

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**Мониторинг  
на членството  
на България в  
Европейския съюз  
2012-2013**

**Добро управление**





Форум за европейска политика  
Фондация „Фридрих Еберт“

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

---

# Мониторинг на членството на България в Европейския съюз 2012–2013

Добро управление

---

ПОД ОБЩАТА РЕДАКЦИЯ НА:

*Павлина Попова и Пенчо Хубчев*

АВТОРИ:

проф. д-р Ганчо Ганчев

проф. д-р Катя Владимирова

доц. д-р Маргарита Шивергева

Павлина Попова

София, 2013 г.

# Мониторинг на членството на България в Европейския съюз 2012–2013

© Фондация „Фридрих Еберт“ – Бюро България

© Форум за европейска политика

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

Използването с търговска цел на всички издадени от фондация „Фридрих Еберт“ публикации не е позволено без писменото съгласие на фондацията.

*Издател:*

© Фондация „Фридрих Еберт“ – Бюро България

*Превод и редакция:*

Преводаческа агенция СОФИТА ООД  
Веселина Хоторн, превод  
Дейвид Хоторн, редакция

*Предпечат и графичен дизайн:*

Работилница Дизайн, Валя Стоянова

*Печат:*

Е-принт ЕООД, София

ISBN: 978-954-2979-11-1

# Съдържание

---

Въведение .....	5
<i>Регине Шуберт, Павлина Попова</i>	
<b>ГЛАВА 1. ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>9</b>
<i>проф. д-р Ганчо Ганчев</i>	
1.1. Глобалната финансово-икономическа криза и България.....	9
1.2. Препоръки .....	23
<b>ГЛАВА 2. СОЦИАЛНО РАЗВИТИЕ И СОЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ.....</b>	<b>27</b>
<i>проф. д-р по икономика Катя Владимирова</i>	
2.1. Състояние .....	27
2.1.1. Заетост и доходи на населението .....	27
2.1.2. Безработица и пазар на труда .....	30
2.1.3. Социално включване и социална сигурност: образование, здравеопазване, качество на живот .....	34
2.2. Предизвикателства и възможности пред управлението.....	38
2.3. Препоръки .....	50
<b>ГЛАВА 3. УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ ФОНДОВЕ В БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>57</b>
<i>доц. д-р Маргарита Шивергева</i>	
3.1. Състояние .....	57
3.1.1. Същност на процеса на управление на структурните фондове.....	57
3.1.2. Състояние, проблеми и препоръки на изпълнението на оперативните програми .....	63
3.2. Препоръки .....	70
3.3. Многогодишна финансова рамка 2014–2020 г.....	75
<b>ГЛАВА 4. ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛНАТА И ПРАВНАТА СФЕРА.....</b>	<b>81</b>
<i>Павлина Попова</i>	
4.1. ЕС и доброто управление в законодателната сфера.....	81
4.2. България и доброто управление в законодателната сфера .....	84
4.2.1. Състояние и проблеми.....	84
4.2.2. Въвеждане на европейското законодателство .....	94
4.3. Препоръки.....	100
4.4. Правосъдие и вътрешни работи.....	102
4.4.1. България и механизмът за сътрудничество и оценка .....	102
4.4.2. Общи препоръки .....	103

## Списък на съкращенията

АЗ	Агенция по заетостта
АХУ	Агенция за хората с увреждания
БВП	Брутен вътрешен продукт
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЕК	Европейска комисия
ЕП	Европейски парламент
ЕС	Европейски съюз
МОМН	Министерство на образованието, младежта и науката
МСО	Механизъм за сътрудничество и оценка
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НОИ	Национален осигурителен институт
НПДЗ	Национален план за действие по заетостта
НСИ	Национален статистически институт
ОП	Оперативна програма
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ОПРКБИ	Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие“
ОПРСР	Оперативна програма „Развитие на сектор Рибарство“
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОПТ	Оперативна програма „Транспорт“
ОПТП	Оперативна програма „Техническа помощ“
ОСП	Обща селскостопанска политика
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПО	Приоритетна ос
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РМС	Решение на Министерския съвет
СКН	Съвместен комитет за наблюдение
СКФ	Структурни и Кохезионен фонд
СНК	Съвместен направляващ комитет
СО	Сертифициращ орган
ТГС	Трансгранично сътрудничество
УО	Управляващ орган
УЦЖ	Учене през целия живот
ФМ	Финансов механизъм

# Въведение

*Регине Шуберт, Павлина Попова*

Мониторингът на членството на България в ЕС 2012–2013 г. подновява и продължава усилията на екипа от експерти, които работиха по мониторинга на подготовката на България за членство в Европейския съюз през 2000, 2001 и 2002 г., вече в контекста на членството на България в ЕС.

Причината за започването на този мониторинг е, че България е вече в седмата година на своето пълноправно членство в ЕС, а социално-икономическата ситуация в страната, особено през последните години, се влоши, вместо да се подобри. Безспорно глобалната финансова и икономическа криза оказва своето въздействие и върху България, но по оценка на редица наблюдатели много от проблемите на страната са от вътрешен характер и е необходимо те да бъдат адресирани. Подходът на авторите е практически насочен, така че максимално да подпомага институциите в намирането на съответните решения.

Големи предизвикателства за България са икономическата политика и социалното развитие, както и приспособяването на административното управление и правната система като цяло. Предварителният анализ показва, че България изпълнява успешно повечето от техническите изисквания за членство (напр. транспониране на европейското законодателство), но има хоризонтални въпроси, които изискват специално внимание.

Редица въпроси и проблемни теми не са обект на настоящия мониторинг, тъй като те следва да са предмет на отделен внимателен анализ. Такива са въпросите например за действието и развитието на демократичните принципи, включително свободата на медиите, която е обект на сериозни критики в публичното пространство, селското стопанство, околната среда и т.н.

Основната тема, на която са подчинени изследванията в настоящия мониторинг, е доброто управление. Още преди присъединяването на България в ЕС това бе понятие, което широко се използваше от публично-правните институции. Безспорно е, че това бе един от важните елементи на подготовката на България за членство в ЕС. През шестте години след присъединяването изглежда обаче, че **доброто управление продължава да бъде основен фактор** и за успешното членство на България в ЕС.

### **ЕС и доброто управление**

През юли 2001 г. Европейският съюз публикува Бяла книга на ЕС за доброто управление. В нея са изложени и основните принципи, на които се гради доброто управление:

**Откритост:** По-открита работа на европейските институции. Заедно с държавите-членки те трябва активно да информират за решенията и работата на ЕС. Необходимо е да се използват достъпни и разбираеми за широката общественост изразни средства. Това е от съществена важност за подобряване на общественото доверие към твърде сложните европейски институции.

**Участие:** Необходимост от широко гражданско участие по цялата верига на вземане на политически решения – от създаване на концепцията до прилагането с оглед осигуряване качество, релевантност и ефективност в политиките на ЕС. По-голямото участие ще повишава доверието в крайния резултат и в институциите, прилагащи политиките. За постигане на участието е необходимо правителствата да възприемат включващ подход при разработването и прилагането на политиките на ЕС.

**Отчетност:** Всяка институция в ЕС трябва да обяснява и да поема отговорността за това, което върши в Европа. Има необходимост и от повече яснота и отговорност и от страна на държавите-членки и от всички, работещи по развитието и прилагането на политиките на ЕС на всички нива.

Вземащите решения в правителството, във всички нива на администрацията, в частния сектор и в гражданските организации са отговорни за своите решения и действия пред обществото и пред институциите.

**Ефективност:** Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни и да отговарят на потребностите въз основа на ясно поставени цели, оценки на бъдещето въздействие и опита от миналото, ако има такъв. Постигането на ефективност зависи от прилагането на политиките на ЕС по пропорционален принцип, както и от вземането на решения на възможно най-ниско ниво.

**Приемственост и последователност:** Политиките и действията трябва да бъдат последователни и лесно разбираеми. Нараства потребността от последователност в Съюза: нараства обхватът на задачите; разширяването му ще увеличи разнообразието; предизвикателства (като промените в климата и демографските промени) пресичат границите на секторните политики, върху които е създаден Съюзът; регионалните и местните власти са все повече вписани в политиките на ЕС. Постигането на приемственост изисква ръководни политически качества и категорично поемане на отговорност от страна на институциите за осигуряване на последователен подход в една сложна и комплексна система.

От така формулираните принципи е видно, че изцяло трябва да се подкрепи извода в Бялата книга, че тези принципи са едни и същи както на глобално, така и на общностно, регионално и национално равнище. В този смисъл те са изцяло приложими за България, но макар и често използвани в публичното пространство, те по-скоро са се превърнали в клишета, зад които много често не се крие нищо.

За системата и функционирането на публичните институции в България все още са характерни законодателни недостатъци, неефективно правоприлагане, използване на политическо и икономическо влияние за обслужване на конкретни интереси на малки групи и отделни лица, неефективно провеждане на реформи, насочени към стимулиране на икономически растеж и нарастване на социалната несправедливост. Има огромна липса на капацитет за разработване и провеждане на политики в конкретните области, както и за планиране, особено стратегическо (дългосрочно) планиране. Последователността и приемствеността са също на твърде слабо и ниско равнище. Повечето правителства, встъпвайки в длъжност, в по-голяма или в по-малка степен отричат постигнатото преди тях, започват нови реформи, залагат нови приоритети и всичко положително, което е постигнато преди това, се губи.

Следователно *качеството на управлението е изключително важно* за решаването на редица проблеми. Как може да се гарантира балансирано и устойчиво развитие? Как може икономическата политика да върви ръка за ръка със социалното сближаване? Как може България да затвори разширяващата се пропаст между нуждите на своите граждани и процеса на правене на политики?

За да отговори на тези въпроси, България трябва да реши няколко важни задачи – да повиши компетентността и ефективността на своите публични административни органи, да дефинира по-ясно ролята и разпределението на отговорността между политиките и държавните служители, да осигури при-

емственост в икономическата и социалната политика, да развива диалога с гражданите и т.н. – с други думи да се стреми да постигне добро управление в широкия смисъл на думата.

Настоящото изследване е съвместен проект на „Форум за европейска политика“ и Бюро България на фондация „Фридрих Еберт“ и си поставя задачата да даде своя принос в решаването на тези проблеми. Форумът за европейска политика и Бюро България на фондация „Фридрих Еберт“ започнаха този първи по рода си мониторинг на членството на България в ЕС с цел да помогнат за намирането на по-добри решения в икономиката, социалната сфера, използването на средствата от структурните фондове, законодателството и др. Намеренията са изследването да стане ежегодно, така че, от една страна, да може да се следи напредъка в решаването на съответните проблеми, а, от друга – на по-ранен етап да се идентифицират потенциални опасности и рискове в тези така важни сфери от обществения живот. Авторите се надяват, че мониторингът ще предизвика необходимия интерес в институциите и обществеността и искреното им желание е да допринесат за бързото намиране и практическо приложение на ефективни и работещи решения.

Изследователските работи са приключени към 31.08.2013 г.

# 1

# Икономическото развитие на България

проф. д-р Ганчо Ганчев

## 1.1. Глобалната финансово-икономическа криза и България

В периода, предшестваша глобалните финансови сътресения, България се радваше на относително висок растеж (виж Графика №1), понижена безработица и интензивен приток на външни капитали. Обратната страна на медала беше нарастващият дефицит по текущата сметка и прекомерно бързото разширяване на кредита.

*Графика №1*

**БВП, тримесечни темпове на растеж, сезонно адаптирани данни**



Източник: Национален статистически институт

Както се вижда от горната графика, за периода от края на 2000 г. до края на 2008 г., темповете на нарастване на БВП на сезонно адаптирана база се колебаят около 5%. На Графика №1 отчетливо се откроява разликата между кризата от 1996–1997 г. и нестабилността в течение на 1998–2000 г. и кризата от 2008–2009 г., породена основно от външноикономически фактори. Втората криза е последвана от бавно и мъчително възстановяване, без достигане на предкризисното равнище (виж в частност прогнозите на ЕС (ЕС, 2013), докато първата криза се характеризира с резки колебания на темповете на растеж.

Глобалният финансов балон доведе и до изключително интензивно набъбване на основните индекси на българската фондова борса. Въпреки че външният и вътрешният дълг на правителството оставаха на относително ниско равнище, рязко нарасна вътрешната и външната задлъжнялост на частния сектор. Особено бързо се увеличаваше външната задлъжнялост по линията на банковия сектор, главно за сметка на вътрешнокорпоративните банкови депозити.

Последното може да бъде илюстрирано с динамиката на нетните чуждестранни активи (НЧА) на търговския банков сектор – нарастването на НЧА означава изтичане на капитали, а намаляването маркира приток на финансови средства към страната чрез банковата система.

Както се вижда от Графика №2, през периода 1995–2001 г. нетните чуждестранни активи нарастват, което отразява изтичане на банков ресурс от страната. От 2002 до 2008 г. преобладава приток на капитал, като след 2006 г. НЧА стават отрицателни, т.е. банковата система се превръща в инструмент за нетно привличане на капитали.

Следователно до 2006 г. преобладава репатрирането на изнесен извън страната капитал. От 2006 до 2008 г. наблюдаваме стремително навлизане на чужд капитал под формата на депозити на външните банки майки в техните местни дъщерни дружества. Това е периодът на надуване на глобалния финансов балон. От 2008 до края на 2011 г. имаме също толкова стремително напускане на чуждестранния капитал, като през 2012 и началото на 2013 г. ситуацията е нестабилна. Глобалната финансова криза се характеризира, следователно, с изтичане на чуждестранен банков капитал. Ако отбелязаните на Графика №2 тенденции бъдат екстраполирани, може да се очаква възстановяване на европейската икономика и на притока на капитал след 2014 г.

## Графика №2

### НЕТНИ ЧУЖДЕСТРАННИ АКТИВИ НА ТЪРГОВСКИЯ БАНКОВ СЕКТОР, в хил. лева



*Източник: Българска народна банка*

Отбелязаната динамика говори за висока нестабилност на движението на капитали между България и глобалната финансова система, породена от липсата на доверие, и високия риск, свързан с българската икономика. Скокообразното спадане и нарастване на НЧА в периода 2006–2011 г. показва пълното отсъствие на регулатори на движението на капитали в условията на паричен съвет.

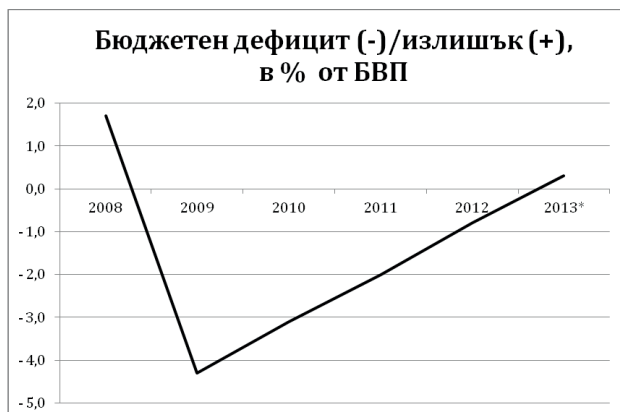
Еврочленството на България спомогна допълнително за интензифициране на притока на капитали, като изключим периода 2006–2007 г., непосредствено преди присъединяването на България към ЕС, когато неопределеността, свързана с последиците от интегрирането в европейската икономика, доведе до временно изтичане на капитал от страната.

Като цяло, вливането на външен капитал беше корелирано с ускоряване на инвестиционния процес и бум в строителния сектор. В структурен план обаче българската икономика не успя да преодолее своята зависимост от отраслите с ниска добавена стойност и да създаде устойчива заетост в сферата на обработващата промишленост и селското стопанство (*Mitra and Pouvelle, 2012*). Единствено туризмът и банково-финансовият сектор устойчиво увеличиха своя дял в БВП. Независимо от силните позиции на туристическия сектор в българската икономика, разходите за туристически услуги в България имат тенденция към намаляване и постепенно се изравняват с разходите на българските граждани за туристически услуги в чужбина, което говори за влошаване на конкурентоспособността на туристическия сектор.

Реакцията на макроикономическата политика се свеждаше до действия в рамките на концепцията за двойния дефицит (Ganchev, 2010). Основната идея беше поддържането на фискални излишъци с оглед ограничаване на дефицита по текущата сметка. Тази политика не се увенча с особен успех, но все пак помогна за формирането на фискален резерв, оказал се полезен след навлизането в кризисния период.

Динамиката на бюджетния дефицит е представена в Графика №3. Както се вижда от отбелязаната графика, с настъпване на кризата бюджетният дефицит рязко нараства, след което се наблюдава постепенно стабилизиране на фискалния сектор. Паралелно се очертава подобряване на текущата сметка, което е в разрез с хипотезата за двойния дефицит.

**Графика №3**  
**Бюджетен дефицит (-)/излишък (+), в % от БВП**



*Източник: Българска народна банка*

В първите месеци на глобалната финансова криза психологическата обстановка в България се характеризираше с това, че както деловите среди, така и правителството недооцениха тежестта и дълбочината на кризата и необходимостта от активни противодействащи мерки от страна на държавата и централната банка. Преобладаващото мнение беше, че в условията на влошаваща се стопанска конюнктура не трябва да се правят „резки движения“, теза, обратната на това, което би трябвало да се очаква от управляващите в период на икономически трудности.

Още в самото начало на кризисния период България допусна стратегическа грешка, като не прие предложението на МВФ за предпазен заем, който да позволи противодействие на негативните тенденции. Инициативата на МВФ беше част от една нова концепция на международната финансова институция, предвиждаща изпреварващи действия по отношение на кризисните процеси. Ще отбележим само, че Полша, която се възползва от инициативата на

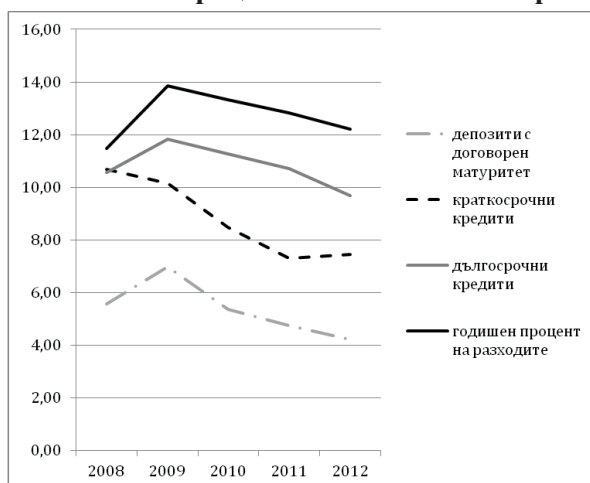
МВФ, се оказа единствената страна в ЕС, която не регистрира икономически спад (IMF, 2012) .

Впоследствие, правителството на ГЕРБ възприе странната позиция на прехвърляне на всички негативни вътрешни и външни шокове директно върху частния сектор. Вместо държавата, с цената на известно повишаване на бюджетния дефицит и държавния дълг, да поеме върху себе си определен дял от отрицателните въздействия и да подпомогне частния сектор в неговите усилия да се адаптира към съкращаващото се вътрешно и външно търсене правителството забави своите плащания към фирмите и постави началото на процеса на натрупване на необслужвани задължения към банковия сектор и нарастване на вътрешнофирмената задлъжнялост.

Паралелно с това настъпи радикална промяна в макроикономическите тенденции. Притокът на капитал, както беше отбелязано, отстъпи място на масово изтегляне на финансови средства от страната. Рязко се съкратиха преките чуждестранни инвестиции. Особено интензивно изтичаха капитали, както беше отбелязано, по линията на банковия сектор. Цените на финансовите активи на БФБ се сринаха, като капиталовият пазар остава нестабилен и не показва признаци за възстановяване в целия следкризисен период. Недостигът на капитал доведе до значително повишаване на лихвените проценти по банковите заеми и частично по депозитите.

В периода 2008–2012 г. в областта на лихвените проценти протекоха два паралелни процеса. От една страна, лихвите за реалния сектор отбелязаха нарастване с последващо спадане, но при задържане на високо равнище, виж Графика №4.

**Графика №4**  
**Лихвени проценти за частния сектор**

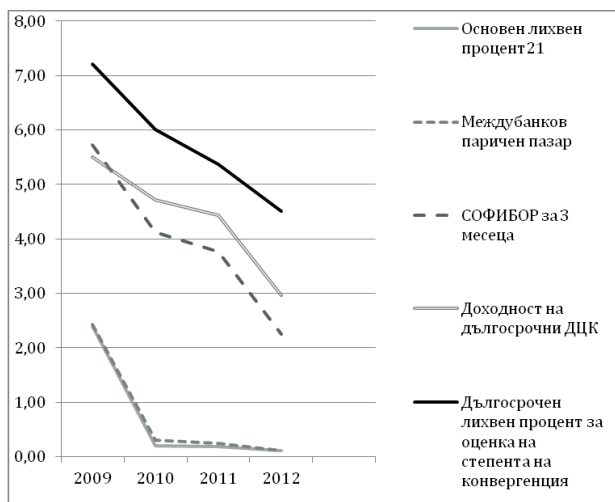


*Източник: Българска народна банка*

Същевременно лихвените проценти на междубанковия пазар и лихвените проценти по вътрешния публичен дълг се задържаха на относително ниско ниво – виж Графика №5.

**Графика №5**

**Лихвени проценти на междубанковия паричен пазар и пазара на ДЦК**



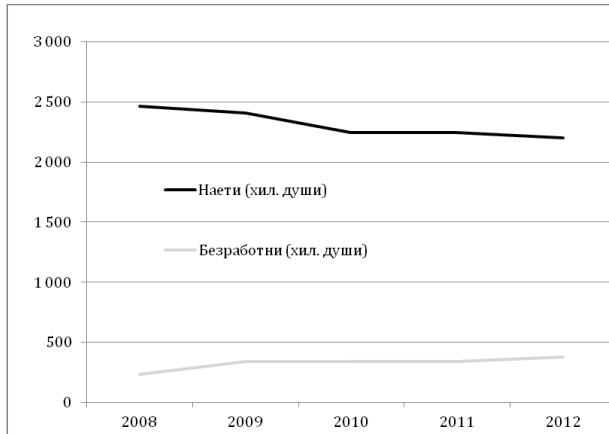
*Източник: Българска народна банка*

Това разнопосочно развитие на кредитния пазар е свързано с политиката на свиване на фискалния дефицит и използване на ресурсите на международните капиталови пазари за финансиране на държавата. Целта на тази политика обаче – довеждане на лихвите за реалния сектор до нормално равнище чрез избягване на изместването на частния сектор от държавата, не беше постигната.

В резултат на това се забави банковото кредитиране, отбелязано беше свиване на инвестициите. Очерта се спад на потреблението, на вътрешното и външното търсене. Всичко това не можеше да не се прояви в отбелязаното свиване на БВП и нарастване на безработицата – виж Графика №6.

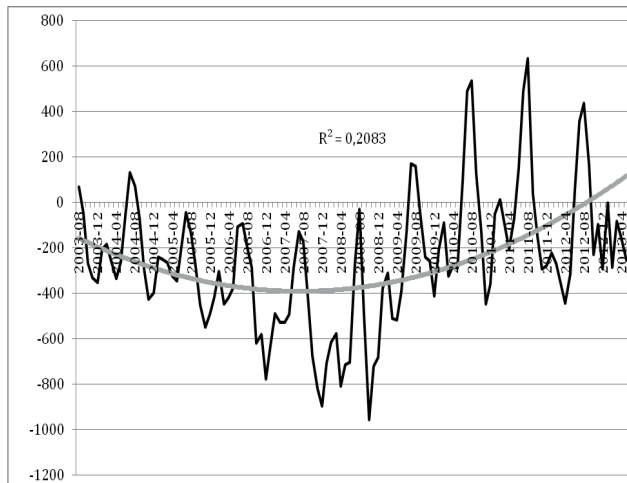
Във външнотърговски план тенденцията към нарастване на дефицита по текущата сметка се смени с относително балансиране на външнотърговския обмен със стоки и услуги вследствие ограниченото потребление и спада на вноса – виж Графика №7.

**Графика №6**  
**Брой на заетите и безработните в България**



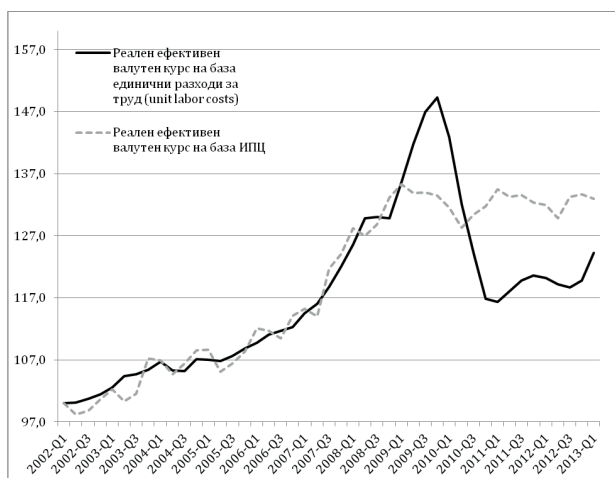
Източник: Българска народна банка

**Графика №7**  
**Текуща сметка, в млн. еврo**



Източник: Национален статистически институт

Подобряването на текущата сметка съвпадна с известно обезценяване на реалния ефективен валутен курс. Последният отразява не само измененията на котировките на валутните пазари, но и относителното движение на цените и разходите за труд между България и нейните основни търговски партньори. Данните за реалния ефективен валутен курс са представени в Графика №8.

**Графика №8****Реален ефективен валутен курс**

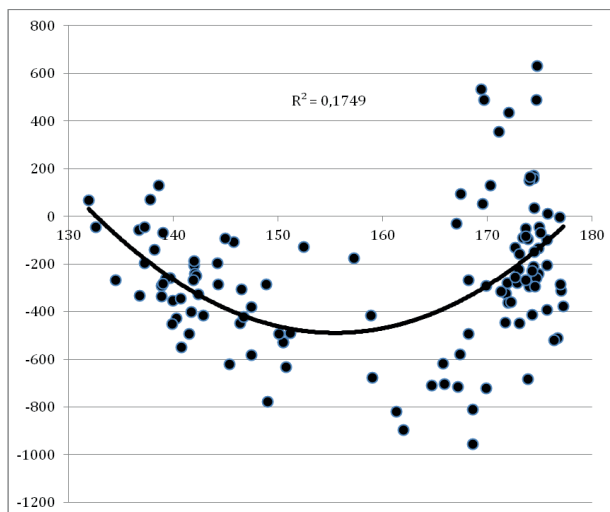
*Източник: Българска народна банка*

Както следва от Графика №8, особени силно е реалното обезценяване на лева от гледна точка на разходите за труд, т.е. в течение на кризисния период 2008–2009 г. разходите за труд на единица продукция в България са се свили в сравнение с основните ни търговски партньори с почти 30%. Обезценяването на българския лев обаче парадоксално не е повлияло на подобряването на търговския баланс и динамиката на износа. На Графика №9 и 10 са представени съответно зависимостите между реалния ефективен курс на база ИПЦ и текущата сметка и реалния ефективен валутен курс на база единични разходи за труд и износа.

Данните от регресионните зависимости, представени на Графика №9 и 10, са важни, тъй като отговарят на един много важен въпрос, свързан с провежданата икономическа политика, а именно, има ли съществено негативно въздействие на повишаването на работната заплата върху конкурентоспособността на износа. Данните от Графика №10 не само отхвърлят тази хипотеза, но дори показват слаба положителна връзка между работната заплата и динамиката на износа.

**Графика №9**

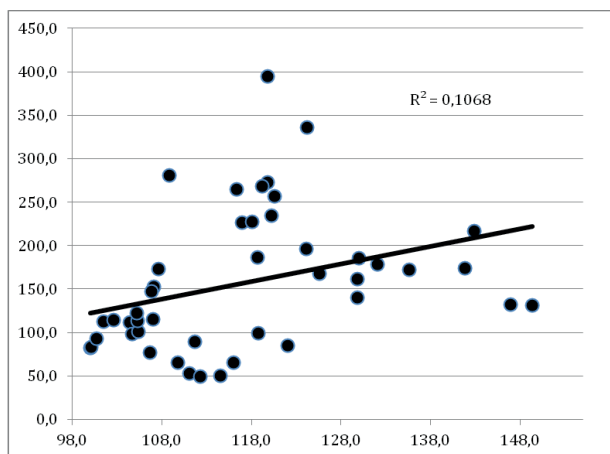
Реален ефективен валутен курс на база ИПЦ (хоризонтална скала) и текущата сметка в млн. евро (вертикална скала) за периода 1998–2013 г.



Източник: Българска народна банка

**Графика №10**

Реален ефективен валутен курс на база единични разходи за труд (хоризонтална скала) и износа на стоки и услуги в млн. евро (вертикална скала) за периода 2002–2013 г.



Източник: Българска народна банка

Зависимостите, илюстрирани в Графика №9 и 10, не показват също така наличие на автоматични саморегулиращи се механизми за достигане на вътрешно и външно равновесие, каквито се предполага, че действат в условията на валутен борд. В частност изтичането на капитал и относителното понижаване на ценовото равнище и заплащането на труда не водят сами по себе си до подобряване на търговския баланс и стимулиране на износа. Икономиката се адаптира чрез свиване на търсенето, намаляване на инвестициите и забавяне на растежа. Това говори за наличието на структурни бариери пред нарастването на износа и разширяването на БВП.

Паралелно с това, както беше отбелязано, в пълно противоречие с тезата за двойния дефицит, фискалният сектор премина от генериране на излишъци към формиране на дефицити. Определен принос за недостатъчните данъчни постъпления има и деформираната структура на данъчните приходи, прехвърляща тежестта на облагането върху косвените данъци и потреблението за сметка на доходите.

Превръщането на държавата в инструмент за засилване въздействието на негативните шокове върху икономиката доведе до силно влошаване на деловия климат. Фирмите и гражданите отговориха с ограничаване на потреблението и инвестициите и увеличаване на паричните спестявания. Тъй като банковият сектор като цяло не беше готов да поеме върху себе си допълнително рисково кредитиране, нарастващите спестявания доведоха до допълнително изтичане на капитали от страната. За това спомогна и неадекватната политика на управление на държавния дълг, която се ориентира (през 2012 г.) към привличане на ресурс от международните капиталови пазари за сметка на вътрешните източници.

Базовата идея, върху която се формира макроикономическата политика на правителството, също претърпя изменения. Концепцията за двойния дефицит беше заменена с един краен вариант на дясна неолиберална икономическа политика. Основната теза е, че поддържането на нисък дял на държавните разходи в БВП, ниско равнище на държавния дълг и бюджетния дефицит трябва да бъдат основни цели на фискалната политика. Подобна политика би могла да има известно антициклично въздействие, но само в много дългосрочен план, без да гарантира преодоляването на текущите проблеми (*Andritzky, 2011*).

Между другото, законодателното ограничаване на дела на държавните разходи в БВП е не само икономически нерационално, но и в пряко противоречие с Конституцията на страната, провъзгласяваща България за социална държава, т.е. държава, длъжна да финансира всички обществено необходими публични разходи.

Задържането на фискалните параметри на ниско равнище, както и прилагането на ниско плоско подоходно и корпоративно данъчно облагане, би трябвало да повиши кредитния рейтинг на страната, да способства за приток на външни капитали и възстановяване на икономическия растеж. Вижданията на БНБ за монетарната политика са сходни – като изключим един опит за провеждане на парично-кредитна политика чрез намаляване на минималните задължителни резерви, като цяло БНБ не провежда активни мерки, задоволявайки се с прилагане на изискванията за банков надзор.

Безкритичната привързаност към тези възгледи може да се прецени като пълен провал. Фокусирането върху поддържането на фискалните показатели на ниско равнище не доведе до очаквания приток на капитали и намаляване на лихвените проценти за реалния сектор. Същевременно стабилизирането на фискалните параметри способства за влошаване на финансовите такива на частния сектор – външния дълг на фирмите, дела на лоши и необслужвани кредити, междуфирмената задлъжнялост.

Натрупването на задължения засяга като цяло следните сегменти: неплатени междуфирмени доставки на стоки и услуги; взаимоотношенията между банките и корпоративния сектор, изразяващо се във формирането на необслужвани банкови заеми; разплащанията между корпоративния сектор и държавата, при което се натрупват както суми, дължими от държавата към частния сектор, така и задължения (главно данъчни) на частния сектор към държавата.

Най-големи като абсолютни суми са междуфирмените задължения. По различни оценки те варират между 100 и 160 млрд. лева. Междуфирмената задлъжнялост като дял от БВП значително превишава средните равнища в ЕС. Счита се, че над 80% от българските фирми имат несъбрани вземания от други фирми.

Механичното обвързване на текущите фискални плащания с текущите постъпления превръща държавата в мощен ускорител на всички негативни шокове в икономиката. В съчетание с неспособността на БНБ да повлияе за понижаване на лихвените проценти, това доведе до бавно и мъчително възстановяване на българската икономика. При това ниските равнища на финансова задлъжнялост на фискалния сектор изобщо не изключват навлизането на страната във финансова криза от ирландски тип, т.е. такава финансова криза в частния банков сектор, която изисква масирано последващо финансово вмешателство на държавата с тежки последици за държавния дълг.

Фискалната политика породи още един парадокс. Независимо от ниското равнище на държавния дълг финансовата стабилност изобщо не е гаранти-

рана, съществува реална опасност от срив на валутния борд. Причината е в това, че фискалните дефицити, генерирани в следкризисния период, бяха финансирани не чрез привличането на нови заеми, а за сметка на намаляване на фискалния резерв. Това намали степента на покритие на вътрешната парична емисия и остави държавата без финансови резерви след оставката на правителството на ГЕРБ. Бъдещите правителства на страната, които ще трябва неизбежно да променят модела на управление на икономиката, са поставени в изключително трудна ситуация.

Трябва да отбележим също, че дяснолибералният модел странно се съчетава с елементи на кейнсианска политика, особено в областта на инфраструктурата. Тези елементи обаче остават подчинени на фискалния абсолютизъм и не променят общата икономическа динамика.

Ако приемем, че целта на макроикономическата политика не са финансовите параметри, а такива показатели като заетост, доходи, риск от бедност и т.н., то резултатите на България са определено най-лошите в ЕС. Така например според последното проучване на ЕК от края на 2012 г. в България 49% от населението е заплашено от бедност, докато аналогичният показател за Гърция, държавата, давана като пример за безотговорна макроикономическа политика, е 31%.

В по-широк план, макроикономическата политика следва не просто да се ориентира към достигането на пълна заетост и високи доходи при поддържане на финансова стабилност, но и да гарантира възпроизводството на националната икономика, в т.ч. и на първо място на работната сила.

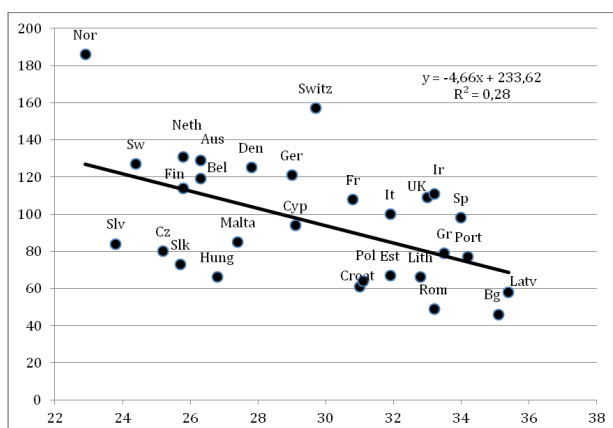
Ниската раждаемост и постоянният спад на населението показват, че макроикономическата политика не реализира тази най-важна стратегическа цел. Очертава се много тясна връзка между раждаемостта и икономическите перспективи пред страната. В частност, икономическата криза се отразява толкова силно върху положението на зетите, че раждаемостта през 2012 г. достигна рекордно ниските параметри на кризисната 1997 г. В социален план България се утвърди не само като най-бедна страна-членка на ЕС, но и като страна с един от най-високите показатели на социално разслояване. Младите хора продължават да напускат страната. В края на 2012 г. за пръв път броят на зетите практически се изравни с този на пенсионерите.

На Графика №11 е представена зависимостта между разслояването на доходите, измерено чрез коефициента Джини, и относителното равнище на доходите на глава от населението в избрани европейски държави. Както се вижда от графиката, България е не само най-бедната, но, с изключение на Латвия, и страна, характеризираща се с най-голямо социално разслояване (виж също

(Eurostat, 2013)). При това социалното разслояване е негативно свързано с доходите, т.е. колкото социалното неравенство е по-високо, толкова жизненото равнище е по-ниско. Следователно една политика на по-голяма социалност, например възприемането на прогресивно подоходно облагане, би довела и до по-високо средно равнище на доходи в България!

### Графика №11

**Коефициент Джини (хоризонтална ос) и относително равнище на БВП на глава от населението (ЕС 27 100%) в избрани европейски държави през 2011 г.**



По данни на Евростат

Политиката на изкуствено занижаване на държавното преразпределение като дял от БВП, както и политиката в областта на пенсионното осигуряване, здравеопазването, образованието и научните изследвания води до системно недофинансиране на тези сектори. Нормализирането на предлагането на публични услуги изисква делът на държавните разходи да бъде около средния за ЕС. Това е невъзможно при сегашното фискално законодателство, прокарано от ГЕРБ.

Стратегията на правителството по отношение на ЕС и еврозоната претърпя поредица от резки и непоследователни промени. Първоначално целта беше скоростно изпълнение на Маастрихтските конвергентни критерии и максимално бързо влизане в еврозоната. Правителството обаче не успя да достигне тази нереалистична цел. Същевременно България не се присъедини към възприетата от ЕС в началото на финансовата криза политика на високи бюджетни дефицити с оглед стимулиране на вътрешното търсене и рекапитализиране на банковия сектор.

Впоследствие кризата с държавните дългове на държавите от Южна Европа и Ирландия промени изцяло евростратегията на правителството. При-

съединяването към еврозоната беше оставено на заден план. Правителството се отнесе скептично към идеите за засилена финансова взаимопомощ по линията на европейския стабилизационен механизъм. То по същество отхвърля идеите за фискален съюз. Банковият съюз се приема без особен ентузиазъм. България подкрепя единствено фискалните рестрикции, без да отчита факта, че в еврозоната тези рестрикции се съчетават с изключително стимулираща монетарна политика, особено след смяната на ръководството на ЕЦБ през 2012 г. Съществува реална възможност България да се откъсне от ядрото на ЕС, характеризиращо се с преминаване към по-висока степен на интеграция, като страната остане в периферията на европейската икономика и политика.

В структурен план кризата открои неконкурентоспособността на българската икономика, нейната зависимост от циклочувствителни отрасли с ниска норма на добавена стойност. Един от най-уязвимите отрасли, независимо от реализирането на някои важни проекти в инфраструктурата с използване на еврофондовете, се оказва строителството.

Същевременно в условията на свиване на вътрешното и външното търсене, наличието на монополизирани, силно зависими от контрола на чуждестранни компании сектори, като електроснабдяване, електропроизводство, производство на течни горива, банки и финанси, се отрази изключително негативно върху условията на правене на бизнес в България.

По принцип притокът на чуждестранен капитал не трябва да се разглежда като автоматично полезен за икономиката. Трябва да се има предвид, че в дългосрочен план нетният приток на капитал е нула, тъй като сумата на вливанията в страната парични средства по определение е равна на приведената сума на очакваните бъдещи печалби, които в последна сметка се изнасят извън страната. При инвестиране в монополни отрасли, с гарантирана от държавата висока рентабилност, изтичането на ресурс може да бъде в рамките на няколко години. Това изтичане е за сметка на понижаване на покупателната сила на българските компании и потребителите. Стратегически крайният положителен ефект от чуждестранните инвестиции се свежда до две неща – трансфер на технологии и достъп до глобалните мрежи за реализация на продукцията. Ако тези условия не се изпълнят, чуждестранният контрол върху важни сектори на икономиката с монополистична пазарна структура, ще има негативен ефект.

Особено тежко засегнат от външния контрол е дребният и средният сектор, който не получава адекватна подкрепа от правителството. Това става главно по линията на високите цени на енергоресурсите, контролирани от чуждестранни компании, но и чрез високите лихви по банковите заеми, предоставяни от чуждите банки. В допълнение, големите търговски вериги чес-

то затрудняват достъпа на българските производители до вътрешния пазар, вместо да подобряват възможностите за пласмент извън страната.

Селското стопанство, вследствие положителното въздействие на единната селскостопанска политика на ЕС, е в относително по-стабилно положение, но тук се отразява негативно прекомерното концентриране на средствата в областта на зърнопроизводството и недостатъчните ресурси за малките производители.

Всички тези негативни тенденции са следствие както от некомпетентното и често корумпирано управление, така и от повърхностната теза, че оттеглянето на държавата от икономиката води автоматично до по-добри икономически резултати.

## 1.2. Препоръки

България се нуждае обективно от преминаване към нов тип икономическа политика. В основата на тази политика би трябвало да бъде стимулирането на вътрешното търсене. Както показват последните изследвания на МВФ, засягащи ЕС като цяло и България в частност, възможностите за стимулиране на нашата икономика чрез допълнителни инвестиции в инфраструктурата не са използвани напълно (*Muir and Weber, 2013*).

Това предполага известно завишаване на държавните разходи в структурата на БВП, респективно премахване на ограничителните клаузи в българското законодателство. България трябва да се ориентира към показатели, близки до средните равнища за дял на държавните разходи в БВП, характерни за останалите държави-членки на ЕС.

България се нуждае също така от нова политика на доходи. Трябва да се насърчи нарастването на минималната работна заплата, която да отговаря на равнището на социалния минимум. Необходима е и промяна в данъчното облагане на доходите. С цел ограничаване на бедността и по-равномерно разпределение на тежестта от кризата България трябва да премине към прогресивно подоходно облагане, съчетано със семейно подоходно облагане.

В областта на антимонополното регулиране и чуждестранните инвестиции се налага вземането на следните мерки:

- цялостно преразглеждане на законодателството с цел защита на интересите на потребителите, с акцент върху енергопроизводството и енергоразпределението, банковия сектор, водоснабдяване, телекомуникации и др.;

- избягване привличането на чуждестранни инвеститори в монополни сектори с важно значение за икономиката, както и на инвеститори от офшорни финансови центрове;
- преразглеждане на всички договори, предвиждащи ценови привилегии за чуждестранни и местни производители, както и преглед и евентуално преразглеждане на всички концесионни договори;
- целево насърчаване на инвестициите във високотехнологичните отрасли с висока норма на добавена стойност;
- мерки за засилване на конкуренцията и присъствието на държавата в банковия сектор;
- използване на ресурсите от новата дългосрочна финансова рамка на ЕС (2014–2020 г.) за реализиране на структурните приоритети и модернизиране на икономиката на страната.

Българското селско стопанство ще бъде един от основните сектори, които ще подпомогнат излизането на българската икономика от тежката криза. Това, което следва да се направи, е следното:

- по-ефективно използване на еврофондовете;
- избягване на прекомерното концентриране на евросубсидиите в областта на зърнопроизводството и техническите култури;
- засилена подкрепа на дребните и средните земеделски производители;
- облекчаване на процеса на връщане на земята и законово оформяне на правата на собственост, както и на комасирането на земеделските ресурси;
- система от мерки за облекчаване на данъчното облагане на земеделските производители по линията на обвързване на заплащането на ДДС върху машините и съоръженията с периода на амортизация на последните; по-ниско ДДС върху горивата за целите на земеделското производство; по-ниско облагане с ДДС на хранителните продукти; ускоряване, опростяване и рационализиране на процедурите по възстановяване на ДДС; намаляване размера на наказателните лихви при забавяне на плащания към държавата, финансовите институции и монополите;
- модернизация на напоителните системи с използване на евросредства и държавни инвестиции;
- защита на българските производители от нелоялна външна конкуренция;

ция, прилагане към чуждестранните вносители на земеделска продукция на същите изисквания, каквито се прилагат към българските; борба с контрабандата със селскостопанска продукция;

- облекчаване на финансирането и застраховането на земеделските производители; засилване на ролята на Банката за развитие;
- подобряване на прекия достъп на селскостопанските производители до пазара на дребно;
- борба със спекулата, манипулацията на цените и картелите при някои земеделски продукти, подобряване прогнозирането на цените и земеделската продукция;
- насърчаване на развитието на производството на екологично чисти храни.

### Използвана литература

*Andritzky J. R.*, (2011). Evaluating Designs for a Fiscal Rule in Bulgaria, IMF, WP/11/272

*EC*, (2013). *European Economic Forecast, Winter 2013, European Economy*, 1/2013

*Eurostat* (2013), *Newsrelease, 28/2013 – 26 February 2013*

*Ganchev G. T.*, (2010). *The Twin Deficit Hypothesis: The case of Bulgaria. Financial Theory and Practice* 34 (4), pp 357-377

*IMF*, (2012). **Republic of Poland—Review Under the Flexible Credit Line Arrangement—Staff Report and Statement by the Executive Director. IMF Country Report No. 12/12**

*Mitra P. and Pouvelle C.* (2012). *Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine*, IMF, WP/12/131

*Muir D. and Weber A.*, (2013). *Fiscal Multipliers in Bulgaria: Low But Still Relevant*, IMF, WP/13/49



# 2

## Социално развитие и социални политики

---

*проф. д-р по икономика Катя Владимирова*

### 2.1. Състояние

#### 2.1.1. Заетост и доходи на населението

Мащабите и равнището на заетост на населението се предопределят от динамиката и структурата на икономиката, както и от равнището и динамиката на производителността на труда. Тази взаимовръзка е сложна и с голямо многообразие в своето проявление. Конкурентоспособността и ефективността на производството като условие на съвременния етап за неговите мащаби и динамика се предопределя от технологическото равнище на производството, неговата структура и качеството на човешкия фактор, на заетите в него, но и на иновации и инвестиции в нови технологии, машини и съоръжения. При това е необходимо да се отчита фактът, че различните икономически сектори имат различен потенциал да създават заетост, т.е. работни места, и доходи (заплащане) на заетите в тях. При решенията за реструктуриране на икономиката и на политиките за стимулиране и насърчаване на различни производства би следвало това да е водещо.

Включването на трудоспособното население в икономиката, равнището на заетост на населението, винаги се счита като много важен фактор за просперитета, социалната сигурност и благоденствието. Дълго време определяща роля имаше количеството (броят) на заетите. С развитието на новата икономика все по-определяща роля придобива качеството на човешкия фактор, неговата производителност и мотивация за труд. Както Лисабонската стратегия, така и по-новата Стратегия на ЕС – „Европа 2020“, акцентират на интелигентния и ускорен растеж, на качеството на заетостта (равнище на образование и непрекъснато обучение), но и на приобщаващия растеж, на създаване на възможности за включване на всички трудоспособни и желаещи да работят.

Изискването на ЕС за прилагане на интегрирани политики за заетост се основава на идеята, че по-висока заетост може да се постигне с провеждането на взаимосвързани политики за икономическо развитие, образование и обучение на възрастните, политики по доходите и политики за социална сигурност. Всички те трябва да допринасят за развитието на конкурентоспособна и динамична икономика, създаваща условия за по-високата и ефективна заетост, социална сигурност и справедливост. Още в Лисабонската стратегия на ЕС (2000 г.) беше акцентирано на запазването и развитието на социалния модел, но и на идеята социалната политика да бъде фактор на икономическото развитие, т.е. социалната политика и развитието на населението да бъде резултат от икономическото развитие, но същевременно и фактор за него.

Увеличаването на равнището на заетост се свързва с провеждането на икономически политики за създаване на работни места, изискващи по-високо образование и непрекъснато обучение, постигането на по-тясна връзка между развитието на производството и образованието, но и приемането и реализирането на специфични политики, които да допринасят за постигането на по-високо равнище на заетост с включването на различните групи от населението и в частност на тези, при които равнището на заетост е много по-ниско (млади хора, жени, възрастни в трудоспособна възраст, хора с увреждания, с ниско образование и без професионална подготовка), т.е. осъществяване на *политики за приобщаващ растеж*, за развитие на икономиката на знанието, но и на икономика, създаваща предпоставки за включване на различните групи от населението на основата на провеждането на специфични за целта политики – социални, но и икономически.

