение средния процент на задържаните кораби, плаващи под флага на страни от ЕС, е 3,6%. Положителна стъпка е изграждането със съдействието на правителството на Холандия, програма ФАР и Министърството на транспорта и съобщенията на система за контрол на трафика (VTC система) по българското черноморско крайбрежие. Необходими са все още значителни усилия за постигане изискванията на европейското законодателство.

По инициатива на България на 07.04.2000 г. е подписан Меморандум за разбирателство за Държавен пристанищен контрол в Черно море, което ще доведе до постепенно изваждане от употреба на корабите с по-нисък стандарт спрямо европейския. Достъп до информационния център на Меморандума ще имат всички черноморски крайбрежни държави.

Що се отнася до държавните помощи, то в областта на морското търговско корабоплаване България не отпуска държавни субсидии. Предприемат се мерки за:

■ подобряване на финансовото състояние на корабните компании;

- създаване на условия за подобряване на конкурентоспособността;
- инвестиции в структурната реформа.

В подсектор воден транспорт се предвижда след реструктуриране и преобразуване отделни дейности и звена, несвързани с основния предмет на параходствата, да се приватизират при готовност, а пристанищата – след влизане в сила на Закона за пристанищата да се раздържавят, основно чрез отдаване на концесии.

България е член на Международната морска организация (ИМО) и след присъединяването си към ЕС ще трябва да преразгледа отношението си по някои нормативни документи на организацията, които общността е приела с резерви.

Предвижда се към датата на присъединяване (01.01.2007 г.) България да удовлетвори напълно изискванията на европейското законодателство по отношение на морския транспорт и вътрешните водни пътища. По тази причина в преговорната позиция по глава 9 „Транспортна политика“ за подсектор воден транспорт не е заявена необходимост от преходни периоди.

2.2.2.5. Комбинирани превози

Предоставянето на услуги в областта на комбинирания транспорт между страните-членки е либерализирано през 1992 г. чрез влизане в сила на Директива 92/106. Независимо от това все още са налице нарушения, свързани с конкуренцията и бариерите пред достъпа до пазара на железопътните услуги, които са основния вид транспорт за преодоляване на дългите разстояния при комбинирания транспорт. Въпреки значителните субсидии, които страните-членки предоставят за насърчване на комбинирания транспорт, се отчита, че този вид услуги в рамките на общността все още не е толкова ефективен, колкото би трябвало да бъде. За това може да се съди по:

- относително малкия пазарен дял;
- различните оплаквания на потребителите, най-вече по отношение на качеството на услугите и цените.

У нас е разработена програма за развитието на комбинираните превози до 2010 г. През март 1999 г. е ратифициран от Народното събрание Протокол за комбинираните превози по вътрешни водни пътища към Европейското споразумение за най-важните линии за комбинираните превози и свързаните с тях обекти (AGTC). Очевидно е, че предстои значителна работа за постигане на европейските стандарти.

В преговорната позиция в областта на комбинираните превози не е заявена необходимостта от преходни мерки.

2.2.3. Развитие на транспортната инфраструктура

Геополитическото положение на България придава особено значение на интеграцията на транспортния сектор на страната в европейските структури. Стра-

ната лежи на главен кръстопът и представлява пункт на преразпределяне на трафикопотоците от Западна и Северна Европа към Азия и Близкия Изток, от Средиземноморския басейн към Европа, Кавказкия регион и Централна Азия. Транспортните коридори на територията на България следват исторически установени маршрути, като пет от десетте общоевропейски транспортни коридори, дефинирани на срещите в Крит/Хелзинки, пресичат територията на България. Страната има добре развита инфраструктура, която днес се нуждае от модернизация и поддръжка, отговарящи на европейските стандарти.

България е насочила своите усилия към такова планиране и изграждане на системата на националната транспортна инфраструктура, което да я превърне в интегрална част от системата на европейските транспортни коридори, чрез създаване на алтернативни транспортни възможности за трансграничните превози. Транспортните коридори трябва да предлагат равнопоставени алтернативи и да функционират в условията на свободно конкурираща се пазарна среда.

Разработена е Средносрочна национална инвестиционна програма за периода 1998–2001 г., в която са определени средствата от държавния бюджет за развитието на транспортната инфраструктура. В програмата са одобрени 25 проекта на Министърството на транспорта и съобщенията.

Разработена е Инвестиционна програма за развитието на транспортната инфраструктура на страната, която включва 32 приоритетни инвестиционни проекта от транспортната инфраструктура на европейските транспортни коридори № IV, VII, VIII, IX и X, на обща стойност 4 449,5 млн. щ. д. Въз основа на Индикативната програма и на Инвестиционната програма на Правителството за периода 1998–2001 година е разработена „Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на България за периода 2000–2006 година“. Стратегията за развитие на транспортната инфраструктура е включена в Националния план за икономическо развитие на България за същия период и е основа за предложенията пред Европейската комисия за получаване на безвъзмездно съфинансиране на транспортни проекти по предприемаческия инструмент „ISPA“.

Дългоочакваното споразумение за изграждането на втори мост на р. Дунав между България и Румъния бе постигнато на 7.02.2000 г. в Брюксел, в присъствието на специалния координатор на Пакта за стабилност Бодо Хомбах и европейския комисар Гюнтер Ферхойген, а на 23.02.2000 г. бе подписан експертен доклад за определяне точното местоположение на моста при Видин–Калафат. Между правителствата на България и Румъния е подписано и Техническо споразумение, уреждащо техническите, финансовите, правните и организационните въпроси, свързани с изграждането на моста. Разработени са задания за възлагане на предварителни проучвания за финансирането на проекта. Разработен е проект на технико-икономическо задание за проектиране на мостовото съоръжение. Възложено е извършването на предварителни проучвания за актуализация на стойността на обекта и за финансова и социално-икономическа оценка на проекта. Изпълнението на тази задача започна с безвъзмездно предоставяне средства от френската Агенция за развитие и се осъществява от френската фирма ВСЕОМ. За предварителния доклад по оценката на въздействието върху околната среда бе избрана международната фирма „Ламайер Интернешънъл“, а за предварителните геоложки и хидроложки проучвания – фирмата „Райан

Рур Инженъргезелшафт“. През декември 2000 г. бе подписан договор за заем с Европейската инвестиционна банка.

2.2.3.1. Пътна инфраструктура

Пътната мрежа на България е относително добре развита. Общата ѝ дължина е 37 288 км, от които 386 км автомагистрали, 3 029 км пътища с национално значение, 16 025 км – с регионално и 17 848 км – с местно значение. Пътищата от националната пътна мрежа са класифицирани в пет групи: автомагистрали, I, II, III и IV клас пътища. Около 2 500 км, или 80% от първокласните пътища на страната представляват част от Европейската пътна мрежа и имат съответна номерация. Показателят средна гъстота (0,33 км/км²) съответства на даденостите на страната – значителен дял на планинския релеф и висока степен на урбанизация, като само 171 селища с около 25 000 жители не са свързани със системата от пътища с трайна настилка.

Ремонтите и рехабилитацията на главните международни трасета (на магистралите и пътищата I клас) имат за цел да подобжат параметрите на пътна инфраструктура до европейските стандарти и изисквания. Тук са наложителни действия в посока към подобряване на структурата на пътната мрежа в национален и регионален план, развитие на нови пътни оси и прекатегоризация на функциониращите. Изграждането на напълно съвместими пътни мрежи в европейските страни, които отговарят на единни стандарти, е важно условие за успешното интегриране на българската икономика в рамките на общия европейски пазар.

Втората важна насока е „отваряне“ на пътната мрежа на България към страните в региона, за да се подобри взаимодействието между тях и се разшири процеса на трансгранично сътрудничество и регионална интеграция. В това направление важно е откриването на нови ГКПП, което ще се отрази благоприятно на интегрирането на пътните мрежи в региона, а оттук и върху регионалното икономическо сътрудничество. Във връзка с ускоряване на трансграничното сътрудничество е и стремежът за развитие на пътната инфраструктура в крайграничните територии.

Трета важна насока е подобряване на техническото и експлоатационното състояние на пътната инфраструктура с национално значение и изравняване нивото на обслужване на различните части на страната, с оглед изравняване на шансовете им за развитие и привличане на инвестиции.

Поради икономическата криза и инфлационните процеси до средата на 1997 г. средствата, отделени от държавния бюджет за поддръжка и ремонт на пътна мрежа, са недостатъчни, в резултат на което състоянието на пътищата, специално на пътната настилка, започва бързо да се влошава.

Бюджетът, като основен източник на финансиране, се запазва до 1993 г.

През 1993 г. Правителството на България подписа Споразумение за заем с Европейската банка за възстановяване и развитие в размер на 43 млн. щ. д. и с Европейската инвестиционна банка в размер на 21 млн. ескю. Средствата от двата заема са предвидени за обезпечаването на финансов подкрепа за Проекта за рехабилитация на пътната мрежа „Транзитни пътища I“. Целта на тази програма е да се ограничи влошаването на техническото и експлоатационно състо-

яние на пътищата, провеждащи международния трафик през страната, и да се съживи пътното дело. Първоначално се предвижда 60% от програмата да се финансира с външните заеми, а 40% да се осигурят от българското правителство. През 1994 г. програмата ФАР също подкрепя проекта, като се включва в схемата за плащанията по лотове, финансирани от ЕИБ и като поема част (10,4 млн. еко) от задълженията на Правителството.

Програмата „Транзитни пътища I“ приключи през 1997 г. със следните резултати – изграждане на участък от 32 км от Трансевропейската магистрала (ТЕМ) – Пловдив–Оризово и рехабилитация на 650 км пътна мрежа. Общият размер на вложените инвестиции е 107 млн. щ. д.

Подписано е ново споразумение с Европейската инвестиционна банка за заем в размер на 60 млн. еко за съвместно финансиране на проекта „Транзитни пътища II“. Като съфинансираща страна се явяват българското правителство (43 млн. еко) и програмата ФАР на ЕС (30 млн. еко – 1996 г.). Общата дължина на пътните участъци, които са рехабилитирани в рамките на програмата „Транзитни пътища I и II“, е 859 км.

През 2000 г. бяха изградени 38 км магистрали и рехабилитирани 672,4 км от републиканската пътна мрежа на обща стойност 419 млн. лв., в т. ч.: Въведени в експлоатация бяха новите участъци „Плодовитово–Оризово“ от автомагистрала „Тракия“ и „Правец–Боаза“ от автомагистрала „Хемус“. Продължи изграждането на участъците „Каспичан–Шумен“ от автомагистрала „Хемус“, участъците „Свиленград–Капитан Андреево“ и „Харманли–Любимец“ от автомагистрала „Марица“.

- Завършени са Южният пътен възел на Велико Търново, обхода на Килифарево и транспортния възел „Родопи“.
- Продължава изграждането на обходите на Силистра, Малко Търново и Долни Дъбник, Софийския околновърстен път.
- Подготвени са документи за обявяване на търгове за строителство на техническите съоръжения на пътя за Елхово–Лесово–Хамзабейли (границата с Турция).
- Ремонтирана е пътната част на моста „Русе–Гюргево“ със средства на програмата ФАР.
- Изграден е пътен участък „Дунавци–Димово“ със средства на програмата ФАР и фонд „Републиканска пътна мрежа“.
- Завършена е работата по технико-икономическите проучвания за концесия на автомагистралите „Тракия“ от Оризово до Бургас и „Черно море“ от Бургас до Варна, за които бяха осигурени 300 хил. еко по програмата ФАР.

В процес на изпълнение са програмите „Транзитни пътища – II и III“, които включват основни ремонти на пътни участъци от републиканската пътна мрежа, в т. ч.:

- Обновени и приведени към европейските норми и изисквания бяха пътни участъци по основните направления: „Пирдоп–Карлово–Калюфер“, „Сливен–Карнобат–Айтос–Бургас“, „Приморско–Царево“, „Коритна–Севлиево“, „Велико Търново–Омуртаг“, „Русе–Разград–Шумен–Преслав“ и АМ „Тракия“.

- В активен строителен процес бяха участъците „Велико Търново–Антоново“, „Антоново–Омуртаг“, мост на р. Росица, „Варна–Сарафово–Бургас“, участък от автомагистрала „Хемус“, участък от автомагистрала „Черно море“, подходният път към Видин в участъците Монтана–Враца, Враца–Оряхово, Враца–Мизия, Мизия–Оряхово и Криводол–Бяла Слатина.
- Сключени са договори за строителството на: подходния път към Видин в участъците Монтана–Враца, Враца–Оряхово, Враца–Мизия, Мизия–Оряхово и Криводол–Бяла Слатина, участъци Стара Загора–Димитровград и Раднево–Гълъбово; участък от автомагистрала „Тракия“.
- Изготвени са тръжни документи за участъците Казанлък–Стара Загора, обходен път Стара Загора, участъци от автомагистрала „Хемус“.
- Възложено бе проектирането на участъци от автомагистрала „Тракия“, път София–Пирдоп, Велико Търново–Гурково, Сливен–Бургас, Айтос–Бургас, Казанлък–Сливен, Видин–Монтана, автомагистрала „Хемус“ (виадукт).

Изпълнява се и програма „Трансгранични инфраструктурни обекти“, в т. ч.:

- Рехабилитация на пътя Перник–Радомир–Кюстендил.
- В строителство бяха обектите „Прилежаща пътна връзка“ и ГКПП „Илинден“.
- Разработен е проект на тунела по направление ГКПП–Илинден–Ексохи (района на гр. Гоце Делчев).
- Завърши работата на международния консултант „COWI“, извършващ преглед на разработения проект на пътна връзка за граничен преход „Маказа“ (Подкова–границата).
- Подписан е договор за строителство и рехабилитация на път Е-79 „Дупница–Кулата“. Етапно са завършени част от строителните работи.
- Проведен е международен търг за рехабилитация на път Е-85 „Хасково–Свиленград“. Сключен е договор за строителство.
- Изпълнява се договорът с италианската фирма „SPEA“ за проектиране на автомагистрала „Струма“.
- Завършено е проектирането на автомагистрала „Люлин“.
- Изгражда се оптичен кабел в направление Хасково – границата.
- За строителство, реконструкция, ремонт и поддържане на четвъртокласната пътна мрежа са предоставени на общините 14,2 млн. лв. Финансирани са пътни обекти на територията на всички общини, като приоритет е отдаден на обекти в аварийно състояние.

2.2.3.2. Железопътна инфраструктура

Развитието на железопътната инфраструктура има важно значение за осъществяване на комбинирани превози и за привличането на транзитен товарен трафик. В началото на новото хилядолетие железопътната мрежа ще бъде ключовата инфраструктура, която ще интегрира страните в Европа.

Железопътната мрежа на България е една от най-добре развитите в Бал-

канския регион. В средата на деветнадесети век (през 1866 г.) е построена първата железопътна линия, предназначена за извършване на комбинирани превози между река Дунав и Черно море по направлението „Русе–Варна“. След повече от век дължината на железопътните линии в България е 4 290 км. Удвоените линии са 969 км (22,6% от общата дължина на текущия път), а електрифицираните – 2 908 км (67,8%). По-голяма част от тях са с нормално междурелсие 1 435 мм – 94% от текущия път. Главните линии в страната са с нормално междурелсие, теснолинейни са две от второстепенните линии, а с междурелсие 1 520 мм са само правите коловози на терминала на ферибота Варна–Иличовск. Гъстотата на изградената железопътна мрежа, отнесена към територията на страната, е 3,9 км/100км², а отнесена към населението е 0,5 км/1000 жители. Линиите с направление север–юг не са достатъчно добре развити.

В периода 1989–1995 г. развитието на железниците е в застой. Инвестиционните усилия са съсредоточени в продължаването на електрификацията на някои важни жп отсечки. Съществена пречка е липсата на ресурси.

През 1995 г. е разработена Програма за преструктуриране на железниците, която има за цел да хармонизира дейностите им с вече утвърждаващата се пазарна икономика и действащите пазарни механизми.

Програмата има четири основни направления:

- Изграждане на институционална рамка, в която БДЖ ще се развиват в следващите години.
- Технологично преструктуриране на основните търговски дейности в железниците и изграждане на търговско ориентирана структура на експлоатацията.
- Финансово-счетоводно преструктуриране на търговската дейност и отделянето ѝ от инфраструктурата и съпътстващите дейности, с цел по-ефективно финансово управление.
- Преструктуриране на железопътната промишленост, с оглед по-ефективна работа в условията на пазарна икономика.

Оздравителните мерки, в рамките на договорените средства по споразуменията за заеми, включват приоритетните задачи в областта на инфраструктурата, подвижния състав и информационните технологии.

Тази програма намира подкрепата на международните финансови институции – Световна банка, Европейска банка за реконструкция и развитие, Агенция за експортен кредит. Във финансирането ѝ с 20 млн. еко се включва и програмата ФАР. Тя се изпълнява от началото на 1996 г.

Модернизацията и развитието на железопътната инфраструктура е един от приоритетите на инвестиционната дейност.

Завършени са следните проекти, финансирани от програма ФАР:

- Доставка на броячи на оси за повишаване на безопасността в железопътния транспорт, на стойност 1,360 млн. евро;
- Доставка на 19 броя цифрови телефонни централи за БДЖ на стойност 3,0 млн. евро;
- Доставка на апаратура за диспечерски радиовръзки за БДЖ на стойност

2,0 млн. евро;

- Доставка на апаратура за автоматична локомотивна сигнализация за железопътния участък Пловдив–Стара Загора–Бургас на стойност 10,360 млн. евро.
- Техническа помощ на Звено за изпълнение на програмата.
Подписан е договор с ЕИБ за съфинансиране на проекта „Реконструкция, модернизация и електрификация на железопътната линия Пловдив–Свиленград–турска/гръцка граница и оптимизиране на трасето за скорост 160 км/час“. Общата стойност на проекта е 384 млн. евро, разпределени както следва: ЕИБ – 154 млн. евро, кандидатстване за ИСПА – 150 млн. евро, бюджет и собствени средства на БДЖ – 80 млн. евро.

За подготовка на проект и тръжни книжа по изпълнението на този проект, съгласно Финансов меморандум по програмата „Широкомашабна инфраструктура“ за 1999 г. (BG 9903-01), са отпуснати 2 млн. евро. На 31.05.2000 г. са сключени два договора с фирмата PB Kennedy and Donkin. Проектът търпи значително забавяне във времето, като до сега са изплатени 0,732 млн. евро, а срокът за плащания по Финансовия меморандум е изтекъл на 31.05.2001 г. Направени са постъпки за неговото удължаване с една година. Предвид намерението да се кандидатства за средства по ИСПА по този проект, забавянето на проекта буди тревога.

С цел подкрепа на оздравителната програма на НК „БДЖ“ са одобрени 20 млн. евро за ремонт и оздравяване на 55 км железен път по IV и VII транспортен коридор, съгласно Финансов меморандум по програмата „Широкомашабна инфраструктура“ за 1998 г. (BG 9811). Проектът се изпълнява от чешката фирма ZS Brno, a.s., а за надзора по неговото изпълнение е сключен договор с британската фирма Halscow. Предвидено е да бъдат рехабилитирани следните участъци:

- Вакарел–Веринско (коловоз 1 и 2) – обща дължина 16 225 м;
- Зимица–Стралджа (коловоз 1 и 2) – обща дължина 12 412 м;
- Стралджа–Церковски (коловоз 1 и 2) – обща дължина 25 064 м;
- Тунел N 9 между Стряма и Клисурса – обща дължина 2 000 м.

За сега има забавяне в изграждането на някои от отсечките поради липса на добра организация. Очаква се забавянето да не надвиши един месец.

През 2000 г. е направено следното:

В етап на реализация бе проектът „Реконструкция и електрификация на жп линията Дунница–Кулата“. Сключени са договори за супервизия и строителство на стойност 36 млн. евро. Предстои въвеждането в експлоатация на участъка Дунница–Симитли. Усвоените общо до края на октомври 2000 г. средства са 24 506 хил. лв. при годишна програма 28 800 хил. лв. Изградени са влаковите диспечерски радиовръзки София–Кулата.

Реализира се проекта „Модернизация на жп линия София–Видин“, включващ подновяване и оздравяване на участъци

По Програма ФАР за 2000 г. (BG 0002-03) са предвидени 2 млн. евро за проекта „Преструктуриране и реорганизация на железницата – управленско развитие на железопътната инфраструктурна компания“. Изпълнението на този

проект в срок е от особено значение с оглед предвиденото за началото на 2002 г. институционалното отделяне на инфраструктурата със създаването на Национална компания „Републиканска железопътна инфраструктура“.

2.2.3.3. Морски пристанища

Морският транспорт има съществено значение за икономиката на България. Около 60% от международния търговски стокообмен се осъществява от морския транспорт. Ключовите черноморски пристанища по българското крайбрежие са Варна и Бургас. Близостта им до главните руски, грузински и турски пристанища ги превръща в главни морски пунктове за достъп до страните от Черноморския басейн.

Пристанище Бургас е първото голямо пристанище в Черно море след преминаването на Босфора. Естественото му географско положение и добрите пътища, железопътни и въздушни връзки, свързващи го с останалата част на страната и със страните от Централна и Източна Европа, го правят важен транспортен възел в системата на България и в региона на Югоизточна Европа. То е открито за международна дейност през 1903 г. и предоставя ключови връзки към страните от Европа, Близкия и Далечния Изток. Пристанището е важен елемент от Коридор № VIII и е трамплин за продължението му към Кавказкия регион и страните от Централна Азия. В момента то се състои от пет пристанищни района – пристанище „Бургас-Изток“, пристанище „Бургас-Запад“, пристанище за насипни товари, петролно пристанище и складова база „Лозово“.

Пристанището разполага с кейове с обща дължина 3 905 м и 28 корабни места, от които 24 в експлоатация и с разнообразна механизация, 75 000 м² покрити и 312 000 м² открити складови площи.

За развитието на пристанище Бургас е осигурен кредит от Японското правителство (Правителствен фонд за задгранично икономическо сътрудничество) в размер на 120 млн. щ. д. Проведена е тръжна процедура и е избрана консултантска фирма по подготовката на тръжни документи и тръжни процедури за строителството, доставката и монтажа на технологичното оборудване.

Договорена е техническа помощ в рамките на Програмата на Холандското правителство с България, в рамките на която е:

- завършена и приета разработката „Генерален план за реконструкция и модернизация на нефтено пристанище Бургас“;
- разработен проект „Стратегически план за управление на отпадъците и баластните води на Пристанище Бургас“ (фирма ИВАКО).

Съгласно подписания договор за финансова помощ между правителството на САЩ, представяно от Агенцията за търговия и развитие, и Министерството на транспорта е приет окончателния доклад на разработката „Проучване на разработка на контейнерен терминал в пристанище Бургас“.

Инициативите за развитие на морския транспорт през 2000 г. бяха насочени главно към развитие на пристанище Бургас. Изготвени бяха тръжните книжа и бяха проведени предквалификационни търгове по проекта за изграждане на нов вълнолом и терминал в пристанище Бургас при годишна стойност на инвестициите 2,36 млн. щ. д.

Пристанище Варна е разположено на голяма територия с дължина над 30 км в северната половина на българското Черноморско крайбрежие. Националното значение на пристанището се определя от близостта му до големи индустриални предприятия и от отличните му връзки с транспортната система на страната. Значението му за Централна Европа се определя от отличните пътища и железопътни връзки с пристанище Русе на река Дунав (разстоянието между тях е 200 км). Тази връзка, въпреки прехвърлянето на сухопътен транспорт, намалява времето за пътуване в сравнение с конкурентното трасе през канала Черна вода–Констанца. То е едно от пристанищата с важно значение за бъдещото продължение на Коридор № VIII на изток. Пристанището има важна роля по релацията Централна Европа–Русия/Украйна или до Средния Изток и Централна Азия.

Фериботът Варна–Илиховск (Украйна) е в експлоатация от 1978 г. Обслужва се от четири фериботни кораба с капацитет по 102 вагона. Фериботната гара е съоръжена с техника за смяна на колооси за широко междурелсие 1 520 мм, каквито има железопътната мрежа в Украйна, Русия и други бивши съветски републики. Разполага със свободен капацитет, който би могъл да се използва за реализиране на комбинирани превози между черноморските страни или за провеждане на транзит. Възможностите за смяна на колооси от нормално на широко междурелсие във фериботната гара Варна не се използват. Тази гара не е включена в споразумението за железопътните линии за комбинирани превози и това се оценява като важен пропуск. Тя е единствената гара по западното крайбрежие на Черно море, която може да предостави такава услуга.

Разработен е и е утвърден „Актуализиран генерален план за „Пристанище Варна“ ЕАД до 2020 г. и насоки за по-далечна перспектива“. Благоприятните прогнози за неговата дейност се определят от: добрите навигационни условия през цялата година; стратегическото му географско разположение; перспективите за развитие на Коридор № VIII и възможностите пристанището да се развива като морска врата към Европа за държавите от Централна Азия и Близкия Изток; добре развита инфраструктура, позволяваща по-гъвкава експлоатация в сравнение с конкурентното пристанище Констанца; възможностите да се извършват транзитни превози Черно море–река Дунав, алтернативни на канала Констанца–Черна вода.

2.2.3.4. Речни пристанища

Река Дунав е единствената плавателна река в Югоизточна Европа. Със средства на програма ФАР е завършена разработката „Проучване и предлагане на мерки за подобряване на навигационните условия в българо-румънския участък на р. Дунав“. На българския бряг са изградени осем пристанища: Видин, Лом, Оряхово, Сомовит, Свищов, Русе, Тутракан и Силистра. Две от тях – Русе и Лом, имат международен статут.

Пристанище Русе е най-голямото българско дунавско пристанище.

Със средства на програма ФАР са реализирани обектите:

- Драгаж в пристанище Русе-Изток (320 095 еку);
- Предфериботен паркинг в пристанище Русе-Изток (363 540 еку);

- Възстановяване на кейова стена в пристанище Русе-Запад (493 660 екю);
- Модернизация на пристанищните съоръжения в Русе на стойност 1.2 млн. екю, доставка на маневрен кораб „Гласкач-алекач“.

Пристигнато Лом се разглежда като част от Европейски коридор № IV. Лежи на най-краткия транспортен маршрут, свързващ река Дунав с голямото гръцко беломорско пристанище Солун.

Със средства на програма ФАР е разработен Генерален план за развитието на пристанище Лом. В процес на изпълнение е темата по въвеждане на съвременна система за финансов контрол на пристанище Лом, разработва се тържерна документация по приоритетни обекти.

2.2.3.5. Летища

Въздушният транспорт има най-малък дял в транспортната система на страната. Противоположно на водния транспорт, преобладаващата част от въздушните превози са пътнически. През последните години, вследствие на икономическите трудности, които изпитва страната, вътрешните въздушни превози прогресивно намаляват. В момента редовни полети по вътрешните линии се извършват само между София и Варна и София и Бургас. Значението на въздушния транспорт за осъществяване на международни пътнически превози се запазва. Тези тенденции неминусо рефлектират и върху летищата в качеството им на инфраструктура, необходима за този вид транспорт. От изградените преди години 10 граждански летища понастоящем като международни функционират само 4 – София, Варна, Бургас и Пловдив, а редовни полети се извършват само от първите три. От летище Пловдив се изпълняват чартърни полети и то се използва като алтернатива на летище София при извънредни ситуации. Летищата във Варна и Бургас са ориентирани главно към обслужване на туристическия трафик. При тези условия се очертава значимата роля на летище София като главно национално и международно летище.

