

Фондация „Фридрих Еберт“
Институт за политически и правни изследвания

Дискусионен форум „Бъдещи лидери“

БЪЛГАРИЯ
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ -
МЕРКИ ЗА СБЛИЖАВАНЕ

Съставители и научна редакция
проф. д-р Емил Константинов и д-р Пенчо Хубчев

ГорексПрес
София, 2007

**Тази книга е издадена с финансовото съдействие на
Фондация „Фридрих Еберт“**

© Проф. д-р Емил Константинов – съставител, научна редакция, 2007

© Д-р Пенчо Хубчев – съставител, научна редакция, 2007

Издателска къща ГорексПрес, 2007

ISBN: 978-954-616-182-0

**Friedrich-Ebert-Stiftung
Institut für politische und rechtliche Studien**

Diskussionsforum „Future Leaders“

**BULGARIEN IN DER
EUROPÄISCHEN UNION –
MASSNAHMEN ZUR
ANNÄHERUNG**

Herausgeber und wissenschaftliche Redaktion
Prof. Dr. Emil Konstantinov und Dr. Pentcho Houbtchev

GorexPress
Sofia, 2007

**Dieses Buch erscheint mit der finanziellen Unterstützung
der Friedrich-Ebert-Stiftung**

© Prof. Dr. Emil Konstantinov – Herausgeber, wissenschaftliche
Redaktion, 2007

© Dr. Pentcho Houbtchev – Herausgeber, wissenschaftliche
Redaktion, 2007

Verlagshaus GorexPress – 2007

ISBN: 978-954-616-182-0

СЪДЪРЖАНИЕ

Политика на сближаване и структурни инструменти на Европейския съюз Арсени Георгиев	7
Оперативна програма „Регионално развитие“ Венелина Червенкова	30
Оперативни програми „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ и „Околна среда“ Доц. д-р Маргарита Шивергева, проф. Жан Моне	57
Основните права в компетентността на най-новата агенция на Европейския съюз Проф. д-р Емил Константинов	103
Организираната престъпност в контекста на прехода: хронология и етапи на развитие Тихомир Безлов	122
Борбата с корупцията – международни стандарти Проф. д-р Емил Константинов	147
Корупцията в обществените поръчки Доц. д-р Константин Пашев	160
Проблеми на реформата в болничното здравеопазване Проф. д-р Дамян Дамянов	171

INHALTSVERZEICHNIS

Politik der Annäherung und strukturelle Instrumente der Europäischen Union	
Arseni Georgiev	7
Operatives Programm „Regionale Entwicklung“	
Venelina Tschervenkova	30
Operative Programme „Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der bulgarischen Wirtschaft“ und „Umwelt“	
Doz. Dr. Margarita Schivergeva, Prof. Jean Monet	57
Die Hauptregeln im Zuständigkeitsbereich der jüngsten Agentur der Europäischen Union	
Prof. Dr. Emil Konstantinov	103
Die organisierte Kriminalität im Kontext des Übergangs: Chronologie und Entwicklungsetappen	
Tichomir Beslov	122
Der Kampf gegen die Korruption – internationale Standards	
Prof. Dr. Emil Konstantinov	147
Die Korruption bei den öffentlichen Aufträgen	
Doz. Dr. Konstantin Pashev	160
Probleme der Gesundheitsreform im Bereich der stationären Betreuung	
Prof. Dr. Damjan Damjanov	171

ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ И СТРУКТУРНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС

Арсени ГЕОРГИЕВ
старши експерт в МФ

Въведение

ЕС е политически и икономически съюз. Като такъв той провежда определени общи политики. Като пример може да посочим Общата външна политика и политика на сигурност или Общата селскостопанска политика. Тези общи политики са повече от 20 на брой и една от тях е Политиката на социално и икономическо сближаване (ПИСС). Не всички политики на ЕС имат еднаква тежест. Ако изберем за критерий средствата, които се заделят от бюджета на ЕС за нейното провеждане, то тогава ПИСС се нарежда непосредствено на второ място след Общата селскостопанска политика. За тези две политики ЕС изразходва повече от 2/3 от своя бюджет. В този ред на мисли може да се каже, че ПИСС в момента е една от най-важните политики, провеждани от Съюза.

Политиката на икономическо и социално сближаване има своето ясно дефинирано място в основополагащите документи на ЕС. Тя е формулирана в чл. 158 от Консолидирания договор за ЕО - „За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Общността ще развива и провежда дейности, водещи до укрепване на нейното социално и икономическо сближаване. По-специално Общността ще се стреми към преодоляване на различията в равнището на развитие на отделните региони, изоставането на най-малко облагодетелстваните региони или острови, включително селските области“.

На практика това е една политика, в рамките на която ЕС преразпределя доста внушителни суми, като ги предоставя в подкрепа на своите най-слаборазвити региони, за да могат те да преодолеят своята изостаналост. Често пъти, особено на политическо равнище, тази политика се определя като политика на солидарност или като израз на солидарността между европейските народи. Именно в рамките на тази политика се очаква България да получи през

следващите години сериозна подкрепа за своето социално-икономическо развитие в размер на милиарди евро.

Цели, средства и обхват на ПИСС

Известно е, че за да бъде успешна една политика, тя следва да отговаря на определени изисквания. На първо място тя следва да има ясно дефинирани цели, след това – добре подбрани средства и добре разработени механизми за нейното провеждане, и накрая всяка една политика следва да бъде конкретна, т.е. да бъде ясно дефинирана във времето и по отношение на територията, за която се отнася.

Веднага следва да се подчертае, че политиката на сближаване на ЕС е една много добре разработена политика и естествено покрива всички тези изисквания. ПИСС има **ясно определени цели**, които обхващат **територията на целия ЕС**. Самата политика се преразглежда и дефинира периодически. Обикновено това става за **период от 7 години**. Последният период е току-що приключил на 31.12.2006 г., а настоящият период е започнал на 1.01.2007 г. и ще продължи до 31.12.2013 г. За всеки един такъв период за ПИСС се определят конкретните общоевропейски цели, определят се **средствата**, с които ще се провежда тази политика, определят се **правилата** т.е. механизмите. Това става с така наречените регламенти на ЕС, които имат силата на закон и действат пряко на територията на всички страни – членки на ЕС. Макар на последно място по ред, бих казал съвсем не на последно място по значение е, че за всеки един такъв период се определят индикативно **финансовите средства**, които ЕС ще заделени за нейното провеждане. Това става, като се определят конкретни лимити или тавани за средствата, които може да бъдат изразходвани в рамките на целия период. Това става с така наречената **финансова рамка** или **финансова перспектива** на ЕС, която представлява едно многогодишно междуинституционално споразумение.

Цели

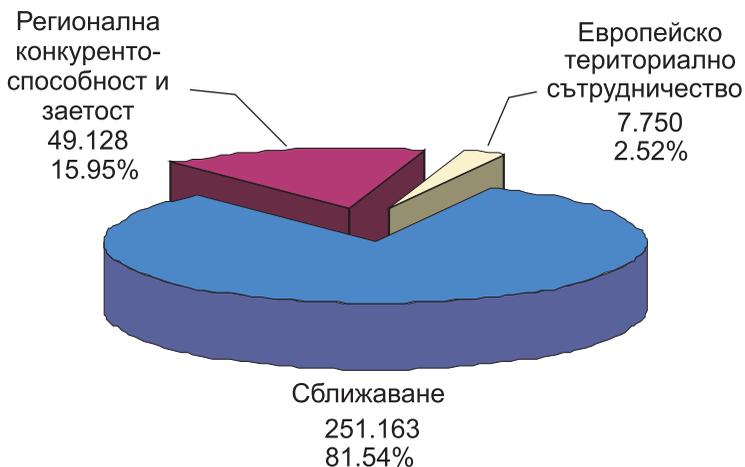
За текущия период, започващ на 1.01.2007 и продължаващ до 31.12.2013, за политиката на сближаване са определени три общоевропейски цели:

1. Сближаване (Конвергенция)
2. Регионална конкурентоспособност и заетост
3. Европейско териториално сътрудничество

За всяка една цел е определен таван или лимит на средствата, които може да бъдат изразходвани в рамките на този седемгодишен период. Освен това за всяка една цел са определени различни видове мерки, които ще бъдат подкрепяни по съответната цел. Определените лимити, както и видовете мерки се различават за всяка една от целите.

Първата цел е тази, за която са отделени най-много средства. Това именно е целта, която най-добре символизира ПИСС, визирана в чл. 158 от консолидирания текст на Договора за ЕО. В рамките на тази цел се отпускат средствата за подкрепа на регионите, изоставащи в своето развитие. Конкретният критерий, по който се определя дали даден регион има право да получи подкрепа по тази цел, е 75% от средния за ЕС БВП на глава от населението. Регионите, които имат БВП на глава от населението, по-нисък от тази средна за ЕС стойност, могат да получават средства по тази цел.

**Средства предвидени за периода 2007-2013 г.
(млрд. евро)**



Регионите, които имат БВП, по-висок от тази стойност (75% от средния за ЕС БВП на глава от населението), могат да получават подкрепа в рамките на **втората цел**.

Третата цел обхваща подкрепа за разнообразни мерки за укрепване на трансграничното, междурегионално и транснационално сътрудничество.

Тъй като БВП на глава от населението на България е много по-нисък в сравнение със средния за ЕС, то тя ще получава подкрепа по първата цел – „Сближаване“. Както казват специалистите, цялата територия на България е избираема (*eligible*) по цел едно.

Освен това България граничи с две други страни – членки на ЕС – Гърция и Румъния. По тази причина тя ще получава финансова подкрепа за мерки, разработени по третата цел – „Европейско териториално сътрудничество“. Тази подкрепа обаче се отнася най-вече за граничните региони.

Концепцията за NUTS

Дотук, на няколко места в текста, се използва терминът „регион“ и се посочва, че „регионите“, които отговарят на изискванията, могат да получат подкрепа в рамките на ПИСС на ЕС. Грешка няма. Показателят „БВП на глава от населението“ се изчислява не за държавите членки като цяло, а за определени техни региони. На тази база се определя дали даден регион може да получава подкрепа по една или друга цел. Ето защо е важно да изясним използваната в ЕС концепция за регионите.

Административно-териториалното деление на европейския континент е много пъстро. Може да се каже, че няма страни, в които това деление да съвпада. Ето защо Евростат (*Statistical Office of the European Communities*) разработва концепцията за едни региони, които не е задължително да съвпадат с административно-териториалното деление на държавите членки и служат само за статистически цели. На латиница използваното съкращение е „NUTS“, което идва от названието им на френски – „Nomenclature des unités territoriales statistiques“. На български се използва названието „Номенклатура на териториалните единици за статистически цели“. Тези региони са въведени в европейското законодателство с регламент № 1059/2003. Те биват на три нива – NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3, и

имат йерархична структура, като всеки регион от по-високо ниво обхваща няколко цели региона от по-ниско ниво. Има един-единствен показател, на който тези региони трябва да съответстват, и това е броят на населението, което обхващат:

NUTS 1 обхваща население от 3 млн. души до 7 млн. души;

NUTS 2 обхваща население от 800 хил. души до 3 млн. души;

NUTS 3 обхваща население от 150 хил. до 800 хил. души

В съответствие с правилата, определени за периода 2007-2013 г., подкрепата в рамките на ПИСС ще бъде оказвана, както следва:

По **цел 1** – „Сближаване“, допустимостта и подкрепата ще се определя за регионите, определени на равнище NUTS 2.

По **цел 2** – „Регионална конкурентоспособност и заетост“, допустимостта и подкрепата ще се определя за регионите, определени на равнище NUTS 1 или NUTS 2.

По **цел 3** – „Европейско териториално сътрудничество“, допустимостта и подкрепата ще се определя за регионите, определени на равнище NUTS 3.

В България регионите за статистически цели са въведени първоначално с Постановление № 145 на Министерския съвет от 27 юли 2000 г., а на по-късен етап със Закона за регионалното развитие от 2004 г. На територията на страната са обособени „Райони за планиране“. Те съответстват на региони на ниво NUTS 2 по европейската класификация. Регионите на ниво NUTS 3 съответстват на областите в България. Установените към момента „Райони за планиране“ са шест на брой:

1. Северозападен район за планиране, обхващащ областите Видин, Враца и Монтана;

2. Северен централен район за планиране, обхващащ областите Русе, Велико Търново, Габрово, Плевен и Ловеч;

3. Североизточен район за планиране, обхващащ областите Варна, Търговище, Шумен, Разград, Силистра и Добрич;

4. Югоизточен район за планиране, обхващащ областите Бургас, Сливен и Ямбол;

5. Южен централен район за планиране, обхващащ областите Пловдив, Кърджали, Хасково, Пазарджик, Смолян и Стара Загора;

6. Югозападен район за планиране, обхващащ областите София, Софийска, Кюстендил, Благоевград и Перник.



Предстои да бъдат приети промени в тази класификация, тъй като в момента Северозападният район и Югоизточният район имат население, което е по-малко от изискуваните 800 000 души. Най-вероятно промяната ще бъде извършена по следния начин:

Областите Плевен и Ловеч ще преминат от Северния централен към Северноизточния район за планиране, областите Търговище и Разград ще преминат от Североизточния към Северния централен район за планиране, а в Южна България

област Стара Загора ще премине от Южен централен към Югоизточния район за планиране.

Структурни фондове на ЕС

Както видяхме дотук, Политиката на икономическо и социално сближаване е дефинирана в чл. 158 от консолидирания текст на ДЕО. В чл. 159 от ДЕО пък се посочват средствата, с които Общността възнамерява да реализира тази политика. Това са „Структурните фондове“ (СФ), Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), както и други финансови инструменти, които са на разположение на Общността. Самото название „Структурни фондове“ е обобщаващо за няколко фонда, създадени по различно време и с различна цел. За настоящия период – 2007–2013 г., в европейското законодателство като СФ са определени Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд (ЕСФ).

Европейският фонд за регионално развитие е създаден през 1975 г. Той е най-важният инструмент за провеждането на общата ПИСС, чиято цел е да допринесе за намаляване на различията между регионите в Общността. Той се прилага главно в национални програми за стимулиране на развитието чрез безвъзмездни субсидии. Също така и при финансирането на производствени инвестиции; създаване или модернизирание на инфраструктури, които допринасят за приспособяването на съответните региони; инвестиции за създаване на работни места, проекти за местно развитие и подкрепа на малки фирми.

Европейският социален фонд е създаден през 1958 г. Този фонд финансира мерки, подпомагащи социалната политика. Мерките за постигане на висока заетост са една от важните политики на ЕС, залегнала в договора от Амстердам. Финансирането по фонда конкретно допринася за улесняване достъпа до пазара на труда; осигуряване на равни възможности на пазара на труда; развитие на уменията, способностите, повишаването на професионалната квалификация, преквалификация и т.н.; насърчаване създаването на работни места; финансиране на проучвания и пилотни схеми, отнасящи се до аспекти, които са общи за няколко страни членки.

Освен от Структурните фондове ПИСС се финансира и от други финансови инструменти на Общността. Това са:

Кохезионният фонд е създаден през 1993 г. Той финансира изграждането на транспортна и екологична инфраструктура в държавите членки с БВП, по-нисък от 90% от средния в ЕС. Целта на фонда е да подпомогне по-слаборазвитите държави членки да се подготвят за участие в икономическия и валутен съюз и за бюджетната дисциплина, която той налага, като едновременно с това се поддържат усилията за развитие и сближаване с по-богатите държави членки. Кохезионният фонд финансира главно транспортни инфраструктурни проекти, които допринасят за развитието на трансевропейските мрежи и проекти за опазване на околна среда.

Европейски селскостопански фонд за развитие на селските райони. Той е основен инструмент за провеждане на общата селскостопанска политика на ЕС. Фондът финансира мерки за развитие на селските райони и помощи за селскостопанските производители.

Европейски фонд за развитие на рибарството Основна задача на фонда е да финансира мерки за постигане на устойчиво развитие на рибовъдния сектор, т.е. за постигане на баланс между наличните рибни ресурси и тяхната експлоатация, реструктуриране на сектора и повишаване на неговата конкурентоспособност.

Нови инструменти. За периода 2007-2013 ЕС е разработил нови инструменти в подкрепа на ПИСС:

JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) – насърчава сътрудничеството между ЕК, ЕИБ (Европейската инвестиционна банка), ЕБВР (Европейска банка за възстановяване и развитие) и държавата членка в подготовката на големи проекти

JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) е съвместна инициатива на ЕК, ЕИБ и ЕИФ (Европейски инвестиционен фонд) за подобряването на достъпа до финансиране на микро, малки и средни предприятия в европейските региони

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) е съвместна инициатива на ЕК, ЕИБ и Банката за развитие на Съвета на Европа за насърчаване на устойчиви инвестиции в градските зони. Основавайки се на принципа на солидарността в Съюза и идеята за всеобщ икономически и социален прогрес, страните – членки на ЕС, провеждат политика, финансирана от фондовете на ЕС, като по този начин Съюзът оказва влияние и върху планирането на развитието на регионално и местно ниво.