В България включването на трудоспособното население в официалната икономика през последните две десетилетия, и в частност след 2008 г., значително спадна и е на ниско равнище, т.е. значителен потенциал от човешките ресурси не се използва. В по-новата история на страната най-високо равнище на икономическа активност и заетост се постигна в годините преди последната финансова и икономическа криза. За периода 2001–2008 г. равнището на заетост на населението в най-трудоспособната възраст (20–64 години) нарасна и достигна своето най-високо равнище след 1990 г. – 70,7% при средно за ЕС 27 през 2008 г. 70,3%. И по този показател България зае 16-то място сред 27-те държави-членки на ЕС, а по равнище на заетост на жените беше почти постигната поставената цел в това отношение в Лисабонската стратегия (60%). За последвалите години на криза равнището на заетост за тази най-трудоспособна група от населението спадна и през 2012 г. вече е общо за мъжете и жените 63%, т.е. спад от 7,7 процентни пункта, докато средно за страните от ЕС през същия период спадът е само с 1,8 процентни пункта. По

равнище на заетост България вече е на 23-то място, т.е. само 4 държави имат по-ниско равнище на заетост през 2012 г. (Гърция, Испания, Италия, Унгария), т.е. държави, преживяващи дълбока икономическа криза. Ситуацията не се промени съществено и през 2013 г. Това поставя въпроса за управлението и използваните политики за икономическо развитие, насърчаване на производството и запазването на работните места. Независимо от приетите мерки и програми за насърчаване на заетостта през последните години, и в частност тази при жените, все още се наблюдават съществени различия в заетостта между двата пола. Заетостта по пол (мъже/жени) във възрастова група 20–64 години е съответно 66,0% и 59,8% за 2010 г. и 65,8% и 60,2% за 2011 г. По отношение структурата на заетостта след началото на кризата се наблюдава тенденция към намаляване броя на заетите в частния сектор и самостоятелно заетите лица. Заетостта в сектор „услуги“ бавно нараства, докато броят на заетите в сектори „индустрия“ и „селско, горско стопанство и риболов“ намалява. Това се дължи на незначителния икономически растеж, значителното свиване на бизнеса, особено при малките и средни предприятия (МСП) и относително бавното възстановяване на вътрешното търсене.

Равнището на заетост на лицата с основно, начално и по-ниско образование е изключително на ниско равнище, значително по-ниско от общото равнище на заетост. Голяма част от тях остават извън официалната икономика и системата на социално осигуряване, те са и преобладаващата част от продължително безработните. Равнището на заетост, респ. безработица, ясно потвърждава, че образованието и особено професионалната подготовка са важен фактор за включване и оставане в заетост, за равнището на получаваните доходи, възможностите за професионална кариера и социалната сигурност. Най-високо е равнището на заетост на притежаващите висше образование и все по-ниско на тези с по-ниско образование.

Образователната структура на трудоспособното население се променя в полза на лицата с по-високо образование. През последните години бързо нараства дялът на лицата с висше образование, което е свързано както с разширяването на броя на ВУЗ и на достъпа до висше образование, така и възможността с това равнище на образование да се намери заетост и сравнително по-добро заплащане на труда. В немалко случаи и особено при ниско търсене на труд много от притежаващите висше образование са предпочитани от работодателите и заемат работни места, изискващи по-ниско образование. Това от своя страна увеличава заетостта на притежаващите висше образование, но намалява и изгласква от пазара на труда притежаващите по-ниско образование.

Развитието на икономиката на знанието се свързва със значително увеличаване на дела на завършващите висше образование и тяхното бързо включване в новата икономика и в ускоряването на иновациите, ефективността и производителността на труда. Относителен дял на лица с висше образование при възрастови групи 30–34 г. у нас се увеличи от 19,5% (2001 г.) на 26,9% (2012 г.) при средно за ЕС 27 за същия период увеличение от 22,4% на 35,8%. В някои от държавите-членки този дял достига за същия период много високи равнища – 51,1% в Ирландия, 49,9% в Кипър, 47,9% в Швеция, 47,1% във Великобритания, 45,8% във Финландия, 43,9% в Белгия, 43,6% във Франция, 43% в Дания, 42,3% в Холандия, 40,1% в Испания.<sup>1</sup> Само 6 от 27-те държави на ЕС имат по-нисък дял от този на България.

За българската икономика и образователна система това поставя въпроса за по-нататъшно съществено увеличаване на завършващите висше образование и в тясна връзка с това – намаляване на отпадащите от образователната система, повишаване качеството на образование, развитие на адекватна структура на икономиката, на качествени работни места и повишаване мотивацията за труд и професионална реализация.

### **2.1.2. Безработица и пазар на труда**

Пазарът на труда в България през годините на своето съществуване премина през различни периоди на създаване, вкл. изграждане на нови институции и нормативна рамка, разработване и провеждане на различни политики, насочени към информиране, обучение и политики за включване на безработните, на уязвимите и различните рискови групи на пазара на труда в обучение и заетост, както и активиране на работодателите и наетите за по-ефективното им участие в пазара на труда.

Безработицата нараства непрекъснато от началото на кризата (2009 г.) и достигна високо равнище по отношение на предкризисното си състояние (под 6%) и в сравнение с редица държави от ЕС. България заема 9-то място по данни за 2011 г. по най-висок коефициент на безработица от 27-те държави-членки на ЕС и тази негативна характеристика се запазва и през следващите две години. За 2011 г.<sup>2</sup> безработните лица в България на 15 и повече години са 384,2 хил. или 11,4% от работната сила, което е повече от това през предшестващите години<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> По данни на Евростат [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

<sup>2</sup> По ревизирани данни на НСИ за 2011 г. и предварителни за 2012 г. – 417,3 хил. души.

<sup>3</sup> Съгласно Евростат коефициентът на безработица в България за 2011 г. е 11,3%.

Равнището на безработица през 2012 г. достигна 12,3%, което е своеобразен максимум за последните девет години<sup>4</sup>. В началото на 2013 г. България се нарежда в групата от 12 държави с двуцифрено равнище на безработица (12,6%) при 10,9% средно за ЕС 27. Държавите, които имат най-ниска безработица (4,7% – Австрия и 5,4% Германия)<sup>5</sup>, са най-слабо засегнати от последната световна криза, със сравнително висок дял на индустрията и изключително ниска безработица при младежите благодарение на използваната от тях дуална система на образование в средните училища. Другите три държави с малко по-висока безработица, но почти два пъти по-ниска от тази в България, са Люксембург (5,4%), Холандия (6,4%) и Румъния (6,7%).

В търсенето и предлагането на работната сила на пазара на труда<sup>6</sup> през последните години се наблюдава временно ограничаване на масовите уволнения и неравномерно по време и по отрасли търсене на работна сила.

Лицата извън работната сила нарастват непрекъснато през последните двадесет години – 3150 500 са общо икономически неактивно население на 15 и повече години, или броят на наработещите в страната надвишава все по-значително броя на работещите<sup>7</sup>. Висок е и дялът на населението в трудоспособна възраст (15–64 г.), което не учи и не работи. Например през 2011 г. техният брой е 1 690 500 (т.е. икономически неактивно население в трудоспособна възраст). Броят на обезкуражените лица остава висок въпреки предприетите временни мерки за включването им на пазара на труда. За всичките години на прехода създаването и функционирането на пазара на труда и развитието на политиките за намаляване на безработицата и активиране на неактивните на пазара на труда, броят и дялът на тази група от трудоспособното население остава значителен. Сред тях има действително „обезкуражени“ да търсят активно работа поради отсъствието на практика на търсене на труд (свободни работни места) или още повече, когато има такива, но те не съответстват на равнището на образование и притежаваната професия и квалификация от търсещите работа в малките и средно големи населени места, особено в годините на криза. Не толкова рядко има подходяща работа, но заплащането и/или условията на труд не отговарят на търсенето от страна на обезкуражените. Но следва да се отчита, че една част от тях на практика не са „неактивни“ или „обезкуражени“, а имат работа и заплащане, които не са декларирани, регистрирани, т.е. са в неформалната икономика и заетост.

<sup>4</sup> Според данните от Наблюдението на работната сила.

<sup>5</sup> По данни на Евростат [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

<sup>6</sup> Национален план за действие по заетостта през 2012 г., МТСП.

<sup>7</sup> По данни на НСИ от Наблюдението за заетостта и безработицата.

В структурата на безработицата при лицата на 15 и повече години е най-висока *безработицата при младите хора* и особено за най-трудоспособната част от тях – лицата на възраст 25–34 години. През 2012 г.<sup>8</sup> техният относителен дял от общо безработните е 26,5%, в т.ч. за лицата между 35–44 години е 22,4%. Загубата за националната икономика е висока, тъй като населението на възраст 25–44 години е с изградени трудови навици и натрупан професионален опит, които са съществени фактори за производителността и ефикасността на труда. Друга значителна последица от високата безработица на населението в най-активна възраст е, че се прекъсва неговата професионална кариера, намаляват или силно се ограничават възможностите за създаване на семейство, раждането и отглеждането на деца и др.

*Младежката заетост* е съществен фактор за развитието на националната икономика в перспектива, за нейната конкурентоспособност и за активното включване в системата на социалната сигурност. България е една от държавите-членки на ЕС с много висок дял на младите хора между 15 и 24-годишна възраст, които не са нито в образованието, нито в обучението, нито в заетостта. При средно 12,9% за ЕС 27 стойността на този показател за България е 22,6%. Недостатъчно високото образователно и професионално равнище и невключването в пазара на труда излагат младите хора на силен риск от изпадане в бедност. По официални данни към април 2013 г. са регистрирани 77 432 безработни младежи до 29-годишна възраст, а делът им в общия брой безработни нараства. Приетата през 2012 г. националната инициатива „Работа за младите хора в България“<sup>9</sup> е насочена към активиране на младите хора без работа и се очаква тя да доведе до намаляване на равнището на младежка безработица, но временно и незначително.

*Продължително безработните* (една и повече години) са повече от половината от официално регистрираните безработни (55,2% през 2012 г.). Коефициентът на продължителна безработица за ЕС 27 нараства през годините на криза и от 2,6% през 2008 г. достига до 4,1% през 2011 г. За България стойностите са 2,9% за 2008 г., 4,8% за 2010 г., 6,3% за 2011 г. и 6,8% през 2012 г., което нарежда страната в първата десетка на държавите с най-висок процент дълготрайна безработица. Ранно напусналите образователната система<sup>10</sup> у нас през 2012 г. са 12,5% (при 20,5% през 2001 г.), което нарежда и

<sup>8</sup> По данни на НСИ, Наблюдение на работната сила.

<sup>9</sup> Националната инициатива „Работа за младите хора в България“ (Инициативата) ще се реализира през периода 2012–2013 г.

<sup>10</sup> Ранно напусналите училище са лица на възраст 18–24 г., които отговарят на две условия: нямат средно образование и не посещават образователна институция.

през 2012 г. България сред страните с най-високите нива на напускащите образователната система (Испания с 24,9%, Малта – 22,6%, Португалия – 20,8%, Италия – 17,6%, Румъния 17,4%) при средно за ЕС 27 12,8% през 2012 г.<sup>11</sup>. Сред държавите с най-добри постижения са Словакия (4,4%), Словения (5,3%), Чехия (5,5%), Полша (5,7%), Литва (6,5%), Австрия (7,6%) за 2012 г.

Много висока е *безработицата за хората с увреждания* в трудоспособна възраст. През 2011 г. заетите лица с „един траен здравословен проблем или заболяване“ са 878 300, от които 394 800 мъже и 483 500 жени. Най-висок е дялът на заетите във възрастовата група на т.нар. пред-пензионна възраст (55–64 години). Безработните лица са 58 900, а лицата извън работната сила – 450 800.<sup>12</sup> През последните години хората със специфични потребности ускорено отпадат от пазара на труда. Един от факторите за това е липсата на необходимото образование. Около 90% от хората с трайни увреждания, които работят, имат средно или по-високо образование и те са малко повече от половината от хората с увреждания в трудоспособна възраст.

От икономически активното население най-многобройно и с най-високо равнище е българската етническа група (53,5%), следвана от тази на турската етническа група (45,4%) и след това са ромите (38,8%). От населението в трудоспособна възраст извън пазара на труда по *етнически състав* е най-висок дялът на ромското население.

В ромската етническа група дялът на учащите след 15-годишна възраст и дялът на пенсионерите е най-нисък, икономически неактивни са 3/5 от ромите над 15 години (т.е. 61,2%). Въпреки приетите мерки и програми от правителството за насърчаване на заетостта сред ромите през последните години резултатите са повече от скромни, не достатъчно осезаеми. Заетите роми над 15 г. са под 20%, т.е. само една пета от тях са включени в официалната икономика и получават доходи от нея.

Ключовият фактор за повишаването на заетостта и за социалното включване, както и за постигане на общата за ЕС цел – конкурентна и динамично развиваща се икономика, базирана на знанието, е *ученето през целия живот* (УЦЖ)<sup>13</sup>. То следва да съчетава формално образование и обучение, неформално обучение и самостоятелно учене. В стратегията на ЕС е поставената цел към 2020 г. 15% от лицата да участват в УЦЖ, като за ЕС 27 понастоящем

<sup>11</sup> По данни на Евростат [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

<sup>12</sup> 2011 Yearbook, Employment Agency, MTSP.

<sup>13</sup> Оценка на въздействието на Националната стратегия за УЦЖ за периода 2008 – 2013 г.

този показател за лицата на възраст между 25–64 години е 8,9%, а за България – едва 1,2%.

Политиката на България в това отношение е определена в Националната стратегия за УЦЖ, но постигнатото досега е повече от скромно и в ограничени мащаби. Създадена е система за кариерно ориентиране в училищното образование, осъществени са мерки, свързани с покриване на съвременните изисквания към учебното съдържание във висшето образование, разработена и приета е Националната квалификационна рамка, създадени са и функционираат Центрове за насърчаване на предприемачеството във висшите училища, но все още много предстои в тази област.

### **2.1.3. Социално включване и социална сигурност: образование, здравеопазване, качество на живот**

Сред най-рисковите фактори, предопределящи начина на живот, е загубата на работа, безработицата и трайното изключване от пазара на труда. Последиците от това са масовото обедняване и значителното социално изключване, сравнително високата заболяемост и смъртност на населението и в частност на трудоспособното население и децата.

Равнището на доходите на населението, социалната сигурност, здравният статус и други социални показатели в България са на много ниско равнище. Детската смъртност остава висока, както и смъртността на населението в трудоспособна възраст, високо остава равнището на заболяванията и смъртността от инфаркти и инсулти, предопределяни както от стандарта на живот, така и от високата несигурност, страх и напрежение в ежедневието и професионалния живот.

България е на първо място сред държавите-членки на ЕС, в които *рискът от бедност или социално изключване*<sup>14</sup> за населението е над средното равнище за ЕС<sup>15</sup>. Равнището на бедност след социални трансфери в България за 2009 г. е 21,8% (за ЕС 27 – 16,3%), или бедни са били около 1 657 000 лица. През 2011 г. процентът нараства до 22,34%<sup>16</sup> (20,7% за 2010 г.), или бедни

<sup>14</sup> По данни от Евростат линията на бедността е 295 лева. Съгласно методиката на Евростат линията на бедност е 60% от средния общ разполагаем нетен доход, като за целта се използват данни от EU-SILC. Данните, които се използват, са от Наблюдението на домакинствата, извършвано от НСИ, и са за предходната година.

<sup>15</sup> По данни от Евростат делът на населението в риск от бедност или социално изключване за 2010 г. е 41,6%, а за 2011 г. нараства до 49,1%.

<sup>16</sup> Според последните данни от Евростат прогнозната стойност за ЕС 27 е 16,9%, като в нея не са включени данни за Ирландия.

са 1 673 000 лица. Почти половината от населението на страната (49%) живее в риск от бедност или социално изключване. Задълбочават се различията между отделните региони и селища в страната. Например под линията на бедността<sup>17</sup> е 9% от населението в Югозападния район (ЮЗР), а в Северозападния район тя достига до 30,6% от населението<sup>18</sup>.

Рискът само от бедност е най-висок за *възрастното население* (в над трудоспособна възраст – 30,9%), както и за *децата* (до 18-годишна възраст – 28,9%). Рискът от попадане в бедност е най-висок за безработните (52,2%), пенсионерите (28,3%) и останалите икономически неактивни лица (27,8%). България заема второ място сред страните от ЕС 27 по брой на лицата във възрастова група над 65 г., които са в риск от бедност (32%) от всички лица в тази възрастова група.<sup>19</sup> Т. нар. работещи бедни, които имат работа, но заплащането не е достатъчно за осигуряване на основен жизнен стандарт, са 8,2% от заетите, с тенденция на нарастване. Разликите между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата е 6,5 пъти<sup>20</sup>.

*Децата са специфична уязвима група*, която в много висока степен е застрашена от риск от бедност и социално изключване (52% от всички деца). Такъв е най-често случаят при децата в домакинства с ниски доходи, децата с увреждания, децата, които са лишени от родителски грижи, децата, които живеят в лоши жилищни условия и т.н. Равнището на бедност сред децата в България е едно от най-високите за ЕС.

Лицата, живеещи в домакинства без заети лица, през 2011 г. са 15,1% от населението до 60 години, докато за 2010 г. те са 13,5% (т.е. 7,9% от цялото население на страната в същата възрастова група)<sup>21</sup>. За ЕС27 този коефициент е 9,9% от населението в същата възрастова група, което отново поставя България на едно от първите места по риск от бедност, поради липса на работа и доходи от труд и свиване на икономическата активност. Делът<sup>22</sup> на лицата, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност (в които възрастните са работили по-малко от 20% от общия им потенциал за работа през изминалата година), е най-висок в Северозападния район (13,8% от населението на възраст 0–59 г.), докато този дял в Югозападния район е 3,8%.

<sup>17</sup> Монетарна бедност.

<sup>18</sup> По данни на НСИ за 2011 г.

<sup>19</sup> По информацията от Института за пазарна икономика.

<sup>20</sup> Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020.

<sup>21</sup> По данни от НСИ и съгласно Country Fact Sheet.

<sup>22</sup> По изчислени данни от НСИ за 2011 г.

Делът на населението, засегнато най-малко от една от трите форми на бедност или социално изключване (живеещи в риск от бедност, с материални лишения и в домакинства на безработни или с нисък интензитет на икономическа активност<sup>23</sup>), е най-нисък в Югозападния район (30,5%) и най-висок – в Северния централен район (53,2%).

Мерките за устойчивост на *пенсионната система*<sup>24</sup>, приети през последните години с промените в Кодекса за социално осигуряване, се очаква да доведат до подобрене на финансовото състояние на фондовете на държавното обществено осигуряване в средносрочен план. Увеличаването в дългосрочен план на възрастта за придобиване право за пенсиониране не е достатъчно, за да се отстранят негативните ефекти от застаряването на населението върху държавната пенсионна система. Съгласно изчисления на ЕК, оценяващи демографските тенденции, в следващите 40 години социалните разходи на България за издръжката на пенсионната система на страната ще нараснат с 2,3% от БВП и могат да достигнат над 11% и това ще бъде най-голямото увеличение в структурата на социалните плащания.

Ключов елемент в рамките на социалното включване е деинституционализацията на грижите за зависимите – възрастни и деца, което е голямо предизвикателство за развитието на демократичните процеси в страната и промяната в качеството на живот на всички хора. В страната е развита мрежа от социални услуги в институции и в общността за деца и възрастни хора. Данните за последните години сочат ясна тенденция към намаляване както на общия брой на децата, отглеждани в институционална грижа, така и на броя на децата поотделно във всеки тип институция<sup>25</sup>. За хората с увреждания и възрастните хора продължава да преобладава институционалният модел на грижа в сравнение със социалните услуги в общността. Предоставяните услуги в тази област са все още недостатъчни за пълното премахване на институционалния модел на грижа в България.

По предвиждания на Евростат за периода 2010–2060 г. населението на България се очаква да намалее с близо 27%, а делът на населението над 65 г. да достигне над 32,6%<sup>26</sup>, докато този на децата до 15 г. да спадне до 13%. По прогнози на Световната банка от 2012 г. към 2050 г. България ще има най-бър-

<sup>23</sup> Показателят включва лица, живеещи в риск от бедност, с материални лишения, и в домакинства на безработни или с нисък интензитет на икономическа активност.

<sup>24</sup> Годишен актюерски доклад 2012 г., НОИ.

<sup>25</sup> В периода 2009–2011 г. броят на децата, настанени в различните специализирани институции, намалява от 6730 на 4755.

<sup>26</sup> Eurostat, News Release, 80/2011 – 8 June 2011, Population projections 2010–2060.

зо свиващото се население в работоспособна възраст в света. Най-тревожното е, че се очаква населението на възраст между 15 и 24 години да намалее с 41%, което ще окаже директно влияние върху характеристиките и структурата на образователния сектор и пазара на труда, респективно върху цялата икономика. Тенденцията на намаляване както на общия брой на населението, така особено на подрастващите е с дългосрочен характер, но нейното ускоряване е свързано непосредствено с намаляващите равнища на сключени бракове и особено на раждаемост, запазване на сравнително високи равнища на обща смъртност и особено на детска смъртност и смъртност в трудоспособна възраст, както и високата емиграция и респ. ниската имиграция към България. В резултат се развива ускорено стареенето на населението, намаляват младите поколения сред трудоспособното население. Тези неблагоприятни за развитието на страната демографски процеси са предопределени от дългосрочното демографско развитие на страната, които в определена степен следват световни и особено европейски демографски тенденции (смяна в модела на семейство и намаляване броя на децата в него, удължаване на престоя в образователната система и други). За България, както и за повечето други страни от Източна Европа, за бързо и силно влошаващата се демографска ситуация и перспектива допринесе смяната на политическия и икономически модел, високата икономическа и социална нестабилност и несигурност в бъдещето; високата емиграция главно на млади хора на възраст да създават семейства и да раждат и отглеждат деца. Продължилият твърде дълго преход към пазарна икономика и европейска интеграция, ниското равнище и качество на живот не могат нито да задържат, нито да привлекат в страната младите хора, за да живеят, работят, раждат и отглеждат деца.

Продължава да бъде висок коефициентът на детската смъртност (8,5% през 2011 г.), независимо от развиващата се положителна тенденция към намаляване. Детската смъртност остава 2 пъти по-висока от тази в ЕС (4,18%). Това е индикатор, който отразява качеството на медицинската помощ, но преди всичко жизнения стандарт и здравната култура на населението. В селата показателят е по-висок от този в градовете. Причините могат да се търсят във влошаване на социално-икономическите условия в селата, ограничения достъп до здравни услуги, по-ниското образование и здравна култура. Областите с най-висока детска смъртност са Сливен (17%) и Пазарджик (14,6%), а с най-ниска – столицата София (4,2%), Кюстендил (4,6%) и Търговище (5,6%).

Важна роля имат равнището на здравна култура и здравен статус на населението от отделните населени места, групи, в т.ч. и етнически групи. Например от цялото ромско население в страната, включително децата, 12,6% е

инвалидизирано или страда от тежко хронично заболяване. Липсата на превенция, навици и условия за добра хигиена, както и своевременен достъп до здравни услуги са сред водещите причини за повишената заболяемост и смъртност при тази група. Ромите са специфична група от населението, която живее в риск от бедност и социално изключване<sup>27</sup>.

Начинът на живот общо, в общността, на работа и в семейството оказва голямо влияние върху здравния статус и заболяванията. Наред с най-разпространените болести, водещи до ранна смъртност и загуба на трудоспособност, са и психичните заболявания, които допълнително се изострят от загубата на работа и доходи, увеличаваща се бедност и смъртност сред немалка част от населението.

## 2.2. Предизвикателства и възможности пред управлението

Сред многото предизвикателства за сигурността, стабилността и просперитета на националната икономика и благоденствието на нейното население през следващите години по мащаби и дългосрочни последствия са *стареещото на населението, ниското равнище на икономическа активност и заетост на населението*, значителният дял на сивата икономика, ниската производителност на труда и нарастващият брой и дял на населението, което е изключено от сферата на платения труд и системите за социална сигурност.

Намаляването на населението на страната се съпровожда с влошаване на съотношението между официално заетите, работещите или желаещите да работят и т.нар. икономически неактивни, неможещи или нежелаещи да се включат в работещите. Висок е броят и делът на възрастните (над 65 г.), но по-тревожна е тенденцията на запазване почти неизменен за последните 23 години висок брой и дял на незаетите, нетърсещите работа в трудоспособна възраст от икономически активното население, т.нар. икономически неактивни. В тях немалък дял имат т.нар. обезкуражени, които са се отказали от търсене на заетост поради невъзможност да намерят такава след дълго търсене. По-голямо внимание заслужава проблемът, че сред икономически неактивните и незаетите има и такива, които искат да работят, но не намират подходящи работни места, които да им позволят да съчетават семейните си задължения (за гледане на малки деца, болни и възрастни членове от семейството) или желанието им за обучение с подходящи работни места и работно

---

<sup>27</sup> Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012–2020 г.).

време. Последното е свързано с изключително ниския дял на разпространение в страната на гъвквите форми на заетост и адаптирани към тях подходящи системи на осигуряване, заплащане и организация на труда. Независимо от провежданите политики през последните години за по-голяма гъвкавост на пазара на труда успехът е много незначителен може би поради това, че липсва системност и взаимообвързаност между отделните политики, ниската цена на труда, както и неотчитането на интересите на търсещите заетост.

Значим проблем за националната икономика и сигурност е *високият дял на заетите в неофициалната икономика*. В групата на икономически неактивните и респ. неосигурените се включват на практика и онези, които са в неофициалната, в сивата и черната икономика. Всички те не се осигуряват и остават извън осигурителната система. Не плащат и данък върху своите доходи. Техният брой и дял е значителен и се запазва почти неизменен за целия период на прехода, т.е. повече от две десетилетия не бяха намерени подходящи политики.

„Сивата“ икономика, неформалната икономика и заетост, т.е. нелегитимизираната икономика, е съществена бариера пред постигането на устойчив икономически растеж<sup>28</sup>. Те имат отрицателни последици върху постигането на макроикономическите цели, качеството и производителността на труда и социално сближаване, намаляват приходите от данъци и пряко се отразяват на недостатъчното финансиране на социалните системи. Необходимо е да се адресират причините за този висок дял в България – недостатъчна адекватност и най-вече неефективното прилагане на трудовото законодателство, на данъчната и на осигурителната политика, незавършилата реформа в съдебната система, необходимостта от допълнителна прозрачност на администрацията и съда и от засилване на диалога с гражданите и бизнеса. Осигуряването на инвестиции в производството и нови устойчиви възможности за наемане и самонаемане, за заплащане и осигуряване ще стимулират извеждането на редица икономически дейности работещите в тях от сивия сектор.

Нарастващата *безработица на младите хора* е изключително тревожна. Тя се съпътства и с тенденцията за *ниска мотивация за труд* и за включване в системата за социална сигурност, с нежелание за създаване на семейство, раждането и отглеждането на деца, както и за оставането в България. Високата безработица при младите хора през последните година има значително негативно отражение върху *задълбочаването на много от демографските*

---

<sup>28</sup> По данни на Евростат в края на 2011 г. средното ниво на сивата икономика като процент от БВП на страните в ЕС достига 19,2%, докато за България то е 32,3% и нарежда страната на първо място по този показател, както и през предходните осем години.

*проблеми на страната* – както възпроизводството на населението, така и за високата емиграция, за невключването в заетост и за продължаване на образованието и повишаването на неговото качество. В преобладаващия си дял ниската заетост сред младите хора е свързана и с *качеството на предлаганите работни места, както и с равнището на заплащане на труда*. Младите хора напускат страната поради перспективата, пред която са изправени за безработица, работа с по-ниска квалификация, ниско заплащане, липса на перспектива за развитие.

Повече от половината от официално регистрираните безработни са дългосрочно (над 1 година) безработни с непрекъснато поддържана регистрация. От тях е висок дялът на лицата с ниско образование и без професионална подготовка, хората с увреждания, напусналите преждевременно образователната система. В състава на *продължително безработните и обезкуражените* е висок дялът на лицата с ниско образование и без професионална подготовка. Значителен е дялът и на тези, които са отпаднали от образователната система, както и тези, които нямат завършено начално образование. Като цяло общата образованост и квалификация сред населението не е висока. Общото ниво на грамотност сред учениците до XII клас не е високо, а то е основополагащо за качеството на следващото го професионално образование и висше образование и продължаващото обучение на възрастните. Това, както и на мотивация на учителите и преподавателите за работа и кариерно развитие допринася за съществуващия дисбаланс между търсенето и предлагането на пазара на труда.

Трайните тенденции и състоянието на заетостта и безработицата в страната са *сериозно предизвикателство пред управлението* за избора на интегрирани стратегии и политики за икономическото развитие и неговите приоритети, за по-непосредствено обвързване на образованието с перспективите и със структурата на икономиката, с избора и търсенето на младите хора, с равнището на заплащането на труда, с повишаване престижа и централното място на труда при избора на образование, сигурност и личностно развитие.

*Икономически растеж и заетост невинаги са еднопосочни и протичащи едновременно*. С други думи икономическият растеж невинаги увеличава равнището на заетост, броя на работещите. Повишаването на производителността на труда, както и по-ефективното използване на работното време, подобряването на организацията на труда и производството водят по-често до намаляване равнището на заетост при икономически растеж. В икономиката на България има много място за *политики за повишаване ефективността на производството* (при по-добро използване на работното време), но и място за политики за намаляване продължителността на работния ден и седмица.

Увеличаването на свободното време е един от критериите за богатство, но и на създаването на допълнителна заетост за други, когато производството го изисква. В аналогично направление може да действа и силното ограничаване на удължаването на работния ден, седмица, както и на извънредния труд (официално – с действащите нормативни актове и организацията на труда в икономическите организации и много повече нерегламентирано – т.е. чрез широко използваната практика за работа извън работното време и работна седмица – без заплащане и отчитане, без спазване на действащите норми). Както това направление, така и развитието на другите гъвкави форми на официална заетост може да увеличи равнището на ефективна заетост на населението.

Сред проблемите за ниската конкурентоспособност и производителност на труда е *ниската ефективност на труда и на заетостта*. За високия дял на заетите с висше образование допринася и фактът, че много от тях приемат и работят на работни места, неизискващи висше образование, и така се ограничава възможността за заетост на тези със средно и по-ниско образование. В период на криза тези процеси са много интензивни. На работни места, неизискващи висше образование, заетите с такова образование не са удовлетворени по принцип нито от характера на работата, нито от получаваното заплащане на труда, но имат работа и някакъв доход. Сравнително по-високо е равнището на заетост за притежаващите професионална подготовка с висше и една част със средно образование. Образователната реформа, провеждана през последните години, намали значително дела на притежаващите средно и по-ниско образование с професионална подготовка. Това е една от значителните причини и *проблеми за високата младежка безработица* и по принцип за продължителната безработица на много лица, които са без професия и професионални компетентности.

Значителен икономически и социален проблем е изключително ниската степен на включване на заетите в различните форми на продължаващото обучение. Сравнително ниската мотивация за това на наети и работодатели е друго свидетелство за неоченьване фактора качество на труда и неговото значение за количеството и качеството на получаваните резултати в труда. По относителен дял на лица, които участват в образование и обучение през периода 2000–2012 г., България е на последно място в ЕС – 1,5% (без съществена промяна през последните 10 години) през 2012 г. при средно за ЕС 9%. Сред държавите с високо равнище на лицата, които участват в образование и обучение, са: Дания (31,6%), Швеция (26,7%), Финландия (24,5%), Холандия

(16,5%), Австрия (14,1%), Люксембург (13,9%), Словения (13,8%), Естония (12,9%), Чехия (10,8%).<sup>29</sup>

*Равнището на знания, умения и компетенции на завързващите висше образование* е не по-малко значима тема за равнището на заетост, качеството и производителността на труда, професионалната реализация и кариера, удовлетвореността от труда. В това отношение проблемите са значими и стават все по-решаващи не само за равнището на заетост и производителност, но и за управлението на бизнеса и публичната администрация.

Сериозен проблем остава реалното прилагане на неформалното обучение и самостоятелното учене. Динамиката в социалните и икономическите процеси води до развитието на нови, дистанционни и гъвкави форми на придобиването и признаването на тясно профилирани и постоянно усъвършенстващи се знания и умения за адаптация и успешна реализация на трудовия пазар. През 2014 г. в България се очаква да заработи Система за признаване на неформално и самостоятелно придобити знания, умения и компетентности<sup>30</sup>. Тя трябва да помогне за увеличаване на възможностите за придобиване на професионална квалификация на работната сила, да повиши нейната пригодност за пазара на труда и да улесни трудовата мобилност, да подобри процеса на набиране и подбор на персонала в бизнес организациите и институциите от публичната администрация на местно и национално равнище, да допринесе за постигане на по-висока степен на обективност при оценяването на персонала и кариерното израстване, както и за по-ефективно прилагане на системите за диференцирано заплащане на труда, намаляване на времето и разходите при организиране на надграждащи обучения.

Постигането на напредък в социално-икономическото развитие и повишаването на качеството на живот на населението е пряка функция от наличието на устойчиви работни места, висока заетост на населението, повишаване качеството на живот на основата на по-пълно и трайно включване във високо производителна заетост, позволяваща икономическа независимост и сигурност на отделния гражданин. За тази цел е необходимо правителството на България да положи значителни усилия във всички сфери, да повиши стратегическия характер на управлението за постигането на нужните за страната

<sup>29</sup> По данни на Евростат [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm) лица на възраст 25–64 години, които посочват, че са участвали в образование или обучение. В знаменателя е общият брой на населението от тези възрастови групи.

<sup>30</sup> Проект „Нова възможност за моето бъдеще“, изпълняван от Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН) и финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, BG051PO001-4.3.03 „Създаване на система за идентифициране и признаване на неформално придобити знания, умения и компетентности“.

нива за социално-икономическо благополучие и догонване на средните за ЕС стойности на развитие.

*Проблемите на българския пазар на труда* не се различават принципно от тези на другите европейски пазари на труда. Това са проблемите на застаряващата работна сила, на количествените несъответствия между търсене и предлагане на труд и най-вече наличието на качествени дисбаланси между търсенето и предлагането на труд. Тези проблеми се увеличиха и усложниха през последните кризисни години. Такива са проблемите за включването на младите хора в заетост след завършване на училище, запазването на работните места и реинтегрирането в труда на възрастните след 54 години, регионални дисбаланси на търсене и предлагане на труд, съществени проблеми в поддържането на качеството на заетите лица чрез непрекъснато обучение и квалификация. Наред с тези проблеми има и такива, произтичащи от *демотивацията за труд* на немалка част от човешките ресурси, нарастващият дял на младите хора без професионална подготовка. *Особено сериозни са натрупаните проблеми с неучастието на няколко поколения в сферата на труда от някои етнически групи и/или социално слаби и изолирани хора в трудоспособна възраст*. В тази връзка с особена острота пред управлението стоят *въпросите с дългосрочен и стратегически характер* за извеждане на водещата роля на труда, за включването в пазара на труда и в заетостта на младите и по-възрастните хора, за повишаване цената на труда и неговото значително открояване от социалните плащания, за да се предотврати разширяващата се тенденция за приоритетен избор на социалните плащания, нелегитимните дейности и други предопределящи поведението на човешкия фактор на пазара, а не на търсенето на заетост на пазара на труда.

При условията на ограничено търсене заетостта зависи, от една страна, от отрасловата принадлежност и от равнището на квалификация на различните групи на пазара на труда, а, от друга страна – от съответствието между професионалните умения и компетентностите на търсещите работа и изискванията на работодателите. Разминаването е значително между потребностите на работодателите от работна сила с определена професия и квалификация и завършващите образователната система през последните две десетилетия<sup>31</sup>. Например около 2/3 от работодателите имат потребност през последните години от работна сила с техническо образование, но по-малко от 1/3 (27%) от студентите се обучават в такива специалности.

Независимо че голяма част от съкращенията на наетите вече са осъществени, неблагоприятната външна среда продължава да влияе и прави необхо-

---

<sup>31</sup> По данни на Българската стопанска камара.

димо работодателите да търсят възможности за *оптимизиране на разходите на труд*, най-вече в експортно ориентирани икономически дейности, но и в други, които имат неотложна потребност да повишат своята конкурентоспособност. Решение на проблема се търси главно или в намаляване броя на работните места, респ. наетите, или на цената на труда (намаляване на заплащането, избягване на осигуряването и други) и много малко все още търсят възможности в повишаването на производителността на труда на базата главно на нови технологии, качеството и организацията на труда, използването на гъвкави режими на труд и заплащане и други.

*Проблем за икономическия растеж и заетост* е вътрешното търсене, което в дългосрочен план остава слабо и то ще продължи да оказва задържащ ефект върху възстановяването на заетостта в услугите, строителството и редица други икономически дейности. Все още управляващите в страната не се решават да стимулират развитието на националната икономика по пътя на насърчаването на потреблението и инвестициите от населението и другите икономически субекти.

За България днес и особено през следващите години решаващо значение има решаването на проблема за *включването на трудоспособното население в труд и системата на социалното осигуряване*. Към дълготрайните неблагоприятни тенденции като стареенето на населението, т.е. увеличаване дела на населението от високите възрастови групи и сравнително високата емиграция сред младите хора се прибавят високият брой и дял от трудоспособното население, което не работи или не желае да работи, т.е. официално регистрираните като безработни и другите, наричани икономически неактивни (трудоспособни, но отказали се да търсят работа по една или друга причина), в т.ч. и обезкуражени. Това увеличава натоварването на зетите и ограничава възможностите на осигурителната система да се справи с предизвикателствата на стареенето и увеличаването на средната продължителност на живота.

Възможностите за устройване на работа на *безработните с намалена работоспособност* са силно ограничени. България е предприела действия за развитието на социалната икономика и подкрепата за социалните предприятия. Изгражда се подкрепяща среда и се реализират подходящи дейности, с които са ангажирани лица с увреждания<sup>32</sup>. Все още обаче в страната липсват достатъчно на брой добри практики за развитие на подобни предприятия. Необходимо е да продължи развитието на подкрепящата среда и подходящи дейности, с които да бъдат включени лица с увреждания, лица с психични

---

<sup>32</sup> По данни на АХУ в специализирани предприятия са заети 1042 лица с увреждания.

заболявания, лица, страдащи от различни зависимости, или лица, изтърпели наказание лишаване от свобода.

Сериозно *предизвикателство остава включването на значителна част от ромското население в сферата на труда и системата на социалната сигурност*. Досегашните политики имат ниска ефективност с краткосрочен ефект. Отсъстват политики с траен и устойчив ефект. Най-висок е дялът в безработните и в т.ч. продължително безработните, на представителите на ромската етническа група. В резултат на това при ромите и бедността, и социалните изключвания са най-високи. Сред основните причини за това са: ниското образование и все по-нарастващият брой и дял на неграмотните, на ранно напусналите образователната система; отсъствието сред преобладаващата част на професионална подготовка и квалификация, но наред с това съществуват основания да се твърди, че причина за това са съществуващите нагласи и стереотипи, случаи на дискриминация и по-точно на множествена дискриминация. С етническата принадлежност често се комбинират ниското образование и отсъствие на професионална подготовка, пол, възраст, здравно състояние и други. Освен важността на реализацията на населението от ромската общност тези фактори влияят и върху устойчивостта на системата на социално подпомагане, на която представителите на ромския етнос основно разчитат на социални обезщетения и помощи.

Най-актуалните проблеми по отношение на социалното изключване в страната са свързани с безработица, ниско образование, ниски доходи, осигуряването на достъп до информация и комуникация, осигуряването на достъпна физическа среда, особено за *хората с увреждания и хората със затруднения в придвижването*, осигуряването на достъпен транспорт, достъп до култура и спорт (изключително важен фактор за социалното включване на хората с увреждания, децата и други уязвими групи), достъп до публични услуги, включително и финансови.

Расте броят на *възрастните лица*, които навършват възраст за пенсиониране, но поради отсъствие на осигуряване (продължителна безработица и/или икономическа неактивност, работа без осигуряване – в сивата икономика) остават без доходи и една немалка част от тях ще увеличи броя на получаващите социални помощи. Ниският обхват от осигурителната система на младите и по-възрастните в трудоспособна възраст през последните повече от две десетилетия поставя *значителни бариери пред стабилизирането на пенсионната система в страната*. Същевременно се увеличават лицата сред възрастното население, разчитащи на правото си да получават т.нар. социална пенсия, т.е. получаването на ежемесечен доход, който не идва от осигуряване.

гурителни вноски, а от социалните помощи на държавния бюджет. За част от тези хора това е и съзнателен избор, да не се осигуряват и да разчитат на правото им на социална пенсия след придобиването на определена възраст. Разликата между „социалната“ и най-ниската пенсия, получавана за трудов стаж от осигурителната система, е много малка и на практика насърчава избора на социалните плащания пред участие в осигурителната система.

Териториалните различия и социално-икономическите неравенства, пораждащи бедност и социално изключване, се задълбочават от *неравномерното разпределение на инвестициите и стопанската активност*.

*Сред значимите проблеми и предизвикателства за националната сигурност, но и за по-нататъшната ни интеграция в ЕС са задълбочаващите се териториални различия в икономическото и социалното развитие.* Това става и въпреки провежданите политики и използваните национални ресурси и особено финансови средства от европейските фондове. По показателя БВП на човек от населението (по данни на Евростат<sup>33</sup>) районите на България значително изостават от средното равнище в ЕС. Северозападният и Северният централен район заемат последните две места в класацията на районите в ЕС по този показател<sup>34</sup> – Южният централен, Североизточният и Югоизточният район са на 4-то, 5-то и 7-мо място в групата от 20 региони с най-нисък БВП на човек в ЕС<sup>35</sup>. Откроява се само Югозападният район<sup>36</sup>, тъй като в столицата са концентрирани значителна част от икономическите дейности и тя остава най-привлекателното място за бизнес и заетост в страната<sup>37</sup>. Налице е силно изразена поляризация в динамиката на БВП и в реализирания БВП на човек от населението между София-град и останалите градове и области на страната. Най-значително изоставане се отчита за областите Силистра, Сливен, Видин, Монтана, Хасково, Кърджали, Плевен<sup>38</sup>. Сред районите в страната Югозападният се откроява с най-висок коефициент на заетост (20–64 г.) – 69,6% през 2011 г., при 58% за Северозападния и 62,9% за Югоизточния район.

*Липсата на ефективни или на адекватни механизми и условия за активно включване на ромите в икономическия и социален живот на страната води*

<sup>33</sup> Regional Yearbook 2012.

<sup>34</sup> Съответно с 27,3% и 29,4% от средното за ЕС 27.

<sup>35</sup> С равнище от 30,7%, 35,7% и 36,3% от средното за ЕС.

<sup>36</sup> Със 75,3% от средното равнище за ЕС през 2009 г.

<sup>37</sup> С равнище на БВП на човек от населението от 105% спрямо средното за ЕС.

<sup>38</sup> БВП на човек е около 50% от средното равнище за страната.

до мултиплициране на модела за социално изключване и още по-засилено социално капсулиране. Решението би следвало да преминава задължително през тяхното образование и особено професионално обучение с използване-то на различни форми на обучение на възрастни (съботно-неделно, вечерно, модулно и други) и на тяхното активно включване и задължително овладяване на някои от работническите професии, за които има търсене на труд на пазара на труда. За тази цел е необходимо да се направят съответните промени в законодателството, да се реструктурират множеството краткосрочни курсове на безработни и заети главно за езиково и компютърно обучение в многогодишно образование и обучение на млади и по-възрастни лица от ромския и други социално слаби и изключени от сферата на труда и заетостта хора. В този смисъл може да се използват добрите практики на професионално-техническите училища и центрове (ПУЦ) и средните професионално-технически училища (СПТУ), както и техникумите и други, осигуряващи обучение по конкретни професии и при успешното им образование (включващо не само теоретична, но и практическа подготовка – по подобие на системата за дуално обучение, съществуваща и работеща много успешно в Германия и Австрия).

*Обвързването на образованието (както висше, така и средно професионално) с потребностите на бизнеса и високотехнологичните производства е „тясно място“ в политиките за устойчивото икономическо развитие на България. Причините са свързани с липсата на определени приоритетни области за развитие на българската икономика и обвързването на приема в българските висши училища с потребностите от специалисти в тези области. Подкрепата от страна на бизнеса за осигуряване на работни места за учебна и производствена практика на учениците и студентите е крайно недостатъчна. За постигане на високо ниво на професионалното образование и обучение и на висше образование е необходимо да се насърчава обучението, основано на най-новите достижения в съответните научни области и най-добрите практики, провеждане на стажове с висок коефициент на качество, професионална практика и модели за обучение, съчетаващи теоретична и практическа подготовка, чрез които да се подпомогне преходът от обучение към заетост и да се поощряват партньорствата между публичните и частните институции за осигуряване на подходящи учебни програми и умения.*

Една от основните проблеми и предизвикателства е *разширяването на обхвата и задълбочаването на бедността*. Увеличава се социалната диференциация и социалните изключвания общо за населението, но в много по-голяма степен за отделните населени места и региони в страната, за отделните групи от населението и особено за деца, възрастни, хора с увреждания,

продължително безработни, роми. *Високият риск от бедност* в страната е свързан и с недостатъчната ефективност на социалните трансфери. По данни на Евростат за 2010 г. България е трета по неефективност на извършваните социални трансфери (след Гърция и Италия), като в същото време изпреварва по техния размер (като % от БВП) единствено Полша<sup>39</sup>.

*Доходите на населението* (заплати, пенсии, социални плащания и обезщетения) ще се предопределят и през следващите години както от политиките за заетост и социална сигурност, така и от данъчната и бюджетната политика, от политиките за намаляване и силно ограничаване на неформалния сектор, на т.нар. сива и черна икономика, които в България имат големи мащаби. Това на практика означава, че равнището на заетост и произведената продукция са много по-високи от официално отчетаните в страната както от националната, така и от европейската статистика, че много осигурителни вноски не са внесени в осигурителните фондове, но и че равнището на производителност и на доходи е друго (по-високи от официално публикуваните), както и че *има неизползван значителен потенциал за увеличаване стабилността на социалните фондове и средствата за образование и наука*. Отделните несистемни опити за ограничаване на неформалната икономика досега не доведоха до особени резултати. В последните години на криза тя се разрасна и придоби различни измерения, но не е в достатъчна степен обект на финансовата и икономическата политика на правителството. Вместо нейното ограничаване и увеличаване на тази основа на финансовите постъпления финансовата политика доскоро беше насочена към строги икономии, към силно намаляване на ресурсите за развитието на икономиката и нейните структуроопределящи дейности. С други думи официално неотчетена, неформалната икономика създава продукти и услуги, работни места и доходи на населението (невключени в БВП и растежа, в доходите на населението), но не допринася за увеличаване на публичните бюджети (не плаща данъци и социални осигуровки), а допринася за увеличаване на несигурността както на заетите в нея, така и с неконтролираното производство, условия на труд и други увеличава социалната диференциация и нерегламентирания плащания. Някои от работещите в неформалния сектор продължават да получават паралелно обезщетения за безработица, социални помощи и други в официалния си статус на безработни...

Високият дял на неофициалната икономика в страната поставя под въпрос както обема на БВП, така и БВП на човек от населението; равнището на

---

<sup>39</sup> Europe 2020 target: Poverty and social exclusion – active inclusion strategies; EC services, 2012.

доходи и благосъстоянието на населението; „взривява“ бюджетните политики; мотивацията за социално осигуряване, плащане на данъци и други, както от страна на работещите, така и на предприемачите, предопределя техния избор за включване или не в официалната икономика, в солидарното осигуряване и справедливото облагане. В условията на криза най-често изборът не е за официалната икономика. Осъзнаването на факторите за наличието на сив сектор и политики, насочени директно към причините, ще могат да ограничат неформалната икономика и да доведат до по-бърз икономически растеж. В годините на криза, когато много фирми се опитват да се спасят от фалит, а съобразяването с българското законодателство им излиза прекалено скъпо, сивият сектор изглежда единственият изход. Именно това трябва да се промени с избора на политики за управление. Официално регистрираните производители и заети плащат за неуспеха на официалните власти в борбата с нерегламентираните икономически дейности.

*Сред най-съществените проблеми, които изискват промяна в политиките и управлението, са:* развитието на икономиката и нейната структура при равни други условия с отчитане на количеството и качеството на създаваните работни места; отсъствието на интегрирани политики за заетост и икономическо развитие, политики за заетост и образователно-професионална подготовка; отсъствие на достатъчна координираност и липса на ефективна връзка между образование, квалификация и търсене на труд; затруднен преход от образование към първа работа поради липса на трудови навици сред младежите; отсъствие на добра координация между институциите на пазара на труда; повишаване на ефективността на стимулите за икономическа активност (възрастни, майки, младежи); ниска трудова мобилност, неизползвани възможности за алтернативни, дистанционни и иновативни форми на заетост.