През 1997 г. е предприето финансово проучване за летище Бургас, изготвено от английската фирма „Мот Макдоналд“ и финансирано по програма ФАР. Предложена бе финансова и технологична схема за преговорите с потенциалните инвеститори. Стойността на проекта бе оценена на 66 млн. щ. д. През 2000 г. е завършен е ремонтът и реконструкцията на пътническия терминал в летище Бургас. Обектът е на стойност 525 508 лв.

Летище София се намира в пресечната точка на три Европейски коридора – № IV, № VIII и № X. То осигурява въздушните връзки на страната с останалата част на Европа, Северна Америка, Африка и Азия, като позволява извършването на редовни пътнически, чартърни пътнически и товарни полети. То е единственото българско летище, от което се извършват редовни международни полети през цялата година. През него се осъществява около 95% от цялата въздухоплавателна дейност на страната.

Проектът „Реконструкция и разширение на летища София“ е на стойност 184 млн. евро и се финансира от Европейската инвестиционна банка (60 млн. екю), Кувейтският фонд за арабско икономическо сътрудничество (40 млн. щ. д.) и ИСПА (28 млн. евро за 2000 г. от общо договорените 50 млн. евро). Утвърден е Генерален план за реконструкция и развитие на летище София, проведени са

тръжни процедури за консултантски фирми: летищен оператор, проектант и независим строителен надзор. Договорите на консултантските фирми, на обща стойност 7,6 млн. евро се финансират от програма ФАР за 1998 г.

Проектът за ремонт и реконструкция на летището е разделен на два етапа, които включват:

Етап I – изграждане на нов пътнически терминал със съпътстващите съоръжения за 2,5 милиона пътника годишно (2 500 пътника в пиковите часове) и площ 26 000 м², прилежащи перони за рулиране, пътни връзки и автомобилни паркинги;

Етап II – удължаване на пистата за излитане и кацане до 3 600 м дължина и ширина 45 м, която ще премества река Искър, изграждане на прилежащи перони и пътеки за рулиране с обща площ 20 000 м², изграждане на карго терминал за 30 000 т със съпътстващи съоръжения, пътни връзки и автомобилни паркинги. Проектите за карго терминала позволяват бъдещо разширение до 60 000 тона годишно.

Контрактор по подпроект „Реконструкция и разширение на летища София – Лот В: Техническа помощ за проектирането и надзора“ е холандската фирма NACO. Договорът е подписан на 28.09.1999 г., но фирмата не успя да спазва сроковете за предаване на детайлния проект съгласно заданието и подготовката на тържната документация, което води до забавяне на проекта. По тази причина ще бъде поискано удължаване на периода за разплащания, съгласно Финансов меморандум BG 9808. Подготвя се Допълнение към договора, в което ще бъдат отразени актуализираните срокове за изпълнението на проекта по отношение на задача – време – график на плащанията. Очаква се, че до края на 2001 г. няма да може да бъде приключи търга за избор на строителна фирма и няма да се оползотворят отпуснатите по ИСПА 2000 средства за този проект.

Приключи в груб строеж изпълнението на проекта „Ръководство на въздушното движение“, включващ модернизация на Центровете за управление на въздушното движение в София и Варна, на стойност 83,5 млн. екю – от които 60 млн. екю заем от ЕИБ и 23,5 млн. екю собствени средства.

2.2.3.6. Комбиниран транспорт

Комбинираният транспорт е предназначен за превоз на товари и пътници на далечни разстояния. Комбинираният транспорт е тясно свързан с развитието на транспортна инфраструктура и със съществуването на интермодални терминали, оборудвани с необходимите информационни и/или разпределителни системи. За операциите по комбиниран или мултимодален транспорт, създаващи за всеки превоз транспортна верига, се въвеждат транспортни средства, използващи взаимосвързаната инфраструктура (пътища, железопътни линии, морски и речни пристанища).

В България в настоящия момент се използват следните системи за комбиниран транспорт: контейнерни превози, морски Ро-Ро транспорт, морски железопътен фериботен транспорт, речен Ро-Ро и железопътен фериботен транспорт и превоз на контейнери с катамарани по река Дунав.

Географското положение на Балканския полуостров като връзка между три континента определя необходимостта от изграждането на инфраструктура, която да предлага условия за осъществяване на комбиниран транспорт. В Бълга-

рия единствено летище София има перспектива да се развие като интермодален терминал.

Интермодален транспортен терминал в София – проектът цели създаването на разпределителен център в стратегическия за страната транспортен възел София, който е пресечна точка на три европейски коридора. Той ще оптимизира използването на железопътната мрежа за контейнерни превози и ще претоварва товарите от/на различните видове транспорт. Това ще доведе до използването на железопътните превози на средни и дълги разстояния, докато автомобилните ще се прилагат на по-късите дистанции.

Проектът включва на първи етап модернизация на съществуващия контейнерен терминал в София, а като следваща стъпка – преместването му на нова площадка, което ще позволи неговото разширение и развитие, изграждането на необходимите покрити, открити и хладилни складови площи, закупуване на необходимите механизации и съоръжения, включително оборудване на информационна система, както и такава за електронен контрол на дейностите. В предварителното проучване за този терминал, извършвано от американската фирма „See-Land“ и финансирано отчасти от Агенцията за развитие на търговията на САЩ, разходите по проекта се оценяват на 18 милиона щатски долара. Предвидено е и организиране на комбинирани превози с „блок-влакове“ между София и Солун.

Терминал за комбиниран транспорт в Димитровград – проектът предвижда реконструкция и модернизация на съществуващия терминал, усъвършенстване на подходната пътна и железопътна инфраструктура, изграждане на открити и закрити складови площи и внедряване на необходимите системи за контрол. Димитровград е важен възел в транспортната система на страната и пресечна точка на Коридори № IV и № IX. Реализацията на проекта ще направи съоръженията по-привлекателно, което от своя страна ще увеличи трафикопотока и ще се отрази благоприятно на местно и национално ниво.

Модернизация на терминала за комбиниран транспорт на пристанище Русе – проектът предвижда усъвършенстване на подходната инфраструктура и доставка на механизация и оборудване за обработване на контейнери. Тези мерки ще увеличат капацитета и ефективността на пристанище Русе, ще намалят времето за обработване на товарите и ще повишат безопасността. Пристанище Русе е важно звено от транспортната мрежа на страната и региона и е пресечна точка на Европейските коридори № VII и № IX.

Изграждане на терминал за комбиниран транспорт в пристанище Лом – проектът предвижда изграждане на нов кей с необходимите съоръжения и механизация за обработване на контейнери и изграждане на Ро-Ро терминал. Потребността от проекта се аргументира с необходимостта от разгръщане на пълния потенциал на пристанище Лом като част от речната система Рейн – Майн – Дунав. Река Дунав в качеството си на вътрешен воден път и елемент от Европейски коридор № VII има както национално, така и международно значение. Проектът ще разшири гамата на предлаганите от пристанище Лом услуги, включвайки контейнерни и Ро-Ро превози към досега обработваните конвенционални товари.

Проектите са включени в Програмата на Министерство на транспорта и съобщенията за националните инвестиционни приоритети в областта на тран-

спорта, но поради трудности при тяхното финансиране тяхната реализация ще бъде забавена.

2.2.4. Изводи и препоръки

Ефективността на транспортните системи е от жизнено значение за икономическия растеж. Транспортният отрасъл на България е изправен пред трудната задача да допринесе за трансформирането на икономиката и увеличението на БВП на страната в непосредствено бъдеще и в дългосрочен план, като по този начин гарантира конкурентността на икономиката на международните пазари.

От анализа на международните превози в континентален мащаб се констатира едно разпределение на превозите с ясна закономерност. Установено е, че големите, преобладаващите обеми на товаропотоците се превозват на разстояние до около 2000 км. След това относителният дял на товарообмен и превозите на по-дълги разстояния рязко намалява. Разбира се, превозвачите се стремят най-вече към тези далечни превози.

В това се състои и големият шанс на българските превозвачи, на транспортната система, а в известен смисъл и на българското стопанство. С превозни рамена от порядъка на 2000 км от центъра на балканския регион, те покриват по-голямата част на Европа, постсъветското икономическо пространство и Близкия изток. С използване на технологиите на комбинирани превози, транспортните схеми могат да бъдат изгодни и до района на Централна Азия. Освен това тези транспортни схеми биха били най-удачни при превози на полуфабрикати до региона на Югоизточна Европа, дообработване и износ за трети страни. В посока запад-изток това важи за технологичните стоки, а в обратна посока – за стоките, свързани с природните ресурси и селското стопанство. Един стопански и транспортен модел, несъмнено изгоден за инвестиране в съвместни предприятия в региона.

След 1997 г. България постигна окуражаващ напредък при реформирането на транспортния отрасъл, а именно:

- Осъществена е приватизация и либерализация в областта на автомобилния транспорт;
- Приет е нов Закон за железопътния транспорт, който представлява правната рамка за продължаване на структурната и организационната реформа на този подсектор;
- Осъществена е приватизация и либерализация в областта на въздушния транспорт;
- Приет е нов Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата, съгласно който пристанищата инфраструктура се отделя от експлоатацията. Този закон осигурява рамката за по-нататъшното хармонизиране с *acquis communautaire* в областта на морския транспорт, особено по отношение на критериите за безопасност;
- Разработени са Средносрочна инвестиционна програма за развитието на

националната транспортна инфраструктура и Стратегия за транспортния сектор 2000–2006 г., които определят приоритетните проекти и необходими инвестиции, свързани най-вече с общоевропейските транспортни коридори;

- Постигнат е напредък при хармонизиране на транспортното законодателство със законодателството на ЕС, като са създадени основните административни структури за неговото прилагане.

Независимо от постигнатото, все още предстои усилена работа за по-нататъшна либерализация на транспортните пазари и за успешното изпълнение на програмите за развитие на транспортната инфраструктура. В това отношение могат да се направят следните препоръки:

Автомобилен транспорт:

1. Опростяване и уеднаквяване на прилаганите пътни данъци и такси на територията на страната. Действащото законодателство остава сложно, липсва прозрачност и някои негови аспекти остават дискриминационни по отношение на транспортните оператори на Общността.
2. Подобряване състоянието на пътната мрежа чрез успешно изпълнение на програмата за рехабилитация на пътната инфраструктура и при ефективно използване на отпуснатите кредити и безвъзмездните помощи на ЕС.
3. Осигуряване на необходимите средства за поддръжка на пътната мрежа.
4. Предприемане на необходимите мерки за подобряване безопасността на движението по пътищата.
5. Осъществяване на независими изследвания за оценка функционирането на пазара (стойността и качеството на услугите в областта на автомобилния транспорт) и идентифициране на областите, които се нуждаят от подобрене с оглед предприемане на необходимите мерки.
6. Осигуряване достъп до пазара на транспортни услуги – особено внимание трябва да се обърне на нуждата от значителни инвестиции за въвеждането в експлоатация на превозни средства, отговарящи на съвременните европейски изисквания за безопасност и опазване на околната среда с оглед засилената конкуренция на пазара на транспортни услуги и стриктните изисквания на европейското законодателство.

Железопътен транспорт:

1. Преодоляване на изоставането при реструктурирането на железопътния транспорт. Завършване на вертикалното разделяне на инфраструктурата от експлоатацията и предприемане мерки за предоставяне на железопътната инфраструктура (експлоатация и поддръжка) на концесия. Сложността на този проблем не бива да се подценява.
2. Приватизиране на търговските дейности на НК „БДЖ“ с оглед рационализиране на системата; закриване на губещите дейности.
3. Премахване на съществуващите бариери за навлизането на частни фирми на пазара на железопътните услуги.
4. Въвеждане в действие на ясна законодателна рамка относно условията за достъп до железопътната инфраструктура на частни оператори и съответните тарифи за подобен достъп. Създаване на условия за лоялна конкуренция между частните оператори.
5. Установяване на единен режим на финансиране на губещите дейности в

областта на обществените услуги в случаите, при които се налага да те бъдат субсидирани по социални причини. Разработване на стриктна програма и осигуряване на прозрачни тържни процедури за предоставянето на субсидиите.

6. Подобряване състоянието на железопътната инфраструктура и създаване на възможности за по-високи скорости на движение.
7. Подобряване на качеството на предоставяните услуги.
8. Изпълнение на Програмата на министерството на транспорта и съобщенията за развитието на комбинираните превози.

Въздушен транспорт:

1. По-нататъшно хармонизиране на законодателството в областта на въздушната безопасност, техническите стандарти, правилата за достъп до пазара и тарифите.
2. Укрепване на административния капацитет, включително необходимите човешки и финансови ресурси.
3. Въвеждане на система на контрол на тарифите за летищните услуги, като се даде възможност на съответните летищни администрации да намалят цените, като се възползват от възможностите за извършване на търговски дейности.
4. Преодоляване на изоставането на обект „Реконструкция и разширение на летище София“, за който вече четвърта година не се усвояват кредитите на ЕИБ и Кувейтския фонд за арабско икономическо сътрудничество, а съществува опасност и за средствата, отпуснати от предприсъединителния инструмент ИСПА.
5. Предприемане на решителни мерки за преодоляване последиците от неуспешната приватизация на националния превозвач „Авиокомпания Балкан“ ЕАД, като се осигури съответствие с условията за собственост и контрол на европейското законодателство, съгласно препоръките на Редовния доклад на ЕК за 2000 г.

Военен транспорт:

1. Продължаване на усилията за удовлетворяване изискванията на ЕС, свързани с безопасността на корабоплаването. Въвеждане и прилагане на вторичното законодателство, включително правила за издаването на корабни сертификати, превоз на опасни товари и корабни регистри.
2. Укрепване на административните структури и компетентността на персонала да прилага изискванията на европейското право както в сферата на администрирането на флага, така и в сферата на държавния пристанищен контрол.
3. Идентифициране и реализиране на възможностите за реорганизация на пристанищата и навлизане на частния бизнес при експлоатацията на големите пристанищни комплекси.
4. Въвеждане на механизъм за определяне размера на пристанищните такси и услуги.

Приватизация

Осигуряване на по-голяма прозрачност в процеса на приватизация и прест-

руктуриране на транспортния отрасъл, включително и чрез граждански контрол.

Транспортна инфраструктура:

1. Изпълнение в срок на ангажиментите, постигнати в Средносрочната инвестиционна програма за развитието на националната транспортна инфраструктура и осигуряване от правителството на необходимите средства за развитието на транспортната инфраструктура в съответствие с изискванията на ЕС.
2. Преоценка на целесъобразността на решението за изваждането на Изпълнителна агенция „Пътища“ извън Министерството на транспорта и съобщенията, предвид необходимостта от осъществяване на единна политика за развитие на мултимодалните транспортни коридори.
3. Укрепване на административните структури и компетентността на персонала, работещ в областта на развитието на транспортната инфраструктура.
4. Осигуряване на възможности за навлизане на чуждестранни капитали, например чрез отдаване на крупни инфраструктурни обекти на концесия при стриктно спазване на международните изисквания, тъй като през следващите години ще продължава да бъде налице необходимостта от значителни инвестиции за развитието на транспортната инфраструктура, които не винаги е подходящо да бъдат във вид на държавно гарантирани кредити или бюджетни средства.
5. Във връзка със забелязващите се тенденции за забавяне изпълнението на проекти, кандидатстващи или вече получили финансиране по ИСПА и участие на межродни консултантски и строителни фирми в този процес, следва да се обърне внимание на:
 - Пълното и ясно дефиниране в заданието на задачите, задълженията и крайният продукт, който се очаква от контрактора. Постигане на еднозначно разбиране по отношение изискванията на инвеститора по време на преговорите за сключване на договор;
 - Точна преценка за времетраенето на процеса на проектиране, съгласуване и одобряване на проектите, с оглед договаряне на реалистични срокове за изпълнение;
 - Засилване ролята и отговорността на българските подизпълнители за спазване изискванията на българското законодателство при подготовката на проекти и тръжни книжа, без при това да се нарушават изискванията на FIDIC;
 - Засилване ролята, взаимодействието и отговорността на органите по изпълнението на проектите на всички нива;
 - Актуализиране на законодателството, регулиращо строителните дейности, с препоръки за по-точно регламентиране на проблемите и специфика на инфраструктурните проекти (напр. собственост на терените и др.).

Литературни източници

1. "Regional Infrastructure Projects in South-Eastern Europe", Sofia 1999 - issued in by the Institute for Regional and International Studies.

2. Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession, November 2000.
3. Guide to the Transport Acquis - October 1999.
4. TINA Final Report, October 1999.
5. ISPA - mandate, programming and implementation, state of play - DG Regio.
6. ISPA Manual (Working Document) - DG Regio.
7. ISPA Report 2000 - DG Regio.
8. Joint Portfolio Review - March 2001, the World Bank, the Republic of Bulgaria
9. The Dual Challenge of Transition and Accession, Bulgaria - a World Bank Country Study - February 2001.
10. Towards a Pan-European Transport Network - Report on Adjustments to Crete Corridors, submitted by the Commission of the European Communities, the Secretariat of the European Conference of the Ministers of Transport and the Secretariat of the United National Economic Commission for Europe to the Third Pan-European Transport Conference in Helsinki in June 1997.
11. Декларация от Хелзинки, поставяща основните принципи, средства и цели за провеждане на единна европейска транспортна политика.
12. Доклад за дейността на Министерството на транспорта и съобщенията по изпълнение на програмата "България 2001".
13. Национална програма за приемане достиженията на правото на ЕС, сектор "транспорт".
14. Споразумение за установяване на определени условия за превоз на стоки по шосе и за насърчаване на комбинирания транспорт.
15. Споразумение за случайни превози на пътници с автобус /ИНТЕРБУС/.
16. Споразумение за общоевропейско авиационно пространство.
17. Преговорна позиция по глава 9 "Транспортна политика".

2.3. Съобщения

Снежана Ангелова

2.3.1. Далекосъобщения

2.3.1.1. Опит на ЕС

Европейският подход към монополизирания допреди години сектор на далекосъобщенията включва десетгодишен период на постепенна либерализация, която достига кулминацията си при пълното отваряне на пазара на далекосъобщителни услуги и мрежи от 1 януари 1998 г.

В резултат от актуализирането на политиката в областта на съобщителните услуги и мрежи беше формирана новата регулаторна рамка на Европейския съюз, включваща следните проекти за директиви:

- Директива за общата регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги;
- Директива за всеобщо предлаганата услуга и правата на потребителите на електронни съобщителни мрежи и услуги;
- Директива за достъп и взаимно свързване на електронни съобщителни мрежи и услуги;
- Директива за обработка и защита на личните данни в съобщителния сектор;
- Директива за развързване на абонатния шлейф;
- Директива за разрешителните режими при електронните съобщителни мрежи и услуги.

Съществуващата досега правна рамка на ЕС се фокусираше предимно върху прехода към пазарни отношения и създаването на конкурентен пазар. Новата регулаторна рамка има за цел да засили конкуренцията във всички сегменти на пазара и е насочена към динамични и непредсказуеми пазари с голям брой участници.

Основните цели на новата политика на ЕС в областта на далекосъобщенията са:

- Да поощри създаването на устойчив, отворен и конкурентен пазар на съобщителни услуги;
- Да осигури на гражданите на ЕС достъп до всеобщо предлагана услуга на достъпни цени;
- Да консолидира вътрешния пазар в конвергентна среда.

Основните принципи на регулирането за постигане на посочените по-горе цели са:

- Да се основава на ясно определени цели на политиката;
- Да бъде минималистично до необходимата за постигането на целите степен;
- Да разшири правната сигурност в един динамичен пазар;
- Да си постави целта да бъде технологично неутрално;
- При влизане в сила да е възможно най-близко до регулираните дейности.

Посоченият по-горе регулаторен пакет представлява окупяване на предишния пакет на *acquis communautaire* и едновременно с това измененията отразяват настъпилите промени на пазара и поведението на участниците в него.

2.3.1.2. Състояние на българските далекосъобщения

В областта на далекосъобщенията в България вече е създадена основната политическа, правна и институционална рамка съобразно достиженията на европейското законодателство.

Стратегическата цел на секторната политика в далекосъобщенията се със-

тои в осигуряването на възможности за достъп на населението и бизнеса до широк спектър от съвременни, качествени и ефективни далекосъобщителни услуги, предоставяни на разумни цени в условията на лоялна конкуренция, при спазване на принципите на равнопоставеност и прозрачност, като се отчитат изискванията за присъединяване на България към Европейския съюз.

Основните задачи, които си поставя политиката в съобщителния сектор, са:

- Продължаване на процеса на изграждане на нормативната база, съответстваща на новите условия и хармонизирана с тази на Европейския съюз;
- Формиране и усъвършенстване на политиката за разпределение на ограничените ресурси (радиочестотен спектър и номерационен план);
- Либерализация на далекосъобщителния пазар и предоставяне на качествени и съвременни далекосъобщителни услуги при спазване на принципите на равнопоставеност, прозрачност и лоялна конкуренция;
- Осигуряване на всеобщо предлагана услуга;
- Защита на интересите на потребителите на далекосъобщителни услуги;
- Развитие на човешките ресурси;
- Разширяване на научно-приложното обслужване.

Извършването на далекосъобщителни дейности се урежда със Закона за далекосъобщенията, приет от Народното събрание на 27.07.1998 г. и допълнен и изменен през месец май 2001 г.

Основна постановка в закона е разделянето на функциите на държавното управление, изпълнявани от Министерство на транспорта и съобщенията от тези по регулиране на далекосъобщителния пазар в лицето на Държавната комисия по далекосъобщенията.

Към Министерския съвет е създаден Съвет за национален радиочестотен спектър в съответствие с изискванията на Конституцията на Република България за разпределяне на радиочестотите и радиочестотните ленти за граждански нужди, за нуждите на отбраната и сигурността и за съвместно ползване.

Законът предвижда либерализация на далекосъобщителните дейности и услуги с изключение на предоставянето на обикновената телефонна услуга (селищна, междуселищна, международна и транзитна) между крайни точки на фиксираната мрежа и предоставянето на линии под наем. Върху тези дейности е установен държавен монопол до 31.12.2002 г. Предвиденият срок е защитен и приет в Световната търговска организация и утвърден от Народното събрание със Закон за ратифициране на Четвъртия протокол към Общото споразумение по търговия и услуги (ДВ бр. 117, 1997 г.).

Институционалната рамка в областта на далекосъобщенията е определена в Закона за далекосъобщенията и издадените въз основа на него постановления на Министерския съвет. Законът определя непосредствени отговорности в областта на далекосъобщенията на Министерския съвет:

- Одобряване на секторната политика в далекосъобщенията;
- Одобряване на лицензи за изграждане на далекосъобщителни мрежи и предоставяне на обществени далекосъобщителни услуги чрез ползване на радиочестотен спектър;

- Одобряване на лицензи за радио и телевизионни дейности, използващи радиочестотен спектър;
- Приемане на Методика за регулиране на цените на обикновената телефонна услуга, предоставяна чрез фиксиранията мрежа на Българската телекомуникационна компания (БТК ЕАД) и за предоставяне на линии под наем при публично известни условия.

Основни институции в далекосъобщителния сектор

Министерство на транспорта и съобщенията разработва, представя за приемане от Министерски съвет и провежда секторната политика в областта на далекосъобщенията. МТС упражнява правата на едноличния собственик на капитала в еднолични търговски дружества от отрасъл „Съобщенията“, в които държавата е акционер или съдружник.

Основните дейности на МТС в областта на далекосъобщенията са свързани с:

- Преструктуриране на отрасъл „Съобщенията“;
- Научни изследвания в областта на далекосъобщенията;
- Развитие на информационното общество;
- Евроинтеграция;
- Организиране на далекосъобщенията при извънредни обстоятелства.

Държавната комисия по далекосъобщения е национален регулаторен орган в областта на далекосъобщенията, създаден по силата на Закона за далекосъобщенията. Тя е орган на Министерския съвет. Състои се от петима членове, включително председател и заместник-председател, определени с решение на Министерския съвет и назначени от министър-председателя със съответен мандат. ДКД е юридическо лице. Не ползва бюджетна субсидия, но бюджетът ѝ се определя от Министерство на финансите в съответствие с правилата, които са в сила за юридическите лица на бюджетна издръжка и за държавната администрация. Основните дейности на Държавната комисия по далекосъобщения са:

- Лицензиране на далекосъобщителни дейности;
- Лицензиране на радио- и телевизионни дейности след решение на Националния съвет за радио и телевизия;
- Разработване на политика за управление, както и управление на разпределения за граждански нужди радиочестотен спектър;
- Координиране на честотите и радиочестотните ленти и радиосъоръжения за граждански нужди, както и за тяхното производство и разпространение на територията на страната;
- Разработване на Националния номерационен план и разпределянето му между операторите;
- Одобряване типа на крайните устройства и радиосъоръжения за граждански нужди и издаване на съответни удостоверения;
- Разглеждане на възникнали проблеми между далекосъобщителни оператори относно взаимно свързване на мрежите им и наемане на линии;

- Разработване и предлагане за одобрение на вторичното законодателство;
- Изпълнение на функциите на сертификационен орган на доставчиците на удостоверителни услуги в съответствие със Закона за електронния документ и електронния подпис.

Съвет по националния радиочестотен спектър – консултативен орган към Министерския съвет. Председателят на СНРС се определя от Министерския съвет. В Съвета участват като членове представители на Министерство на транспорта и съобщенията, Държавната комисия по далекосъобщения, Министерство на финансите, Министерство на икономиката, Министерство на отбраната и на Министерство на вътрешните работи. СНРС подготвя и периодично актуализира Националния план за разпределение на радиочестотния спектър и също така разглежда и решава спорове, свързани с електромагнитната съвместимост, възникнали между основните ползватели. Националният честотен план се утвърждава от Министерския съвет и е публичен.

Описаната по-горе политическа, правна и институционална рамка е разработена в съответствие с *acquis* и е основа за по-нататъшното въвеждане и прилагане на тези норми.

Съществуващо състояние на хармонизацията по отделните направления на *acquis communautaire*

Либерализация

Пазарът на крайните далекосъобщителни устройства в България е напълно либерализиран от началото на 80-те години и хармонизирането с Директива 88/301/ЕЕС за премахване на специалните и изключителни права върху вноса, продажбата, свързването, пускането в експлоатация и поддръжката на крайни далекосъобщителни устройства е осигурено с подзаконовни актове. Всички изпитвания и измервания на крайни устройства се осъществяват в лаборатории, акредитирани и сертифицирани в съответствие с EN45 000.

Законият за далекосъобщенията предвижда пълна либерализация на далекосъобщителните дейности и услуги (съгласно Директива 90/388/ЕЕС за въвеждане на конкуренция на пазара на далекосъобщителните услуги и премахване на специалните и изключителните права по отношение предоставянето на тези услуги). С Наредба No 13/2001 г. Министърът на транспорта и съобщенията определя конкретното ниво на дерегулация. В наредбата са изброени мрежите и услугите, които подлежат на индивидуално лицензиране, регистрация по обща лицензия и свободен режим. Либерализирано е инсталирането и експлоатацията на телефонни апарати за обществено ползване, което се извършва вече от три оператора. Изключение от този списък е обикновената телефонна услуга, предоставяна от фиксирана мрежа, заедно с предоставянето на наети линии, резервирани за БТК до 31.12.2002 г.