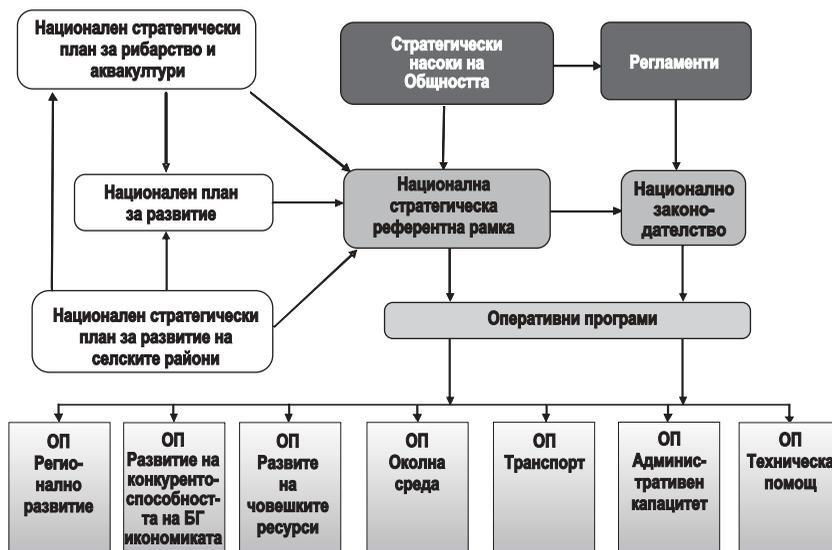
Механизми и правила за провеждането на ПИСС

Механизмите и правилата за провеждането на ПИСС са много и са конкретно разработени в така наречените Регламенти на ЕС. В рамките на този кратък преглед не е възможно да се разгледат изчерпателно всички установени правила. Ето защо ще разгледаме две основни изисквания. Всяка държава членка, която иска да получи подкрепа в рамките на политиката за сближаване, следва да разработи своите така наречени „Стратегически документи“. Това са Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) и Оперативните програми (ОП). Освен това всяка държава членка следва да разработи ясен институционален механизъм за управление,

наблюдение и контрол на средствата, които ще получава от европейските фондове и другите финансови инструменти на ЕС.

Стратегически документи

Формулирането на политиката на сближаване на европейско равнище е дълъг и сложен процес, в който участват институциите на ЕС, организации на така наречените „Социално-икономически партньори“, браншови и други неправителствени организации. Естествено е, че този дълъг процес завършва с изработването на документи, които ние наричаме „стратегически“. В тях се описват подробно целите на ПИСС, с какви средства ще се реализира тя, какви мерки ще бъдат подкрепяни и т.н. Основните стратегически документи на европейско и национално ниво са изобразени на схемата.



Стратегически насоки на Общността

На свое заседание, състояло се на 6.10.2006 г., Съветът на ЕС одобри „Стратегическите насоки на Общността за сближаване за периода 2007-2013 г.“. Това събитие формално даде зелена светлина за разработване на програмите, които ще бъдат финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. Стратегическите насоки

на Общността са документ, който съдържа принципите и приоритетите на кохезионната политика за следващия период и представлява основа, на базата на която националните институции трябва да планират своите национални стратегически приоритети под формата на специален документ, наречен Национална стратегическа референтна рамка.

Съгласно Стратегическите насоки на Общността, програмите, финансирани в рамките на политиката за сближаване, следва да насочат средствата към следните три приоритета:

- **Повишаване на привлекателността на държавите членки, регионите и градовете**
- **Насърчаване на иновациите, предприемачеството и ръста на икономиката на знанието**
- **Създаване на повече и по-добри работни места**

Това са областите, в които могат да се инвестират средствата от европейските фондове. Те трябва пряко да допринасят за общите цели за растеж и заетост.

Регламенти

Регламентите са законодателството на ЕС. Те имат пряко действие на територията на всички държави членки, които следва да ги прилагат в тяхната пълнота и цялостност.

Регламентите, в които се разглежда въпросът за ПИСС, както и за средствата, с които тя се прилага, са много, но основен е Регламент (ЕО) № 1083/2006 г., с който се определят общите разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и се отменя регламентът, действал през предишния период (2000-2006 г.), а именно Регламент (ЕО) № 1260/1999.

Национална стратегическа референтна рамка

НССР е национален стратегически документ, който се изработва от държавата членка и се съгласува с ЕК. Неговото основно предназначение е да демонстрира връзката, която съществува между определените в национален мащаб приоритетни направления за социално-икономическо развитие, и приоритетите, определени в стратегическите насоки на Общността за сближаване. Този документ трябва да посочи по какъв начин предвидените в национален мащаб мерки ще допринесат за реализирането на поставените общо-

европейски цели и да гарантира, че помощта от фондовете на ЕС ще бъде използвана в съответствие със стратегическите насоки на Общността за сближаване.

Второто основно значение на този документ е да служи за ръководство при изготвянето на ОП и планирането на мерките, т.е. при процеса на програмиране. Този документ трябва да бъде изработен от държавите членки за програмите, разработвани по цел едно – Сближаване и по цел две – Регионална конкурентоспособност и заетост.

НСРР съдържа социално-икономически анализ, описание на стратегията за развитие, списък на оперативните програми, обобщение на това как разходите по тези ОП ще допринесат за постигане на европейските цели, индикативни финансови таблици. За страните, които ще получават финансиране и от Кохезионния фонд на ЕС (като България), документът трябва да съдържа и описание на механизмите за координация между ОП и различните фондове. В НСРР е формулирана също така визията за бъдещото социално-икономическо развитие на България, а именно:

Към 2015 г. България да стане конкурентоспособна страна – членка на ЕС, с високи качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото.

За реализирането на тази визия на базата на социално-икономическия анализ в НСРР са формулирани две стратегически цели.

Първата цел – **Засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед на постигането на висок и устойчив растеж**, е насочена към постигането на реално сближаване, като се намали разликата в равнищата на БВП на глава от населението в ЕС и България.

Втората цел – **Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция**, е насочена към създаването на повече и по-добри работни места, увеличаване на производителността, качеството и конкурентоспособността на работната сила.

За постигането на заложените в НСРР цели са формулирани четири приоритета:

- **Подобряване на базисната инфраструктура;**
- **Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта;**

– **Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление;**

– **Поддържане на балансирано териториално развитие.**

Първият приоритет предвижда оказване на подкрепа за по-качествени транспортни инфраструктури, ИКТ и връзки и инвестиции в инфраструктурата за защита на околната среда. **Вторият приоритет** предвижда оказване на подкрепа за развитие на човешките ресурси както в публичния, така и в частния сектор. **Третият приоритет** се фокусира върху създаване на ефективна рамка за подкрепа на бизнеса чрез подобряване на регулаторната среда, насърчаване на предприемачеството, иновациите и изграждането на ефикасна, модерна и прозрачна държавна администрация. **Четвъртият приоритет** е с териториална насоченост и има за цел балансиран растеж посредством подкрепа за регионите на България, за развитие на техния потенциал за растеж, опазването на околната среда и биоразнообразието, опазването на природното и културно наследство.

Всеки от стратегическите приоритети ще бъде подкрепен по един съгласуван начин от дейности, формулирани в 7 Оперативни програми и 2 Национални стратегически планове и програми:

1. Транспорт
2. Околна среда
3. Развитие на човешките ресурси
4. Развитие на конкурентоспособността на българската икономика
5. Административен капацитет
6. Регионално развитие
7. Техническа помощ
8. Национален стратегически план за развитие на селските райони и Програма за развитие на селските райони
9. Национален стратегически план за рибарството и ОП „Рибарство“

Оперативна програма

ОП е стратегически документ, разработен от страна членка и одобрен от ЕК. ОП излага стратегията за развитие в даден сектор, като определя приоритетните направления. За периода 2007-2013 г.

всяка ОП ще бъде подкрепяна от един структурен фонд. Изключения правят тези ОП, които могат да получат подкрепа от Кохезионния фонд на ЕС. В този случай мерките, предвидени в ОП може да бъдат финансирани от ЕФРР и от КФ. В България това са ОП Транспорт, и ОП „Околна среда“.

Приоритетните направления (или приоритети), формулирани в оперативните програми, се наричат съгласно възприетата в ЕС терминология **Приоритетни оси**. Всяка Приоритетна ос се подразделя на **Операции**. Всяка Операция се реализира с помощта на проект или група проекти, избрани от Управляващия орган на съответната ОП съгласно критериите, установени от Комитета за наблюдение и осъществени от един или повече бенефициенти с оглед осъществяването на целите на приоритетната ос, към която се отнася.

Тук е мястото да се уточни, че България вече е изработила своите стратегически документи и в началото на 2007 г. те са изпратени официално в Европейската комисия за съгласуване.

Институционална рамка

Друго основно изискване на европейското законодателство е всяка страна членка да има изградена ясна институционална рамка, посредством която да се реализират дейностите по усвояването, наблюдението (мониторинг) и контрола на средствата от европейските фондове. България вече е изградила такава институцио-



нална структура в съответствие с изискванията на европейското законодателство.

Централно координационно звено (ЦКЗ), Сертифициращ орган (СО) и Одитиращ орган (ОО)

С решение на МС № 965/16.12.2005 г. за **Централно координационно звено** се определя дирекция „Управление на средствата от ЕС“ на Министерство на финансите. Основни функции на този орган са:

- Разработва НСРР и я съгласува с Европейската комисия;
- Координира изпълнението на НСРР;
- Осигурява съгласуваност на ПИСС с останалите политики на Общността в България;
- Гарантира наличието на системи за управление и контрол на ОП. В България оперативните програми ще използват една централизирана информационна система, която ще се поддържа и развива от ЦКЗ;
- Изпълнява функцията на секретариат на Комитета за наблюдение на НСРР.

С решение на МС № 988/27.12.2005 г. функциите на **Сертифициращ орган** са възложени на дирекция „Национален фонд“ на Министерство на финансите. В България ще има един Сертифициращ орган за всички оперативни програми, финансирани от СФ и КФ на ЕС. Сертифициращият орган изпълнява следните основни функции:

- Заверява отчетите за извършените разходи изготвени, от Управляващите органи на ОП; изготвя и изпраща до ЕК заявленията за плащания;
- Удостоверява пред ЕК, че декларираните разходи са действително извършени и се основават на проверими оправдателни документи;
- Удостоверява също така, че декларираните разходи са в съответствие с приложимите общностни и национални правила и са били извършени във връзка с операциите, избрани за финансиране по ОП;
- Поддържа счетоводни записи в компютризирана форма за декларираните пред Европейската комисия разходи;
- В случай на установени нередности възстановява неправомерно изразходваните средства на ЕК и води счетоводство за сумите, подлежащи на възстановяване.

С постановление на МС № 300/29.12.2005 г. за промяна на Устройствения правилник на Министерство на финансите функциите на **Одитиращ орган** са възложени на дирекция „Одит на средствата от ЕС“ (ОСЕС) при Министерство на финансите (МФ). В България ще има един Одитиращ орган за всички оперативни програми, финансирани от СФ и КФ на ЕС. Основни функции на Одитиращия орган са:

- Разработва Одитна стратегия, която представя на ЕК, и извършва системни одити;
- Представя на ЕК годишни доклади за извършените проверки и установените резултати;
- Издава становище въз основа на проверките и одитите, които са били извършени под негова отговорност, относно това дали системата за управление и контрол функционира ефективно, като по този начин гарантира, че представяните на Комисията отчети за разходите са правилни и законосъобразни;
- При закриване на ОП представя на ЕК декларация, в която се преценява валидността на заявлението за плащане на окончателното салдо.

Управляващи органи и Междинни звена

С решение на МС № 965/16.12.2005 г. са определени Управляващите органи на оперативни програми в България и техните Междинни звена. Основните функции на всеки управляващ орган на оперативна програма съгласно европейското законодателство са:

- Отговаря за цялостното управление и изпълнение на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление;
- Гарантира, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма;
- Гарантира, че съществува система за записване и съхраняване в компютризирана форма на счетоводните записи за всяка операция по оперативната програма;
- Гарантира, че бенефициентите и другите звена, включени в осъществяването на операциите, поддържат адекватна счетоводна система за всички сделки, отнасящи се до операцията;
- Гарантира, че всички деклариран разходи по програмата са действително извършени и в съответствие с приетите правила;

- Извършва проверки на място;
- Гарантира, че Сертифициращият орган получава цялата необходима информация относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходи за целите на сертифицирането;
- Изготвя и след одобряване от Комитета за наблюдение представя на ЕК годишни доклади за напредъка по програмата;
- Спазва правилата за публичност.

Междинно звено може да бъде всяка публична или частна организация, действаща под отговорността на Управляващия орган на съответната Оперативна програма. Право на УО е да определи броя на Междинните звена по съответната Оперативна програма, както и техните функции. Дейностите, които ще бъдат извършвани от Междинното звено, се дефинират и възлагат с писмен договор между двете организации.

Комитети за наблюдение

Комитетите за наблюдение (КН) са създадени в България с ПМС № 182/21.07.2006 г. Освен Комитетите за наблюдение по Оперативните програми в България ще има и Комитет за наблюдение на НСРР. На първите си заседания КН приемат вътрешни правила за своята работа.

КН са много важни органи, тъй като те следят изпълнението, респективно напредъка на съответната ОП. В случай на необходимост КН може да предложи на УО да извърши промени в ОП или да одобри промени в ОП, предложени от нейния УО. В самото начало КН одобрява критериите за селекция на проекти, предложени от УО. Тъй като в състава на КН участват не само представители на администрацията, а също така и представители на социално-икономическите партньори и на неправителствени организации, то този орган дава възможност за осъществяване на обществен контрол върху процесите на усвояване на средствата от СФ и КФ на ЕС.

Като наблюдатели със съвестателен глас в работата на КН може да участват също така представители на ЕК, на Одитиращия орган, на ЕИБ или на други финансови инструменти на ЕС.

Кратко представяне на Оперативните програми **Оперативна програма „Транспорт“**

УО – Дирекция „Координация на програми и проекти“ в Министерство на транспорта.

МЗ – Изпълнителна агенция „Пътища“, към МРРБ; Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и Изпълнителна агенция „Морска администрация“ към МТ.

ОП „Транспорт“ е най-голямата ОП от гледна точка на заделените за програмата средства. Както подсказва заглавието на самата програма, тя е насочена към изграждане, модернизация и рехабилитация на транспортната инфраструктура на България и подобряване на международната свързаност на страната. Естествено, съобразно европейското законодателство, първостепенно значение има развитието на трансевропейската транспортна мрежа на територията на страната (5 трансевропейски коридора).

Важни аспекти в програмата са мерките за подобряване на сигурността, както и подкрепата за развитието на устойчив градски транспорт. Съгласно съществуващото към момента разпределение на финансовите ресурси програмата ще получи подкрепа в размер на около 1,6 млрд. евро. Особеност на тази програма е, че тя ще получи подкрепа от два фонда – КФ и ЕФРР. Като добавим задължителното национално съфинансиране, което се предвижда да бъде в размер на 20% за КФ и 15% за средствата от ЕФРР, то общият размер на средствата, предвидени по тази ОП ще бъде около 2 млрд. евро.

Оперативна програма „Околна среда“

УО – Дирекция „Кохезионна политика за околна среда“ в МОСВ

МЗ – Дирекция „Фондове на ЕС за околна среда“ в МОСВ.

ОП „Околна среда“ също като ОП „Транспорт“ е секторна ОП, посветена изцяло на инфраструктурни въпроси. Това са въпроси, свързани предимно с инфраструктурата за доставка на питейна вода, събирането и третирането на отпадните води, събирането и третирането на отпадъците, подобряване качеството на въздуха, запазване на биоразнообразието. ОП Околна среда също както и ОП „Транспорт“ ще получава средства от два фонда – КФ и ЕФРР. Съгласно съществуващото към момента разпределение на финансовите ре-

сурси програмата ще получи подкрепа в размер на около 1,466 млрд. евро. Като добавим задължителното национално съфинансиране, което се предвижда да бъде в размер на 20% за КФ и 15% за средствата от ЕФРР, то общият размер на средствата, предвидени по тази ОП, ще бъде около 1,8 млрд. евро. По обем на предвидените средства тази ОП се нарежда на второ място след ОП „Транспорт“.

Оперативна програма „Регионално развитие“ (ОПРР)

УО – Дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ в МРРБ

МЗ – 6 на брой, териториално обособени в центрове на районите за планиране.

Стратегическата цел на програмата е „Подобряване качеството на живот и работната среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие“. Мерките, заложиени по ОП, трябва също така да способстват за намаляване на регионалните различия в България. Особеност на ОПРР е, че тя е „хоризонтална“ програма за разлика от останалите ОП, които са секторни (т.е. насочени към развитието на определен сектор). Тя в буквалния смисъл на думата си поделва територията на България с Програмата за развитие на селските райони. Това е необходимо, тъй като съгласно европейското законодателство мерките по отделните програми, съфинансирани със средства от европейските фондове, не трябва да се припокриват. Програмата предвижда многобройни мерки за подобряване на физическата среда, в която живеем, като по този начин допринася за превръщането на България в по-добро място за живот и работа. С подкрепа в размер на 1,36 млрд. евро от ЕФРР програмата се нарежда на трето място по обем на предвидените средства. Заедно със задължителното национално съфинансиране предвидените по програмата средства ще възлизат на около 1,6 млрд. евро.

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

УО – Дирекция „Европейски фондове и международни програми и проекти“ в МТСП

МЗ – Дирекция „Координация на образователни и международни проекти и програми“ към МОН, Агенция по заетостта към МТСП.

ОП „Развитие на човешките ресурси“ е ключова програма, която с предвидените малко над 1 млрд. евро подкрепа от ЕСФ се нарежда на четвърто място след ОП „Транспорт“, ОП „Околна среда“ и ОП „Регионално развитие“. Целите, които си поставя, както и мерките, които предвижда, са изцяло в областта за развитие на човешките ресурси и затова съвсем логично тази програма носи това име. Тя ще насърчава и улеснява достъпа до образование, ще цели повишаване на неговото качество, трябва да реализира концепцията за обучение през целия живот (Lifelong learning), с което да се отговори на предизвикателствата и динамиката на нашето време. Трябва да осигури повишаване на качеството на работната сила мобилност, адаптивност, квалификация, преквалификация и конкурентоспособност, а също така повече и по-добри работни места, т.е. по-добри условия за труд, намаляване на социалната изолация и насърчаване на социалната интеграция.