*Икономиката и свързаната с нея социална политика изостават по отношение на адаптирането и нагаждането си към очертаващото се дългосрочно демографско развитие.* Социалната политика и политиките за насърчаване на заетостта също изостават или не са в достатъчна степен ориентирани към насърчаване на заетостта, социалното осигуряване, непрекъснатото обучение и повишаването на производителността на труда. *Предизвикателствата, произтичащи от застаряването на населението* в страната, както и състоянието на системата за дългосрочна грижа (комплексни, интегрирани здравни и социални услуги за възрастни хора и хора с увреждания) изисква цялостна реформа.

### 2.3. Препоръки

За преодоляване на последиците от последната икономическа и финансова криза е необходима *дългосрочна визия/стратегия за икономическо и социално развитие*. На нейна основа да се разработят годишните планове за действие и да се гарантира тяхното ресурсно осигуряване с използване методологията на ориентирано към резултатите програмно бюджетизиране. Използването на краткосрочни, неориентирани към цели и главно към трайни цели води до разпиляване на силно ограничените ресурси и намаляване на тяхната ефективност. Така публичните разходи растат а постигането на желаните цели се отлага за далечното бъдеще.

Успешното социално-икономическо развитие на България изисква *стратегическо дългосрочно виждане* за управление на националната икономика, насочено към реструктуриране и *развитие на икономически дейности, които създават повече работни места, качествени работни места, но в конкурентоспособни производства и по-високи доходи на бизнеса и на наетите в него*. Една дългосрочна стратегия за развитие може и следва да отчете предизвикателствата и възможностите на: стареенето на населението; високата мобилност на човешкия капитал, работната сила и производствата; новите технологии и капацитета на човешките ресурси на страната и нейните региони; ресурсната осигуреност и състоянието на околната среда.

*Постигането на социална сигурност чрез висока производителна заетост* при стабилен и висок икономически растеж, какъвто безспорно е необходим за България, изисква време, дългосрочна визия и отчитане на всички предизвикателства и възможности. Ако България е социална държава с пазарна икономика (по Конституция), тя трябва да има дългосрочна стратегическа визия, да има *национален стратегически център* по подобие на много съвременни държави в Европа, Америка, Азия. Работата по проекти и чрез търгове и социологически агенции е недостатъчна и води до разпиляване на ограничените ресурси. Необходимо е изграждането на национална институция, относително самостоятелна и включваща изследователи, научни работници и доказани експерти, с визия за развитието. Това е още повече необходимо, когато държавата е най-бедната в ЕС, с едни от най-високите социални различия, с все по-задълбочаваща се диференциация сред различните групи и индивиди, регионите, селищата, етносите, възрастовите групи и други. Постигането на приобщаващ икономически растеж (Европа 2020) означава висока заетост по пътя на социалното включване и интеграция. Тези проблеми изискват много задълбочен анализ и изследване с научни подходи,

дискусии за възможните алтернативи на развитие и избор на основата на широка научна и обществена дискусия.

България не е само в ЕС, тя е на Балканите, много близо до Азия и Африка и нейното бъдещо икономическо развитие трябва да отчита и да включва икономически връзки и възможности за това. И досега първите места на външнотърговския ни стокообмен заемат предимно държави-членки на ЕС. Дали нямаме пропуснати възможности и загърбени преимущества от еднопосочната ни ориентация?

В търсенето на възможните *алтернативи за дългосрочно развитие, за намиране на достойно място в европейската и световната икономика* би следвало да се ръководим както от стратегиите, политиките и възможностите на ЕС, така и от другите държави и региони в света, за да се преодолее досегашната практика визията за стратегическо развитие да се предопределя от служителите в администрацията (в ЕС и в министерствата и другите ведомства в България), да се използват формално и налагат автоматично стратегиите и политиките на ЕС, в т.ч. и на език, неразбираем в голямата си част за населението на страната.

Високите равнища на безработица общо и особено за т.нар. уязвими групи от населението поставя високи изисквания по отношение на *провежданата икономическа и социална политика в страната, в т.ч. и по отношение на специализираните политики за заетост на безработните и регулиране на пазарите на труда*. Старееенето на населението, високата безработица и бедност, увеличаващите се социални изключвания предполагат *развитие на социалната икономика, обучението, социалното включване с отчитане на интересите и възможностите*.

Използването на *стратегически подход в управлението на националната, регионалната и местната икономика* дава много възможности за приемането на система от последователни и взаимнообвързани решения, от каквито има огромна необходимост. Днешната бедност на страната и особено на немалка част от нейните граждани в значителна степен се дължи на *доминирането на политическите над икономическите решения и избор, на частните над общите, на групите над националните интереси*, на много пропуснати възможности, недалновидни и непоследователни решения, на „погребани“ значителни материални блага и инвестиции с нулев ефект. Може би би помогнало, ако много от документите със стратегически характер се приемат след широк *обществен дебат от Народното събрание и структурите на гражданското общество*, т.е. постигането на реално приобщаване на гражданите на Република България във вземането и изпълнението на стратегическите решения и избор на средства за тяхната реализация.

Водещи за политиката на икономически растеж трябва да бъдат създаването на нови и качествени работни места, но и *работни места за всички, които искат да упражняват правото си на достоен труд*. Изходът от криза, възстановяването на висок и стабилен растеж минава през включване на значителна част от населението в сферата на икономиката, в създаването на БВП, плащането на данъци и осигурителни вноски за бюджета на Републиката и осигурителните фондове. Обратното би означавало силно ограничени бюджети, високи социални плащания от тези намаляващи приходите си бюджети, растяща бедност, социална изолация и растяща социална нестабилност и престъпност.

Необходими са приоритетно нови *работни места за младите, високо образованите, притежаващи съвременни компетенции*, защото вероятността те да не изберат България за свое бъдеще е значителен, а загубите за България и нейните бюджети – огромни: нови работни места – в технологични и изследователски центрове, в интелигентна икономика, базирана на новите информационни и индустриални технологии и други с държавни инвестиции, с използването на структурните и други фондове и програми на ЕС.

Необходими са обаче и немалко работни места за *младите хора, напуснали рано образователната система или невлезли в нея* поради бедност, недостъпност или други причини. Необходими са *инвестиции в тях за придобиване или признаване на придобити умения и професионална квалификация на база практически опит, както и за обучение и професионална подготовка*, но не със седмични или краткотрайни курсове в системата на Агенцията по заетостта. За това има значителни ресурси по ОП РЧР, но и по другите оперативни програми.

Друга значителна група, все по-нарастваща, е по-възрастната част от работната сила *на 50 и повече години*. Повишаването на възрастта за придобиване право на пенсия като основание за стабилизиране на осигурителните фондове не е най-доброто решение и това, което много ще помогне, в краткосрочен аспект – дори ще действа по-скоро в обратна посока. Практиката показва, че несигурността на населението от тази възрастова група е най-значителна в сферата на труда, при съкращаване и освобождаване, особено в условията на криза те са сред първите, които се уволняват, а повторното им завръщане в професионалната област и достигнатите позиции е на практика почти невъзможно. От това тези хора губят много, расте сред тях стресът, бедността, заболяванията, смъртността. Тук действително са необходими комплексни решения както от гледна точка на финансовата сигурност на бюджетните фондове, икономическата загуба от неизползвания човешки капи-

тал, трупан в продължение на много години, но и от гледна точка на отделния човек – за неговото бъдеще, здраве, сигурност, признание и достоен живот.

Значителен напредък в политиките за управление би се постигнал, ако се дават по-големи възможности на *гражданите да участват и избират*. Увеличаването на възрастта за пенсиониране създава много напрежение и редица затруднения и безпокойства на гражданите. Може би наред с увеличаването на законно установената възраст за придобиване право на пенсиониране да се дадат и възможности за ранно пенсиониране, както и за по-късно.

Положителен ефект върху пенсионната система може да окаже *повишаването на събираемостта на вноските по социалното осигуряване*, съпроводено със стремеж към увеличаване на коефициента на покритие, т.е. разширяване на осигурителната база, както и повишаване на ефективната възраст за пенсиониране или възможностите за икономическа активност след пенсионна възраст. Устойчивостта на пенсионната система е в зависимост и от нивото на цялостната икономическа активност на населението.

Сред най-възможните и неотложни политики за смекчаване на ефектите от неблагоприятното реструктуриране и намаляване на населението са животът и здравето на всички български граждани, т.е. *подобряването на здравето и здравния статус*, намаляването на инвалидизацията и смъртността сред населението и особено на детската, сред подрастващите и в трудоспособна възраст.

Необходимостта от осъществяване на *ключови структурни реформи в здравния сектор*, водещи до концентрация на усилия и ресурси върху промоция на здравето и повишаване на здравната култура сред населението; превенция и профилактика на болестите; развитие на капацитета и мотивацията на медицинския персонал; оптимизация на здравната инфраструктура и модернизация чрез нови технологии и оборудване; подобряване на достъпа и равнопоставеността до здравни грижи и услуги за цялото население с акцент върху здравния статус на рискови групи е безспорна. Отсъствието на реформи или неподходящи такива застрашава работоспособността и активното участие на населението на пазара на труда и излага значителен дял от него на риск от заболяемост, инвалидизация и влошено качество на живота. Това определя като приоритетни области за развитието на сектора оптимизирането на болничния сектор; подобряването на качеството на услугите и изграждането на система за контрол. Особен акцент в тази област следва да бъде поставен на: предоставяне на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги в общността, отговарящи на индивидуалните нужди на потребителите; развитие на мрежа от услуги в семейна или близка до семейната среда за деца, хора с увреждания и възрастни хора, зависими от грижите на

професионалисти; развитие на интегрирани услуги за деца и техните семейства; развитие на иновативни междусекторни услуги за деца и семейства и други уязвими групи; осигуряване на комплексна подкрепа на семействата, които полагат грижи за хора с увреждания и възрастни хора; преодоляване на проблемите с недостатъчността или лошото използване на финансовите ресурси, което често става причина за социално изключване; осигуряване на подходяща социална и архитектурна среда.

Публичните политики са длъжници на работещите в официалната икономика, които „плащат“ всички негативи за недостига или по-ниските бюджетни приходи и за увеличението в тази връзка на данъците, осигуровките и другите плащания (мита, акцизи), за невъзможността или символичното увеличение на минималните плащания (заплати, пенсии, обезщетения), за търсенето и лансирането (особено през последните години на нови и нови плащания – напр. данък върху лихвите и други), за да могат да се увеличат приходите на държавата, на правителствените разходи.

**В заключение:** Политиките за икономическо развитие и реструктуриране следва да имат стратегически характер и да бъдат непосредствено насочени за подобряване благосъстоянието на населението. Развитието на икономиката, повишаването на икономическия растеж и производителност следва да бъдат средството за това. Трудът, заетостта могат да станат в много по-голяма степен водещ фактор за икономическия растеж, социалната стабилност и повишаване стандарта на живот. Това изисква те да заемат централно място в управлението на държавата, в т.ч. и икономиката на страната. *Трудът, доходите от труд и социалното осигуряване следва да бъдат водещата цел и в центъра на всички политики*, с други думи да се отвори рязко границата между доходите от труд и от социални плащания. Само така трудът, заетостта, по-високите резултати от него ще водят до по-висока заетост, до избор на труда пред получаване на социални плащания (пенсии, помощи и други). Необходимо е, макар и трудно, трудът да заема водещо място в ценностната система на всички граждани на страната – като източник на богатство, професионална реализация или кариера, сигурност днес и в бъдеще. Това изисква смяна на досегашната политика, при която водещи са социалните плащания и те се свързват повече или по-малко с минималната работна заплата. Ако социалните плащания (помощи, обезщетения, детски, получавани от родителите за отглеждане на дете и други) са на равнището на минималната работна заплата, това често води до избор да не се работи, дори когато има работа, да се избере социалното плащане пред заетостта (още повече че върху работната заплата се плащат и данъци и осигуровки за сметка на работещия), а върху социалните плащания – не, т.е. получават се реално повече пари при социал-

ни плащания, отколкото от труд, а осигуряването е за сметка на държавата, не на работодателя и работника. Не са високи социалните плащания, ниски са работните заплати и те не само не са достатъчни да изпълнят основната си функция (възпроизводство на работната сила), но и да създадат стимул, мотивация за избор на труда пред социалните плащания. Това е кардинален въпрос на публичните политики, решаващ за заетостта и ефекта от нея.

### Използвана литература и други източници

**Владиминова, К., М. Атанасова и Л. Томев**, Социалните последици на съвременната икономическа и финансова криза за България, В *Годишник на УНСС*, С., 2010, с. 81–128.

**Владиминова, К.** Човешкият потенциал за икономически растеж и конкурентоспособност на българската икономика. Икономически и социални измерения, *Годишник на УНСС*, София, 2007, с.123–174.

Гъвкавост и сигурност на заетостта в малките и средни предприятия в България. Резултати от изследвания, отговорен редактор и съставител проф. д-р К. Владинова, София, С., ИК „Шанс“- АД, 2008.

Деиндустриализация и реструктуриране на заетостта в България: икономически и социални последици, Съставител и научна редакция проф. К. Владинова, София, УИ „Стопанство“, 2008.

Национални измерения на политиките на ЕС за развитие и заетост. Новите предизвикателства, свързани със заетостта и пазарите на труда, колектив, съставител и научен редактор проф. К. Владинова, изд. „Сиела“, 2011.

Реструктуриране на икономиката и социални последици. Перспективите на България в европейското икономическо пространство, съставител и научна редакция проф. К. Владинова, С., ИК „Шанс“ АД, 2007.

Трансформациите в труда: Социална сигурност и социален диалог, съставител и научен редактор К. Владинова, изд. „Сиела“, 2009.

Le travail reinvente. Un défi pour l'Europe, Sous la direction de Robert Salais, Nantes, 2011.

Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis, Ed. by Florence Lefresne, ETUI and IRES, Brussels, 2010.

*Transformations in labour. Social Security and Dialogue*, Ed. Prof. К. Владинова, Publishing House Ciela, Sofia, 2010.

Годишен актюерски доклад 2012 г., НОИ.

Europe 2020 target: Poverty and social exclusion – active inclusion strategies; EC services, 2012.

Национален план за действие по заетостта през 2012 г., МТСП.

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007–2013 г.

Национална стратегия за УЦЖ за периода 2008–2013 г.

Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020.

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите, 2012–2020.

Population projections 2010-2060, News Release, 80/2011 – 8 June 2011, Eurostat.

***Информационни източници***

Национален статистически институт

Министерство на труда и социалната политика

Агенция по заетостта

Евростат [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

Национален осигурителен институт

# 3

# Управление на европейските структурни фондове в България

---

*доц. д-р Маргарита Шивергева*  
*професор „Жан Моне“ по европейска икономическа политика*

## 3.1. Състояние

### 3.1.1. Същност на процеса на управление на структурните фондове

Структурните фондове са „публични пари за развитие“. Структурните фондове и кохезионният фонд са основните финансови инструменти на политиката на икономическо и социално сближаване на Европейския съюз (ЕС). Разполагайки с около една трета от бюджета на ЕС, политиката на сближаване (кохезионната политика) е едно от най-ярките реални проявления на солидарността между държавите-членки. Тя е политическият отговор на икономическите и социалните неравенства и особено на диспропорциите в развитието между страните членки и техните райони.

Същността на кохезионната политика се изразява в трансфер на ресурси между държавите-членки чрез бюджета на ЕС, за да се подкрепи икономическият растеж и устойчивото развитие чрез инвестиции в човешкия и физическия капитал на онези райони (и страни), които не могат да се конкурират, за да станат по-силни и да „догонят“ по-богатите и развити страни. Това е политика, която не преразпределя богатството, а повишава конкурентоспособността, така че страните да могат да се справят сами. Тя се концентрира

върху ключови фактори на конкурентоспособността и чрез своите инструменти финансира действия само в области, в които се осъществяват национални публични разходи (без да ги замества, а като ги допълва), като в много случаи става „двигател“ на националните политики в избраните за финансиране области.

Досегашната практика показва, че това е политика, която действително оказва въздействие върху развитието, повишавайки физическия, финансовия, човешкия, социалния и екологичния капитал на подкрепяните страни и райони. Ползите от участие в кохезионната политика са не само икономически – тя спомага за въвеждането на нови подходи в развитието и правенето на политика, един от които е партньорството.

Използването на структурните фондове е публична намеса в развитието. Тя трябва да бъде не само законосъобразна, но и ефективна и ефикасна. Основно предизвикателство е да се създадат необходимите условия не просто за усвояване (изразходване на средствата в определените срокове и според формалните правила и изисквания), а за ефективно и ефикасно използване на средствата от фондовете на ЕС. Едно от тези условия е прилагането на принципа **на партньорство** и на партньорството като по-обща ценност и подход към проблемите на развитието и управлението. Европейската солидарност (чрез възможностите на европейските фондове за сближаване, регионално развитие и социална политика) е много важна днес за България. В условията на неустойчив растеж, икономически и финансови предизвикателства значението на европейската финансова солидарност се увеличава.

Близо седем години след присъединяването към Европейския съюз България не съумява да се възползва ефективно от предоставените средства от структурните фондове. Невъзможността да се генерира обществен резултат остава един от основните проблеми пред управлението на вече приключилите предприєдинителни програми и настоящото действие на структурните фондове, като този кризисен ефект при провеждането на публични политики у нас е обект на постоянни критики от страна на Европейската комисия. Това подменя целите на развитие и резултатите се измерват с усвояването на средства.

Оторизираните български институции през последните години не съумяват да преценят, че оценката на способността за усвояване на европейските фондове и на техния стопански ефект *има два елемента*.

**Първият е чисто количествен**, като той се състои в преглед на фактическите суми, които биват бюджетирани за съответната страна, договорени от нейната администрация и фактически изразходвани по различните проекти.

Това означава преглед на няколко типа съотношения – между общия бюджет на фондовете и общата стопанска активност (измерена чрез БВП), между договорените от администрацията суми по различните проекти за даден период и общия бюджет на фондовете, между фактически изразходваните средства по проекти и, от една страна, общия бюджет, а, от друга страна – БВП. Тези индикатори могат да дадат относително ясна картина на количествените характеристики на усвояването на европейските фондове у нас. Особено важно – погледнати в динамика, те могат да служат за оценка на способността на българската администрация да осигурява усвояването на тези фондове предвид факта, че след приемането на страната за член на ЕС през 2007 г. бюджетът на европейските фондове за България нарасна значително, като заедно с него нарасна и натискът, и отговорността върху администрацията за тяхното усвояване.

**Вторият елемент** от оценката на значението на европейските фондове за България е **качествен**. Важно е да се подчертае, че от значение за ефекта на помощта за българската икономика е не само нейният размер, но и ефикасността на нейното насочване към сектори, където тези средства създават възможно най-голяма стойност. Подобна качествена оценка изисква както детайлна информация за всички конкретни проекти, финансирани от европейските фондове, така и знание за относителната потенциална възвръщаемост на тези средства по отношение на различни сектори на икономиката. И докато относително детайлна информация за отделните проекти, които са финансирани от предприєдинителните фондове, може да бъде открита в Министерството на финансите, знанието за различните потенциални норми на възвръщаемост в различните сектори и дейности в България е твърде ограничено и значително затруднява изготвянето на оценка за качеството на насочването на ресурсите по линия на европейските структурни фондове.

Използването на тези средства е в пряка зависимост от работата и ефективността на държавната администрация, местните власти, неправителствените организации (НПО) и бизнеса. Постигането на положителен резултат от структурните фондове изисква капацитет за изпълнение на сложен процес на програмиране, управление, изпълнение, мониторинг и оценка.

**Принципите на добро управление** са в основата на качествените резултати и в повишаване на усвояемостта на европейските средства през последните години, а именно:

- **Законност** – управление и действия на администрацията, ръководещи се от Конституцията и закона.

- **Надеждност и предсказуемост** – действия и решения на администрацията, насочени към елиминиране на произвол и водещи до правна сигурност.
- **Откритост и прозрачност** – управление и администрация, достъпни за външно наблюдение и контрол.
- **Партньорство** – процесите на разработване на национални политики са отворени за широкото участие на социални партньори, представители на частния сектор и гражданското общество, с което се гарантира доверие и съпричастие в осъществяването на предлаганите мерки.
- **Отчетност** – ясно разграничените права и задължения на институциите, системната отчетност и публичност създават условия за прозрачност на всички нива на държавното управление.
- **Ефективност** – националните политики се разработват на основата на ясни цели и анализи на непосредствените нужди и очакваните въздействия, с което се създават условия за системен мониторинг върху тяхното осъществяване, оценка на постигнатите резултати и евентуални корекции при допуснати пропуски.
- **Ефикасност** – управление, което поддържа добро съотношение между използваните ресурси и получените резултати.
- **Кохерентност** – разнообразието на демократичните общества предполага строга вътрешна логика и взаимна обвързаност на разработваните национални политики, което ги прави разбираеми за гражданите; кохерентността предполага политически ангажимент и отговорност от страна на институциите при осъществяване на националните политики.

**Тези принципи са залегнали в правната рамка на не една административна реформа в България. Основни цели тук са създаване на професионална и надеждна държавна служба за въвеждане на достиженията на правото на Европейските общности и укрепване на административен капацитет за управление на предприсъединителните финансови инструменти и Структурните фондове както за периода 2007–2013 г., така и за следващия 2014–2020 г.**

България използва предприсъединителни финансови инструменти PHARE (650 млн. EUR), ISPA (879 млн. EUR) и SAPARD (445 млн. EUR), които по своите оперативни принципи са подобни на структурните фондове. Една от целите на тези инструменти е да се подпомогне развитието на под-

ходяща институционална база и капацитет, така че след присъединяването си към ЕС страната да е подготвена за използване на фондовете на ЕС, насочени към икономическо и социално сближаване. На практика това означава, че при изграждането на институциите, които ще играят основна роля в усвояването на средствата от ЕС, е залегнал принципът на приемственост между предприсъединителните и следприсъединителните структури.

Административните механизми за управление и контрол до голяма степен предопределят капацитета на съответната страна за усвояване на средствата по предприсъединителните инструменти и структурните фондове. България като страна бенефициент е поела ангажимент за изграждане на такива системи за управление и контрол, които да осигурят:

- адекватно оползотворяване на предоставената помощ в съответствие с принципите на благоразумното финансово управление;
- разделение на функциите по управление и контрол;
- системна проверка и отчетност за правилното изпълнение на мерките, финансирани по линия на съответните програми.

От 2000 г. управлението на програмите PHARE и ISPA се осъществява на принципа на децентрализираната система на изпълнение. Това означава, че българската администрация е поела повече отговорности във всички фази на управлението на проекти (програмиране, договаряне и мониторинг).

Средствата по предприсъединителните програми са предвидени, за да се окаже подкрепа на България в областта на институционалните реформи и подготовката за ефективно използване на европейските структурни фондове, защото те са основен ресурс за подпомагане на конкурентоспособността и социално-икономическото развитие на държава членка на ЕС. Идентифицираните проблеми във функционирането на държавната власт при употребата на предприсъединителните фондове в България поставят бариери пред осъществяването на ефективна национална регионална политика. Успешното използване на средствата от структурните фондове след 2007 г. означава възможност на отговорните институции да гарантират обществена целесъобразност при усвояването на предоставените средства.

Неуспехите по осъществяване на предприсъединителните програми залагат сериозни предизвикателства за управлението на европейските структурни фондове. Превръщането на дефектите в установени практики на управление води до следващи подобни ситуации и лишава гражданите и отделните обществени сектори от ресурс за икономическо и социално сближаване.

Мониторинговият доклад на Европейската комисия от 23.07.2008 г. дава фактическото основание за спиране акредитацията на две от изпълнителните агенции в България – в Министерството на финансите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството, като преустановява средствата по предприсъединителните програми със заключението, че *България не е в състояние да се възползва пълноценно от това подпомагане поради сериозни слабости в административния и съдебния капацитет на местно, регионално и централно равнище. Българската държавна администрация страда от голямо текучество на персонал, непривлекателни заплати, които създават предпоставка за корупция, и остарели, централизирани процедури.*

Освен с нуждата от изграждане на необходимите организационни структури и осигуряване на достатъчния административен капацитет за обслужване на дейностите по планиране, координиране, управление и контрол на финансирането от структурните фондове и Кохезионния фонд, успешното и ефикасно усвояване на това финансиране е свързано с важни промени в принципите на програмиране и финансово управление. Част от тези промени стават реалност в процеса на прилагане на предприсъединителните финансови инструменти в условията на децентрализирано управление и при подготовката за преминаване към разширена децентрализация. Въпреки напредъка обаче е налице необходимост от допълнителни усилия, насочени към:

- по-нататъшна децентрализация и прилагане на по-прозрачни процедури за отчетност, мониторинг и контрол;
- прилагане на по-прозрачни процедури по програмиране, залагащи в по-голяма степен на развитието на различни форми на публично-частни партньорства;
- подобряване на координацията между различните институции и ведомства, участващи в управлението на фондовете от ЕС;
- търсене на широко сътрудничество (консултации и участие) между централната власт, местните и регионалните власти, икономическите и социалните партньори, неправителствените организации, Европейската комисия и други заинтересовани страни в процеса на съставяне на програмите за подкрепа от структурните фондове при тяхното изпълнение, мониторинг и оценка. Като активни участници в процеса на планиране на регионалното развитие местните власти могат да играят важна роля в процеса на усвояване на структурното финансиране. Това налага както участието им в

системите за планиране и управление, така и съобразяването им с процедурите по оценка и контрол по изразходването на средствата. В същото време опитът на държавите-членки показва, че включването на икономическите и социалните партньори в различните фази на програмиране допринася за по-доброто разбиране и съответно адресиране на реалните нужди и очаквания на бизнеса и на обществото;

- по-сериозно възлагане на компетентности и отговорности на местните власти и на частния сектор.

Поуките, които България усвои през 2008 и 2009 г. при изпълнението на предприсъединителните инструменти, безспорно стимулират подобряване на системите за изпълнение и контрол на програмите и проектите. Допълнително се създават и внедряват в националните системи специални елементи за наблюдение и контрол, които Европейската комисия оцени в края на 2009 г. и първите месеци на 2010 г. Институцията одобри и даде положителна оценка за съответствие на оперативните програми. Това беше рационална и перспективна основа, постигната с почти двегодишни усилия, която заедно с доброто ниво на договаряне по оперативните програми (около 21% от ресурса в средата на 2009 г.) даде добър импулс за изпълнението им.

България получи значителна финансова и техническа подкрепа от Европейския съюз в периода преди присъединяването си и отговаря на критериите за постоянни високи равнища на финансово подпомагане в рамките на настоящата финансова перспектива за периода 2007–2013 г. (6,852 млрд. EUR само от Структурните фондове), които да инвестира в различни приоритетни области, записани в седемте оперативни програми (ОП). Условието за получаване на субсидии от Структурните фондове и Кохезионния фонд са нови за страната ни, но опитът, придобит с усвояването на предприсъединителните фондове, е полезен.

### **3.1.2. Състояние, проблеми и препоръки на изпълнението на оперативните програми**

Въпреки че за различните програми има различни специфични условия за изпълнение, стандартите за управление и финансов контрол, които трябва да бъдат изпълнени, са еднакви. Например трябва да бъдат прилагани строги процедури за възлагане на обществени поръчки (при търгове, оценяване и възлагане на договори) и да бъде упражняван строг финансов контрол. Ев-

ропейският съюз предоставя финансиране едва след като бъде доказано и сертифицирано стабилно финансово управление.

*Съществуват няколко съществени разлики* между предприсъединителните инструменти и Структурните фондове (СФ). За разлика от предприсъединителните инструменти, при СФ държавите-членки задължително поемат предварителния контрол върху избора на проекти за финансиране, одобряването на тръжни документи и сключването на договори. Максималният процент на финансовото подпомагане от Кохезионния фонд за даден проект е 85%, докато по ISPA беше 75%.

- *Предприсъединителните инструменти* са изключително проектно ориентирани. Например по ISPA проектите се одобряват един по един, като за всеки се изисква отделно финансово решение на Европейската комисия. *Структурните инструменти* са изключително програмно ориентирани и всеки кандидатстващ с проект трябва да доказва, че допринася за постигането на общата цел на съответната програма и по-конкретно за изпълнението на някой от нейните приоритети.
- При предприсъединителните инструменти има авансови плащания в рамките на помощта от ЕС, одобрена за даден проект. При Структурните фондове почти цялата част от плащанията трябва да се извършва от държавата или от самия бенефициент, след което ЕС възстановява допустимите извършени разходи.

Успешното действие на административните структури за управление на Структурните фондове в държавната администрация на централно и областно ниво е критичен фактор за успеха на страната. Дейностите по изграждане и укрепване на административния капацитет за управление на Структурните фондове се концентрират в следните сфери:

- *Изграждане и укрепване на действащи структури за управление* на Структурните фондове, в съответствие с европейските норми в тази област, с добрите практики в държавите-членки и с установените административни традиции в България.
- *Управление на човешки ресурси* – правилният подход към човешките ресурси, включващ анализ на нуждите, обучение, разработване на специфични изисквания за подбор, представлява съществена част от подготовката за управление на Структурните фондове.

- *Оптимизиране на постигнатия в управлението на предприемаческите фондове опит* и създаване на подходяща среда за извличане на поуки от съществуващите административни практики.
- *Анализиране на административния капацитет на всички етапи от програмния цикъл* и създаване на умение за финансово управление и контрол, наблюдение и оценка, последващ контрол.

Средствата от ЕС по 7-те оперативни програми и Програмите за развитие на селските райони и рибарството са насочени към ускоряване на икономическия растеж, увеличаване на заетостта и подобряване на конкурентоспособността. През последните две години се наблюдават подобрени системи за управление и контрол, намалени нива на грешките, както и категоричен напредък във финансовото изпълнение практически на всички финансови инструменти. Според изчисленията, направени чрез модела SIBILA за оценка на въздействието на разходите от Структурните и Кохезионния фонд (СКФ) върху българската икономика към края на 2012 г., те са довели до **2,1% по-висока стойност на БВП** в сравнение със сценария без средствата от СКФ, като за 2013 г. очакваното въздействие върху БВП е **с 2,9% и нарастване до 2015 г. с въздействие от 9,3%**. По отношение на други основни макроикономически показатели на страната за 2011 г. е факт нарастване с **2.6% на повече заети** и **1,7% по-нисък** коефициент на безработица, а за 2012 г. – **3,4% повече заети** и **1,9% по-нисък** коефициент на безработица.

При по-внимателен анализ на макроикономическото състояние се констатира, че нарастването на влиянието на европейските средства върху основни икономически параметри е в резултат не на по-доброто усвояване на европейски средства, а на това, че намалява размера на националните инвестиции, ограничават се приходите в бюджета от корпоративни данъци и акцизи, свива се банковото кредитиране и се наблюдава рязък спад в преките чуждестранни инвестиции. В средносрочен и дългосрочен план не би било добра характеристика за българската икономика, ако икономическият растеж се определя само и единствено от средствата на Европейския съюз.

За да има реален икономически растеж, са силно необходими *структурни реформи в икономиката*. България има огромна нужда от реструктуриране на икономиката и истински административни реформи. Двигателят – малкият и средният бизнес, е потиснат от административно бреме, което е голям проблем и поставя непреодолими спирачки на българската икономика,

в период на цялостна промяна на парадигмата на развитие на Европейския съюз.

**Състояние на изпълнението на оперативните програми  
до края на м. август 2013 г.**

**Таблица 1. Общ бюджет на оперативните програми в EUR**

ОП	Общ бюджет	Финансиране от ЕС	Национално съфинансиране
ОПТ	2 003 481 166	1 624 479 623	379 001 543
ОПОС	1 800 748 085	1 466 425 481	334 322 604
ОПРР	1 601 274 759	1 361 083 545	240 191 214
ОПК	1 162 215 552	987 883 219	174 332 333
ОПТП	56 819 427	48 96 513	8 522 914
ОПЧР	1 213 869 575	1 031 789 139	182 080 436
ОПАК	180 789 087	153 670 724	27 118 363
ОПРСР	3 231 293 532	2 603 319 188	627 974 344
ОПРСР	101 168 996	75 876 747	25 292 249
ОБЩО	11 351 660 179	9 352 824 179	1 998 836 000

*Източник: Единния информационен портал за Структурните фондове на ЕС – <http://www.eufunds.bg/>*

**Таблица 2. Договорени, реално изплатени и сертифицирани средства в EUR до 31.08.2013 г.**

Програми	Договорено	%	Платено	%	Сертифицирано	%
ОПТ	2 022 693 703	100,96	1 000 374 872	49,93	891 150 954	54,86
ОПОС	2 735 290 807	151,90	5 562 010	30,9	337 734 908	23,03
ОПРР	1 575 096 413	98,37	769 662 301	48,07	568 464 906	41,77
ОПК	993 403 116	85,47	602 854 918	51,87	550 770 399	55,75
ОПТП	55 421 601	97,54	25 435 892	44,77	17 671 679	36,59
ОПЧР	1 186 039 876	97,71	60 984 183	50,25	447 626 06	43,38
ОПАК	148 255 849	82,01	89 491 364	49,50	72 466 303	47,16
ОПРСР	2 556 061 358	79,10	1 576 760 734	48,80	141 3586 785	54,30

Програми	Договорено	%	Платено	%	Сертифицирано	%
ОПРСР	89 040 735	88,01	33 434 596	33,05	28 833 979	38,01
ОБЩО	113 613 032 460	100,08	5 251 560 868	46,24	4 328306 009	6,28

Източник: Единния информационен портал за Структурните фондове на ЕС – <http://www.eufunds.bg/>

От посочените данни в двете таблици към 31 август 2013 г. може да се обобщи, че въпреки динамизиране на процеса на усвояване на европейските средства като цяло през последните две години използването на възможностите по оперативните програми от България все още е изправено пред сериозни предизвикателства и се наблюдава сериозно изоставане в някои от тях.

#### По-съществените констатации са следните:

- Уسوените средства по 7-те оперативни програми по Структурните и Кохезионния фонд са 46,24%, като процентът на сертифицираните средства към 31 август 2013 г. е 46,28%. До края на 2013 г. не се предвижда усвояемостта да надхвърли 55%.
- Уسوените средства по двете програми за Развитие на селските райони и Рибарство и аквакултури към 31 август 2013 г. са в размер на 48,80% за първата и крайно недостатъчните 33,05% за втората.
- По оперативна програма „Човешки ресурси“, която финансира мерки в ключови сфери като борба с безработицата и насърчаване на заетостта, образование и професионално обучение, социално включване и др., е възможно да се изгубят средства. През настоящата 2013 г. по програмата трябва да бъдат усвоени около 580 млн. лв., а това е почти колкото средствата, усвоени от старта на програмата – 630 млн. лв. Данните сочат, че са реализирани **50,25%**, а сертифицираните от ЕК са в размер на **43,38%**.
- Драматично е положението с ОП „Околна среда“. Тя е с бюджет **1 800 748 085** млрд. евро, а 3 години след началото на програмата са разплатени едва **30,19%** и са сертифицирани само **23,03%** от ресурса. Проекти за водния сектор за повече от 1 млрд. лв. бяха спрени през лятото на 2009 г. по нареждане на Европейската комисия. Въпреки че предишното правителство, макар и трудно, успя към февруари 2013 г. да договори почти всички средства, разплатени са едва 652 млн. лв., равняващи се на 19.99% от ОП „Околна среда“. Това е заради голямото закъснение в реалното стартиране на прог-

рамата през 2007–2009 г. Ресорното министерство започна да прилага процедурата с наддоговаряне – пускане на повече проекти, така че ако едни се провалят, други да използват евресурса.

- Сериозното предизвикателство пред България е как, след като за 5 години от 2008 до 2013 г. е усвоила около 47% от наличните ресурси, в следващите три години ще усвои оставащите 53% от средствата. Натискът от възможна загуба на средства нараства вследствие на неизпълнение на правилото „n+3“ и „n+2“ и съществува риск от реална загуба на средства в немалък размер през следващите години. От 2014 г. ЕС започва да изпълнява новия си седемгодишен бюджет, но всяка държава-членка има 2 години за приключване на дейности и отчитане на разходи по стария план. Така краят на 2015 г. е срокът, в който най-късно започнатите проекти могат да бъдат изпълнени и Брюксел да преведе парите за тях. Това е правилото „n+2“, според което определените за дадена година средства по всяка европрограма трябва да се усвояват в рамките на двете следващи години – иначе си остават в европейския бюджет. България вече започна да губи европари. Заради правилото за автоматично зачеркване на неусвоените средства например още в края на 2011 г. Брюксел анулира 39 млн. евро от програмата за селските райони. Тогава рискът бе за стотици милиони, но 237 млн. лв. все пак бяха спасени чрез пренасочването им към гаранционен фонд за кредити за фермери.
- Социално-икономическото положение в селските райони и конкурентоспособността на селскостопанския сектор са изключително важни за стабилността на икономическата среда в България. Това се признава от европейските институции и намира своя израз в предоставените финансови средства в настоящата многогодишна финансова рамка на ЕС. Анализът показва, че основните проблеми в сектора са свързани с ниската производителност, раздробеността на земята, липсата на достатъчно и качествени суровини за промишлено земеделие и слабо предлагане и използване на специализирани съвети в земеделието, липса на опит в управлението и получаването на финансова помощ от банките, недостатъчни хидромелиорация, селекционно-репродуктивни дейности и услуги. Броят на малките ферми (собственост на физически лица) е изключително голям; повечето от тях са полупазарни, обработващи само 15% от ИЗП, често със смесено производство (земеделие + животновъдство). От друга страна, налице са малко на брой големи стопанства (частни еднолични търговци или юридически лица, напр. кооперации), които обработват 3/4 от ИЗП и са специализирани

в производството на зърнени култури или животновъдство. Следователно голяма част от работната ръка е съсредоточена в малките и средни стопанства. Друг стратегически въпрос е необходимостта да се фокусират ресурсите на Програмата върху производствени сектори, които са перспективни по отношение на добавената стойност, експорта, опазването на околната среда. Опитът по SAPARD трябва да се вземе предвид при подготовката на процедурите за прилагане на ПРСР, така че да се избегнат проблемите в миналото. По-точно: а) необходимо е да се подsigури пълна прозрачност на процедурите: по отношение списъка с избираеми инвестиции, системата за ранкиране и избор на допустими проекти и подробни мотиви за отхвърлянето на останалите; б) постигането на главните и оперативни цели на ПРСР винаги трябва да бъде с приоритет над стремежа само да се постигнат задачите по „усвояване на бюджета по мерките“. Липсата на „интерес“ по определена схема за подкрепа в мерките може да се дължи на недостатъчна информация недобре насочена към потенциалните бенефициенти или на недостатъчен достъп до „междинно финансиране“ на проекта преди получаването на подкрепата за завършения проект; в) процедурите трябва да бъдат максимално опростени, за да се намалят транзакционните разходи за кандидатите/бенефициентите.

- Сериозно безпокойство предизвиква фактът, че ръководствата на някои оперативни програми пренасочват средства, предназначени за реално подпомагане на малките и средните предприятия (МСП) и земеделски производители, за създаването на инструменти за финансов инженеринг. Тези средства лесно се отчитат като „усвоени“, но трудно достигат до нуждаещите се бенефициенти и ползата им е съмнителна. Така по програмата за подпомагане на българската икономика са пренасочени за гаранционни и други фондове, както и за кредитиране на МСП, над 350 млн. EUR, което представлява 30% от целия обем на програмата. По земеделската програма за гаранционен фонд, чиято полезност вече една година е съмнителна, се пренасочиха над 180 млн. EUR.
- Обобщаваща характеристика при провеждането на политиката на усвояване на европейските фондове е, че през последните пет години България не успя да използва европейските средства, за да постигне видим напредък по отношение на икономическия растеж, заетостта, реструктуриране на икономиката в посока създаване на икономически сектори с висока норма на добавена стойност, повишаване на производителността на труда и на доходите на населението, които остават под средните за Съюза, т.е. страна-

та не постигна сериозен напредък по най-важния въпрос – увеличаване на *паритета на покупателна способност*.

### 3.2. Препоръки

Политиката за сближаване на ЕС (чиито ключови инструменти са Структурните фондове) при своето осъществяване определя водеща роля на процесите на пространственото и регионалното планиране. Както изрично е посочено още във въведението на Стратегическите насоки за сближаване за периода 2007–2013 г.: „Насоките за сближаване на Общността определят принципите и приоритетите на политиката за сближаване и предлагат начини за това как *регионите в Европа* да извлекат максимално предимство от сумата, възлизаща на € 308 млрд., отпуснати за национални и регионални програми за подпомагане през следващите седем години. Националните институции ще използват тези насоки като основа за разработването на техните национални приоритети и планиране за периода 2007–2013 г., т.нар. Национални стратегически референтни рамки (НСРР). Съобразно насоките и в съответствие с обновената Лисабонска стратегия съфинансираните от политиката на сближаване програми следва да се стремят да насочват ресурси в следните приоритети, като подобряване на привлекателността на *държавите-членки, регионите и градовете*. (*The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007–2013 Introduction, article*[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm))

Опитът от първите пет години на настоящия програмен период 2007–2013 г. в България показва, че е крайно необходим *по-целенасочен и системен национален подход*, при който европейските ресурси се разглеждат като елемент от една комплексна система от мерки за развитие на икономиката и на обществото. Също така неотменна част от националната визия е *обвързването с процеса на териториално и пространствено планиране*. Определянето на автентични приоритети, тяхната регионализация и свързаното с нея териториално разпределение на подкрепата са същностни елементи от подхода на европейските фондове и без тяхното пълноценно въвеждане България не може да се надява на значително подобряване в своята практика.

Необходимо е да се вземат допълнителни мерки за подобряване на бизнес средата, като се намали бюрокрацията, да се изпълнява стратегия за електронно управление и да се прилага законодателството за просрочените пла-

щания, да се подобри качеството и независимостта на съдебната система и борбата с корупцията.

В тясна връзка с тази комплексна система от мерки е **изграждането на автентични и последователни национални и секторни политики и финансови интервенции**, по които европейските програми да се ориентират и върху които да надграждат. Съществуващите десетки секторни стратегии трябва да бъдат преработени във формата на **работещи политически документи**, зададени от регламентите на ЕС (вкл. с фиксиране на конкретни изпълнителски функции и определените за тяхното изпълнение структури, графици, финансов и човешки ресурс, както и конкретни санкции при евентуална непродуктивност).

Много съществена пречка за усвояването на европейските средства е наблюдаващата се **непоследователност и преобладаваща неопределеност на националните структурни политики**. Такава констатация може обосновано да се съотнесе например към националните политики за регионално развитие, транспорт, околна среда, развитие на човешките ресурси и подкрепа за националната конкурентоспособност. Това е един много сериозен дефицит при подготовката на досегашните, а и на предстоящите ОП за целите на европейските фондове, доколкото при едно такова положение те трябва не да подкрепят и допълват съществуващи национални приоритети (каквато роля им е отредена в регламентите на ЕС), а да бъдат техни инициатори и основни носители.

Друга съществена пречка пред динамизиране на процеса на усвояване на средства по оперативните програми е необходимостта от **по-прецизна и изчерпателна нормативна уредба и информационна обезпеченост** на процесите. Критериите, конкретните изисквания и механизмите за подбор на обществени пратньори, както и тези за избор на проекти и за признаване на отделни видове разходи, следва да бъдат ясно разписани, нетърпящи тълкувателни своеволия и своевременно публикувани по всички програми. Електронизацията на целия проектен цикъл, публичните регистри на бенефициентите и техните проекти по всички програми, базите данни с въпроси и отговори, проблеми и решения също са полезни улесняващи механизми и доказана добра практика, които правят по-ефективна дейността на администрациите и бенефициентите.

Предизвикателство е **предоставянето на по-голяма прозрачност, публичност и документна отчетност** на процедурите, практиките за изпълнение и резултатите от програмите. Въвеждането на обществения компонент на Интегрираната система за управление и наблюдение на ев-

ропейските фондове (ИСУН) е една добра стъпка в тази посока, която в хода на новото програмиране трябва да бъде подкрепена с целенасочени последващи действия. На този етап ИСУН може и да открие търсен от някого проект, но функционалността ѝ е ниска, а самите данни не се актуализират своевременно. При по-професионален анализ се откриват редица проекти с явно изтекли срокове, които обаче системата представя като в „изпълнение“. В самата система ИСУН се забелязва информация в табличен вид за усвояването и разплащането на средства. Едно бързо съпоставяне между „договорени“ и „изплатени“ средства показва разнобоя в работата по договорирано с тази по връщане на разходени средства.

За по-голяма *прозрачност, публичност и намаляване на корупционните практики* е наложително *инструмента ЛОТАР* (LOTNAR instrument) да бъде достъпен от всички потребители на информация, а не само за изключително малък кръг представители на администрацията, основно в Министерския съвет на Република България. Малко известно е, че неговата основна цел е да предоставя ясна картина за изпълнението на съответната ОП и за *възможността от загуба на средства при съблюдаването на правилото  $n+3/n+2$* . Инструментът дава възможност за проследяване на целия цикъл в управлението на една Програма – от сключването на договора с бенефициент през верификацията на разходите от Управляващия орган до сертификацията на разходи от СО пред Европейската комисия. Той може да бъде използван и като измерител за ефективността на изпълнението на всяка ОП, а това е важна предпоставка за повече външен контрол над администрацията. При анализиране постигането на целите, заложи в инструмента ЛОТАР, следва да се вземе предвид както степента на изпълнение на отделните прогнози, така и цялостното изпълнение на ОП, а това би дало възможност за повече съпричастност към усилията за по-добро управление и респективно усвояване на средства в реално време.

***Недостатъчен административен капацитет.*** Липсва такъв, особено в средните и малките общини. Укрепването на капацитета на администрация на всички нива за стратегическо планиране, за координиране на процеса на разработване и осъществяване на национални политики на основата на анализи на въздействието им върху определени сфери от обществения сектор и най-вече в цялостния процес на усвояване на европейските фондове все още е пожелателен. Това е задължително условие за постигане на висока ефективност, особено в области, свързани с работа по управление на средства от ЕС. В сегмента на работа с европейски средства българската администрация е силно политизирана, слабо мотивирана професионално, със слаб усет към

корупционни практики, предпочитат непрозрачно поведение, което предопределя външни намеси и незадоволителен краен резултат. Честа практика са *усложнени процедури, липса на ефективен контрол и поемане на отговорност от съответните звена, както и „затормозяващата“ бюрокрация. Липсват ясни и прозрачни механизми за провеждане на обществени поръчки*. Голяма част от тях биват манипулирани и са с предизвестен резултат. Всичко това демотивира и малките, и средните предприятия, и общините, и неправителствените организации да кандидатстват по проекти.

Важно място сред задачите на етапа на усвояване на европейските фондове (структурни, кохезионен, за развитие на селските райони и рибарството и др.) е *мобилизацията на потенциални ресурси*. Наред с нейния логистично-организационен аспект тази задача е обвързана и с *убеждаването, вдъхновяването и изобищо с осигуряването на силна мотивация* на различните потенциални партньори. В тази обширна целева група влизат, но без да я изчерпват, структурите на държавната администрация, местното самоуправление, застъпническите, експертните и инициативните центрове, териториалните и културните общности, рисковите и уязвимите групи.

Най-накрая, съществува и повсеместният проблем с т.нар. *политически риск*. Става дума за това, че периодът на планиране на местно, регионално и национално ниво не съвпада (и рядко би съвпаднал) с мандатите на съответните администрации на местно, регионално и национално ниво. Така се допуска рискът стратегическите документи за регионално планиране да бъдат фокусирани върху непосредствени и нестратегически цели, като промотират инвестиции, проекти и програми, атрактивни от конюнктурно-политическа гледна точка.

### **Няколко ключови идеи за подобряване усвояването на европейските средства**

- Прилагане на системен подход, при който европейските ресурси се разглеждат като елемент от една комплексна система от мерки за развитие на икономиката и на обществото. Предизвикателство в България е по-доброто обвързване на процесите на *стратегическото планиране и програмното бюджетиране*. С подкрепата на фондовете на ЕС се предвижда поетапно въвеждане на системи за управление на изпълнението в държавните институции, които да са основани на ясни индикатори за постигане на всички

нива – ключови индикатори на ниво организация, индикатори на ниво дирекция и индикатори на ниво служители.