Постановките на Директива 94/46/ЕС за хармонизиране на разрешителните режими в областта на сателитните комуникации и за свободен достъп до спътников сегмент, по отношение на спътниковите системи са отразени в Закона за далекосъобщенията. Разработен е и е приет и необходимият регулаторен пакет. Всички предприети мерки по участието на България в международ-

ните спътникови организации INTELSAT, EUTELSAT и ИНТЕРСПУТНИК са в съответствие с директивите на ЕС. България допуска повече от един спътников оператор в споменатите организации.

Приета е Наредба за издаване на индивидуални лицензи за изграждане, поддръжане и използване на кабелни далекосъобщителни мрежи за разпространение на радио и телевизионни програми без конкурс и търг, както и образец за индивидуална лицензия. Не съществува ограничение за броя на операторите.

Мобилен услуги. Изискванията на Директива 96/2/ЕС за премахване на ограниченията и прилагане на принципи на равнопоставеност при лицензирането, разпределянето на честоти и взаимно свързване на мобилните оператори, както и изискванията за либерализация на пазара на мобилни услуги са отразени в Закона за далекосъобщенията. В България в момента са издадени индивидуални лицензи на два оператора за изграждане, поддръжане и използване на обществена далекосъобщителна мрежа по цифров стандарт GSM в обхват 900MHz – МОБИЛТЕЛ и ГЛОБУЛ. На мобилния пазар в момента е и един оператор на мобилни услуги по аналогов стандарт NMT 450 – МОБИКОМ. Очаква се решение във връзка с издаване на лиценз за трети GSM оператор, което е свързано със стратегията за приватизация на основния оператор БТК ЕАД.

С постановление на Министерски съвет и съгласно Наредба на Министъра на финансите за принципите на оценяване на честотния спектър са установени недискриминационни цени за използване на радиочестоти.

Въвеждането на пълна либерализация съгласно Директива 96/19/ЕС е предвидено от 01.01.2003 г.

Голяма част от честотния ресурс, необходим за въвеждане на някои паневропейски и спътникови мрежи, е в силите на министерства и освобождаването му е свързано с доста средства, особено за Министерство на отбраната.

Предоставяне на отворени мрежи

Основните изисквания на общата рамка за предоставянето на отворени мрежи според изискванията на Директива 90/387/ЕЕС са отразени в Закона за далекосъобщенията и Закона за защита на конкуренцията. Разработените и приети поднормативни актове съответстват в значителна степен на Директива 97/51/ЕС.

По отношение на наетите линии приложението на Директива 98/80/ЕС е уредено нормативно със Закона за далекосъобщенията и издадената лицензия на БТК ЕАД. До края на 2002 г. БТК има изключителни права да предоставя национални и международни наети линии от фиксираната мрежа, като е задължена да ги предоставя в определен срок и с определени качествени параметри на равнопоставена основа. Спазват се изискванията за предварително публикуване на ценоразпис за група наети линии – аналогови и цифрови със скорост на пренасяне до 2 Mbit/s. В случаите, когато основният оператор не е в състояние да предостави услугата в рамките на 3 до 6 месеца, кандидатите получават от ДКД правото да изградят свой собствен преносен капацитет.

Основните принципи за осигуряване на взаимното свързване са заложи в Закона за далекосъобщенията и Секторната политика. Освен това ЗД предвижда издаване на Наредба за взаимното свързване, която ще съдържа основните

принципи на Рамковата оферта за взаимно свързване.

Лицензиране

Лицензионният режим, въведен със Закона за далекосъобщенията, следва принципите за премахване на ограниченията при лицензиране и облекчаване на лицензионните режими, изложени в нормативните актове на Европейския съюз (Директиви 96/19/ЕС и 97/13/ЕС и Решение 710/97/ЕС). Предвидени са: индивидуална лицензия, регистрация по обща лицензия и свободен режим. Изискванията за издаване на лицензи са еднакви за еднотипни далекосъобщителни мрежи и за предоставяне на еднотипни далекосъобщителни услуги. Лицензиите се издават от Държавната комисия по далекосъобщения по предвидения от Закона за далекосъобщения ред, при ясни, прозрачни и недискриминационни процедури.

Всеобщо предлагана услуга

Според ЗД всеобщо предлаганата услуга обхваща следния минимален пакет услуги:

- Достъп за всяко домакинство до гласовата телефонна услуга (селищна, междуселищна, международна), предоставена чрез фиксираната мрежа;
- Безплатно ползване на националните услуги за спешна помощ;
- Справки за телефонни номера на абонати от фиксираната телефонна мрежа, вкл. телефонни указатели;
- Достъп до обикновената гласова услуга чрез обществени телефони;
- Специализирани услуги, позволяващи на инвалиди до услугите, изброени по-горе.

Географското покритие на обикновената телефонна услуга за страната е сравнително добро – над 80% от домакинствата разполагат с телефон.

За да се реализира пълноценно задължението по предоставяне на всеобщо предлагана услуга, съгласно Директиви 96/19/ЕС, 97/33/ЕС и 98/10/ЕС, необходимо е да се намери подходящо решение за финансиране на услугата преди пълната либерализация. В Закона за далекосъобщенията се предвижда издаването на наредба на Министъра на транспорта и съобщенията и Министъра на финансите, в която ще се заложат условията, при които ще се налагат задължения за предоставяне на всеобщо предлаганата услуга, както и механизмите за финансови компенсаци на задължените оператори.

Номерационен план

От 1980 г. в България е приложено Решение 92/264/ЕЕС относно използване на стандартен код за международно избиране. България подкрепи своевременно инициативата за бъдещите паневропейски услуги да се използва международен код 388.

Разработени са принципи на Националния номерационен план и също актуализиран Национален номерационен план, съобразен с постановките на Зелената книга за номерацията. Операторите бяха прикани да освободят номерационния ресурс, който ще се използва за паневропейско номериране и други услуги в съответствие с международните препоръки.

В издадената лицензия на БТК ЕАД тя се задължава след 1.01.2003 г. да предлага избор на доставчик на услуги за междуселищно и международно свързване при всяко повикване, а след 1.01.2005 г. – избор на доставчик на абонаментна основа в районите, където мрежата позволява поддържането на тази услуга.

Защита на данните

В Закона за далекосъобщенията не е предвидена правна възможност с нормативен акт да бъде регламентирана защитата на данните в далекосъобщенията. Заложено е най-общо изискване органите за управление и регулиране и обществените далекосъобщителни оператори да гарантират свободата и тайната на далекосъобщенията. В издадените лицензии са заложили временни условия за защита на данните.

Взаимно признаване на съответствието на крайните далекосъобщителни устройства

Приетата и публикувана, в съответствие с Директива 98/13/ЕС, нова Наредба за оценяване на съответствието на радиосъоръжения и крайни устройства либерализира в по-висока степен режима на оценяване на съответствието на радиосъоръжения и крайни устройства за далекосъобщения. Това означава, че е налице процедура за признаване на сертификати, издадени от признати европейски лаборатории, както и сертификати от европейски нотифициращи органи. Това едностранно признаване на сертификати и протоколи ще стане двустранно след въвеждане на европейски протоколи за оценяване на съответствието (ЕСАР), които ще се използват в страните от Централна и Източна Европа посредством специфичен модел за съгласения за взаимно признаване на съответствието.

Стандартизация

С приемането на новия Закон за националната стандартизация, отменящ задължителното прилагане на Българските държавни стандарти (БДС), се даде възможност за директното възприемане на европейските стандарти на езика, на който е публикуван оригиналът. Съгласно Закона за далекосъобщенията хармонизираните европейски стандарти в областта на далекосъобщенията се обявяват за задължителни със заповед на Министъра на транспорта и съобщенията.

2.3.1.3. Изводи и препоръки

Според Глава 4 на Закона за далекосъобщенията и Чл. 23(3) се създава Държавна комисия по далекосъобщения, която е независима от стопанските субекти (далекосъобщителните оператори). В закона обаче е дадена възможност за намеса на Министерството на транспорта и съобщенията при изработване на вторичното законодателство, което създава конфликт на интереси поради ролята, която МТС има като упражнява правата на едноличен собственик на дружествата с държавно участие. За да се постигне ефективно структурно разделяне, което се изисква според Чл. 5а на Директива 90/387/ЕС, Република България би трябвало да поеме ангажимент да приватизира БТК, а ако Правителството възнамерява да запази собствеността си, или да упражнява контрол върху БТК

в значителна степен, то тогава би трябвало да се поеме ангажимент за прехвърляне на функциите, свързани с контрола и/или собствеността върху държавното участие в БТК към друга институция чрез изменение в Закона за далекосъобщенията.

Основна предпоставка на регулаторната рамка на ЕС е националният регулаторен орган да има необходимите правомощия да привежда в сила изискванията на тази рамка, независимо дали разрешава спорове, или предприема собствена инициатива (при съблюдаване, винаги, на правото на обжалване пред независим орган). Националното законодателство осигурява, до известна степен, правото на ДКД да привежда в сила изискванията на регулаторната рамка по взаимното свързване. Що се отнася обаче до привеждането в сила на собствена инициатива, или разрешаване на спорове, правомощията на ДКД са твърде слаби и се изисква по-стабилна правна подкрепа.

В националното законодателство не са въведени подробни и ясни задължения за оператори със значителен пазарен дял по отношение на съблюдаване на принципите на разходоориентираност на тарифите – за взаимно свързване и гласова телефония и по отношение на изискването за публикуване на Рамковата оферта за взаимно свързване. Очаква се, че България ще поеме ангажименти в определени срокове. Очаква се Държавната комисия по далекосъобщения, в качеството си на национален регулаторен орган в областта на далекосъобщенията и във връзка с предстоящата пълна либерализация от 01.01.2003 г., да започне да предприема действия по определяне на операторите със значителен пазарен дял, както и подготовка и провеждане на осведомителна кампания между тези оператори за намеренията на регулатора и за бъдещата регулаторна политика спрямо тях.

В лицензиите на операторите се съдържат твърде много разпоредби, които, на практика, очертават една цялостна регулаторна политика. В бъдеще всички тези постановки би трябвало за заемат своето място в основното законодателство, за да се осигури пълна прозрачност.

Изисква се по-нататъшна хармонизация с европейското законодателство по следните въпроси:

- Яснота по това, кога регулаторът може да отказва лицензия или регистрация. Освен в случаите на ограничен ресурс, трябва да се дава възможност на всички, които пожелаят да получат лицензия или регистрация.
- В лицензиите и регистрациите трябва да се предвиди възможност за консултации, срокове и възможности засегнатата страна да прави възражения;
- Въвеждане на преносимост на номерата – за България това е един труден въпрос, по който страната е поискала преходен период. Поради ниската степен на цифровизация на мрежата и необходимостта от възможни промени в националния номерационен план трябва да се прогнозира дали са оправдани евентуални бъдещи инвестиции за постигане на почти пълна цифровизация, при динамичното развитие на ИНТЕРНЕТ и услугата глас по Интернет, които неминуемо ще отнемат приходи от основния оператор. В настоящия момент Номерационният план отразява доминиращата позиция на БТК на телекомуникационния пазар, тристепенната структура на мрежата и липсата на гъвкавост, дължаща се на функционалните ограничения,

наложени от местните аналогови централи. За да могат да се удовлетворят нуждите на един напълно либерализиран пазар, ще трябва да се извърши дълбока реорганизация. Такава реорганизация не е икономически целесъобразна за мрежа, при която абонатите, свързани към аналогови централи, са повече от 15–25%. В недалечното бъдеще ще трябва да се вземат решения за бъдещата структура, детайли и прилагане на процедури в административен, технически и консултации аспект за промените в Националния номерационен план.

Във връзка с настъпващата от 1.01.2003г. пълна либерализация ще бъдат необходими значителни изменения в Закона за далекосъобщенията, приемане на Закон за защита на личните данни, а също и съответните нормативни актове, уреждащи въпросите с правото на преминаване и съвместно използване на съоръженията от далекосъобщителните оператори.

Приватизация на БТК

Въпреки че приватизацията на основния далекосъобщителен фиксиран оператор е чисто национален въпрос, в телекомуникациите тя се счита, по принцип, като един от начините за осигуряване на ресурси за развитие, обновление и повишаване на технологичното ниво и увеличаване на разнообразието на изключително скъпо струващите далекосъобщителни мрежи и услуги.

Деятелността по приватизацията на БТК започнаха през есента на 1996 г. След като те се проточиха при две български правителства, и след като повече от година и половина се водиха преговори с единствения кандидат – консорциум между холандския далекосъобщителен оператор KPN и гръцкия оператор ОТЕ, те приключиха безрезултатно в средата на 2000 г. Това лиши БТК от прилив на свеж ресурс в този момент. Освен това, имайки предвид и международната пазарна конюнктура, се очаква каква стратегия за приватизация ще бъде възприета от сега нататък от българското правителство.

Либерализация

Осъществяването на успешна по-нататъшна либерализация у нас е свързано с подготовката и готовността за либерализация на монополните услуги и разработване на регулаторната политика по отношение на:

- Режимите за осъществяване на далекосъобщителните дейности;
- Взаимното свързване на мрежите;
- Всеобщо предлаганата услуга;
- Разпределението на ограничените ресурси;
- Осигуряване на отвореност на мрежите;
- Хармонизация на стандартите;
- Ребалансирание на тарифите.

Една година преди въвеждане на пълната либерализация ще се направи преглед на регулаторната рамка и ще започне подготовка за публикуване на основните документи, с което се цели да се създаде определена сигурност по отношение на последователността и предвидимостта в развитието на националното законодателство, както и яснота по правата и задълженията на участ-

ниците на пазара в условията на напълно либерализирана далекосъобщителна среда.

Ходът на либерализацията у нас ще се определя и от развиващия се глобален процес на конвергенция на далекосъобщителни, медийни и информационни технологии в контекста на Зелената книга за конвергенция на секторите за далекосъобщения, медии и информационни технологии, издадена от ЕК. Размиването на границите и взаимното преплитане на различни видове услуги и независимостта на предоставянето им от преносната среда ще изисква изграждане на съответно необходимите нормативни актове, гарантиращи адекватно регулиране на пазара.

В областта на *отвореността на мрежите* и тяхното взаимно свързване ще се следват принципите и постановките, залегнали в съответните директиви на ЕС, действащи в момента, както и в проектите на новите, които предстои да се приемат. Цели се създаването на баланс между правата и задълженията на участниците в съответствие с техните позиции на пазара. На операторите с господстващо положение на пазара могат да се налагат определени задължения така, че да се гарантира равнопоставеност при преговори за взаимно свързване с много по-малки нови участници на пазара. Предстои създаването на регулаторна рамка в областта на взаимното свързване, която да гарантира взаимното свързване на мрежите и взаимодействието между услугите, като се отчита и гарантирането на всеобщо предлаганата услуга.

По отношение на *лициите под наем* ще се изисква да бъдат осигурени условия за предоставяне на открит и ефективен достъп до тях, като далекосъобщителните оператори с господстващо положение трябва да осигуряват определен минимален набор от аналогови и цифрови наети линии с хармонизирани технически интерфейси.

В подготовката за пълна либерализация на пазара един от съществени въпроси, който ще трябва да се решава е този за осигуряване на условия за конкуренция в локалния достъп, в т. ч. и въпросът за достъп до абонатния шлейф. За целта ще трябва да се приложат постановките на Директивата за локалния достъп, която е все още в проект. Открива се за регулаторно решение един нов въпрос, отнасящ се до „развързан достъп до абонатния шлейф“. Подходите в ЕС по този въпрос са много и различни, като все още няма ясна регулаторна рамка, въпреки изтеклите две години от момента на пълна либерализация. У нас този въпрос предстои да се проучва.

Лицензиране

Предстои привеждането на общата регулаторна рамка за издаване на лицензи в България да се приведе в съответствие с новата Директива на ЕС за издаване на разрешения (лицензии) за далекосъобщителни дейности, с което ще се следва посоката на по-нататъшно облекчаване на режима на издаване на разрешения, без да се намалява ефикасността на контрола и наблюдението на пазара.

Всеобщо предлагана услуга

Отчитайки реалното състояние на предоставянето на всеобщо предлагана услуга в България, следва да се предприемат следните мерки:

- Разработване на подзаконовни нормативни актове, регламентиращи предоставянето на всеобщо предлаганата услуга;
- Определяне на нетните разходи на БТК „ЕАД“ при предоставянето на всеобщо предлаганата услуга;
- Разработване на концепция и започване на подготовка за въвеждане на схеми за компенсиране на разходите при предоставяне на всеобщо предлаганата услуга в условията на конкурентен пазар (след 31.12.2001 г.);
- Разработване на политика по отношение осигуряването на всеобщо предлаганата услуга на инвалиди и социално слаби групи потребители.

Номерационен план

Изключително бързото развитие на далекосъобщителните мрежи и услуги и перспективите за разширяването на далекосъобщителния пазар поставят на преден план въпросите, свързани с номерирането, именуването и адресирането. Като се вземе под внимание степента на развитие на обществената далекосъобщителна мрежа у нас и на базата на подробни проучвания предстои да се отчете как се отразяват промените в номерационния план върху всички участници на пазара в технически, икономически и социален аспект.

Имайки предвид значението на Националния номерационен план за процеса на либерализация на пазара и отчитайки настоящата ситуация у нас, е необходимо да се започне подготовката за:

- Създаване на необходимите предпоставки за въвеждане на услугата „избор на междуселищен оператор“;
- Осигуряване преносимост на номерата;
- Навлизане на европейски услуги на базата на международен код „388“, предвиден за Европейското телефонно номерационно пространство (ETNS);
- Осигуряване на възможност за буквено-цифрово тонално избиране чрез възприемане на общоевропейския стандарт за бутонни крайни устройства.

Защита на данните

С оглед на бързо развиващия се процес трябва да се оформи цялостна правна и регулаторна рамка, която да е съобразена с възприетите в ЕС условия (Директива 97/66/ЕС) за събирането, обработването и използването на личните данни от оператори, предоставящи далекосъобщителни услуги по търговски начин и да обхваща следните елементи:

- Принципи за целесъобразност на събираната информация;
- Осигуряване – задължение за предприемане на съответни технически мерки за осигуряване на защитеност на мрежите и информирание на потребителите при наличието на риск за сигурността;
- Поверителност;
- Ограничение по отношение на трафикните данни и данните от таксуване;
- Даване право на потребителя за ограничаване или представяне на идентификацията на линията на викация или на свързания;
- Гарантиране правото на мобилните абонати за обработване на данните за

тяхното местонахождение само при тяхно съгласие;

- Даване на права и средства на абонатите да отказват и съответно да връщат пренасочени към тяхната линия повиквания;
- Даване на право на потребителите да не се включват в обществено достъпни печатни или електронни телефонни указатели, или да бъде пропусната част от техния адрес;
- Даване право на потребителите да отказват непокисани съобщения за директни маркетингови цели.

Стандартизация и оценка на съответствието

С отпадането на монопола на основния далекосъобщителен оператор следва да се въведат с приоритет европейските стандарти, хармонизирани с директивите за предоставяне на отворени мрежи и имащи отношение към изискванията за аналогови и цифрови настъпни линии, обществени телефонни мрежи, услугите за данни с пакетна комутация, ISDN, взаимно свързване на мрежи.

2.3.2. Пощенски услуги

Новите икономически условия, реструктуриране на пощенския сектор и промените изисквания към пощенския пазар са част от реалностите, които наложиха промените в регулаторната и правна рамка в областта на пощенските съобщения. Всички компоненти и формулировки произтичат от Директива 97/67 на Европейския съюз. Категориите „универсална услуга“, „резервиран сектор“, „неуниверсални услуги и т. н. вече се появиха в икономическата среда на всички европейски страни. Постепенното намаляване на резервирания сектор ще доведе до премахване на монопола и създаване на реални условия за лоялна конкуренция на пощенския пазар.

Пощенски пазар и участници в него

Търговското дружество „Български пощи“ ЕАД е национален обществен оператор със 100% държавно участие. То управява, стопанисва и развива националната пощенска мрежа. Дружеството предоставя на територията на цялата страна пълния обхват на универсалната пощенска услуга, определена от Директива 97/67/ЕС, както и експресни пощенски услуги, безадресни рекламни услуги, превозване на пратки чрез контейнер и пощенски финансови услуги. „Български пощи“ ЕАД засега е единственият реален изпълнител на задължението за предоставяне на универсални пощенски услуги.

Търговското дружество „Разпространение на печата“ ЕАД е също със 100% държавно участие и осъществява абонамент, приемане, пренасяне и доставка на печатни произведения на територията на страната.

„БДЖ“ е субект на пазара на колетните пратки. Те разполагат с националната ж.п. мрежа, а местата за достъп са ж.п. гарите в страната.

На територията на страната оперират и частни пощенски оператори. Интересът им е насочен към печелившите услуги с добавена стойност и основно към експресните услуги (кореспонденция, рекламни материали, колет и др.), които

се предлагат предимно в големите градове на страната. Част от установените на българския пазар частни оператори са „Артефакт“, „Тип-топ Курьер“, „Сити Експрес“, транспортната фирма „Груп“ и др. Сред чуждестранните оператори, действащи на нашия пазар, са „DHL“, „In Time“ и „TNT“. Те предоставят експресни услуги за страната и чужбина.

Либерализация

Пощенският пазар в България е практически либерализиран. Цените на предоставяните услуги не се регулират. Регулират се само част от цените, предоставяни от БП ЕАД. Предоставянето на универсалната услуга и финансовото стабилизиране на основния пощенски оператор налагат временно въвеждане на резервиран сектор. Обхватът и параметрите на резервирания сектор са определени в новия Закон за пощенските услуги и са изцяло съобразени с Директива 97/67/ЕС.

Управление и регулиране в пощенския сектор

Съгласно Закона за пощенските услуги, орган на изпълнителната власт в пощенския сектор е Министерът на транспорта и съобщенията. При осъществяване на правомощията си той се подпомага от пощенска администрация. МТС разработва Пощенска политика, определяща стратегията, принципите и етапите за развитие на пощенския сектор.

Регулаторните функции на МТС включват:

- Разработка и прилагане на вторичното законодателство, предвидено в закона;
- Издаване на лицензи и извършване на регистрации;
- Осигуряване на условия за извършването на универсалната пощенска услуга в страната;
- Осигуряване на условия за конкуренция;
- Защита интереса на потребителите;
- Осигуряване равнопоставеност на пощенските оператори;
- Вземане мерки за осигуряване тайната на кореспонденцията.

Лицензиране

Пощенският закон предвижда предоставянето на пощенските услуги да се осъществява в условията на лицензионен режим. Той се основава на принципите за обективност на критериите за издаване на лицензиите, равнопоставеност на операторите, публичност и ненакърняване на изключителните права на оператора, предоставящ резервирани услуги. Всяко лице ще може да извършва пощенски услуги само ако е лицензирано и регистрирано.

Изводи и препоръки

Един от основните въпроси, който предстои да се реши е въпросът за ефективната независимост на структурата за регулиране на пощенския сектор. Тя би трябвало да се раздели ефективно от институцията-собственик. По този начин ще се осъществи съответствието с *acquis communautaire*.

Глава 3.

Обща външна политика и политика за сигурност

Георги Димитров

3.1. Обща външна политика и политика за сигурност на Европейския съюз

През 1950 г. Франция, Германия, Италия, Белгия, Люксембург и Холандия разработват проект за *Европейска отбранителна общност*, предвиждащ създаването на обща европейска армия. През 1953 г. към конструкцията са добавени политически институции от федерален тип и проектът получава наименованието *Европейска политическа общност*. След оживени дебати, през 1954 г. той е отхвърлен от френския парламент.

Идеята за политическо обединение се възобновява по-късно по инициатива на генерал де Гол. През 1961–1962 г. е разработен проект за „Договор за Съюза на държавите“ (т. нар. *план Фуше*), според който междудържавното сътрудничество трябва да доведе до унифицирана външна политика, гарантиране сигурността на държавите-членки срещу агресия и координиране на отбранителната им политика. В перспектива се предвижда Договорът за Съюза на държавите да обхване Европейските общности. Инициативата на Франция е отхвърлена от партньорите ѝ поради желанието им да запазят междудържавния характер на сътрудничеството в рамките на Европейските общности и връзката със САЩ и НАТО в областта на отбраната.

През 1969 г., на среща на високо равнище в Хага, шестте държави-членки на ЕО посочват необходимостта от политическо обединение на Европа. На следващата година в Люксембург те одобряват доклада „Давиньон“, с което слагат началото на *Европейско политическо сътрудничество* (ЕПС). То има отношение единствено към външната политика и е насочено към развитие на общо разбиране и солидарност между държавите-членки по основни проблеми на международните отношения, чрез контакти между дипломатическите им ведомст-

ва. През 1973 г. се заявява стремеж към изработване на общи подходи и координиране на дипломатическата дейност. Десет години по-късно към ЕПС са добавени политическите и икономическите аспекти на сигурността, но не и военните. Хармонизирането на външната политика остава обаче странична дейност за ЕО и се извършва на базата на неофициални договорености и без постоянни структури. В Единния европейски акт от 1986 г., насочен към реформирането на ЕО, е постановено образуването на Секретариат на ЕПС, но и там не се говори за „обща външна политика“.

Както се вижда, в продължение на повече от 40 години западноевропейските държави се въздържат от поемане на договорно задължение за обща външна политика и предпочитат тази област да остане изключителен национален прерогатив, макар и да взаимодействат тясно по главните международни проблеми. Международните и регионални кризи (като например тази в бивша Югославия) и процесите на икономическа интеграция в самия Европейски съюз поставят днес завишени очаквания към външнополитическата дейност на съюза и способността му да влияе върху процеса на вземане на решения в международен план. Усилията на Европейския съюз за развитие на обща политика в областта на външните отношения и сигурността стават част от процеса на укрепване на европейската интеграция.

Начало на Общата външна политика и политика за сигурност на ЕС (ОВППС) се слага с Договора от Маастрихт (1992 г.), който формулира нейните основни цели. Договорът от Амстердам (1997 г.) допълва разпоредбите в тази област и систематизира инструментариума на ОВППС.

Цели на ОВППС

Общата външна политика и политика за сигурност не премахва външнополитическата самостоятелност на отделните държави-членки или възможността им за собствени решения в областта на отбраната и сигурността. Тя обаче им позволява да постигат договорености по важни международни проблеми, да съгласуват позициите си и действат съвместно при наличие на общи интереси. Член 11 на Договора за ЕС определя следните цели на ОВППС:

- опазване на общите ценности, основните интереси, независимостта и интегритета на Съюза в съответствие с принципите на Устава на ООН;
- укрепване на сигурността на Съюза и неговите държави-членки с всички средства;
- запазване на мира и укрепване на международната сигурност в съответствие с принципите на Устава на ООН, а така също с принципите на Заключителния акт от Хелзинки и целите на Парижката харта, включително отнасящите се до външните граници;
- развитие на международното сътрудничество;
- развитие и укрепване на демокрацията и на върховенството на закона, спазване на правата на човека и основните свободи.

Държавите-членки са длъжни да подкрепят активно осъществяването на ОВППС в дух на лоялност и взаимна солидарност, да осигурят съответствие на националната си политика с общите позиции на ЕС и да ги защитават на меж-

дународните форуми, да подкрепят съвместните действия на съюза.