Това е програмата с най-много приоритетни оси – общо седем на брой, като не включваме в тази цифра така наречената „Техническа помощ“, каквато има предвидена по всяка една ОП.

Приоритетни оси на ОП „Развитие на човешките ресурси“.

- Устойчива заетост и развитие на активен пазар на труда
- Производителност и адаптивност на заетите лица
- Образование в съответствие с пазара на труда
- По-добър достъп и интеграция на образованието
- Социално включване и социална икономика
- Ефективност на институциите, свързани с пазара на труда
- Транснационално сътрудничество

Предвижданата за програмата подкрепа е в размер на 1,03 млрд. евро от ЕСФ. Заедно със задължителното национално съфинансиране средствата по програмата възлизат на 1,2 млрд. евро.

Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“

УО – Дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката и енергетиката (МИЕ)

МЗ – Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия (ИАНМСП).

Тази ОП ще подкрепя мерки, свързани с развитието на бизнес

средата, и мерки в подкрепа на ефективността на предприятията. По тази програма ще бъдат финансирани проекти на малките и средните предприятия. Програмата предвижда мерки за подобряване на пазарните позиции на българските предприятия, както и подобряване на достъпа им до финансови ресурси.

Приоритетни оси на ОП:

- икономика, базирана на знанието и иновационни дейности; укрепване на връзката наука–бизнес
- подкрепа за микро, малки и средни предприятия с потенциал за развитие, в които да се подпомага технологичното обновление и управлението на качеството
- Финансови инструменти за развитие на предприятията

Предвидената за ОП подкрепа възлиза на 0,988 млрд. евро. Със задължителното национално финансиране средствата ще възлизат на 1,16 млрд. евро. Трябва да се има предвид, че посочените суми не включват необходимото съфинансиране от частни източници.

Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК)

Стратегическата цел на тази ОП е създаването на ефективна и компетентна администрация, способна да разработва и прилага националните и европейските политики, като по този начин отговори на очакванията на гражданите и бизнеса за по-добро обслужване и етика. Програмата също така предвижда подкрепа за ефективна съдебна власт.

Усилията в рамките на тази програма ще бъдат насочени към следните три приоритета:

- Добро управление
- Управление на човешките ресурси в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество
- Качествени административни услуги и развитие на електронното управление.

ОПАК е относително малка ОП. Предвидената по програмата подкрепа от ЕСФ ще бъде в размер на 0,153 млрд. евро, а заедно с националното съфинансиране цялата програма ще възлезе на 0,183 млрд. евро.

Оперативна програма „Техническа помощ“ (ОПТП)

УО е отдел Оперативна програма „Техническа помощ“ в Дирекция „Управление на средствата от ЕС на МФ. Създаден с РМС № 289 от 30 октомври 2006

Това е най-малката ОП. Тя е разработена за много кратък срок. Работата по нея започва по препоръка на ЕК през август 2006 г. ОПТП има за цел да обезпечи правилната и успешна координация на дейностите по усвояването на средствата от СФ и КФ в България, а също така наблюдението и финансовия контрол.

По тази ОП ще бъдат подкрепени ЦКЗ, СО, ОО, КН на НСРР, КН на ОПТП, УО на ОПТП. Програмата предвижда подкрепа за поддръжката и развитието на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от СФ и КФ на ЕС в България, нейните потребители и потенциалните бенефициенти на СФ и КФ в България. Програмата предвижда също така подкрепа за мерки за публичност.

ОПТП ще бъде подкрепена от ЕФРР, като общата стойност на подкрепата ще бъде 48 млн. евро. Заедно с националното съфинансиране общата стойност на програмата ще възлезе на около 57 млн. евро.

Приложение I – Финансиране на ОП

Оперативна програма	Фондове	ЕС	ЕС+национално
ОП „Транспорт“	ЕФРР/КФ	€1,624	€2,003
ОП „Околна среда“	ЕФРР/КФ	€1,466	€1,801
ОП „Регионално развитие“	ЕФРР	€1,361	€1,601
ОП „Развитие на човешките ресурси“	ЕСФ	€1,032	€1,214
ОП „Конкурентоспособност“	ЕФРР	€0,988	€1,162
ОП „Административен капацитет“	ЕСФ	€0,153	€0,181
ОП „Техническа помощ“	ЕФРР	€0,048	€0,056
		€6,672	€8,018

Приложение II – Органи, ангажирани пряко с управлението на средствата от СФ и КФ

Централно координационно звено

Министерство на финансите
Дирекция „Управление на средствата от ЕС“
Директор Боряна Пенчева
Тел. (+359 2) 9859 2901
e-mail: B.Pencheva@minfin.bg

Сертифициращ орган

Министерство на финансите
Дирекция „Национален фонд“
Директор Силвия Инджова
Тел. (+359 2) 9859 2781
e-mail: S.Indjova@minfin.bg

Одитиращ орган

Министерство на финансите
Дирекция „Одит на средствата от ЕС“
Директор Дилянка Железарова
Тел. (+359 2) 9859 5200
e-mail: D.Zhelezarova@minfin.bg

Управляващ орган на ОП „Регионално развитие“

Министерство на регионалното развитие и благоустройството
Дирекция „Програмиране на регионалното развитие“
Директор Бояна Чавдарова
Тел. (+359 2) 94 05 439
e-mail: bchavdarova@mrrb.government.bg

Управляващ орган на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“

Министерство на икономиката и енергетиката
Дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“
Директор Атанас Кирчев
Тел. (+359 2 940 7500)
e-mail: a.kirchev@mee.government.bg

Управляващ орган на ОП „Развитие на човешките ресурси“

Министерство на труда и социалната политика

Дирекция „Европейски фондове и международни програми и проекти“

Директор Красимир Попов

Тел.(+359 2) 981 1717

e-mail: k.popov@mlsp.government.bg

Управляващ орган на ОП „Транспорт“

Министерство на транспорта

Дирекция „Координация на програми и проекти“

Директор Нели Йорданова

Тел.(+359 2) 94 09 886

e-mail: nyordanova@mtc.government.bg

Управляващ орган на ОП „Околна среда“

Министерство на околната среда и водите

Дирекция „Кохезионна политика за околната среда“

Директор

Тел.(+359 2) 940 6157

e-mail:

Управляващ орган на ОП „Административен капацитет“

Министерство на държавната администрация

и административната реформа

Дирекция „Управление на програми и проекти“

Директор Биляна Раева

Тел.(+359 2) 940 1141

e-mail: Bilyana.Raeva@mdaar.government.bg

Приложение III - Полезни адреси в Интернет

Официални институции

- <http://europa.eu/>
- http://ec.europa.eu/index_en.htm
- <http://www.evropa.bg/bg/del/>
- <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
- <http://www.eufunds.bg/>

Интернет портали

- <http://www.euractiv.com/>
- <http://europa.bg/htmls/home.php/>
- <http://evropa.dnevnik.bg/>
- <http://www.evroportal.bg/>

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ“

Венелина ЧЕРВЕНКОВА
и.д. главен директор на Главна дирекция
„Програмиране на регионалното развитие“ в МРРБ

Оперативната програма „Регионално развитие“ (ОПРР) е една от седемте оперативни програми на Националната стратегическа референтна рамка, която ще се финансира от Европейския фонд за регионално развитие и от националния бюджет в подкрепа на структурни действия за изпълнение на Европейската политика за сближаване. Общият размер на финансовите средства по програмата е приблизително 1,7 млрд. евро. ОПРР ще бъде единствената оперативна програма за всичките 6 района за планиране в България, които са избираеми по цел „Сближаване“. Програмата ще се управлява от Управляващ орган – Главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ към МРРБ.

Оперативна програма „Регионално развитие“ за разлика от секторните оперативни програми има за цел да мобилизира и оползотвори регионалните и местни възможности и ресурси и ще се фокусира върху подходящи дейности, допълващи секторните интервенции на национално ниво, за постигане на устойчиво и балансирано икономическо и социално развитие на българските региони.

Общата цел на програмата е насочена към подобряване качеството на средата за живот и работа с по-добър достъп и нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие.

Нейните специфични цели са:

- Изграждане на устойчиви и динамични градски центрове, свързани с техните по-слабо урбанизирани периферни територии, като по този начин се увеличават възможности за просперитет и развитие.
- Осигуряване на по-добър достъп до пътни, ИКТ и енергийни мрежи за изостаналите райони.
- Повишаване на регионалния туристически потенциал за развитие и маркетинг на устойчиви, диверсифицирани, специфични за региона туристически продукти с по-висока добавена стойност.

- Мобилизиране на регионалните и местни технически и институционални възможности и ресурси за осъществяване на политики за регионално развитие

Стратегията на ОПРР е да се повиши конкурентоспособността и привлекателността на регионите и общините и да се намалят различията между и особено в рамките на шестте района за планиране на ниво NUTS II посредством подобряване на индустриалната, жилищната, социалната, екологичната и културна среда на градските райони и достъпността на периферни райони по отношение на пътните, информационните и комуникационни, както и енергийните мрежи.

Програмата следва собствена логика на интервенция и предлага финансиране в следните ключови области:

- Социална инфраструктура
- Жилищна политика
- Инфраструктура, свързана с бизнеса
- Подобряване на физическата среда и превенция на риска
- Системи за устойчив градски транспорт
- Регионална и местна пътна инфраструктура
- Информационни и комуникационни мрежи и технологии
- Достъп до устойчиви и ефикасни енергийни ресурси
- Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура
- Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите
- Национален туристически маркетинг
- Партньорства за интегрирано местно развитие
- Териториално планиране и подготовка на проекти
- Дребномащабни местни инвестиции
- Насърчаване сътрудничеството с европейските региони
- Техническа помощ

ОПРР ще съфинансира основно уместни **общински инвестиции** в изброените по-горе области на подкрепа, тъй като общините са самостоятелни публични органи, които са важни за осигуряване на развитието отделно от държавата и нейните агенции. В зависимост от различните приоритетни оси и операции потенциални бенефициенти по програмата ще бъдат още: Фонд „Републиканска пътна

инфраструктура“; публични компании за градски транспорт, областни администрации; общински компании; асоциации на общини; неправителствени организации в партньорство с местни власти; Министерство на образованието и науката; Министерство на здравеопазването; Министерство на културата, ДАИТС, Агенцията по туризъм, браншови, продуктови, местни и регионални туристически сдружения, регистрирани в Националния туристически регистър, културни институции в координация с Министерство на културата.

Основните структури и участници за изпълнение на програмата са:

1. Управляващият орган – Главна дирекция „Програмиране на регионалното развитие“ към Министерство на регионалното развитие и благоустройството, носи цялата отговорност за надеждното изпълнение на програмата съгласно изискванията на европейското законодателство и осъществява цялостно наблюдение, финансово управление и контрол на средствата по програмата. Той делегира функции и задачи на изпълняващите звена в центровете на районите за планиране.

• **Изпълняващите звена** – 6 за шестте планови района. Тези отдели са директно подчинени на Управляващия орган, който им делегира функции и задачи във връзка с изпълнението на програмата: организират и провеждат набирането на проектните предложения и администрират тяхната оценка за съответния район за планиране. Те правят и текущ мониторинг на проектите.

2. Бенефициентите са субекти, които са избираеми по отделните операции на програмата, с които се сключват договори за безвъзмездна помощ. Бенефициентите са отговорни за качествено изпълнение на отделните проекти, финансирани от програмата.

3. Сертифициращият орган е органът, който приема и проверява обобщените искания за плащания от Управляващия орган, изпраща искане до Европейската комисия за осребряване на направените плащания. Този орган ще е Национален фонд в Министерство на финансите.

4. Звено за вътрешен одит в МРРБ, изпълнява функции по вътрешен одит за всички структури, дейности и процеси, осъществявани от структурите на министерството, включително и тези, занимаващи се с управление на средствата от структурните фондове и второстепенните разпоредители с бюджетни средства. Звеното

за вътрешен одит ще осъществява функции по вътрешен одит и за целите на Оперативна програма „Регионално развитие“.

5. Комитетът за наблюдение е върховният орган, който наблюдава изпълнението на програмата. Той се председателства от отговорния заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството и се свиква поне 2 пъти годишно. В състава му влизат министерства, агенции, държавни ведомства, сдружения на общини, регионалните съвети за развитие и социално-икономически партньори, имащи отношение към интервенциите и дейностите финансирани от програмата.

Как точно ще става кандидатстването

Правилата за кандидатстване и изпълнение ще бъдат публикуване в оперативни насоки, пакети и формуляри за кандидатстване. Те в момента се разработват от Управляващия орган. Ще бъдат публикувани на интернет страницата на МРРБ и тази на ОПРР. Попълването на формулярите при кандидатстване на бенефициентите при покана за набиране на проектни предложения по ОПРР ще бъде на български език.

Фазите на процеса за кандидатстване, одобряване и финансиране на проектите ще бъдат следните:

1. Публикуване на покани за проектни предложения от Управляващия орган.

2. Подготовка на проектните предложения и необходимата техническа документация, осъществяване на всички съгласувателни и разрешителни процедури от потенциалните крайни бенефициенти общини.

3. Депозиране на предложенията в Изпълняващите звена в центровете на районите за планиране до изтичане на срока за приемане на проектните предложения. Проектното предложение трябва винаги да се подава в съответното за района Изпълнително звено.

4. Оценка на предложенията от комисия от независими оценители експерти в съответната област.

5. Сключване на договори между Управляващия орган и общините бенефициенти.

6. Авансово плащане към крайните бенефициенти.

7. Провеждане на процедури по Закона за обществените поръчки от крайните бенефициенти и сключване на договори за услуги, доставки, строителство.

8. Крайните бенефициенти са отговорни за отчитането и сертифицирането на точността и актуалността на плащанията, както и за доставянето на съфинансираните стоки и услуги. Те предоставят на Изпълняващото звено платени фактури или счетоводни документи с еквивалентен доказателствен характер.

9. Изпълняващото звено получава и контролира финансовите документи и сертифицира достоверността на разходите.

10. Изпълняващото звено изпраща отчет за сертификация на разходите към Управляващия орган в срок, определен от Управляващия орган.

11. Изготвяне на периодични междинни доклади от бенефициентите за изпълнението и сертифициране на разходите по проекта.

12. Проверки на изпълнението и направените разходи от Изпълняващите звена и Управляващия орган (мониторинг на проектите).

13. Междинни плащания към бенефициентите въз основа на сертифицирани от Изпълняващото звено разходи.

14. Управляващият орган изпраща искания за осребряване на плащанията до Сертифициращия орган в Министерство на финансите, който от своя страна ги изисква от Европейската комисия.

15. Окончателен доклад и окончателно плащане по отделните проекти.

Приоритетна ос 1.

Устойчиво и интегрирано развитие на градските райони

Първата приоритетна ос от оперативната програма “Регионално развитие“ е насочена към градовете и градските територии. Предвидени са широк кръг интервенции, за да се постигне тяхното устойчиво и интегрирано развитие и да станат те конкурентоспособни.

Инфраструктурата на градовете

Публичните инвестиции по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ ще бъдат насочени към обновяване и разширяване на ключовата за градските системи инфраструктура, която ще поддържа градските райони като центрове за икономическо и социално сближаване и растеж. Развитието на големите гра-

дове ще допринесе за интегриране на заобикалящите ги територии и по-слабо урбанизираните региони. По този начин ще се ускори реализацията на техния икономически, социален, пространствен и екологичен потенциал. В периферните територии ще бъдат стимулирани средни и по-малки градове. Това е предвидено да става чрез целева държавна политика, която да подпомогне тяхното развитие.

Бъдещето на градовете зависи от борбата срещу нарастващата бедност, социалната изолация и загубата на определени градски функции. Всички жители ще имат подходящ достъп до домовете си, до основни услуги и съоръжения, открити пространства, общо и професионално образование и качествено здравно обслужване, ако се постигне интегриране на всички градски функции в едно населено място. Тук се включва и опазването и разширяването на малки залесени територии от градските зелени пространства.

Състоянието на мрежите на техническата и комуналната инфраструктура не отговаря напълно на нуждите на хората и затруднява функционирането на градовете. Физическата среда и жилищният фонд са силно амортизирани. Затова е необходимо спешно да се предприемат координирани мерки по отношение на българските градове.

Жилищната политика

Социално уязвимите групи в българското общество включват хората с увреждания, етническите малцинства, ромската малцинствена общност, децата и семействата в риск, социално слабите и хората със специални нужди, стари хора, трайно безработни, жертви на трафик на хора, наркозависими и бездомни. Преобладаващият брой на ромското население е в бедните градски райони, а техните жилища са в критично състояние и достъпът им до комуналните услуги е затруднен. Затова в приоритетна ос 1 са предвидени мерки в подкрепа на това етническо малцинство. Особено внимание ще се обърне на съживяването на градските райони, които са населени преобладаващо с роми, за да се стимулира тяхната социална интеграция, да се намали престъпността и да се осигурят спокойни условия за живот на всички граждани.