- Разширяване на обхвата и приложението на инструментите за финансов инженеринг за подкрепа на малките и средните предприятия и общините.
- Да се работи за промяна на Закона за обществените поръчки за по-пълно съответствие с европейските директиви с оглед осигуряване на по-голяма прозрачност, равнопоставеност и опростяване на процедурите и документите; както и за укрепване на капацитета на Агенцията по обществени поръчки.
- Силна и компетентна администрация чрез високи доходи и целенасочени обучения за постоянно увеличаване на капацитета на всеки служител. **Консолидирането на административните структури** на централно и териториално ниво като една от най-важните стъпки в процеса на оптимизиране на административните дейности, спестяване на бюджетни разходи и подобро прилагане на публичните политики. С интеграцията на структурите на териториално ниво ще се подобрят условията за поетапна децентрализация на държавното управление.
- Създаване на нови контролни вътрешни органи за всяка оперативна програма за борба с корупцията на ниските етажи на усвояване на евро средства.
- Създаване на нови външни контролни органи от вида „обществен съвет“ за контрол на политическите процеси и недопускане евро средствата да „хранят“ партията, която в момента е на власт, и кръговете от „нейни“ фирми/организации.
- Използване на 100% от възможностите за работа със системата ИСУН и инструмента ЛОТАР за прозрачност и превенция на корупцията.
- Подкрепа на израстването на специалисти и експерти от НПО сектора, гарантиращо повишено усвояване на средствата.
- Допълнително оптимизиране на процедурите и разширяване на електронните услуги към бенефициентите.
- Изграждане на електронно управление, което до голяма степен би улеснило взаимоотношенията между бизнес общността като цяло, от една страна, и държавните институции, от друга.

### 3.3. Многогодишна финансова рамка 2014–2020 г.

Политиката на сближаване на ЕС за периода 2014–2020 г. чрез Общата стратегическа рамка на практика осигурява единен източник с насоки за всички пет европейски фонда (ЕФРР, ЕСФ, Кохезионен фонд, ЕЗФРСР и ЕФМДР). Част от новите елементи при програмирането, които имат пряко отношение към определянето на стратегията на държавите-членки на ЕС, включват:

- Политиката на сближаване става ключов инструмент за провеждане на реформи, като ефективното използване на финансовия ресурс се обвързва с т.нар. предварителни условия ('M-Hans conditionalities).
- Изисква се концентрация на подкрепата<sup>1</sup> върху ограничен брой приоритети за финансиране в съответствие със специфичните национални и регионални потребности за развитие с принос към националните цели в изпълнение на стратегия Европа 2020.
- Финансовите възможности на ЕС са ограничени в сравнение с нуждите. Съответно ефикасното и ефективно използване на фондовете на ЕС, националните ресурси, средствата от Международните финансови институции (МФИ) или заеми, както и мобилизирането на други, включително частни капитали, ще имат решаващо значение за постигането на трайно въздействие.
  - На база на доклада на Барка (2009) специалното внимание върху териториалното измерение на политиката за развитие (place-based approach) е изрично изискване във връзка с прилагането на новата политика на сближаване. Целта е да се мобилизира в максимална степен вътрешният потенциал за развитие на регионите, общините и специфичните територии.
  - Общата стратегическа рамка подпомага секторната и териториалната координация, както и другите европейски политики и инструменти, за да се постигнат целите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, вземайки предвид териториалните предизвикателства.

---

<sup>1</sup> Преамбюл (17); Член 16 – Проект за общ регламент (Communication COM(2013) 129 final).

През следващите седем години България ще трябва да усвои очакваните от европейските фондове над 15,2 млрд. евро само срещу изпълнението на предварително договорени конкретни реформи. **Правилото „Пари срещу реформи в България“** е записано в проектспоразумение между България и Европейската комисия, което трябва да бъде парафирано до края на 2013 г. Споразумението за партньорство (СП) е основният стратегически документ на Република България за управление на средствата от Европейския съюз през програмния период 2014–2020 г. Това е документът, в който се определя стратегията на държавата, нейните приоритети и институционална уредба за изпълнение на Кохезионната политика на ЕС. Освен Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС документът обхваща и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, и Европейския фонд за морско дело и рибарство. Споразумението за партньорство включва анализ на социално-икономическото развитие на страната и на възможностите за растеж. В рамките на преговорния процес стана ясно, че ЕК очаква да види не само цифри и изведени тенденции по отношение развитието на отделните сектори, но и задълбочен анализ на причините, довели до състоянието в тях.

Документът ще определи посоката на развитие на България и гражданите ѝ в период, по-голям от редовен мандат на едно правителство – чак до 2020 г. Изискванията на Брюксел определено ще наложат ясна икономическа логика и в подготовката на следващите бюджети на България. Обещаваното ни от над 10 години програмно бюджетиране – пари срещу резултати, има шанс да се случи.

Финансовият ресурс от ЕС у нас се усвоява през оперативните програми. За всяка програма ще се залагат конкретни реформи и индикатори. Първият преглед, който Европейската комисия ще направи за изпълнението на тези предварителни условия, ще е през 2017 г. Ако не са изпълнени някои от тези условия и Комисията прецени, че има съществен риск за неефективно използване на този ресурс, тя има правото да спре парите по съответната програма или конкретен приоритет. В случай че имаме правителство, което ще изкара целия си мандат, прегледът ще е в последната година от властта му.

При преговорите с ЕК за следващия програмен период е необходимо България да разполага с ясна национална стратегия и осигуряване на проектна готовност. Това се отнася с особена важност за усвояването на средства по проекти, които се финансират от новия Механизъм за свързване на Европа, където средствата по проекти за България, ако не бъдат усвоени до 2016 г., ще бъдат преразпределени за използване от всички държави-членки на ЕС на конкурентна основа.

Следва при изясняване на концепцията на България за структуриране, програмиране и управление на средствата от ЕС да бъде гарантирано постигането на ефективно, прозрачно и пълно усвояване на предвидените средства за следващия програмен период 2014–2020 г.

За да бъдат максимално усвоени средствата за следващия програмен период, България следва:

- **оперативно да актуализира** Националната програма за развитие: България 2020 (НПР БГ2020), която е интегриран документ за социално-икономическото развитие на България до 2020 г., **ако са променени конкретни социално-икономически параметри**. Този подход е необходим, защото показва връзката между приоритетите на ЕС в контекста на Стратегията „Европа: 2020“ и националните приоритети на България, които трябва да бъдат защитени;
- **да актуализира** сегашната и/или подготви нова Национална стратегия за регионално развитие за периода след 2014 г.;
- **да прецени** необходима ли е преработката на действащите и подготовката на нови общински планове за развитие;
- **както и да е съвсем запозната** с отчитането на актуалните местни потребности и приоритети от обновените общински планове при подготовката на бъдещата Национална стратегическа референтна рамка и на придружаващите я оперативни програми;
- **да преодолее слабостите при програмирането** в посока не само превес на централизирания подход, а и този „отдолу-нагоре“, т.е. общински план за развитие, областна стратегия за развитие, регионален план за развитие и Национална стратегическа референтна рамка. Активно провеждане на конкултации с бенефициентите. Факт е, че не всички програмирани интервенции отговарят на икономическата ситуация в страната;
- **изработване на механизъм**, който стимулира насочването на европейското финансиране в най-необходимите икономически структури и сектори, които създават висока норма на добавена стойност и стимулират икономическия растеж на страната.

Освен че е необходимо тези процеси да протичат едновременно и осъществяващите ги административни звена да бъдат в активен и съдържателен диалог помежду си, те всички трябва да представят своите резултати не по-късно от края на 2013 г.

## Заклучение

Европейските фондове имат голямо значение за развитието на българската икономика и са едни от малкото изключително важни източници за финансиране. Те имат потенциал да стимулират икономическия растеж и да спомогат за намаляване на безработицата и натиска на пазара на труда. За България те са важен фактор за преодоляване на икономическата и финансова криза. За да се усвояват европейските фондове в максимална степен, е необходимо съчетаване на европейски и национални стратегически цели на развитие, отчитане на специфичните нужди на страната и мобилизиране на националните ресурси, които в корелация с европейските да осигурят реализацията на проектите.

## Използвана литература

**1. Commission européenne**, „*Les fonds structurels et la coordination avec le fonds de cohésion. Orientations pour les programmes 2000-2006*“, Communication COM (1999) 344 final.

**2. Commission européenne**, „*Au service des régions*“ Série „*L'Europe en mouvement*“, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

**3. Commission européenne**, „*Les Fonds structurels en 2002*“, 14ème rapport, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003.

**4. Commission (2003a)**, *Enlargement of the European Union: Guide to Negotiations Chapter by Chapter*, Brussels: DG Enlargement; [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/chapters/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm)

**5. Commission (2003b)**, *Regular Report NBU Bulgaria's Progress towards Accession*, Brussels: The European Commission.

**6. Commission (2004)**, *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

**7. Commission européenne**, RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Bulgarie pour 2011–2014.

**8. Convergence Programme (2012–2015).** *Republic of Bulgaria. Ministry of Finance. April 2012, Sofia, Bulgaria.*

**9. Convergence Programme (2013–2016).** *Republic of Bulgaria. Ministry of Finance. April 2013, Sofia, Bulgaria.*

**10. CMRB (2010),** *National Strategy for Regional Development 2010-2015;* [www.mrrb.government.bg](http://www.mrrb.government.bg)

**11. Goldsmith M. (2003),** „Variable geometry, multi-level governance: European integration and subnational government in the new millennium“, in K. Featherstone & C.M. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.

**12. Jean-François DREVET,** „Europe: les fonds communautaires et l'élargissement“, *Futuribles*, n° 282, janvier 2003;

**13. Marcou G., ed. (2002),** „Regionalisation for Development and Accession to the European Union: A comparative perspective“, Budapest: Local Government and Public Reform Initiative; [http://lgi.osi.hu/publications\\_datasheet.php?id=105](http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=105)

**14. ЕВРОПА 2020: НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМИ,** Актуализация 2013 г., Министерство на финансите, София, април 2013 г.

**15. European Commission. Cohesion policy: Strategic report 2013** on programme implementation 2007-2013, Brussels, 18.4.2013 COM(2013) 210 final.

**16. The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007–2013, Introduction, article,** [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/index\\_en.htm/](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm/)



# 4

## Добро управление в законодателната и правната сфера

---

*Павлина Попова*

### 4.1. ЕС и доброто управление в законодателната сфера

Законът, като най-общо понятие, трябва да подпомага икономическото и социалното развитие, да въвежда по-прости и разбираеми правила и да обезпечава по-ефективното прилагане и спазване на въведените. Добре структурираното и ефективно законодателство спомага за повишаване на стандартите и за подобряване на ефективността както на публичните услуги, така и на частния сектор. Крайната цел на законодателното регулиране е да спомогне за осигуряването на по-добра среда за бизнеса, на по-висока продуктивност и на по-добри обществени услуги. Лошо формираното или неподходящо законодателство има обратния ефект и би могло да създаде ненужна бюрокрация, да донесе разходи на фирмите, да навреди на конкуренцията и на малкия бизнес, да създаде бариери пред бизнеса, да бъде неизпълнимо и непримено.

Поради това проблемите на по-доброто законодателно регулиране отдавна са обект на внимание в редица развити държави и в международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейския съюз и други.

В течение на годините Европейската комисия констатира, че за националните администрации е трудно да поддържат темпото при въвеждането и прилагането на законодателството на ЕС. Самото приемане на законодателните актове с оглед на доста по-усложненото им предварително съгласуване (освен с европейските институции и с държавите-членки), както и прилагането им поражда проблеми за Европейския съюз в законодателната сфера. От друга страна, предприятията и гражданите изпитват затруднения да се „справят“ с различните режими и изисквания към тях поради сложността на законите и свързаната с това административна тежест.

Поради това още в края на 90-те години на миналия век Европейският съвет призовава за повече усилия за намаляване на цялостната регулаторна тежест на равнище ЕС и на национално равнище. За тази цел Европейската комисия през 2001 г. отделя сериозно място на тази проблематика и изготвя Бяла книга за добро управление, сериозно място в която намира и законодателната сфера. Впоследствие са приети и редица актове като напр. Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество (2003/С 321/01); Регулаторна пригодност на ЕС (СОМ(2012) 746 final) и други, които очертават начините за подобряването на междуинституционалното сътрудничество и прозрачност в хода на изготвяне на законодателните актове, набелязват конкретни пътища и мерки за по-ефективно законодателство, както и стартират нови инициативи като „разумно регулиране“, „интелигентно регулиране“ и т.н.

**Основните принципи на доброто управление** в законодателната и правната сфера, които най-общо формулира Бялата книга на ЕК, са **необходимост** (проверка на това дали дадена политика е необходима или не), **пропорционалност** (избор на мерки и вид нормативен акт, които най-добре да отговарят на преследваните цели), **субсидиарност** (целите да се преследват на най-подходящото равнище), **прозрачност** (участие и консултации с всички заинтересовани страни преди изготвянето на проекта за нормативен акт), **отчетност** (ясно определяне на институцията, която носи отговорността по дадената политика, и възможност всеки да я информира за прилагането на акта или за срещаните затруднения), **достъпност** (законодателната уредба да бъде последователна, цялостна и добре разгласена, за да бъде правилно прилагана), **опростеност** (всеки нормативен акт да не бъде сложен и да бъде лесно разбираем).

По-доброто регулиране в ЕС е смесица от взаимодействие вътре в Комисията, между различни европейски институции и между структури на самите държави-членки. Регулаторната реформа е сложна на национално равнище, но е още по-сложна на наднационално равнище, тъй като ЕС трябва да работи успешно с 27 различни регулаторни култури и традиции. Така или иначе през годините са се наложили определени фактори, които са ключови за разработване и въвеждане на по-ефективна законодателна рамка. Това са:

- **По-добра координация** в хода на самия законодателен процес, което означава взаимно информиране на институциите относно техните законодателни планове и работа, включително синхронизиране на работата по изготвяне на даден акт.
- **Повишаване на прозрачността и на достъпността до информацията за гражданите**, включително чрез публични дебати и консултации. В допълнение следва системно да се използват новите комуникационни технологии, по-голям достъп до базата данни на европейското

законодателство, съвместни пресконференции след постигането на съгласие между институциите и заинтересованите страни и т.н.

- **Оценка на въздействието** за основни законодателни актове с оглед да се оценят последиците за икономиката, социалната политика и околната среда.
- **Подобряване на въвеждането и прилагането на законодателството на ЕС.** За да насърчи държавите-членки да въведат правилно и своевременно европейското законодателство, ЕК препоръчва задължителният срок за въвеждане на директивите да не надхвърля две години. В случай че държавите-членки не спазят този срок, Комисията може да започне процедура за нарушаване срещу съответната страна. Освен това Комисията изготвя годишен доклад за въведените директиви в националните законодателства на различните държави-членки.
- **Опростяване на законодателството.** Целта е да се намали административната тежест и бюрократичните пречки пред бизнеса и гражданите, да се намали броят на действащите актове и те да бъдат написани на ясен и достъпен език. Законодателството може да бъде опростено по различни начини: чрез отмяна на актове, които вече не се прилагат, чрез кодификация или чрез тяхното изменение и допълнение.

В края на 2010 г. Европейската комисия обяви намеренията си за значително подобряване на качеството и релевантността на законодателството на ЕС. Тя заяви новия си подход за „интелигентно регулиране“ в ЕС, като определи **действия в три области** с оглед постигане на регулиране от възможно най-високо качество при пълно спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност:

Първо, Комисията да се **съсредоточи върху целия цикъл на политиката**, като постави по-голям акцент върху оценката на съществуващото законодателство и политики. В резултат от това следва да бъде създавана нова или да бъде преразглеждана действаща регламентация в определена сфера. Комисията да продължи да изготвя оценки на въздействието за всички основни законодателни инициативи, за да се осигурят доказателства и прозрачност за всички ползи и разходи, констатирани при идентифицирането на различните възможности за вземане на решения. Също така Комисията се ангажира да прави систематичен преглед на действащото законодателство с цел да се постигне максимален ефект от другите належащи мерки.

На второ място, тъй като интелигентното регулиране е **споделена отговорност** за всички, които участват в разработването на дадена политика (Ев-

ропейският парламент, Съветът, държавите-членки и други заинтересовани страни), Комисията изрично подчерта, че ще продължи да работи с всички тези участници, за може да се осигури всички те активно да изпълняват начертаната програма. Също така тя си постави за задача да направи законодателството по-ясно и по-достъпно и да си сътрудничи с държавите-членки за стриктното му изпълнение. Освен това Комисията призова Парламента и Съвета да постигнат по-нататъшен напредък в своя ангажимент да извършват оценки на въздействието, когато тези институции предлагат съществени изменения в законодателните предложения на Комисията.

На трето място, Комисията обяви намерението си *гласът на гражданите и на другите заинтересовани страни* да бъде допълнително засилен, като от 2012 г. нататък удължи периода на консултации от 8 на 12 седмици.

В края на 2012 г. Комисията докладва за напредъка по програмата за интелигентно регулиране. Тя отчете, че след очертаването на новите инициативи през 2010 г. Комисията е укрепила системата си за оценка на въздействието. Целта от 25%, определена в Програмата за действие за намаляване на административната тежест в ЕС, е постигната и надмината. Законодателството е опростено и кодифицирано, а значителни по обхват предложения за опростяване в редица области на политиката са в процес на разглеждане от Европейския парламент и от Съвета. През тези години Комисията последователно е прилагала принципа „Мисли първо за малките предприятия!“ и е използвала пълния набор от регулаторни инструменти (от засилени консултации и оценки на въздействието до конкретно наблюдение на прилагането) с цел да адаптира регулирането в ЕС към нуждите на микропредприятията. Стартирани са пилотни оценки на политиката („проверки за пригодност“). Много проблеми по отношение на правилното прилагане на законодателството на ЕС са се решили и продължават да се решават, без да се налага да се прибегва до официални производства за установяване на неизпълнение на задълженията. Редовно са провеждани консултации с обществеността относно инициативи в областта на политиките.

## **4.2. България и доброто управление в законодателната сфера**

### **4.2.1. Състояние и проблеми**

Ако се стъпи на водещите в ЕС „правила“ и се направи преглед на ситуацията в България в законодателната област, ще се констатира, че все още предстои сериозна работа по усъвършенстване на законодателния процес и на законодателната рамка, която изисква усилията на всички власти.

Законът за нормативните актове (ЗНА) е основополагащият закон, който регламентира реда за изготвяне на нормативни актове и тяхната йерархия в Република България. Приет през 1973 г., досега той е претърпял само 3 изменения и допълнения, като основните са през 2007 г. във връзка с влизането на България в Европейския съюз.

Планираните изменения и допълнения на ЗНА, представени в края на м. август на 2013 г., се отнасят основно до въвеждане на задължителна оценка на въздействието и ще бъдат разгледани по-долу.

В хода на подготовката си за членство България въведе огромно по обем европейско законодателство, което без изключение обхващаше всички сфери на регулиране.

С влизането на България в ЕС обаче за съжаление законодателният процес не само не се подобри, но и сякаш се влоши. Следва да се отчита, че българската администрация е подложена на огромен натиск, от една страна, от необходимостта да поддържа темпото на транспониране на европейското законодателство, а, от друга – от непрекъснатите промени във вътрешната законова рамка, налагани по други съображения (политически, обществен натиск и т.н.). Вследствие на тези обективни предпоставки се вижда, че не рядко новоприетите или изменени закони вместо да регулират по-добре определена материя, те влошават действащото положение. В същото време съвсем основателно предприятията и гражданите сериозно се притесняват от сложната законова рамка и свързаните с нея административни задължения, които им се възлагат от непрекъснато променящата се нормативна база.

Какви са основните недостатъци на законодателния процес в България?

**1) *Непрекъснати изменения и допълнения в действащите нормативни актове.*** За съжаление такива се внасят и в основни закони, които пряко засягат и бизнеса, и гражданите.

Например: *Данъчно-осигурителен процесуален кодекс* – действащ едва от 1 януари 2006 г., той е претърпял 29 изменения и допълнения (11 през 2006 г., 3 през 2007 г., 2 през 2008, 5 през 2010 г., 2 през 2011, 6 през 2012 г. и 1 през 2013 г.), тоест само през първата година на приемането му са внесени 11 поправки в него. *Закон за данъците върху доходите на физическите лица*, също действащ от 1 януари 2007 г. – общо 26 изменения и допълнения (3 през 2007 г. 3 през 2008 г., 7 през 2009 г., 4 през 2010 г., 5 през 2011 г., 3 през 2013 г., 1 през 2013 г.). *Закон за корпоративното подоходно облагане* – след влизането му в сила от 1 януари 2007 г. той е претърпял 20 изменения и допълнения (3 – 2007 г., 2 през 2008 г., 3 през 2009 г., 1 през 2010 г., 2 през 2012 г. и 4 през 2013 г., а вероятно до края на годината ще претърпи още).

Неслучайно тук са подбрани като примери именно данъчните закони. Първо, те засягат пряко и ежедневно бизнеса и гражданите, и то в икономически аспект. Второ, при положение че принципите на данъчно облагане и въведената единна данъчна ставка (както за юридическите, така и за физическите лица) не са променяни от влизането в сила на тези закони, означава, че тези изменения са били насочени или към прецизиране на законовите текстове, или към включване на хипотези, които не са били предвидени, или към въвеждане на допълнителни/утежняващи изисквания.

Могат да се погледнат и закони, които действат от по-отдавна, например Кодексът на труда, който е влязъл в сила на 1 януари 1986 г. Той е претърпял близо 80 изменения и допълнения само от 1990 г. насам (докогато има само едно изменение през 1988 г.). Вярно е, че промяната на характера на икономиката от централно-планова към пазарна наложи съществено приспособяване на законодателството. Но законодателят трудно може да аргументира защо например през 2005 г. са направени 2 поправки през м. март – в началото и в края на месеца и още 4 до края на годината, или 7 поправки през 2010 г., тоест през тези години са правени поправки почти всеки месец. Или ако вземем за пример Търговския закон (в сила от 1 юли 1991 г.), който е изменян и допълван над 60 пъти (63, ако трябва да сме точни), като само в началото на 2013 г. през м. февруари са направени 2 изменения и допълнения – в бр. 15 и в бр. 20 на „Държавен вестник“.

А какво да се каже за съпътстващите всяко законово изменение промени в подзаконовите актове – правилници, наредби, инструкции, указания, които действат в различните сектори и които дори специалистите в съответните области трудно следят. И какво остава за малките предприятия, които не разполагат с голям административен персонал (а и не могат да си разрешат да назначат такъв), често са изненадвани от законови промени и са принудени да търпят натиска и произвола на различни инспекции – хигиенни, трудови, данъчни и т.н. – за това, че не са изпълнили определени нововъведени предписания.

Тук веднага трябва да се напомни, че добрата законодателна уредба е особено важна за малките фирми и че това е първостепенна цел за Европейската комисия при промяна на съществуващо или при приемане на ново законодателство. А според предоставените от България данни на ЕК за 2012 г. малките и средните предприятия у нас съставляват 99,8% (92,2% микро-предприятия, 6,5% малки предприятия и 1,1% средни предприятия) от общия брой на предприятията и създават 67,4% от цялата заетост, което означава работа за близо 1,5 млн. души.

## 2) Отсъствие на оценка на въздействието

Макар че чл. 28 от действащия Закон за нормативните актове предвижда при внасянето на нормативен акт мотивите към него да съдържат очакваните резултати от прилагането му, на практика в България задължително се прави само анализ на очакваните ефекти върху бюджета, но не и върху бизнеса и гражданите. Освен това ако изобщо има оценка на въздействието, то тя не се публикува в интернет или в пресата, което я прави труднодостъпна.

Вярно е, че в хода на подготовката на България за членство в ЕС под натиска на огромното законодателство, което трябваше да се въведе, редица закони (да не кажем мнозинството) бяха приети до голяма степен механично, без да се прави (основно поради липса на време) каквото и да е анализ на въздействието от тази нова регламентация. Между другото България не е изключение в това отношение, тъй като това се наблюдаваше и в другите новоприсъединили се страни. С това обаче се създадоха условия за намаляване конкурентоспособността на българската икономика (нарастване на разходите за правене на бизнес), както и за известна непредвидимост на бизнес средата поради наложените се поправки или отмяна на вече приети актове.

По отношение на т. нар. ранно влияние върху европейското законодателство засега на България ѝ е трудно да го осъществи. За да стане то възможно, е нужно да се развие преди всичко собственият капацитет за изработване на анализ на въздействието на вътрешното законодателство. Още повече, че съвсем не пречи, а даже ще бъде от полза в случай на вече извършен такъв анализ по дадена политика или отделна сфера той да бъде споделян с европейските партньори, тъй като може да спомогне за вземане на по-добро решение на европейско равнище.

В тази връзка следва да се отбележи, че на 15 януари 2009 г. ЕК публикува насоки за изготвяне на оценка за въздействието (*impact assessment guidelines*), които дават рамката, в която се извършва тази оценка (*web site European Commission – EC at work/planning and preparing*).

Тук следва веднага да се отбележи, че очевидно и изпълнителната власт разбира добре този недостатък в българския законодателен процес и в последния законопроект за изменение и допълнение на ЗНА, внесен на 27.08.2013 г., основният фокус е поставен именно върху оценката за въздействие.

Поради особената важност на този аспект на по-доброто регулиране по-долу ще се направи опит първо да се поясни защо е необходима оценка на въздействието и с оглед на това, че съгласно внесения законопроект за изменение и допълнение на ЗНА предстои по-подробна регламентация на извършването на оценка на въздействие да се направи опит да се подпомогне нейното разработване.

### *Защо е необходима оценка на въздействието?*

Изработването на нов или изменението на действащ нормативен акт не може и не трябва да е самоцел. Зад законовия текст трябва да стои анализ, който се изготвя по ключови въпроси и който гарантира, че министърът или народният представител (т.е. лицата, които вземат политическите решения) ще има на разположение информация за възможните последици от приемането, неприемането или изменението на даден законен акт.

Оценката или анализът на въздействието от даден законопроект трябва да даде отговори на следните въпроси: какъв е проблемът, който налага регулиране (и евентуално защо се е появил), какви ще бъдат последиците от акта, който се предлага (съответно алтернативни решения, включително и в случай, че актът не бъде приет), защо предлаганото решение е най-доброто (за момента и в какъв времеви период – краткосрочен, средносрочен, дългосрочен), как ще се осигури ефективното прилагане на предлагания акт.

Тук следва дебело да се подчертае, че основната полза от ефективно работещ процес на анализ на въздействието е намаляването на бюрократичните пречки и прекомерната бюрокрация във всички сфери на обществения живот. Това се постига чрез по-опростени, по-добре насочени и по-лесно приложими мерки; по-ранно забелязване на потенциални проблеми и прогнозираните последици; по-добро възприемане от страна на заинтересованите страни и по-голяма информираност на широки обществени кръгове.

Ако се направи паралел с подхода на Европейския съюз, трябва веднага да се отбележи, че преди да предложи каквато и да е нова инициатива, Европейската комисия оценява икономическите и социалните, както и тези за околната среда последици, които могат да се проявят. По този начин се гарантира, че законодателните предложения на ЕК са съпроводени с доказателства за политическите лица, които трябва да вземат решението. Особено при въвеждането на ново законодателство на този аспект на оценката за въздействие се обръща голямо внимание. ЕК има приети и редица актове за регламентиране на това как се извършва оценка на въздействието.

Оценката на въздействието е задължителна в редица страни в Европа и без такава не се разглеждат проекти на нормативни актове например във Великобритания, Полша, Холандия, Ирландия, Чехия и др.

Излагат се и редица аргументи срещу изготвянето на оценка на въздействието. Твърди се така например, че това е твърде скъп процес. Само че липсата на анализ може да се окаже много по-скъпо, защото може да наложи неколккратно, даже многократно изменение на един и същ нормативен акт (което наблюдаваме в България), да увеличи безсмислено разходите на бизнеса, да доведе до неспазване на новоприетото законодателство. Също

така понякога се изтъква, че не е възможно изготвянето на оценка, тъй като липсват данни. Но ако това е така и ако наистина няма налични никакви доказателства за обхвата, мащаба и последиците от даден проблем, то може би не трябва да се прави нищо към този момент и че дадена политика не бива да бъде прилагана, преди да се знае повече за нея. Когато няма никакви по-сериозни данни, следва да се направи качествена оценка на въздействието, която да опише очакваните и възможни резултати. Но ако се разполага и със статистически данни, следва да се направи и количествена оценка.

### ***Законова регламентация на оценката на въздействието в ЗНА***

ЗИД на ЗНА от м. август 2013 г. предвижда извършването на стандартна и пълна оценка на въздействието, както и случаите, когато такива се извършват. С допълнителна наредба Министерският съвет ще определи методологията за извършването им.

Трябва да се отбележи, че самата оценка на въздействието най-общо следва да протече в няколко етапа:

- ***Първоначален анализ*** на въздействието, който съдържа приблизителна оценка, която да подпомогне идентифицирането на липсващата информация и събирането на по-пълна и точна информация. Тази оценка представлява и полезна рамка за предстоящите обсъждания, при ранните сондажи с външни заинтересовани институции, включително с бизнеса.
- ***Междинен анализ*** на въздействието, който съдържа в по-големи детайли възможните решения, оценка на разходите и евентуалните рискове, както и направените или текущи консултации със заинтересованите страни.
- ***Окончателен анализ на въздействието***, който следва да обобщава и да отразява промените, направени в резултат от консултациите и обсъжданията. Той трябва да бъде публикуван на сайта на съответното министерство и да придружава законопроекта при внасянето му в МС, съответно в Народното събрание.

Проектът на нормативен акт трябва да бъде завършван след извършването на оценката на въздействието и да съдържа възможно най-добрата алтернатива. Често се допуска грешката първо да се изготвя проектотекстът, а след това да се пристъпва към оценка. Това обаче може да доведе до неефективно отразяване на анализа, извършен по време на оценката.

Поради това правилно се предвижда в чл. 20 на ЗИД на ЗАД оценката за въздействие да е готова преди неговото обществено обсъждане и съгласуване. Това дава предварителна информация на заинтересованите страни за предимствата и недостатъците на един или друг подход за регламентиране на дадената област. Все пак може би следва да се предвиди по-строга регламентация,

която изрично да изключва разглеждане от МС, съответно от НС, на законопроект, за който се предвижда или се преценява, че е необходимо извършване на оценка на въздействието, докато не бъде представена такава оценка.

Поради възможността, която дава българската Конституция отделни народни представители да внасят законопроекти, тези законопроекти също не бива да се изключват от процедурата за оценка на въздействието, като за това може да се предвиди съответният ред, по който това да става.

Освен това ЗИД на ЗАД предвижда създаването на звено в структурата на Министерския съвет за контрол за съответствието на оценката на въздействието с изискванията на Закона за нормативните актове. Тъй като текстът е много общ, вероятно функциите и задачите на звеното ще бъдат доразвити в Устройствения правилник за работата на МС (а вероятно и по предвидената в законопроекта наредба). По отношение на този аспект обаче в предварителен план могат да се направят някои препоръки:

- Създаването на централизирано звено към МС с отговорности по същество крие риска от прекомерното му претоварване, обективната липса на експертиза, която ще възникне при покриването на всички области и в крайна сметка ще се стигне до неефективната му работа и липса на практически резултати. Тоест, в ЗИД на ЗАД правилно се предлагат само контролни функции на звеното, но те трябва ясно и категорично да се дефинират в последващата по-подробна уредба.
- Процесът на оценка на въздействието следва да се „децентрализира“ и всяко министерство да създаде необходимата организация и специално звено, което да управлява този процес в рамките на отговорностите си. Тази структура ще осъществява контакта и координацията с контролното звено в МС, което ще подобри и междуинституционалното взаимодействие в хода на изготвянето на оценката. Между другото такъв е подходът и в Обединеното кралство, където във всяко министерство има министър на регулаторната реформа (т.е. висш служител, зам.-министър, който политически отговаря за този процес), член на неговия екип, който конкретно отговаря за разработването на оценка на въздействието и организира консултации и отдел в министерството за оценка на въздействието, който пряко ръководи и координира работата по изготвянето на съответните оценки за въздействието.

Предимство на „децентрализацията“ е, че следва да се отсяват тези предложения за законодателни промени, които не изискват пълна оценка на въздействието и това на министерско равнище е много по-лесно, отколкото на централизирано равнище на МС. При това когато даден законопроект засяга различни сфери като например здравеопазване, равенство на поло-

вете, съответните отдели по оценка на въздействието от заинтересованите министерства (като информират за това централното контролно звено, което в определени случаи може да оказва и съдействие в тази посока) могат да създават временна работна група, която да координира цялостно работата по изработване оценката на въздействието. Така ще се отстрани дублирането на дейности, ще се опрости процедурата (съответно ще бъдат намалени и разходите) и процесът ще бъде ефективен.

Тук трябва да се отбележи, че **при значими законопроекти** (които основно променят или въвеждат нова законова регламентация) трябва да е **задължително** да се прави анализ на въздействието и той да включва по-широка оценка за неговото действие не само в икономическата, но и в социалната сфера, околната среда и т.н. Оценката на въздействието следва също така да направи и пълен анализ на рисковете за всяка от възможностите, които се обсъждат.

### **3) Необходимост и пропорционалност**

Както бе посочено и по-горе, в последните години сме свидетели на **набързо прието законодателство** в дадена област, продиктувано например от обществения натиск по определен проблем. Често обаче то, първо, не е добре обмислено с оглед на евентуалните му последици, а, от друга страна, не рядко се оказва, че всъщност не отговаря на обществения интерес в средносрочен или дългосрочен аспект.

Красноречив пример в това отношение е Законът за трансплантации на органи, тъкани и клетки (в сила от 1 януари 2004 г.), с който се въведе изискването за предварително изрично съгласие от лицата, желаещи да дарят органи, а не обратното – тоест само тези лица, които не са съгласни да дарят органи, да заявят това по определения ред. При това законът въведе една сложна и дълга процедура за изразяване на такова съгласие, която бе в състояние да откаже (и в крайна сметка отказа) много хора да преминат през нея. Резултатът бе рязък спад на броя на трансплантациите, което доведе до изменението на закона през 2007 г. точно в обратния смисъл, а именно, че „не се допуска вземане на органи, тъкани и клетки за присаждане, ако лицето приживе е изразило писмено несъгласие за това“ (чл. 19 от ЗТОТК). Но бяха загубени 3 години.

Начинът на регулиране на определена сфера освен това може да бъде неподходящ, **ако не е възможно да се осигури неговото спазване**. Когато се налагат твърде много задължения за изпълнение, това не се харесва нито на бизнеса, нито на гражданите. А много често българската нормативна уредба „наказва“ именно бизнеса и гражданите, които желаят да изпълняват предписанията на закона за сметка на тези, които така или иначе ще намерят начини

да го заобикалят. Особено показателна в това отношение е констатацията на правителството от м. юни т.г., че в България действат над 1200 лицензионни, разрешителни и регистрационни режими (от които според Българската стопанска камара 778 разрешителни, 428 квазиразрешителни и около 180 – администрирани от общините). На този фон може да се добави подаването (много често ежесечно) на множество различни формуляри и образци на декларации пред различни органи, като не рядко един и същ формуляр следва да се подаде в повече от една институция (пример за това е подаването от фирмите на Годишния финансов отчет в данъчните служби, в статистиката и в Агенцията по вписванията). Очевидно е безспорно, че всичко това не само изключително затруднява и натоварва бизнеса, но създава условия и за корупция на ниско равнище.

Поради това **средствата за изпълнение на дадени разпоредби трябва да бъдат внимателно определяни**. В крайна сметка по-често се оказва, че периодичните проверки са достатъчни за постигането на по-висока степен на спазване на закона и че те са много по-ефикасни, отколкото педантичната проверка на всеки отделен случай, за да се удостовери дали дадено задължение е изпълнено.

Също така **санкциите за неизпълнение на дадени законови разпоредби трябва да бъдат ефективни и справедливи**. Несъразмерните наказания невинаги гарантират изпълнение – те могат да поощрят опитите за подкупване на длъжностните лица и да провалят самото прилагане на закона. Вярно е и другото, че твърде леките наказания биха могли да насърчат някои лица съзнателно да решат да игнорират закона и да заплатят дължимата санкция, вместо да се съобразят с него. Поради това трябва да има стремеж към гъвкавост, която може да се изрази в допускане на изключения, отпадането на даден режим след определен срок от време и т.н. Създаването на законови стимули също може да е могъщо средство за постигането на различни социални или икономически цели, за които в противен случай би се разчитало на законова регламентация.

#### **4) Непрозрачно приемане**

Съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове преди внасянето на проект на нормативен акт съставителят на проекта следва да го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. Похвално е, че макар и формално, тази разпоредба на закона напоследък се спазва и се наблюдава известен стремеж към предварително публично обсъждане на проектозаконите

Веднага обаче следва да се добави, че срокът за публични обсъждания, предвиден по ЗНА, е повече от кратък. Както бе отбелязано по-горе, през 2012 г. Европейската комисия удължи този срок от 8 на 12 седмици и редица държави-членки на ЕС също се придържат към подобни срокове. Краткият срок, от една страна, лишава бизнеса и гражданите от реалистичен срок за реакция, а, от друга, „развързва“ ръцете на институциите да твърдят, че са провели такива обсъждания, и да направят това, което предварително са решили да направят. Факт е обаче, че често сме свидетели на пълна изненада в бизнеса и гражданите от внесени поправки в закони (и особено в подзаконови) актове или от новоприето законодателство.

В тази връзка като *положителен пример може да се даде диалогът и обсъжданията в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество*. Като цяло предвиденият по Кодекса на труда ред и механизъм за неговата работа се спазват и това дава възможност за балансиран подход и отчитане на разнопосочните интереси при решаването на, най-общо казано, въпросите на социалната политика и развитие на страната. За недостатък в работата на съвета неговите членове посочват *неспазване от изпълнителната власт на сроковете за изготвяне на позициите* на останалите участници. Като проблем се отбелязва, че досега *не се е изисквало становище* на Националния съвет за тристранно сътрудничество *по законопроекти, внесени от отделни или от група народни представители*. На проведеното последно заседание на НСТС (10 септември 2013 г.) обаче за първи път е разглеждан законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда, внесен от група народни представители. Този факт, както и приемането на специален текст в Правилника за организацията и дейността на работата на НС (чл. 75, ал. 3), според който „по законопроекти, регулиращи трудови и осигурителни отношения, председателят на водещата комисия изисква становище от Националния съвет за тристранно сътрудничество“, социалните партньори отчитат като положителна и добра практика и се надяват тя да продължи.

### 5) Планиране на законопроектите

След отмяната през 2007 г. на Глава втора „Планиране на законопроектите“ от Закона за нормативните актове липсва цялостна уредба по този въпрос. Единствено в чл. 30, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, МС определя законопроектите, които „ще предложи на Народното събрание за разглеждане и приемане през съответната негова сесия“. Видно от текста, „законовият“ хоризонт се простира до съответната сесия на НС. Практиката на МС също се придържа към времеви хоризонт и обикновено МС приема законодателна програма за 6 месеца.

В последния законопроект от 27 август 2013 г. за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове планирането на законодателството отново остава извън полезрението на изпълнителната власт.

В тази връзка изключително спорна е отмяната през 2007 г. на Глава втора „Планиране на законопроектите“ от ЗНА, тъй като тя вменяваше на администрацията задължението да погледне и по-дългосрочно на законодателните си намерения с изискването за изготвяне на „перспективен и текущ план“. Освен това тя гарантираше именно това, към което призовава и ЕК в Бялата книга – взаимодействие и координация на всички институции с отношение към законодателния процес още в хода на планирането и обосноваването на необходимостта от дадени законови промени. Със съответното ѝ преработване с оглед на новата правна среда Глава втора можеше да допринесе за повече предвидимост и стабилност. Без да бъде заменена с друга подходяща законодателна уредба, законодателният процес е лишен от солидна основа, която да осигурява добри закони, предвидимост на правната уредба и предварителна информираност за гражданите и бизнеса.

#### **4.2.2. Въвеждане на европейското законодателство**

Този въпрос се разглежда отделно, тъй като неговите аспекти включват както качеството на законодателството, така и административния капацитет за по-активно участие на България в самия процес на разработване на европейско законодателство.

##### ***Новости в законодателната процедура в ЕС след влизането в сила на Лисабонския договор***

Лисабонският договор разшири правомощията на Европейския парламент относно съвместното приемане на правни актове от Съвета и Европейския парламент и регламентира по-подробно участието на националните парламенти при приемането на ново законодателство.

В част VI Дял I на Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) са посочени правните актове и процедурата на приемането им (чл. 294 от ДФЕС) по обикновената законодателна процедура – съвместно приемане от ЕП и Съвета по предложение на ЕК.

Договорът за ЕС (ДЕС) регламентира границите на компетентност на Съюза (чл. 4), както и прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност (чл. 5) – всяка компетентност, която не е предоставена с Договорите на Съюза, принадлежи на държавите-членки (субсидиарност); и съдържанието и формата на дейност на Съюза не следва да надхвърля необходимото за постигане на целите, заложиени в Договора (пропорционалност).

При изготвяне на проект на правен акт ЕК следва да обоснове съвместимостта на предложението си с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Тези, които следят за спазването на принципите на субсидиарност и пропорционалност, са националните парламенти:

- Съгласно **Протокол 1** към Лисабонския договор **относно ролята на националните парламенти** Европейската комисия изпраща предложенията за ново законодателство и всички обосновки към него (зелени книги, бели книги, съобщения, годишна законодателна програма, политически стратегии) на националните парламенти на държавите-членки, които имат право да дадат становище. Начинът, по който националните парламенти упражняват контрол върху своите правителства в областите, свързани с ЕС, се определят от конституционната уредба и практика на всяка отделна държава-членка.
- Съгласно **Протокол 2** към Договора **относно прилагането на принципа за субсидиарност и пропорционалност** националните парламенти могат да дадат мотивирано становище, ако считат, че предложението на ЕК не е в съответствие с тези принципи.

Предвидената в Протокол 2 процедура определя 2 гласа на всеки национален парламент и 8 седмици за реакция, т.е. за изпращане на мотивирано становище относно съответствието с принципите на субсидиарност и пропорционалност. Ако постъпят възражения от 1/3 от общия брой гласове, ЕК следва да преразгледа и съответно да измени или оттегли предложението си за правен акт. Ако реши да го поддържа, Комисията трябва да представи мотивирано становище. Например през юни 2012 г. ЕК потвърди, че националните парламенти са издали „жълт картон“ по предложението на Комисията за Регламент на Съвета относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги след мотивирани становища, приети от 12 национални парламенти и представляващи общо 19 гласа. След сондаж в ЕП и Съвета, ЕК констатира, че е малко вероятно нейното предложение да събере необходимата политическа подкрепа, за да може да бъде прието, и предвид това оттегли предложението си.

С Лисабонския договор се разшири и обхватът на приемане на решения с квалифицирано мнозинство (за сметка на консенсуса). Това изменение, заедно с разширената роля на националните парламенти, даде възможност на редица от държавите-членки често да прибегват до позоваване на парламентарна резерва (*parliamentary scrutiny*) по време на преговорите в Съвета, опитвайки се да търсят блокиращо малцинство, в случай че националният интерес е засегнат от някои от разпоредбите на обсъждания проект на пра-

вен акт (в практиката е констатирано, че обикновено преобладаващото мнозинство държави-членки е склонно да подкрепя нови предложения и поради това засегнатата държава-членка търси подкрепа главно сред тези, за които, видно от дискусиите в Съвета, ефектът е неутрален). Очевидно е, че в такива случаи възможностите, които предлага инструментът „парламентарна резерва“, укрепва преговорната позиция на засегнатата държава-членка.

### ***Разпоредби на европейското законодателство относно невъвеждане на директиви***

Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) влязоха в сила на 1 декември 2009 г. Член 4 от ДЕС запазва основното задължение на държавите-членки да осигурят правилното прилагане на правото на ЕС (предишен член 10 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)). Член 17 от ДЕС запазва отговорността на Комисията за осигуряване прилагането на правото на ЕС (предишен член 211 от ДЕО). Членове 258 и 260 от ДФЕС се отнасят до правомощията на Комисията да инициира процедури за нарушаване на законодателството (предишни членове 226 и 228 от ДЕО). Член 260 от ДФЕС съдържа два нови елемента:

- при сезиране на Съда на Европейския съюз с иск по член 258 от ДФЕС Комисията може да поиска от Съда да наложи финансови санкции на държава-членка за късно транспониране на директива; както и
- по силата на член 260, параграф 2 Комисията трябва да предостави възможност на държавата-членка да изложи своите съображения, преди да сезира повторно Съда след произнесено решение по член 258 от ДФЕС.

Въз основа на тези си правомощия и задължения Европейската комисия публикува годишен доклад относно контрола върху прилагането на правото на ЕС. Последният 29-и доклад е от 30.11.2012 г. (СОМ (2012) 714 final). Според него освен първичното законодателство (Договорите), към края на 2011 г. достиженията на правото на ЕС се състоят от 8862 регламента (през 2010 г. броят им е около 8400) и 1885 директиви (през 2010 г. броят им е около 2000).

През 2011 г. държавите-членки е трябвало да въведат повече директиви, отколкото през предходната година (т.е. 131 директиви в сравнение със 111 директиви през 2010 г.) и вероятно поради това през 2011 г. се е наблюдавал съществен ръст на ненавременното транспониране. През 2011 г. Комисията е образувала 1 185 производства за ненаременно транспониране, докато през 2010 г. са образувани 855 производства, а през 2009 г. – 531.

Контролът върху ненавременното транспониране е приоритет за Комисията, като тя определя глоби за това съгласно специалния режим на санкции,

установен с член 260, параграф 3 от ДФЕС, който се прилага спрямо държавите членки, ако те не въведат своевременно директивите.

Съгласно член 260, параграф 3 от ДФЕС, когато по силата на член 258 от ДФЕС Комисията сезира Съда за ненавременно транспониране, тя може да определи размера на имуществените санкции, без да изчака постановяването на решение.

Целта на това нововъведение на Договора от Лисабон е да създаде по-силен стимул за държавите-членки да транспонират директивите в предвидените от законодателя срокове, като по този начин се осигури реална ефективност от законодателството на Съюза.

За първи път Комисията сезира Съда с искане за имуществени санкции по силата на член 260, параграф 3 от ДФЕС във връзка с производство за ненавременно транспониране в края на 2011 г. Постановени са девет такива решения срещу пет държави членки: Австрия (1 дело), Германия (3 дела), Гърция (1 дело), Италия (1 дело) и Полша (3 дела). Предложените ежедневни имуществени санкции варират между 44 876,16 EUR и 215 409,60 EUR, като не са внесени искове за еднократно платими суми.

Обикновено държавите-членки предприемат своевременно необходимите мерки за изпълнение решението на Съда. При все това, в края на 2011 г. Комисията е трябвало да продължи 77 производства за неизпълнение на задълженията по силата на член 260, параграф 2 от ДФЕС, тъй като държави-членки не са изпълнили решения на Съда. Повечето от тези дела са свързани с Гърция (13), Италия (12) и Испания (8).

Почти половината от нарушенията по член 260, параграф 2 от ДФЕС са свързани с околната среда (36), но има и няколко случая в областта на вътрешния пазар и услугите (10) и транспорта (8).

В края на 2011 г. от тези 77 дела 11 са били отнесени за втори път към Съда. По принцип с решение на Съда по силата на член 260, параграф 2 от ДФЕС се налага еднократно платима сума и/или ежедневни имуществени санкции на държавата-членка, която не е изпълнила задълженията си. Тя трябва да плати незабавно еднократната сума, като междуременно продължава да плаща ежедневната имуществена санкция, докато не изпълни изцяло първото решение на Съда.

За постигане на целите на „интелигентното регулиране“ е от съществено значение гражданите и предприятията да разбират как законодателството на ЕС се прилага в държавите-членки. В тази връзка през 2011 г. намери решение едно дългогодишно разногласие между институциите на ЕС, което се отнасяше до начина, по който държавите-членки трябва да обясняват подробно как въвеждат директивите в своя правен ред. Бе постигнато съгласувано

решение между институциите на ЕС, което е в сила от 1 ноември 2011 г. Съгласно тези договорености Комисията може да поиска от държавите-членки, в зависимост от конкретния случай и при подходяща обосновка, да ѝ предоставят „*обяснителни документи*“. Именно в тях трябва да се онагледят връзката между националните въвеждащи разпоредби и конкретните разпоредби на дадена директива.

Отправят се и някои критики към приетата процедура за участие на националните парламенти по Лисабонския договор като например, че проектите за европейски актове пристигат на много късен етап в националните парламенти, а именно след като са консултирани със заинтересованите групи, както и че националните парламенти разполагат с много кратък срок, за да вземат становище.

### ***България и новите разпоредби на Договорите – състояние и възможности***

Правилникът за организация на дейността и работата на Народното събрание в своята Глава 11 „Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на ЕС“ подробно регламентира начина и сроковете за вътрешно съгласуване позицията на България както по Годишната програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз, така и по отделните законодателни актове, които предстоят да се обсъждат и евентуално приемат в Съюза. Следва да се отбележи, че предвидената процедура като такава включва всички заинтересовани страни и се опитва да обхване, доколкото е възможно, разбира се, всички хипотези, които могат да възникнат.