Органи за ОВППС

ОВППС се осъществява от следните органи с участието на държавите-членки на ЕС:

- *Европейски съвет*, състоящ се от държавните и правителствени ръководители на държавите-членки и председателя на Европейската комисия; събира се най-малко веднъж на всеки шест месеца за определяне на приоритетите и набелязване на насоките на политиката на ЕС в различните области, в т. ч. ОВППС;
- *Съвет на Европейския съюз*, състоящ се от министрите на външните работи на държавите-членки и комисаря по външните отношения под формата на Съвет по общите въпроси; събира се най-малко веднъж месечно за решаване на въпроси, свързани с формулирането и осъществяването на ОВППС в съответствие с указанията на Европейския съвет;
- *Комитет на постоянните представители* (известен като „Корепер“), състоящ се от посланиците на държавите-членки към ЕС и заместник-генералния секретар на Комисията; събира се най-малко веднъж седмично за подготовка на заседанията и решенията на Съвета, включително на тези, свързани със Съвета по общите въпроси и ОВППС;
- *Политическия комитет*, състоящ се от политическите директори на държавите-членки и представители на Комисията; събира се около два пъти месечно за преглед на международните дела и изпълнението на решенията в областта на ОВППС и за формулиране на становища по ОВППС за Съвета по общите въпроси;
- *Европейски кореспонденти* на държавите-членки и Комисията; подпомагат политическите директори, подготвят заседанията на Политическия комитет и дневния ред на Съвета по общите въпроси и Европейския съвет по ОВППС;
- *Работни групи по ОВППС* – състоят се от експерти от държавите-членки и Комисията; подготвят политически документи и проекторешения по различни функционални и географски направления, които предстои да бъдат обсъждани от Политическия комитет;
- *Съветници по ОВППС* от постоянните представителства на държавите-членки и Комисията – разглеждат правни, институционални и финансови аспекти на ОВППС.

Председателство

Председателството на ЕС отговаря за изпълнението на решенията в областта на ОВППС и на тази основа представлява ЕС на международни форуми. То се подпомага от Генералния секретар на Съвета, в качеството му на Върховен представител за ОВППС, а при необходимост – и от държавата-членка, която е на ред да поеме Председателството. Тази група е известна като „тройка на ЕС“. Определени функции по подпомагането на Председателството на ЕС има и Секретариатът на Съвета.

Европейска комисия

Европейската комисия участва във всички аспекти на работата по ОВППС, за да се осигури необходимата тясна връзка с други две области, в които Комисията играе водеща роля – международните икономически отношения и развитието. Тя може, наравно с всяка държава-членка, да внася в Съвета въпроси и предложения, да иска от Председателството свикване на извънредно заседание на Съвета, както и да информира Европейския парламент по въпроси на ОВППС. Комисията отговаря също за изпълнението на бюджета на ОВППС и има право на представителство в международните отношения.

Върховен представител / Генерален секретар

Договорът от Амстердам учредява длъжността Върховен представител за ОВППС, който е и генерален секретар на Съвета. Върховният представител подпомага Съвета при формулирането, подготовката и изпълнението на политически решения по въпросите на ОВППС и, по поръчение на Председателството, води политически диалог с трети страни от името на Съвета и представлява ЕС във външните отношения.

Звено за политическо планиране и ранно предупреждение

Звеното е създадено в рамките на Секретариата на Съвета и се ръководи от генералния секретар (Върховния представител). Задачите му включват наблюдение, анализ и оценка на международните процеси и събития, в т. ч. ранно предупреждение за потенциални кризи. Звеното разработва политически сценарии, стратегии и препоръки за нуждите на Съвета.

Специални представители

Съветът има право да назначава специални пратеници с мандат по определен политически въпрос, например за Близкия Изток, Угоизточна Европа, Пакта за стабилност и др.

Европейски парламент

Европейският парламент има консултативна роля в областта на ОВППС.

Инструменти на ОВППС

Договорът от Амстердам въвежда концепцията за *общи стратегии*, които ЕС ще изпълнява в области, където държавите-членки имат важни общи интереси (напр. Обща стратегия за Русия). Общите стратегии се приемат от Европейския съвет по препоръка на Съвета. Те имат за цел да концентрират ресурсите и да осигурят съгласуваност и последователност на действията на ЕС и отделните държави-членки. Съществена роля в разработването и изпълнението на Общите стратегии играе и Комисията.

В изпълнение на всяка обща стратегия Съветът приема *съвместни действия* и *общи позиции* с юридически задължителна сила за държавите-членки (напр. Обща позиция по правата на човека, демократичните принципи, върховенството на закона и доброто управление в Африка; Съвместни действия в областта на неразпространението на ядрени оръжия и пр.). Те се изразяват основно на международни форуми, предимно в ООН и ОССЕ. Общите позиции не са ди-

ректно приложими. Те могат да станат предмет на съвместни действия (например налагане на санкции) със законодателен акт на ЕС или при наличие на национално законодателство. Съвместни действия се предприемат в такива сфери, като сигурността и сътрудничеството в Европа, неразпространението на оръжия за масово унищожение, търговията с оръжия и военни технологии и др. Решението на Съвета за съвместно действие е задължително за държавите-членки.

Друг инструмент на ОВППС са *международните споразумения*. Преговорите за сключване на споразумения между ЕС и дадена държава или международна организация се водят, по поръчение на Съвета, от Председателството на ЕС, подпомагано при нужда от Комисията. Споразуменията се сключват от Съвета, който взема решение с единодушие. Споразуменията не обвързват обаче държава-членка, която заяви в Съвета, че трябва да изпълни изискванията на собствената си конституционна процедура. В такъв случай другите държави-членки могат да решат да прилагат споразумението на временна основа. Освен това в приложена декларация към Договора за ЕС е записано, че международно споразумение не може да предвижда каквото и да е прехвърляне на компетенции от държавите-членки на ЕС.

Декларациите са гъвкав инструмент за бързо реагиране при внезапни събития в определени страни или региони, или по отделни международни въпроси. Те са озаглавени „Декларация на Европейския съюз“, когато Съветът се е събрал и приел позиция, и „Декларация на Председателството от името на ЕС“, когато Съветът не е заседавал.

Систематичното сътрудничество в областта на ОВППС включва размяна на информация и консултации между държавите-членки по въпроси от взаимен интерес, координация на националните действия и пр.

Контактите с трети страни са също важен инструмент на ОВППС. Те се осъществяват предимно чрез срещи в рамките на „политическия диалог“ и „демарши“. ЕС провежда *политически диалог* с широк кръг държави и групи от държави на всички равнища: държавни и правителствени ръководители, министри, политически директори, старши служители и експерти. На тези срещи ЕС е представен от Председателството, „тройката“ или всички държави-членки на Съвета, като Комисията също участва. *Демаршите* са конфиденциално средство за решаване с трети страни на въпроси, свързани с правата на човека, демократичния ред или хуманитарни действия.

Стратегията за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за членство в ЕС (Есен, 1994 г.) поставя началото на засилен политически диалог с тях. Той се изразява в: а) присъединяване към съвместни декларации, демарши, действия и позиции; б) сътрудничество в рамките на международни организации и форуми; в) сътрудничество в трети страни; г) заседания на съвместни работни групи; д) срещи на европейските кореспонденти, политическите директори и министри на външните работи на ЕС и АСДИЕ (Съвет „Общи въпроси“). След Европейския съвет в Люксембург (декември 1997 г.), многостранният диалог между ЕС и страните-кандидатки за членство, в т. ч. в областта на външната политика и сигурността, започва да се развива на равнище държавни и правителствени ръководители и на министри на външните работи в рамките на Европейската конференция.

Процес на вземане на решения в областта на ОВППС

Като правило решенията в областта на ОВППС се вземат с единодушие. Договорът от Амстердам разрешава обаче т. нар. конструктивно въздържане, при което държавата-членка, възползвала се от тази процедура, не е задължена да прилага определено решение. Квалифицирано мнозинство се допуска в Съвета при решения за: а) съвместни действия, общи позиции и други актове в изпълнение на Обща стратегия, приета от Европейския съвет; б) изпълнеба съвместни действия или общи позиции. Ако обаче държава-членка заяви, че по важни национални съображения ще се противопостави на приемането на решение с квалифицирано мнозинство, такова гласуване не се провежда. В такъв случай, Съветът може да постанови с квалифицирано мнозинство въпросът да бъде отнесен до Европейския съвет за приемане на решение с единодушие. Освен това, решения с квалифицирано мнозинство не се вземат по въпроси от военен или отбранителен характер. Следва да се отбележи, че квалифицираното мнозинство при вземането на решения по ОВППС е всъщност „засилено квалифицирано мнозинство“, тъй като се изискват 62 гласа, подадени от най-малко 10 държави-членки.

Общата европейска политика за сигурност и отбрана като част от ОВППС

В Договора от Маастрихт за първи път е заложена възможността за провеждане на Обща европейска политика за сигурност и отбрана (ОЕПСО). Договорът от Амстердам конкретизира политиката на ЕС в тази насока. Т. нар. Петербургски задачи (хуманитарни, спасителни, за поддържане на мира и управление на кризи) са изрично споменати в него като елемент на политиката за сигурност на съюза. В този документ се дава насока за развитие на ОВППС към изграждане на обща отбрана, посочва се възможността за интегриране на ЗЕС в ЕС и се укрепват институционалните връзки между двете организации.

Европейският съвет в Кьолн (юни 1999 г.) приема Декларация за засилване на Общата европейска политика за сигурност и отбрана. В нея се прави разграничение между колективната отбрана, която ще продължи да се осъществява от НАТО, и Петербургските операции, за които ЕС следва да развие съответни сили и средства. Предлага се да бъдат създадени нови органи на ЕС в областта на сигурността и отбраната. Европейският съвет в Хелзинки (декември 1999 г.) взема следните по-важни решения, насочени към засилване ролята на ЕС в областта на сигурността и отбраната:

- Създаване на Европейски сили за бързо реагиране: до 2003 г. трябва да бъде изградена способност за бързо разполагане (в срок до 60 дни) и поддържане за период от най-малко една година на армейски корпус от 15 бригади с обща численост до 60 000 души. Държавите-членки на ЕС сами определят степента на своя национален принос. Европейските държави-членки на НАТО, нечленуващи в ЕС, както и страните-кандидатки за членство в ЕС са поканени да се присъединят. Решенията за инициране на операции и участие на Съюза в управлението на кризи се взема от Съвета, но включването на национални сили в операциите се решава от всяка държава-членка.

- Създаване на нови постоянни органи в рамките на Съвета:
 - Комитет по политически и свързани със сигурността въпроси на равнище посланици на страните-членки – отговаря за всички аспекти на Общата външна политика и политика за сигурност, включително ОЕПСО; под ръководството на Съвета осъществява стратегическото ръководство и политическия контрол на операциите по управление на кризи; ръководи дейността на Военния комитет посредством директиви.
 - Военен комитет, съставен от началниците на ГЩ на страните-членки, представлявани от техни военни делегати – подпомага политическите органи по въпроси от военен характер посредством становища и препоръки; ръководи Европейския военен щаб.
 - Военен щаб – извършва ранно предупреждение и оценка на ситуацията; осъществява стратегическо планиране и непосредствено ръководство на провежданите операции; определя националните и многонационалните сили, които участват в тях.
 - Върховен представител на ЕС по въпросите на Общата външна политика и политика за сигурност, който е и Генерален секретар на ЗЕС – отговаря за организиране на взаимодействието между ЕС и ЗЕС в преходния период на формиране на новите органи и за подпомагане на Съвета в областта на сигурността и отбраната.
 - Консултации и сътрудничество с нечленуващите в ЕС страни и НАТО в процеса на формиране и осъществяване на ОЕПСО на равнище експерти, посланици и министри в рамките на единната институционална рамка на ЕС и при запазване на независимостта на Съюза при вземането на решения. Същевременно държавите, които предоставят значителни военни сили, ще имат еднакви права и задължения със страните-членки на ЕС по отношение на ежедневното ръководство на операциите.
 - Изграждане на невоенни средства на ЕС за управление на кризи, включващи полицейски сили за провеждане на гражданска полицейска операция; екипи за издирване и спасяване, за оказване на спешна хуманитарна и медицинска помощ.
- До изграждането на постоянните органи консултацията с държавите-членки на НАТО, които не членуват в ЕС, и страните-кандидатки за членство в ЕС ще се провеждат най-малко два пъти на председателски, единият от които на ниво министри (т. нар. формат 15+15). След изграждането на постоянните органи ще бъде въведен механизъм на взаимодействие, съобразен с конкретната ситуация: редовен диалог при рутинна некризисна обстановка, интензивен диалог и консултации – в предоперативна ситуация, Комитет на контрибуторите *ad hoc* – на оперативната фаза. Сътрудничеството между ЕС и НАТО в контекста на ОЕПСО ще се осъществява на този етап чрез четири работни групи: по сигурността, по създаването на капацитет, по достъпа на ЕС до средства и сили на НАТО и по разработването на постоянни договорености за консултации ЕС-НАТО. Към Секретариата на Съвета е създаден механизъм за координация на националните невоенни средства за управление на кризи, който работи в тясно взаимодействие с Европейската комисия.

В процес на разработка е процедурата за формиране на цивилни полицейски части за международни операции за предотвратяване на конфликти и управление на кризи. Държавите-членки следва да бъдат в състояние да определят и разположат в срок до 30 дни контингент от 1000 полиция за целите на такива операции, водени от ЕС. През ноември 2000 г. на Конференция за заявяване на способности държавите-членки обявиха националния си принос за водене на операции по управление на кризи, който формира т. нар. „Force catalogue“, включващ повече от 100 000 души, 400 бойни самолета и пр. Във формат 15+15 бяха поети ангажменти за национален принос на „третите страни“ в допълнение към колективния военен капацитет на ЕС.

Основният въпрос, който възниква във връзка с ОЕПСО, е за разпределянето на компетенциите и характера на взаимоотношенията между ЕС и НАТО. Макар и да няма още окончателно виждане по въпроса, преобладава мнението, че създаването на автономен военен капацитет на ЕС ще върви ръка за ръка с развитието на засилено сътрудничество и консултации с НАТО на базата на конкретен механизъм. Посочва се необходимостта от координация в областта на планирането на отбраната, достъп на ЕС до оперативните планове на НАТО и използване на неговите сили и средства. Това ще позволи на европейците да се отзовават ефективно на искания на ООН и ОССЕ за провеждане на военни операции в случаите, когато НАТО като цяло не иска да се ангажира. Тези, които са по-чувствителни на тема съхраняване на трансатлантическата връзка, се обявяват за съвместно планиране на отбраната и възможност за участие на нечленуващи в ЕС държави-членки на НАТО в европейски операции по управление на кризи. В практически план този проблем обаче не е актуален в момента. Специалистите считат, че ЕС няма да бъде способен поне още 10–15 години да провежда операции без участието на НАТО.

Макар и да се нуждае от допълнително разработване, въпросът за въздействието на ОЕПСО върху бъдещето на ЗЕС не изглежда толкова проблемен от стратегическа гледна точка, тъй като ЗЕС винаги е бил предимно политическа организация с ограничени военни функции. Разбира се, на даден етап ще стане актуален въпросът за институционалното свързване на ЗЕС с новосъздадените структури за сигурност и отбрана или дори за интегрирането му в ЕС.

3.2 Българската външна политика и политиката за сигурност от гледна точка на изискванията на ЕС

Основните компетенции в областта на ОВППС са оставени на държавите-членки и онези органи на ЕС, в които те участват пряко, а правомощията на Европейската комисия, Европейския парламент и Европейския съд са ограничени. Съответно, правните инструменти „директива“ и „регламент“ не се прилагат спрямо ОВППС. *Acquis communautaire* се изпълнява главно чрез сътрудничество на междуправителствено равнище. Поради това не се изисква особено хармонизиране на националните законодателства. Общата политика се осъществява чрез предприемане на съвместни мерки по отношение на даден меж-

дународен проблем или събитие.

Въз основа на практическия опит от разширяването на ЕС и преговорите за присъединяване на нови държави, които се водят в момента, могат да се открият следните *общи изисквания на ЕС* по отношение на ОВППС:

- подкрепа на целите на ЕС в областта на ОВППС;
- присъединяване към приетите решения на ЕС в тази област;
- готовност за пълноценно участие в ОВППС;
- способност да се допринесе за развитието на ОВППС и укрепването на сътрудничеството между държавите-членки.

В хода на преговорите по присъединяването България заяви, че споделя общите ценности, принципи и цели на Европейския съюз в областта на Общата външна политика и политиката за сигурност и е готова да участва активно в нейното осъществяване, в т. ч. в развитието на регионалното сътрудничество в Югоизточна Европа, в общата европейска политика за сигурност и отбрана и изграждането на способност за действие на ЕС при управлението на кризи. Установено беше, че Конституцията на Република България и двустранните и многостранните споразумения на България, които имат отношение към ОВППС, не противоречат на изискванията на ЕС. Отчетено бе също така наличие на необходимите структури, административен капацитет и организационен опит за изпълнението на *acquis* в областта на ОВППС. На тази основа беше преценено, че не е необходимо да се искат дерогации или преходни периоди в тази област. Преговорната позиция на българското правителство беше утвърдена с консенсус от Народното събрание и тази глава беше бързо закрыта в преговорите за присъединяване на България към ЕС.

Всичко това, разбира се, е повече или по-малко формалната страна на въпроса за степента на готовност на България да поеме задълженията в областта на ОВППС. По-важна е същностната страна – каква външна политика води България и как вижда тя бъдещото си участие и принос в общата дейност.

Политически диалог с Европейския съюз

Диалогът между България и ЕС в рамките на ОВППС през изминалите години повиши взаимната информираност и създаде предпоставки за формулиране на общи позиции и сътрудничество в международните организации и спрямо трети страни. Като правило обаче, България се присъединяваше към вече съгласувани общи документи и демарши на ЕС без да може да изложи предварително своите виждания. В някои случаи се наблюдаваше и обратна, но също негативна тенденция на дисонанс между заеманите от България и ЕС позиции – например при гласуването в ООН на резолюции по проблеми на Близкия Изток. Не бе реализирана и възможността за разширяване на полето на действие на българската дипломация и външна политика чрез използване на съществуващите механизми на сътрудничество на ЕС с държавите от други региони и техните организации – например в Азия.

България възприе цялостния подход на ЕС по предотвратяването на конфликти и управление на кризи и пое конкретен национален ангажимент към изграждането на европейски военен капацитет, изрази готовност да участва в

ОЕПСО още на този етап, включително и в нейното промишлено измерение. Възможният принос на България за подобряване на европейските военни възможности беше заявен официално в следните параметри: един механизирен батальон, един инженерен батальон, една рота за радиационно и химическо разузнаване, два транспортни хеликоптера „Ми-17“, четири бойни хеликоптера „Ми-24“, един ракетен катер.

Регионална политика

България показва като цяло способност да генерира сигурност и стабилност в района на Югоизточна Европа. По време на конфликтите на територията на бивша Югославия тя спечели международно признание за стабилизиращата си роля на Балканите. Първа призна независимостта на бившите югославски републики и направи всичко възможно за бързото приемане на Република Македония в международните организации. Чрез стриктното прилагане на санкциите на СС на ООН спрямо Югославия, България допринесе съществено за постигане на споразуменията от Дейтън през 1995 г. България уреди или започна да урежда спорните въпроси със своите съседи с оглед включването на региона в интеграционните процеси в Европа. Срещата на външните министри на страните от Югоизточна Европа, проведена в София през юли 1996 г., възобнови многостранното балканско сътрудничество. Същевременно България се включи активно в другите регионални начинания – процеса от Роайомон, иницииран от ЕС и американската Инициатива за сътрудничество в Югоизточна Европа. Различните форми на тристранно сътрудничество в различни конфигурации с други балкански държави е също част от регионалната политика на страната. България бе и един от инициаторите на регионалното сътрудничество в областта на сигурността и отбраната. Важен резултат от това сътрудничество е създаването на Многонационални сили за мир в ЮИЕ, които могат да бъдат предоставени на НАТО или ЗЕС при провеждане на операции за поддържане на мира с мандат на ООН или ОССЕ. В определени моменти обаче се създаваше впечатление за развитие на отношенията с определени държави за сметка на други, за изолиране на отделни балкански страни от общите регионални прояви. Дълго време не се намираха решения на редица двустранни проблеми. А някои от тях продължават да стоят открити. Периодично възникваха и нови спорове и недоразумения с някои от съседите ни. Като цяло, в двустранен план има значителен резерв за развитие на сътрудничеството с всички страни от региона без изключение.

Многостранно сътрудничество

Свидетелство за ангажираността на България към укрепването на европейската сигурност и сътрудничество е и нейният принос към усилията на международните организации. България участва активно във всички форми на сътрудничество със Северноатлантическия съюз и заяви своето желание за членство в НАТО. Активното ѝ участие в „Партньорство за мир“ е особено важно за сигурността в Югоизточна Европа. Български военнослужещи и в момента са включени в SFOR и KFOR. Съществена крачка в посока към бъдещо пълноправно участие на България в новите институционални форми на сътрудничес-

тво в областта на сигурността и отбраната в рамките на Европейския съюз е получаването на статут на асоцииран партньор в ЗЕС.

Участието на български представители в редица мисии на ООН и ОССЕ е белег за сериозно отношение на страната към този важен аспект на дейността на двете организации. България стана член на Съвета на Европа, присъедини се към неговите основни международноправни актове, призна юрисдикцията на Европейския съд.

Неразпространение и контрол над въоръженията

Политиката на България за експортен контрол върху оръжията и стоките и технологиите с двойно предназначение като цяло следва международните и европейски стандарти. За целта през изминалите години бяха обновени националното законодателство и административните разпоредби в тази област, усъвършенствано бе тяхното прилагане, укрепени бяха съответните органи и механизми. С присъединяването си към Васенаарското споразумение, България получи възможност да участва във формирането на международната политика в една изключително важна и чувствителна област, да се ползва от опита на напредналите страни, а в перспектива – да участва в международния обмен и разделяне на труда в сферата на военно-промишления комплекс и да получи достъп до върхови технологии. За съжаление, тези възможности засега не се оползотворяват.

България се присъедини към основните многостранни споразумения в областта на контрола над въоръженията и разоръжаването, сключени през последното десетилетие – Конвенцията за забрана на химическите оръжия, Договорът за всеобхватна забрана на опитите с ядрено оръжие, Конвенцията за забрана и унищожаване на противопехотните мини и др. След като влезе в сила Договорът за обикновените въоръжени сили в Европа, България изпълни добросъвестно и в срок задълженията си по съкращаване на въоръженията и впоследствие взе активно участие в преговорите за адаптирането на договора към постблоковата ситуация в Европа.

Отношения с Русия

Политиката спрямо Руската федерация през изминалото десетилетие се люшкеше в зависимост от промените във вътрешнополитическата обстановка в България и често имаше идеологически оттенък. Редуваха се периоди на прагматично сътрудничество и застой, а на моменти и изостряне на отношенията. Като резултат традиционните икономически и търговски връзки с Русия бяха нарушени. Пострадаха и други сфери на взаимоотношенията – културният обмен, образованието, сътрудничеството в науката и пр. Останаха нерешени важни проблеми в двустранните отношения. Като цяло, България не успя да впише отношенията си с Русия в основното русло на политиката си на европейска и евроатлантическа интеграция, въпреки че стратегическите документи на ЕС и НАТО насърчават партньорството с тази страна.

3.3. Препоръки

Общата външна политика и политика за сигурност е по принцип една от най-безпроблемните сфери в подготовката на България за присъединяване към ЕС. Като цяло, България и сега се придържа в международните си отношения към общите европейски позиции. До постигането на пълноправно членство в ЕС, България има потенциал да допринесе по-съществено към ОВППС още на подготвителния етап на изработване на общи позиции, особено в области, където има доказан опит и възможности, например сътрудничеството в ЮИЕ.

България и ЕС – съвместни усилия за укрепване на сътрудничеството, стабилността и сигурността

Сигурността и сътрудничеството в европейското пространство и в неговата югоизточна част без съмнение ще продължат да заемат централно място във взаимоотношенията между България и Европейския съюз. Могат да се открият следните основни задачи на българската политика в тази област:

- *Принос към общата сигурност* чрез провеждане на поливалентна външна политика, придържане към нормите на международния правен ред и подкрепа на усилията на ООН, европейските и евроатлантическите организации в тази насока.
- *Последователно отстояване на специфичните интереси и приоритети на България* в контекста на европейската ориентация на страната.
- *Активизиране на участието в работните форми на диалог в рамките на ЕС.* Възприемане на общата европейска линия на поведение по най-важните международни проблеми.
- *Принос към изграждането на европейски отбранителен потенциал,* паралелно с развитието на партньорството с НАТО.
- *Провеждане на балансирана регионална политика,* развитие на отношенията с всички съседи в съответствие с европейските стандарти и норми. Стимулиране на сътрудничеството, добросъседството и мирното решаване на проблемите между държавите от региона.
- *Привличане на вниманието и конкретизиране на отговорността на ЕС* към процесите в Югоизточна Европа. Тясно взаимодействие при изработването на цялостен подход към региона. Подкрепата на всички инициативи на ЕС, насочени към стабилизация на ЮИЕ и създаване на климат на доверие. Осигледено привличането на инвестиции.
- *Пълноценно включване на България в трансевропейските инфраструктурни проекти и мрежи.*
- *Използване на подходящи форми за запознаване на обществеността в държавите от ЕС с българската история и култура, с постиженията и възможностите на страната в различни направления.*

Принос към изграждането на нова архитектура за сигурност

Сигурността на България ще бъде най-добре гарантирана от нейното пълноправно и равнопоставено участие в една обща европейска система за сигурност при взаимодействие между всички институции с компетенции в тази област.

НАТО играе особена роля в изграждащата се европейска архитектура за сигурност, включително и в региона на ЮИЕ. Постигнатият консенсус сред основните политически сили в страната дава възможност на България да постигне в обозримо бъдеще членство в алианс, което ще разкрие възможности за гарантиране на сигурността на страната, участието ѝ във вземането на решения, отнасящи се до европейската сигурност, повишаване на тежестта ѝ на международната сцена.

Първостепенни задачи в процеса на подготовка за членство в НАТО са:

- *привеждане на политиката в областта на национална сигурност в съответствие с изискванията на НАТО;*
- *активно участие в програмата „Партньорство за мир“ и в дейността на други органи на партньорите в НАТО;*
- *по-нататъшно адаптиране на българските въоръжени сили към стандартите на съюза;*
- *продължаване на работата, в диалог с държавите-членки на НАТО и неговите ръководни органи, върху оптимизацията на Плана за действие за членство в НАТО;*
- *актуализиране на Годишната национална програма за членство в НАТО в съответствие с постигнатите резултати от изпълнението на „План 2004 за реформа на Българската армия“;*
- *интензифициране на консултацията с новите страни членки на НАТО – Полша, Чехия, Унгария, с цел обмяна на опит и получаване на подкрепа;*
- *продължаване участието на български военен контингент в операциите за поддържане на мира в Босна и Херцеговина и в Косово;*
- *по-пълно използване на възможностите за обучение, обмен на информация и консултации на български офицери в структури и институции на НАТО.*

Развитието на *Общата европейска политика за сигурност и отбрана* заема важно място в дългосрочната политическа стратегия за повишаване на ролята и мястото на Европейския съюз на международната сцена. Съчетаването на досегашните финансови, търговски и инвестиционни механизми с бъдещите военни и невоенни инструменти за управление на кризи превръща ЕС в уникална, от гледна точка на широтата на компетенциите си, международна организация. Това изисква придобиването на допълнителни способности и успешна координация между съществуващите и новосъздадените органи и механизми, както в рамките на самия съюз, така и в отношенията му с други организации и партньори.