Жилищната политика е важна част от градската среда. Поради тази причина ще се насърчават инвестициите за реконструкция и обновяване на жилищния фонд и изграждане на социален жилищен фонд (обществени жилища с нисък наем за групи в неравнос-

тоино положение, общежития и т.н.) в подкрепа на социалните задължения на общинските власти. Предвидените финансово-инженерингови инструменти по инициативата JESSICA (Съвместна европейска помощ за устойчиви инвестиции в градска среда) ще се използват за набиране на допълнителни средства за задоволяване на нарастващите нужди на жилищната политика.

Транспортните системи

Придвижването в градовете и между тях е от първостепенно значение за качеството на живот и работа и представлява определящ фактор за подобряване на конкурентоспособността. В приоритетната ос 1 например е предвидена подкрепа за дейности, които да осигурят по-добри възможности за паркиране на превозни средства както в централните части на градовете, така и в жилищните квартали. На градските центрове ще се осигурят добре планирани и интегрирани транспортни системи, които ще стимулират икономическото и социално сближаване в самите градове и ще свържат отдалечени квартали с централните части.

Ще се подпомага изпълнението на интегрирани стратегии за развитие на градовете, като се отчита тяхната социална идентичност и функционалното им разнообразие. Особено внимание ще се обърне на борбата със социалната изолация и обновяването на неизползваните или изоставени градски територии и обекти.

Специфична цел на приоритетна ос 1 е в градските центрове да се подобри икономическата, социалната, жилищната, природната среда и обслужващата инфраструктура. По този начин самите градове да се превърнат в двигател за регионално развитие и да станат привлекателни за инвеститорите.

Какви проекти ще се финансират

По приоритета ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на оперативна програма „Регионално развитие“ ще се финансират дейности от следните опериции:

- Социална инфраструктура
- Жилищна политика
- Организация на икономическите дейности
- Подобряване на физическата среда и превенция на риска
- Устойчиви системи за градски транспорт

По операция 1.1 „Социална инфраструктура“ на финансиране може да разчитат проекти, които са свързани със следните дейности:

– Рехабилитация, реконструкция, модернизация и оборудване на местни, регионални и национални образователни институции – детски ясли и градини, основни и средни училища (например учебни зали, библиотеки, лаборатории, спортни съоръжения, учебни корпуси, интернет връзки и оборудване за информационни и комуникационни технологии);

– Оборудване за онлайн обслужване, въвеждане на нови методи за обучение, е-включване и интеграция на малцинствата, на хората с увреждания и старите хора за институциите от публичния сектор (социални, културни, здравни);

– Реконструкция и модернизация на здравната инфраструктура и оборудване на медицински и лечебни заведения за първична, спешна, специализирана извънболнична и болнична помощ съгласно Националната здравна карта, въвеждане на интегрирани информационни системи в здравеопазването (оборудване и софтуер);

– Рехабилитация, реконструкция, обновяване и оборудване на институции в социалната сфера (съоръжения);

– Подобряване на инфраструктурата на институциите от културната сфера чрез строителство, реконструкция, обновяване и оборудване на културни центрове, обществени театри, читалища, библиотеки и други съоръжения, свързани с културния живот и вътрешноградския туристически интерес;

– Одити за енергопотребление и мерки за енергийна ефективност за всички проекти в сгради на публичните институции, споменати по-горе (напр. топлоизолация, смяна на дограма, изграждане на локални връзки към системите за топлофикация, газоснабдяване или възобновяеми енергийни източници);

– Съоръжения за подобряване достъпа до обществени сгради на хора с увреждания и хора в неравностойно положение.

По операция 1.2 „Жилищна политика“ на финансиране може да разчитат проекти, които са свързани със следните дейности:

– Обновяване на общите части на жилищния фонд, вкл. ремонт на основни елементи от конструкцията на сградата (покрив, фасада, дограма по фасадата, стълбищна клетка, външни и вътрешни

коридори, входни врати и площадки, асансьори), технически инсталации (водоснабдяване, канализация, електричество, топлофикация, телекомуникации) на сградата;

– Обновяване и промяна предназначението на съществуващи сгради, които са собственост на публичните власти и организации с нестопанска цел, за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение;

– Одити за енергопотребление и мерки за енергийна ефективност за всички проекти в жилищни сгради (топлоизолация, смяна на дограма, изграждане на локални връзки към системите за топлофикация, газоснабдяване или възобновяеми енергийни източници);

– Подобряване и реконструкция на елементите от прилежащата инфраструктурна мрежа на жилищни сгради (с приоритет към техническата инфраструктура в кварталите – електроснабдяване, публично осветление).

По операция 1.3 „Организация на икономическите дейности“ на финансиране може да разчитат проекти, които са свързани със следните дейности:

– Подобряване и реконструкция на съществуващите или развитие на нови елементи от техническата инфраструктурна мрежа, свързана с бизнес зоните и терените (например комуникационни връзки, строителство или реконструкция на улици или малки участъци от местни пътища, осигуряващи достъп до или в индустриалните и бизнес зони, електроснабдяване, публично осветление, газоснабдяване, водоснабдяване, канализация, поставяне на указателни знаци и табели до или в рамките на бизнес зоните и др.);

– Определяне на нови терени за инвестиции „на зелено“ за организиране и установяване на бизнес дейностите и прехвърляне в тези зони на производства, които се намират в централните градски зони и не отговарят на критериите за безопасност;

– Възобновяване, реконструкция и обновяване на съществуващи индустриални зони и развитие на терени с инвестиции „на кафяво“, които не са засегнати от сериозни екологични замърсявания.

По операция 1.4 „Подобряване на физическата среда и превенция на риска“ на финансиране може да разчитат проекти, които са свързани със следните дейности:

– Инвестиции за възстановяване, преустройство, обновяване, почистване, подобряване, развитие на обществени места, зелени пространства и паркове, места за отдих и развлечения, площи, изкуствени и естествени езера, поточета;

– Обновяване и изграждане на детски площадки за активен спорт, отдих и забавление през свободното време;

– Озеленяване и обновяване на градини в градските територии;

– Инвестиции в подобряването на градските архитектурни елементи (фонтани, пейки, беседки, статуи);

– Изграждане или реконструкция на пешеходни алеи и тротоари, подобряване достъпа за хора с увреждания, изграждане на велосипедни пътеки и алеи, пешеходни зони, алеи и подлези за пешеходци и велосипедисти, вкл. съпътстващи дейности (поставяне на указателни знаци и др.);

– Рехабилитация на градските улични мрежи и подобряване на уличното осветление;

– Изграждане на паркинги и други съоръжения за паркиране;

– Съоръжения за повишаване на сигурността и ограничаване на престъпността (осветление на паркинги, охранителни системи за наблюдение на обществени места и др.);

– Инициативи на жителите, мрежи за партньорство и обмен на информация и планове за действие, свързани с градското обновяване, стратегии за интегрирано градско развитие;

– Създаване и укрепване на инфраструктури за предотвратяване на наводнения и свличане на земни маси (диги, подпорни стени и други укрепващи съоръжения);

– Закупуване на машини за поддържане в добро състояние на съоръженията за защита от наводнения, машини за почистване на дигите и речните корита от вредна растителност;

– Дребномашабни мерки за борба с бреговата ерозия, изграждане на малки по обем преливници, бентове и др.;

– Изграждане и въвеждане в експлоатация на хидравлични конструкции за ограничаване или елиминиране на наводненията и последиците им;

– Рехабилитация и изграждане на дренажни съоръжения и инфраструктура;

– Системи за хидрометеорологически мониторинг на градска-

та среда, информационни системи за мониторинг и ранно предупреждение за високи нива на реките.

По операция 1.5 „Системи за устойчив градски транспорт“ на финансиране може да разчитат проекти, които са свързани със следните дейности:

– Създаване на автоматизирани системи за управление и контрол на трафика чрез въвеждане и подобряване на системите за управление и информация (центрове за управление на трафика, централизирана компютърна система, сензорни станции за превозни средства, дистанционно сменяеми информационни табла, кантари, комуникационни подсистеми);

– Подобряване достъпността на основната инфраструктура до градските автобусни спирки (платформи за хора с увреждания, премахване на пречките за ориентация и информация, светлинно и звуково обявяване на спирките, разписания, четими и за хора с намалено зрение, информация за незрящи и др.);

– Ускорено обновяване на транспортната инфраструктура (електрификация, подобряване на спирки, ремонт и поправка на съоръжения и оборудване);

– Развитие на инфраструктура и маршрутна мрежа с нови дестинации до по-отдалечени жилищни райони;

– Осигуряване на системи за защита и намаляване на шума (например трамвайни линии с антивибрационни елементи за шумозащита);

– Подобряване на обществения градски транспорт от гледна точка на околната среда чрез въвеждане на нови транспортни единици (автобуси, трамваи, тролеи, които отговарят на европейските изисквания за вредни емисии, използване на алтернативни енергийни източници);

– Изготвяне на планове за организация на транспорта.

Приоритетна ос 2:

Регионална и местна достъпност

Интеграцията на територията на България е силно зависима от няколко ключови свързващи инфраструктури – второкласните пътища, телекомуникациите и разпределителната инфраструктура за по-ефективни енергийни ресурси.

Пътищата

Състоянието на пътната мрежа е един от съществените ограничаващи фактори за интеграция на регионите помежду им и в европейското пространство. Това води и до намаляване на мобилността на работната сила, до свиване на достъпа до различни видове услуги и до задълбочаване на различията между отделните райони. Последица от всичко това е изоставането в развитието на периферните региони на страната. Голяма част от второкласните, третокласните и общинските пътища в България са износени и те трябва да бъдат модернизирани. По този начин ще се подобри не само безопасността на пътищата, но и ще се съкращава продължителността на пътуването. Подобряването на транспортната достъпност като елемент от качеството на услугите ще подпомогне развитието на туризма и достъпа до административните, здравните, образователните и културните заведения. Ще се подобри и достъпът на периферните и икономически слаборазвитите територии до регионалните пазари на стоки и услуги, както и до големите индустриални икономически центрове. Операцията „Регионална и местна пътна инфраструктура“ ще подпомогне инвестициите в подобряването на:

- пътища, които обслужват вътрешнорегионални връзки и осигуряват възможности за развитие на техния специфичен икономически потенциал;

- пътища, осигуряващи достъп до райони с потенциал за развитие на туризъм;

- общински пътища в агломерационните ареали с цел осигуряване на по-добра интеграция и достъпност на териториите около големите градски центрове.

Комуникациите

Информационните и комуникационни технологии (ИКТ) предлагат нови възможности за регионите. Те оказват влияние върху териториалното разпределение на икономическите дейности.

Въпреки че цифровата опорна мрежа на страната е вече изградена, все още предстои много работа, за да се цифровизира напълно мрежата на местно ниво и в периферните части на градските райони, които в много отношения наподобяват селските райони. Това е особено важно за развитието на модерните телекомуникации.

Достъпът до интернет на национално ниво показва значително подобрене по отношение на свързаност, скорост и достъпност на цената. Най-критично е бавното развитие на достъпа до мрежите в по-слабо урбанизираните райони, където през последните години липсва подобрене в сравнение с останалите показатели.

Въвеждането на нови информационни и комуникационни технологии също представлява важна услуга за предотвратяването на отрицателни промени на демографските структури чрез създаване на възможности за привличане на висококвалифицирани хора, занимаващи се с нововъведения и консултантска дейност в по-слабо урбанизираните периферни райони. Операцията „Информационни и комуникационни мрежи и услуги“ ще подкрепя завършването на модернизацията на преносната телекомуникационна мрежа, разширяването на местната телекомуникационна мрежа в граничните и слабо населени територии и бъдещата цифровизация на тази мрежа.

Чрез въвеждане на ИКТ значително се увеличават шансовете за преодоляване на „бариерата на разстоянията“ и се намаляват проблемите на отдалечените региони, което е типично за много периферни територии. Възможните приложения на съвременната широколентова инфраструктура предлагат конкурентни предимства за бизнеса, потребителите на публични услуги и домакинствата.

Енергийните ресурси

България изостава значително в изграждането на газоразпределителни мрежи и газификацията на домакинствата в сравнение не само със страните от ЕС, но и съседните държави и тези от Югоизточна Европа. Отдалечените територии, които имат лоши пътни и информационно-комуникационни връзки, в повечето случаи нямат достъп и до енергийни ресурси. Осигуряването на газопроводна мрежа в тези територии спомага за концентрираното и интегрирано развитие на значително изоставащите региони. Специфичната цел на операция „Достъп до устойчиви и ефективни енергийни ресурси“ е да се предостави на определени райони достъп до устойчиви и ефективни енергийни ресурси, като се увеличава енергийната ефективност, за да се постигне и повишаване на инвестиционната привлекателност на регионите, тяхната конкурентоспособност и подобряване качеството на живот. Инвестициите в газификацията ще имат следните икономически ефекти:

- тласък в развитието на местната икономика в новите газифицирани територии, повечето от които са слабо развити;
- намаляване разходите за отопление на общинските и обществените сгради (училища, болници, читалища и др.);
- намаляване енергоемкостта на икономиката чрез използване на природен газ за отопление вместо електричество.

Освен икономически от газификацията на домакинствата и промишлените потребители ще има екологични и социални ефекти.

Градските центрове и метрополиси трябва да са ефективно свързани не само помежду си, но и със своите околности и със световната икономика. Подобрените връзки ще интегрират средно големите и малките градове към основните градски центрове и ще увеличат тяхната функция и ролята им за кохезионното развитие на регионите. Ефективният транспорт, задоволителният достъп до телекомуникации, както и по-евтините, устойчиви и ефективни енергийни ресурси са основните предпоставки за укрепване конкурентоспособността на периферните и слабо урбанизирани територии, а отгук и за социалното и икономическо сближаване.

Какви проекти ще се финансират

Три са основните операции за подкрепа в рамките на приоритетна ос 2 „Регионална и местна достъпност“.

По операция 2.1 „Регионална и местна пътна инфраструктура“ ще се финансират проекти за:

- Ремонт, реконструкция и възстановяване на второкласни пътища, извън трансевропейската мрежа (TEN), както и третокласни пътища;

- Подобряване на транспортните връзки до определени дестинации и инфраструктура, извън населените места – достъп до пристанища, летища, сметища и т.н.

- Грантови схеми за общински пътища, осъществяващи връзки в агломерационните ареали на 86 общини, изброени в Приложение 3 на оперативната програма.

Бенефициенти могат да бъдат Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ и общини. Подборът на проектите по тази операция ще бъде организиран от Управляващия орган (МРРБ) съвместно с бенефициента – Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“. Управляващият орган ще извършва проверки на място и първо-

начален финансов контрол на направените от бенефициентите разходи. В случаите на грантови схеми за подобряване на общинските пътища подборът на проекти ще бъде организиран и администриран от регионалните звена на Управляващия орган. Те ще отговарят и за извършване на проверки на място и първоначалния финансов контрол на направените от бенефициентите разходи.

По операция 2.2 „Информационни и комуникационни мрежи и услуги“ ще се финансират проекти за:

- Развитие на критична, защитена, сигурна и надеждна обществена инфраструктура, изграждане на широколентови връзки към градските периферии и по-слабо урбанизираните райони;
- Създаване на обществени сървърни паркове за съхранение на обществени информационни системи и данни;
- Въвеждане на мерки и системи за осигуряване на данни и безопасност на комуникациите съгласно европейските стандарти и изискванията на бизнеса.

Бенефициенти могат да бъдат: Държавната агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС), общини, центрове за здравеопазване, социални и образователни институции, други обществени институции в партньорство с общините, обществено-достъпните телецентрове в координация с ДАИТС. Подборът на проектите по тази операция ще бъде организиран от Управляващия орган съвместно с бенефициента – Държавната агенция за информационни технологии и съобщения. Управляващият орган ще извършва проверки на място и първоначалния финансов контрол на направените от бенефициентите разходи.

По операция 2.3 „Достъп до устойчиви и ефективни енергийни ресурси“ ще се финансират проекти за:

- Изграждане на газоразпределителни тръбопроводи като част от националната газопрееносна мрежа;
- Технически проучвания и проучвания за осъществимост, проекти, техническа помощ.

Бенефициенти могат да бъдат: общини без лиценз за газоразпределение въз основа на стриктни критерии за избор (не са включени в газоразпределителен район и нямат лиценз за газоразпределение; нямат достъп до националната газопрееносна мрежа; имат доказан значителен потенциал за пазар на газта – промишленост, публи-

чен сектор и домакинства; мултиплициране на ефекта от газификация – спестено електричество, течни горива, въглища и дърва, както и намалени емисии на парникови газове и прах). Подборът на проектите по тази операция ще бъде организиран от Управляващия орган съвместно с Министерството на икономиката и енергетиката. Управляващият орган ще извършва проверки на място и първоначалния финансов контрол на направените от бенефициентите разходи.

Какви проекти ще печелят

Проектът ще получи финансиране, ако отговаря на един от следните критерии:

- допринася за взаимодействието и връзките между градовете и селата;
- подобрява условията за бизнес дейности в отдалечените райони, включително в туристическите зони;
- допринася за развитието на информационното общество;
- подобрява енергийната ефективност и икономическата целесъобразност.

Приоритетна ос 3:

Устойчиво развитие на туризма

Туризмът е един от приоритетните сектори на българската икономика. Неговият потенциал се доказва от приноса му към брутния вътрешен продукт, износа и валутните приходи, както и създаването на работни места. Силната териториална концентрация обаче в съчетание с еднообразието на продукта и пропуските в маркетинга на туристическите дестинации намаляват шансовете досегашният темп на растеж да продължи в средносрочна и дългосрочна перспектива, докато настоящата тенденция на развитие крие значителни екологични, социални и икономически рискове за вече свръхразвитите курорти.