В случая по-скоро възникват опасения от това как биха могли да се отразяват недостатъците на вътрешния законодателен процес при подготовката на позициите на България по предстоящо ново законодателство в ЕС. Липсата на по-дългосрочно планиране на вътрешното законодателство, понякога прибързаното приемане или промени в законовата уредба, отсъствието на оценка на въздействието, невинаги добрата координация между институциите и други могат да доведат до заемане на неадекватни становища на България по определени въпроси, които могат да имат сериозни вътрешни социално-икономически последици или изобщо до незаемане на становище.

Видно от публикувания през 2012 г. Сборник с доклади по Годишната работна програма (ГРП) на НС по въпросите на ЕС за 2011 г. на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ), едва през 2011 г. НС е започнало, така да се каже, „да се ползва от правата си“ по Лисабонския договор. Според този отчет Годишната работна програма на НС през 2011 г. е обхванала 65 проекта на европейски актове в 5 основни области: напредъка по Стратегия „Европа 2020“; икономическо и финансо-

во управление; многогодишна финансова рамка, пространство на свобода, сигурност и правосъдие, ЕС на регионалната и на международната сцена. България е изразила позиция по 21 проектоакта на ЕК и изпълнението на Годишната работна програма е достигнало близо 70% през декември 2011 г.

Трябва обаче веднага да отбележим Годишния доклад относно отношенията между Европейската комисия и националните парламенти от 30 юли 2013 г. В него Комисията посочва, че общият брой на становищата, изпратени от националните парламенти през 2012 г., е нараснал до 663, което представлява увеличение от 7% в сравнение с 2011 г. (622). В същото време обаче увеличението е много по-малко в сравнение с предходни години (55% през 2010 г., 60% през 2011 г.). Като най-активни в представяне на становища са посочени парламентът на Португалия (227), Сенатът на Италия (96), немският Бундесрат (59) и други. В тази своеобразна класация българското *Народно събрание е на десето място*, но Комисията посочва българския парламент сред тези, *които са намалили броя на становищата си*. Изобщо ако се погледне участието на България през годините в този политически диалог с Европейската комисия, може да се констатира, че то е изключително слабо. През първата година на членството на България, а именно 2007 г., може би обяснимо не е представено нито едно становище. През 2008 г. е представено 1, през 2009 г. са представени 2 и през 2010 г. отново не е представено нито едно. През 2011 г. са представени 19, но този рязък скок през 2012 г. отново е последван от спад на 13 представени становища.

Съобразно тези отчетени резултати и сравнението работата на НС като цяло може да се оцени добре, имайки предвид все пак, че 2011 г. е била първата година, през която е приет по-цялостен и последователен подход към упражняване на правомощията на България по Лисабонския договор.

Видно е, че въпреки засиленото участие през 2011 г. НС не е съумяло да запази своето участие в политическия диалог с ЕК, а точно обратното. Следователно е необходимо да се преразгледа създаденият механизъм (описан в доклада на НС, посочен по-горе), както и начините за подобряване на взаимодействието с изпълнителната власт специално в този аспект. Колкото по-активна е България по този въпрос, толкова повече ще е възможно да се отразяват българските интереси в европейското законодателство.

По отношение на **въведеното европейско законодателство** формално погледнато, България не стои лошо. От дадената сравнителна таблица (в последния доклад на ЕК, който е на разположение) за броя на производствата за ненавремененно транспониране, към 31 декември 2011 г. България не е въвела разпоредбите на 22 директиви, като Ирландия е с най-малко – 11, а Полша – с най-много – 44. Както знаем обаче, проблемът в нашата страна е по-скоро прилагането, а не въвеждането на европейското законодателство.

### 4.3. Препоръки

От изложените по-горе недостатъци на законодателния процес се налага изводът, че всички те водят еднозначно до неефективно прилагане на законодателството. И това е мнение, което се споделя не само от професионалистите, но и от мнозинството граждани. С оглед на това основната цел на направените по-долу препоръки е стремежът да се съдейства за подобряване ефективното прилагане на законите, така че те да се превърнат в съществен инструмент за подобряване на социално-икономическата среда на българските граждани.

- 1) Очевидно трябва да се предприемат сериозни мерки по постигане на **стабилност и предвидимост на приеманото законодателство**. Необходимостта от предварителното му обосноваване и обмисляне е повече от належаща. Това ще спомогне за подобряване качеството на новоприеманото законодателство и съответно за по-доброто му и ефективно прилагане. Непрекъснати и бързи изменения в законовата уредба не дават възможност да се оцени как работи даден нормативен акт, за да се направят и адекватните изменения в него. Ако измененията в законодателството продължават със същите темпове, ще се постигат оскъдни резултати каквито и прекрасни закони да се приемат.

Безспорно правителството трябва да пристъпи решително към пълен преглед и преразглеждане на действащите административни режими (лицензионни, разрешителни и регистрационни), така че да ги намали значително, без това, разбира се, да води до увреждане на държавния интерес или неспазване/заобикаляне на закона.

- 2) Предложените изменения и допълнения в ЗНА по отношение **оценката на въздействието** трябва да бъдат приети колкото е възможно по-скоро. Предвиденият по него подзаконов акт е необходимо да следва насоките, приети от ЕК през 2009 г., но е много важно да не ги привнеса механично, а да ги съобрази с реалните български условия.
- 3) **Повишаване на прозрачността** при приемането на ново и/или изменението на действащо законодателство. Най-малкото, което може да се направи за това, е удължаването на срока за публични консултации, който да съответства на сроковете, възприети и от европейските институции. Въвличането на широката общественост в законотворческия процес безспорно, на първо място, ще подобри качеството на приеманите/изменяните нормативни актове; на второ място, рязко ще увеличи информираността на бизнеса и гражданите какви законодателни промени предстои да се въведат и, на трето място, ще увеличи по-добрата приложимост на новоприетото законодателство.

4) **По отношение въвеждането на европейското законодателство.**

От изложеното по-горе е видно, че Народното събрание полага усилия да се включи в европейския дневен ред. Очевидно обаче все още предстоят и въпроси, които трябва да се решат, особено в контекста на доброто управление.

Преди всичко следва да се изгради **капацитет и достатъчно добри механизми за своевременно изразяване на българската позиция по максимален брой актове**, изпратени от европейските институции. Това, от една страна, ще даде възможност за по-активния принос на България в разработването на европейското законодателство, а, от друга – би дало възможност по-добре да се отразява българският интерес в планираните актове.

По принцип от НС като институция (въпросът за парламентарно представените политически партии стои по друг начин) се очаква **да информира гражданите** за своята работа по „неутрален“, балансиран начин както за да утвърждава авторитета си, така и за да получава тяхната подкрепа. Това важи с още по-голяма сила за въпросите, свързани с членството на България в ЕС и приеманите във връзка с това законови актове. Нещо повече, обществото очаква по въпросите, отнасящи се до Европейския съюз и в частност европейското законодателство, България да има единна позиция, която да не пренася вътрешните партийни спорове там. В този смисъл НС следва по-активно да информира обществеността за участието си в политическия диалог с европейските институции, особено по отношение на изразяваните от него позиции по различни европейски актове. Друг положителен ефект от това би било, че в обществото няма да намират почва настроения, че всичко се налага от Европа и че България няма възможност да реагира.

5) **Планиране на законопроектите.** Повече от належащо е в Закона за нормативните актове да бъде уредено планирането на промените в нормативната база. Това ще има положителен ефект както по отношение на необходимостта от правените изменения, така и по отношение на въвеждането на европейското законодателство.

6) **Опростяване на законодателството.** Безспорна е необходимостта от сериозен преглед на нормативната база и предприемането на необходимите мерки за нейното опростяване. Действащите множество регулации в областта на строителството, околната среда, земеделието и други обхваща не само гражданите и бизнеса, но и съответните органи, които трябва да ги прилагат. Освен това така биха се премахнали противоречащи се текстове и разпоредби както в различни закони, така и в различни по ранг нормативни актове.

## 4.4. Правосъдие и вътрешни работи

### 4.4.1. България и механизмът за сътрудничество и оценка

Разглеждайки доброто управление в законодателната и правната сфера, не може да не се засегне сферата на правосъдието и вътрешните работи, която е особено чувствителна област за България. Макар и накратко, бе сметнено за необходимо да се маркират някои въпроси, още повече че и през трите години – 2001, 2002 и 2003 г., когато бе извършван „Мониторингът на подготовката за членство на България в ЕС“, тази тема бе основно проследявана.

Както е добре известно, при влизането на България (и Румъния) в ЕС Европейската комисия наложи на двете страни т. нар. Механизъм за сътрудничество и оценка (МСО), който се прилага от 1 януари 2007 г. Сътрудничеството и оценката на България в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност се извършват по шест показатели (т. нар. benchmarks): 1) Приемане на *промени в Конституцията*, които да премахнат всякаква неяснота по отношение на независимостта и отчетността в съдебната система; 2) Осигуряване на *по-прозрачен и ефикасен съдебен процес*; 3) Продължаване на *реформата на съдебната система* с цел *засилване на професионалния подход, отчетността и ефикасността*; 4) Провеждане и докладване относно *професионални и безпристрастни проучвания по сигнали за корупция по високите етажи*; 5) Предприемане на по-нататъшни мерки за *предотвратяване и противодействие на корупцията, в частност по граничните пунктове и на ниво местна власт*; 6) Прилагане на *стратегия за борба с организираната престъпност, насочена срещу тежките престъпления, прането на пари и систематичното конфискуване на имущество, придобито по престъпен начин*.

Решението на ЕК за въвеждане на МСО не фиксира дата за неговата отмяна. Според него механизмът ще бъде отменен, *когато бъдат изпълнени задоволително всички показатели, като се дава* възможност на Комисията да променя решението при необходимост. Засега обаче решението не е променяно.

От въвеждането на МСО Европейската комисия публикува ежегодно доклад, който оценява напредъка по отделните показатели. Публикуваният през м. юли 2012 г. доклад обаче, за разлика от предходните направи всеобхватна оценка на целия период на действие на МСО и доколко заложените в него цели са изпълнени. Докладът прави един подробен и обективен преглед на извършеното за последните пет години, на приетото законодателство и на последвалите от това резултати, като отправя и редица препоръки.

*Цялостната оценка* на Комисията е, че МСО допринася положително за напредъка на реформите в България. Прави се изводът, че България е на път да постигне целите на МСО, при условие че процесът на реформи бъде ускорен,

като за провеждането на дълбоки реформи ще е необходима по-голяма ангажираност, особено от страна на ръководството на съдебната власт. Комисията констатира напредък в различни степени по всички показатели – по основната законодателна рамка, по реформата в съдебната власт, борбата с организираната престъпност, борбата с корупцията и взетите превантивни мерки за противодействие на корупцията.

В същото време докладът отправя и редица критики, които изискват сериозно внимание. В контекста на доброто управление и на въпросите, разгледани по-горе, те се отнасят основно до следното:

- **неефективно прилагане на съществуващото законодателство**, като се подчертава, че потенциалът на законодателната рамка все още не се използва напълно;
- **липса на последователност** (през петте години на действие на МСО различните правителства и парламенти са отдавали различно значение на въпросите, свързани с МСО, а степента им на ангажираност с постигането на резултати е била променлива), което не стимулира устойчивостта и необратимостта на реформите. Отбелязва се още, че много от значимите стъпки, изглежда, са направени главно в резултат на външен натиск, като самият МСО е изиграл централна роля в този процес;
- **резултатите на полицията и на съдебната система** във връзка с делата за корупция по високите етажи на властта и за организирана престъпност въпреки предприетите мерки не са довели до осезаемо подобряване на ситуацията;
- **налице са само ограничени резултати** въпреки значителните инвестиции на България в подобряването на институционалната и правната рамка за борбата с организираната престъпност;
- **продължава да среща затруднения справянето с корупцията по високите етажи** въпреки разработването на различни правни и процесуалноправни инструменти.

#### 4.4.2. Общи препоръки

Тъй като в настоящото изследване не е възможно да бъдат обстойно разглеждани проблемите в областта на правосъдието и вътрешните работи, а и това не е основната тема на този мониторинг, тук ще бъдат дадени някои по-обща препоръки.

Преди всичко следва да се отбележи, че изцяло се споделят констатациите в доклада, както и се подкрепят отправените препоръки. В същото време обаче трябва да се подчертаят някои моменти, които е възможно Европейската комисия да не отчита. Преди 1 януари 2007 г. бяха направени много и съществени законови промени, включително и в Конституцията, в контекста на правосъдие и вътрешни работи. След това вследствие на поредния доклад по МСО отново се пристъпва към нови такива, без да се отчита постигнатото от действащата

законова рамка, което в крайна сметка препятства съществения напредък на България в тази област. А е безспорно, че България е тази, която има най-голям интерес от това да успее.

С оглед на това могат да се отправят следните препоръки:

**1) *Необходимост от устойчивост и предвидимост на законовата рамка***

Във всеки доклад силно се подчертава необходимостта от устойчивост и необратимост на извършваните реформи. В същото време след всеки доклад се променят закони, които са особено важни за хода на реформите. Показателен пример е Законът за съдебната власт. През 2007 г. бе приет нов Закон за съдебната власт, който изцяло отмени приетия през 1994 г. Оттогава до момента той е претърпял 23 изменения и допълнения (2 през 2008 г., 5 през 2009 г., 1 през 2010 г., 5 през 2011 г., 3 през 2012 г. и 7 през 2013 г.). Фактът, че НК е претърпял 27 изменения и допълнения от 2007 г. досега, а от приемането му през 1968 до 1989 г. включително е претърпял 19 промени, също е красноречив. В контекста на доброто управление не може да се очаква и най-стабилната институция да работи добре при непрекъснати изменения в правната уредба, която регламентира организацията, дейността и функциите ѝ или да се справя със задачите, които са ѝ възложени.

2) Включване в екипите на ЕК на експерти, от които поне част ***да са вече запознати с хода на реформите*** в България в областта на правосъдието и вътрешните работи. Може би именно поради непостоянния състав на експертите в групите по изготвянето на докладите по МСО, невинаги добре познаващи конкретната ситуация в страната и развитието на законодателната и институционалната рамка, се привнасят различни модели, които след една година се оказва, че не могат да проработят. За това, разбира се, има вина и българската страна, тъй като през всички тези години на действие на МСО не съумя да постигне ***вътрешно политическо съгласие по основните параметри на реформите в областта на правосъдието и вътрешните работи*** и за необходимите законодателни промени, така че да се осигури последователното им провеждане.

3) Накрая, възприетият от европейските ни партньори ***подход „докато не са изпълнени всички показатели, никой не е изпълнен“ в голяма степен не е справедлив***. Много по-ефективен и даващ резултати ще бъде подходът след всеки доклад да отпадат показателите, които са изпълнени – като например показател 1 по създаването на ефективна конституционна рамка за съдебната система. Това, от една страна, ще има стимулиращ и насърчаващ ефект върху институциите, върху които пада отговорността за провеждането на реформите, а, от друга – ще им разреши да се фокусират върху изпълнението на направените във всеки доклад препоръки и отстраняването на констатираните недостатъци.

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



# **Monitoring of Bulgaria's Membership in the European Union 2012–13**

**Good Governance**





European Policy Forum  
Friedrich-Ebert-Stiftung

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

---

# Monitoring of Bulgaria's Membership in the European Union 2012–13

**Good Governance**

---

UNDER THE JOINT REVISION OF

*Pavlina Popova and Pentcho Houbtchev*

## AUTHORS

Prof. Gancho Ganchev, PhD

Prof. Katia Vladimirova, PhD

Assoc. Prof. Margarita Shivergeva, PhD

Pavlina Popova

Sofia, 2013

# **Monitoring of Bulgaria's Membership in the European Union 2012–13**

© Friedrich-Ebert-Stiftung, Bulgaria Office

© European Policy Forum

The opinions expressed in this publication are the authors' and do not necessarily reflect the position of Friedrich-Ebert-Stiftung. Using any of the publications of Friedrich-Ebert-Stiftung for commercial purposes is forbidden, unless the foundation has granted written consent.

*Published by*

© Friedrich-Ebert-Stiftung, Bulgaria Office

*Translated and edited by*

Translation Agency SOFITA Ltd,  
Vesselina Hawthorne, translator  
David Hawthorne, editor

*Graphic design*

Rabotilniza Design, Valia Stoyanova

*Printed by*

E-Print Ltd, Sofia

ISBN: 978-954-2979-11-1

# CONTENT

Introduction.....	5
<i>Regine Schubert, Pavlina Popova</i>	
<b>CHAPTER 1. BULGARIA'S ECONOMIC DEVELOPMENT.....</b>	<b>9</b>
<i>Prof. Gancho Ganchev, PhD</i>	
1.1. The Global Financial and Economic Crisis and Bulgaria.....	9
1.2. Recommendations.....	22
<b>CHAPTER 2. SOCIAL DEVELOPMENT AND SOCIAL POLICIES.....</b>	<b>25</b>
<i>Prof. Katia Vladimirova, PhD in Economics</i>	
2.1. State of Affairs.....	25
2.1.1. Employment and Income of the Population.....	25
2.1.2. Unemployment and Labour Market.....	28
2.1.3. Social Inclusion and Social Security: Education, Healthcare, Quality of Life.....	32
2.2. Governance: Challenges and Opportunities.....	35
2.3. Recommendations.....	46
<b>CHAPTER 3. MANAGEMENT OF THE EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS IN BULGARIA.....</b>	<b>53</b>
<i>Assoc. Prof. Margarita Shivergeva</i>	
3.1. State of Affairs.....	53
3.1.1. Nature of the Structural Funds Management Process.....	53
3.1.2. Situation, Problems, and Recommendations of Implementation of Operational Programmes.....	58
3.2. Recommendations.....	64
3.3. Multiannual Financial Framework 2014–20.....	68
3.4. Conclusion.....	71
<b>CHAPTER 4. GOOD GOVERNANCE IN THE LEGISLATIVE AND LEGAL AREA.....</b>	<b>73</b>
<i>Pavlina Popova</i>	
4.1. European Union and Good Governance in the Legislative Area.....	73
4.2. Bulgaria and Good Governance in the Legislative Area.....	76
4.2.1. State of Affairs and Problems.....	76
4.2.2. Transposition of EU Law.....	85
4.3. Recommendations.....	90
4.4. Justice and Home Affairs.....	92
4.4.1. Bulgaria and the Cooperation and Verification Mechanism.....	92
4.4.2. General Recommendations.....	94

## List of Abbreviations

EA	Employment Agency
APD	Agency for People with Disabilities
GDP	Gross Domestic Product
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
EC	European Commission
EP	European Parliament
EU	European Union
MEYS	Ministry of Education, Youth and Science
CVM	Cooperation and Verification Mechanism
MLSP	Ministry of Labour and Social Policy
NHIF	National Health Insurance Fund
NSSI	National Social Security Institute
NEAP	National Employment Action Plan
NSI	National Statistical Institute
OP	Operational Programme
OPAC	Operational Programme Administrative Capacity
OPE	Operational Programme Environment
OPDCBE	Operational Programme Development of the Competitiveness of the Bulgarian Economy
OPRD	Operational Programme Regional Development
OPDFS	Operational Programme Development of the Fisheries Sector
OPHRD	Operational Programme Human Resources Development
OPT	Operational Programme Transport
OPTA	Operational Programme Technical Assistance
CAP	Common Agricultural Policy
CMO	Council of Ministers' Order
PA	Priority Axis
RDP	Rural Development Programme
CMD	Council of Ministers' Decision
JMC	Joint Monitoring Committee
SFCF	Structural Fund and Cohesion Fund
JSC	Joint Steering Committee
CA	Certifying Authority
CBC	Cross-border Cooperation
MA	Managing Authority
LL	Lifelong Learning
FM	Financial Mechanism

# Introduction

*Regine Schubert, Pavlina Popova*

The *Monitoring of Bulgaria's Membership in the European Union 2012–13* production, which examines Bulgaria's membership in the EU, is a renewed and continued effort of the team of experts who worked on three publications in 2000–02, entitled *Monitoring of Bulgaria's Accession to the European Union*.

This monitoring was initiated because Bulgaria has been a full-fledged EU Member State for seven years now, and, instead of improving, its socio-economic situation has deteriorated, particularly in the past few years. (Indubitably, the global financial and economic crisis had its impact on Bulgaria as well.) The assessments of various observers have indicated that a great number of Bulgaria's problems are internal and need to be addressed. The authors have chosen a practical approach, so that institutions are best facilitated in finding relevant solutions.

The economic policy and social development—as well as the adjustment of the administration and legal system as a whole—pose huge challenges to Bulgaria. The preliminary analysis has indicated that although Bulgaria has successfully implemented the majority of technical requirements of its membership, e.g., transposition of EU law, some horizontal issues still need to be addressed.

A number of concerns and problematic topics have not been addressed by this monitoring, such as agriculture and the environment; these need a separate, in-depth analysis. Some of these issues concern the functioning and development of democratic principles, including the freedom of the media, which has been severely criticised in the public arena.

The main research subject of this monitoring is good governance. Even before Bulgaria's accession to the EU, good governance was a concept widely

employed by institutions governed by public law. Good governance was undoubtedly one of the key elements in Bulgaria's preparation for EU membership. And during the six post-accession years, it seems that good governance *has continued* to be an instrumental factor for the success of Bulgaria's membership in the EU.

### **The EU and Good Governance**

In July 2001, the European Union published its *White Paper on European Governance*, which addressed the main principles of good governance:

***Openness.*** The Institutions should work in a more open manner. Together with the Member States, they should actively communicate about what the EU does and the decisions it takes. They should use language that is accessible and understandable for the general public. This is of particular importance in order to improve the confidence in complex institutions.

***Participation.*** The quality, relevance and effectiveness of EU policies depend on ensuring wide participation throughout the policy chain—from conception to implementation. Improved participation is likely to create more confidence in the end result and in the Institutions which deliver policies. Participation crucially depends on central governments following an inclusive approach when developing and implementing EU policies.

***Accountability.*** Each of the EU Institutions must explain and take responsibility for what it does in Europe. But there is also a need for greater clarity and responsibility from Member States and all those involved in developing and implementing EU policy at whatever level.

Decision-makers in the government (at all levels of administration), the private sector, and civil society organizations are accountable for their decisions and actions to the public, as well as to institutional stakeholders.

The *White Paper on European Governance* states:

***Effectiveness.*** Policies must be effective and timely, delivering what is needed on the basis of clear objectives, an evaluation of future impact and, where available, of past experience. Effectiveness also depends on

---

implementing EU policies in a proportionate manner and on taking decisions at the most appropriate level.

**Coherence.** Policies and action must be coherent and easily understood. The need for coherence in the Union is increasing: the range of tasks has grown; enlargement will increase diversity; challenges such as climate and demographic change cross the boundaries of the sectoral policies on which the Union has been built; regional and local authorities are increasingly involved in EU policies. Coherence requires political leadership and a strong responsibility on the part of the Institutions to ensure a consistent approach within a complex system.

These concluding principles in the *White Paper on European Governance* should be reinforced. They apply to all levels of government: global, European, national, regional, and local. In this light, these are absolutely applicable to Bulgaria. But after being frequently used in the public arena, they have become clichés, which very often have no tangible value.

Public institutions in Bulgaria and the way they function are still scarred by legislative deficiencies, as well as by ineffective law enforcement, political and economic influence that serves specific interests of small groups or individuals, ineffective reforms directed toward stimulating economic growth, and increasing social injustice. There is an acute lack of capacity for developing and implementing policies in the relevant areas and for planning, especially strategic (long-term) planning. Coherence is also at a very poor level. Most new governments minimise, to a greater or lesser degree, the achievements of their predecessors and start new reforms and set new priorities—everything previously and positively achieved is lost.

Therefore, the quality of governance is *essential* for resolving a number of problems. How can a balanced, sustainable development be ensured? How can economic policy go hand-in-hand with social cohesion? How can Bulgaria bridge the widening gap between the needs of its citizens and the policy-making process?

In order to address these questions, Bulgaria needs to solve several important tasks: (1) increase the competitiveness and effectiveness of public administrative authorities; (2) more clearly define the role and allocation of responsibilities among politicians and civil servants; (3) ensure continuity in the economic and social policy; and (4) enhance dialogue with citizens. In other words, it should strive to achieve good governance, in the broad sense of the word.

This research—a joint project of the European Policy Forum and Friedrich-Ebert-Stiftung, Office Bulgaria—is aimed at providing input for the solving of these problems. The European Policy Forum and Friedrich-Ebert-Stiftung, Office Bulgaria, commenced this first-of-its-kind monitoring of Bulgaria's membership in the EU in order to help find better solutions in the economy and social sphere, as well as in legislation, the use of the Structural Funds, etc. The research is intended to become an annual exercise in order to enable the monitoring of progress in resolving problems and to allow for identifying, at an earlier stage, any potential threats and risks in these important spheres of public life. The authors hope that this monitoring publication will stir the necessary interest among institutions and the public and generate a sincere desire to contribute and implement quick, effective, and efficient solutions.

This research work was completed prior to 31 August 2013.

# 1

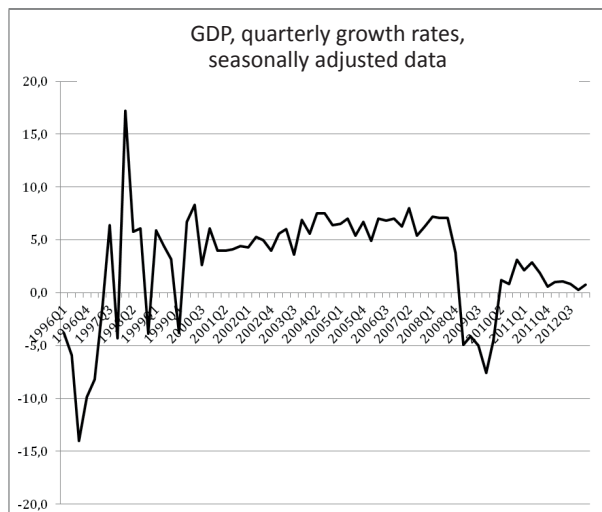
# Bulgaria's Economic Development

*Prof. Gancho Ganchev, PhD*

## 1.1. The Global Financial and Economic Crisis and Bulgaria

During the period preceding the global financial shake-up, Bulgaria had enjoyed relatively high growth (see Graph 1), reduced unemployment, and experienced an intensive influx of foreign capital. The downside entailed increasing current account deficits and an excessively fast credit expansion.

**Graph 1**  
**GDP, quarterly growth rates, seasonally adjusted data**



*Source: National Statistical Institute*

As indicated by the above graph, from the end of 2000 to the end of 2008, the GDP growth rates fluctuated by about 5%, on a seasonally adjusted basis. Graph 1 distinctively outlines the difference between the 1996–97 crisis, the 1998–2000 instability period, and the 2008–09 crisis that was mainly caused by external economic factors. The latter crisis was followed by a slow, painful recovery, without reaching a pre-crisis level (see EC's 2013 forecasts), while the former was characterised by sharp fluctuations of growth rates.

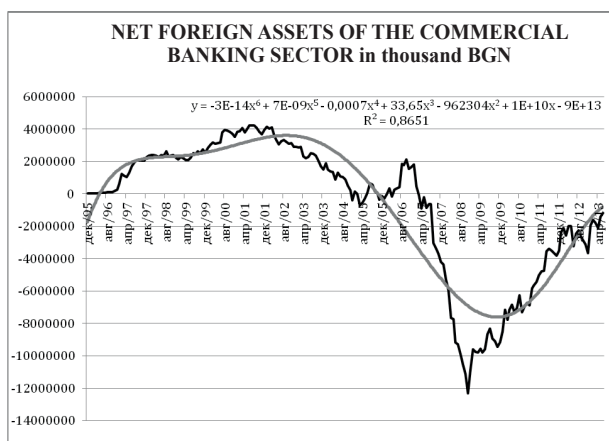
The global financial bubble also resulted in a severely intense escalation of the main indices of the Bulgarian Stock Exchange. While both the internal and external debt of the government remained relatively low, the internal and external indebtedness of the private sector rocketed. The external indebtedness related to the banking sector had increased at a very quick rate, mostly at the expense of the inter-corporate bank deposits.

This observation is illustrated by the dynamics of net foreign assets (NFA) of the commercial banking sector. (An increase of NFA means an outflow of capital, while its decrease indicates an inflow of funds to the country via the banking system.)

As indicated by Graph 2, NFA increased in 1995–2001, which reflected an outflow of banking resources out of the country. An inflow of capital was dominant in 2002–08, with negative NFA after 2006. (The banking system became an instrument for raising net capital.)

**Graph 2**

**NET FOREIGN ASSETS OF THE COMMERCIAL BANKING SECTOR in thousand BGN**



*Source: Bulgarian National Bank*

Therefore, what prevailed until 2006 was the repatriation of capital exported out of Bulgaria. In 2006–08, there was a dynamic influx of foreign capital in the form of deposits made by foreign parent banks to their local subsidiaries—when the global financial situation ballooned. Foreign capital then left the country at the same dynamic pace in 2008–11. Instability reigned in 2012 and the beginning of 2013. The global financial crisis was then characterised by an outflow of foreign bank capital. If the trends shown in Graph 2 are extrapolated, we can expect that the European economy and the inflow of capital will recover after 2014.

These dynamics show great instability of the movement of capital between Bulgaria and the global financial system, which stems from mistrust and the high risk related to the Bulgarian economy. The sharp decrease and increase of NFA in 2006–11 indicate the complete absence of regulatory mechanisms of the movement of capital under the currency board arrangement.

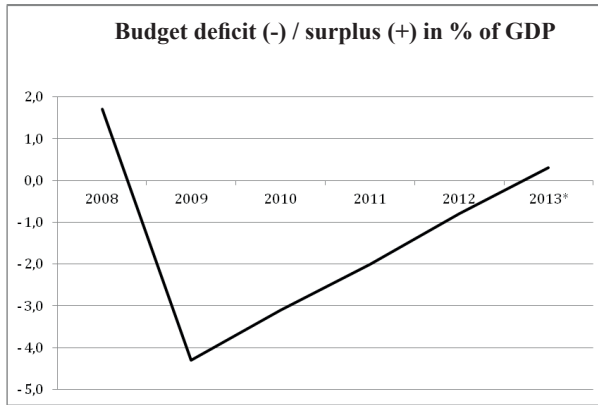
Bulgaria's membership in the EU additionally helped intensify the inflow of capital, except in 2006–07 (prior to its accession to the EU), when the uncertainty related to the consequences from becoming integrated in the European economy caused a temporary outflow of capital.

As a whole, the inflow of external capital was correlated to an acceleration of investment processes and a boom in construction. In structural terms, however, the Bulgarian economy failed to overcome its dependence on sectors of low added value and to create sustainable employment in the manufacturing and agricultural sectors (see *Mitra and Pouvelle, 2012*). Only tourism and the banking and financial sector increased their GDP share in a sustainable fashion. Regardless of the strong position of tourism in the Bulgarian economy, the costs of tourist services in Bulgaria have had a downward trend and are gradually reaching the levels of costs that Bulgarian nationals pay for tourist services abroad. This indicates that the competitiveness of the tourist sector is deteriorating.

The macroeconomic policy reactions were limited to actions within the twin-deficit concept (*Ganchev, 2010*). The main idea was to maintain fiscal surpluses in order to curb the current account deficit. That policy was not very successful, but it did help generate fiscal buffers, which proved to be useful at the onset of the crisis.

The budget deficit dynamics are shown in Graph 3.

**Graph 3**  
**Budget deficit (-) / surplus (+) in % of GDP**



*Source: Bulgarian National Bank*

The graph clearly shows the sharp increase of budget deficit at the beginning of the crisis, followed by a gradual stabilization of the fiscal sector. In parallel, the current account improved, which runs counter to the twin-deficit concept.

During the first months of the global financial crisis, the psychological environment in Bulgaria was characterised by a breakdown of business circles and the government, which underestimated the severity and depth of the crisis and the need for active countermeasures on the part of the State and the national bank. The prevalent opinion was that ‘abrupt movements’ should be avoided in a deteriorating economic situation—a scenario which runs opposite to what should be expected from the governing echelon in tough economic times.

At the very onset of the crisis, Bulgaria made a strategic mistake by refusing the proposal of the International Monetary Fund (IMF) for a (precautionary) flexible credit line intended to counteract negative trends. As part of a new concept of the IMF, that initiative was aimed at pre-emptive actions in response to crisis-related processes. (Poland, which resorted to the IMF’s initiative, turned out to be the only EU Member State that did not record an economic downturn [IMF, 2012].)

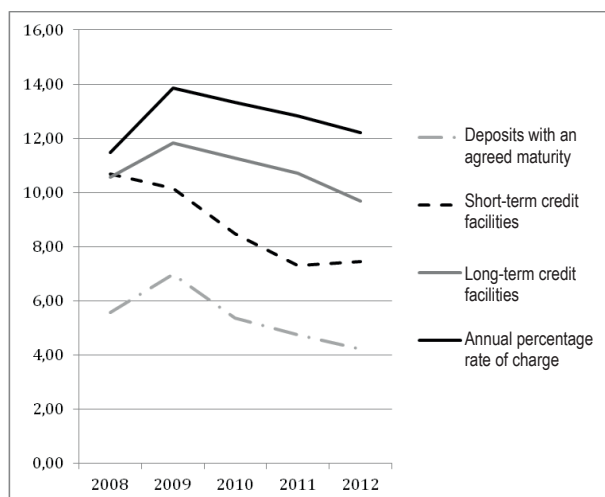
Subsequently, the Citizens for European Development of Bulgaria (GERB) government adopted the strange practice of transferring all negative (internal and external) tremors directly to the private sector. Instead of undertaking a certain share of negative effects—by tolerating an increase of the budget deficit and sovereign debt—and helping the private sector in its endeavours to adapt to the reduced

domestic and external demand, the government delayed its payments to companies and, therefore, triggered defaulted obligations to the banking sector and amplified inter-company indebtedness.

This was coupled with a radical change in macroeconomic trends. As mentioned, the inflow of capital was replaced by a massive outflow of funds from Bulgaria. Direct foreign investment was dramatically reduced. As previously noted, a lot of capital was drained in the banking sector. Prices of financial assets in the Bulgarian Stock Exchange collapsed. The stock market remained unstable during the whole post-crisis period, with no signs of recovery. Insufficient capital caused significant increases in interest rates of bank credits and, partially, of deposits.

In 2008–12, two parallel processes were observed in the field of interest rates. Interest rates within the real economy recorded an increase followed by a decrease but maintained high levels (see Graph 4).

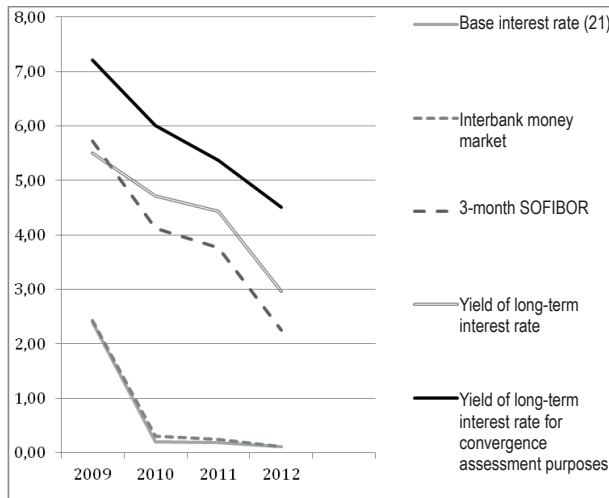
**Graph 4**  
**Private sector interest rates**



Source: *Bulgarian National Bank*

Conjointly, interbank market interest rates and interest rates related to the internal public debt remained relatively low (see Graph 5).

**Graph 5**  
**Interest rates in the interbank market and market of government securities**



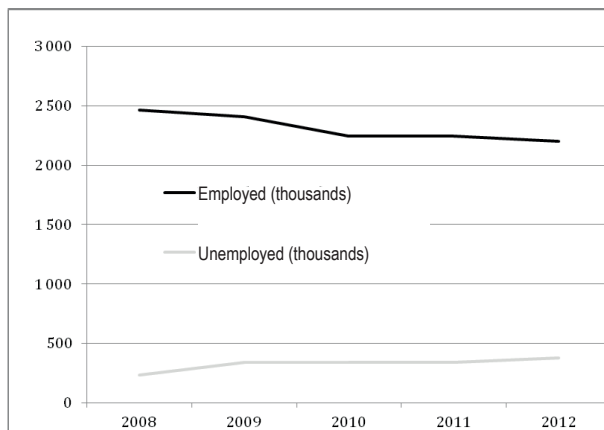
*Source: Bulgarian National Bank*

This multi-directional development of the credit market was connected with the policy to squeeze the fiscal deficit and use the resources of the international stock markets to finance the State. Yet, the objective of this policy was not achieved. (The objective was to bring real economy interest rates down to a normal level by avoiding the displacement of the private sector by the government.)

As a result, delays occurred with bank credits and investments tightened. A reduction was recorded in consumption, as well as in domestic and external demand, which could only have resulted in the recorded contracting of the GDP and increasing unemployment (see Graph 6).

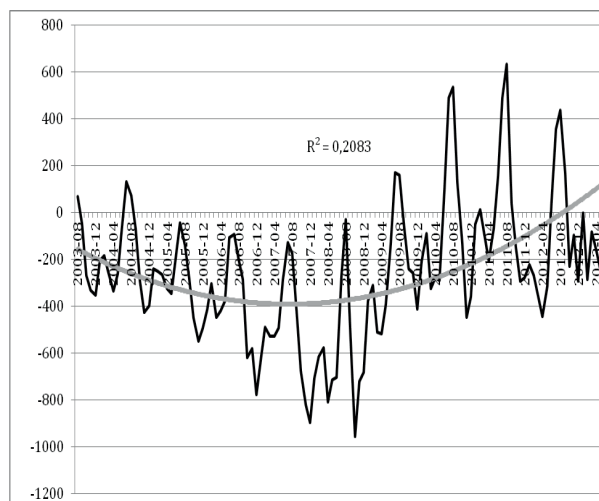
In terms of foreign trade—following the limited consumption and import reduction—the trend of increasing current account deficits was replaced by a relative balance of foreign trade in goods and services (see Graph 7).

**Graph 6**  
**Number of employed and unemployed persons in Bulgaria**



Source: *Bulgarian National Bank*

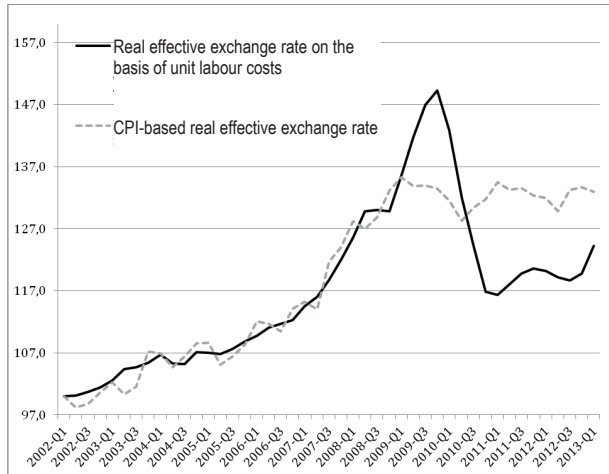
**Graph 7**  
**Current account in million EUR**



Source: *National Statistical Institute*

Improvement in the current account overlapped with some devaluation of the real effective exchange rate. This rate reflects the changes in quotations on the forex markets, as well as the relative movement of prices and labour costs between Bulgaria and its major trade partners. The data about the real effective exchange rate is presented in Graph 8.

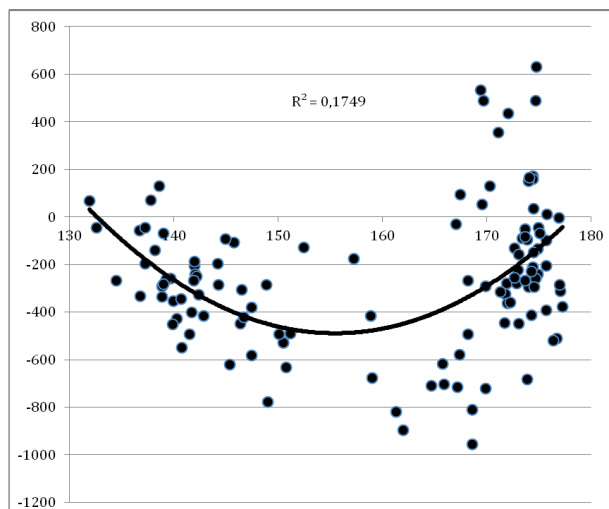
**Graph 8**  
**Real effective exchange rate**



Source: Bulgarian National Bank

As Graph 8 indicates, the actual depreciation of the Bulgarian lev is particularly strong in terms of labour costs. In the tense period of 2008–09, labour costs per unit of output in Bulgaria shrank by almost 30%, as compared with those of our major trade partners. Yet, the depreciation of the Bulgarian lev has, paradoxically, not affected improvement in the trade balance and the export dynamics.

**Graph 9**  
**CPI-based real effective exchange rate (horizontal axis) and current account in million EUR (vertical axis), 1998–2013**

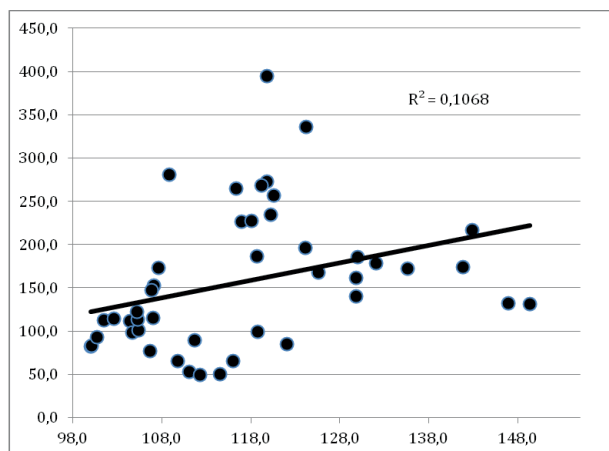


Source: Bulgarian National Bank

Graph 9 presents the correlation between the CPI-based real effective exchange rate and the current account, while Graph 10 shows the correlation between the real effective exchange rate based on unit labour costs and the export.

### *Graph 10*

**Real effective exchange rate based on unit labour costs (horizontal axis) and export of goods and services in million EUR (vertical axis), 2002–13**



*Source: Bulgarian National Bank*

The regression data presented in Graphs 9 and 10 is important because it answers a crucial question relevant to economic policy: whether an increase of employment salaries has a significant negative impact on export competitiveness. The data in Graph 10 does not support such a hypothesis and even shows a slight positive connection between salaries and export dynamics.

Furthermore, the correlations illustrated in Graphs 9 and 10 do not indicate the existence of automatic self-regulatory mechanisms to ensure both internal and external equilibrium, which are supposed to function under the currency board arrangement. More particularly, capital outflows and the relative decrease of price levels and labour costs do not inherently lead to an improvement in the trade balance and boost of exports. The economy adapts itself by contracting the demand, decreasing investments, and decelerating growth. (This speaks of structural barriers to the expansion of export and GDP.)

In parallel, the fiscal sector shifted from generating surpluses towards forming deficits, which is completely contrary to the twin-deficit concept. The insufficiency of tax proceeds is partly due to the deformed structure of tax revenue, which places the taxation burden on indirect taxes and consumption at the expense of income.

Having turned the State into an instrument for enhancing the impact of negative tremors on the economy resulted in a strong deterioration of the business climate. Both firms and citizens responded by limiting their consumption and investments and increasing cash savings. As the bank sector, as a whole, was not ready to take upon itself additional risk lending, savings growth led to further outflow of capital from Bulgaria. This effect was reinforced by the inadequate sovereign debt management policy, which, in 2012, shifted towards raising resources from the international stock markets rather than from domestic sources.

The underlying idea of the government's macroeconomic policy was also modified. The twin deficit concept was supplanted by an extreme variant of right-wing, neoliberal economic policy. The fundamental notion is that the main objective of fiscal policy should be to maintain a low share of government expenditure in the GDP and low levels of sovereign debt and budget deficit. Such a policy might have a certain anti-cyclic effect, but only in the (very) long term and without guarantees that current problems will be overcome (see *Andritzky, 2011*).

Incidentally, restricting the share of government expenditure in the GDP, via legislative channels, is economically irrational and in direct conflict with the Constitution, which proclaims Bulgaria to be a social state, i.e. a state obligated to finance all public expenditure needed to ensure the social welfare.

Pegging fiscal parameters at low levels and applying low flat-rate income and corporate taxes should increase the country's credit rating and facilitate the inflow of foreign capital, as well as the recovery of economic growth. The Bulgarian National Bank (BNB) shares a similar position regarding its monetary policy. Except for one attempt to implement a monetary and credit policy by increasing the minimum statutory reserves, the BNB generally does not foster active measures and limits itself to implementing banking supervision requirements.

The non-critical attachment to these views can be assessed as an absolute failure. Placing focus on maintaining fiscal indicators at low levels did not generate the expected inflow of capital and decrease of interest rates within the real economy. Simultaneously, stabilising fiscal parameters was instrumental to the deterioration of the financial parameters of the private sector, including the external debt of companies, the share of bad and non-performing debt, and inter-company indebtedness.

In general, the debt accumulation has affected the following: unpaid inter-company supplies of goods and services; relationships between banks and the corporate sector, manifested in non-performing bank loans; payments between the corporate sector and the State, with the accrual of outstanding amounts due by

the State to the private sector and liabilities (mostly taxes) due by the private sector to the State.

The largest debts, in absolute value, are inter-company obligations, which, according to different assessments, vary between 100 and 160 billion BGN. The inter-company indebtedness as a share of the GDP is considerably higher than the average levels in the EU. It is believed that above 80% of Bulgarian companies have uncollected debts from other companies.

The automatic linking of current fiscal payments with current revenues turned the State into a powerful accelerator of all negative tremors in the economy—and with the inability of the BNB to decrease interest rates—led to a slow and painful recovery of the Bulgarian economy. What's more, low levels of financial indebtedness of the fiscal sector do not exclude the possibility for the country to be submerged in an Irish-like crisis, i.e. a financial crisis in the private banking sector which calls for a massive subsequent financial interference on the part of the State, with severe repercussions on the sovereign debt.

The fiscal policy gave birth to yet another paradox. Regardless of the low level of sovereign debt, fiscal stability is not guaranteed, and there is a tangible risk of a collapse of the currency board, because fiscal deficits of the post-crisis period were financed by way of decreasing the fiscal buffer and not by new loans. This reduced coverage of the domestic monetary emissions and left the country with no financial buffers after the resignation of the GERB government. Future governments that would inevitably have to change the economy management model will be placed in an exceptionally difficult situation.

What's more, the right-wing liberal model is oddly combined with elements of the Keynesian policy, especially in the field of infrastructure. These elements, however, remain subservient to fiscal absolutism and do not change the overall dynamics of the economy.

If the objective of macroeconomic policy is presumed to be other than financial parameters, such as employment, income, risk of poverty, Bulgaria will definitely rank last in the EU in terms of its results. For example, the latest research of the EC, conducted at the end of 2012, indicated that 49% of the Bulgarian population was at risk of poverty, while in Greece (now referred to as the epitome of irresponsible macroeconomic policy), 31% was at risk.

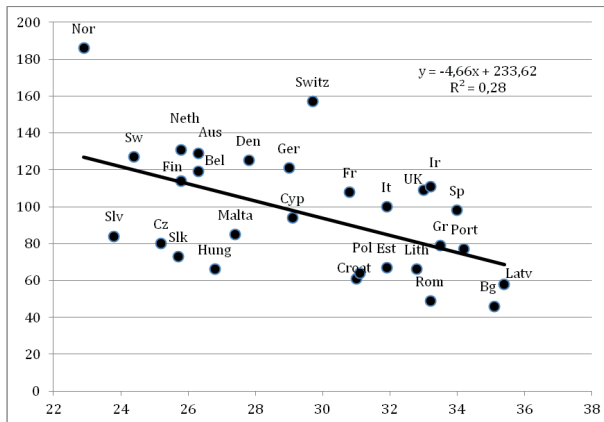
In a broader context, the macroeconomic policy should go beyond reaching full employment and high income while maintaining financial stability; it should guarantee the reproduction of the national economy, including that of the workforce, first and foremost.