Механизмът за диалог и консултации във формат 15+15 позволява ефек-

тивно включване на партньорите, в т. ч. България, в процеса на формиране на ОЕПСО. Особена важност за нашата страна има приетата постоянна уредба на отношенията с „трети страни“, която определя механизма на консултации на ЕС с тях и основните насоки на участието им в операции на ЕС по управление на кризи. Участието в този механизъм ще спомогне за бъдещото ни пълноценно интегриране в постоянните структури на ОЕПСО. Общата европейска политика за сигурност и отбрана включва и засилено сътрудничество в областта на военната промишленост, с оглед изграждането на солидна основа на една наистина ефективна обща отбрана. България има интерес да се включи активно в тази дейност още на този етап, например чрез формите на промишленото коопериране.

Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа е важен инструмент за превантивна дипломатия, регулиране на конфликти и следконфликтно изграждане на мира и демократичния ред. С работата си по изграждането на Модел за обща и всеобхватна сигурност тя даде практически израз на концепцията за взаимно свързаните институции и очерта общата рамка за взаимодействие и координация между тях. Със своя всеобхватен подход към сигурността и богатия си опит в управлението на кризи и предотвратяването на конфликти, ОССЕ е важен партньор на ЕС и НАТО в редица функционални области и географски региони. По-нататъшното активно и конструктивно участие в ОССЕ остава императивен приоритет и необходимо условие за интегрирането на България в демократична Европа, както и за гарантирането на траен мир, укрепване на сигурността и развитие на сътрудничеството на Балканите. Приоритетни за България са въпросите, свързани с изпълнението на международните договорености и следвоенното възстановяване на бивша Югославия, обстановката в ЮИЕ, мониторингът в Косово, икономическото измерение на сигурността, инфраструктурата и т. н.

Друг компонент на системата от взаимосвързани институции е *Съветът на Европа*. С разширяването му на Изток започна реален процес на изграждане на обединена Европа. Съветът на Европа издигна концепцията за „демократична сигурност“ и предприе действия за нейното утвърждаване по пътя на последователното прилагане в практиката на европейските държави на принципите на върховенството на закона, зачитането на правата на човека и плуралистичната демокрация. В изпълнение на своите задачи Съветът на Европа създаде специални юридически и контролни механизми, натрупа богат опит и експертиза в законодателната и институционалната области. Те могат да бъдат особено полезни при взаимодействието с ЕС и другите организации на етапа на следконфликтното изграждане на демократичните устои на обществото.

Независимо от съществуващите и до днес ограничителни фактори от политическо и финансово естество, *ООН* остава най-авторитетната международна организация с възможности да се развива като обща рамка на една глобална политика за сигурност. Пътят към превръщането на ООН в действителна система за колективна сигурност все още обаче е дълъг. В редица случаи ООН се оказва неспособна да предприеме принудителни мерки от военен характер в съответствие с глава VII от Устава. С тази роля бяха натоварени временни коалиции от държави, използващи потенциал на НАТО или на отделни държави-членки. Не е изключено това да се утвърди като практика. В такива случаи мандатът на

Съвета за сигурност следва да остане неопределено основание за провеждането и единствен показател за законността на подобни операции. Във връзка с това е особено важно заявлението на ЕС, че развитието на ОЕПСО е насочено към укрепване на способността на съюза да допринася за международния мир и сигурност в съответствие с принципите на ООН. Европейският съвет в Гьотеборг (юни 2001 г.) потвърди първостепенна роля на Съвета за сигурност на ООН в поддържането на международния мир и сигурност и набелза мерки за засилено сътрудничество между двете организации в предотвратяването на конфликти и гражданските и военните аспекти на управлението на кризи.

През последните години Съветът за сигурност налагаше често икономически санкции като принудителна мярка съгласно глава VII на Устава на ООН. Целесъобразността и ефективността на тази мярка получиха обаче противоречиви оценки. Дискусията в рамките на ООН, на която България стана главен инициатор, все още не е довела до разрешаването на основни проблеми, като ограничаване на негативните странични ефекти (икономически, социални, хуманитарни) на санкциите, включително върху трети държави, изработване на обективни и прозрачни критерии и процедури за тяхното въвеждане, прилагане и прекратяване. Това е един от важните проблеми, които България следва да продължи да поставя не само в ООН, но и в отношенията с ЕС, ОССЕ и международните финансови институции, както заради претърпените досега загуби, така и с оглед бъдещото ѝ участие в подобни международни действия.

Международните организации, различните многостранни инициативи и режими предоставят широки възможности за защита на българските интереси и укрепване на националната сигурност. Република България следва да възвърне и утвърди своята роля в тези организации и режими в тясно взаимодействие с постоянните членове на Съвета за сигурност на ООН, ЕС, кандидатите за членство в съюза и другите водещи държави. Приоритетни задачи в това направление са:

- избирането на България за непостоянен член на Съвета за сигурност на ООН и успешното изпълнение на съответните отговорности, произтичащи от членството; своевременната подготовка за ефективно осъществяване на функциите на председател на ОССЕ през 2003 г.;
- участието и занаятът, в рамките на възможностите и интересите на страната, в операции за поддържане на мира под егидата на ООН или ОССЕ; усъвършенстването на вътрешната нормативна база за участие в такива операции;
- задълбочаването на международното сътрудничество в борбата срещу разпространението на оръжия за масово унищожение, незаконния трафик на оръжие и стоки и технологии с двойна употреба, наркотрафика, тероризма и организираната престъпност;
- използването на възможностите в рамките на международните организации и режими за развитие на българския военнопромишлен комплекс, обновяване на технологичната база на военната промишленост, съхраняване и развитие на българската военна наука;
- иницирането на проекти за опазване на околната среда с международно участие.

Двустранни отношения с европейските държави, САЩ и Русия

Стратегическата цел – пълноправно членство в европейските и евроатлантическите структури – предопределя необходимостта от по-нататъшно разширяване и задълбочаване на двустранните отношения с *отделните европейски държави, със Съединените щати и Русия*. Възходящото развитие на двустранните отношения има важно стабилизиращо влияние върху сигурността и сътрудничеството в нашия регион и разкрива допълнителни възможности за ускоряване на икономическите реформи и укрепване на демократичните процеси у нас. Сред първостепенните задачи в това направление могат да се изброят следните:

- Подкрепа на усилията на европейските държави, САЩ и Русия за стабилизиране на Югоизточна Европа;
- Недопускане на действия, които биха довели до противопоставяне между тези държави на Балканите;
- Предприемане на мерки за повишаване на търговския стокообмен;
- Подобряване на атмосферата за привличане на чужди инвестиции, включително в областта на инфраструктурата;
- Развитие на отношенията в областта на културата, науката и образованието;
- Делово и взаимноизгодно решаване на оставащите проблеми в отношенията.

Нова политика в Югоизточна Европа.

Сигурност и стабилност чрез сътрудничество и интеграция

Негативните последици от войните на територията на бивша Югославия налагат преосмисляне на политиката в Югоизточна Европа – както от страна на самите балкански държави, така и от международната общност. Дилемата, пред която е изправен регионът, е следната: сътрудничество и интеграция на основата на принципите, установени от ЕС и адаптирани към регионалните особености или продължаваща фрагментация и откъсване от европейските процеси. От избора на модела на развитие ще зависи до голяма степен и бъдещето на цяла Европа, т. е. какво ще бъде мястото ѝ в глобализиращия се свят – ще бъде ли тя пример за подражание и фактор, задаващ насоката на световното развитие, или ще остане второстепенен международен играч.

За съжаление, досегашните опити за регулиране на последиците, а не на причините за конфликтите в региона (Босна и Херцеговина, Косово, Македония), не предлагат трайни решения на проблемите, свързани с: доверието в двустранните отношения; ограничаването на крайния национализъм, както на мнозинствата, така и на малцинствата; етнорелигиозните отношения в съпоставка с въпроса за съществуващите граници; бежанците; екологията на региона; неразвитата инфраструктура, допълнително разрушена от войните; инвестиционния дефицит; милитаризираното битие и съзнание; и др.

Все по-належаща става необходимостта от цялостно преосмисляне на регионалната политика в Югоизточна Европа, подчинена на следните дългосрочни цели:

- трайна сигурност;
- развитие на икономиката и инфраструктурата;
- повишаване на жизненото равнище;
- интегриране на региона в Европа;
- съвместно посрещане на новите предизвикателства в глобален план.

Конкретните механизми за сътрудничество са известни – ООН, ОССЕ, НАТО, ЕС и Съвета на Европа от една страна и различните регионални инициативи, вкл. Пакта за стабилност – от друга, работещи по обща стратегия в тясно взаимодействие помежду си. Чрез тях могат да се реализират в сравнително краткосрочен план задачите по умиротворяването, възстановяването и стабилизирането на региона и да се подготви почвата за интегрирането му в Европа, което е единственото средство за трайно решаване на въпросите за сигурността и развитието. Европейският съюз е призван да играе водеща роля в тези процеси и следва да даде ясен сигнал кога и как смята да приобщи региона към единното европейско пространство. По този път са възможни два подхода:

- преимуществено развитие на регионалната балканска интеграция като предприсъединителна стратегия. Недостатък на този подход е, че регионът трудно ще генерира сам икономическо развитие и просперитет, доближаващи го до европейските стандарти;
- ускорено интегриране на отделни балкански държави в ЕС. Недостатък на подхода е опасността от непрекъсната ескалация на условията за приемане в ЕС, от една страна, и от нездрава конкуренция между балканските страни – от друга.

И двата подхода имат своите основания. Аргументите на поддръжниците и противниците на всеки един от тях са като че ли свързани повече с моментното състояние на региона, а не с дългосрочните цели в по-общ европейски план. Вероятно и в този случай истината може да се търси някъде по средата – постепенно и цялостно задълбочаване на сътрудничеството между страните от региона, паралелно с интегрирането им в ЕС. Или, казано с други думи, подпомагане на регионалното сътрудничество от страна на Европа плюс поставяне на всяка страна от региона в адекватна на степента ѝ на развитие, но във всеки случай – ясно очертана „европейска pista“.

В световния политически дневен ред днес са включени различни инициативи за промяна на сегашната ситуация в ЮИЕ като източник на сериозно международно напрежение, както и за постоконфликтно възстановяване и развитие на региона.

Пактът за стабилност, в който водеща роля играе Европейският съюз, има амбициозната цел да генерира повече сигурност за Югоизточна Европа, да разпространи принципите и практиките на демокрацията, процесите на сътрудничество върху Балканите. Той следва да се утвърждава като израз на една нова политика в региона – отказ от силовия подход и стимулиране на сътрудничеството, с цел преодоляване на дефицита на демокрация и постигане на стабилност и просперитет. Тази инициатива следва да води към ускоряване на политическата и икономическата интеграция на държавите от региона към Евро-

пейския съюз.

Особено внимание заслужават вижданията на Партията на европейските социалисти за прилагане на нов „план Шуман“. Провъзгласеното в този контекст „партньорство за просперитет“ обхваща трите най-важни и чувствителни области на отношенията в региона – демократични институции, политико-икономически мерки и регионална сигурност. Макар и да се нуждаят от допълнителна разработка и детайлизация, България следва да анализира и да изрази позиция още на този етап и по някои други идеи и предложения за региона: планове от рода на „Маршал“; обособяване на група от по-изостанали по пътя към Брюксел държави, на които ЕС да съдейства чрез въвеждане на стриктни монетарни методи; изграждане на зона за свободна търговия и на митнически съюз на Балканите; създаване на нови категории членство в Европейския съюз и др.

При провеждането на съществуващи и разработването на нови регионални инициативи би следвало да се поддържат следните подходи:

- Важно е да се мобилизира потенциалът за регионално сътрудничество чрез преценка и развитие в съответствие с новите условия, на принципите и формите на взаимодействие между балканските страни. Мненията и активното участие на страните от Югоизточна Европа са определящо условие за успеха на една или друга инициатива, касаеща региона. Универсалните принципи на отношенията между държавите, заложили в Устава на ООН, Заключениета акт от Хелзинки и Парижката харта за нова Европа запазват своята актуалност. В същото време, прилагането на тези универсални принципи в региона придобива напоследък своя специфика, свързана със състоянието на правата на човека и провежданите международни операции, включително от военен характер.
- В конкретното формулиране и дейността по съгласуване би следвало да се използва положителният опит от досегашните регионални инициативи: Плана „Баладюр“, Процеса „Роайомон“ и Платформата на ЕС за действие; Инициативата на САЩ за сътрудничество в ЮИЕ; Софийската инициатива за добросъседски отношения, стабилност, сигурност и сътрудничество на Балканите; Централноевропейската инициатива (ЦЕИ) и Черноморското икономическо сътрудничество (ЧИС).
- От особено значение за възстановяването и развитието на Югоизточна Европа и нейното интегриране в европейското пространство е дългосрочният ангажимент на европейските, евроатлантическите и глобалните политически и икономически организации, на световните финансови институции. Всяка от тях притежава специфични средства за съдействие и стимулиране на държавите от региона.
- Участието на други външни сили с интереси в региона следва да бъде на равнопоставена и недискриминационна основа и да следва общия интерес на държавите от Югоизточна Европа – укрепване на сигурността, икономическо възстановяване, просперитет, европейска интеграция. Външното икономическо съдействие следва да се извършва по реалистичен времеви график, да преследва конкретни цели на всеки един етап. Съдействието следва да бъде масирано особено в началото, за да придаде необходимата начална

скорост на процеса на възстановяване и развитие на региона.

- Обективните условия изискват да се започне със: значителна хуманитарна помощ и създаване на условия за завръщане на бежанците и разселените лица чрез създаване на условия за трудова заетост по родните места; възстановяване на транспортната и друга инфраструктура, вкл. изпълнение на паневропейските инфраструктурни проекти, пресичащи Югоизточна Европа, съдействие за инфраструктурни и социални проекти на местно (общинско, областно) равнище и активизиране на трансграничното сътрудничество; изследване и преодоляване на негативните въздействия върху екологията в региона, река Дунав и Черно море.
- Възстановяването следва да се извърши преимуществено чрез държавите от региона, като се даде възможност на техни фирми да участват приоритетно в усвояването на финансовите средства за възстановяване.
- Следващите стъпки за стимулиране на икономическото развитие би следвало да бъдат насочени към: намаляване на бремето на външния дълг върху държавите от региона; по-добър достъп на техни стоки до Единния вътрешен пазар; засилване на връзката на региона с Европейския съюз в областта на монетарната политика, митниците и пр.; създаване на своеобразно балканско икономическо пространство на основа на многостранно споразумение с крайна цел – интеграция в ЕС; стимулиране на средния и малкия бизнес на държавите от региона по линия на ЕС и Пакта за стабилност за ЮИЕ; увеличаване на квотите в търговията и други улеснения в рамките на Световната търговска организация; правителствени гаранции за частни инвеститори от страна на развитите държави.
- В областта на регионалната сигурност е необходимо безусловно признаване на ненарушимостта на границите на Балканите на базата на принципите на ООН и ОССЕ, разработване на универсален механизъм за прилагане на мирните споразумения в региона, за ранно предупреждаване и предотвратяване на конфликти; съгласуване на двустранна основа, при международен контрол, на допълнителни мерки за укрепване на доверието и сигурността и контрол на въоръженията; общи действия в борбата срещу тероризма, наркотрафика, незаконния трафик с оръжия, организираната престъпност.
- Паралелно с горното, следва да бъдат продължени усилията за укрепване на демократичните институции и върховенството на закона в страните от региона, за ефективно използване на действащите и при необходимост – създаване на нови механизми, гарантиращи защита на човешките права и правата на лицата, принадлежащи към малцинства, за стимулиране на културния обмен и контакти и свободното движение, въвеждане на безвизов режим за студентски и младежки пътувания и т. н.

България може и трябва да поеме по-голяма отговорност в процесите на стабилизация и развитие на сътрудничеството в Югоизточна Европа. Развитието на двустранните връзки и многостранното сътрудничество на Балканите трябва да почива на здравата основа на взаимния интерес, без лъшкане в оценките и отношенията с отделните страни, без строеж на „оси“, „триъгълници“ и субрегионално разделение. За България, регионалното икономическо, полити-

ческо и военно сътрудничество е важен елемент и стъпка в посока на интегрирането на страната в европейските и евроатлантическите структури, а не негов заместител. Крайната цел в това направление остава разпространяването на европейските интеграционни процеси върху Балканите.

Първостепенни задачи по пътя към постигането на целта са:

- Разширяване и задълбочаване на общобалканското сътрудничество с активното ангажиране на всички водещи международни фактори с възможности и интереси в региона;
- Усилия за постигане на целите на други международни инициативи за укрепване на стабилността и насърчаване на сътрудничество в региона (Пакт за стабилност, Инициатива за сътрудничество в ЮИЕ);
- Активизиране на дейността по линия на Черноморското икономическо сътрудничество, неговата Парламентарна асамблея и Черноморската банка;
- Активизиране на многостранното сътрудничество в областта на инфраструктурните проекти, с цел модернизирание и развитие на националната и регионална инфраструктура; утвърждаване на България като перспективен инфраструктурен център;
- Използване на възможностите на европейските и по-широки международни форуми и организации за реализиране на програми за развитие на Юго-източна Европа;
- Участие в операции и мисии за следконфликтно поддържане на мира под егидата на ООН/ОССЕ;
- Последователни усилия на двустранно равнище за взаимноизгодно решаване на откритите въпроси със съседите, осъвременяване и развитие на нормативната база, установяване на баланс в отношенията и равностойно третиране на всяка от страните в региона, активизиране на сътрудничеството с онези, които досега са били подценявани по една или друга причина.

Развитие на отношенията с други страни и региони

България следва да излезе от регионалната затвореност на своята външна политика. Европейската ориентация не противоречи и не измества развитието на връзките и сътрудничеството на България с други страни и региони. България има възможности да работи за възстановяване на доверието и да развива значително по-активни контакти и сътрудничество с държавите от Близкия Изток, Азия, Африка и Латинска Америка. Пренебрегването на връзките с тях лишава страната ни от сериозна международна подкрепа, води до загуба на важни пазари и сфери на политическо, икономическо и културно присъствие и влияние. Сред основните задачи следва да се изброят:

- Подобряване на атмосферата в отношенията и възвръщане на традиционните позиции на България;
- Поставяне на отношенията на по-дълготрайна политическа основа;
- Засилване на стокообмена и привличане на инвестиции и ноу-хау;

- Активни действия по изплащането на дълговете на редица държави към България;
- Възстановяване на българските пазари в тези региони;
- Развитие на отношенията в областта на културата, науката и образованието.

Защита на българските граждани в чужбина

Ефективна защита на правата на българските граждани по света, на българските малцинства и на лицата с българско самосъзнание, на техните обединения и организации следва да се превърне в дългосрочно направление на българската външна политика, способстващо за приобщаване на българите по света към решаването на проблемите на страната. Основни задачи в това отношение са:

- По-нататъшно либерализиране на режима за пътуване на българските граждани в чужбина;
- Защита на правата и интересите на българските малцинства и лицата с българско самосъзнание в съответствие с международните норми;
- Съдействие на дейността на българските фирми и други юридически лица в чужбина;
- Постигане на договорености със съответните държави за икономическото и социалното положение на българските имигранти;
- Активни контакти и сътрудничество с българите в чужбина, които желаят да допринесат за социално-икономическото развитие на България;
- Разпространяване на достиженията на българската култура и изкуство сред българите в чужбина; съдействието за съхраняване на тяхната национална и културна идентичност.

Укрепване на професионалната дипломатическа служба

Утвърждаването на европейските принципи и механизми на функциониране на дипломатията е важен залог за успеха на българската външна политика. Приоритетна задача в това отношение е бързото приемане на *закон за дипломатическата служба* и други нормативни документи, утвърждаващи професионалното начало, приемствеността и политическата безпристрастност в работата на служителите и защитаващи ефективно трудовете и социалните права на дипломатите.

Глава 4.

Правосъдие и вътрешни работи

4.1. Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи в рамките на ЕС

Павлина Попова

Договорът за Европейски съюз, известен като Договорът от Маастрихт, влязъл в сила на 1 ноември 1993 г., добавя ново измерение към интеграцията в Европа: сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи или т. нар. „трети стълб“. Макар че още от 70-те години са установени различни форми на такова сътрудничество, до влизането в сила на Договора от Маастрихт те са извън рамките на Общността (такава частична форма на сътрудничество, която има междудържавна рамка, с добре известното Шенгенско споразумение, което бе интегрирано в рамките на ЕС с Договора от Амстердам). Договорът от Маастрихт, а впоследствие и Договорът от Амстердам създадоха основа за тясно взаимодействие между министерствата на вътрешните работи и министерствата на правосъдието на държавите-членки на ЕС. Те разрешиха диалог, взаимно сътрудничество и съвместни усилия между полицията, митниците, имиграционните служби и правосъдните министерства.

Сътрудничеството между съдебните администрации на държавите-членки има два аспекта: сътрудничество по граждански и сътрудничество по наказателни въпроси. Сътрудничеството по граждански въпроси се занимава например с проблеми, свързани с взаимно признаване на съдебни решения за развод или попечителство върху деца, както и с търговски въпроси (напр. банкрути), по които страни са две или повече държави-членки. Европейският съюз има редица програми, които целят повишаване познанията на магистратите от отделните държави-членки за правните и съдебни системи на държавите-членки на ЕС.

Сътрудничеството между митническите администрации на държавите-членки също осигурява координацията и съвместните действия между тях посредством съответствие на националното законодателство и законодателството на Общността. Например подписаната през декември 1997 г. конвенция е насочена към значително засилване на борбата срещу разпространяване на различни форми на нелегален трафик, като по този начин националните администрации ще си сътрудничат в борбата срещу нелегалния трафик на наркотици, оръжия, предмети на културата, опасни отпадъци и адриени материали.

Сътрудничеството между полициите на държавите-членки е необходимо с оглед на борбата срещу тероризма, наркотрафика и престъпността. Европол, европейската полиция, която започна да действа на 1 юли 1999 г., ще играе важна роля в това сътрудничество.

Веднага обаче следва да се отбележи, че сътрудничеството между митническите, съдебните и полицейските администрации не следва да бъде разделяно, тъй като тяхната работа много често се преплита и обхваща различни аспекти на едни и същи въпроси.

Необходимост от сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи

Основните причини за сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи са няколко:

■ Създаването на пространство за свободно движение на хора трябваше да бъде съпроводено от съпътстващи мерки за укрепване на външните граници на ЕС, за даването на убежище и имиграционната политика.

Една от главните цели на Европейската общност е създаването на голям европейски пазар, постигането на която е невъзможно с граници между държавите-членки и с отделни национални пазари. Поради това ЕС се нуждаеше от постигане на пространство без вътрешни граници, в което стоките, капиталите и услугите да се движат свободно. Четвъртата свобода обаче – свободното движение на хора – пораждаше различни проблеми, а именно проблемите на вътрешната сигурност във всяка държава-членка. Премахването на границите между държавите-членки, разрешаващо на хората да се движат свободно, не можеше да доведе до загубване сигурността на гражданите, на обществения ред и на гражданските свободи. За преодоляването именно на тези проблеми ЕС предприе съпътстващи мерки:

➤ Укрепване на външните граници на Съюза. С премахването на границите между държавите-членки те бяха лишени от възможността да контролират и пресяват влизането и самоличността на лицата, преминаващи техните граници, осигурявайки по този начин вътрешната сигурност на собствената си територия. За да се осигури същото ниво на сигурност между държавите-членки на Съюза и трети страни, бе необходимо контролът да се пренесе от вътрешните към външните граници на Съюза. По този начин всяка държава-членка, отговорна за контрола на транзитите с трети страни, автоматично ставаше гарант не само на

собствената си сигурност, но и на сигурността на другите държави-членки на ЕС. Именно укрепването на външните граници на ЕС наложи увеличаване на сътрудничеството между вътрешните и правосъдните министерства и по-специално между полицейските сили, митническите и имиграционните администрации;

➤ Имиграцията и гражданите на трети страни. Свободата на движение на хора е предназначено за граждани на Европейския съюз, тоест за онези, които са граждани на една от държавите-членки. Пространството без граници постави редица въпроси от практически характер, които трябваше да получат своя отговор. Например какъв е статутът на гражданин на трета страна, законно пребиваващ на територията на една от държавите-членки – може ли той да упражнява професионална дейност в друга държава-членка или не. Погледнато от друг ъгъл, изчезването на границите повдигна въпросите и за нелегалната имиграция, за незаконното пребиваване или работа, които въпроси трябваше да могат да бъдат решавани заедно от държавите-членки;

➤ Убежище. Държавите-членки трябваше да се споразумеят по самата концепция за политическите бежанци, за да избегнат ситуацията, при която една държава-членка предоставя политическо убежище, а друга го отказва или подаването на молби за политическо убежище в няколко държави-членки едновременно. Укрепването на външните граници, имиграцията и убежището, които са свързани с изчезването на вътрешните граници са много чувствителни политически въпроси за всяка държава. Те се смятат за такива, които директно засягат суверенитета, сигурността и гражданите на всяка държава. В същото време обаче политическата култура, правните системи и административните традиции на държавите-членки на ЕС често са много различни. Поради това съгласуваните действия, разбирателството и диалога по тези въпроси в контекста на правосъдието и вътрешните работи са фундаментални.

➤ Шенген и свободното движение на хора. През 1985 г. Германия, Франция и страните от Бенелюкс подписват Шенгенското споразумение на междудържавна основа. Това Споразумение, допълнено от Конвенцията за прилагането му от 1990 г., бе предназначено да въведе свобода на движение за всички граждани на Европейската Общност, намиращи се в Шенгенското пространство, и да уреди въпросите за визите, имиграцията и убежището.

Договорът от Амстердам, подписан на 2 октомври 1997 г. и влязъл в сила на 1 май 1999 г., интегрира Шенгенското споразумение в рамката на Европейския съюз. Така свободното движение на хора стана реалност в ЕС, с изключение на Великобритания и Ирландия, които две държави си запазиха правото да упражняват контрол върху лицата, преминаващи техните граници. Специални разпоредби бяха създадени и за Дания. С Норвегия и Исландия бе сключено споразумение за асоцииране, което позволяваше сътрудничеството с тези страни да продължи, тъй като те бяха свързани с Шенгенското пространство преди шенгенското законодателство да бъде интегрирано в това на ЕС.