Въпреки препоръките и добрите намерения за развитие на алтернативи на традиционните туристически продукти предлагането на културен, екологичен, балнеоложки, приключенски, селски и други видове туристически продукти, все още е ограничено и дори „статистически неуловимо. Много от потенциалните атракции не са разработени по начин, по който да могат да привлекат достатъчно посетители за по-дълъг престой. Свързаната с тях туристическа ин-

фраструктура е незавършена, износена или липсваща. Вътрешните части на страната са сравнително слабо популярни като туристически дестинации и е необходимо създаването на положителен регионален имидж. Същевременно развитите региони имат трудности с диверсификацията на продукта, разширяването на пазарния сегмент, удължаване на сезона и повишаване степента на заетост на легловата база. Съществуващите атракции и продукти се рекламират поотделно, а не като част от един по-голям регионален продукт. Сътрудничеството и съвместните усилия за развитие на туризма на местно, регионално и национално ниво остават ограничени. В резултат на това много региони са развити предимно като „спирки“, а не като истински туристически дестинации. По този начин те не могат да осигурят по-дълъг престой на посетителите и свързаните с това икономически ползи.

Приоритетната ос се стреми към предлагане на инвестиционни решения, които да насърчат туристическото развитие чрез изграждане на туристически атракции и свързана с тях туристическа инфраструктура, популяризиране и модернизирание на туристическите обекти, разширяване и подобряване маркетинга на туристическите дестинации, увеличаване на пазарната информация в рамките на туристическата индустрия и политика, както и укрепване на партньорството между различните участници.

Специфична цел на приоритетната ос е да се повиши регионалният туристически потенциал за развитие и маркетинг на устойчиви и диверсифицирани, специфични за региона туристически продукти с висока добавена стойност и да се увеличи приносът на сектора към устойчивото регионално развитие.

Съществен елемент на подхода на приоритетната ос е да се максимизира въздействието от приложените дейности чрез приоритетно подпомагане на големи проекти, като например проекти за развитие на стратегически разположени туристически атракции, основани на културното и природно наследство, или на групи от по-малки обекти извън високоразвитите туристически центрове, където туризмът е съсредоточен в момента, и фокусиране на интервенциите в по-слаборазвитите локализации със значителен туристически потенциал.

Целта е да се развие туристическият продукт по екологично и икономически устойчив начин, да се разшири географският обхват

на туризма и ползите от него по регионално по-балансиран начин и да се допринесе за икономическата диверсификация на регионите. Приоритетната ос е насочена към устойчиво развитие на туризма, основано върху продуктова и пазарна диверсификация и по-пълно използване на туристическия потенциал. Ще бъде подпомогнато подобряването на бизнес средата за туризъм с цел повишаване на конкурентоспособността на туристическата индустрия и осигуряване на възможности за устойчив растеж както на регионално, така и на национално ниво.

Атракциите

Развитие на интегрирани и специфични туристически продукти на базата на конкурентни и търсени атракции, които да са способни да генерират интерес към региона и да осигурят качествено изживяване и по-дълъг посетителски престой. Това е специфичната цел на първата от трите операции по приоритетна ос 3 – „Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура“. Операцията е насочена към подобряването, обновяването и разширяването на обекти на природното и културно наследство и/или групи от такива обекти и свързаната с тях публична инфраструктура с основна цел да се насърчи развитието на културен, екологичен, здравен (балнеоложки) и селски туризъм и/или разнообразяване на предлагането на традиционния масов туризъм.

Маркетингът

Специфичната цел на втората операция „Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите“ е увеличаване броя на посетителите и продължителността на техния престой, подобряване на сезонното и териториално разпределение на туристическото развитие в различните райони и територии, основано на интегриран подход при управлението и маркетинга на дестинациите и използване на различни средства, техники и системи, които осигуряват ефективна туристическа информация и маркетинг. Тази операция е насочена към едновременното разрешаване на няколко основни проблема:

- Необходимост да се запазят позициите на традиционните международни пазари, като същевременно се разработят нови пазарни сегменти за специфичните продукти и се използват потенциалните възможности на вътрешния пазар;

- Необходимост да се насърчи осведомеността относно разнообразния туристически потенциал и предлагане на българските туристически райони и зони и да се подобри техният имидж чрез използването на ефективни съвременни средства и техники за достигане до туристическите пазари, включително и развитие на онлайн информационен капацитет и системи, необходими за ефективно рекламиране и конкуриране в рамките на глобалната туристическа индустрия;

- Необходимост от логичен и координиран регионален подход и/или национален, продуктово базиран подход към развитието и маркетинга на туристическите атракции в допълнение към усилията на отделните компании, местните власти и местните туристически организации, от една страна, и националния маркетинг на Държавната агенция по туризъм – от друга;

- Необходимост да се използва съществуващият капацитет и да се разширят и укрепят туристическите организации, основани на партньорство (особено регионалните), които да развиват продукта съвместно и да извършват маркетинговите дейности за своите дестинации;

- Необходимост да се подобри планирането и научната основа на политиката на регионално и местно туристическо развитие и маркетинг, както и да се създаде стабилна регионална база за ефективно участие на международните пазари (предвидено в операция 3.3).

Критериите

За избор на проекти по трета приоритетна ос ключовите критерии ще включват:

- Добре обоснован туристически потенциал и нужди, конкурентоспособност и привлекателност на създадените туристически атракции и продукти;

- Партньорство и регионален подход – приоритет ще имат проекти с регионален обхват, които създават регионални продукти и включват няколко общини;

- Принос към диверсификация и укрепване на специализираните видове туризъм, особено културен, екологичен, балнеоложки и селски туризъм;

- Принос към икономическата диверсификация на съответната зона или регион и към намаляване на териториалната концентрация на туризма;

– Принос към насърчаване на предлагането извън сезона, намалявайки сезонността и увеличавайки заетостта на туристическата леглова база в региона, особено във вече развитите зони;

– Устойчивост на развитието – предлаганото развитие трябва да е икономически ефективно, благоприятно за околната среда и социално отговорно, както и обоснована аргументация и ангажираност от страна на бенефициентите;

– Допълняемост и синергия между дейностите в рамките на всеки проект.

Финансовите средства

Общо за приоритетната ос са предвидени 218 млн. евро заедно с националното съфинансиране. Най-голяма част от тях са предвидени за първата операция – „Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура 70%. Средствата за другите две операции са равномерно разпределени по 15% от общо предвидените средства по приоритета.

Териториален обхват на интервенциите:

• Операция 3.1 ще подкрепя свързани с туризма интервенции във всички общини с население над 10 000 жители с изключение на общините, на чиято територия са разположени свръхразвити зони за масов туризъм (Черноморското крайбрежие, най-големите ски курорти, София, Пловдив). Операцията ще подкрепя също така интервенции, свързани с културно-исторически паметници с национално и световно значение, разположени на цялата територия на страната.

• Цялата територия на страната е избираема за интервенции по операция 3.2.

Какви проекти се финансират

Три са операциите за подкрепа в рамките на приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“:

По операция 3.1 „Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура ще се финансират проекти за:

• Развитие на природни, културни и исторически атракции - възстановяване, опазване, експониране, оборудване, въвеждане на техники и програми за интерпретация и анимация и др.;

- Организиране на събития, като например фестивали, събития на открито, спортни състезания, фолклорни прояви, представяне на местни/регионални традиции, кухня, занаяти и др.;

- Развитие на туристическата инфраструктура, свързана с атракциите (туристически пътеки и пътеки на здравето, маршрути за катерене, езда и колоездене, места за пикник, указателни табели, посетителски информационни центрове, детски площадки, съоръжения за спорт и отдых с нестопанска цел, паркинги, тротоари, зелени площи, тоалетни, осветление, малки съоръжения за събиране на отпадъци и др.), както и съоръжения и удобства за инвалиди и възрастни посетители;

- Възстановяване и обновяване на планински хижи, публична собственост, заслони и съоръжения за безопасност, подпомагайки по този начин развитието на туристическия продукт в отдалечени райони;

- Допълнителна дребномащабна техническа инфраструктура в района на атракциите, като например път за достъп, комунални услуги и удобства за туристическите атракции и нуждите на посетителите, осигуряваща интегрирано развитие на туристическите продукти;

- Осигуряване на допълнително обучение за персонала, работещ в атракциите и съоръженията, получили подкрепа.

Бенефициенти са:

Общини, сдружения на общини, браншови, продуктови, местни и регионални туристически асоциации, регистрирани в Националния туристически регистър, Министерство на културата, общини в координация с Министерство на културата, институции, управляващи паметници на културата с национално и световно значение.

По операция 3.2 „Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите“ ще се финансират проекти за:

- Дейности, подпомагащи развитието на регионални продукти и пазарната информация, като инвентаризация и оценка на туристическите ресурси, средства и услуги, регионален маркетинг и изследвания на влиянието, регионални проучвания на посетителите, разработване на регионални стратегии за развитие на туризма, маркетингови и рекламни стратегии и програми, разработване на туристически пакети и др.;

- Рекламни дейности като подготовка и разпространение на информационни и рекламни материали за региона и неговите туристически продукти, участие в регионални, национални и международни туристически панаири, организиране на регионални туристически панаири, експедиентски пътувания, посещения на пътнически агенти и туроператори, автори на пътеводители, журналисти и др.;

- Въвеждане на съвременни технологии и информационни системи с цел подобряване информационното обслужване на посетителите, маркетинг и планиране на туристически дестинации, като например създаване, възстановяване/обновяване и/или оборудване на туристически информационни центрове, включването им в регионални или по-големи мрежи и информационни системи, интернет базирани регионални системи за информация и разпространение (е-маркетинг), бази данни и др.;

- Дейности по налагане на регионалната идентичност и създаване на марка, като например доброволно регионално сертифициране на местата за настаняване, атракциите и услугите, въвеждане на единни регионални системи за маркировка, специфични за региона норми на поведение и стандарти и др.;

- Дейности по обществено осведомяване и информационни услуги за местния бизнес и общности, като например комуникационни кампании за подобряване на осведомеността относно природното и културното наследство и приноса на туризма към развитието, разпространение на подходяща информация сред туристическия бизнес, организиране на туристически форуми за насърчаване на ефективната двустранна комуникация, участие и ангажиране на местния бизнес в установяването и разрешаването на общи проблеми и др.;

- Подкрепа за организациите и мрежите, основани на партньорство, която включва дейности по изграждане на капацитет в туристическите асоциации и общините, които допълват и/или са необходими за горепосочените дейности, насърчаване изграждането на мрежи на регионално и национално ниво и др.

Бенефициенти са:

Общини, сдружения на общини, браншови, продуктови, местни и регионални туристически асоциации, регистрирани в Националния туристически регистър.

По операция 3.3 „Национален туристически маркетинг“ ще се финансират проекти за:

- Подготовка на средносрочни и дългосрочни национални стратегии и програми за развитие и маркетинг на туризма и на конкретни туристически продукти;

- Рекламни дейности като подготовка и разпространение на информационни и рекламни материали на национално ниво, реклама в медиите, участие в международни туристически панаири, организиране на национални туристически панаири, опознавателни пътувания, посещения на пътнически агенти и туроператори, автори на пътеводители, журналисти и др.;

- Маркетингови и подобни проучвания на национално и международно ниво, подобряване на туристическата статистика, както и разпространяване на данни сред по-широка аудитория;

- Мониторинг на ефективността на маркетинговите дейности;

- Въвеждане на съвременни информационни технологии за създаване и модернизирание на националните системи и мрежи за информация и разпространение (като например национална мрежа от туристически информационни центрове; интернет базирана национална туристическа информационна система; подобряване на туристическата информационна система на ДАТ, вкл. Националния туристически регистър), както и доставка на оборудване;

- Дейности по информиране на обществеността, като кампании за подобряване на осведомеността относно природното и културно наследство и значението на туризма на национално и международно ниво;

- Разработване и въвеждане на национални системи за сертифициране на качеството на туристическите услуги, местата за настаняване и атракциите, знак за качество, норми на поведение, стандарти, системи за управление на качеството, годишни туристически награди и др.;

- Предоставяне на ръководство и подкрепа за туристическите асоциации, общини и бизнес (като наръчници, справочници, редовна комуникация и предоставяне на информация, включително електронни бюлетини и др.);

- Дейности по изграждане на капацитет, които са допълващи към и необходими за горепосочените дейности и/или необходими за

засилване капацитета на Държавната агенция по туризъм като ефективен бенефициент на структурните фондове.

По тази операция единствен *бенефициент* е Държавната агенция по туризъм.

Приоритетна ос 4:

Създаване на регионални и местни мрежи; сътрудничество и изграждане на капацитет

Общините заедно с централната власт изпълняват ролята на основен обществен двигател за регионално и местно развитие в България. В по-малките общини обаче се наблюдава ограничен институционален, финансов и технически капацитет (като човешки ресурси, знания, опит и ноу-хау) за осигуряване на инвестиции и развитие. Налице е и недостатъчно междуобщинско сътрудничество, основано върху партньорства за задоволяване на обществените потребности за развитие. Капацитетът на тези общини е необходимо да бъде подобрен, за да могат в бъдеще активно да участват в усвояването на средствата по структурните фондове и да се гарантира в дългосрочен план балансирано регионално развитие. Затова и приоритетна ос 4 „Създаване на регионални и местни мрежи, сътрудничество и капацитет“ на оперативна програма „Регионално развитие“ има за цел да инициира и подпомогне един интегриран и основан на партньорството процес на планиране и развитие и да насърчи сътрудничеството между общините, особено между по-малките.

Партньорски инициативи

За да се постигнат добри резултати, въздействие и усвояване на структурните фондове, в рамките на тази приоритетна ос ще се подкрепят следните партньорски инициативи:

– Проекти за междуобщинско сътрудничество, включени в общинските планове за развитие за периода 2007-2013 г.;

– Сътрудничество между малки общини (обединяване на финансовите и човешките ресурси) при изпълнение на проекти с по-широко въздействие на регионално и местно ниво;

– Публично-частни инициативи между няколко общини и бизнес партньори, целящи активното популяризиране на потенциала за

икономическо развитие на съответния регион и по-доброто популяризиране на конкретни продукти;

– Партньорски инициативи между общини и НПО в процеса на подготовка на проекти, кандидатстване за финансиране и изпълнението им;

– Партньорство между областните органи и общините за осигуряване на координация и по-широко разбиране на общите проблеми на развитието;

– Междурегионално сътрудничество, насочено към насърчване на обмена на иновации, най-добри практики и култура на знанието.

Съвместни проекти

Операция 4.1 „Партньорства за интегрирано развитие“ е конкретно насочена към инвестиране в развитието на капацитета на общините за взаимно сътрудничество с оглед на определянето, разработването и изпълнението на подходящи съвместни проекти. Това ще бъде постигнато въз основа на междуобщински планове за действие, които са разработени в тази операция, и в съответствие със съществуващите областни стратегии за развитие. За да се подпомогне изпълнението на междуобщинските планове за действие, е предвиден специален ресурс за финансиране на дребномащабни инвестиции, от които ще имат полза две или повече общини (Операция 4.3 „Дребномащабни местни инвестиции“). Видове избираеми дейности по операция 4.3:

- Обновяване/рехабилитация/реконструкция на медицински и лечебни заведения, съгласно Националната здравна карта, въвеждане на интегрирани информационни системи в здравеопазването;

- Обновяване/рехабилитация/реконструкция на образователни институции, ползвани от повече от една община;

- Реконструкция/рехабилитация на съществуващи индустриални и бизнес зони, вкл. свързана с бизнеса инфраструктура, поставяне на указателни знаци и маркетинг;

- Одити за енергопотребление и мерки за енергийна ефективност за всички проекти относно публичните институции, споменати по-горе (напр. топлоизолация, смяна на дограма, изграждане на местни връзки към системи за топлофикация, газоснабдяване, въвеждане на алтернативни и възобновяеми енергийни източници и др);

- Закупуване на машини за организиране на системи за сметосъбиране и сметоизвозване;
- Строителство и укрепване на инфраструктура за предотвратяване на наводнения и свлачища, почистване на руслата на реките;
- Обучение, необходимо във връзка с гореописаните дейности и допълващи тези дейности.

Бенефициенти:

Всеки пакет от проекти за финансиране трябва да има лидер, и това следва да бъде представител на общинските власти. Лидерът ще отговаря за разпределяне на задачите и задълженията по изпълнение на целия пакет в сътрудничество и партньорство с други общини, а в случай на държавно учреждение със съответното отговорно министерство. Ще се насърчава участието на НПО сектора в съответствие с изискванията за географския обхват на операцията.

Операция 4.2 „Устройствено планиране и разработване на проекти“ ще подкрепи дейности, насочени към осигуряването на постоянен пакет от проекти, които да бъдат подготвяни в продължение на целия програмен период въз основа на актуални документи за стратегическо и устройствено планиране, за да могат да бъдат усвоени ефективно средствата по структурните фондове. Това ще доведе до надграждане на инициативите, вече предприети по Програма ФАР.

Бенефициенти:

За стратегическото и устройствено планиране: общини, областни управи, МРРБ.

За механизма за разработване на проекти: потенциалните бенефициенти на ОПРР, както са описани по приоритетни оси.

В допълнение приоритетната ос 4 ще стимулира регионалните и местни иновации чрез междурегионален обмен в рамките на европейската територия.

Тази **приоритетна ос 4.4. „Междурегионално сътрудничество“** предполага относително висока степен на нови практики, които да бъдат включени към дейностите за регионално и местно развитие в България. Ако това не бъде осъществено, очакваната устойчивост на процесите на регионално развитие, както и активното участие и ангажираност на всички заинтересовани страни на местно равнище няма да бъдат постигнати.