Low birth rates and the constant decline in population indicate that the macroeconomic policy has failed to attain this most essential strategic goal. A very close relation has emerged between birth rates and the economic perspectives of the country. In particular, the economic crisis affected the employed contingent so badly that the birth rate in 2012 dropped to the record low of that in the 1997 crisis. Not only has Bulgaria established itself as the poorest EU Member State, but it also has the highest level of social stratification. Young people continue to migrate from the country. At the end of 2012, the number of employed (unprecedentedly) equalled that of retired people.

Graph 11 shows the correlation between the income stratification (measured by the Gini coefficient) and the relative level of income per capita in selected European countries. The graph clearly indicates that Bulgaria is not only the poorest country but also has the deepest social stratification, excluding Latvia (see also Eurostat, 2013). What's more, the social stratification is negatively connected with income, i.e. the higher the social inequality, the lower the standard of living. Therefore, a more social policy, such as the progressive income taxation, would lead to a higher income average in Bulgaria.

*Graph 11*

**Gini coefficient (horizontal axis) and relative level of the GDP per capita (EC-27, 100%) in selected European countries, 2011**



*Based on Eurostat data*

The policy of artificially lowering government redistribution as percentage of the GDP, as well as the policy concerning pension insurance, health care, education, and scientific research, has led to systematic underfinancing of these sectors. In order to have the supply of public services normalised, the share of government

expenditure needs to be close to the average in the EU. This is impossible under the current fiscal legislation paved by GERB.

The government's strategy concerning the EU and the Eurozone underwent a series of severe and inconsistent changes. Initially, the goal was to speedily meet the Maastricht convergence criteria and get into the Eurozone as quickly as possible. The government, however, failed to achieve this unrealistic goal. Concurrently, Bulgaria did not embrace the policy of high budget deficits adopted by the EU at the onset of the financial crisis in order to stimulate domestic demand and recapitalise the banking sector.

Later on, the crisis with the sovereign debt of southern European countries and Ireland caused the government to completely change its euro-strategy. Joining the Eurozone was left on the back burner. The government showed scepticism towards the ideas of enhanced mutual financial assistance through the European Stability Mechanism. In essence, it rejected the notion of a fiscal union. There was not much enthusiasm in accepting the banking union. Bulgaria supports only fiscal restrictions, without considering the fact that these restrictions in the Eurozone are combined with exceptionally stimulating monetary policy, especially after the management change in the European Central Bank in 2012. There is a real risk for Bulgaria to detach from the nucleus of the EU, characterised by a higher degree of integration, and to remain in the periphery of the European economy and policy.

In structural terms, the crisis revealed the non-competitiveness of the Bulgarian economy and its dependence upon sectors that are sensitive to cyclical changes and have low added value. One of the most vulnerable sectors appeared to be in construction, despite the implementation of several major infrastructural projects facilitated by the use of EU funds.

In addition, while the domestic and external demand was contracting, the existence of monopolised sectors had a very negative impact on the business conditions in Bulgaria—sectors which have been strongly dependant on the control of foreign companies, including power supply, electricity generation, production of liquid fuels, banks, and finance.

In general, the inflow of foreign capital should not be automatically regarded as beneficial for the economy. The net flow of capital would be non-existent in the long run, because, by definition, the amount of the financial resources coming in the country equals the present value of the expected future profits, which are eventually transferred abroad. When investing in monopolistic sectors, with high profitability guaranteed by the State, the outflow of funds may last for several years. Such outflows shrink the purchase power of Bulgarian companies and consumers.

Strategically, the end positive effect of foreign investments boils down to two aspects: technology transfer and access to the global marketing networks. Failing that, the foreign control over important economic sectors with a monopolistic market structure will have a negative effect.

External control has stricken particularly hard small and medium-sized companies, which are not adequately supported by the government. Damage is inflicted mostly by the high prices of energy resources controlled by foreign companies and also by the high interest rates of loans extended by foreign banks. In addition, instead of improving the opportunities for placement of goods abroad, the big chain stores often make it more difficult for Bulgarian producers to access even the domestic market.

The agriculture has been in a relatively more stable situation, thanks to the positive effects of the common agricultural policy of the EU. Yet, it has been negatively impacted by the excessive concentration of funds in the field of cereals and insufficient resources for small producers.

All of these negative trends have resulted from the incompetent (frequently corrupted) governance and the shallow concept that the State's withdrawal from the economy automatically improves economic performance.

## **1.2. Recommendations**

Bulgaria needs to objectively shift towards a new type of economic policy and stimulating domestic demand should be placed at its core. As indicated by the latest research of the IMB, concerning the EU and Bulgaria, the opportunities to stimulate the Bulgarian economy through additional investment in infrastructure have not been exhaustively used (see *Muir and Weber, 2013*).

This calls for an increase of government expenditure in the structure of the GDP and the corresponding removal of restrictive wording in Bulgarian legislation. Bulgaria should seek to achieve indicators that are close to the average share of government expenditure in the GDP typical for other EU Member States.

In addition, Bulgaria needs a new income policy. Increases in the minimum salary should be encouraged in order to align it with the level of the social minimum. Income tax should also be altered. In order to limit poverty and ensure a more balanced distribution of the burden brought on by the crisis, Bulgaria should shift towards progressive income taxation coupled with joint family taxation.

As for the anti-monopolistic regulations and foreign investments, the following measures are needed:

- A comprehensive review of legislation for the purpose of protecting the interest of consumers, placing focus on (among other things) energy production and distribution, banking services, water supply, telecommunications.
- Avoidance of foreign investors in monopolistic sectors of great importance for the economy, as well as investors from offshore financial hubs.
- A review of all contracts that stipulate price privileges for foreign and resident producers, as well as review and reconsideration of all concession agreements.
- Ensure targeted promotion of investment in high-tech sectors with high added value.
- Enhance competitiveness and presence of the State in the banking sector.
- Use resources from the new long-term (2014–20) financial framework of the EU in order to implement structural priorities and modernise the Bulgarian economy.

Bulgarian agriculture is one of the key sectors that would help the Bulgarian economy overcome this austere crisis. The following measures then need to be implemented:

- Use of the EU funds more effectively.
- Avoidance of excessive concentration of EU subsidies in the field of cereals and industrial crops.
- Intense support of small and medium-sized farmers.
- Ease the process of land restitution and legitimate materialization of ownership rights, as well as facilitate the re-allotment of agricultural resources.
- Implement a system of measures for taxation relief of farmers by linking the payment of VAT on machines and equipment with the period of their depreciation; introduce a lower VAT on fuels for agricultural purposes and foods; accelerate, simplify and streamline procedures for VAT recovery; reduce the amount of penalty interest applicable to delayed payments to the government, financial institutions, and monopolies.
- Modernise the irrigation systems, while utilising EU funds and State investments.

- Protect Bulgarian producers against unfair external competition; subject foreign importers of agricultural produce to the same requirements as those for Bulgarian residents; fight against the smuggling of agricultural goods.
- Ease financing and insurance of farmers; enhance the role of the Council of Europe Development Bank (CEB).
- Improve direct access of farmers to the retail market.
- Fight against speculation, price manipulation, and cartels for certain agricultural products; improve the forecasting process of prices and agricultural produce.
- Encourage the development of clean bio foods.

## References

Andritzky J. R. *Evaluating Designs for a Fiscal Rule in Bulgaria*. WP/11/272. IMF, 2011.

European Commission. *European Economic Forecast, Winter 2013*. European Economy, 1/2013, 2013.

Eurostat. *News release*. 28/2013, 26 February 2013. Eurostat, 2013.

Ganchev G. T. 'The Twin Deficit Hypothesis: The case of Bulgaria'. *Financial Theory and Practice*. 34 (4), 2010: 357–377.

International Monetary Fund. Republic of Poland—*Review Under the Flexible Credit Line Arrangement—Staff Report and Statement by the Executive Director*. IMF Country Report No. 12/12. IMF, 2012.

Mitra P. and Pouvelle C. *Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine*. WP/12/131. IMF, 2012.

Muir D. and Weber A. *Fiscal Multipliers in Bulgaria: Low But Still Relevant*. WP/13/49. IMF, 2013.

# 2

# Social Development and Social Policies

---

*Prof. Katia Vladimirova, PhD in Economics*

## **2.1. State of Affairs**

### **2.1.1. Employment and Income of the Population**

The employment scale and rate of the population are preconditioned by the dynamics and structure of the economy, as well as by the level and dynamics of labour productivity. This correlation is complex and multi-faceted. Presently, the scale and dynamics of production are determined by its competitiveness and efficiency, which, in turn, depend on a range of factors: (1) technological level of production, (2) its structure, (3) and the quality of the human dynamic, i.e., the employed, (4) as well as upon innovation and investment in new technology, machines, and equipment. What's more, the different economic sectors have different potential to generate employment (jobs) and income (payment) for those employed—this fact should be at the forefront in taking decisions to restructure the economy, as well as the policies for stimulating and encouraging diversified manufacturing.

The inclusion of the working-age population in the economy (employment rate of the population) has always been considered a very important factor for prosperity, social security, and welfare. For a long time, a dominant role in employment had been assigned to the quantitative aspect (the number of employed). Yet, as the modern economy evolves, it is the quality of human resources that has come to the fore, as well as their productivity and work motivation. Both the Lisbon strategy and the contemporary EU strategy (Europe 2020) focus on smart and enhanced growth, as well as quality of employment, which is linked to the quality of all levels of education and lifelong learning. They also focus on inclusive growth—the creation of opportunities for the inclusion of all those who are able and willing to work.

The requirement of the EU to implement integrated employment policies is based on the idea that higher employment rates can be achieved by way of interrelated policies, including economic development policies, adult education and training policies, income policies, and social security policies. All of these must contribute to developing a competitive and dynamic economy, which facilitates higher and more effective employment, as well as social security and justice. As early as 2000, the Lisbon strategy underscored the importance of maintaining and streamlining the social model. But it also upheld the notion that social policy should function as a factor of economic development. (While social policy and development of the population should be the result of economic development, they should also be a determinant for this development.)

Raising the employment rate is linked to a range of measures, including implementing economic policies intended to create jobs that require higher levels of education and lifelong learning; fostering a closer connection between the development of production and education; adopting and implementing specific policies, which will contribute to higher employment rates through inclusion of different population groups, and, in particular, the most vulnerable contingents (young people, women, senior citizens at working age, disabled people, people with low-level education and no vocational background). Therefore, focus should be placed on implementing *inclusive* growth policies intended to develop a knowledge economy, as well as an economy that enables the inclusion of different population groups by implementing specific, targeted social and economic measures.

In Bulgaria, inclusion of the working-age population in the official economy has sharply decreased in the past two decades and, more particularly, after 2008. The low level of this inclusion means that a considerable potential of human resources is not being used. In Bulgaria's modern history, the highest rate of economic activity and employment was recorded in the years preceding the latest financial and economic crisis. In 2001–08, the employment rate of the population at the most active working age (20–64 years) reached its post-1990 peak of 70.7%, while the 2008 average rate in the EU-27 was 70.3%. Bulgaria then ranked 16th among the 27 EU Member States. Furthermore, it almost reached the 60% target set in the Lisbon strategy, in terms of the employment rate of women. In the years of crisis that followed, the employment rate of the population at the most active working age dropped and, in 2012, reached 63% for men and women, collectively (a decrease of 7.7 percentage points was recorded). In the same period, the decrease for EU Member States, on average, was only by 1.8 percentage points. Bulgaria then ranked 23rd in terms of its employment rate. (Lower employment rates were recorded in only four countries undergoing an austere economic crisis: Greece, Spain, Italy, Hungary.) The situation did not change much in 2013. This poses a

question concerning the state of governance and the policies used for economic development, as well as for promoting production and maintaining employment. Regardless of the measures and programmes adopted in the past few years to promote employment, especially among women, considerable differences are still observed in the employment rate between men and women. The employment rate of ages 20–64 was 66% for men and 59.8% for women in 2010. And in 2011, it was 65.8% for men and 60.2% for women. As to the employment structure, there has been a downward trend in the number of those employed in the private sector and the self-employed since the onset of the crisis. The employment in the sector of services has been slowly increasing, while the number of people employed in industry, agriculture, forestry, and fishery has been decreasing. This is because of insignificant economic growth, considerable shrinkage of business—especially in small and medium-sized enterprises (SMEs)—and the relatively slow recovery of domestic demand.

The employment rate of people with primary or lower education levels is exceptionally low, far below the general employment rate. The majority of people in this contingent remain outside of the official economy and social security system and form the prevailing part of the long-term unemployed. The employment (and unemployment) rates clearly confirm that education and, particularly, vocational qualifications are crucial for employability, as well as for maintaining a certain level of income, having opportunities for a professional career, and safeguarding social security. Those with higher education reach the highest employment rate, while the employment rate of those with lower education levels is increasingly lower.

The educational structure of the working-age population is changing in favour of those with higher education. In the past few years, the share of people with higher education has quickly risen, which has been connected with an increased number of higher education institutions and improved access to higher education. In addition, the possibility for those with a higher education background to find a job and a better salary is increasing. Employers often prefer professionals with higher education to take positions that require a lower level of education, which is especially true when labour demand is low. This, in turn, increases the employment rate for those with higher education, but reciprocally reduces that of people with lower education levels and pushes them away from the labour market.

The evolution of the knowledge economy is linked to a considerable increase in the share of higher education graduates and their quick inclusion in the modern economy, as well as to the acceleration of innovation, efficiency, and labour productivity. In Bulgaria, the relative share of people with higher education in ages 30–34 increased from 19.5% in 2001 to 26.9% in 2012, while the increase

in the EC-27, on average, was from 22.4% to 35.8% for the same period. In some EU Member States, this share reached very high levels: 51.1% in Ireland, 49.9% in Cyprus, 47.9% in Sweden, 47.1% in the UK, 45.8 % in Finland, 43.9 % in Belgium, 43.6% in France, 43% in Denmark, 42.3% in the Netherlands, and 40.1% in Spain.<sup>1</sup> Only 6 of the 27 EU Member States recorded lower levels as compared to Bulgaria.

This trend has to therefore be addressed by the Bulgarian economy and educational system, with the focus on considerably increasing the number of higher-education graduates and, correspondingly, reducing the number of dropouts; improving the quality of education; developing an adequate economic structure; ensuring good quality jobs; and increasing work motivation and career opportunities.

### **2.1.2. Unemployment and Labour Market**

Through the years, the Bulgarian labour market has gone through different establishment periods, from the formation of new institutions and legislative framework to development and implementation of various awareness-raising and training policies—including inclusive policies seeking to ensure training and employment for the unemployed, vulnerable, and risk groups in the labour market—to activation of employers and employees striving for more effective participation in the labour market.

Since the beginning of the crisis in 2009, unemployment has been continuously rising and has peaked as compared with its pre-crisis level of below 6%. (According to 2011 data, Bulgaria ranked 9th among the 27 EU Member States in terms of the highest unemployment rate—this negative trend continued in 2012–13.) In 2011,<sup>2</sup> the unemployed in Bulgaria, at the age of 15 and above, included 384.2 thousand, or 11.4% of the labour force, which was more than that recorded in previous years.<sup>3</sup>

In 2012, the unemployment rate reached 12.3%, the highest it had been in the past nine years.<sup>4</sup> In the beginning of 2013, Bulgaria joined the group of 12 countries with double-digit unemployment rates, having recorded 12.6%, while the EU-27 average was 10.9%. The countries with the lowest unemployment rates

---

<sup>1</sup> Based on Eurostat data (see [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)).

<sup>2</sup> According to the revised 2011 data and preliminary 2012 data of the NSA: 417.3 thousand people.

<sup>3</sup> According to Eurostat, the unemployment rate of Bulgaria in 2011 was 11.3%.

<sup>4</sup> Based on data reported in the Labour Force Survey.

(Austria, 4.7%, and Germany, 5.4%<sup>5</sup>) have been the least severely affected by the latest global crisis, enjoying a relatively high industry share and remarkably low unemployment among young people, thanks to their dual education system in secondary schools. By way of comparison, Bulgaria falls far behind even those countries which have recorded a little higher unemployment rates—Luxemburg (5.4%), the Netherlands (6.4%), and Romania (6.7%) still have their unemployment rate twice as low as that of Bulgaria.

In the past few years, *labour* demand and *supply* in the labour market<sup>6</sup> have been marked by temporary curbing of collective redundancies, as well as by unbalanced (in time and sectors) labour demand.

The number of those outside the labour force has been continuously increasing for the past 20 years. (The economically inactive population, aged 15 years or above, totals 3,150,500, i.e., the number of those who are not employed in Bulgaria has been progressively more than the number of working people.<sup>7</sup>) What's more, the share of the working-age population (aged 15–64) not in education and employment is also high. This group (the economically inactive population at working age) in 2011, for example, included 1,690,500 people. The number of discouraged individuals remains high, despite temporary measures taken to include them in the labour market. During all the years of the transition period, the number and proportion of this contingent of the working-age population remained significant, regardless of the creation and operation of a labour market and development of policies intended to reduce unemployment and activate those who had been inactive in the labour market. There is a subgroup genuinely 'discouraged' who do not actively look for a job because of the lack of labour recruitment practice (vacancies) or, even worse, because of the availability of jobs that do not correspond to the level of education and professional qualifications of job seekers in small and medium-sized towns, which was especially true during the years of the crisis. There are appropriate jobs (less frequently), but payment and/or labour conditions do not meet the demand of the discouraged job seeker. There is another subgroup, however, who are not genuinely 'inactive' or 'discouraged'. They do have jobs and get paid, but they have not declared and registered those facts—this subgroup operates within the informal economy and employment.

*Unemployment* among *young* people aged 15 and above ranks the highest and is also high for those in their most productive years (25–34). In 2012,<sup>8</sup> their relative

---

<sup>5</sup> Based on Eurostat data (see [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)).

<sup>6</sup> 2012 National Action Plan for Employment, MTSP.

<sup>7</sup> Based on data of the NSI resulting from the employment and unemployment survey.

<sup>8</sup> Based on data of NSI, Labour Force Survey.

share in the total number of unemployed was 26.5%, and 22.4% for those aged 35–44. This marked a high loss for the national economy, because those aged 25–44 had already established a set of work habits and gained professional experience, both of which are essential factors of labour productivity and efficiency. Another major repercussion is that high unemployment at the most active age interrupts professional careers and reduces or severely limits opportunities to have children and nurture a family.

*Youth* employment is a key factor in the development of the national economy in the long-run, as well as for its competitiveness and active inclusion in the social security system. Bulgaria is one of the EU Member States with a very high share of young people between 15 and 24 years of age who are not in education, employment, or training. In the backdrop of the EU-27 average of 12.9%, this indicator in Bulgaria is 22.6%. The insufficiently high level of education and professional qualifications of young people and their non-inclusion in the labour market expose them to a high risk of poverty. According to the official data of April 2013, 77,432 young people at the age of 29 and below were registered as unemployed, and their share in the total number of unemployed is increasing. The national initiative *Work for Young People in Bulgaria*<sup>9</sup> (adopted in 2012) aims to activate young unemployed people, which is expected to lead to a decrease in the youth unemployment rate, but only temporarily and on a minor scale.

The *long-term* unemployed (for one or more years) take up more than half of the officially unemployed (55.5% in 2012). The long-term unemployment rate for the EC-27 increased during the years of the crisis, from 2.6% in 2008 to 4.1% in 2011. This rate in Bulgaria was 2.9% in 2008, 4.8% in 2010, 6.3% in 2011, and 6.8% in 2012, which ranked Bulgaria among the top ten countries with the highest percentage of long-term unemployment. Those who dropped out of the Bulgarian educational system earlier<sup>10</sup> amounted to 12.5% in 2012 (as compared to 20.5% in 2001), which also ranked Bulgaria among the countries with the highest dropout rates—including Spain (24.9%), Malta (22.6%), Portugal (20.8%), Italy (17.6%), Romania (17.4%)—while the EU-27 average was 12.8% in 2012.<sup>11</sup> The best performing countries in 2012 included Slovakia (4.4%), Slovenia (5.3%), the Czech Republic (5.5%), Poland (5.7%), Lithuania (6.5%), and Austria (7.6%).

---

<sup>9</sup> The national initiative *Work for Young People in Bulgaria* (the Initiative) will be implemented in 2012–13.

<sup>10</sup> Early drop-outs include persons aged 18–24 who meet two conditions: they have not completed secondary education and do not attend any educational institution.

<sup>11</sup> Based on Eurostat data (see [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)).

Very high rates have been recorded in unemployment of the *disabled* at working age. In 2011, the number of employed with ‘one long-standing health problem or condition’ was 878,300 (394,800 men and 483,500 women). The highest share of employed was that of the so-called pre-retirement age group (55–64 years). The unemployed numbered 58,900 and those outside the labour force totalled 450,800.<sup>12</sup> Over the past few years, people with special needs have been rapidly dropping out from the labour market. One of the underlying factors for this is the lack of necessary education. About 90% of those with long-standing disabilities who do work have secondary or higher level education, forming a little above 50% of disabled people at working age.

From the economically active population, the largest and most active fraction encompasses Bulgarian (53.5%), followed by the Turkish (45.4%) and then the Roma (38.8%). In terms of *ethnic composition*, the share of Roma is the highest in the working-age population outside the labour market.

Roma have the lowest share of pensioners and young people who continue their education after 15 years of age. Moreover, three-fifths (61.2%) of Roma above 15 years of age are economically inactive. Despite the measures and programmes taken by the government to promote employment among Roma during the past years, the results are below moderate and hardly noticeable. Employed Roma above 15 years of age fall below 20% (only one-fifth are included in the official economy and receive income from it).

The key factor for increasing employment and social inclusion, as well as for achieving the common EU goal—a competitive and dynamic knowledge-based economy—is *lifelong learning* (LLL).<sup>13</sup> This should combine formal education and training with non-formal and informal learning. One of the targets set in the EU strategy is for 15% of adults to participate in LLL by 2020. Currently, this indicator in the EU-27 is 8.9% for the ages 25–64, while in Bulgaria it is only 1.2%.

The policy of Bulgaria has been laid down in a National LLL Strategy, but the achievements, so far, are on a limited scale. A career guidance system was established in [Bulgaria’s] school education; measures were implemented in order to meet modern requirements for higher education curricula content; a National Qualification Framework was developed and adopted; and Entrepreneurship Promotion Centres were created and operate in higher education institutions. Yet, a lot more has to be done.

---

<sup>12</sup> 2011 Yearbook, Employment Agency, MTSP.

<sup>13</sup> Impact Assessment of the National LLL Strategy for 2008–13.

### 2.1.3. Social Inclusion and Social Security: Education, Healthcare, Quality of Life

The riskiest factors that precondition one's lifestyle include job loss, unemployment, and long-standing labour market exclusion. The resulting repercussions include large-scale impoverishment and considerable social exclusion, relatively high morbidity and mortality of the population (particularly of the working-age population and children).

Income levels, social security, and health conditions of the population, as well as other social indicators, are at a very poor level in Bulgaria. Child mortality remains high, as well as that of the working-age population. The same applies to the level of morbidity and mortality caused by heart attacks and strokes conditioned by the standard of living, as well as by high insecurity, fear, and stress in everyday life and work.

Bulgaria ranks first among the EU Member States in which the *risk* of poverty or social exclusion<sup>14</sup> of the population is above the EU average.<sup>15</sup> In 2009, the poverty level (after social transfer) in Bulgaria was 21.8% (1,657,000 people)—the EC-27 poverty level was 16.3%. In 2011, it increased to 22.34%<sup>16</sup> (1,673,000 people)—20.7% was recorded in 2010. Almost half (49%) of the Bulgarian population lives at risk of poverty or social exclusion. Disparities between the different Bulgarian regions and localities have deepened. For example, 9% of the population of the south-west region (*Yugozapaden*) lived below the poverty line,<sup>17</sup> while 30.6%<sup>18</sup> were in the north-west region (*Severozapaden*).

Only the risk of poverty, itself, is the highest for the *elderly* population (over working age), at 30.9%, as well as for *children* (below 18 years of age) estimated at 28.9%. The risk of falling into poverty is the highest for the unemployed (52.2%), pensioners (28.3%), and other economically inactive people (27.8%). Bulgaria ranks second in the EU-27 in terms of the number of people in the above-65 age group who are at risk of poverty (32%) from among all people in this age group.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Eurostat data indicates that the poverty line is BGN 295. According to the methodology applied by Eurostat, the poverty line is 60% of the average net total income available. (For calculation purposes, EU-SILC data is used.) The estimates are based on the Household Survey conducted by the NSI concerning the previous year.

<sup>15</sup> According to Eurostat data, the share of population at risk of poverty or social exclusion reached 41.6% in 2010 and increased to 49.1% in 2011.

<sup>16</sup> According to the latest Eurostat data, the estimate for EC-27 is 16.9%, excluding Ireland.

<sup>17</sup> Monetary poverty.

<sup>18</sup> Based on NSI data for 2011.

<sup>19</sup> As reported by the Institute for Market Economics.

The working poor, who have a job but it does not pay enough to sustain a basic standard of living, are 8.2% of the employed, with an upward trend. The income of the poorest households is 6.5 times smaller (20%)<sup>20</sup> than that of the richest households.

Children are a *particular* vulnerable group that is highly exposed (52% of all children) to the risk of poverty and social exclusion. This is most often the case with children from low-income households, disabled children, children deprived of parental care, or children living in poor housing conditions. The poverty level among children in Bulgaria is one of the highest in the EU.

In 2011, people living in households with no employed members were 15.1% of the population below 60 years of age, while their share in 2010 was 13.5% (7.9% of the total population in the same age group in Bulgaria).<sup>21</sup> The EC-27 rate for the same age group was 9.9%, which, again, placed Bulgaria among the countries with the highest risk of poverty, due to insufficient jobs and labour income and shrinking economic activity. The share<sup>22</sup> of people living in households with low work intensity (households where adults had worked with less than 20% of their aggregate labour potential in the past year) was the highest in the north-west region (13.8% of the population aged 0–59), while that of the south-west region was 3.8%. The share of the population least affected by one of the three forms of poverty and social exclusion (those living at risk of poverty; people living under material deprivation; people living in households of unemployed or with low work intensity<sup>23</sup>) was the lowest in the south-west region (30.5%) and the highest in the north-central region (53.2%).

The measures for sustainability of the *pension system*<sup>24</sup>—adopted during the past few years by amending the Social Insurance Code—are expected to improve the financial condition of the state social security funds in the mid-term. Increasing the age at which people are entitled to retirement in the long run does not suffice to eliminate the negative effects that the aging population has had on the public pension system. According to estimations of the EC assessing demographic trends, the social expenditure of Bulgaria for the support of its pension system will rise by 2.3% of the GDP in the next 40 years and may exceed 11%, which will be the largest increase in the structure of social payments.

---

<sup>20</sup> National Strategy for Reducing Poverty and Promoting Social Inclusion 2020.

<sup>21</sup> Based on NSI data and the Country Fact Sheet.

<sup>22</sup> Based on 2011 data calculated by the NSI.

<sup>23</sup> This indicator encompasses people living at risk of poverty, under material deprivation, and in households of unemployed or with low work intensity.

<sup>24</sup> 2012 Annual Actuarial Report, NSI.

A key element of social inclusion is deinstitutionalisation of the care for the dependent elderly and children, which is a big challenge for the development of democratic processes in Bulgaria and for bringing change in the quality of life for all people. Bulgaria has a network of social services for children and senior citizens, which operates both in institutions and in the community. Data for the latest years indicates a clear trend towards a decrease in the total number of children placed under institutionalised care and in the number of children in each type of institution, separately.<sup>25</sup> As to the disabled and elderly, the model of institutionalised care has continued to prevail over community-based care. Services provided in this field are still insufficient to fully eradicate the model of institutionalised care in Bulgaria.

According to Eurostat projections for 2010–60, the population of Bulgaria is expected to decrease by some 27%, and the share of people above 65 years of age is expected to exceed 32.6%,<sup>26</sup> while that of children below 15 years age is expected to drop to 13%. Furthermore, forecasts of the World Bank from 2012 suggest that Bulgaria will have the most quickly shrinking population at working age, worldwide, by 2050. The greatest concern is that the population, aged 15–24, is expected to decrease by 41%, which will have a direct impact on the characteristics and structure of the educational sector and labour market, as well as on the economy, as a whole. The decreasing total number of the population and, more particularly, of teenagers, has had a long-term downward trend. Its acceleration is closely linked to the decreasing number of marriages and especially low birth rate. This is combined with the relatively stable high rates of overall mortality and, in particular, child mortality and the mortality of working-age people, as well as the high emigration rate and low immigration to Bulgaria, respectively. As a result, the aging of population has accelerated, and the young generations among the working-age population have dropped. These demographic processes (detrimental to the development of Bulgaria) have been preconditioned by the continuing demographic developments of the country, which follow, to a certain degree, the global and predominantly European demographic trends, which include changes in the family model, necessitating a decrease in the number of children in the family, extending time in the educational system, etc.). In Bulgaria, as well as in most other Eastern European countries, a range of factors contributed to the quick and severely deteriorating demographic situation and perspective, including a change of the political and economic model; the high economic and social instability and

---

<sup>25</sup> In 2009–11, the number of children placed in different specialised institutions decreased from 6730 to 4755.

<sup>26</sup> Eurostat, News Release, 80/2011, 8 June 2011, Population projections 2010–60.

insecurity of the future; and the high emigration rate of mostly young people leaving the country at an age when they should start families and have children. The transition to market economy and European integration, which took too long, as well as the low standard of living and quality of life, can neither keep young people within the country, nor attract young people to Bulgaria and implore them to live, work, and have children here.

The child mortality rate continues to be high (8.5‰ in 2011), regardless of the evolving positive downward trend. Child mortality remains twice as high as that of the EU (4.18‰). This indicator, which is higher in villages than in towns and cities, reflects the quality of medical care but also the population's standard of living and health culture, first and foremost. The reasons can be found in the deterioration of the socio-economic conditions in villages, limited access to medical services, lower education and health culture. The provinces with the highest child mortality rates are Sliven (17‰) and Pazardzhik (14.6‰). Those with the lowest include the capital, Sofia (4.2‰), Kyustendil (4.6‰) and Targoviste (5.6‰).

The role of the level of health culture and health status of the population in separate residential areas and groups is important, including ethnic groups. For example, 12.6% of the total Roma population in Bulgaria, including children, is disabled or suffers from an acute chronic disease. The absence of prevention, good hygiene and (living) conditions, and timely access to health services is among the leading reasons for increased morbidity and mortality in this group. Roma form a specific population group who live in the risk of poverty and social exclusion.<sup>27</sup>

Health status and diseases are greatly influenced by the common way of life in the [Bulgarian] community, as well as by work and family traditions. The most widespread diseases that lead to premature mortality and invalidity go hand-in-hand with psychiatric conditions, which are additionally intensified by the loss of jobs and income, as well as by poverty increase and mortality among a significant portion of the population.

## **2.2. Governance: Challenges and Opportunities**

Of the many challenges to security, stability, and prosperity of the national economy and well-being of the public in the years to come, those that will have the strongest impact, in terms of scale and long-term effects, include the aging population; the low level of economic activity and low employment rate; the large share of the grey economy; the low labour productivity; and the increasing number and

---

<sup>27</sup> Bulgarian National Roma Integration Strategy (2012–20).

proportion of people excluded from the system of paid employment and social security systems.

Falling numbers of the Bulgarian population follow a deteriorating ratio between those who are officially employed, working, or willing to work and those who are economically inactive, incapable, or unwilling to join the employed. The number and proportion of elderly people (above 65 years of age) are also high. But what causes even more concern is the high number of the economically inactive (unemployed people at working age who are not looking for a job) and their (high) share of the economically active population, which have remained almost unchanged for the past 23 years. Among them is the quite large group of the discouraged who have quit looking for a job, due to their failure to find one after long periods of hunting. More focus should be placed on the issue that there are people among the economically inactive and unemployed who do want to work but cannot find appropriate jobs (and business hours) that enable them to combine jobs with family responsibilities (tending to small children, sick or elderly family members) or educational aspirations. This is also linked to the exceptionally low share and availability, throughout the country, of flexible forms of employment and corresponding systems of social security, payment, and labour organisation. Regardless of policies implemented in the last years aimed at boosting the flexibility of the labour market, success has been quite insignificant, partly because of the absence of a systematic approach and interrelatedness among the policies, as well as because of low labour costs and the lack of consideration of the interests of job seekers.

Another serious problem for the national economy has been the *high* share of employed in the unofficial economy. The group of the economically inactive and uninsured includes those who operate within the unofficial (grey or black) economy. All of these do not pay social security contributions and remain outside the social security system. Neither do they pay income tax. The considerable number and share of this group remained almost unchanged for the whole transition period—appropriate policies had not been found for more than two decades.

The *grey* economy (the illegitimate economy and employment) poses a weighty barrier to achieving sustainable economic growth.<sup>28</sup> It has negative effects on the attainment of macroeconomic goals, labour quality and productivity, and social cohesion. It also reduces tax revenues and directly influences the insufficient

---

<sup>28</sup> According to Eurostat data, the average level of grey economy as a percentage of the GDP of EU Member States reached 19.2% at the end of 2011, while Bulgaria recorded 32.3%, which ranked it as the worst performing country in terms of this indicator both for 2011 and for the eight preceding years.

funding of social systems. It is necessary to address the reasons for this high share in Bulgaria, including the inadequacy and ineffective application of labour legislation and tax and social security policies; the incomplete judiciary reform; the need for higher transparency of the administration and court; and improved dialogue with citizens and businesses. Ensuring investments in production and new, sustainable opportunities for employment and self-employment, as well as for payment and social insurance, will facilitate the extraction of many economic activities (and those employed in them) from of the grey sector.

The *growing* youth unemployment also causes great concern, which is coupled with the trend of *low* work motivation and inclusion in the social security system, as well as with the unwillingness to start a family, have children, and live in Bulgaria. The high unemployment rate among young people for the past few years has had a significant (negative) impact on the *worsening* of many demographic problems of the country, including reproduction of the population, high emigration rate, non-inclusion in employment, incomplete education, failure to improve the quality of education. The low youth employment rate, for the most part, is also connected with the *quality* of job vacancies and pay level. Young people leave the country because of the gloomy perspectives of unemployment, less skilled jobs, low pay, and lack of career advancement opportunities.

More than half of the officially registered unemployed are long-term unemployed (for more than one year) and maintain their registration on a permanent basis. A high share of them is taken by people with low-level education and no vocational background, disabled people, or people who have prematurely dropped out of the educational system. There is a high share of those with low-level education and no vocational background among the *long-term* unemployed and discouraged. People who have dropped out of the educational system, and those who have not completed primary education, are also numerous. As a whole, the general level of education and qualification of the population is low, as well as the general level of literacy of students up to 7th grade, which is instrumental for the quality of subsequent vocational education, higher education, and continued education of adults. This fact, along with the poor motivation of teachers and instructors to work and pursue career advancement, adds to the existing imbalance between demand and supply in the labour market.

The long-lasting trends and the situation around employment and unemployment in Bulgaria pose a *serious* challenge to governance, as to selecting appropriate integrated strategies and policies concerning the economic development and its priorities, as well as to more closely linking education with a range of facets, including the structure and prospects the economy; references and aspirations of

young people; pay levels; the heightening of the prestige and pivotal role of work when making choices in education; security; and personal development.

Economic development and employment are *not always* one-way and concurrent with one another. Economic growth does not always increase the employment rate and number of employed. Improving labour productivity, the efficient utilisation of working hours, and the organisation of labour and production would more often lead to reducing the employment rate in the backdrop of economic growth. The economy of Bulgaria has a lot of room for policies aimed at *increasing* the efficiency of production (while better utilising working hours), as well as ones intended to reduce the length of the business day and week. Expanded free time is one of the criteria for wealth, as well as for generating additional employment for others, when production requires so. Restricting the prolongation of the business day and week and overtime hours may have similar effects. (Such prolongation may be done officially, through existing statutory instruments and labour organisation in economic institutions, but is also done more frequently unofficially, through the common practice for work outside business hours and the business week, without payment and accounting, in breach of the applicable rules.) This, along with the development of other flexible forms of official employment, may raise the level of efficient employment of the population.

One of the problems causing low labour competitiveness and productivity is the *low* efficiency of both labour and employment. The high share of higher-education graduates among those employed is partly due to the fact that a lot of them accept jobs that do not require higher education, which curbs employment opportunity for those with secondary or lower level education. In periods of crisis, these processes are very intense. Those with higher education—who have jobs that do not require such an educational level—are generally dissatisfied with the nature of such work and the corresponding pay. But they find consolation in the fact that they do have a job and some kind of income. The employment rate is relatively higher with those of vocational background and higher education (or secondary education in fewer cases). Educational reform, implemented in the recent years, significantly reduced the share of those with vocational qualifications linked to secondary or low education levels. This is one of the major reasons for *high* youth unemployment and, in general, for the long-term unemployment of many people who have no vocation or professional competences.

Another serious economic and social problem is the exceptionally low inclusion of the employed in various forms of continued education. The relatively low motivation of both employees and employers to pursue continued education is another piece of evidence that labour quality and its significance for quantitative and qualitative manifestations of labour output are not properly appreciated. In terms

of the relative share of people participating in education and training in 2000–12, Bulgaria ranked last in the EU with 1.5% in 2012 (with no significant change in the last 10 years), while the EU averaged 9%. The countries which have a high level of participants in education and training include Denmark (31.6%), Sweden (26.7%), Finland (24.5%), the Netherlands (16.5%), Austria (14.1%), Luxembourg (13.9%), Slovenia (13.8%), Estonia (12.9%), and the Czech Republic (10.8%).<sup>29</sup>

The *level* of knowledge, skills, and *competence* of academic graduates is also significant for the employment rate, labour quality and productivity, professional pursuit and career, and work satisfaction. In this regard, problems are major—and becoming more so—not only for the employment and productivity rate, but also for business management and public administration.

Applying non-formal and informal learning remains a serious problem. Dynamics in social and economic processes have led to the evolvement of new, remote, and flexible forms of gaining and acknowledging continuously improving knowledge and skills to adapt to the labour market and foster career success. In 2014, it is expected that Bulgaria will launch a system for recognising knowledge, skills, and competences acquired through non-formal and informal channels.<sup>30</sup> This system is intended to help achieve a range of endpoints. These would expand opportunities for the acquisition of vocational qualifications by the labour force; improve employability in the labour market; facilitate labour mobility, improve staff recruitment and selection in business organizations and public administration institutions at both local and national level; higher degrees of objectivity when assessing staff and career advancement; a more effective application of differential pay systems; and reduce time and costs in upgrading training.

Achieving progress in socio-economic development and better quality of life in the population is a direct function of the availability of sustainable jobs, high employment rate, and more comprehensive and lasting inclusion in highly productive employment, which allows economic independence and security for the individual citizen and, consequently, improved quality of life. To this end, the Bulgarian government needs to make substantial efforts in all fields and enhance the strategic backbone of governance in order to achieve the level of socio-economic

---

<sup>29</sup> According to Eurostat data (see [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)) encompassing people aged 25–64 who indicated that they had participated in education or training. The denominator comprised the total number of the population in this age group.

<sup>30</sup> A New Opportunity for My Future, a project implemented by the Ministry of Education, Youth and Science (MEYS) and financed from Operational Programme Human Resources Development, BG051PO001-4.3.03: Creating a System for Identification and Recognition of Knowledge, Skills, and Competences Acquired through Informal Channels.

prosperity that Bulgaria needs. Then it can catch-up with the average development indicators recorded in the EU.

The problems of the Bulgarian labour market are not essentially different than those of other European labour markets, which include the aging labour force, quantitative disparities between labour demand and supply, and, most of all, qualitative misbalances between labour demand and supply. These problems increased, both in scope and complexity, during the recent crisis. They include problems for young people to be included in employment once they finish school; for adults to maintain jobs and reintegrate in the labour market after they turn 54 years of age; problems caused by the regional misbalances between labour demand and supply; and major problems in maintaining the quality of employed through continuous training and improvement of qualifications. There are also problems stemming from the *work demotivation* of a significant part of human resources and the growing share of young people without vocational background. Very *serious* problems have been caused by the non-participation (in the labour market) of several generations of some ethnic groups and/or socially disadvantaged and isolated persons at working age. In this light, governance is faced with a set of *acute*, long-term and strategic issues, which include bringing the role of labour to the forefront; inclusion of the young and elderly in the labour market; increasing labour costs and clearly segregating them from social benefits in order to prevent the growing trend of inclination towards social benefits and illegitimate activities rather than towards seeking employment; as well as other negative decision-making factors of human resources in the labour market.

In the backdrop of limited demand, employment depends upon two components: (1) the sector concerned and level of qualifications of the different groups in the labour market, and (2) the concordance between professional skills and competences of job seekers and requirements of employers. There are considerable disparities between the needs of employers for a labour force with specific professions and qualifications and what the educational system has produced in the last two decades.<sup>31</sup> For example, in recent years, about two-thirds of employers have needed a labour force with technical degrees, but less than one-third (27%) of students are pursuing technical academic fields.

For the most part, many layoffs have happened. Yet, the influence of unfavourable external factors continues and makes employers seek possibilities to *streamline* labour costs, especially in export-oriented economic activities, as well as in other sectors that need to urgently enhance their competitiveness. Solutions are

---

<sup>31</sup> Based on data of the Bulgarian Industrial Association.

sought mostly in reducing the number of jobs (employed staff) or labour costs (pay reductions, circumventing social security contributions, etc.). Currently, there are very few who seek opportunities to increase labour productivity on the basis of new technology, labour quality and organisation, use of flexible work and pay arrangements.

Economic growth and employment are challenged by domestic demand, which remains poor in the long run and will continue to curb the recovery of employment in the services sector, construction, and various other economic activities. The governing figures in Bulgaria are still hesitant to stimulate the national economy's growth by way of encouraging consumption and investment of the population and other economic entities.

It is crucial for Bulgaria, today and in upcoming years, to solve problems related to the *inclusion* of the working-age population in employment and social security systems. The long-term unfavourable trends of the aging population (growing share of population in older age groups) and relatively high emigration of young people are reinforced by the high share of the working-age population that is unemployed or unwilling to work; that is, those officially registered as unemployed and those who are economically inactive people, including the discouraged (people who are able to take up work but who have quit looking for a job, for one reason or another). This burdens the employed and restricts the capability of the social security system to cope with the challenges presented by aging and by the increasing life expectancy.

Placement opportunities for the unemployed with *reduced* work capacity are very limited. Bulgaria has taken action to develop the social economy and support social enterprises. This effort includes the creation of an appropriate environment and the implementation of appropriate activities in order to engage persons with disabilities<sup>32</sup>. Yet, Bulgaria still lacks a sufficient number of good practices for the development of social enterprises. The development of supportive environments and appropriate activities need to continue in order to ensure the inclusion of people with disabilities, mental illness, different addictions, or former convicts.

The *challenge* remains to include a significant part of the Roma population in the labour arena and social security system. The policies implemented so far have had little and short-lived effect. Sustainable policies with long-lasting effects are absent. Roma have the highest share in the unemployed, including long-term unemployed. As a result, Roma are exposed to the highest level of poverty and social

---

<sup>32</sup> According to data of the Agency for People with Disabilities, 1,042 people with disabilities are employed at specialised enterprises.

exclusion. The main reasons for this are the low education levels and ever-increasing number and share of the illiterate and early dropouts, as well as the lack of vocational background and qualifications in the majority of Roma. In addition, there are grounds to believe that another reason tips the scales: the existing mind-set and stereotypes, coupled with multiple discrimination. Ethnic minority backgrounds often accompany low education levels and no professional qualifications, as well as considerations related to gender, age, and health conditions. These factors influence the accomplishments of the Roma population, as well as the sustainability of the social assistance system—the main source of subsistence for Roma, provided through social security benefits and welfare assistance.

The most burning problems of social exclusion in Bulgaria are connected with unemployment, low education levels, and low income, as well as with providing a range of essential amenities, including access to information and communication; accessible physical environment, especially for people with disabilities or ambulant difficulties; accessible transport; access to culture and sports (a very important factor for the inclusion of people with disabilities, children, and other vulnerable groups); and access to public services, including financial services.

There is an increasing number of elderly who have reached retirement age but remain without income because of absent social security contributions, caused by long-term unemployment and/or economic inactiveness, or employment within the grey economy, which did not pay their social security. Some of them will add to the number of people dependant on welfare assistance. The social security system's insufficient coverage of young people and working-age elderly has posed *considerable* barriers to the stabilisation of the pension system in Bulgaria for more than two decades. At the same time, more and more of the elderly [prior to retirement age] resort to their entitlement to the so-called social pension; that is, receiving monthly income which does not come from social security contributions but from welfare assistance funded by the state budget. These people make a conscious choice not to pay social security contributions and rely upon their right to a social pension after reaching a certain age. The difference between social pensions and the lowest retirement pension—granted by the social security system on the basis of length of service—is very little and channels inclinations toward social payments, instead of participation in the social security system.

Regional disparities and socio-economic inequalities, which cause poverty and social exclusion, have been deepened by the *unequal* distribution of investments and business activity.

The *worsening* regional disparities in economic and social development are among the major problems and challenges for the national security of Bulgaria and its further integration in the EU. These disparities continue despite the implemen-

tation of policies and use of national resources, as well as financing from the EU funds. In terms of the level of GDP per capita (based on Eurostat data<sup>33</sup>), the regions of Bulgaria are severely lagging behind the average level of the EU. Ranked according to this indicator, the north-west region and the north-central region came last in the ranking of regions in the EU,<sup>34</sup> while the south-central region, the north-east region and the south-east region took 4th, 5th and 7th place in the group of 20 regions, with the lowest GDP per capita in the EU.<sup>35</sup> Only the south-west region stood out,<sup>36</sup> as a substantial part of the economic activities was concentrated in the capital, which remains the most attractive place for business and employment in the country.<sup>37</sup> There is a strong polarisation in the dynamics of the GDP and level of GDP per capita when comparing the city of Sofia and other towns, cities, and provinces of Bulgaria. The provinces of Silistra, Sliven, Vidin, Montana, Haskovo, Kurdzhali, and Pleven lag furthest behind<sup>38</sup>. Among all regions, the south-west region recorded the highest employment rate (69.6% for 20–64 ages) in 2011, while the north-west region had 58% and the south-east region 62.9%.

The absence of *effective* or *adequate* mechanisms and conditions for active inclusion of the Roma population in the economic and social life of Bulgaria leads to the multiplication of the social exclusion model and even more extreme social encapsulation. The solution should entail, by all means, the education of Roma, with special focus on vocational training, while applying different forms of adult education (evening and weekend classes, module-based classes, etc.), as well as active involvement and mastering of some blue-collar occupations that are in demand in the labour market. To this end, legislation should be accordingly amended. What's more, the numerous short-term training courses, for employed and unemployed—focused mostly on language and computer skills—should be transformed into multi-year education and training of young and elderly Roma, other socially disadvantaged people, or people excluded from employment. In this regard, it would be useful to utilise the good practices of technical schools, including vocational and secondary, as well as other institutions providing education in specific professions. In addition, this approach should offer both theoretical and practical preparation, similar to the dual education system which has been very effective in Germany and Austria.

---

<sup>33</sup> Regional Yearbook 2012.

<sup>34</sup> 27.3% and 29.4% of the EU-27 average.

<sup>35</sup> 30.7%, 35.7% and 36.3% of the EU average.

<sup>36</sup> 75.3 % of the 2009 EU average.

<sup>37</sup> Its GDP level per inhabitant is 105% as compared to the EU average.

<sup>38</sup> The GDP per inhabitant is about 50% of the average for Bulgaria.

Linking education (both higher and vocational secondary education to the needs of business and high-tech manufacturing is a bottleneck in Bulgarian policies for sustainable economic development. The reasons are connected with the lack of particular priority areas for development of the Bulgarian economy and no linkage between the admission of students to Bulgarian higher education institutions and needs for specialists in certain areas. Businesses do not sufficiently support the provision of vacancies for practical training and manufacturing courses of students. In order to achieve a high level of education, including vocational education and training, as well as higher education, it is necessary to promote education that is based on cutting-edge achievements in relevant scientific fields and best practices; high-quality internships/apprenticeships; and vocational practice and educational models that combine theoretical and practical aspects. These will facilitate education-to-employment transitions and promote public-private partnerships to ensure the development of appropriate curricula and skills.