■ Държавите-членки на ЕС не можеха повече да разрешават разпокъсано някои проблеми, а трябваше да комбинират усилията си

Наркотиците, организираната престъпност, международните фалшификации, трафика на хора и сексуалната експлоатация на деца са проблеми, които нямат граници и предизвикват голяма загриженост във всички държави-членки. Гражданите на ЕС желаят да се възползват изцяло от свободата на движение в целия ЕС, но в същото време те желаят да бъдат защитени от заплахите за тяхната лична сигурност. За решаването на този проблем бе създадена и Европол. Целта на Службата на европейската полиция, Европол, е да подобри полицейското сътрудничество между държавите-членки за борба с всички сериозни форми на международна престъпност. Конвенцията за Европол влезе в сила на 1 октомври 1998 г., а нейното прилагане започна на 1 юли 1999 г. Европол е със седалище в Хага и една от задачите му е да разработи система, която да разреши информацията по горните въпроси да бъде обменяна, събирана и анализирана на ниво Европейски съюз.

Как се осъществява сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи

Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи не се осъществява по същия начин като другите политики на Общността (например Общата селскостопанска политика). Отчитайки силната чувствителност на въпросите, свързани с общественя ред, Договорите дават особено голяма тежест на държавите-членки и на органите на ЕС, в които държавите-членки участват пряко. По тази причина правомощията на Европейската комисия, Европейския парламент и Европейския съд са ограничени, а прилагането на политиката на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи е много различно от прилагането на другите политики на Общността. При уреждането на въпросите от областта на правосъдието и вътрешните работи в Договора от Маастрихт липсват правни актове като „директиви“ и „регламенти“, които съществуват за другите политики. Той използва инструменти, които са специфични за „третия стълб“. С влизането в сила на Договора от Амстердам въпросите на гражданското право, визите, убежището, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на хора, се превърнаха във въпроси на Общността, докато полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела останаха в „трети стълб“. Договорът предвиди и мерките, които следва да бъдат предприети от Съвета на ЕС с оглед прогресивното установяване на зона на свобода, сигурност и правосъдие в срок от 5 години от неговото влизане в сила.

Договорът от Амстердам предвиди, че в този преходен период от 5 години Съветът по принцип ще гласува с единодушие предложенятия на ЕК или инициативите на държави-членки след консултации с Европейския парламент. След този период Съветът ще гласува предложеня само от ЕК, което следователно означава, че единствено ЕК ще има право на инициатива. Комисията обаче ще е длъжна да разгледа всяко искане от държава-членка, която внесе предложение в Съвета.

По отношение на областите, попадащи в правомощията на Общността,

Договорът предвижда прилагането на инструментите на Общността, тоест регламенти, директиви, решения, препоръки и мнения. Така с Договорът от Амстердам „третият стълб“ бе решително реорганизиран – бяха променени области, бяха добавени нови правни инструменти, ролята на институциите на Общността бе определена и засиlena.

Ролята на институциите на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи

Европейският съвет

Европейският съвет събира заедно държавните и правителствените ръководители на държавите-членки на ЕС, като в неговата работа участва и Председателя на Европейската комисия. Въпреки че неговата роля не е изрично посочена от разпоредбите в областта на правосъдието и вътрешните работи, тя е особено важна за цялостното развитие на ЕС. Провеждайки своите срещи на всеки 6 месеца, тази институция определя на най-високо политическо равнище приоритетите, насоките и водещите политически принципи на Съюза. Специален Европейски съвет, посветен изключително на въпросите на правосъдието и вътрешните работи, се проведе на 15 и 16 октомври 1999 г. в Тампере, Финландия.

Съветът на Европейския съюз

Съветът на ЕС се състои от министрите в съответната област на всяка държава-членка. В рамките на Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“ това са министрите на правосъдието и вътрешните работи. Задача на този Съвет е да приема общи позиции и рамкови решения и да подготвя проекти за конвенции в съответствие с насоките на ЕС. С някои изключения, той приема своите решения единодушно.

Дневният ред на Съвета се подготвя от Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР), състоящ се от посланиците на държавите-членки към Съюза, които вземат решения в тази област така, както вземат решения по отношение другите политики на Общността или в областта на външната политика и сигурност, т. нар. „втори стълб“. Комитетът член 36 (неговото име произлиза от чл. 36 на Договора, който го създава) се състои от висши служители на държавите-членки. Той координира дейността в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела и може да представя своето мнение до Съвета или по искане на Съвета, или по собствена инициатива. Подобен Комитет е създаден и за областите, които вече попадат в правомощията на Общността.

Председателството

Всеки шест месеца различна държава-членка на ЕС поема Председателството на ЕС, Съвета на ЕС и органите, подготвящи дневния ред (КОРЕПЕР, Комитет член 36 и, на по-ниско равнище, работните групи). Председателството участва в подготовката на дневния ред и последните от приеманите решения, като то се подпомага от Генералния секретариат на Съвета, съдействащ му при решаването на всякакви организационни трудности. Генерална дирекция Н работи по трите основни сектора: убежище/имиграция, полицейско/митническо сътрудничество

и съдебно сътрудничество по граждански и наказателни дела.

Държавите-членки

Държавите-членки взаимно се информират и консултират в рамките на Съвета по отношение на координиране на действията си и установяване на сътрудничество между различните служби на техните администрации. Те също така защитават общи позиции на международни форуми. Но тяхната главна роля е да отправят инициативи: те могат да предлагат на Съвета да приема общи позиции или други съвместни решения, или да подготвя проекти на конвенции във всички области на правосъдието и вътрешните работи.

Европейската комисия

Както бе посочено по-горе, ЕК няма правото на единствена инициатива в областта на правосъдието и вътрешните работи, както това е при другите политики на Общността. Тя разделя тази роля с държавите-членки. Договорът обаче ѝ дава право на инициатива във всички области на правосъдието и вътрешните работи. По отношение на областите, преминали към Общността, Комисията ще има изключително право на инициатива след преходния период от 5 години. Председателят на ЕК участва в срещите на Европейския съвет, а ЕК участва в срещите на Съвета, КОРЕПЕР, Комитет член 36 и на работните групи.

Европейски съд и Европейски парламент

Макар че ролята на Европейския съд и на Европейския парламент бе засилена от Договора за Амстердам, те все още нямат такива правомощия, с каквито разполагат по отношение другите политики на Общността. В областите, обхванати от „третия стълб“, Председателството следва да се консултира с ЕП по всички решения от задължително естество в областта на правосъдието и вътрешните работи. Председателството и Комисията редовно информират Европейския парламент за предприетите действия и ЕП провежда годишна дискусия по постигнатия напредък в тези области.

Европейският съд също няма правомощията, с които разполага по отношение на другите политики на Общността. По отношение на областите, оставащи в „трети стълб“ (полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни дела), всяка държава-членка може да признае компетентността на Съда да издаде предварително решение по валидността и тълкуването на рамковите и обикновените решения, по тълкуването на конвенциите и тълкуването на мерките по изпълнението им.

Съдът има юрисдикция да разглежда законността на рамковите решения и решенията, когато делото е заведено от държава-членка или от ЕК, например в случай на нарушаване на съществено процедурно изискване или на нарушаване на Договора. Съдът също така е компетентен да решава спорове между държави.

Съдът няма юрисдикция да разглежда валидността и съответствието на операции, извършени от полицейските или други правопримлагащи органи на държава-членка или да се произнася по отговорностите, възложени на държавите-членки във връзка с поддържане законността и реда и опазването на вътрешната сигурност.

Правни актове

в областта на правосъдието и вътрешните работи

Както бе посочено по-горе, по въпросите от областта на правосъдието и вътрешните работи, които попадат в правомощията на Общността, се използват правните инструменти на Общността – регламенти и директиви. По отношение на областите, оставащи в рамките на „третия стълб“, Договорът предвижда следните инструменти:

Общи позиции

Съветът на ЕС може да приема „общи позиции“ единодушно. Те определят подходът на ЕС по даден въпрос. Така, преди влизането в сила на Договора от Амстердам, бе приета обща позиция по хармонизираното прилагане на определения на термина „бежанец“. Това определение даде възможност на националните администрации да следват едни и същи правила при даването на статут на бежанец на дадено лице.

Рамкови решения и решения

Съветът на ЕС може да приема рамкови решения с оглед сближаване законодателството на държавите-членки. Те са задължителни за държавите-членки по отношение на резултата, който следва да бъде постигнат, но им оставят свободата как да постигнат този резултат. Съветът може също така да приема решения в областта на правосъдието и вътрешните работи, но те не могат да имат пряко приложени и са придружени от прилагащи мерки.

Съветът приема рамковите решения и решенията с единодушие. Прилагащите мерки, когато такива се налагат, могат да бъдат приети с квалифицирано мнозинство.

Конвенции

Конвенциите са традиционен инструмент на международното право. Съветът на ЕС може да подготвя проекти, които да препоръча на държавите-членки за приемане. За разлика от общите позиции и решения, конвенциите трябва да бъдат ратифицирани от националните парламенти на 15-те държави-членки. Поради това прилагането на конвенциите обикновено е бавно и сложно. След влизането в сила на Договора от Амстердам обаче, конвенциите влизат в сила, след като са били приети от най-малко половината държави-членки, освен ако в тях не е предвидено друго.

Резолюции, препоръки, декларации, заключения и др.

Съветът разполага с цял набор от инструменти, за да изрази политическата си воля. Той може например да приема резолюции за защита на свидетелите в борбата срещу организираната престъпност, препоръки за предотвратяване на безредиците, случващи се на футболни мачове, или дори декларации за мотоциклетните банди. Тези инструменти се използват много често поради тяхната „гъвкавост“ и за разлика от другите, споменати по-горе, те не са задължителни за държавите-членки.

Разширяването на ЕС и правосъдие и вътрешни работи

Европейският съвет в Мадрид подчерта необходимостта от адаптиране на административните структури на страните-кандидатки с оглед създаване на условия за хармонична интеграция на тези държави. Европейският съвет във Фейра, проведен през юли 2000 г., подчерта, че жизненоважно за страните-кандидатки е да имат капацитет да прилагат ефективно и да привеждат в действие новоприетото европейско законодателство, като допълни, че това изисква значителни усилия от тях за укрепването на техните административни и съдебни структури. Освен това Европейският съвет възложи на Комисията да следи напредъка по този въпрос на всяка държава-членка.

Както нееднократно бе подчертано, страните-кандидатки за членство в ЕС ще бъдат оценявани в съответствие с техния индивидуален напредък, като се отчита изпълнението на критериите от Копенхаген и Мадрид, които поставят изискванията за членство, включително стабилност на институциите, гарантиращи демокрация, върховенство на закона, зачитане на човешките права и защита на малцинствата. Върховенството на закона в демократичното общество, както многократно е заявявано в различни документи на ЕС, е от особена важност както за държавите-членки на ЕС, така и за страните-кандидатки за членство. Отчитайки предстоящото разширяване, в Договора от Амстердам (чл. 49 във връзка с чл. 6) залегна, че страните кандидатки трябва да зачитат върховенството на закона като принцип, общ за всички държави-членки. Заключениата на конференцията в Нордвик съдържат най-важните елементи на върховенството на закона, като особено подчертават независимостта на съдебната власт, ефективен достъп на гражданите до правосъдие, зачитане на съдебните решения, обективна система от обществени прокурори и други, т. е. съществените качества, които се очакват от съдебните системи в демократичните държави. Оперативната роля на полицията също пряко се отнася до върховенството на закона, като тя трябва да бъде изградена на основата на демократичните принципи за отговорност в рамките на върховенството на закона.

Функционирането на съдебната система е пряко свързано с въпросите на правосъдието и вътрешните работи. Поради това в редовните си доклади ЕК поставя особено важно ударение върху способността на съдебната власт и правоприлагащите органи да осигурят върховенството на закона, така че страните-кандидатки да отговорят на критериите за членство. С оглед на подпомагането им в тази насока, ЕК разработи в рамките на ФАР хоризонтална програма по въпросите на правосъдието и вътрешните работи, а в рамките на Партньорство за присъединяване – проекти, насочени специално към засилване върховенството на закона.

Въпросът за ролята на съдебната власт при изпълнение на критериите за членство в ЕС от България се разглежда в два аспекта: изпълнението на политическите критерии за членство и способността на съдебната система да прилага новоприетото законодателство. Поради това реформата на съдебната система е от особена важност и изисква изключителни усилия за нейното провеждане.

4.2. Съдебна система

Павлина Попова

4.2.1. Изисквания на ЕС

На срещата на високо равнище в Тампере през 1999 г. ръководителите на държавите-членки на ЕС решиха да предложат нови мерки, които да доведат до по-нататъшно повишаване на сътрудничеството между съдилищата на отделните държави-членки. Това бе продиктувано от необходимостта да се осигури на гражданите на ЕС по-бърз и ефективен достъп до правосъдие, където и да се намират те в ЕС.

Основната цел на сътрудничеството в областта на гражданското право е да се установи по-добро сътрудничество между властите на държавите-членки при трансгранични дела. То би следвало да е насочено към това лицата и икономическите оператори да не бъдат възпирани или обезкуражавани да търсят своите права поради несъвместимост или сложността на съдебните и административните системи на отделните държави-членки.

Планираните мерки включват също така и разработване на процедурни правила за малки и незначителни искове. Тази мярка би следвало да доведе до улесняване на малките и средните предприятия и гражданите на ЕС, ако те водят съдебни дела в друга държава-членка, а не тяхната собствена, да разберат какво всъщност се случва по време на делото. Държавите-членки се споразумяха също така да въведат минимални стандарти за правна помощ, така че ответниците да имат правото на „справедливи“ слушания в целия ЕС.

ЕК също така предложи създаването на Европейска съдебна мрежа по граждански и търговски въпроси. Тя е насочена към подобряване на съдебното сътрудничество между държавите-членки и към предоставяне на обществеността на практическа информация, така че тя да бъде по-добре информирана, в случай че води дела, които са трансгранични.

Както се вижда, държавите-членки на ЕС отдават голямо значение на съдебното сътрудничество, което изисква от България да подготви съдебната си система така, че тя да е способна да изпълнява пълноценно функциите си, когато страната стане член на ЕС. Поради това развитието на съдебната система е подложено на внимателен анализ и оценка от страна на ЕС.

В Редовните си доклади за напредъка на България и от 1999 г., и от 2000 г., ЕК посочва, че българската съдебна система и правоприлагащите органи про-

дължават да са слаби. Според ЕК, за да може България да има функционираща пазарна икономика, съдебната система трябва да е способна да прилага търговския закон и договорите, отнасящи се до земята и другата собственост. Освен това ЕК изрично отбелязва, че в България не е осигурено нито върховенството на закона, нито правата на физическите и юридическите лица са подходящо защитени, като прилагането и привеждането в действие на законодателството на ЕС е далеч от начина, необходим за членство. Поради това ЕК заключава, че са необходими дълбоки реформи, преди България да бъде способна да прилага това законодателство и да изпълни стандартите на държавите-членки за администриране на правосъдието и привеждането в действие на закона.

Краткосрочните приоритети, които България следва да изпълни в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно тези, които засягат съдебната система, са да укрепи съдебната власт и правоприлагащите органи за продължаване на борбата срещу организираната престъпност, наркотрафика и корупцията; да осигури по-добра координация между правоприлагащите органи; да разработи национална стратегия за борба с корупцията. Най-важният сред средносрочните приоритети е да засили независимостта на съдебната власт.

Като цяло последните оценки на ЕК за изпълнението на заложените приоритети са, че много малко е направено за подобряване на съдебната система, която остава слаба. Методите на набиране на кадри, недостатъчното обучение и оборудване продължават да са проблем. Освен това България не е разработила национална стратегия за борба с корупцията.

4.2.2. Състояние на българската съдебна система и предизвикателствата пред нея за подготовката на България за членство в ЕС

Устройство на съдебната власт

Устройството на съдебната власт в България се урежда от Конституцията и от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Съгласно техните разпоредби съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи.

Съгласно чл. 3, ал. 1 на ЗСВ „Съдилищата в Република България са районни, окръжни, военни, апелативни, Върховен административен съд и Върховен касационен съд“. Със закон могат да бъдат създавани специализирани съдилища, но създаването на извънредни съдилища не се допуска. Съдилищата разглеждат граждански, наказателни и административни дела. Броят на съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища се определят от Висшия съдебен съвет. Съгласно ЗСВ районите на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища могат да не съпадат с административно-териториалното деление на страната. Районните, окръжните и военните съдилища разглеждат определените със закон дела като първа инстанция. Окръжните съдилища разглеждат като втора инстанция об-

жалваните актове по дела на районните съдилища, както и други дела, възложени им със закон. Апелативните съдилища разглеждат обжалваните актове по дела на окръжните съдилища само като втора инстанция, както и други дела, възложени им със закон. Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и се произнася по спорове за законосъобразността на подзаконови нормативни актове. Съгласно чл. 56, ал. (2) от ЗСВ председателят на районния съд изготвя годишен доклад за дейността на съда и го изпраща на Висшия съдебен съвет, а съгласно чл. 63, ал. 3 председателят на окръжния съд изготвя годишен доклад за дейността на окръжния съд и районните съдилища от съдебния му район, който изпраща на Висшия съдебен съвет. Председателят на апелативния съд изготвя годишен доклад за дейността на апелативния съд и на окръжните съдилища от неговия съдебен район, който изпраща на Висшия съдебен съвет; Докладите на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд се обсъждат всяка година респективно от Пленумите на Върховния касационен и Върховния административен съд.

Съгласно Конституцията и ЗСВ прокуратурата в Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, военно-апелативни прокуратури, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Прокуратурата е единна и централизирана. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор. Военните прокурори и следователи при изпълнение на длъжността си са независими от военните органи. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Той може да сезира Конституционния съд. Освен това главният прокурор организира и разпределя работата на заместник главните прокурори, а също така назначава и освобождава служителите във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. Ръководителите на останалите прокуратури организират и ръководят работата им, назначават и освобождават служителите в тях. Законът възлага на главния прокурор да контролира работата на всички прокурори. Съгласно чл. 116, ал. 6 от ЗСВ главният прокурор изготвя и внася във Висшия съдебен съвет годишен доклад за дейността на прокуратурата.

Глава осма на ЗСВ урежда устройството на следствените служби, съгласно която окръжните следствени служби са по седалищата на окръжните съдилища. В предвидените от закона случаи следователите извършват предварително следствие, като разпорежданията във връзка с него са задължителни за държавните органи, юридическите лица и гражданите. С измененията на ЗСВ от 1998 г. се създаде Специализирана следствена служба, която в предвидените от закона случаи осъществява разследване по дела с особена фактическа и правна сложност на територията на страната, както и по дела за престъпления, извършени в чужбина или образувани по договори за правна помощ с други държави. Специализираната следствена служба и окръжните следствени служби са юридически лица и се ръководят от директори.

Съдебната власт се ръководи от Висшия съдебен съвет. Той се състои от двадесет и пет члена, които трябва да имат най-малко петнадесет години юридически стаж, от които не по-малко от пет години като съдия, прокурор, следовател или хабилитиран научен работник по право. Председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд и главния прокурор са членове по право на Висшия съдебен съвет. Единадесет от членовете на ВСС се избират от Народното събрание, а останалите единадесет – от органите на съдебната власт, като съответно съдиите избират шест, прокурорите – трима, а следователите – двама. Съгласно ЗСВ административното обслужване на Висшия съдебен съвет се осъществява от Министерството на правосъдието, а заседанията му се председателстват от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването. Висшият съдебен съвет е натоварен с редица административни, организационни и контролни правомощия. Той предлага на президента на Република България за назначаване и освобождаване председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. ВСС определя броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища по предложение на министъра на правосъдието; определя броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени служби; назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; определя възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите; взема решение за снемане на имунитета и за временно отстраняване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите; произнася се по решения по дисциплинарни дела срещу съдии, прокурори и следователи; внася в Министерския съвет проектобюджета на съдебната власт и контролира изпълнението му; изисква и изслушва ежегодно информация от съдилищата, прокуратурите и следствените служби.

Статутът на съдиите, прокурорите и следователите е уреден както в Конституцията, така и в ЗСВ. Съгласно чл. 129, ал. 3 те стават несменяеми след навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат. С оглед на осигуряване тяхната независимост Конституцията изчерпателно изброява условията за освобождаването им, а именно при пенсиониране, при подаване на оставка, при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, както и при трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си. В същото време законът поставя и редица изисквания към членовете на съдебната власт като нечленуване в политически партии или организации, движения или коалиции с политически цели и неизвършване на политическа дейност. Законът допуска създаването и членуването в професионални организации за членовете на съдебната власт, но поставя ограничениято, че те не могат да се сдружават със синдикални организации от друг бранш или отрасъл на национално или регионално ниво. Чл. 126 от ЗСВ изброява и формалните изисквания, на които следва да отговарят съдиите, прокурорите и следователите, за да бъдат назначени: да имат българско гражданство, да са завършили висше юридическо образование, да са преминали изискуемия стаж и да са придобили юридическа правоспособност, да не са осъждани на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер, независимо че може да са реабилитирани, както и да притежават необходимите нрав-

ствени и професионални качества. Освен това законът поставя и изискване за трудов стаж за заемане на различни постове в съответните клонове на съдебната система.

Сегашно състояние и проблеми на съдебната система

Както се вижда от всички оценки за българската съдебна система, нейното функциониране и организация показват недостатъци, които не осигуряват върховенството на закона, възпрепятстват прилагането и привеждане в действие на новоприетото законодателство, не съдействат за намаляване на престъпността и не разрешават ефективна борба с корупцията. Посочените по-долу проблеми не претендират за изчерпателност, но според нас те са основните, които България следва да реши, за да започне съдебната ѝ система да изпълнява критериите, необходими за членство в ЕС.

Набиране на кадри в съдебната власт

Съдиите, прокурорите и следователите се назначават от Висшия съдебен съвет. Кандидатите се подбират и предлагат от висши служители в съдилищата, прокуратурата и следствието в съответствие с правилата, установени в Закона за съдебната власт. Кандидатите за съдии кандидатстват за постове в съответните съдилища и макар че формалното назначаване се извършва от ВСС, подборът при назначаването им се прави на местно равнище. В този смисъл процесът на подбор е силно децентрализиран и поражда редица проблеми. При това на национално равнище отсъстват критерии и единни процедури за назначаване. В някои от съдилищата се провеждат конкурси, но изходът от конкурса е само препоръчителен. Повишаването на съдиите се извършва по предложение на ръководителите им. Тъй като и за това липсват критерии, съществува голям риск от субективност. Фактът, че назначенията се извършват централно от ВСС, на практика не предпазва от този риск. ВСС понастоящем не разполага с достатъчен административен капацитет, за да прецени качествата на избраните кандидати и следователно зависи от преценката на лицето, предлагащо кандидата.

В този смисъл е очевидна необходимостта от въвеждане на задължителни конкурси на национално равнище за попълване на вакантните места за младши съдии, прокурори и следователи, което ще осигури минимален стандарт за кандидатите. Би трябвало освен това да се въведат единни държавни критерии, като например минимален успех от дипломата, за онези, които желаят съдийска кариера. Пряко свързан с това е въпросът, че ВСС, който е натоварен с правомощията да назначава и повишава членовете на съдебната власт, а и с редица други общи задачи в съдебната власт, следва да разполага с достатъчен институционален капацитет, за да изпълни тези свои задължения.

Преди даден съдия, прокурор или следовател да стане несменяем (след тригодишен стаж) или преди да бъде повишен, се извършва оценка дали той е подходящ. Понастоящем тези оценки се извършват от ръководителя на съответното лице (например председателя на съответния съд или на Върховния съд), което поражда същия риск от субективност, както и при назначаването. За да бъде направена безпристрастна и точна оценка на това дали лицето е подходя-

що, в нея би трябвало да се включват повече хора от различни нива. Необходимо е да се разработи и въведе конкретен набор от инструменти за оценка на пригодността на даден съдия, прокурор или следовател да заема длъжността.

Бавно разглеждане на делата

Един от основните недостатъци на българската съдебна система е бавното разглеждане на делата. Въвеждането от няколко години на тринстанционното производство, предвидено по Конституция, е само една от предпоставките за бавното разглеждане както на гражданските, така и на наказателните дела.

Обичайно за българската съдебна система е едно гражданско дело да стигне до окончателно решение в рамките на 5–8, дори 10 г. В последните години практика на съдилищата стана и проточването на трудови спорове за увольнение, които се разглеждат вече 3–4 години, а някои от тях едва са стигнали до въззивна инстанция и не се знае кога ще приключат. Все още е рано да се преценят резултатите от направените изменения и допълнения в ГПК, насочени към намаляване на възможностите за отлагане на делата, за въвеждане на по-бързо производство за някои дела и свеждане на процедурата по несъстоятелност до две съдебни инстанции (районен съд и въззивен съд).

Широко разпространена практика в българските съдилища е и бавното произнасяне на решенията по граждански дела. Сроковете в ГПК за това са инструптивни, което води до произнасяне на решението от съответната инстанция понякога дори 6 месеца след последното проведено заседание.

От 1 януари 2000 г. влязоха в сила и измененията и допълненията на НПК. Те бяха насочени към засилване на съдебния контрол по време на всички фази на процеса, към превръщането на съдебната фаза в централна фаза в процеса, както и към премахване на редица ненужни формалности по време на предварителното разследване. Спорно е обаче доколко тези изменения и допълнения допринесоха за подобряване на качеството на наказателния процес и по-бързо приключване на делата. Тъй като няма разпоредби, ограничаващи възможността за връщане на делата от съда на прокуратурата и от последната – на разследващите органи, това се превърна в обичайна практика. Тази възможност на съда е неоправдана, тъй като съдът вече е главният субект на процеса, който в първоинстанционното и въззивното производство е оправомощен да събира съвършено нови доказателствени материали.

Други причини за бавното разглеждане на делата са от субективен характер. Не е тайна за обществеността, че причината за връщането на делата, особено наказателните, много често е извънпроцесуална. То е способ за избягване или забавяне на наказателната отговорност, а и средство за получаване на несделавши се облаги.

В заключение следва да се отбележи, че бавното решаване на делата, особено при някои случаи (например трудовите спорове) е от такъв характер, че на практика е откъс от правосъдие.

Ролята на съдебната власт в борбата с организираната престъпност и корупцията

Една от основните цели, които си поставя ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи, е борбата с организираната престъпност и корупцията. За съжаление и в двете области България не бележи особен напредък.

В областта на борбата с престъпността, особено с организираната престъпност, измененията и допълненията на Закона за съдебната власт и НПК от 1998–1999 г. не допринесоха с нищо за подобряване на положението, дори доведоха до влошаването му. С тях бе закрита Националната следствена служба като единна институция за разследване, която изпълняваше методически функции, уеднаквяваше следствената практика, водеше централизирана кадрова политика. Наред с това нейното съществуване даваше огромни възможности за взаимодействие и за успешно оперативно решаване на възникващите при следването задачи, включително за съсредоточаване на голям брой следователи при мащабни разследвания. С децентрализацията ѝ на 29 служби всички обективно необходими връзки между тях се прекъснаха автоматично, с което разследването, особено на сложни престъпления, извършвани от организирани групи на територията на цялата страна, беше сериозно затруднено.

В същото време се създаде Специализирана следствена служба с изключително ограничени правомощия за разследване на престъпления. На главния прокурор се даде право да възлага на Специализираната следствена служба сложни от фактическа и правна страна престъпления, което той не упражни в нужната степен, видно от факта, че от 1 януари 2000 г. досега са възложени само 21 дела, което е крайно недостатъчно с оглед на възможностите ѝ. Прекъснати са оперативните връзки между съответните служби на МВР и следствените органи. Липсата на регламентиране на взаимодействието между различните ведомства във връзка с разследването е сериозна пречка за ефективна борба срещу престъпността и особено организираната престъпност.