Бенефициенти:

Областни администрации, сдружения на общините, общини, еврорегиони, НПО в партньорство с общини или областни администрации.

Критериите

Десет са ключовите критерии за избор на проекти по приоритетна ос 4 „Създаване на регионални и местни мрежи, сътрудничество и капацитет:

- Допринася за сътрудничеството между заинтересованите страни на местно и регионално равнище;
- Създава нови практики или води до тяхното приспособяване и прилагане;
- Допринася за утвърждаване на подхода от долу на горе в местното и регионалното развитие;
- Допринася за подобряване на капацитет на съответната територия;
- Допринася за екологичната, социална и културна устойчивост и териториалното сближаване;
- Предлага интегрирани решения и въздействие върху територията на повече от една община;
- Подкрепя подготовката на интегрирани планове за действие, съдържащи инвестиции, които са от значение и имат въздействие върху няколко общини;
- Предоставя възможности за разработване и приложение на проекти за дребномащабни инвестиции, основани на интегрирани планове за развитие, от които да се ползват повече общини;
- Разработен е чрез процес на привличане на максимално широко представителство, включващ всички заинтересувани страни от общините партньори;
- Предвижда споделени отговорности за осигуряване на инвестиционна устойчивост.

ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ
„РАЗВИТИЕ НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА
НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА“
И „ОКОЛНА СРЕДА“

Доц. д-р Маргарита ШИВЕРГЕВА
Проф. Жан МОНЕ
Европейска икономическа политика

Оперативна програма „Развитие
на конкурентоспособността на българската икономика“

Оперативна програма (ОП) „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007–2013 г.“ е една от седемте оперативни програми на НСРР и има за дългосрочна визия за развитие:

– Повишаване на конкурентоспособността на икономиката за постигане на висок и устойчив растеж;

– Развитие на човешкия капитал като необходимо условие за по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

Първата стратегическа цел адресира реалната конвергенция чрез намаляване на разликата в доходите между България и ЕС. Целта е ползите от по-високата икономическа активност да се усетят във всички региони. Ключовите фактори за изграждане на модерна и конкурентна икономика са качествена инфраструктура, модернизирани на индустрията и услугите както като технология, така и като качество на човешките ресурси. Специално внимание е отделено на информационните и комуникационни технологии, иновациите, доброто управление и регулаторната рамка.

Втората цел адресира необходимостта от увеличаване на заетостта и производителността на труда, подобряване на жизнения стандарт и възможностите за социално включване на уязвимите групи. Стратегията за растеж предполага инвестиции в по-добро здравеопазване, образование и професионално обучение, както и изграждане на ефективен диалог и координация между образованието, научните изследвания и бизнеса.

Национални приоритети

За реализация на двете стратегически цели през периода 2007-2013 г. България фокусира върху четири стратегически приоритета, от които три тематични и един териториален:

- Подобряване на физическата инфраструктура
- Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта
- Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление
- Подкрепа на балансирано териториално развитие

ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ основно е ориентирана в същностен план към насърчаване на предприемачеството, изграждане на благоприятна бизнес среда и добро управление.

Приоритетът фокусира върху инвестиции с дългосрочен ефект върху конкурентоспособността на предприятията. Целта е да се увеличи добавената стойност на произведената продукция, като се подобри потенциалът на предприятията да управляват проекти в областта на въвеждането на нови технологии, разработването на нови продукти и тяхното пласиране на пазара. Това може да бъде постигнато чрез комбинирани грантови схеми, включващи директна инвестиционна подкрепа, обучение на персонала и възможност за ползване на консултантски услуги. Приоритетно ще бъде подпомагано въвеждането на технологии за покриване изискванията на ЕС и хармонизираните стандарти с цел да се подобрят възможностите за износ на продукцията на МСП. Стратегията отдава важно значение и на развитието на алтернативни форми за финансиране на МСП като фондове за микрокредитиране, гаранционни и фондове за рисков капитал. Приоритетно ще бъде стимулирано и партньорството между предприятията чрез подпомагане създаването на клъстери и различни видове бизнес мрежи.

По отношение на **доброто управление** усилията са съсредоточени към подобряване на качеството на държавното управление. Основно място тук заема необходимостта от подобряване на ефективността в областта на стратегическото управление и ефективно прилагане на отделните политики чрез въвеждане на инструменти за мониторинг и оценка на провежданите политики, както и за

подобряване на съществуващите механизми за оценка на предложенията за ново законодателство.

1. Министерство на икономиката и енергетиката е отговорно за изготвянето и изпълнението на Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността“ на българската икономика. Управляващ орган е Дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“, която изпълнява и функциите на секретариат на ОП.

ОП „Конкурентоспособност“ е една от седемте оперативни програми на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) за периода 2007-2013 година, разработена в съответствие с поетите ангажименти по Преговорна глава 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“. Програмата съответства на стратегическата цел на НСРР „Увеличаване конкурентоспособността на икономиката за постигане на висок и устойчив растеж“, както и на третия стратегически приоритет „Насърчаване предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление“.

2. Приоритети на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“

Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОП „Конкурентоспособност“) е основният програмен документ за изпълнение на политиката за икономическо и социално сближаване и за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика. Целта на подкрепата в рамките на ОП „Конкурентоспособност“ е да развие потенциала за конкурентно и ефективно производство и бизнес, да допринесе за увеличаване на икономическия ефект и да подпомогне необходимите структурни промени с оглед постигането на устойчив напредък и приемливо сближаване в края на програмния период. За постигане на тези цели се предвижда подкрепа за развитие на производителността на малките и средни предприятия, както и за развитие на иновациите и новите технологии и за подобряване на бизнес средата. Оперативната програма ще допринесе и за достигането на общите за ЕС хоризонтални цели, като опазване на околната среда, равни възможности и развитие на информационното общество.

Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ е основана на пет приоритетни оси за програмен период 2007-2013:

Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“ е фокусирана върху подпомагане развитието на научноизследователска и развойна дейност за и от предприятията с цел укрепване на техния иновативен потенциал и изграждането на подходяща проиновативна бизнес инфраструктура, която да укрепи връзката наука-бизнес.

Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на бизнес средата“ поставя акцент върху подкрепа за микро, малки и средни предприятия с потенциал за развитие, в които да се подпомага технологичното обновление и управлението на качеството, както и подобряване на консултантските и информационни услуги, предоставяни на бизнеса, подобряване на енергийната ефективност в предприятията и насърчаване на бизнес кооперирането и свързването в мрежи.

Приоритетна ос 3 „Финансови инструменти за развитие на предприятията“ цели подобряване достъпа до капитал за развитие на предприятията.

Приоритетна ос 4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“ цели подпомагане на инвестиционната дейност, подобряване на експортния потенциал на националната икономика и подкрепа на националната инфраструктура по качеството.

Приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ ще подпомага управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на дейностите по ОП „Конкурентоспособност“, както и работата на Комитета за наблюдение, включително и чрез провеждането на проучвания и изследвания, необходими за изпълнението и оценката на ОП, както и на информационни кампании за осигуряване на прозрачност на дейностите по ОП.

Оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ ще се финансира със средства от Европейския фонд за регионално развитие и съответното съфинансиране от страна на националния бюджет.

3. Социално-икономически анализ

3.1. Състояние на българската икономика

3.1.1. Макроикономическо развитие

След 1997 г. в България бяха извършени сериозни икономически реформи, които допринесоха за постигането на макроикономическа и финансова стабилност и за изграждането на функционираща пазарна икономика. Като потвърждение за успешните реформи и нарасналото международно доверие от средата на 2001 г. до края на 2005 г. рейтингът на страната е повишаван над 20 пъти. През 2004 г. България за първи път получи инвестиционен кредитен рейтинг със стабилна, а по-късно и с положителна перспектива. Според Глобалния доклад за конкурентоспособността 2006–2007 г., най-авторитетния международен индекс за конкурентоспособност, разработен от Световния икономически форум, конкурентоспособността на българската икономика намалява от 2004 до 2006 г. – през 2004 г. България е 59-та, през 2005 – 61-ва, а през 2006 – 72-ра. Това намаляване на конкурентоспособността налага цялостно преосмисляне на съществуващите национални политики и приоритети, координация на усилията на правителството, неправителствените организации и бизнеса и предприемане на мащабни инвестиционни и информационни кампании за обръщане на тенденцията. Членството в ЕС ще бъде допълнително предизвикателство към конкурентоспособността на икономиката и само добре обмислена и внимателно изпълнена програма ще има успех при преодоляване на това предизвикателство.

4. Основният опит на МИЕ в подкрепата на предприятия е в предоставянето на финансова помощ за малките и средните предприятия по предприсъединителна програма ФАР на ЕС. Министерството е отговорно за разпределянето и усвояването на средства в сектор „Икономическо и социално сближаване“ (ИСС), подсектор „Конкурентоспособност“. По тези приоритети Програма ФАР предоставя средства за развитие на малките и средните предприятия, създаване на подходящо законодателство, развитие на услуги в подкрепа на бизнеса на национално и местно равнище и създаване на условия и благоприятна среда за развитие на конкурентоспособността на предприятията. За перио-

да 2000–2004 г. в сектор „Икономическо и социално сближаване“, „Конкурентоспособност“, се реализират общо 15 проекта по Финансови меморандуми 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 и 2004 г. по Програма ФАР. Общата стойност на проектите възлиза на 41 921 570 евро. Пет проекта за укрепване капацитета на административните структури на централно ниво. В съответствие с изискванията на Европейската комисия за подобряване на бизнес средата, особено за сектора на МСП, Министерството на икономиката и енергетиката продължава да работи за намаляване на административните бариери пред предприемачите, засилване на диалога с бизнес асоциациите и улесняване на достъпа до финансиране и други форми на насърчаване. Във връзка с това, много от проектите по ФАР в сферата на ИСС са свързани с насърчаване на изследователската и развойната дейност, технологичния трансфер и придобиването на модерно оборудване, които да доведат до производителност и подобряване на качеството на произвежданата продукция. Проектите за насърчаване на предприемачеството чрез стимулиране на различни средства за коопериране продължават и под други форми. През 2003 г. стартира пилотна схема за развитие на клъстери в България (BG2003-004-937.02.03 „Въвеждане на клъстерен подход и създаване на пилотен клъстерен модел“). В рамките на този проект бяха създадени Национална стратегия за развитие на клъстерите, както и план за действие към нея. Продължение на този процес се предвижда по проект BG 2005/017-586.04.02. Проектите за подкрепа на МСП имат положителен ефект върху част от предприятията, тъй като са адресирани към ключови аспекти от тяхното развитие, като технологии, качество и консултантски услуги, но те не могат да допринесат значително за развитието на българската икономика поради ограничения размер на помощта и поради невъзможността си да предизвикат мултиплициращ ефект в страната. Значимата инвестиционна помощ за МСП по Програма ФАР започва с изпълнението на проект BG2004/016-711.11.04 „Подкрепа за повишаване конкурентоспособността на българските предприятия“, чието изпълнение предстои. Целта на проекта е подобряване на конкурентоспособността на българските предприятия в производствения сектор и подготовката им да устоят на конкурентния натиск на ЕС чрез целенасочена подкрепа на сфери от дейността

им, свързани с бъдещото присъединяване, както и подобряване на бизнес средата на регионално и местно ниво чрез поощряване на партньорството между частния и държавния сектор. През 2006 г. бяха сключени договори за консултантска помощ с близо 700 МСП, за инвестиционна подкрепа – със 105 МСП, за ПЧП – 47 договора.

Общият бюджет на проекта от 11,7 млн. евро беше договорен 99 %. МСП показаха огромен интерес към грантовите схеми, особено към инвестиционната схема, за която бяха получени повече от 1400 предложения. Втората и третата фаза на инвестиционната грантова схема ще бъдат изпълнявани съответно през 2007 и 2008 г. Проект по Програма ФАР BG 2005/017-353.10.06 „Подкрепа за изпълнението на иновационната стратегия“ е още един опит за подкрепа на проиновационната структура.

5. Анализ на силните и слабите страни, възможности и заплахи

СИЛНИ СТРАНИ:

- Макроикономическа стабилност и устойчив растеж;
- Стабилен и подобряващ се инвестиционен и кредитен рейтинг на българската икономика;
- Нарастващ принос на МСП в БВП;
- Добри производствени традиции в определени отрасли на икономиката;
- Нарастващ дял на частния сектор в икономиката;
- Устойчив банков сектор;
- Благоприятно данъчно облагане.

СЛАБИ СТРАНИ:

- Нисък БВП на глава от населението;
- Висока енергоемкост на икономиката;
- Слаба връзка бизнес-наука-образование;
- Нарастващо отрицателно външно търговско салдо;
- Ниско технологично равнище;
- Бавен темп на изграждане на информационното общество;
- Ниска производителност на труда;
- Преобладаващ дял в износа на продукцията с ниска добавена стойност;
- Консервативен мениджмънт в предприятията;

- Ниско ниво на употреба на ИКТ в предприятията;
- Нисък дял на предприятията, въвели системи за управление (на качеството, на околната среда, за безопасни и здравословни условия на труд и др.);
- Затруднен достъп до финансиране;
- Ниско качество и недостиг на услуги за бизнеса;
- Недобре развит административен капацитет за подкрепа на бизнеса по места;
- Не достатъчно благоприятна структура на ПЧИ (нисък дял на инвестициите в промишлеността).

ВЪЗМОЖНОСТИ:

- Присъединяване към единния европейски пазар;
- Интеграция на българските предприятия в европейските бизнес мрежи;
- Достъп на бизнеса до структурните фондове;
- Нарастване на предприемаческата активност;
- Привличане на инвестиции във високопроизводителни сектори;
- Достъп до системите за технологичен, продуктов и управленски трансфер;
- Развитие на екологични производства;
- Развитие на алтернативни източници на финансиране и на небанковия финансов сектор;
- Развитие на различни форми на производствено коопериране и сътрудничество (клъстери, публично-частно партньорство и др.);
- Ресурсно и бизнес ориентиране на научните изследвания;
- Повишаване на енергийната ефективност на производството и подкрепа развитието на възобновяеми енергийни източници;
- Подобряване на административната и икономическа среда за бизнеса.

ЗАПЛАХИ:

- Рецесия на международните пазари;
- Политическа нестабилност на Балканите;
- Заплаха от международен тероризъм;
- Повишаване цените на енергоносителите;
- Липса на промяна в поведението на предприятията след присъединяването;
- Предприятията да не изпълнят в срок европейските изисквания.

6. Стратегия на оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ за периода 2007–2013

Стратегията на Оперативната програма е „пътната карта“ за постигане на целите на приоритетните оси, очертавайки логиката, която следват предвидените интервенции.

Стратегията на интервенциите по ОП се базира на заключението на SWOT анализа и идентифицираните области на изоставане, създавайки цялостен и релевантен отговор на установените разлики и бариерите на развитие при достигане на целите на политиката на ЕС. Стратегията описва логическата връзка нагоре към НСРР и надолу към отделните приоритетни оси.

6.1. Стратегически насоки на Общността

ОП „Конкурентоспособност“ е разработена в съответствие с принципите на **Регламент на ЕК 1083/2006, отчитайки новите приоритети на структурната и кохезионна политика, както и предвид видовете дейности, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие.**

Специално внимание е посветено на препоръките, залегнали в Стратегическите насоки на общността за икономическа, социална и териториална кохезия 2007-2013. По първата приоритетна ос на Стратегическите насоки на общността (СНО) „Да направим Европа и нейните региони по-привлекателно място за инвестиции и работа“ оперативната програма предвижда операции, които да усилят потенциалния синергетичен ефект между закрила на околната среда и растеж. Следвайки логиката на СНО, общата насоченост на

Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда“ цели да стимулира устойчивия растеж и да поощрява иновациите чрез развитие и модернизация на технологиите. Оста предвижда също така задоволяване на част от нуждите от инвестиции за покриване на изискванията на екологичното законодателство на ЕС и на задълженията, поети по Протокола от Киото, чрез въвеждане на енергоспестяващи екологично чисти технологии и използване на възобновяеми енергийни източници. Чрез тези дейности ОП „Конкурентоспособност“ се вписва в стратегическите насоки, че структурните фондове следва да се фокусират върху насърчаване на

системи за управление на околната среда, разпространение на чисти технологии в МСП и развитие на възобновяеми и алтернативни енергийни източници. Под внимание е взето и осигуряването на високи нива на растеж чрез подобряване на условията и предоставяне на услуги на инвеститори, като по този начин бъдат привлечени към сектори на икономиката и производства с висока добавена стойност.

Вторият приоритет на Стратегическите насоки намира много по-пълно отражение в оперативната програма. **Втората дейност от първа приоритетна ос** „Подкрепа за НИРД и иновации в МСП“ цели преодоляването на ниските нива на инвестиции на частния сектор в научно и техническо развитие. Насърчаването на иновациите чрез нови и подобрени продукти, процеси и услуги, които могат да устоят на международния конкурентен натиск, е основополагащо за цялата първа приоритетна ос на оперативната програма. Дейностите по нея предполагат и тясна връзка с проектите по Седмата рамкова програма за научно и техническо развитие, както и с проектите по Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации. Поощряването на научното и техническото развитие и иновациите може да доведе до конкурентни предимства за България, ако предприятията прескочат някои от етапите на развитие на технологиите и започнат да развиват нови технологии. Ето защо приоритетна ос 1 на ОП беше формулирана като „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности“. Осигуряването на растеж и създаването на работни места е тясно свързано с улесняването на достъпа до финансиране. Подобряването на достъпа до финансиране е една от областите, в която капацитетът на съществуващите институции е най-ограничен. В резултат на тази констатация беше разработена **Приоритетна ос 3** „Финансови ресурси за развитие на предприятията“. Предприятията да се фокусират върху инвестиции в дейности за развитие и изследователски и развойни дейности. Постигането на устойчив икономически растеж и по-висока производителност зависи от броя на интервенциите. Въздействието на предвидените по оперативната програма операции неминуемо ще подобри качеството на работните места и условията на труд и наред с развитието на конкурентоспособност, привличането на повече инвестиции, както и с увеличаването на

износа работните места в страната, както и в отделните региони, също ще се увеличат. Инвестициите в интервенции, фокусирани върху инструменти за микрофинансиране и предоставянето на по-добри услуги, биха улеснили предприемачеството и биха подобрили възможностите за работа, което ще доведе до дългосрочен положителен ефект за подобряване конкурентоспособността на икономиката.