One of the major problems and challenges is the *expanding* scope and severity of poverty. Social differentiation and exclusions are increasing as a whole, but also severely for residential areas and regions in Bulgaria, as well as for certain groups of the population, including, in particular, the elderly, the disabled, the long-term unemployed, children, and Roma. The *high* risk of poverty in Bulgaria is connected with the poor effectiveness of social transfers. According to 2010 Eurostat data, Bulgaria ranked third in terms of the ineffectiveness of social transfers (following Greece and Italy), while the amount of these transfers (as a percentage of the GDP) was only higher than those in Poland.<sup>39</sup>

In the following years, the income of the population (salaries, pensions, social payments, and welfare assistance) will continue to depend on employment and social security policies, tax and budget policies, and policies for reducing and sharply curbing the informal sector (grey/black economy), which operates on a large scale in Bulgaria. In practice, this means a few things: (1) that the employment rate and production output are much higher than what is officially reported in the country, both by national and European statistics; (2) that many social security contributions have not been paid to the social security funds; (3) that productivity and income levels are higher than those publicly communicated; (4) that substantial potential for boosting the stability of social security funds is *not utilised*, as well as the funds for education and science. Individual, non-systematic attempts to curb the informal economy have not lead to noteworthy results. During the recent crisis,

---

<sup>39</sup> Europe 2020 target: Poverty and social exclusion – active inclusion strategies; EC services, 2012.

the informal economy expanded and reached different dimensions. Yet, it remains in the periphery of the financial and economic policy of the government. Rather than increasing fiscal proceeds by curbing the informal economy, the financial policy, until recently, targeted fiscal austerity and drastic reduction of funds for the development of the economy and its structural activities. The informal (unreported) economy creates products and services, jobs, and income (not reported in the GDP, growth, official income) but does not contribute to increasing public budgets, because it does not pay taxes and social security contributions. Quite the opposite, it increases the insecurity of those who are part of it—they are not covered by social security payments and might be subjected to uncontrolled production and working conditions. The informal/unofficial economy also increases the social differentiation and unregulated payments. Some of those employed within the informal sector continue to receive parallel unemployment benefits, welfare assistance, and other support because of their (official) unemployed status.

The high share of the unofficial economy in Bulgaria raises questions about the volume and level of GDP per capita; about income levels and welfare of the population; about the volatile budget policies; and the motivation for social security and tax payment—both by employees and entrepreneurs—as this motivation predetermines their choice to commit (or not) in the official economy, joint social security, and fair taxation. Under the conditions of a crisis, people often support the unofficial economy. Realising the factors underlying the existence of a grey sector and establishing policies targeted at the root cause will help curb the unofficial economy and lead to faster economic growth. At the onset of a crisis—when a lot of companies are trying to escape bankruptcy and complying with Bulgarian law comes at too high of a price—the grey sector seems to be the only way out. This is what needs to be changed by the selection of governance policies. Those who are officially registered (producers or employees) pay for the failure of public authorities to fight against unregulated economic activities.

The *most* significant problems which call for a change in both policies and governance include the development of the economy and its structure, under equal other conditions, while considering the quantity and quality of jobs created; absence of integrated policies aimed to ensure employment and economic development; policies for education and vocational training; absence of sufficient coordination and effective connection between education, qualifications, and labour demand; difficult education-to-first-job transition due to the lack of labour habits in young people; absence of good coordination among institutions in the labour market; improvement of the effectiveness of economic activity stimuli for the elderly, mothers, and young people; low labour mobility; inadequate use of alternative, telework, and innovative forms of employment.

The economy and social policy related to the economy are lagging behind in terms of adaptations and adjustments to the projected long-term demographic trend. Social policy and employment promotion policies are also lagging behind. (They are not sufficiently oriented towards employment promotion, social security, continuous training, and improved labour productivity.) The *challenges* caused by the aging population in Bulgaria and the long-term care system (comprehensive, integrated health and social services for the elderly or disabled) call for a thorough reform.

### 2.3. Recommendations

Bulgaria needs a *long-term* vision/strategy for economic and social development in order to overcome the repercussions brought on by the latest economic and financial crisis. This strategy has to underpin the development of annual action plans, which need to be ensured financially, using the methodology of performance and programme-based budgeting. Pursuing short-term goals wastes very limited resources and reduces their effectiveness. This, in turn, leads to an increase of public expenditure, while the attainment of targets is postponed far in the future.

To be successful, the socio-economic development of Bulgaria calls for a *strategic, long-term* stance as to the governance of the national economy, which should be directed towards restructuring and developing economic activities that create *more jobs* of high quality and in competitive productions, as well as *more income* for businesses and those they employ. A long-term strategy can and should consider the challenges and opportunities related to an aging population; high mobility of human capital, labour force, and productions; new technology, and the capacity of human resources in Bulgaria, as a whole, and in its regions; and the availability of resources and the environmental status.

Achieving social security through *high, productive* employment in the backdrop of stable and upward economic growth, which Bulgaria indubitably needs, requires time, long-term vision, and regard for all challenges and opportunities. If Bulgaria is a social state with a market economy (as per the Constitution), it has to have long-term strategic vision, as well as a national strategic centre, similarly to many modern countries in Europe, America, and Asia. Work on projects, as well as work through public tenders and market research companies do not suffice and leads to wasting limited resources. It is necessary to establish a relatively independent national institution, comprising researchers and recognised experts with a development vision. This is all the more needed in the case of the poorest country in the EU [Bulgaria], which has the most pronounced social differences and increasingly deepening differentiation among groups, individuals, regions, localities, ethnicities, and age groups. Achieving inclusive economic growth (as set out in

Europe 2020) means high employment along the avenue of social inclusion and integration. These matters require comprehensive analysis and research, applying scientific approaches, discussions about possible development options, and decision-making based on broad scientific and public consultation.

Bulgaria is not only in the EU—it is in the Balkans, neighbouring Asia and Africa. Therefore, its economic development should consider and foster relevant economic relations and opportunities. To this day, our foreign trade is mostly directed towards EU Member States. Has Bulgaria missed opportunities and advantages on account of its unilateral orientation?

When seeking possible solutions for *long-term* development and a *worthy* place in the European and world economy, we should steer our course upon strategies, policies, and opportunities within the EU, but also upon those of other countries and regions throughout the world. This will help overcome the current practice for Bulgaria's vision and strategic development, to be determined by the administration staff (in the EU and in Bulgaria's ministries and other departments) and for EU strategies and policies to be automatically imposed and used only formally, in wording that remains incomprehensible for the majority of the population.

High unemployment rates, as a whole, especially for vulnerable populations groups, raises the bar high for the economic and social policy in Bulgaria, including specialised employment policies targeted at the unemployed and regulating labour markets. The aging population, high unemployment and poverty, and soaring social exclusions *necessitate* the development of the social economy, training, and social inclusion, while taking into account risks and opportunities.

Applying a *strategic* approach in the governance of the national economy, as well as regional and local economy, provides many opportunities to adopt a system of consistent and interrelated decisions, which are desperately needed. Today's poverty in Bulgaria, which affects many of its citizens, is mostly due to political decisions and choices that *predominate* economic ones, private interests that override public ones, and group interests that supersede national ones. There have been many missed opportunities, short-sighted and inconsistent decisions, substantial amount of 'buried' goods, and zero-effect investments. Perhaps it would be helpful for the majority of strategic documents to be adopted after a broad public debate in the National Assembly and civil society; that is, give actual inclusion of the citizens of the Republic of Bulgaria in the strategic decision-making and selection of the appropriate means to implement decisions.

The leading role in the economic growth policy should be assigned to the creation of new jobs of high quality, as well as jobs for all those who want to exercise their right to decent work. The way out of a crisis and recovery toward high and

stable growth involves the inclusion of a considerable part of the population in the economy, as well as in the generation of GDP and payment of taxes and social security contributions to the state budget and social security funds. The opposite would mean severely limited budgets, high social payments from low-income budgets, growing poverty, social isolation, and increasing social instability and crime.

As a priority, new jobs need to be created for young people and the well-educated with modern competences, because it is quite likely that they would not choose Bulgaria for their future, and the loss for Bulgaria and its budgets would be huge. New jobs are also needed in technological and research centres and in the smart economy based on the new information and industrial technology, tapping into the structural funds and other EU facilities and programmes.

But, quite a few jobs are needed for young people who have dropped out of the educational system prematurely or failed to become part of it, due to poverty, inaccessibility, or other reasons. Investments are needed for the acquisition or recognition of skills and vocational qualifications on the basis of practical experience, including training and professional courses, but not with one-week or short-term courses offered by the Employment Agency. There are substantial resources available under the OPHRD, as well as under other operational programmes.

Another significant group, increasingly larger in numbers, is the older part of the labour force aged 50 and over. Raising the age threshold—linked to the entitlement to retirement pension in order to stabilise social security funds—is not the best solution that will help in the short run. Quite the contrary, it will have the opposite effect. Experience has proven that insecurity of the population in this age group is the highest in the field of labour, and, when it comes to redundancies and lay-offs, they are the first to be dismissed, especially during a crisis. What's more, their return to the professional arena and previous positions is close to impossible. This has an extremely negative impact on this group—levels of stress, poverty, morbidity, and mortality among them rise. Comprehensive solutions are unquestionably needed toward the financial security of budget funds and the economic loss caused by unused human capital accumulated for a number of years. Such solutions are also needed in terms of individual citizens in order to ensure their health, security, recognition, decent lives, and future.

Tangible progress in governance policies would be achieved if citizens were given *better* opportunities to be involved and make choices. Raising the retirement age threshold generates a lot of tension and a range of troubles and concerns for citizens. Perhaps, along with a raised statutory retirement age, the State should also provide options for early or later retirement.

The pension system may be positively influenced by *increasing* the collection of social security contributions, coupled with an ambition to increase the coverage ratio (the contributive base) and the effective retirement age threshold or opportunities for post-retirement economic activity. In addition, the sustainability of the pension system depends upon the level of overall economic activity of the population.

The most feasible and urgent policies to mitigate the effects of the unfavourable restructuring and population shrinkage revolve around the lives and health and of all Bulgarian citizens. (Health and health status should be improved, while reducing invalidity and mortality of the population, especially in children, teenagers, and working-age people.)

Bulgaria, undoubtedly, needs to implement *key* structural reforms in the health sector, which will lead to concentrated efforts and resources toward promoting health and improving health culture among the population. It would also expedite prevention and treatment of diseases; develop the capacity and motivation of medical staff; streamline health infrastructure and its modernisation through new technology and equipment; and improve access to health care and services (and their equality) for the population, with focus on the health status of risk groups. Absent or inappropriate reforms jeopardise work capacity and active involvement of the population in the labour market and expose a great part of it to the risk of morbidity, invalidity, and poor quality of life. This brings to the fore a complex of priority areas, including the streamlining of the medical sector, improvement of the quality of services, and building a control system. Special attention in this area should be given, in order to:

- provide sustainable, qualitative, accessible and affordable services to the community that match the individual needs of users;
- develop a network of services in a family or close-to-family environment for children, the disabled and elderly who are dependent on assistance and care of professionals;
- develop integrated services for children and their families;
- develop innovative intersectoral services for children, families, and other vulnerable groups;
- provide comprehensive support for families tending to the disabled or elderly;
- overcome problems related to the insufficient or poor utilisation of financial resources, which often becomes a reason for social exclusion;

- ensure appropriate social and architectural environment.

Public policies are indebted to people employed in the official economy who ‘pay’ for all the liabilities which arise from the following: shortages or low budget revenues and the corresponding increase of taxes, social security contributions and other levies (customs duty, excise duty); impossible or deplorable raise of the minimum salaries, pensions, compensations, and benefits; the pursuit and launching of newer and newer payments (e.g., taxes due on interest received), especially in more recent years, which are aimed to increase state revenues and government expenditure.

## **Conclusion**

Policies for economic development and restructuring should be strategic and directly targeted at improving the well-being of the population. The means to this end should include the advancement of the economy and the increase of economic growth and productivity. Labour and employment can become a more intense leading factor for economic growth, social stability, and improved standard of living. This requires labour and employment to be positioned into the core of state governance and the economy of Bulgaria. Labour, labour income, and social security should be high-priority objectives and central to all policies—a sharp distinction made between labour income and social security payments. Only in this way can labour, employment, and higher output bring about higher employment and preference for employment instead of social payments (pensions, assistance, etc.). Although it may be difficult to achieve, labour should have a leading role in the values of all Bulgarians (as a source of wealth, professional or career advancement, and security, both presently and in the future). This calls for a change in the current policy, which revolves mostly around social payments (related, more or less, with the minimum salary). If social payments (assistance, compensations, children benefits given to parents, etc.) are close to the amount of the minimum salary, this often results in choosing not to work, even if jobs are available, and in resorting to social payments. Another consideration that tips the scales against the option of employment is that citizens owe taxes and social security contributions on their salaries but not on social payments. (People receive more money from social payments compared to what they would receive from employment, as social security contributions are paid at the expense of the State and not at the expense of the employer and employee.) It is not that social payments are high, but salaries are rather low and do not accomplish their main goal, which is the reproduction of the labour force. Neither are salaries high enough to stimulate and motivate people to choose labour and not social payments. This is a fundamental issue of public policies, instrumental to employment and its effects.

## Bibliography and Other References

Vladimirova, K., M. Atanasova, and L. Tomev. 'Social Consequences of the Recent Economic and Financial Crisis in Bulgaria', *Yearbook of the University for National and World Economy*. Sofia, 2010: 81–128.

Vladimirova, K. 'Human Potential for Economic Growth and Competitiveness of the Bulgarian Economy: Economic and Social Dimensions'. *Yearbook of the University for National and World Economy*. Sofia, 2007: 123–74.

Vladimirova, K., responsible editor and originator. *Flexibility and Security of Employment in Small and Medium-sized Enterprises in Bulgaria: Research Results*. Sofia: Publishing House Shance AD, 2008.

Vladimirova, K., originator and scientific editor. *Deindustrialisation and Employment Restructuring in Bulgaria: Economic and Social Consequences*. Sofia: Stopanstvo University Press, 2008.

Vladimirova, K., Prof., PhD, originator and scientific editor, panel of authors. *National Dimensions of EU Development and Employment Policies. New Challenges Connected with Employment and Labour Markets*. Sofia: Ciela, 2011.

Vladimirova, K., originator and scientific editor. *Restructuring of the Economy and Social Consequences. Bulgaria's Perspectives in the European Economic Area*. Sofia: Publishing House Shance AD, 2007.

Vladimirova, K., originator and scientific editor. *Transformations in Labour: Social Security and Social Dialogue*. Sofia: Ciela, 2009.

*Le travail reinvente. Un défi pour l'Europe, Sous la direction de Robert Salais*. Nantes, 2011.

*Unemployment Benefit Systems in Europe and North America: Reforms and Crisis*, edited by Florence Lefresne. Brussels: ETUI and IRES, 2010.

*Transformations in Labour: Social Security and Dialogue*, edited by Prof. K. Vladimirova. Sofia: Publishing House Ciela, 2010.

*2012 Annual Actuarial Report*, NSI

*Europe 2020 target: Poverty and social exclusion – active inclusion strategies*. EC services, 2012.

'2012 National Action Plan for Employment', MTSP.

‘Operational Programme Human Resources Development 2007–13’.

‘National LLL Strategy for 2008–13’.

‘National Strategy for Reducing Poverty and Promoting Social Inclusion 2020’.

‘Bulgarian National Roma Integration Strategy (2012–20)’.

Population projections 2010–60, News Release, 80/2011, 8 June 2011, Eurostat

***Information Sources***

National Statistical Institute

Ministry of Labour and Social Policy

Employment Agency

Eurostat, [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)

National Social Security Institute

# 3

# Management of the European Structural Funds in Bulgaria

---

*Assoc. Prof. Margarita Shivergeva*

## 3.1. State of Affairs

### 3.1.1. Nature of the Structural Funds Management Process

Structural Funds are ‘public money for development’. Together with the Cohesion Fund, these are the main financial instruments of the economic and social cohesion policy of the European Union (EU). The cohesion policy—which operates with about one-third of the EU budget—is one of the most vivid, tangible manifestations of solidarity among EU Member States. It is also a political response to the economic and social divide and, in particular, to the disproportions in the development of the Member States and their regions.

The gist of the cohesion policy boils down to a transfer of resources among Member States through the EU budget in order to support economic growth and sustainable development by way of investing (in human and physical capital) within those regions (and countries) which are unable to compete—so that they can grow stronger and catch up with richer and more developed countries. The cohesion policy does not redistribute wealth but boosts competitiveness in order for countries to cope on their own. It focuses on key factors of competitiveness and, through its instruments, finances actions only in areas covered by national public expenditure, without substituting the national element but only supplementing it. In this light, the cohesion policy often becomes the engine of national policies in the areas chosen for financing.

The practices implemented, so far, show that the cohesion policy *does* have an impact on development, thereby improving physical, financial, human, social, and environmental capital of the supported countries and regions. The cohesion policy

goes beyond generating economic benefits for its participants—it helps introduce new approaches in development and policy-making, one of which is partnership.

The use of the Structural Funds is a public intervention in development, which must be not only legitimate but also effective and efficient. The main challenge is to create necessary conditions to not simply absorb EU funds (within the set time restrictions, according to formal rules and requirements) but also to effectively and efficiently use them. One of these conditions is to apply the *partnership principle*—‘partnership’ as a broader asset, as well as an approach towards problems of development and governance. Presently, European solidarity—channelled through the potential of European funds for cohesion, regional development, and social policy—is very important for Bulgaria. In the conditions of volatile growth, as well as economic and financial challenges, European financial solidarity is becoming increasingly important.

Almost seven years after its accession to the European Union, Bulgaria has not been able to effectively benefit from the Structural Funds. Failing to generate a public result remains one of the major problems for the management of the completed pre-accession programmes and the current Structural Funds. This state of crisis, in implementing public policies in Bulgaria, is constantly criticised by the European Commission (EC). This supplants goals for development, and results are then measured solely by the utilisation of funds.

In recent years, the authorised Bulgarian institutions have failed to perceive that the assessment of the ability to utilise EU funds and benefit from their economic effect entails *two* elements.

The *first* element is purely *quantitative*—it involves a review of actual amounts budgeted for each country concerned, as contracted by their administration and spent for different projects. This review encompasses several types of correlations: (1) between the general budget of funds and the overall economic activity (measured by the GDP); (2) between the amounts contracted by Member States’ administrations for different projects and the general budget of funds; and (3) between funds actually spent for projects and the GDP. These indicators may produce a relatively clear picture of the quantitative characteristics of how EU funds are utilised in Bulgaria. What’s more, from the viewpoint of their dynamics, these indicators could serve to assess the ability of the Bulgarian administration to ensure utilisation of these funds. (Since Bulgaria’s accession to the EU in 2007, the budget of EU funds for the country has considerably increased, as well as pressure and responsibility for their utilisation, which is placed on the administration.)

The *second* element of the assessment of how important EU funds are for Bulgaria is *qualitative*. It is important to underscore that the assistance’s effect on the Bulgarian economy is not measured only by its amount but also by the efficiency

of its targeting at sectors to which these funds add the highest value. Qualitative assessments of this type require detailed information about all specific projects funded by EU funds, as well as knowledge of the relative, potential return on these funds in various economic sectors. While somewhat detailed information about different projects financed by pre-accession funds is available at the Ministry of Finance, knowledge of the array of potential rates of return in the different sectors and activities in Bulgaria is quite limited and considerably burdens the effort to prepare an assessment of the quality of directing the resources granted under the EU Structural Funds.

The use of these funds is directly dependent upon the work and effectiveness of the public administration, local authorities, non-governmental organisations (NGOs), and businesses. Achieving a positive result from the Structural Funds calls for the proper capacity to implement a complex process of programming, management, execution, monitoring, and assessment.

The *principles of good governance* have been the pillars of achieving quality results and improved utilisation of EU funds in the last years. They include:

- ***Lawfulness***: governance and action of the administration guided by the Constitution and law.
- ***Reliability and predictability***: action and decisions of the administration in eliminating arbitrariness, which lead to legal certainty.
- ***Openness and transparency***: governance and administration accessible for external monitoring and control.
- ***Partnership***: processes related to developing national policies that are open to broad participation of social partners, as well as representatives of the private sector and civil society, which guarantees trust and involvement in the implementation of proposed measures.
- ***Accountability***: clearly differentiated rights and obligations of institutions—as well as systematic accountability and publicity—create conditions for transparency at all levels of government.
- ***Effectiveness***: national policies are developed on the basis of clear objectives, as well as on analyses of immediate needs and expected impacts, which create conditions for systematic monitoring over the fulfilment of objectives, evaluation of results, and potential corrections in the event of omissions.
- ***Efficiency***: governance that maintains a good balance between resources used and results achieved.

- **Coherence:** diversity of democratic societies calls for a rigorous, internal logic and interrelatedness of national policies, which make them comprehensible for citizens. Coherence calls for political commitment and responsibility of institutions when implementing national policies.

These principles have underpinned the legal background of quite a few administrative reforms in Bulgaria. The main objectives of administrative reform include the establishment of a professional and reliable civil service for transposing the *acquis communautaire* and strengthening administrative capacity for management of the pre-accession financial instruments and the Structural Funds for 2007–13, as well as for 2014–20.

Bulgaria used the pre-accession financial instruments (PHARE [EUR 650 million], ISPA [EUR 879 million] and SAPARD [EUR 445 million]), which are similar to the Structural Funds in terms of operational principles. One of the purposes of these instruments was to support the development of an appropriate institutional base and capacity, so that Bulgaria could be prepared to use EU economic and social cohesion funds after its accession to the EU. This basically means that the principle of continuity between pre-accession and post-accession structures underpinned the establishment of institutions intended to play a major role in the utilisation of EU funds.

Administrative mechanisms for management and control predetermine, to a great extent, a country's capacity for utilisation of funds under the pre-accession instruments, as well as of the Structural Funds. As a beneficiary country, Bulgaria undertook to build such management and control systems which would ensure:

- Adequate utilisation of granted assistance, as per principles of prudential financial management;
- Separation of management and control functions;
- Systematic verification and reporting of the proper implementation of measures, financed under the relevant programmes.

Starting in 2000, PHARE and ISPA were managed under the decentralised implementation system. Therefore, the Bulgarian administration took on more responsibilities in all project management phases (programming, contracting, and monitoring).

Pre-accession funds were allocated in order to support Bulgaria in institutional reforms and in its preparation to effectively use the EU Structural Funds, because the latter are the main resources for supporting the competitiveness and socio-economic development of EU Member States. Some problems were identified in the

functioning of the government, as to the use of pre-accession funds in Bulgaria. Those problems pose barriers to the implementation of an effective national regional policy. The successful use of the Structural Funds after 2007 depends on the ability of responsible institutions to ensure public appropriateness when utilising grants.

Insufficiencies in the implementation of pre-accession programmes posed serious challenges to the management of EU funds. Turning defects into established management practices led to similar situations in the future and deprived citizens and different public sectors from resources for economic and social cohesion.

The Monitoring Report of the European Commission of 23 July 2008 gave factual grounds for the withdrawal of accreditation of two of the implementing agencies in Bulgaria (the Ministry of Finance and Ministry of Regional Development and Public Work). Funding was frozen under the pre-accession programmes because ‘Bulgaria is not able to reap the full benefits of this assistance because of critical weaknesses in administrative and judicial capacity, locally, regionally or centrally. The Bulgarian public administration suffers from a high turnover of staff, unattractive salaries—which create opportunities for corruption—and outdated, centralised procedures’.

The need to establish the necessary organizational structures and ensure sufficient administrative capacity for planning, coordinating, managing, and controlling resources—granted under the Structural Funds and the Cohesion Fund—is not the only factor for successful and efficient utilisation of this financing. It also depends on important changes in the programming and financial management principles. Some of these changes were, indeed, brought forth when implementing pre-accession financial instruments under the decentralised system and when preparing to shift to extended decentralisation. Regardless of progress, however, extra effort is required, for the purpose of:

- Further decentralisation and more transparent reporting, monitoring, and control procedures;
- Application of more transparent programming procedures, relying more rigorously upon the development of different forms of public-private partnerships;
- Improvement of the coordination among different institutions and departments involved in the management of EU funds;
- Seeking broad cooperation (consultations and involvement) among the central government, local and regional authorities, economic and social partners, non-governmental organisations, the EC, and other stakeholders in

drafting programmes to be supported by the Structural Funds and in implementing, monitoring, and evaluating them. As active players in the regional development planning, local authorities can be instrumental to the utilisation of structural financing. To this end, they need to participate in the planning and management systems and to observe procedures for evaluation and control of the funds spending. Furthermore, the experience of other Member States has indicated that inclusion of economic and social partners in different programming phases helps to better understand and address actual needs and expectations of business and society.

- More serious delegation of competences and responsibilities to local authorities and the private sector.

The lessons that Bulgaria learned back in 2008 and 2009, when implementing pre-accession instruments, have undoubtedly served as a stimulus to improve the systems for implementation and control of programmes and projects. Special supervision and control components were additionally created and introduced in the national systems. The EC evaluated them at the end of 2009 and early 2010 and issued its approval and a positive compliance assessment of the operational programmes. That was a rational and promising starting point—resulting from nearly a two-year effort—which generated a good impetus for the implementation of the operational programmes, thanks also to an adequate level of contracting (about 21% of the resources in mid-2009).

Bulgaria received important financial and technical support from the EU in the pre-accession period and is eligible for continued high levels of financial support under the current 2007–13 financial perspective (€6.852 billion from the Structural Funds, alone). This support is to be invested in different priority areas specified in the seven operational programmes (OPs). While the conditions for receiving subsidies from the Structural Funds and the Cohesion Fund are new to Bulgaria, the country gained useful experience with the utilisation of the pre-accession funds, which can be applied.

### **3.1.2. Situation, Problems, and Recommendations of Implementation of Operational Programmes**

Although the different operational programmes are subject to varying specific implementation conditions, the management and financial control standards which have to be complied with are the same. This includes, for example, application of strict public procurement procedures (in tenders, evaluations, and awarding of contracts) and exercise of rigorous financial control. The EU provides financing only after a country's sound financial management has been proved and certified.

There are several *significant* differences between the pre-accession instruments and the Structural Funds (SF). Unlike pre-accession instruments, the SF require that Member States undertake *ex-ante* control, as to the selection of projects for financing, approval of tender documentation, and contracting. The ceiling of financial assistance under the Cohesion Fund, per project, is 85%, as opposed to 75% under ISPA.

- The *pre-accession instruments* were exclusively project-oriented. For example, ISPA projects were approved on a case-by-case basis, with an individual financial decision of the EC required for each project. The *structural instruments* are exclusively programme-oriented. And each project applicant is required to prove their contribution to the achievement of the general objective of the programme concerned and, more particularly, to the fulfilment of one of the priorities of that programme.
- The pre-accession instruments entailed advance payments within the EU assistance, approved for a given project. In the case of the Structural Funds, almost the complete amount of payments has to be paid by the State or the beneficiary—the EU, subsequently, reimburses the eligible expenditure.

The successful operation of the administrative structures—entrusted with the management of the Structural Funds in the public administration at the central and regional level—is a critical factor for the success of the country. Activities for building and strengthening the administrative capacity for management of the Structural Funds are focused on the following areas:

- *Building and strengthening* of existing structures for management of the Structural Funds, in compliance with the relevant European norms, good practices of Member States, and administrative traditions established in Bulgaria.
- *Management of human resources*. The correct approach to human resources, including needs analysis, training, and development of specific selection requirements, has been a significant part of the preparation to manage the Structural Funds.
- *Streamlining the experience* gained from the management of pre-accession funds and creating an appropriate environment to draw lessons from existing administrative practices.
- *Analysing the administrative capacity* at all stages of the programming cycle and creating skills for financial management and control, monitoring, and assessment, and *ex-post* control.

EU funds allocated for the seven operational programmes, as well as programmes for rural development and development of the fisheries sector, are aimed to accelerate economic growth, increase employment, and improve competitiveness. Observations over the past two years have indicated improved management and control systems, decreased error levels, as well as a clear progress in the financial implementation of essentially all financial instruments. According to assessments of the impact of the Structural Funds and the Cohesion Fund (SFCF) on the Bulgarian economy, at the end of 2012—made on the basis of the SIBILA model (for impact assessment of the Structural Funds and the Cohesion Fund)—the SFCF led to 2.1% *higher* GDP as compared with the scenario without SFCF resources. In addition, the expected impact on the GDP is by 2.9% for 2013 and a further increase of 9.3% by 2015. As to the other key macroeconomic indicators, in 2011, Bulgaria recorded an increase of 2.6% in the number of employed and a decrease in the unemployment ratio by 1.7%. In 2012, these percentages were 3.4% and 1.9%, respectively.

A more in-depth analysis of the macroeconomic situation has indicated that the increasing impact of EU funds on key economic parameters does not stem from more efficient utilisation of these funds but rather from a range of other factors, including: (1) decreasing amount of national investments; (2) more limited budget revenues from corporate tax and excise duty; (3) shrinkage in bank crediting; and (4) sharp plummeting of foreign direct investments. In the long run, it would not be a good characteristic of the Bulgarian economy if economic growth was determined (solely) by EU funding.

Structural reforms in the economy are badly needed in order to have tangible economic growth. Bulgaria desperately needs its economy restructured and real administrative reforms. The engine (SMEs) is stifled by administrative burden, which appears to be a huge problem and puts unsurmountable deterrents to the Bulgarian economy during a period of overhaul in the EU's development paradigm.

### Implementation of Operational Programmes, end-August 2013.

**Table 1. Total Budget of Operational Programmes (EUR)**

<b>OP</b>	<b>Totalbudget</b>	<b>EU financing</b>	<b>National cofinancing</b>
OPT	2,003,481,166	1,624,479,623	379,001,543
OPE	1,800,748,085	1,466,425,481	334,322,604
OPRD	1,601,274,759	1,361,083,545	240,191,214

OPDCBE	1,162,215,552	987,883,219	174,332,333
OPTA	56,819,427	48,296 513	8,522,914
OPHRD	1,213,869,575	1,031,789,139	182,080,436
OPAC	180,789,087	153,670,724	27,118,363
OPDFS (Rural development)	3,231,293,532	2,603,319,188	627,974,344
OPDFS (Fisheries)	101,168,996	75,876,747	25,292,249
TOTAL	11,351,660,179	9,352,824,179	1,998,836,000

Source: Single Information Web Portal for EU Structural Funds (<http://www.eufunds.bg/>).

**Table 2. Contracted, Actually Paid and Certified Funds (EUR)  
prior to 31 August 2013**

Programme	Contracted	%	Paid	%	Certified	%
OPT	2,022,693,703	100.96	1,000,374,872	49.93	891,150,954	54.86
OPE	2,735,290,807	151.90	54,562,010	30.19	337,734,908	23.03
OPRD	1,575,096,413	98.37	769,662,301	48.07	568,464,906	41.77
OPDCBE	993,403,116	85.47	602,854,918	51.87	550,770,399	55.75
OPTA	55,421,601	97.54	25,435,892	44.77	17,671,679	36.59
OPHRD	1,186,039,876	97.71	60,984,183	50.25	447,626,096	43.38
OPAC	148,255,849	82.01	89,491,364	49.50	72,466,303	47.16
OPDFS (Rural develop- ment)	2,556,061,358	79.10	1,576,760,734	48.80	141,3586,785	54.30
OPDFS (Fish- eries)	89,040,735	88.01	33,434,596	33.05	28,833,979	38.01
TOTAL	113,613,032,460	100.08	5,251,560,868	46.24	4,328,306,009	46.28

Source: Single Information Web Portal for EU Structural Funds (<http://www.eufunds.bg/>).

The data (as of 31 August 2013) provided in the two tables concludes that despite the overall dynamics of the process of EU funds utilisation in the past two years, Bulgaria is still faced with grave challenges regarding opportunities granted by operational programmes. (Some of them are seriously lagging behind.)

**More significant findings include:**

- Resources absorbed from the seven operational programmes under the Structural Funds and the Cohesion Fund amount to 46.24%, while the share of certified funds, as of 31 August 2013, was 46.28%. The absorption rate is not expected to exceed 55% by the end of 2013.
- As of 31 August 2013, resources absorbed under the rural development programme amounted to 48.80%. Those under the fisheries and aquaculture development programme amounted to a most insufficient 33.05%.
- It is possible that Bulgaria may lose funds under the Operational Programme Human Resources Development, which finances measures in key areas (the fight against unemployment, employment promotion, education and vocational training, social inclusion, etc.). In 2013, BGN 580 million under this programme had to be utilised, which is almost as much as the funds utilised (BGN 630 million) since the start of the programme. Data has indicated that 50.25% was utilised, while funds certified by the EC amounted to 43.38%.

The situation with Operational Programme Environment (OPE) is quite dramatic. Its budget is *EUR 1,800,748,085*, and three years after the onset of the programme, only 30.19% of the resources were paid out and 23.03% certified. Projects for the water sector, of more than BGN 1 billion, were put on hold in the summer of 2009 upon the order of the EC. Although the former government (hardly) managed to contract all funds prior to February 2013, only BGN 652 billion was paid out, or 19.99% of OPE. This low performance rate was caused by the huge delay in the actual start of the programme in 2007–09. The (responsible) ministry started applying the overcontracting procedure (launching more projects) in order to expand opportunities for more interested parties to use EU resources.

- Poor utilisation rate is a serious challenge for Bulgaria. (If the country utilised about 47% of the available resources from 2008 to 2013, how will it manage to utilise the remaining 53% of the resources?) Pressure imposed by the possible loss of funds has increased, due to the non-fulfilment of the n+3 and n+2 rules. There is a risk of a real (substantial) loss of funds in the upcoming years. As of 2014, the EC will start executing its new seven-year budget. But every Member State has two years to complete ongoing activities and report expenditure under the preceding plan. Therefore, 2015 is the deadline for ongoing projects to be implemented and for Brussels to transfer corresponding funds. This is the n+2 rule, which requires money allocated for a given year, per EU programme, to be utilised within the two subsequent years. Otherwise, allocations will remain in the EU budget. Bulgaria has already started losing EU money. On account of the principle

for automatic decommitment of unabsorbed funds, as early as the end of 2011, Brussels annulled EUR 39 million under the rural development programme. Back then, the risk concerned hundreds of millions, but BGN 237 million was eventually saved by redirecting it to a farmers' credit guarantee fund.

- The socio-economic situation in rural areas, as well as competitiveness of the agricultural sector, is very important for the stability of the economic environment in Bulgaria. This has been acknowledged by European institutions and manifested in the financial resources provided under the EU's current multi-annual financial framework. Analysis has indicated that the main problems in this sector are connected with:
  - low productivity;
  - parcellisation of land;
  - lack of sufficient (high quality) raw materials for the agro-industrial sector;
  - poor supply and use of specialised advice in agriculture;
  - lack of experience in receiving and managing financial assistance from banks;
  - inadequate hydromelioration, selection and reproduction activities and services.

The number of small farms (owned by natural persons) is very high. Most of them are semi-subsistence farms that farm only 15% of the usable agricultural area (UAA) and often have mixed production (crop production and animal production). On the other hand, there are too few large farms (private sole traders or legal persons, e.g., cooperatives) that farm  $\frac{3}{4}$  of the UAA and are specialised in the production of cereal crops or in farming. Therefore, a large part of the workforce is concentrated in small and medium-sized farms. Another issue of strategic importance is the need for resources under the programme, to be focused on production sectors which are prospective in terms of added value, export, environmental protection. Bulgaria's experience with SAPARD must be considered when preparing procedures for the implementation of OPDFS, in order to avoid the problems of the past. More particularly: (a) it is necessary to ensure full transparency of procedures in respect of the list of electable investments, the system for ranking and selection of eligible projects, and detailed reasons for the rejection of other (ineligible) projects; (b) the achievement of main and operational objectives of the Rural Development Programme must always have priority over the endeavour, to simply fulfil the goals for 'utilising the budget allocated to the measures'. (The lack of 'interest' in a given support scheme may be caused by insufficient information

which is inadequately targeted at potential beneficiaries or insufficient access to ‘interim funding’ of a project prior to receiving support for the finalised project.); (c) procedures must be (wholly) simplified, in order to reduce transactional costs for applicants/beneficiaries.

- A cause for serious concern is the fact that the management of some operational programmes redirects resources intended for actual support of SMEs and farmers toward the creation of financial engineering instruments. These funds are reported as ‘utilised’ but do not easily reach the beneficiaries in need. Therefore, their benefit is in question. For example, under the programme for support of the Bulgarian economy, over EUR 350 million (30% of the total amount of the programme) has been redirected toward guarantee funds (and other funds), as well as toward crediting SMEs. Similarly, over EUR 180 million was redirected to the programme of the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF), the benefit of which has been doubtful for a year now.
- A common characteristic of the implementation of EU funds utilisation policies is that for the past five years Bulgaria has not managed to use EU funds in order to achieve visible progress in economic growth; employment; restructuring of the economy towards the creation of economic sectors with a high value-added rate; increase of labour productivity and the population’s income, which remains below the average in the EU—Bulgaria did not achieve tangible progress in the most important issue: the increasing of *purchase power parity*.

### 3.2. Recommendations

In its implementation, the EU’s cohesion policy, which relies upon the Structural Funds as its key instruments, assigns a leading role to the processes of spatial and regional planning. As specified in the introduction to the Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007–2013, ‘The Community Strategic Guidelines contain principles and priorities of cohesion policy and suggest ways the *European regions* can take full advantage of the €308 billion, made available for national and regional aid programmes over the next seven years. National authorities will use the guidelines as the basis for drafting their national strategic priorities and planning for 2007–13, the so called National Strategic Reference Frameworks (NSRFs). According to the guidelines, and in line with the renewed Lisbon strategy, programmes co-financed through the cohesion policy should seek to target resources based on three priorities, one of which includes improving attractiveness of *Member States, regions, and cities* [...]’ (*The Community Strate-*

*gic Guidelines on Cohesion 2007–2013, Introduction Article*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm).)

Experience in Bulgaria during the first five years of the current programming period (2007–13) has indicated the need for a *more targeted and systematic* national approach which regards EU resources as an element of a comprehensive system of measures for development of the economy and society. Another integral part of the national vision is its *linkage* with the process of *terrestrial and spatial planning*. Determining authentic priorities, their regionalisation, and the corresponding territorial allocation of support are essential elements of the approach of EU funding. Without the complete introduction of these elements, Bulgaria cannot hope for significant improvements in its practices.

A set of extra measures are necessary to (1) improve the business climate and curb red tape; (2) implement an electronic governance strategy; (3) implement legislation on late payments; and (4) improve the quality and independence of the judiciary and of the fight against corruption.

This comprehensive system of measures is closely connected with the establishment of *authentic* and *consistent* national and sectoral policies and financial interventions which should serve as a beacon and stepping stone for the European programmes. The dozens of existing sectoral strategies should be revised into *working* political documents—as envisaged by EU regulations—including assignment of specific executive functions and corresponding structures, time schedules, and financial and human resources, as well as potential sanctions in the event of non-productivity.

A major obstacle to utilising EU funds is the observed *inconsistency* and *prevailing uncertainty* of national structural policies. This finding may reasonably relate to national policies for regional development, environment, human resources development, and national competitiveness support. This situation constitutes a very serious deficit in the preparation of both current and pending operational programmes, to the extent that, under these circumstances, they are supposed to function as the drivers and main vectors of existing national priorities and not as supporters of those priorities (the role assigned to operational programmes by EU regulations).

Another weighty obstacle in boosting the utilisation of funds under operational programmes is created by the need for a more *precise* and *exhaustive* statutory framework and information availability, to facilitate processes. The criteria, specific requirements, mechanisms for selection of public partners and projects, and mechanisms for recognition of separate types of expenditure

should be clearly spelled out, exclude arbitrary interpretations, and be published on the websites of all operational programmes in a timely fashion. The electronicisation of the whole project cycle—the public registers of beneficiaries and their projects under all programmes, the databases with questions and answers, with problems and solutions—is a useful, facilitating mechanism, as well as a proven good practice, which increases the effectiveness of operations of both administrations and beneficiaries.

It is a challenge to ensure *higher* transparency, publicity, and documentary accounts of procedures, implementation practices, and results of the programmes. Deployment of the public component of the Unified Management Information System for the EU Funds (ISUN) is a good step in this direction, which should be supported by targeted follow-up activities in the course of the upcoming planning. At this stage, ISUN may find a project searched by an interested user, but its functionality is insufficient, and the data is not updated in a timely fashion. A more professional search has indicated a range of projects with clearly expired deadlines, but which the system described as ‘in progress’. In addition, ISUN contains information about the utilisation and payment of funds presented in tables. A quick comparison between ‘contracted’ and ‘paid out’ funds showed the inconsistency between contracting work and payment-related work.

In order to ensure *higher* transparency and publicity, as well as *reduced* corrupt practices, the *LOTHAR* instrument must be made accessible to all information users and not only to an exceptionally tight circle of administration staff, concentrated mainly in the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria. It is not well known that its main purpose is to present a clear picture of the implementation of each OP and of the *possible loss* of funds on account of the  $n+3/n+2$  rule. *LOTHAR* enables tracking of the whole programme management cycle—from the stage of contracting with a beneficiary through the verification of expenditure by the Managing Authority to the certification of expenditure by the Certifying Authority before the EC. It can also be used as a gauge of the implementation effectiveness (performance) of each OP, which is a key prerequisite for more external control over the administration. When analysing the achievement of goals set in the *LOTHAR* instrument, both the level of fulfilment of the separate estimates and the overall implementation of the OP should be taken into account. This would enable a higher level of involvement for better management and utilisation of funds in real time.

The *insufficient* administrative capacity—which is almost non-existent in medium-sized and small municipalities—is quite worrisome. Strengthening administrative capacity at all levels of strategic planning is still at the wishful thinking stage, especially for the coordination of development and implementation of

national policies on basis of analyses of their impact in particular spheres of the public sector and, mostly, for overall utilisation of EU funds. Strengthening administrative capacity is a mandatory condition for achieving high effectiveness, especially in those fields which are related to the management of EU funds. The Bulgarian administration, which is entrusted with EU funding-related tasks, is highly politicised and poorly motivated; it has no intuition for sensing corrupt practices and prefers obscure conduct, which predetermines external interferences and unsatisfactory outcomes. Common practice of the administration includes: (1) *complicated* procedures; (2) *lack* of effective control; (3) *failure* to take responsibility on part of relevant units; and (4) overwhelming *red tape*. Public procurement lacks clear and transparent mechanisms. A great deal of public procurement procedures end up manipulated—their outcome is well known in advance. All of this has demotivated SMEs, municipalities, and non-governmental organisations to apply for projects.

An important task at the stage of utilisation of EU funds (Structural Funds, Cohesion Fund, Rural Development Fund, European Agricultural Fund for Rural Development, European Maritime and Fisheries Fund, etc.) is to *mobilise* potential resources. Along with its logistical and organisational aspects, this task is also connected with persuading, inspiring, and strongly motivating different groups of potential partners. This broad target group includes (but not limited to) departments and units of public administration, local government, regional and cultural communities, advocacy, expert and initiative hubs, and risk and vulnerable groups.

Last but not least, there is the ubiquitous problem around the so-called *political risk*. The planning period at the local, regional, and national level does not (and will rarely) coincide with the terms of office of the corresponding administrations at the local, regional, and national level. This leaves a loophole for the risk of having strategic regional planning documents focused on topical and non-strategic regional objectives and promoting investments, projects, and programmes that appear attractive from an economic and political point of view.

### **Key Ideas to Improve Utilisation of EU Funds**

- Apply a systematic approach which regards EU resources as an element of a comprehensive system of measures for development of the economy and society. A challenge in Bulgaria is to better link *strategic* planning processes with *programme-based* budgeting. With the support of EU funds, it is planned to gradually deploy performance management systems in public institutions. These systems should be based on clear performance indicators at all levels (key indicators at organisation, directorate, and staff levels).

- Expand the scope and application of financial engineering instruments to support SMEs, as well as municipalities.
- Work towards: (1) amending the Public Procurement Act, in order to achieve enhanced compliance with EU directives and ensure higher transparency, equality, and simplification of procedures and documentation, and (2) strengthening the capacity of the Public Procurement Agency.
- Build a strong and competent administration through high income and targeted training aimed at continuous capacity enhancement for each employee; *consolidation* of administrative structures at the central and regional level (one of the most crucial steps in the process of streamlining administrative activities, saving budget expenditure, and better implementing public policies); integration of administrative structures at the regional level, which will improve conditions for gradual decentralization of the government.
- Create new internal, control authorities for each operational programme intended to fight corruption at low levels of the utilisation of EU funds.
- Create new external, control authorities (set up as public councils or a similar type of entity) intended to oversee political processes and prevent EU funds from ‘feeding’ the ruling party and circles of firms/organisations attributable to that party.
- Fully tap into the functionalities of ISUN and LOTHAR in order to boost transparency and prevent corruption.
- Support the advancement of specialists and experts from the NGO sector, which will guarantee improved utilisation of funds.
- Further streamline procedures and expand electronic services for beneficiaries.
- Build an electronic government, which will greatly facilitate relationships between the business community, as a whole, and public institutions.

### **3.3. Multiannual Financial Framework 2014–20**

The EU cohesion policy for 2014–20, through the Common Strategic Framework, practically provides a single source of guidelines for all five EU funds (ERDF, ESF, Cohesion Fund, EAFRD, and EMFF). Some of the new programming elements—which are directly relevant to determining the strategy of EU Member States—include:

- Cohesion policy is becoming a key instrument to implement reform—the effective use of financial resources is linked to preliminary conditions (*M-Hans conditionalities*).
- Focusing support<sup>1</sup> on a limited number of funding priorities is required, in line with specific national and regional development needs that will contribute to national objectives in the context of Europe 2020.
- The financial capacity of the EU is limited, as compared to its needs. Accordingly, efficient and effective use of financial resources (EU funds, national resources, money from international financial institutions [IFI], or loans), as well as the mobilisation of other means (including private capital) will have a decisive role for achieving a long-lasting impact.
- In view of the Barca report (2009), paying special attention to the place-based approach has become an explicit requirement in connection with the implementation of the new cohesion policy. The aim is to mobilise, to a maximum extent, the internal development potential of regions, municipalities, and specific territories.
- The Common Strategic Framework supports sectoral and territorial coordination, as well as other EU policies and instruments in order to achieve EU goals for smart, sustainable, and inclusive growth, while taking into account territorial challenges.

In the next seven years, Bulgaria will need to utilise some EUR 15.2 billion from EU funds, but only if it implements specific, pre-negotiated reforms. The rule ‘*money in return for reforms in Bulgaria*’ is stipulated in a draft agreement between Bulgaria and the EC, which is expected to be initialled by the end of 2013. The Partnership Agreement (PA) is the main strategic document of the Republic of Bulgaria for management of EU funds in the 2014–20 programming period. This is the document that determines the strategy of the country and its priorities and institutional framework in terms of implementing the EU Cohesion Policy. In addition to the Structural Funds and the Cohesion Fund, the document also encompasses the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. The PA draft includes an analysis of the socio-economic growth of Bulgaria, as well as opportunities for growth. During the negotiating process, it transpired that the EC expects to see much more than figures and trends, in respect of the development of individual sectors, but it also expects a thorough analysis of reasons that caused the state of affairs in those sectors.

---

<sup>1</sup> Single Regulation draft (see recital 17 and Article 16; Communication COM(2013) 129 final).

This agreement will determine the developmental direction of Bulgaria and its citizens in a period longer than the mandate of a single government (up until 2020). Requirements, set in Brussels, will definitely impose clear economic logic in the preparation of Bulgaria's future, as well. The programme-based budgeting (money in return for results), which has been promised to us for more than 10 years, now stands a chance of happening.

The EU financial resources in Bulgaria are utilised through the operational programmes. Specific reforms and indicators will be formulated for each programme. The first review that the EC will conduct, in respect of the preliminary conditions, will be in 2017. If some of them are not met, and the Commission considers a material risk of ineffective use of the resources, it has the right to suspend the money, under the programme concerned or under a specific priority within that programme. If Bulgaria has a government that will last for its whole mandate, this first review will be during the last year of its administration.

When negotiating the next programming period with the EC, Bulgaria needs to have a clear national strategy and project preparedness. And this (distinctly) applies to the utilisation of funds under projects which are financed from the new Connecting Europe Facility. (If unutilised until 2016, project funding for Bulgaria will be reallocated for use by all EU Member States on a competitive basis.)

When clarifying its concept for structuring, programming, and management of EU funds, Bulgaria should guarantee effective, transparent, and full utilisation of funds allocated for the next programming period (2014–20).

In order to fully utilise the funds allocated for the next programming period, Bulgaria should:

- Operationally update the National Development Programme: Bulgaria 2020 (NDP BG2020) (an integrated document for the socio-economic development of Bulgaria until 2020), if changes occur in particular socio-economic parameters. This is necessary, because it demonstrates the connection between EU priorities in the context of Europe 2020 strategy and national priorities of Bulgaria, which need to be protected.
- *Update* the existing National Regional Development Strategy and/or draft a new one for the post-2014 period.
- *Consider* whether the existing municipal development plans need to be revised and draft new ones.
- *Fully comprehend* the extent to which current local needs and priorities are taken into account in the updated municipal plans when preparing the future National Strategic Reference Framework and operational programmes which will accompany it.