В последния си Редовен доклад ЕК отбелязва, че „Корупцията продължава да бъде много сериозен проблем за България. Трудно е да се разбере нейния размер, но непрекъснатите слухове за корупция на различни нива на администрация и публичния сектор сами по себе си допринасят за опорочаване на политическата, икономическата и политическата среда... Съгласно няколко проучвания след последния Редовен доклад митниците, полицията и съдебната власт се считат за най-корумпирани професии в България“, поради което „особено внимание следва да се обърне на борбата срещу корупцията и подобряване на функционирането на съдебната система“. Широкият размер на корупцията в цялата администрация и на всички нива, включително и в съдебната система, се отбелязват с голяма загриженост от ЕК, от Световната банка, от редица други международни институции и граждански структури.

В същото време ЕК отбелязва, че „Докато твърденията за корупция се ширят, в същото време е трудно да се получи конкретна информация как съдебната система работи с делата за корупция“. В заключение ЕК счита, че усиления на правоприлагащите органи за борба с корупцията е необходимо да бъдат засилени. Законодателната рамка би трябвало да се подобри особено по отношение на финансовия контрол и областите, които допринасят за прозрачност на обществения живот. Вътрешните механизми за контрол срещу корупцията в различните административни органи, включително съдебната власт, също трябва да бъдат подобрени.

Като пример за липса на вътрешни механизми за контрол може да се даде Висшия съдебен съвет, институцията, която следва да предприема дисциплинарни мерки срещу всички служители в съдебната система. Вярно е, че, от една

страна, ВСС страда от сериозен дефицит на възможности за изпълнението на тези функции, тъй като не разполага с необходимия за това административен капацитет. От друга страна обаче, ВСС не е разработил нито система за отчет и разследване на дисциплинарни въпроси, нито пък някакъв ясен пакет от указания и ръководни принципи за поведението на служителите. Не съществуват също така никакви писмени стандарти за поведението на следователите. Освен това към ВСС няма експерти, които да се занимават с дисциплинарните действия в правосъдавателната система. В допълнение на всичко казано дотук се отне и възможността на отделни членове на ВСС да правят предложения за възбуждане на дисциплинарно производство. В резултат на всичко това несъответстващото служебно поведение на работещите в съдебната система често остава ненаказано, от което страда ефективността на съдебната система като цяло.

Очевидно е, че в тази насока от България се изискват конкретни действия и мерки за съществено подобряване на работата на съдебната система и правоприлагащите органи в борбата с организираната престъпност и корупцията.

Политическа намеса в работата на съдебната власт

Обществена тайна е политическата намеса в работата на съдебната власт, която за съжаление през последните години придоби особено големи размери. Най-общо може да се каже, че политическата намеса започва от назначението и повишенията на съдиите и другите магистрати и завършва с намеса в решаването на делата по същество.

Примерите за това са многобройни, но може би най-подходящ за това е Висшият съдебен съвет, тъй като това е институцията, на която са предоставени конституционните правомощия да управлява и упражнява надзор върху съдебната власт и неговата роля и решения до голяма степен предопределят цялостната ѝ работа.

Известни са противоречивите решения на Конституционния съд за предсрочното прекратяване на мандата на членовете на ВСС, които очевидно бяха политически продиктувани. На практика с измененията на Закона за съдебната власт от 1998 г. законно избраните членове на ВСС бяха лишени от правото да реализират 5-годишния си мандат и бяха освободени, като на тяхно място предишното парламентарно мнозинство избра други. Както отбелязва и Венецианската комисия към Съвета на Европа (Европейската комисия за демокрация чрез закона) в доклада си от 1999 г. относно реформата на съдебната власт в България: „Очевидно е, че чл. 4 от Преходните разпоредби на Конституцията не може да бъде тълкуван като разрешаващ освобождаването на Висшия съдебен съвет и избор на нов Съвет всеки път в бъдеще, когато се приемат нови структурни и процедурни закони, които прилагат изисквания на Конституцията. Такова тълкуване би разрешило всяко ново парламентарно мнозинство да предложи нови процедурни закони, прилагащи Конституцията и така да промени състава на Съвета, за да го приспособи към новата организация на съдебната власт. Следователно позоваване на този преходен член не би следвало повече да се извършва.“ Именно произволните и политически продиктувани смени на състава на ВСС оказаха изключително неблагоприятно въздействие през последните години върху цялата съдебна система и до липсата на какъвто и да е

напредък в нейната работа.

Наблюденията през последните години върху кадровата практика на ВСС показват, че той взема решения за отстраняване на законно избрани негови членове, а в същото време назначава на висши постове в магистратурата лица, включително в противоречие с Конституцията, които очевидно са политически назначения,

За първи път, без да има право по Конституция, ВСС се самосезира и под претекст, че се извършва „революционна реформа“ взе решение, което задължи ръководителите на следствени служби да предложат за пенсиониране голям брой следователи, независимо че има много незаети места, както и да съкратят служители от помощния персонал, който в следствените служби е много по-малоброен в сравнение със съдилищата. От близо 9 месеца ВСС не назначава следователи под претекст, че разследването се извършва от органите на МВР, което е абсурд.

ВСС, с изключение на 4-5 негови членове, безрезервно подкрепи последния проект за изменение на ЗСВ, който предвижда лишаване на магистратите от правото да обжалват решенията на ВСС, което е противоконституционно и нарушава гражданските им права.

Очевидно е, че посоченото по-горе оказва изключително негативно влияние върху работата на съдебната система и подронва съществено авторитета на съдебната власт и правоприлагащите институции в очите на обществеността. Поради това е необходимо реформата на съдебната система да адресира и въпроса за критериите при подбора на членовете на ВСС, да установи принципите на неговата работа, да набележи конкретни мерки за повишаване на способността му да упражнява ефективен надзор над съдебната система. Само с въвеждането на стриктни правила и механизми, които да не се променят при всяко ново парламентарно мнозинство, работата на ВСС ще се промени по принципите на професионализма, безпристрастността и обществен интерес в името на установяване на върховенството на закона.

В заключение бихме искали да отбележим, че няма уеднаквен подход или практика за формирането на Висшия съдебен съвет в страните с развита демокрация. Въпреки това съществуват модели, при които намесата на другите власти (законодателна и изпълнителна) са изключени или минимизирани, като тази намеса варира в зависимост от социалното съдържание на функциите на Висшия съдебен съвет и необходимостта административната дейност на съдебната власт да бъде наблюдавана от другите власти. Очевидно е, че съдебната власт трябва да е отговорна за действията си, независимо от това, че задачата на ВСС е да защитава независимостта на съдиите, изолирайки ги от необоснована намеса на другите власти по въпроси като подбора и назначаването на съдии и упражняването на дисциплинарни функции. Българската Конституция въвежда принципа на разделение на властите и независимостта на съдебната власт, но все по-често обществото започва да се пита „независима от кого е българската съдебна власт“. Веднага следва да се подчертае, че в страните с развита демокрация принципът на разделение на властите е съчетан с принципа на „взаимната проверка и равновесието между тях“ („checks and balances“), т. е. в едно демократично общество не би трябвало да има власт, неподлежаща на никакъв контрол и независима от всички. Принципът на „вза-

имната проверка и равновесието“ следва да се приложи и у нас, особено спрямо съдебната система, която очевидно в последните години започна да счита себе си за недосегаема. Тъй като ВСС е органът, пред който съдилищата отчитат своята работа, според нас трябва да се търсят такива механизми за назначаване на членовете на ВСС от парламентарната квота, които да са насочени към избягване на преките политически назначения и които да налагат на политическите сили да се стремят към назначения, основани на професионализма и отговарящи на обществен интерес. Както казва в своя доклад и Венецианската комисия: „По отношение избирането на ВСС трябва да се търси висока степен на съгласие.“ В този смисъл сме убедени, че ако има политическа воля за съгласие, би могло да се въведе например предварително разглеждане на кандидатите в съответната Парламентарна комисия, като се изисква те да бъдат одобрени от членовете на комисията с мнозинство от 2/3, за да могат да бъдат представени в пленарна зала. Това е най-малкото, което може да се направи в тази посока, но то, от една страна, ще създаде условия за постигане на политическо съгласие върху дадени кандидатури, а, от друга страна, ще принуди политическите сили да издигат за членове на ВСС хора не само с доказани професионални качества, но и с добра обществена репутация, което ще допринесе както за укрепването и развитието на съдебната система, така и за повишаване на авторитета ѝ пред обществото. В пряка връзка с това е и да се търсят подходящите механизми за по-ефективен контрол върху работата на председателите на висшите съдилища и главния прокурор, изградени на основата на взаимната проверка и баланса между властите.

Финансови и административни проблеми

Както констатира и ЕК, „финансирането на българските съдебни институции е недостатъчно“. Действително, следва да се отбележи, че недостатъчното финансиране е един от сериозните проблеми за българската съдебна система, което води до незадоволителни условия в съдилищата, недостатъчен капацитет на централно равнище и липса на човешки и други ресурси за провеждане и координиране на необходимите реформи.

Ролята на съдиите се нуждае от по-добро дефиниране. В правораздавателната система съдиите не получават заплащане, съответстващо на техните отговорности и не разполагат със защита срещу неправомерно въздействие от другите власти, а и от организираната престъпност. Освен това съдиите се занимават с несвойствени чиновнически функции (пишат на ръка или на пишеша машина собствената си кореспонденция, сами проучват практиката, отговарят сами на телефонни обаждания). Дори членовете на ВСС не са освободени от подобни дейности – повечето от тях са също така редовни съдии, с огромно натоварване от всякакви дела, което ги лишава от възможността да изпълняват истинска контролна функция.

Чиновническият и административен персонал в съдилищата също е относително недобре платен и съответно не винаги е мотивиран да служи като част от системата, натоварена с решаването на искове.

Съдебните дела, с които трябва да се справят съдилищата, са прекалено много, което, както бе посочено по-горе, води до хронични и прекомерни забавяния и отлагания. Това положение допълнително се утежнява от липсата на

каквато и да е система по придвижване на делата и твърде ниското ниво на компютризация (не съществува централен информационен масив, в който да са вписани или номерата на делата, класификацията им по видове и времетраенето им).

В повечето съдилища администрацията работи по стари методи и главно с ръчна обработка на документите. Регистрите на делата като цяло се водят ръчно. Сложните и бавни процедури за приемане и завеждане, включително регистрацията на делата в няколко книги с отпратки една към друга, е практика на повечето съдилища. Ръчно водените регистри затрудняват изключително както персонала, така и лицата, които са заинтересовани да получат информация от тези регистри, а за ръководителите – да проследяват приключването на делата. Освен това съществува както рискът да се даде по погрешка невярна информация, така и да се загуби информация. В някои съдилища е въведено компютризирано завеждане на делата, но тези системи са разработени и прилагани като местни инициативи. Следователно тези системи са различни в различните съдилища и софтуерът като цяло не е съвместим.

Обучение

В съответствие със Закона за съдебната власт Министерството на правосъдието е отговорно за обучението на съдии. Понастоящем обаче не е създадена и не действа каквато и да е постоянна система за такова обучение, сериозно следствие от което е, че голяма група от служителите в съдебната система изобщо няма достъп до каквото и да е обучение. Обучението на административния персонал на съдилищата, на прокурорите и следователите е крайно недостатъчно и инцидентно, въпреки че професионалното развитие на тези групи е жизненоважно за подобряване ефективността на съдебните институции.

Съдиите се обучават, но главно на основата на програми, финансирани от донори. Съществуващото обучение не следва никаква национална стратегия и няма публични институции за обучение на съдии, освен създадения Център за обучение на магистрати, който е неправителствена организация, финансирана от USAID (това финансиране ще продължи до 2002 г.). В тази връзка е необходимо, наред с останалото финансиране, държавата да поеме финансово отговорност за създаване на публични институции за обучение на съдии. За легитимността на институцията е необходимо тя да бъде публична с оглед единство на съгласуваните политики и приоритети на съдебната власт, както и с оглед на дългосрочното им съществуване.

Нуждата от обучение на всичките три клона на съдебната власт е огромна. Преди всичко е нужно широко обучение по право на ЕС. Спешно са необходими курсове по национално наказателно право, данъчно право, наказателен процес, търговско право, както и по цялото новоприето от Парламента европейско законодателство. Спешна е необходимостта от обучение, отнасящо се до борба с финансовата и организираната престъпност и корупцията, както на национално, така и на международно равнище. Висшите служители в съдилищата се нуждаят от допълнително обучение по административно и финансово управление. Всички тези нужди следва да се анализират и да залегнат в национална стратегия за обучение и квалификация на магистратите.

Важна част от добрата професионална квалификация на съдиите, прокуро-

рите и следователите е качеството на юридическото образование, което следва да бъде насочено повече към професионално профилиране и практическо обучение на студентите. Системата за акредитация следва също да бъде подобрена, което безспорно ще доведе до намаляване броя на юридическите факултети, но ще повиши качеството на даваното в тях образование.

От реформа се нуждае и практиката на завършилиле право, тъй като тя много често е формална и от нея не могат да се възползват нито стажантите, нито техните наблюдаващи. Поради това е необходимо да се проучат добрите европейски практики и да се разработи модел, подходящ за българските условия. Във всички случаи промените, които следва да се направят, трябва да са подчинени както на по-доброто практическо обучение на завършилиле, така и на постигане на известно разтоварване на техните наблюдаващи от писмената и техническата работа, е която са обременени.

4.2.3. Препоръки

Необходимост от реформа на съдебната власт

На първо място, за съдебната система на България са характерни някои белези, които я различават от институциите и практиките на повечето държави-членки на ЕС. Това изисква да се направи преглед на някои основни правни мерки с оглед вземане на решение дали преди членството на България в ЕС е необходимо да бъде променен статута на някои служители и структури на съдебната власт. Такъв е въпросът за включването в съдебната власт не само на съдиите, но и на прокурорите и следователите, а и техният статут, който е изравнен с този на съдиите. Това не е в съответствие с практиките на държавите-членки на ЕС и на международните конвенции, които основно определят статута, условията за независимост и защита на съдиите.

На второ място, очевидно е, че българските граждани и бизнес страдат от правна несигурност, необосновани забавяния и обща слаба работа на съдилищата и правоприлагащите органи. Бизнесът страда от неефективни процедури, например за изпълнение на съдебните решения или процедурите за несъстоятелност, несъответстващи на практиките на ЕС.

На трето място, ясно е, че необходимите реформи не са само въпрос на компютризиране, а следва да отидат далеч по-дълбоко и да засегнат всички съдебни и правоприлагащи органи, техните кадри и техните процедури. Те са въпрос за повишаване на критериите за подбор и работа на съдиите и опазване на тяхната професионална независимост. Те са въпрос за подобряване на работата на всички служители в съдебната система и правоприлагащите институции. Те са също така и въпрос за повишаване на професионалните знания на съдиите за законодателството на ЕС и националното законодателство, въвеждащо това на ЕС.

На четвърто място, особено необходимо е създаването на механизъм за ефективно сътрудничество между правоприлагащите органи с оглед на повишаване

на способността на България да се бори с организираната престъпност и корупцията. В момента липсва централна координация на правоприлагащите органи, а координацията в съдебната власт и съдебната администрация е крайно недостатъчна. Процедурите вътре в съдебната система и между институциите е необходимо да бъдат рационализирани, за да станат те по-ефективни, по-бързи и по-опростени. Необходимо е да се подобри механизма за наблюдаване на придвижването на делата от съдилищата и другите органи.

На пето място, необходимостта от цялостна стратегия за дълбока съдебна реформа е продиктувана както от нуждата за осигуряване на върховенството на закона, така и от нуждата от прилагане и приважане в действие на европейското законодателство от съдебната власт и правоприлагащите органи, така че те ефективно да защитават правата на физическите и юридическите лица, изпълнявайки по този начин стандартите на държавите-членки на ЕС.

Общи принципи на реформата

Изложените по-горе проблеми очевидно изискват разработването на цялостна стратегия за реформа на съдебната власт и правоприлагащите институции. Стратегията следва да е политически одобрен документ, който да заложи общи и съгласувани цели, насочени към подобряване на ефективността на тези институции, като нейното изпълнение следва да се наблюдава на най-високо ниво. Стратегията следва да съдържа целите, приоритети и последователността на изпълнението на предвидени в нея мерки.

В българската администрация, както и в повечето държави-членки, няма централен орган или институция, които да провеждат реформите в държавните институции. Реформата на различните институции, тяхната система и процедури са отговорност на съответната институция. Това, което обаче трябва да се подчертае е, че тези реформи трябва да се осъществяват съгласувано и в сътрудничество с другите институции. Същото изцяло се отнася и за съдебната реформа, която не може да бъде проведена изолирано, а следва да се извърши координирано и с другите власти. Поради това изпълнението на стратегията за съдебна реформа би могла да се наблюдава от специално създадена група (например Комисия към Народното събрание), която да бъде способна да предприеме необходимите законодателни мерки, залегнали в стратегията, и пред която всяка институция да докладва своя напредък. С оглед на това, че ВСС е институцията, която има правомощия спрямо съдебната власт, той би могъл да координира, изпълнява и прилага мерките, залегнали в стратегията за съдебната реформа.

По наше виждане цялостната стратегия за реформа на съдебната система следва да включва:

- Анализ на съществуващите проблеми и тяхното ясно дефиниране, както и идентифициране на причините за тях;
- Общите цели на реформата, които следва да са насочени към подготовката на България за членство в ЕС и към въвеждане на такива системи и процедури, които да са способни да осигурят върховенството на закона и прилагането на въведеното европейско законодателство;

- Необходимите законодателни изменения и допълнения;
- Стратегия за развитие на кадрите, определяща условията за назначаване и подбор, кариерно развитие, обучение, квалификация, включително и на неюридическия персонал. Тя следва да определи единните национални критерии за назначаване и повишаване, за изпълнение на служебните задължения и т. н.;
- Стратегия за компютъризацията и техническото обезпечаване на съдебната власт, както и необходимите инвестиции за нейното осъществяване;
- Необходимите бюджетни средства за провеждането на цялостната реформа в съдебната система;
- Последователност на прилагането на отделните част на стратегията и определяне на срокове за определяне изпълнението на отделните мерки;
- Мерки за по-добра организация на съдилищата, прокуратурата и следствените служби и по-добро дефиниране на ролята и отговорностите на съдиите;

Конкретните цели на стратегията следва да са насочени към:

- Защита на върховенството на закона, ефективност и прозрачност при администрирането на съдебната власт и правоприлагащите институции, лесен и ефективен достъп до правосъдие;
- Защита независимостта на съдиите и другите магистрати;
- Осигуряване на по-добър подбор на членовете на съдебната власт и развитие на техните професионални умения и кариера;
- Създаване на ефективни механизми за предпазване от политическо влияние на съдебната система и недопустима намеса при назначаването на кадрите в съдебната власт и при решаването на делата по същество;
- Осигуряване на ефективно прилагане на европейското законодателство;
- Осигуряване на ефективно сътрудничество между правоприлагащите институции в борбата срещу организираната престъпност и корупцията;
- Осигуряване на ефективна и надеждна защита на правата на физическите и юридическите лица;
- Осигуряване на ефективно изпълнение в разумни срокове на съдебните решения;
- Осигуряване на повишаване на общественото доверие в съдебната власт и правоприлагащите институции;
- Подобряване на условията за работа в съдилищата и другите правоприлагащи институции.

Заклучение

Очевидно е, че реформата на съдебната система следва да се превърне в приоритет и на изпълнителната, и на законодателната, и най-вече на съдебната

та власт. Усилията за създаване на силна, независима, ефективна и професионална съдебна система, способна да гарантира пълното върховенство на закона и ефективното участие във Вътрешния пазар, следва да са решителни, целенасочени и постоянни. Основното предизвикателство сега е да се укрепи и засили ролята на институциите, отговорни за прилагането на закона, така че те да го привеждат в действие точно, навреме и прозрачно.

4.3. Вътрешни работи

Петко Сертов

4.3.1. Изисквания на Европейския съюз

Перспективата за разширяване на Европейския съюз на Изток поставя пред страните-кандидатки редица изисквания. В раздел 4.1. бяха посочени механизмите на взаимодействие между държавите-членки на ЕС, както и основните изисквания на Съюза към страните-кандидатки в областта на правосъдието и вътрешните работи. По-специално в областта на вътрешните работи, най-общо изискванията на ЕС към страните кандидатки могат да бъдат групирани в три главни направления:

1. Изграждане на адекватна законодателна и организационна система, позволяваща установяването и развитието на сътрудничеството в областта на вътрешните работи;
2. Ефикасно противодействие на организираната престъпност и свеждането ѝ до нива, съпоставими с тези на страните-членки на ЕС;
3. Ефикасен граничен контрол и адекватна имиграционна политика.

Основните задачи на сътрудничеството в областта на вътрешните работи, съобразно изработените и приети от Европейските структури принципи, са насочени към разширяване и задълбочаване на диалога, взаимното подпомагане, съвместната работа и сътрудничеството на специализираните структури в областта на противодействието на престъпността. В това направление на преден план се поставя сътрудничеството между полицейските служби, което е насочено преди всичко към повишаване на ефективността на противодействието на тероризма, производството и трафика на наркотици, трансграничната организирана престъпност и др. След придаването на оперативни функции на ЕВРО-ПОЛ на 01.07.1999 г. се очаква тази структура да играе ключова роля за подпомагане на това сътрудничество.

При една обединена Европа, без граници, всяка страна поема задължението да осигурява надежден граничен и имиграционен контрол на своите външни граници или, казано по друг начин, поема върху себе си отговорността не само за гарантиране на собствената си сигурност, но и сигурността на своите партньори от ЕС. Именно този принцип е в основата на изискванията към страните-кандидатки за осигуряване на надежден контрол при хипотезата за външна

граница на ЕС. Освен изграждането на надеждна система за граничен контрол технически, оперативно, кадрово и информационно обезпечена, пред страните-кандидатки стоят за решаване и редица други въпроси, свързани с този проблем. Сред тях съществено значение има приемането и прилагането на една обща визова политика спрямо трети страни и хармонизирането на имиграционната политика, включително и по отношение на бежанците.

Изискванията на ЕС към страните-кандидатки, в това число и България, не бива да се разглеждат като една крайна цел, след постигането на която ще отпадне необходимостта да се работи в тази насока. Напротив, те следва да се възприемат като един постоянен процес на усъвършенстване, на хармонизиране, на възприемане и прилагане на положителния опит на партньорите.

4.3.2. Състояние на борбата с престъпността и граничния контрол в България

Непосредствено след настъпилите политически промени в България в периода 1989/1990 г. възникна необходимостта от реорганизиране и реструктуриране на системата за сигурност на страната. Така още през 1990 г. бе разпусната Държавна сигурност и бе започнато изграждането на изцяло друга система, основаваща се на други принципи и компетенции, които намериха своето място в приетите през 1991 г. Конституция на Република България и Закона за Министерството на вътрешните работи.

На първо място следва да бъде отбелязано разделението на властите – законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията на Република България). Следственият апарат, част от който бе в състава на Държавна сигурност, бе изваден от МВР, респективно изпълнителната власт. Към личния състав на МВР бе поставено изискването за необвързаността му с политически формации, с което бе поставено началото на процеса на деполитизацията. Бе направена важна крачка и към девоенизирането на състава на МВР. Дейността на Шесто Управление, известно като политическа полиция, бе прекратена. Извърши се реструктуриране и реорганизиране на специалните служби – разузнаване и контраразузнаване, като разузнавателната служба бе извадена от състава на МВР и подчинена пряко на Президента на Републиката. Противодействието срещу организираната престъпност бе поверено на новосъздадената полицейска структура – Централна служба за борба с организираната престъпност. Основните задачи на МВР бяха закрепени със Закон – чл. 8 на Закона за МВР и включват:

- защита на националната сигурност и обществения ред;
- противодействие на престъпността;
- защита на правата и свободите на гражданите и опазване на техния живот, здраве и имущество;
- осигуряване на пожарна и аварийна безопасност;
- охрана и контрол на държавната граница;

- защита на икономическата и финансово-кредитната система на държавата и нейните културни ценности;
- информационно осигуряване на министерството и държавното управление;
- оказване на съдействие на други държавни органи;
- международно сътрудничество.

На един по-късен етап, в периода между подписването на споразумението за асоцииране на България към ЕС през 1992 г. до официалната молба на България за членство в ЕС през 1995 г., на дневен ред се поставиха редица въпроси, свързани с хармонизирането на цялостната дейност на правоохранителните органи.

Активизирани бяха двустранните и многостранните контакти в областта на правосъдието и вътрешните работи за по-нататъшно провеждане на политиката за европейска интеграция. В контекста на съществуващата договорно-правна рамка в сферата на вътрешните работи бе осъществено активно сътрудничество и взаимодействие със страните-членки на ЕС и с асоциираните страни от Централна Европа. Започна процеса на разширяване на договорноправната основа на международното полицейско сътрудничество, при което някои страни-членки изпратиха свои постоянни представители у нас. Подписаните двустранни договори включваха клаузи за сътрудничество със съответната страна за противодействие на международната организирана престъпност, нелегалната миграция, борбата срещу производството, трафика и разпространението на наркотични и психотропни вещества, оръжие и взривни материали.

В това направление от особено значение бяха както двустранните отношения с отделните държави-членки, така и многостранните инициативи най-вече по линия на програмата ФАР, в рамките на различните механизми за консултации по линия на Третия стълб и по-късно на Европол. Бяха проведени редица експертни срещи, свързани с граничния и имиграционния контрол, борбата срещу организираната престъпност, по проблеми на нормативната база и други. През 1995 г. в МВР бе изградено специализирано звено „Европейска интеграция“ със задача да координира работата по линия на Третия стълб както между отделните служби в системата на МВР, така и между МВР и другите министерства и ведомства.

Особено внимание бе отделено на изграждането на съвместни механизми за координация на противодействието на престъпността – наркотрафик и наркоразпространение, митнически престъпления – между компетентните служби от различните ведомства.

В съответствие с приоритетите и изискванията за евроинтеграция бяха приети и разработени редица проекти на нови нормативни актове, свързани с обществения ред и сигурност, приети на един по-късен етап. Бяха подготвени и подписани Споразумения за реадмисия с шест страни-членки на ЕС.

След 1997 г. от особено значение бе постигнатият консенсус между парламентарно представените политически сили по отношение на външнополитическите приоритети на страната, а именно пълноправното членство на България в ЕС и НАТО. Бе продължен процеса на сътрудничеството по усъвършенстване на граничния режим, противодействието на нелегалната миграция, трансграничната и организираната престъпност, трафика на наркотици и крадени

МПС.

Народното събрание прие закони за изменение и допълнение на Закона за МВР, Закона за специалните разузнавателни средства и Закона за българските документи за самоличност.

Предвидени са редица организационни и оперативни мерки за подобряване ефективността на противодействие на престъпността, намерили място в правителствената програма „България-2001“, Единната национална стратегия за противодействие на престъпността и Националната стратегия за присъединяване към ЕС.