7. Съответствие на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ с НСРР.

Заложената в ОП „Конкурентоспособност“ обща цел за развитие на динамична икономика, конкурентоспособна на европейския и световен пазар, подпомага изпълнението на първата стратегическа цел. С оглед постигането на стратегическите цели и визия на НСРР интервенциите до 2013 г. ще бъдат съсредоточени върху четири стратегически приоритета:

1. Подобряване на базисната инфраструктура;
2. Повишаване качеството на човешкия капитал с фокус върху заетостта;
3. Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление;
4. Подкрепа за балансирано териториално развитие.

ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ подпомага изпълнението на третия стратегически приоритет.

Националната стратегическа референтна рамка предвижда целенасочено въздействие в няколко основни тематични области, част от които са покрити от програмираните в ОП „Конкурентоспособност“ интервенции. Подкрепа за бизнес средата, иновациите и МСП са сред приоритетните сфери на въздействие, очертани от НСРР. ОП „Конкурентоспособност“ е насочила по-голямата част от схемите за безвъзмездна помощ именно към предприятия, опериращи в тази област, като две от приоритетните оси – първа и втора – целят директно въздействие, а останалите предвиждат предприятията да бъдат крайни получатели на помощта.

8. Стратегия на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“.

8.1. Насърчаване на създаването и развитието на иновативни предприятия.

За създаването на икономика, базирана на знанието и повишаване конкурентоспособността на регионите, е необходимо да се увеличи иновационният капацитет (и оттам и икономическото развитие) едновременно организационно и пространствено, както и да се подобри разпространението на иновациите, предоставянето на информация, трансферът на технологии и други иновативни маркетингови познания директно към икономическите субекти.

8.2. Увеличаване на ефективността на предприятията.

8.3. Интернационализация на предприятията.

Международната конкурентоспособност на българските предприятия трябва да бъде подобрена едновременно директно и индиректно. развитието на технологични и иновативни индустрии изисква значителни инвестиции; следователно политиката за повишаване на инвестициите трябва да бъде насочена към привличане на инвестиции в производства с висока добавена стойност и износ.

Стартирането и изпълнението на големи международни промоционални кампании за представяне на България като инвестиционна дестинация е една добра отправна точка. Подобряването на спектъра и качеството на предлаганите услуги за инвеститори ще подпомогне подобряването на общите условия.

9. Обща и специфични цели на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“.

Общата цел на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика, е директно свързана както с изводите на анализа, така и с насоките, предоставени от Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007-2013 г. От една страна, българската икономика се характеризира главно с традиционни производства, ниска степен на преработка и ниска добавена стойност на продукцията за износ, както и с консервативен мениджмънт в предприятията. От друга страна, налице е много слаба или несъществуваща връзка между науката и бизнеса, която е в основата на малкия процент иновативни предприятия и ниските инвес-

тиции на бизнеса в НИРД. Преодоляването на негативите, произтичащи от тези две характеристики, може да бъде извършено единствено чрез насърчаването и развитието на динамична икономика, отговаряща на предизвикателствата на европейския и световен пазар. Българските компании нямат достъпа на европейските предприятия до добре организирани и качествени информационни и консултантски услуги, което ги поставя в неравностойно положение. Шансовете им за равнопоставена конкуренция се намаляват допълнително и от ограниченото външно финансиране, както и от слабата интеграция в международните бизнес мрежи. Ето защо подобряването на бизнес средата, на международните пазарни позиции на страната, както и на достъпа до финансиране за микро, малки и средни предприятия са също фактори, които могат да увеличат динамиката в развитието на българската икономика и да я доближат до конкурентоспособността на европейската и световна икономика.

Общата цел на оперативната програма ще бъде реализирана чрез две специфични цели, които покриват два от основните аспекти на конкурентоспособността – подготовеността на българските предприятия за Общия европейски пазар и за бързо променящите се условия на международните пазари, както и състоянието на средата, в която те функционират.

Специфичните цели са:

- Насърчаване на иновациите и повишаване на ефективността на предприятията.
- Подобряване на бизнес средата.

10. Приоритетни оси на оперативната програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ за периода 2007-2013

Подкрепата по ОП „Конкурентоспособност“ ще бъде съсредоточена в следните приоритетни оси:

Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази индикативна дейност могат да бъдат научноизследователски и развойни организации, университети, както и новосъздадени стартиращи предприятия.

Защита на индустриалната собственост

За да се осигури защита на разработените иновации от българските предприятия и научни организации, ще се предоставя подкрепа за защита на индустриални права чрез подкрепа за кандидатстване и регистрация на национално, европейско и международно равнище на патенти, полезни модели, търговски марки и дизайн (включително по Договора за патентно коопериране, Търговска марка на Общността, Дизайн на Общността, Споразумението от Мадрид и протокола към него, и т.н.). Ще бъдат покривани разходи за изготвяне на оценки на иновативните идеи (по отношение на патентноспособност, състояние на техниката, новост и др.), за изготвяне на патентни досиета, както и за покриване на разходи по регистрация на патенти, полезни модели, марки и т.н.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази индикативна дейност могат да бъдат български предприятия и научноизследователски организации, университети.

Подобряване на проиновативната инфраструктура

Създаване на нова и укрепване на съществуваща проиновативна инфраструктура

Целта на тази индикативна дейност е създаването на благоприятни условия за развитието на иновативни предприятия и укрепване капацитета на българските научни организации за въвеждане на приложени НИРД дейности. Финансирането ще бъде насочено към различни видове организации в подкрепа на бизнеса, които предлагат професионални консултантски услуги за иновативни стартиращи фирми и съществуващи иновативни предприятия. Средства ще се предоставят за създаването и/или разширяването на центрове за технологичен трансфер, технологични инкубатори, технологични платформи, технологични паркове и др., както и за разнообразяването на предоставяните от тях услуги. При офисите за технологичен трансфер и технологичните инкубатори финансовата подкрепа ще покрива разходите за проекти, свързани със създаването на подобни институции, институционално изграждане на съществуващи подобни, разработване и доставка на нови услуги за предприятията, както и свързване в мрежи на подобни подкрепящи бизнеса институции и организации, включвайки също така и иновативните

предприятия. Имайки предвид специфичната комбинация от условия, необходима за създаването на технологични паркове, по предварителни разчети не повече от 5-6 регионални центъра в България имат потенциал за създаване на такива структури, между които София, Пловдив, Варна. С оглед на гореказаното преди изпълнението на проекти за технологични паркове ще се финансират подготвителни дейности за създаването им (разработка на предпроектни проучвания).

Бенефициенти

Бенефициенти по тази индикативна дейност могат да бъдат научноизследователски организации, университети, общини, обществени или частни организации, вкл. НПО, които създават и управляват проиновативна инфраструктура.

Подкрепа за обновяване на оборудването за приложни цели

За да се осигури достатъчен „поток“ от иновативни идеи в икономиката, научните организации ще бъдат подкрепяни за придобиване и/или обновяване на съществуващо приложно оборудване, при условие че съществува ясно изразено търсене от страна на бизнеса в конкретната научна сфера, както и доказана необходимост от подобно оборудване и потенциал за широко приложение на очакваните НИРД резултати в националната икономика. Тази дейност ще подобри достъпа на предприятията до проиновативни услуги качествени, както и ще подобри тяхното качество.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази индикативна дейност могат да бъдат научноизследователски организации, университети, лаборатории и др.

Създаване на национална иновационна мрежа

С цел постигане на максимален синергетичен ефект от дейностите на отделните участници в иновационната система ще бъдат осъществени редица допълнителни взаимосвързани операции, като напр. създаване на „национална иновационна мрежа“, обединяваща иновативни предприятия и организации, вкл. създаване на интернет портали, бази данни и др., провеждане на обучения и оказване на други услуги на членовете на мрежата, осигуряване на високоскоростна широколентова връзка, която да свързва всички участници в мрежата, и др.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази индикативна дейност ще бъдат подкрепяни иновативни български предприятия, университети, лаборатории, обществени или частни организации – изследователски и иновативни, вкл. НПО, офиси за технологичен трансфер, технологични бизнес инкубатори, технологични паркове и други членове на иновационната система.

Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“

Приоритетната ос допринася за постигането на основната цел на интервенциите на оперативната програма, а именно реструктуриране на българската икономика и установяване на устойчив модел на икономически растеж. Постигането на тази цел е базирано на подкрепа за развитие на конкурентноспособни предприятия, както и на подобряване на бизнес средата чрез предоставяне на предприятия на лесно достъпни, висококачествени информационни и консултантски услуги.

Специфичните цели на Приоритетната ос са:

1. Модернизация на технологиите и управлението в предприятията.
2. Предоставяне на лесно достъпни и качествени консултантски и информационни услуги на бизнеса.
3. Намаляване на енергийната интензивност и диверсификация на енергийните източници, използвани от предприятията.
4. Увеличаване на ефективността на производството и пазарното представяне на предприятията, използвайки предимствата на клъстерите и бизнес мрежите.

Области на въздействие

За целите на Оперативната програма и с оглед постигане на целите, произтичащи от идентифицираните нужди, са формулирани ключови области на въздействие. Подкрепата, предвидена по тези области, въвежда интегриран подход при програмирането на схемите и предполага възможни комбинации между различните тематични дейности, предвидени по приоритетната ос. Подкрепата по тази приоритетна ос няма да бъде концентрирана само върху МСП. Въпреки че големите предприятия разполагат с достатъчно възможности за финансиране на инвестиционните си проекти, те са също така и голям „генератор“ на

заетост и растеж. Ето защо ще бъде допустимо по ОП големите предприятия да получават подкрепа за някои дейности, като закупуване и въвеждане на нови технологии, въвеждане на международно признати стандарти и системи за качество и мерки за енергийна ефективност.

Подобряване на технологиите и управлението в предприятията

Индикативните дейности по тази област ще бъдат съсредоточени върху

Технологично обновление в предприятията

Най-голяма операция по тази тематична група ще бъде предоставянето на подкрепа за инвестиции в съвременни материални и нематериални активи, насочени към подобряване и разширяване на бизнес дейностите им, подобряване на управлението, въвеждането на нови продукти, услуги и процеси в компаниите, навлизане на нови и разширяване на съществуващите пазари и др. Подкрепата за оползотворяването на инвестиции, целящи модернизирването на дейността на предприятията – технологично обновление, разширяване на бизнес дейността, подобряване на управлението, въвеждането на нови продукти, услуги и процеси, навлизането на нови пазари и т.н., – е ключов фактор за ускоряване на процеса на адаптиране на предприятията към Общия пазар като пълноценни конкурентноспособни членове.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат предприятия от производствения сектор и сектора на услугите.

Въвеждане на нови технологии и продукти в предприятията

Специално внимание ще се отделя на предприятия, закупуващи и внедряващи. Подкрепа ще се предоставя за въвеждането и комерсиализацията на иновативни проекти за технологии и продукти на пазара на регионално и национално ниво и на ниво компания, свързани с разширяването на дейностите на предприятията и/или подобряване на конкурентните им предимства, но които не са свързани с внедряване на резултати от изследвания, дело на самата компания. Тази дейност представлява директно продължение на операциите, целящи подкрепа за иновативни стартиращи предприятия, която ще бъде изпълнявана по Приоритетна ос 1 на ОП и ще насърчава НИРД дейностите в предприятията.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат предприятията от производствения сектор и сектора на услугите.

Покриване на международно признати стандарти

Друг вид дейност ще бъде подкрепа за проекти на предприятия, целящи постигане на съответствие с международно признати стандарти – въвеждане на системи за управление на околната среда (EMAS), качеството, управленски системи, базирани на информационни технологии, добри управленски практики и др. За подобряване на управленските умения и техники на предприятията ще бъде предоставяна подкрепа за получаване на висококачествени външни услуги, предоставяни от професионални фирми.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат предприятията от производствения сектор и сектора на услугите.

Създаване на инфраструктура в подкрепа на бизнеса

Индикативните дейности по тази област ще бъдат съсредоточени върху **създаване на мрежа от организации, предоставящи консултантски и информационни услуги за предприятията.**

По тази операция ще бъде създадена мрежа от организации в подкрепа на бизнеса и ще бъде финансирана нейната дейност. Мрежата от подобни организации ще включва институции, които подпомагат предприемачеството и предоставят широк набор от информационни и консултантски услуги за стартиращи и съществуващи МСП. Членовете на мрежата ще предлагат основни бизнес консултации за стартиране и ръководене на бизнес, включително бизнес планиране, маркетинг, финансово управление, правни съвети и др.

Бенефициенти

Институционален бенефициент по тази дейност ще бъде ИАНМСП, а крайни бенефициенти ще са НПО, предоставящи информационно-консултантски услуги на МСП.

Създаване на регионални бизнес инкубатори

За да се осигури свързаност и интегрираност на подкрепата за стартиращи фирми, ще се създават регионални бизнес инкубатори под формата на „инфраструктурно продължение“ на мрежата. Те ще са насочени към подкрепа на стартиращи фирми и за предоста-

вяне на комплексна подкрепа за предприятията от даден регион. Проектите ще покриват разходи за изграждането им (обновяването), както и необходимите инвестиции за функционирането на мрежата от инкубатори.

Бенефициенти

Институционален бенефициент по тази дейност ще бъде ИАНМСП, а крайни бенефициенти ще са НПО, участващи в мрежата от консултантски организации и управителни тела на бизнес инкубатори.

Въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници

Въвеждане на енергоспестяващи технологии в предприятията

Дейности, целящи въвеждането на енергоспестяващи технологии, както и за оползотворяване на ВЕИ от предприятията, също ще бъдат подкрепяни. Интервенциите ще бъдат съсредоточени върху енергийна оценка и енергиен одит, разходи за предпроектни проучвания, енергоспестяваща технология и оборудване, подобряване на енергийното управление и т.н.. Като допълняемост между приоритетите трябва да се спомене внедряването на иновативни технологии, целящи намаляване на енергийната интензивност

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат предприятия от производствения сектор и сектора на услугите.

Въвеждане на възобновяеми енергийни източници

Друго поле на дейност е въвеждането на ВЕИ, посрещайки енергийните нужди на предприятията. Помощта ще е съсредоточена за производство на енергия от вятър, слънце и когенерация от индустриални съоръжения, като ще се финансират изграждането на съоръженията и закупуването на необходимото оборудване.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат предприятия от производствения сектор и сектора на услугите.

Насърчаване на бизнес кооперирането и клъстерите

Съвременната икономика отдавна е признала предимствата на бизнес кооперирането и свързането в клъстери като средство за подобряване на производството и представянето на пазара на пред-

приятията чрез ефекта на обединяването, икономия от мащаба и подобрен достъп до иновации.

Концепцията за клъстерите покрива широк спектър от бизнес структури – национални- регионални- трансгранични клъстери, клъстери по компетентност, индустриални или производствени отношения, и иновационни системи. Те са предназначени за постигане на различни цели – повишаване конкурентоспособността на предприятията, подкрепа на съвместни разработки, подобряване функционирането на различни отрасли и въвеждане на системи за опазване на околната среда. Клъстерите имат положителен ефект върху конкурентоспособността и иновативността, изграждане и подобряване на уменията, осигуряването и получаването на информация, дълготраен и динамичен растеж на бизнеса. Клъстерите по своята природа произлизат в резултат на действията на предприятията, водени от принципа на най-голяма икономическа изгода.

Зад всеки успешен клъстер стои успешна фирма или група от фирми.

Бенефициенти

Бенефициенти по тази дейност ще бъдат обществени организации, образователни институции и изследователски организации, неправителствени организации и други образувания.

Приоритетна ос 4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“

Цел на приоритетната ос е подпомагането на интеграцията на българската икономика в Общия европейски пазар чрез подобряване на условията за инвестиции и износ. Като страна-членка на ЕС, България губи някои от предимствата си като инвестиционна дестинация, но печели други. За да може да се извлече максимална полза от тях и да се увеличи обемът и експортният потенциал на ПЧИ и вътрешните инвестиции, са нужни съгласувани усилия за увеличаване броя и качеството на услугите, предлагани на потенциални инвеститори, за подобряване на ефективността на системата за привличане на инвестиции и за реклама на България като инвестиционна дестинация.