- *Overcome* weaknesses in programming, not only in terms of a centralised approach but also in terms of a ‘bottom-up’ approach (i.e., municipal development plan, provincial development strategy, regional development plan, and National Strategic Reference Framework); hold active consultations with the beneficiaries. (Not all of the programmed interventions match the economic situation in Bulgaria.)
- *Develop* a mechanism which stimulates the navigation of EU funds towards the most necessary economic structures and sectors which create added value and boost the economic growth of the country.

These processes need to run in parallel. What’s more, administrative units involved in them must be in active and constructive dialogue with each other and present individual results no later than the end of 2013.

### **3.4. Conclusion**

EU funds are very important for the development of the Bulgarian economy and are also one of the few essential sources of financing. They have the potential to stimulate economic growth and help reduce unemployment and pressure on the labour market. Furthermore, these funds are a key factor for Bulgaria to overcome the economic and financial crisis. In order to fully utilise EU funds, the following should be done: (1) match European goals with national strategic development goals; (2) take into account specific needs of Bulgaria; and (3) mobilise national resources which, combined with EU resources, should ensure the implementation of projects.

### **Bibliography**

1. Commission européenne. *Les fonds structurels et la coordination avec le fonds de cohésion. Orientations pour les programmes 2000-2006*. Communication COM(1999) 344 final.
2. Commission européenne. *Au service des régions, Série, L’Europe en mouvement*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.
3. Commission européenne. *Les Fonds structurels en 2002, 14ème rapport*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003.
4. Commission (2003a). *Enlargement of the European Union: Guide to Negotiations Chapter by Chapter*. Brussels: DG Enlargement. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/chapters/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm).

5. Commission (2003b). *Regular Report NBU Bulgaria's Progress towards Accession*. Brussels: The European Commission.
6. Commission (2004). *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
7. Commission européenne. *RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Bulgarie pour 2011–14*.
8. 'Convergence Programme (2012–15)'. Republic of Bulgaria. Ministry of Finance. Sofia, April 2012.
9. 'Convergence Programme (2013–16)'. Republic of Bulgaria. Ministry of Finance. Sofia, April 2013.
10. CMRB (2010). 'National Strategy for Regional Development 2010-2015'. [www.mrrb.government.bg](http://www.mrrb.government.bg).
11. Goldsmith M. 'Variable geometry, multi-level governance: European integration and subnational government in the new millennium'. In *The Politics of Europeanisation*, edited by K. Featherstone & C.M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 2003.
12. Jean-François DREVET. *Europe: les fonds communautaires et l'élargissement, Futuribles*, n° 282, janvier 2003.
13. Marcou G., ed. *Regionalisation for Development and Accession to the European Union: A comparative perspective*. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, 2002. [http://lgi.osi.hu/publications\\_datasheet.php?id=105](http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=105).
14. 'EUROPE 2020: NATIONAL REFORM PROGRAMME'. 2013 Update. Ministry of Finance. Sofia, April 2013.
15. European Commission. Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013. Brussels, 18.4.2013. COM(2013) 210 final.
16. *The Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007–2013. Introduction, article*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/index\\_en.htm/](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm/).

# 4

## Good Governance in the Legislative and Legal Area

---

*Pavlina Popova*

### **4.1. European Union and Good Governance in the Legislative Area**

Law, broadly speaking, is supposed to support economic and social development, deploy simpler and comprehensible rules, and ensure more effective implementation and adherence to the deployed rules. A well-structured and effective legislation helps raise standards and improve effectiveness of both public services and the private sector. The ultimate objective of legislative regulation is to help ensure better business climate, higher productivity, and better public services. On the other hand, a poorly formulated or inappropriate legislation has the opposite effect and may create unnecessary red tape, burden companies with expenditure, harm competitiveness and small businesses, place barriers to business, and become impracticable and, therefore, inapplicable.

In light of this, issues of better legislative regulation have long been the subject of attention in a number of developed countries, as well as in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the European Union, and other international organisations.

Over the years, the European Commission (EC) had ascertained that national administrations found it difficult to keep up with the transposition and application of EU law. The very adoption of legislative acts caused problems for the EU in the legislative field, due to the more complicated pre-conciliation procedure (consultations with both EU institutions and Member States). The same applied to their application. What's more, businesses and citizens had troubles coping with the different arrangements and requirements because of the complexity and heap of administrative laws.

So, as early as the late 1990s, the European Council called for further efforts to reduce the overall regulatory burden, at the EU level and national level. To this end, in 2001, the EC took these matters at heart and published *White Paper on European Governance*, which put special emphasis on the legislative field, as well. A range of other instruments were subsequently adopted, including the Interinstitutional Agreement on better law-making (2003/C 321/01) and *EU Regulatory Fitness* (COM(2012) 746 final), which outlined ways to improve interinstitutional co-operation and transparency when drafting legislative acts and pinpointed specific avenues and measures for more effective legislation. At the same time, it launched new initiatives (Reasonable Regulation, Smart Regulation, etc.).

The *main* principles of good governance in the legislative and legal area, which are broadly formulated in the EC's White Paper, include: (1) *necessity* (verification as to whether a given policy is necessary or not); (2) *proportionality* (selection of measures and type of legislative act that best match the pursued objectives); (3) *subsidiarity* (objectives pursued at the most appropriate level); (4) *transparency* (involvement and consultations with all stakeholders before finalising a drafted legislative act); (5) *accountability* (clear identification of the institution which shall be held accountable for a given policy and possibility for any person to inform that institution about application of the act or difficulties that may occur); (6) *accessibility* (the legislative framework should be consistent, complete, and well communicated, to ensure that it is applied correctly); and (7) *simplicity* (each legislative act should be non-complicated and easily comprehensible).

Better regulation in the EU is a mix between interaction inside the Commission, different European institutions, and governance structures of Member States. At a national level, regulatory reforms are complicated, but even more so at a supranational level, since the EU has to successfully operate with 27 different regulatory cultures and traditions. Nonetheless, particular factors have established themselves over the years as essential for the development and deployment of a more effective legislative framework. They include:

- *Better coordination*, in the course of the legislative process, which means mutual exchange of information between institutions concerning their legislative plans and work, including synchronisation of work in drafting individual acts.
- *Improved transparency* and accessibility to information for citizens, including public debates and consultations. In addition, it is necessary to systematically use new communication technology, ensure improved access to the database of EU law, and hold mutual press conferences, after institutions and parties concerned have reached consent.

- *Impact assessment* of key legislative acts, with a view to assessing consequences for the economy, social policy, and environment.
- *Improved transposition and implementation* of EU law. In order to encourage Member States to transpose EU law in a correct and timely manner, the EC has recommended that the mandatory time limit for transposition of directives should not exceed two years. If Member States fail to comply with this time limit, the Commission may start infringement proceedings against the country concerned. (The Commission issues annual reports on which directives have been transposed into national legislations of the different Member States.)
- *Simplified legislation* serves to reduce administrative burdens and bureaucratic obstacles for business and citizens and reduce the number of existing acts and to have them written in clear and accessible language. Legislation can be simplified by repealing acts that are no longer applicable, by codification, or by amendments and supplements.

At the end of 2010, the EC announced its intentions to significantly improve the quality and relevance of EU law. The Commission came up with its approach for Smart Regulation in the EU and identified action in *three* areas, in order to ensure high quality regulation, while fully adhering to the principles of subsidiarity and proportionality:

Firstly, the Commission committed themselves to concentrate on the *whole* policy cycle, placing greater focus on the assessment of existing legislation and policies. As a result, the applicable regulation in a particular field should be revised or new regulation should be created. The Commission would continue to deliver impact assessments of all major legislative initiatives, in order to ensure evidence and transparency of all benefits and costs ascertained when identifying different decision-making avenues. The Commission also undertook systematic reviews of existing legislation, in order to generate maximum effects from the other pre-identified measures.

Secondly, since Smart Regulation is a *shared* responsibility for all parties involved in the development of a given policy (the European Parliament, the Council, Member States, and other stakeholders), the Commission explicitly stressed its continuance in working with all these parties, in order to ensure that all of them would actively implement the predefined programme. The Commission also took upon itself to render legislation clearer and more accessible and to cooperate with Member States for its strict application. Furthermore, the Commission called upon Parliament and the Council to attain further progress in their commitment to make

impact assessments, when these institutions propose significant changes to legislative proposals of the Commission.

Thirdly, the Commission announced its intention to have the *voice* of citizens and other stakeholders reinforced. (It extended the period of consultations from 8 to 12 weeks, as of 2012.)

At the end of 2012, the Commission reported on the progress of the Smart Regulation programme. It was reported that since outlining new initiatives in 2010, the Commission had reinforced its impact assessment system. The 25% target set under the Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU was met and exceeded. Legislation was simplified and codified. Significant simplification proposals in several policy areas were being examined by the European Parliament and the Council. The Commission had been consistently applying a ‘Think Small First’ principle and using the full set of regulatory instruments (from enhanced consultations and impact assessment to specific implementation monitoring) to adapt EU regulation to the needs of micro-enterprises. Pilot policy evaluations (‘fitness checks’) were launched. Many problems about the correct application of EU legislation were being solved, without having to resort to formal infringement procedures. The public was being systematically consulted on policy initiatives.

## **4.2. Bulgaria and Good Governance in the Legislative Area**

### **4.2.1. State of Affairs and Problems**

Proceeding from the leading ‘rules’ in the EU and reviewing the legislative situation in Bulgaria, one will ascertain that there is still serious work to do in improving the legislative process and framework, which requires effort from all authorities.

The Statutory Instruments Act (ZNA) is the fundamental law which regulates procedures for drafting legislative acts and their hierarchy in the Republic of Bulgaria. Adopted in 1973, this Act was amended and supplemented only three times—the major modification being in 2007, with Bulgaria’s accession to the EU.

Planned amendments and supplements to the ZNA were presented at the end of August 2013—they concern mostly the introduction of a mandatory impact assessment (outlined below).

During its preparations for membership, Bulgaria transposed a huge bulk of EU law, which covered all areas of regulation, with no exception.

Regrettably, however, upon Bulgaria’s accession to the EU, the legislative process not only did not improve, but it seemingly worsened. The Bulgarian administration is subjected to excessive pressure on two fronts: the need to keep up

with the transposition of EU law and constant changes in the domestic statutory framework, brought about for different reasons (political motives, public pressure, etc.). These objective conditions have demonstrated that newly adopted or amended laws often worsen the status quo rather than better regulate a certain subject. At the same time, businesses and citizens are reasonably concerned about the complicated legislative framework and the related administrative burden of obligations conferred upon them by the constantly changing legislation.

What are the main shortcomings of the legislative process in Bulgaria?

***(1) Constantly making amendments and supplements to existing legislative acts.***

Unfortunately, such modifications are also made in key laws that directly concern both business and citizens. This trend can well be illustrated by the following laws: The Tax and Social Insurance Procedure Code, which has been applied only since 01 January 2006 but it has already undergone 29 amendments and supplements (11 in 2006, 3 in 2007, 2 in 2008, 5 in 2010, 2 in 2011, 6 in 2012, 1 in 2013). It is striking that 11 amendments were made during the first year, alone, after its adoption. The Income Taxes on Natural Persons Act, also in force since 01 January 2007, has been amended and supplemented 26 times (3 in 2007, 3 in 2008, 7 in 2009, 4 in 2010, 5 in 2011, 3 in 2013, 1 in 2013). Since it took effect on 01 January 2007, the Corporate Income Tax Act has undergone 20 amendments and supplements (3 in 2007, 2 in 2008, 3 in 2009, 1 in 2010, 2 in 2012, 4 in 2013). And there will likely be more by the end of the year.

Tax laws were purposefully selected as an example of the many amendments. Firstly, from an economic point of view, tax laws (directly and daily) affect business and citizens. Secondly, given that taxation principles and the single tax rate (applicable to both legal and natural persons) have not been altered since the above tax laws took effect, all those amendments were therefore aimed either at refining legislative texts concerned or at including scenarios which had not been previously envisaged or additional/burdensome requirements.

This analysis can also turn to laws that have been applied for quite some time now. For example, the Labour Code, which took effect on 01 January 1986, has undergone some 80 amendments and supplements only since 1990. Prior to this, there was only one amendment, in 1988. It is true that the change in the character of the economy—from centrally planned economy towards market economy—did necessitate substantial adjustments to the legislation. Yet, it would seem difficult for legislature to justify why 2 amendments were made in March 2005 (one at the beginning of the month and one at the end), followed by another 4 amendments by the end of 2005 and another 7 amendments in 2010. (During those years, amend-

ments were made almost every month.) The same goes for the Commerce Act (in force since 01 July 1991), which has been amended and supplemented 63 times. In February 2013, alone, there were 2 amendments and supplements introduced in Issues 15 and 20 of the State Gazette.

What, then, can be said about the resulting—accompanying each legislative amendment—changes to the regulatory acts, i.e., rules of procedure, ordinances, instructions, guidelines that apply in different sectors? Even specialists (in the areas concerned) find it difficult to keep track of all the amendments. And then what of small enterprises, which do not have (and cannot afford to hire) large administrative staff? They are often taken by surprise with legislative changes and forced to tolerate the pressure and arbitrariness of different inspections (hygiene, labour, tax) because of having failed to comply with certain, contemporary stipulations.

Readers, then, should be reminded that good legislation is particularly important for small companies, and that it is considered a top objective by the EC when amending existing legislation or adopting new acts. What's more, according to 2012 data submitted by Bulgaria to the EC, SMEs in Bulgaria represent 99.8% (92.2% micro enterprises, 6.5% small enterprises, and 1.1% medium-sized enterprises) of the total number of enterprises and generate 67.4% of overall employment, which means jobs for some 1.5 million people.

## ***(2) Absence of Impact Assessments***

Article 28 of the Statutory Instruments Act requires that when a statutory act is put forward, the explanatory memorandum to that act shall refer to results expected from its application. Yet, the practice in Bulgaria is to make an analysis of expected effects (only) on the budget and not on business and citizens. What's more, if impact assessments are made at all, none of them are published on the Internet or in the press, which makes them hard to access.

It is true that during the preparations for EU membership of Bulgaria—under the pressure of the huge body of legislation, which had to be transposed—a number of laws (if not most of them) were adopted somewhat automatically, without making (mostly because of the lack of time) any analysis of the impact of the new regulation. (The same was observed in other newly acceded countries.) The lack of such impact assessments, however, created conditions for curbing competitiveness of the Bulgarian economy (increase in business costs), as well as for some unpredictability in the business climate, determined by the new legislative amendments or repealed acts.

Bulgaria still finds it difficult to exert so-called 'early influence' over legislation from the EU. In order to make it happen, the country needs to develop its own capacity for delivering impact assessment of the national legislation. What's more,

if such analyses have been prepared, with regard to individual policy or sphere, it will be only advantageous to share them with European partners—such an exchange can help take better decisions at the European level.

It should be noted that on 15 January 2009, the EC published impact assessment guidelines, which provided the framework for making such assessments (see [http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/index_en.htm)).

The executive branch is obviously well aware of this shortcoming in the Bulgarian legislative process and the latest Draft Act Amending and Supplementing the ZNA (put forth on 27 August 2013) focused precisely on impact assessments.

Due to the utmost importance of this aspect of better regulation, the section below will first explain why impact assessments are necessary and, then, attempt to help the development of such assessments. (A more detailed regulation of impact assessments is pending, as per the Draft Act Amending and Supplementing the ZNA.)

### ***Why Are Impact Assessments Needed?***

Drafting a new statutory act or amending an existing one cannot and should not be an end in itself. Judicial texts should be underpinned by an analysis of key issues which guarantee that ministers or members of parliament (i.e., political decision-makers) will have at their disposal information about possible consequences from the adoption, rejection, or amendment of a given statutory act.

The impact assessment or analysis of a given draft act should give answers to the following questions: (1) What problem necessitates regulation and, possibly, why has it occurred?; (2) What consequences would arise from the proposed act (or alternative solutions, respectively, including in the event that the act is not passed)?; (3) Why is the proposed solution the best, for the time being, and for how long (short-term, mid-term, or long-term)?; (4) How will the effective application of the proposed act be ensured?

It should be strongly emphasized that the main benefit from an effectively functioning process of impact analysis is the reduction of bureaucratic obstacles and excessive red tap in all public spheres. This can be achieved through (a) a more simplified, better targeted and more easily applicable measures; (b) earlier detection of potential problems and unexpected effects; (c) improved perception on the part of stakeholders and better awareness of the public at large.

When looking into the approach of the EU, before proposing any new initiative, whatsoever, the European Commission assesses the economic, social, and environmental consequences that may arise. This guarantees that the legislative proposals of the EC are accompanied by evidence for the needs of political players who have to make decisions. This aspect of impact assessments is especially

considered when introducing new legislation. The EC has also adopted a range of instruments regulating how impact assessments should be conducted.

Impact assessments are mandatory in a number of countries in Europe. And draft statutory acts would not be considered without such assessments, for example, in the UK, Poland, the Netherlands, Ireland, the Czech Republic.

On the other hand, there are also opinions against impact assessments. For example, it is claimed that such assessments are very costly. Yet, the absence of impact analyses may well turn out to be much more costly, because it could lead to excessive repetition (as we have seen in Bulgaria) in amendments to one and the same statutory instrument. It could also induce unreasonable increases in operational costs to businesses and breaches of newly adopted legislation. In addition, it is sometimes pointed out that the lack of data makes it impossible to deliver an impact assessment. If this is so, and if there is no available evidence for the scope, scale, and consequences of a given problem, perhaps nothing should be done at that point of time—a policy should not be implemented before more is known about it. When more substantial data is not available, a qualitative impact assessment should be performed, in order to describe the expected and possible results. If statistical data is available, however, the impact assessment should be both qualitative and quantitative.

### *Legal Formulation of Impact Assessments in the ZNA*

The Act Amending and Supplementing the ZNA of August 2013 requires the delivery of standard and thorough impact assessments and specifies the cases when such assessments shall be made. The Council of Ministers (CM) will issue a supplementary ordinance, to set forth the methodology for making impact assessments.

Each impact assessment should, by and large, encompass a few stages:

- ***Preliminary impact analysis***—a rough assessment facilitating the identification of missing information and the collection of more detailed and precise information. This preliminary assessment also constitutes a useful framework for forthcoming discussions and early enquiries with external stakeholders, including businesses.
- ***Interim impact analysis***—a more detailed outlook of possible solutions, evaluation of costs and potential risks, as well as completed or ongoing consultations with stakeholders.
- ***Final impact analysis***—a summarisation and reflection of changes made as a result of consultations and discussions. It should be published on the website of the ministry concerned and enclosed with the draft act at issue (when it is put forth to the Council of Ministers or National Assembly).

Draft statutory acts should be finalised after completion of an impact assessment and should contain the best possible solution. A mistake is often made by *first* preparing draft provisions and *then* proceeding to impact assessments. This, however, may lead to an ineffective reflection of the analysis made during the impact assessment.

Therefore, Article 20 of the Draft Act Amending and Supplementing the ZNA, rightly stipulates that the impact assessment shall be ready before public discussion and conciliation of a draft act. This will provide stakeholders with preliminary information about the pros and cons of one approach or another as to the regulation of the subject concerned. Yet, it will perhaps be more appropriate to introduce more stringent regulations that explicitly preclude the Council of Ministers or the National Assembly from reviewing a draft act for which an impact assessment is envisaged or considered appropriate, until such an assessment has been delivered.

Given the possibility provided by the Bulgarian Constitution for individual members of parliament to sponsor draft acts, this type of draft acts should also be covered by the impact assessment procedure. Such coverage may be ensured by formulating the relevant arrangements.

Furthermore, the Draft Act Amending and Supplementing the ZNA stipulates the establishment of a unit within the Council of Ministers, which will be entrusted with the monitoring of whether impact assessments comply with the requirements of the Statutory Instruments Act. According to the broadly worded provision, the functions and tasks of that unit will most likely be elaborated in the Rules of Procedure of the Council of Ministers (and probably in an ordinance as stipulated in said draft act). But, some preliminary recommendations may also be proposed, such as:

- Setting up a centralised unit under the CM, with specialised responsibilities, essentially harbours a risk of overloading the unit and causes a threat of insufficient expertise, which will arise out of the attempt to cover all possible fields. This will eventually result in ineffective work and absence of practical results. The Draft Act Amending and Supplementing the ZNA, therefore, rightfully proposes for the unit to have only control functions, which, however, have to be clearly and explicitly defined in the subsequent, more detailed regulations.
- The impact assessment process should be ‘decentralised’, and each ministry should create all necessary organisational arrangements and a special unit which will manage this process within its responsibilities. This unit will liaison and coordinate matters with the control unit in the MC, which, in turn, will improve inter-institutional interaction when preparing impact assessments. This is the approach in the UK—each ministerial department has a

minister for regulatory reform (i.e., a high-ranking official who is politically accountable for this process), a member of his/her team who is specifically responsible for developing impact assessments and organising consultations, and an impact assessment unit which directly manages and coordinates work related to the delivery of impact assessments.

The advantage of ‘decentralisation’ is that it can help filter out those proposals for legislative changes that do not entail a full impact assessment, which is much easier to achieve at a ministerial level than at the centralised CM level. What’s more, when a given draft act concerns different areas, e.g., health care and gender equality, the corresponding impact assessment units of the ministries concerned may set up a temporary task force which will coordinate the overall impact assessment work. (They should inform the central control unit about the task force, and, in some cases, the central unit could also help in its formation.) This will eliminate the duplication of activities, simplify procedures, reduce costs, and make the impact assessment process effective.

But with *major* draft acts—which make fundamental changes or introduce new legislative regulation—impact analyses should be *obligatory* and should include a broader evaluation of the draft act concerned, not only in terms of its economic aspects but also in terms of its social, environmental, and other effects. Impact assessments should also involve a comprehensive risk analysis for each of the discussed options.

### (3) *Necessity and Proportionality*

As already mentioned, in recent years, we have witnessed (hastily) adopted legislation in a given field dictated, for example, by public pressure of a controversial issue. Oftentimes, however, this adoption is not well thought of in view of its potential consequences and, furthermore, appears to run counter to public interest in the mid-term or long term.

A powerful example of this is the Organ, Tissue, and Cell Transplantation Act (ZTOTK), in force since 01 January 2004, which introduced the requirement for *prior express consent* of those who want to donate organs, and not the opposite (declaration only by those who do not want to donate organs submitted as per specified procedure). This law also introduced a long and complicated procedure for expressing such consent, which could (and eventually did) turn away a lot of people. The result was a sharp decrease in the number of transplantations, which motivated a legislative amendment in 2007, favouring the opposite scenario: ‘taking organs, tissues, or cells for transplantation shall be forbidden if the person concerned, while still living, has *expressed written dissent thereto*’ (see Article 19 ZTOTK). But, three years were wasted.

In addition, the manner of regulating a certain sphere may be inappropriate if it is *impossible* to ensure compliance. Neither businesses nor citizens like it when too many obligations are imposed. And, the Bulgaria statutory framework often ‘punishes’ those businesses and citizens who do want to observe the stipulations of the law, at the expense of those who will find ways, one way or another, to circumvent it. The government’s finding of June 2013 was particularly revealing, in that Bulgaria operates with more than 1,200 licensing, authorisation, and registration regimes (of which 778 were authorisation regimes, 428 were quasi-authorisation regimes, and about 180 were regimes administrated by municipalities, as reported by the Bulgarian Industrial Association). In this backdrop, there is also the (often) monthly submission of a number of various forms and model declarations to different authorities. It is not rare to have to submit one and the same form to more than one institution. (This is the case, for example, with Annual Financial Statements, which companies submit to the tax authorities, statistical authorities, and the Registry Agency.) It is obviously indisputable that all of this creates substantial difficulties and burdens for business. And it also triggers low-level corruption.

Hence, the controls for implementing certain legal provisions should be *carefully* selected. At the end of the day, it often appears that regular inspections serve to achieve higher observance of the law and are much more efficient than a meticulous check on a case-by-case basis, seeking to ascertain whether a specific obligation has been fulfilled.

Furthermore, *penalties* for failure to comply with certain provisions should be *effective* and *fair*. Disproportionate punishments do not always guarantee compliance—they can bring on attempts to bribe officials and ruin the application of the law. The opposite is also true—punishments that are too mild may encourage some individuals to intentionally ignore the law and simply pay the penalty due rather than obey the law. This calls for flexibility, which may be manifested in different forms: allowing exceptions, dropping a regime after a certain period of time, etc. Creating statutory incentives can also be a powerful tool for achieving different social and economic goals, which would otherwise depend solely on legislative regulation.

#### **(4) *Lack of Transparency in Adopting Acts***

Pursuant to Article 26 of the Statutory Instruments Act, prior to putting forth a draft statutory act, the sponsor of the draft shall publish it on the website of the institution concerned, together with the explanatory memorandum. And stakeholders shall be given a minimum of 14 days for proposals and opinions on the draft. (Lately, this provision has been observed, though rather formalistically—there has been some ambition for preliminary public discussions of draft acts.)

Yet, the time limit set out in the ZNA is too short for public discussions. As mentioned above, in 2012, the EC extended this time limit from 8 to 12 weeks. (A number of EU Member States also stick to similar timelines.) The short time limit deprives businesses and citizens from a realistic response time and also ‘unties’ the hands of institutions, to claim that they have held public discussions and do what they have decided to do in the first place. We often, however, have witnessed a complete surprise among both businesses and citizens, caused by amendments in legislative acts (and especially regulatory acts) or by contemporary laws.

In this regard, a *positive* example will be dialogue and discussions within the *National Council for Trilateral Cooperation* (NCTC). By and large, procedures and mechanisms adopted to regulate the work of this Council are observed, which enables decision-makers to apply a balanced approach and take into account divergent interests when resolving social policy and development issues of Bulgaria. As an operational shortcoming of the Council, its members point to the *failure* of the executive branch to meet deadlines for delivering the other stakeholders’ positions. Another highlighted problem is that the National Council for Trilateral Cooperation has not been requested to deliver an opinion on draft acts put forth by *individual* members of parliament or a *group* of members of parliament. It was at the latest meeting of the NCTC, (held on 10 September 2013) that the Draft Act Amending and Supplementing the Labour Code was put forth for consideration by a group of members of parliament for the first time. Social partners have reported this to be a positive practice, as well as the adoption of a special provision (Article 75, paragraph 3) in the Rules of Organization and Operation of the National Assembly, which requires that ‘in respect of draft acts which regulate labour and insurance relationships, the chairperson of the leading committee shall request the opinion of the National Council for Trilateral Cooperation’. The social partners also hope that this positive practice will continue.

### ***Planning of Draft Acts***

After Chapter Two (Planning of Draft Acts) of the Statutory Instruments Act was repealed in 2007, there has not been a comprehensive regulation framework of this matter. Only Article 30(2) of the Rules of Procedure of the Council of Ministers and of its Administration specifies that the Council of Ministers shall determine the draft acts, which ‘it will put forth to the National Assembly for review and adoption, at its relevant session’. As evident from this provision, the ‘legislative’ horizon does not go beyond the relevant session of the National Assembly. In its practice, the Council of Ministers also sticks to a temporal horizon and usually adopts a six-month legislative programme.

The latest Draft Act (27 August 2012) Amending and Supplementing the Statutory Instruments Act leaves, again, legislation planning out of the executive branch's view.

In this regard, the 2007 repealing of Chapter Two of the ZNA is very controversial—it had vested the administration with the obligation to look at its legislative intentions in a more long-term manner, which was required to prepare both ‘a long-term and a current plan’. Chapter Two had also sought to guarantee what the EC called for in the White Paper: interaction and coordination of all institutions related to the legislative process as early as at the planning stage, as well as justification of the need for certain legislative changes. Had it been revised, in view of the new legal environment, Chapter Two could have contributed to more predictability and stability. It was repealed but not replaced, with another appropriate legislative substitute, which deprived the legislative process from a solid foundation that ensures good laws, predictability of the legal framework, and preliminary information for citizens and businesses.

#### **4.2.2. Transposition of EU Law**

This matter is presented separately, as its aspects include both the quality of legislation and the administrative capacity for more active involvement of Bulgaria in the process of developing EU legislation.

New elements in the legislative procedure in the EU after the Treaty of Lisbon took effect.

The Treaty of Lisbon has broadened the powers of the European Parliament, concerning the joint adoption of legal acts by the Council and European Parliament. It also regulated, in more detail, the participation of national parliaments in the passing of new legislation.

Part Six, Title I of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) specifies the legal acts and procedure for their adoption (see Article 294 TFEU), as per the ordinary legislative procedure (joint adoption by the European Parliament and the Council on a proposal from the EC).

The Treaty on the European Union (TEU) regulates the scope of competences conferred upon the Union (see Article 4), as well as the application of the principles of subsidiarity and proportionality (see Article 5)—‘Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States’ (subsidiarity), and ‘the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties’ (proportionality).

When preparing a draft legal act, the EC is required to justify the consistency of its proposal with the principles of subsidiarity and proportionality. National Par-

liaments should ensure that the principles of subsidiarity and proportionality are respected.

- According to *Protocol 1 to the Treaty of Lisbon on the role of national Parliaments*, draft legislative acts originating from the Commission, and all supporting instruments (green and white papers, communications, annual legislative programme, political strategies) shall be forwarded directly by the Commission to national Parliaments of Member States, which have the right to issue an opinion. The ways for national Parliaments to exercise control over their governments in EU-related fields are determined by the constitutional framework and practice of each Member State.
- According to *Protocol 2 to the Treaty of Lisbon on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, national Parliaments may issue a reasoned opinion, if they consider that a draft of the Commission does not comply with these principles.

In addition, the procedure set forth in Protocol 2 stipulates two votes per national Parliament and eight weeks for response (i.e., to send a reasoned opinion on whether a draft act complies with the principles of subsidiarity and proportionality). If reasoned opinions, objecting to a draft, represent one third of all votes, the EC must review the draft and amend or withdraw it. If the Commission chooses to maintain the draft act, reasons must be given for this decision. For example, in June 2012, the Commission confirmed that the national Parliaments prompted a ‘yellow card’ to the Commission proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and freedom to provide services. The yellow card was based on reasoned opinions adopted by 12 national Parliaments which represented a total of 19 votes. After probing the European Parliament and the Council, the Commission ascertained that its proposal was quite unlikely to gain the necessary political support for adoption, and, for this reason, the Commission withdrew the proposal.

The Treaty of Lisbon has also expanded the scope of the procedure for adopting decisions by a qualified majority, at the expense of the other option (consensus). This amendment, along with the increasing role of national Parliaments, enabled a number of Member States to more often resort to parliamentary scrutiny in their negotiations with the Council and try to attain a blocking minority, if national interest is affected by provisions of the discussed draft legal act. (Experience has shown that an overwhelming majority of Member States usually tends to support new proposals; so, the Member State concerned seeks support among those for whom the effect is seemingly neutral, as indicated during the discussions at the Council.)

It is obvious that, in such cases, the possibilities offered by parliamentary scrutiny, as a tool, reinforce the negotiation position of the Member State concerned.

### ***Provisions of EU Law Concerning the Failure to Transpose Directives***

The Treaty on the European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) took effect on 01 December 2009. Article 4 TEU maintains the primary obligation of Member States to ensure the correct application of EU law (see ex Article 10 of the Treaty Establishing the European Community [TEC]). Article 17 TEU maintains the responsibility of the Commission to ensure the application of EU law (ex Article 211 TEC). Articles 258 and 260 TFEU concern the authority of the Commission to bring infringement proceedings (ex Article 226 and 228 TEC). Article 260 TFEU contains two new elements:

- The Commission may ask the Court of Justice of the European Union (ECJ) to impose financial sanctions on a Member State for late transposition of a directive.
- The Commission has only to give the Member State the opportunity to make any observations before making a second referral to the ECJ, under Article 260.2 TFEU, following a first ruling under Article 258 TFEU.

On the basis of these powers and obligations conferred upon it, the EC publishes an annual report on monitoring the application of EU law. The latest (29th) report was issued on 30 November 2012 (COM (2012) 714 final). It stated that (by the end of 2011) the *acquis* of the EU consisted of 8,862 regulations (approx. 8,400 in 2010) and 1,885 directives (approx. 2,000 in 2010), in addition to the primary law (the Treaties).

Member States had to transpose more directives in 2011, compared to the previous year (i.e., 131 in contrast to 111 directives in 2010). Perhaps this was the reason for the significant increase in the late transposition in 2011. The Commission launched 1,185 late transposition infringements in 2011, compared to 855 in 2010 and 531 in 2009.

Control over late transposition is a priority that lies with the Commission. It defines penalties according to the special penalty arrangements established in Article 260(3) TFEU, which applies to Member States, if they fail to transpose directives in a timely fashion.

Pursuant to Article 260(3) TFEU, when the Commission brings a case before the Court, under Article 258 for late transposition, it may specify the amount of the pecuniary sanction, without having to wait for a judgment.

The purpose of this innovation in the Treaty of Lisbon is to give a stronger incentive to Member States to transpose directive within the deadlines laid down by the legislature and, hence, to ensure that Union legislation is genuinely effective.

The Commission referred the first late transposition infringement to the Court, with a request for financial sanctions under Article 260(3) TFEU, in late 2011. Five Member States were involved in nine such decisions in 2011: Austria (1 case), Germany (3 cases), Greece (1 case), Italy (1 case), and Poland (3 cases). The proposed daily penalty ranged from EUR 44,876.16 to EUR 215,409.60. (Lump sum payments were not requested.)

Generally, Member States take necessary measures to comply with the judgment of the Court in a timely manner. Nonetheless, at the end of 2011, the Commission still had to continue 77 infringement proceedings under Article 260(2) TFEU, because Member States had failed to comply with judgments of the Court. Most of these cases concerned Greece (13), Italy (12), and Spain (8).

Almost half of the infringements under Article 260(2) TFEU related to environment (36), with several cases also in the field of the internal market and services (10) and transport (8).

Out of those 77 cases, 11 had been referred to the Court for the second time at the end of 2011. In principle, a judgement of the Court under Article 260(2) TFEU imposes a lump sum and/or daily penalty on the defaulting Member State, which must immediately pay the lump sum, while the daily penalty is paid on a continuous basis, until the Member State concerned reaches full compliance with the first judgment of the Court.

It is imperative, under ‘Smart Regulation’ objectives, that citizens and businesses understand how EU law is being applied in Member States. In 2011, a long-standing disagreement between EU institutions in this area was solved. The disagreement concerned the way Member States have to explain, in detail, how they transpose directives in their legal order. The EU institutions agreed on a solution, which took effect on 01 November 2011. According to those arrangements, the Commission may request—on a case-by-case basis and with proper justification—the submission of ‘*explanatory documents*’ by Member States. It is precisely these documents that must illustrate the relationship between national rules and the specifics of a given directive.

On the other hand, some criticism has been directed towards the procedure for participation of national Parliaments adopted in the Treaty of Lisbon. For example, draft EU acts reach national Parliaments at a very late stage, once consultations with stakeholder groups have been completed. National Parliaments, then, have a very short timeline to come up with an opinion.

### *Bulgaria and the New Provisions of the Treaties: State of Affairs and Opportunities*

The Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly—more particularly, Chapter 11, entitled Parliamentary Monitoring and Control on European Union Affairs—exhaustively regulate the manner and time limits for internal conciliation of the position of Bulgaria, regarding the Annual Programme for the Participation of the Republic of Bulgaria in the European Union Decision-making Process and on individual statutory legislative acts that are pending for discussion and, possibly, adoption in the Union. (The procedure set out in these rules encompasses all stakeholders and tries to cover, as much as reasonably possible, all scenarios that may occur.)

What causes concerns in this context is how the shortcomings of the national legislative process may affect the preparation of the positions of Bulgaria on forthcoming new EU legislation. The lack of more long-term planning of domestic legislation and sometimes hasty adoption or modification of the statutory framework, as well as absence of impact assessments, (occasionally) poor coordination among institutions, and other factors can all lead to inadequate or even no positions of Bulgaria on certain issues. This, then, could have serious internal socio-economic repercussions.

The Set of Reports on the 2011 National Assembly Annual Work Programme on EU Issues, published by the Committee on European Affairs and Oversight of the European Funds (CEAOEF) in 2012, indicated that it was as early as 2011 that the National Assembly started to ‘enjoy its rights’ under the Treaty of Lisbon. According to the reports, the 2011 National Assembly Annual Work Programme encompassed 65 draft EU acts in five main areas: (1) progress in the Europe 2020 strategy; (2) economic and financial management; (3) the Multiannual Financial Framework; (4) an area of freedom, security, and justice; and (5) the EU, on the regional and international stage. Bulgaria expressed its opinion on 21 draft acts of the EC, and the implementation of the Annual Work Programme reached almost 70% in December 2011.

Taking note of the 30 July 2013 Annual Report on Relations between the European Commission and National Parliaments, the Commission stated that the total number of opinions received from national Parliaments in 2012 rose to 663, which represented an increase of 7%, compared with 2011 (622), a much smaller increase than in previous years (55% in 2010, 60% in 2011). Among the most active chambers in presenting opinions were the Portuguese *Assembleia da República* (227), the Italian *Senato della Repubblica* (96), and the German *Bundesrat* (59). In this rating, the Bulgarian National Assembly ranked 10th. But, according to the Commission, it was also among the chambers that recorded a decrease

in the number of submissions. Looking at the political dialogue with the EC over the years, in general, Bulgaria's participation has been very poor. During the first year of its EU membership (2007), Bulgaria did not (understandably) submit any opinions. In the years that followed, the situation varied: 1 opinion in 2008, 2 opinions in 2009, none in 2010, 19 in 2011. This sharp rise was again followed by a downward trend in 2012, with 13 submissions.

Given the reported results and comparisons, the work of the National Assembly, as a whole, can be assessed positively, if we take into account that 2011 was the first year with a more comprehensive and consistent approach in exercising the entitlements conferred upon Bulgaria under the Treaty of Lisbon.

Despite the increased 2011 participation, however, the National Assembly failed to maintain its involvement in the political dialogue with the EC. It is therefore necessary to review the established mechanism (described in the National Assembly report, previously referred to), as well as ways to improve interaction with the executive branch in this particular aspect. The more active Bulgaria is on this issue, the more possible it is to reflect Bulgarian interests in EU law.

As to the *transposed* EU law, in strictly formal terms, the position of Bulgaria is not bad. The comparative table included in the latest (available) report of the EC, regarding the number of late transposition proceedings, as of 31 December 2011, Bulgaria failed to transpose 22 directives. Ireland had the smallest number of non-transposed directives (11) and Poland was the worst-performing country (44). The problem in our country (as we know) is not the transposition of EU law, but its application.

### **4.3. Recommendations**

Given the aforementioned shortcomings of the legislative process in Bulgaria, it is difficult to avoid the conclusion that all of them (definitively) lead to an ineffective application of the law. This thought is shared not only by professionals but by the majority of citizens, as well. In this light, the main purpose of the following recommendations is to help advance the effective application of the laws, so that they become instrumental to improving the socio-economic environment of Bulgarian citizens.

#### **(1) Stability and Predictability of Legislation**

Serious measures are obviously called for in order to attain stability and predictability of pending legislation. The need for preliminary justification and deliberation of such legislation is more than pressing. This will help improve the quality of contemporary legislation with its improved and more effective application. The (experienced) constant and hasty changes in the statutory framework do not enable

the assessment of how a given statutory instrument functions, in order to make adequate amendments. If legislative modifications continue at the same pace, meagre results will follow, regardless of how brilliant the adopted laws are.

Undoubtedly, the government should resolutely proceed to a thorough review and revision of existing administrative regimes (licensing, authorisation, and registration regimes), so that their number is significantly reduced, without, of course, harming the State interest or causing breaches/circumventions of the law.

### **(2) Impact Assessments**

The proposed amendments and supplements to the ZNA, regarding impact assessments, should be adopted, as soon as possible. The regulatory act, stipulated under the ZNA, should follow the guidelines adopted by the EC in 2009. More importantly, however, those guidelines should not be (decidedly) automatically transferred but rather adjusted to Bulgarian circumstances.

### **(3) Improve Transparency**

Transparency should be improved when adopting new legislation and/or amending existing legislation. The least thing that can be done, to this end, is to extend the time limit for public consultations, which should be aligned with the time restrictions adopted by EU institutions. Involving the general public in law-making will undoubtedly have constructive effects. It would (1) improve the quality of adopted/amended statutory instruments; (2) sharply increase the awareness of business and citizens, as to forthcoming legislative changes; and (3) better the applicability of newly-adopted legislation.

### **(4) Transposition of EU Law**

As indicated above, the National Assembly does make efforts to join the EU agenda. Yet, there are still pending issues that need to be addressed and resolved, especially in the context of good governance.

First and foremost, it is necessary to build *capacity* and *sufficiently good* mechanisms for expressing, in a *timely* fashion, the Bulgarian position on a *maximum* number of acts submitted by EU institutions. This will bring forth a two-fold benefit: Bulgaria would be able to more actively contribute to the drafting of EU legislation, and Bulgarian interest would be better reflected in planned acts.

In principle, the National Assembly, as an institution, is expected to *inform* citizens of its work in a 'neutral' and balanced way, in order to both reinforce its authority and to gain their support. (This is a different matter for political parties represented in Parliament.) This is even truer for issues related to Bulgaria's EU membership and the adoption of related legislative acts. What's more, society expects Bulgaria to take a united position on EU-related issues and, more particularly

on EU legislation and at the same time not embody intra-party discords. To this end, the National Assembly should more actively inform the public about its participation in the political dialogue with EU institutions, especially about positions it has formulated on various EU acts. This approach would also have an extra positive effect: society would not yield to the belief that everything in the course of action is imposed by EU institutions, beyond Bulgaria's power to react.

### **(5) Planning of Draft Acts**

It is necessary and urgent to include a provision in the Statutory Instruments Act that will regulate the planning of changes to statutory legislation. This will have a positive effect both in terms of the need for amendments and EU law transposition.

### **(6) Simplification of Legislation**

Bulgaria irrefutably needs a serious review of the statutory framework and adoption of relevant measures to simplify it. The numerous regulations in the environment, construction, agriculture, and other sectors confuse not only citizens and businesses but also authorities which have to apply them. What's more, simplification would also entail the elimination of conflicting texts and provisions in different laws, as well as in statutory acts of different seniority.

## **4.4. Justice and Home Affairs**

### **4.4.1. Bulgaria and the Cooperation and Verification Mechanism**

Observing good governance in the legislative and legal area, it is simply a must to touch upon justice and internal affairs, which stand out as a very sensitive sore spot in Bulgaria. It seems relevant to highlight some issues, albeit briefly, as this topic was closely followed during the three years (2001–2003) of monitoring the EU membership preparations of Bulgaria. (It was also duly reflected in three publications in 2000–02, entitled *Monitoring of Bulgaria's Accession to the European Union*).

As well known, upon the EU accession of Bulgaria and Romania, the EC imposed the so-called Cooperation and Verification Mechanism (CVM) on the two countries, which took effect on 01 January 2007. The cooperation and verification of progress in Bulgaria, regarding judicial reform and the fight against corruption and organised crime, follow six criteria (benchmarks):

- (1) Adopt *constitutional amendments*, removing any ambiguity regarding the independence and accountability of the judicial system.
- (2) Ensure a more *transparent* and *efficient* judicial process.

- (3) Continue the *reform* of the judiciary, in order to *enhance* professionalism, accountability, and efficiency.
- (4) Conduct and report on *professional, non-partisan* investigations into allegations of *high-level* corruption.
- (5) Take further measures to *prevent* and *fight* corruption, in particular at the borders and within local government.
- (6) Implement a strategy to fight *organised* crime, focusing on *serious* crime and money laundering, as well as on systematic *confiscation* of assets of criminals.

The Commission's decision establishing the CVM did not set a date for its withdrawal. It was simply stated that the decision should be repealed when *all* the benchmarks have been *satisfactorily* fulfilled. The Commission was also empowered to amend it, if necessary, but this has not yet happened.

Since the establishment of CVM, the EC has published annual reports, assessing progress within the different benchmarks. Nonetheless, the report published in July 2012, unlike previous ones, also presented a comprehensive assessment of the whole period of CVM operation and of the level of achievement of its targets. The 2012 report made a detailed and objective review of the progress during the five preceding years, including legislation adopted and the subsequent result. It also gave a number of recommendations.

The *overall* assessment of the Commission was that the CVM had made a major contribution to reform in Bulgaria. Bulgaria was close to reaching the CVM targets, provided that the reform process was accelerated. Yet, deep reforms would require a higher level of commitment, especially on the part of the managing body of the judiciary. The Commission also ascertained progress, of varying degrees, in all benchmarks (main legislative framework, judiciary reform, the fight against organised crime and corruption, and preventive measures taken to counteract corruption).

At the same time, the report entailed a number of critical comments which need to be seriously addressed. In the context of good governance and foregoing issues, criticism mostly concerns:

- ***Ineffective application of existing legislation.*** (It was underscored that the potential of the legislative framework was not fully used.)
- ***Inconsistency.*** (During the five years of CVM operation, the different governments and parliaments gave different significance to the CVM-related issues, and the level of their commitment to achieving results also varied.)

This inconsistency does not stimulate the sustainability and irreversibility of the reform process. Many important steps also seemed to have been taken, primarily as the result of external pressure. The CVM, alone, has been central to this process.)

- **Performance of the police and judicial system**, in relation to cases involving high-level corruption and organised crime. (Although measures were taken, they did not tangibly improve the situation.)
- **Limited results**. (Although Bulgaria invested considerably in improving the institutional and legal framework for the fight against organised crime, results have been limited.)
- **Continued troubles with high-level corruption**. (Despite the developed variety of legal and procedural instruments, Bulgaria is still struggling with high-level corruption.)

#### 4.4.2. General Recommendations

It is impossible for this discourse to *thoroughly* address problems in the field of justice and internal affairs—so much as they are not the main topic of this monitoring publication. But some general recommendations will be presented here.

First and foremost, both the findings and recommendations in the (Commission) report are supported. Yet, there are some aspects which have to be highlighted, as they may have not been regarded by the Commission. Prior to 01 January 2007, a great number of (significant) legislative changes were made in the field of justice and home affairs, including in the Constitution. Then, on account of yet another CVM report, the legislator proceeded to some more changes, without taking into account the performance of the existing legislative framework. This has prevented Bulgaria from achieving significant progress in this field. And, it is unquestionably Bulgaria which has the strongest interest in succeeding.

In this light, the following could be recommended:

##### ***(1) Need for Stability and Predictability of the Legislative Framework***

All CV] reports strongly underlined the need for sustainability and irreversibility of the reform process. Yet, each report was followed by amendments to laws that are crucial for the course of reforms. The Judicial System Act is a vivid illustration. In 2007, a new Judicial System Act was adopted to completely replace the grandfathering act of 1994. Since 2007, it has undergone 23 amendments and supplements (2 in 2008, 5 in 2009, 1 in 2010, 5 in 2011, 3 in 2012 and 7 in 2013). The fact that the Criminal Code has been amended and supplemented 27 times since

2007 to present day—as compared to 19 modifications from its adoption in 1968 to 1989—also speaks for itself. In the context of good governance, one cannot expect from any institution (even the most stable) to work well in the backdrop of constant changes to the legislation regulating its organisation, operation, and functions or to cope with the tasks assigned to it.

(2) The teams of the EC should include experts who—if not all, at least some of them—*already* know the course of reforms in justice and home affairs in Bulgaria. Perhaps, Bulgaria ends up with various ‘imported’ models, which, in a year or so, turn out to be impracticable because EC expert groups working on CVM reports rely on an inconsistent panel of experts—those who do not always know the particular situation in Bulgaria and the evolution of its legislative and institutional framework. Bulgaria, of course, is partly to blame for this. (During all these years of CVM operation, Bulgaria has failed to reach *internal* political agreement on the *key* parameters of reforms in justice and home affairs and on necessary legislative changes, in order to ensure their consistency.)

(3) Last but not least, the *approach* embraced by our European partners (‘unless all benchmarks are achieved, none is’), to a great extent, is *unfair*. A much more effective and productive approach would be to drop those benchmarks, in a given report, that have been reported as achieved, e.g., benchmark 1, concerning the creation of an effective constitutional framework for the judicial system. The latter approach would have a stimulating and encouraging effect on institutions responsible for implementing reforms. What’s more, this would also enable them to focus on implementing recommendations given in each report and rectify identified shortcomings.