Необходимо е да се отбележи, че някои от предприетите инициативи – като кадрово прочистване в МВР, особено в периода 1997–1999 г., извършено по неизвестни за широката общественост критерии, назначаване на хора без необходимия опит на ръководни длъжности, дори и в противоречие със Закона за МВР, и като цяло поставянето в пряка зависимост на администрацията въобще от управляващата политическа сила и други, нямат нищо общо нито с Европейските ценности, нито с обявените приоритети в областта на сигурността и обществения ред. Негативно отражение върху работата на МВР, особено с негласния апарат, а оттам и в противодействието срещу престъпността и преди всичко организираната е твърде вероятно да окаже и т. нар. Закон за досиетата.

Въпреки критиките, в по-голямата си част обективни и основателни, следва да се отчетат и безспорните успехи – изваждането на България от негативния визов списък, началото на преговорите с ЕС за пълноправно членство и отварянето на главата 24 „Правосъдие и вътрешни работи“. Без съмнение тези резултати са едно голямо постижение за всички специалисти и експерти, работили по тези проблеми и имащи личен принос за постигането им.

Международната организирана престъпност и свързаният с нея тероризъм, разпространението на ядрени, биологични и химически оръжия, засиленото участие на недържавни структури в търговията с оръжие и на стоки и технологии с двойно предназначение могат да се определят като първостепенна заплаха за сигурността. Транзитното местоположение на нашата страна я прави особено привлекателна, а в много случаи и неизбежен пункт в схемите за транзитиране на незаконния трафик.

В региона на Югоизточна Европа международната организирана престъпност се определя като реална заплаха за икономическото и политическото развитие. Кризите в региона, вътрешните политически, икономически и институционални проблеми са основните причини за възникването на организации със значителен криминален потенциал, откриващи възможности пред организираната престъпност не само да разшири своето влияние, но и да проникне в държавните структури.

Международният тероризъм се запазва като рисков фактор за регионалната и националната сигурност, като въздействието му се определя от функционирането на международни организирани престъпни групи, конфликтите между етническите и регионалните общности в Западните Балкани, екстремистките прояви на религиозни фундаменталисти и от потока чужди граждани, които правят опити да преминават през страната с цел емиграция в държавите от Западна Европа.

Понастоящем, особено имайки предвид моментната обстановка на Балканите, първостепенен рисков фактор за сигурността на България се очертава криминалната дейност на лица от средите на етническите албанци. Неговата значимост се подсилва от активното участие на етнически албанци в транснационалната престъпност, контрабандата, нелегален износ на пари и особено в трафика на наркотици, психотропни вещества и суровини за тяхното производство. Статистическите данни за 2000 г. за разкритите и пресечени опити за контрабанда на наркотици, психотропни вещества и суровини за тяхното производство през България показват, че 21% от всички трафиканти са от албански произход, при 9% за 1999 г. На тях се падат 22% от заловеното количество героин и 29% от заловените суровини за производство на наркотици, особено оцетен анхидрид. При опит за незаконен трафик по маршрута към Косово и Македония са заловени допълнително 252 кг героин, превозван с автобуси на турски фирми. Показателен за криминогенния потенциал е фактът, че етническите албанци са около 1% от населението на Европа, докато относителният им дял в уличните в незаконен трафик и търговия с наркотици лица през последните три години е 15% от всички задържани лица. Печалбите от тази дейност са един от основните източници за финансиране на радикалните сили сред албанската общност на Балканския полуостров. Лица от тези среди координират мащабна контрабанда с цигари през Косово за Западна Европа и експлоатират канали за трафик на жени и на крадени автомобили.

Нараства опасността от включването на български граждани и престъпни структури в каналите за наркотрафик. Характер на заплахата за сигурността придобиват опитите на международни наркотрафикантски организации и лица от албанска националност да изграждат на територията на страната ни междинни пунктове за временно складиране и претоварване на наркотици. Значителен рисков фактор е тенденцията за трайно престъпно сдружаване на етническа и родова основа на граждани от страни в региона и очертаващото се трансгранично взаимодействие между престъпни групи.

Запазва се степента на рисковете, произтичащи от контрабандата на наркотици, психотропни вещества и суровини за тяхното производство през територията на страната. Активни са опитите за трафик по югозападното направление на Балканския път през България за Западните Балкани, северното разклонение на Балканския път през Румъния за Западна Европа, Молдова и Украйна и от Турция и Латинска Америка за България.

Бежанските проблеми и нелегалната миграция продължават да бъдат един сериозен проблем и в момента. Предприемат се опити за използване на територията на страната като транзитен пункт към Западна Европа, за организиране на канали за нелегално извеждане на български граждани за Гърция, Турция и Западна Европа, както и за легално и нелегално въвеждане в страната на лица от Румъния, Турция, Русия, Украйна, Молдова, Индия, Близкия изток и Африка с цел последващо извеждане за държавите от Западна Европа. Нелегалното пребиваване на чужденци у нас продължава да влияе негативно върху криминогенната обстановка. Организират нелегални канали се използват за трафик както на хора, така и на наркотици, оръжие и др. Реализират се разнообразни схеми на взаимодействие между международните престъпни групировки, включо-

ващи изготвяне на фалшиви или подправени паспорти, визи и други документи. Емигриращите чужденци се обвързват с контрабандна и друга престъпна дейност, съпътстваща нелегалната миграция.

Действията на организираната престъпност в България продължават да бъдат значим рисков фактор за сигурността ни. Все още не може да се говори за елиминирание на риска от осъществяването от тях контрабандна дейност, данъчни и финансови измами, незаконен хазарт, изпирене на пари и незаконен износ на капитали. Нарушенията на митническото и данъчното законодателство продължават да нанасят сериозни щети на бюджета и са едни от най-използваните механизми за реализиране на престъпни доходи от структури на организираната престъпност. Според официални правителствени документи се отчита, че структурите на организираната престъпност се пренасочват към класическите сфери за реализиране на престъпни печалби – търговия с наркотици, кражби, изнудвания и грабежи поради постоянното стесняване на възможностите за извличане, натрупване и легализиране на незаконни печалби от сенческата икономика. Като постигнат резултат в тази област се подчертава, че в сферата на сенческата икономика, контролирана от организираната престъпност, са възстановени и обезпечени щети за 6,9 млн. лв. и е предотвратено нанасяне на щети в размер 30,5 млн. лв. и 60,6 млн. щ. д. Освен тези резултати се посочва една снижена заплахата от навлизане в страната на мръсни капитали в резултат на прекратеното действие на спогодбата за избягване на двойното данъчно облагане с Кипър – един от офшорните центрове, интензивно използван от организираната престъпност за „сенчест“ бизнес, и по този начин практически е ограничен износът на капитали със съмнителен произход и последващото им реинвестиране от престъпни групировки.

В резултат на съвместни действия с митническата администрация за противодействие на контрабандата с акцизни и бързооборотни стоки са разкрити и пресечени някои канали за контрабанда на тютюневи изделия през ГКПП – Бургас, Варна, Видин, Калотина, като са иззети 9294 мастербокса цигари на приблизителна стойност 28 млн. лева, 1025 т петролни продукти, 240 хил. л спирт, суровини и стоки за широко потребление на стойност над 2,3 млн. лв.

Определени резултати се отчитат и в борбата с престъпността в сферата на финансовата, кредитната и данъчната система, като се споменава за разкрити и документирана престъпна дейност на лица и групи, свързана с незаконен износ на капитали, сключване на неизгодни сделки, скрита приватизация, отпускане на необезпечени кредити, използване на документи с невярно съдържание и срещу извършителите са образувани следствени дела.

Запазват се рисковете от разширяване на престъпленията, свързани с наркотиците – на предлагането и употребата на наркотични вещества в страната, включително сред непълнолетни граждани. Нарастват количествата на разкритите и иззети от полицейските и митническите органи героин, кокаин, марихуана, психотропни вещества. Продължават опитите за незаконно производство на опиати и психотропни вещества и культивиране на наркообразуващи култури – опиев мак и индийски коноп. Наблюдават се процеси на преориентиране на лица от криминалните среди към наркоразпространението, поради относител-

но лесните печалби и по-малкият риск, произтичащ от размера на осъдителните присъди. Зависимостта от наркотици се превръща в силен криминогенен фактор за определени социални групи.

По статистически данни през 2000 г. за наркотрафик и наркоразпространение са задържани 938 лица, от които 121 чужди граждани. Образувани са предварителни производства срещу 747 лица за употреба и разпространение на наркотични вещества. Проведени са 663 специализирани полицейски операции за противодействие на наркотрафика и наркоразпространението и са проверени 1476 обекта. Разкрити са 4 лаборатории за незаконно производство на психотропни вещества и суровини за тяхното производство. Установени са и са пресечени 70 случая и 9 канала за трафик на героин, кокаин, синтетични наркотици и суровини – основно оцветен анхидрид. Над два пъти е увеличен броят на лицата, задържани за трафик на наркотици и суровини за тяхното производство. Задържани са 134 нарушители, от които 104 чужди и 30 български граждани. Профилирани са 1035 лица, разпространяващи наркотични вещества. Съвместно с митническите органи през годината са разкрити и иззети 2079 кг героин, 514 кг хашиш, 331 кг марихуана, 1925 кг листна маса канабис, 194 кг амфетамин, 3000 кг прекурсори, 13 143 литра оцветен анхидрид, резултати, които поставят страната на едно от челните места не само в региона, но и в Европа по заловени количества.

Разработена е и се изпълнява Концепция за противодействие на разпространението и употребата на наркотични вещества. Със съдействието на Британския ноу-хау фонд се осъществява пилотен проект в регионите на Пловдив и Сливен за ограничаване разпространението на наркотици сред учениците.

Ръст бележат и регистрираните случаи на взривявания, които имат за цел не само уреждането на лични и финансови отношения, а и решаването по криминален път на преразпределението на пазари, включително и чрез физическото отстраняване на „конкуренцията“. Тези престъпления са с изключително висока степен на обществена опасност и с широк обществен отзвук. Техния ръст показва необходимостта от предприемането на допълнителни специфични мерки за ограничаването им.

Особено внимание следва да бъде отделено на престъпленията против собствеността – грабежи и кражби, включително и на МПС, които по данни на МВР за 2000 г. представляват над 72% от регистрираните за страната престъпления.

Тези престъпления засягат един широк кръг от хора, оказват съществено влияние за развитието на чувството на несигурност сред гражданите, както и за недоверие към полицията и до голяма степен са водещия фактор при определянето на криминогенната обстановка. Следва да се отбележи, че при тази група престъпления съотношението между регистрирани и нерегистрирани такива е най-съществено, при което може да се допусне, че техният относителен и абсолютен дял е чувствително по-висок от официалните състатистически данни.

Състоянието и динамиката на криминалната престъпност през изминалата година запазват относителна устойчивост в сравнение с 1999 година. През

2000 г. полицейските служби са регистрирали 137 001 криминални престъпления, при 132 897 за 1999 год. или с 3% повече. Констатира се увеличаване на някои видове криминални престъпления. При общоопасните престъпления увеличението е с 13%. Престъпленията против собствеността са се увеличили с около 4%. В сравнение с 1999 г. се наблюдава увеличение при умишлените убийства, грабежите, палежите и престъпленията спрямо МПС.

Тенденцията на намаление като цяло се наблюдава при престъпленията против личността. В сравнение с 1999 г. регистрираният спад е около 23%. Опитите за убийство са намалели с 36%, изасилванията – с 14%, опитите за убийство – с 47%. Намаление се констатира и при някои от имуществените престъпления – измамите и изнудванията, съответно с 29% и 51%. Намаление е отчетено и при престъпленията, свързани с наркотици.

Спад бележи разкриваемостта. От регистрираните криминални престъпления през изминалата година са разкрити 62 439, или 45%. Допълнително са разкрити 15 785 престъпления, регистрирани в предишни години.

През 2000 г. са установени 1595 извършители на кражби и противозаконни отнемания на МПС. Разкрити са канали за трафик на МПС – обект на престъпления в България или в други държави – от Западна Европа, през страната към държави от Близкия изток, ОНД, Албания и Косово; от Канада през Гърция за България; от България за Албания и Косово, Македония, Сърбия и страните от ОНД.

В официалната статистика липсват прогнозни данни за нерегистрираните престъпления, чрез които би могло да се придобие значително по-точна картина на криминогенната обстановка, а оттука и по-вярна оценка за ефикасността на работата на правоохранителните органи. Най-голяма разлика между официалната статистика и реалното състояние може да има при престъпленията против собствеността, при които или гражданите не подават съответната жалба, на основата на която се извършва регистрацията, или те просто не се регистрират от компетентните служби. Тази разлика влияе съществено и по отношение на данните за разкриваемостта на престъпленията – един от основните критерии за оценка дейността на правоохранителните органи.

По един от най-чувствителните въпроси, с голям обществен резонанс – противодействието срещу корупцията – официално се отчети значителен напредък, насочен към ограничаване на влиянието на криминогенните фактори, които я обуславят и разширяване на обхвата на законодателните и институционалните мерки. С приетия Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс се криминализира обещаването и предлагането на подкуп на местни и чужди длъжностни лица, както и искането и съгласието да бъде получен подкуп от местно длъжностно лице. Премахва се ограничението за наказване на активния подкуп на чужди длъжностни лица само при извършване на международна търговска дейност. Завишени са наказанията за всички престъпления по раздела „Подкуп“ на Наказателния кодекс. Създаден е нов състав на престъпление, който предвижда наказателна отговорност на длъжностни лица за нецелево изразходване на бюджетни средства и субсидии. Законът за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности, регламентира създаването на публичен регистър за ежегодно деклариране на имуществото, доходите и разхо-

дите на лица, заемащи висши държавни длъжности, и членовете на техните семейства. Основен акцент в разпоредбите на чл. 4, 12, 95 и 175 от Данъчния процесуален кодекс е поставен върху условията и реда за разкриване на доходи от корупционни престъпления. През изминалата година са разкрити извършителите на 6 788 престъпления, свързани с корупция, от които 2 393 престъпления по служба, 3 217 измами, 52 подкупка, 938 длъжности присвоенията и 188 случая на сключване на неизгодни сделки. Въпреки тези данни, чиято ефект е трудно да бъде определен, направеното през последните няколко години в противодействието срещу корупцията категорично не удовлетворява широката общественост. Напротив, широката общественост остава крайно неудовлетворена от непрекъснато нарастващия брой на случаи на корупция и от предприетите мерки за ограничаването ѝ.

След 1997 г. Национална служба гранични войски бе трансформирана в полицейска служба. По-късно, през 1999 г., бе реализиран и първия етап, като 1000 души военнослужещи от гранична полиция бяха заменени с 600 офицери и сержанти, а през 2000 г. – на мястото на 2000 военнослужещи бяха назначени 1300 полицейски служители.

Повечето граничните полицейски участъци и подучастъци понастоящем са изцяло с професионален състав. Реализиран е проект в рамките на Програмата ФАР „Създаване на модерен център за обучение и квалификация на българската гранична полиция с цел въвеждане на ефективна система за контрол на държавната граница“, като през октомври в Пазарджик бе открит Център за специализация и професионална подготовка на гранични служители.

Продължава реструктуриране на Национална служба „Гранична полиция“ и реализирането на програма за модернизиране на материално-техническото комплектуване на ГКПП. Въведена е в експлоатация информационната система за граничен контрол, свързваща всички гранични пунктове със системите за визов контрол в задграничните консулски служби на дипломатическите представителства на Република България, като по този начин в значителна степен се гарантира недопускането на нежелани чужденци на територията на страната.

Подготвя се проект на Закон за граничната охрана, който се счита за една важна предпоставка за изграждане на гранична полицейска служба от европейски тип, съответстваща на стандартите на държавите от ЕС.

Извършена е промяна в организацията по охрана и контрол на границата, професионалната подготовка на състава и техническата безопасност на граничните участъци. Отчита се, че през 2000 г. са задържани 6631 нарушители на границата и 204 души, направили опит за организиране на канали за извеждане на лица през граница, намален е миграционния натиск към държавите от Европейския съюз. Не са допуснати в страната 6635 чужди граждани поради липса на визи, средства или нередовни документи, главно от Турция, Румъния, Молдова, Босна и Херцеговина, Армения. Експулсирани са 3503 чужди граждани и е отнето правото на пребиваване на 385 чужденци с разрешение за продължително или постоянно пребиваване в България.

Подмяната на новите документи за самоличност способства за намаляване

до минимум на възможностите за изготвяне и използване на фалшиви паспорти и визи, за повишаване ефективността на противодействието срещу нелегалната миграция и в крайна сметка за ограничаване на миграционния натиск от и през България към държавите от ЕС. При изработването на новите документи са използвани съвременни технологии и разработки, съответстващи на международните стандарти. Високите технологии за изработване и защитата от фалшифициране създават надеждна бариера срещу използването им за нелегална миграция. С решение на Народното събрание бе продължен срока за подмяна на документите за самоличност.

През януари 2000 г. започна прилагането на реформата в наказателния процес. С влезлите в сила изменения и допълнения на НПК започна дейността по осъществяване на полицейското разследване. За осъществяване на полицейското разследване е разработена програма, обхващаща първоначалната подготовка на служителите, извършващи разследването – общо 10 199 дзнатели, изпълнението на конкретната работа, материалното и ресурсното осигуряване на процеса. В хода на изпълнението на програмата е проверена подготовката на 4 875 служители от сержантския състав на полицията с дзнателски правомощия, от които над 85 % успешно са покрили изискванията.

По официални данни през 2000 г. са водени 120 937 полицейски производства, които обхващат работата по 79,6 % от извършените криминални и икономически престъпления, 91 % от полицейските производства са приключени и материалите са предадени на прокуратурата, като по 29,8 % от тях предложението е за предаване на извършителите на престъпления на съдебната власт. Наред с работата по новообразуваните полицейски производства от следствените служби са прехвърлени 68 917 преписки и дзнания. От тях на прокурорските органи са изпратени 37 650 стари дзнания, като 14 334 са с мнение за повдигане на обвинение.

Оценка на ЕС по постигнатото от България в някои области

В различни официални документи на ЕС се подчертава необходимостта да се предприемат допълнителни мерки за укрепване на върховенството на закона, зачитането на човешките права и правата на малцинствата. Особено внимание следва да бъде обърнато на борбата срещу корупцията и подобряване на работата на съдебната система.

Отчита се постигнатото в процеса на девонизизирането на структурите на Полицията и Министерството на вътрешните работи, който все още не е приключил. Особено внимание би следвало да се обърне на по-нататъшните реформи в Министерството на вътрешните работи, което трябва да разполага с подходящи контролни механизми, за да се гарантира законовата основа на действията.

Корупцията се определя като много сериозен проблем в България. Въпреки трудността при определяне на размерите ѝ, упоритите слухове за корупция на

различни нива на администрацията и държавния сектор сами по себе си допринасят за компроментиране на политическата, икономическата и социалната среда. Засяга се способността на държавата да гарантира предвидима и законова среда за своите граждани, икономически и социални институции. Като най-чувствителни в тази област се определят митниците, полицията и съдебната система и се препоръчва прилагането на комплекс от мерки за ограничаването ѝ. Други цитирани професии включват преподавателския състав в университетите и служители от държавния сектор, които имат тесни контакти с широката общественост.

Усилията на компетентните органи за борба с корупцията следва да бъдат активизирани. Необходимо е законодателната рамка да бъде усъвършенствана особено по отношение на финансовия контрол и области, които допринасят за прозрачност в публичния живот, като финансиране на политическите партии, отношенията между длъжностни лица и бизнесмени, както и личните интереси на държавни служители и други длъжностни лица. Трябва да бъдат разработени и усъвършенствани механизмите за вътрешен контрол срещу корупцията в различните административни органи, включително съдебните.

Правителството трябва да активизира още повече усилията си за създаване на среда на нулева търпимост спрямо корупцията и да намали потенциала за корупция при изготвянето на ново законодателство. Също така, въпреки, че са предприети отделни мерки за борба с корупцията и въпреки, че това представлява елемент от Националната стратегия за борба с организираната престъпност, те биха спечелили значително от рамката на глобална, прозрачна стратегия за борба с корупцията при откритата подкрепа от страна изпълнителната, законодателната и съдебна власт.

Подчертават се редица положителни стъпки, предприети през 2000 г., особено на законодателно равнище, като:

- Закон за публичния регистър, с който се приканват високопоставени правителствени ръководители да декларират имотите, доходите и разходите си, приет през м. април 2000 г.
- Приетите, през юни 2000 г. от Народното събрание поправки към Наказателния кодекс, които криминализират действително даване на подкуп или опит за подкуп;
- Законът за държавния служител създава предпоставки за контрол на администрацията и нейния персонал;
- Прегледът на лицензионните и регистрационните режими, приключил през м. октомври 1999 г., и премахване или опростяване на някои режими;
- Новият Данъчен кодекс от м. януари 2000 г., особено в частта предвиждаща мерки за разкриване на доходи от корупция;
- Началото на прилагането на новия закон за държавни поръчки;
- Разработването на проекти по линия на неправителствени организации за събиране на информация за корупция, проучване на отношението на обществеността към корупцията и информирание на обществеността за правните средства срещу корупцията;
- Депозирането от страна на България на ратификацията на Гражданско-

правната Конвенция за корупция на Съвета на Европа през м. юни 2000 г. България е ратифицирала основните конвенции за борба с корупцията, но все още ѝ предстои да ратифицира Наказателно-правната Конвенция за корупция на Съвета на Европа.

Създадената междуведомствена работна група за изготвяне на проектозакон за Защита на личните данни, се приема положително, но се подчертава, че България все още не е приела такъв закон, така че няма система за защита на личните данни, съвместима с *acquis* на ЕС, което означава, че все още не е изпълнен краткосрочния приоритет на Партньорство за присъединяване за приемане на закон и създаване на независим надзорен орган.

Положително се оценява постигнатото в областта на хармонизирането на визовата политика и борбата с нелегалната миграция. В резултат на това България беше извадена от негативния визов списък на държавите от Шенген и от 1.04.2001 г. българските граждани не се нуждаят от визи за тези страни.

Особено положителна е оценката за противодействието на престъпността, свързана с международния трафик на наркотици и психотропни вещества.

Необходимо е да се подчертае и изключително отрицателното становище на ЕС по отношение на проблемите в съдебната система. Очевидно е, че при такава оценка на институция с определяща роля в правопазването трудно може да се очакват осезаеми резултати в противодействието на престъпността.

4.3.3. Препоръки

Изхождайки от препоръките на ЕС, както и от състоянието на противодействието на престъпността, отчитайки възприетите механизми и насоките в тази област от страните-членки на ЕС могат да се направят следните препоръки:

1. Необходимостта от ново, по-съвършено и по-адекватно на реалностите в страната законодателство поставя въпроса за необходимостта от разработването, приемането и прилагането на действен Закон за сигурността и обществената ред, като една приоритетна и неотложна задача.
2. Разработване и приемане на основни принципи и механизми, регламентиращи съдействието на обществото по осигуряване на сигурността и обществената ред на страната. Успоредно с това, приоритетно следва да се разработи, приеме и приложи Кодекс за поведение на полицейските служители, като в това направление е целесъобразно ползуването и прилагането на богатия опит на страните-членки на ЕС.
3. Изработване и прилагане на механизми за консултации и координиране на противодействието на престъпността между компетентните структури както в рамките на МВР, така и от различните ведомства. Целесъобразно е едно по-точно и по-ясно прецизиране на компетенциите на отделните служби, което да позволи обединяването на потенциала им в борбата срещу престъпността, както и да се повиши положителното влияние на конкуренцията между различните структури върху общите им задачи.
4. Откриване на един широк обществен и политически дебят по проблемите

на борбата срещу престъпления с широк обществен отзвук, като корупцията, включително и чрез законодателни инициативи, с цел обединяване на усилията на цялото общество за ограничаването им.

5. Разширяване на контактите с правоприлагащите структури на държавите-членки на ЕС, както в оперативно-издирвателен план и обмен на оперативна информация, така и в областта на обучението на кадри.

6. Активно международно двустранно и многостранно сътрудничество, както в областта на противодействието на престъпността като цяло и в частност организираната, така и за разширяване на българския принос в разработването и прилагането на международни правни актове в областта на борбата с престъпността.

7. Изработване и приемане на Програма насочена към подобряване работата на полицейските служби с гражданите и към въвеждането на една по голяма прозрачност в тази насока.

8. Промени в Закона за МВР и съответните вътрешни нормативни актове в насока децентрализиране на бюджета на Националните и Териториални служби на МВР. Разширяването на компетенциите на ръководителите на тези ведомства ще създаде възможност за по-ефективно планиране и изразходване на бюджетите им, ще ограничи в значителна степен извършването на ненужни разходи и ще създаде възможност средствата да бъдат насочвани там, където това е най-неотложно.

9. Разработване и прилагане на комплексна програма за оптимизиране на щатното разписание на МВР и привеждането му в съответствие с практиката в тази област на страните от ЕС. Необходимо е този процес да обхване съотношението между ръководен и изпълнителски състав, униформен и граждански, полицейски състав на 1000 души население в големите градове и това в малките населени места.

10. Променяне на НПК в посока на значително ограничаване във времето на съдебното производство.

11. Променяне на НК в посока на значително нарастване на санкциите за обществено значими престъпления като убийства, изнасилвания, тероризъм, отвлечения, организирана престъпност, наркотрафик и др.

В заключение, необходимо е ясно да се подчертае, че въпреки всички препоръки, които могат да бъдат дадени и които биха могли да допринесат за един чувствителен напредък в тази област, въпреки промените, които могат да бъдат направени и които биха довели до съществени промени в обстановката в борбата с престъпността, то не бива да се допуска постигнатите до момента резултати да бъдат загубени. Това би ни върнало единствено назад.

Използвани съкращения

АСЦИВ	Асоциирани страни от Централна и Източна Европа
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДЖ	Български държавни железници
БНБ	Българска народна банка
БП	Български пощи
ВСС	Висш съдебен съвет
ГКПП	Граничен контролно-пропускателен пункт
ДАЕЕР	Държавна агенция за енергетика и енергийно регулиране
ДИЕ	Договор за инвестиции в енергетиката
ДКД	Държавна комисия по далекосъобщения
ДКЕР	Държавна комисия за енергийно регулиране
ДДС	Данък добавена стойност
ЕАД	Еднолично акционерно дружество
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕК	Европейска комисия
ЕП	Европейски парламент
ЕПС	Европейско политическо сътрудничество
ЗД	Закон за далекосъобщенията
ЗЕЕЕ	Закон за енергетиката и енергийната ефективност
ЗЕС	Западно-европейски съюз
ЗИС	Закон за изменение и допълнение
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЕС	Европейски съюз
МВР	Министерство на вътрешните работи
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НЕК	Национална електрическа компания
НК	Наказателен кодекс
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
ОВППС	Обща външна политика и политика за сигурност
ОЕПСО	Обща европейска политика за сигурност и отбрана
ОСП	Обща селскостопанска политика
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
ППС	Пътно превозно средство
РТ	Регионална топлофикация
СБ	Световна банка
СНРС	Съвет по националния радио-честотен спектър

**МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ
НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ**

**Под редакцията на
Ирина Бокова и д-р Пенчо Хубчев**

**Коректор Людмила Петрова
Художник на корицата Марин Нешев**

**Формат 16/70/100
Обем 12.5 п. к**

Предпечат и печат Издателство „ЛИК“