МСП генерират голям дял от националния търговски дефицит, понеже по-голяма част от тях купуват чужди инвестиционни стоки като оборудване и само ограничен кръг продават продукцията си

на външните пазари. Като член на ЕС българският пазар е отворен за европейски компании, но и Общият пазар е много по-отворен за българските продукти и услуги. За да се подкрепи навлизането и присъствието на български предприятия на външни пазари, трябва да им се предостави актуална и лесно достъпна информация, като се подобрят услугите за насърчаване на износа и за контакт с потенциални партньори чрез целеви международни или национални промоционални дейности. Качеството на предлаганите продукти е друг основен въпрос при насърчаването на износа. Подходящата и акредитирана инфраструктура за изпитване и сертификация в България ще позволи на предприятията да предлагат продукти с гарантирано високо качество на по-конкурентни цени. Информация за задължителните и препоръчителните стандарти, на които трябва да отговаря продукцията, както и за ползите от сертификация ще помогне на българските предприятия по-бързо да се интегрират в международните бизнес мрежи. България е и външна граница на Общността и като входна точка за стоки, външни за Съюза, би следвало да се осигури високо ниво на надзор и контрол на пазара, гарантирано от добре оборудвани и обучени изпитващи и калибриращи лаборатории и контролни органи. Метрологията играе ключова роля за подобряване дейността на обикновените и референтните лаборатории.

Области на въздействие

Дейностите по приоритета ще бъдат концентрирани в следните индикативни проекти:

1. Популяризиране на предимствата за инвестиране в България.

Целта на тази операция е подобряване на условията за инвестиции чрез изпълнението на проекти, популяризиращи страната като инвестиционна дестинация. Средствата ще бъдат насочени към провеждане на информационни кампании, рекламни дейности, които да осигурят по-добър достъп до информация за потенциалните инвеститори, включително проучвания и подобряване качеството на промоционалните материали. Средства ще се предоставят и за изграждане на информационна система в подкрепа на инвеститорите – въвеждане на стандартен „пакет“ услуги и места за предоставяне на им, както и национален/регионален маркетинг за инвеститори.

2. Подкрепа за успешното представяне на българските предприятия на международните пазари.

Дейностите са насочени към подобряване интегрирането на българската икономика към Общия пазар и към световните пазари, чрез провеждане на изследвания и анализи, разработване на система и план за действие за предоставяне на информация и насърчаване на бизнес дейностите на страната, промоционални дейности, информационни кампании, създаване на унифицирана информационна система и база данни, предоставяща свободен достъп и възможности за търсене на партньори и обмяна на информация. Средства ще се предоставят и за подпомагане на участието на предприятията в международни пазари и изложби; организиране и провеждане на международни бизнес форуми, рекламни кампании и др.

3. Подкрепа за националната инфраструктура по качеството.

Важно условие за повишаване конкурентоспособността на предприятията е подобряване на услугите на националната инфраструктура по качеството. В рамките на проектите ще бъдат финансирани целеви информационни кампании за бизнеса, дейности за укрепване на организациите от инфраструктурата по качество и ориентирането им към нуждите на бизнеса, включително консултации, обучения и инвестиции, инвестиции и обучения за подобряване качеството и количеството на услугите за бизнеса, предоставяни от мрежата от държавни и публични лаборатории. Дейностите ще подобрят и качеството и достъпа на предприятията до стандарти, както и ще гарантират международно признаване на резултатите от калибриране и изпитване.

Бенефициенти

Бенефициенти по този приоритет ще бъдат Българска агенция за инвестиции; Изпълнителна агенция за насърчаване на МСП; ДАМТН, БИС, БИМ, ИА „Българска служба за акредитация“, ИА „Сертификация и изпитване“, както и обществени и частни организации, работещи в областите стандартизация, сертификация и изпитване.

Приоритетна ос 5: Техническа помощ

Приоритетната ос цели да подкрепя успешното и добро управление на интервенциите по оперативната програма и да изгради

капацитет в управляващите и изпълнителните институции. Оста предвижда подкрепа в процеса на планиране, управление, избор на проекти и оценка на ОП чрез подпомагане на УО и МЗ.

Целта на приоритетната ос е да подобри качеството на предприетите интервенции и да увеличи ефективността на усвояемост на СФ чрез реализирането на ОП на ниво УО и МЗ.

Тематични групи операции

Дейностите по настоящата приоритетна ос ще покриват:

1. Подкрепа за управлението, изпълнението, мониторинга и оценката на оперативната програма:

– Разходи за подготовка, избор, оценка и мониторинг на помощта и на операциите (с изключение на разходите по придобиване и инсталиране на компютризирани системи за управление, мониторинг и оценка).

– Разходи за заседания на Комитета за наблюдение. Разходи за експерти и други участници в Комитета, включително участници от трети страни, където тяхното присъствие е счтено за особено важно за ефективното оползотворяване на помощта.

– Разходи за одити и проверки на място на операциите.

– Разходи за заплати за държавни служители и длъжностни лица, наети чрез надлежно документирано решение на компетентния орган, да управлява, изпълнява, провежда мониторинг и оценка на ОП.

2. Други дейности по изпълнението на ОП:

– Управление на програмата – предоставяне на външна експертиза за развитие на техническия, оперативен, методологичен, институционален и процедурен капацитет на всички нива на изпълнение на ОП.

– Обучение на персонала на всички организации, участващи на всеки един от етапите на програмиране, планиране, управление, мониторинг, контрол и изпълнение на ОП.

– Изготвяне на изследвания за нуждите на ОП.

– Подпомагане на оценката на проекти – експертиза, проучвания.

Бенефициенти

Управляващ орган и междинно звено на ОП „Конкурентоспособност

11. Съответствие на ОП „Конкуренетоспособност“ с други оперативни програми.

Национална стратегия за околната среда 2005-2014 г.

Националната стратегия по околна среда обхваща периода 2005-2014 г. Тя се стреми да балансира непосредствените изисквания, свързани с процеса на присъединяването, с по-стратегически екологични цели и стремежи на страната. Нейната цел е да представи действията, които трябва да бъдат извършени през следващите години, за да се опази околната среда и да се осигури устойчиво използване на ресурсите. Общата дългосрочна стратегическа цел е подобряване на качеството на живот на населението в страната чрез осигуряване на здравословна и благоприятна среда и запазване на богатото природно наследство на основата на устойчиво управление на околната среда.

Дейността „Проекти на МСП за технологично развитие“ от приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и насърчаване развитието на бизнес средата“ предвижда подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии, за използване на възобновяеми енергийни източници и за въвеждане на нови технологии, опазващи околната среда с цел покриване на екологичните стандарти за предприятия, свързани с поетите международни ангажменти от страна на България. Тази дейност е пряко свързана с постигането на следните стратегическите цели на Националната стратегия за околната среда:

- Интегриране на екологичната политика в политиките за развитието на икономическите сектори и регионите;
- Осигуряване на ефективно управление на околната среда;
- Изпълнение на ангажиментите на България за разрешаване на глобалните екологични проблеми.

12. Съгласуваност и допълняемост с ОП, финансирани по структурните фондове.

Оперативна програма „Околна среда 2007–2013“

Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“ е една от седемте оперативни програми, разработвани като част от Националната стратегическа референтна рамка на Република България за програмния период 2007-2013 г. На базата на анализ на настоящата ситуация програмата определя приоритетните за страната области по отношение на сектор „Околна среда“, които ще намерят своята реализация и финансиране в рамките на този документ и през този период. Чрез подобряване и развитие на базисната инфраструктура, свързана с околната среда, оперативната програма ще допринесе за осъществяването на стратегическата визия за България, съгласно Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007-2013 г., а именно: **Към 2015 г. България да стане динамична, конкурентоспособна и достъпна страна – членка на ЕС, с високи качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото.**

Оперативната програма (ОП) се основава на целите и приоритетите на екологичната политика на ЕС и отразява поетите от България международни ангажименти и ангажиментите към ЕС в сектор околна среда по време на предприсъединителния период, както и специфичните национални интереси. ОП е изготвена и в съответствие с принципите, формулирани в основните национални документи за сектор околна среда.

1. ОП „Околна среда 2007-2013 г.“ е разработена при спазване на принципа на партньорството, при активно участие на всички административни и социални и икономически партньори: представители на водещите министерства, Националния статистически институт, Националното сдружение на общините в България, Асоциацията на еколозите от общините в България, представители на областни администрации, Българската стопанска камара, Национален съвет на хората с увреждания, представители на екологични НПО, синдикати, Българската академия на науките и т. н.

2. Наблюдението и контролът на въздействията върху околната среда ще се извършва въз основа на набор от индикатори за въздействие върху околната среда, които се съдържат в становището по ЕО и са, както следва:

По Приоритет 1: качество на повърхностните води; качество на подземните води, качество на питейните води; количество на заустените отпадни води; количество на пречистените отпадни води; количество на непречистените отпадъчни води;

По Приоритет 2: образувани битови отпадъци общо; събрани битови отпадъци; рециклирани битови отпадъци; преработени отпадъци според вида на метода на третиране – компостиране, сортиране и сепариране; обезвреждане на битови отпадъци; капацитет на депата, които са в съответствие с нормативните изисквания; обезвреждане на производствени и опасни отпадъци;

По Приоритет 3: защитени застрашени видове; защитени зони по директивата за птиците; защитени природни местообитания; защитени зони по директивата за местообитанието.

3. Анализ на настоящата ситуация.

Основните документи, които ръководят политиката за околна среда в България, са Националната стратегия по околна среда 2000-2006 и Националният план за действие към нея, а така също и Националната стратегия по околна среда 2005-2014 и съответният национален план за действие. Настоящият анализ е изготвен на базата на направеното подробно проучване на сектор околна среда за целите на Националната стратегия по околна среда 2005-2014 г. В допълнение за целите на настоящия анализ са използвани и други национални документи, като например Национална програма за управление на дейностите по отпадъци 2003-2007; Националната стратегия за управление и развитие на водния сектор 2004-2015; разработените през 2003 г. програми за прилагане изискванията на различни тежки директиви, като директиви 91/271/ЕС относно пречиствателните станции за отпадни води от населени места, 94/62/ЕС за опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕС за депониране на отпадъци, 2001/80/ЕС относно ограничаване на емисиите от определени замърсители, изпускани в атмосферния въздух от големите горивни инсталации, и др.

4. Води.

4.1. Водоснабдяване и водоползване.

Водните ресурси, формирани на територията на страната, като цяло са достатъчни да обезпечат нормалното водоснабдяване на населените места. Общото количество използвана вода от 5 401 014 хил. куб. метра (2004) съставлява 81% от количеството иззета вода за същата година по данни на Националния статистически институт. Основната част от иззетите за ползване водни ресурси за 2004 г. се добиват от собствени водоизточници на стопанските отрасли, докато общественото водоснабдяване (местните ВиК фирми) добива 15% от тях.

България има добре развита **водоснабдителна система**, която осигурява вода на 5031 населени места, като обхваща 98,8% от населението на страната (2004 г.). През 2004 г. делът от населението, което се обслужва от ПСПВ, е 42,9% (Национален статистически институт – НСИ). Въпреки това един от основните проблеми във водоснабдителния сектор за много региони в страната е режимът при водоподаването, дължащ се на вътрешните загуби по разпределителните мрежи и липсата на съоръжения за съхранение и складиране на вода. В страната **потреблението на вода** остава сравнително ниско. За 2004 г. водата, употребявана на глава от населението, е 94 (1/ч/ден), което е по-малко в сравнение с ЕС (15) – 150 (1/ч/ден) според НСИ. В същото време количеството добита вода е почти двойно по-голямо в сравнение с други страни, което до голяма степен се дължи на амортизация на водопреносната мрежа, която на места се нуждае от цялостна подмяна. В последните години **загубите на вода** при преноса до крайните потребители са между 40-79% (средно 59,5%) в зависимост от възрастта, вида на тръбите и налягането в мрежата. През 2004 г. загубите на вода при преноса до крайните потребители са средно 51,6% от постъпилите води. За периода 1980-2001 относителният дял на полезно използваната вода намалява от 84,90% до 38,95%. Основните действия, които е необходимо да се предприемат с оглед намаляване загубите на вода, са свързани със закупуване на уреди и апаратура за откриване на течове, поетапна реконструкция на разпределителната водопроводна мрежа и водопроводните отклонения и изготвяне на проекти за действен контрол върху загубите на вода. Като цяло

качеството на водите в страната е добро с изключение на определени райони, които имат проблеми с местен характер. Качеството на питейните води, които се доставят за населението, се регулира съгласно изискванията на Наредба № 9/16.03.2001 г. Основните замърсители на повърхностните води са битово-фекални води от градската канализация на големите селища и промишлените отпадни води, които се вливат непречистени в реките.

С цел отразяване на изискванията на директивите на ЕС по отношение на питейните води през 2002 г. е разработена Национална програма за приоритетно изграждане на пречиствателни станции за питейни води (ПСПВ) и свързаната водоснабдителна инфраструктура, а така също и Стратегия за управление и развитие на секторите водоснабдяване и канализация в страната. Стратегията е одобрена от Министерски съвет на 18.03.2004 г. Съгласно нея състоянието на **инфраструктурните активи във водоснабдителния сектор са**, както следва:

Обща дължина на водоснабдителната мрежа – 70,620 км.

- 15 язовира с общ обем от 1158,4 милиона м³.
 - 3560 помпени станции за водоснабдяване;
 - 42 изградени ПСПВ с обща производителност 480 506,000 м³ г. (15.24 м³/сед.);
 - 6087 резервоара за питейни води с общ капацитет 2613,735 м³.
- 4.2. Канализационни системи.

По степен на изграденост на **канализационната мрежа** в населените места и на селищни пречиствателни станции за отпадни води (СПСОВ) страната изостава в сравнение с водоснабдителните мрежи. Броят на населените места с канализационна мрежа е 277, като 167 от тях са градове и 100 – села. Приблизително 95% от градовете в страната имат изградени канализационни мрежи, но по отношение на селата този процент е едва 9% (данни на НСИ за 2004 г.). Към момента (данни на МОСВ) в страната съществуват 68 **СПСОВ**, от които 54 са с биологично пречистване на отпадните води. Те обслужват 71 агломерации, включително 54 населени места с 3 342 075 жители. Общият брой на обслужваните еквивалентни жители е 5 648 184. Ефикасността на СПСОВ остава ниска (през 2004 г. те функционират с 53% от капацитета си) главно поради незавършени или неизградени канализационни системи. Към 2004

г. (Национален статистически институт), 69,2% от **населението е включено към канализационни мрежи**, което е прираст от едва 2,2 % спрямо 2000 г. Към същата година (2004) 40,5 % от населението на страната е свързано с пречиствателни станции за отпадни води, което е прираст с 3,4% спрямо 2000 г. За 2003-2004 г. (Таблица 2) се наблюдава значително повишаване на общото количество образувани отпадни води. Това се дължи на активизирането на индустриалния сектор предвид завършването на реструктурирането на промишлеността и икономическия растеж на страната през последните години.

4.3. Национална система за мониторинг на водите.

Националната система за мониторинг на водите (НСМВ) се изгражда от националните мрежи за мониторинг на валежите и повърхностните води (253 пункта за наблюдения и измервания), на подземните води (212 хидрогеоложки пункта), на морските води (23 крайбрежни пункта) и от мрежата за биологичен мониторинг (1157 пункта). Общо 111 пункта от мрежата за мониторинг на повърхностните води, както и 73 пункта от мрежата на подземните води са включени в Европейската система за мониторинг (EUROWATERNET) на Европейската агенция по околна среда.

4.4. Законодателство и институционална рамка в сектора.

Законът за опазване на околната среда и **Законът за водите** са основни нормативни документи, свързани с управлението на водите. В тях са посочени основните принципи на ефективната екологична политика, като „замърсителят плаща“, „обществеността има право да знае“, „споделена отговорност“, „превантивен контрол“, интегрирано управление. Действащият Закон за водите заедно със Закона за държавната собственост и закона за общинската собственост включват основните принципи и определят собствеността на ВиК инфраструктурата. През август 2006 г. Народното събрание на Република България одобри **Закон за изменение и допълнение на Закона за водите**, който напълно въвежда прилагането на принципа за басейново управление и изискванията на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС в националното законодателство. Управлението на водните ресурси се извършва на национално ниво и на ниво басейни. Съгласно Закона за управление на водите „**управлението на водните ресурси**“ **включва дейнос-**

ти, свързани с използването на водите, опазване и възстановяване, както и дейности за предотвратяване на вредните въздействия на водата. **На национално ниво политиката за управление на водите се изпълнява от Министерство на околната среда и водите, което е отговорно за управлението на водните ресурси и тяхното разпределение между потребителите.**

5. Отпадъци.

5. 1. Генериране на отпадъци.

За периода 2001-2004 г. средното **общо генерирано количество отпадъци** в страната е около 13 450 хил. т. През този период количествата генерирани отпадъци нарастват като цяло, като през 2004 г. нарастването е със 7,3% спрямо 2003 г. Това се дължи основно на увеличение на производствените отпадъци (в резултат на повишена икономическа активност), които представляват около 70% от общото количество генерирани отпадъци. За същия период количествата на образуваните битови и опасни отпадъци намаляват. Битовите отпадъци представляват около 25% от общото количество генерирани отпадъци, а останалите около 5% са опасни отпадъци.

За периода 2000-2004 г. общите количества образувани **производствени и опасни отпадъци** са относително постоянни. Средногодишното количество на образуваните опасни отпадъци за периода е 630 хил. т, като от 2000 г. се наблюдава тенденция към намаляване. През 2004 г. са образувани 526 хил. т **опасни отпадъци**, което е с около 16% по-малко в сравнение с 2003 г. През 2004 г. в общообразуваните производствени и опасни отпадъци преобладават отпадъците от термични процеси (71%) и отпадъците, получени при строителство и събаряне (10%), следвани от отпадъците, получени при неорганични процеси (9%). Сектор енергетика е най-големият генератор на производствени и опасни отпадъци, следван от преработващата промишленост. През 2004 г. са събрани и анализирани първите данни за управлението на **отпадъците от утайки от пречистването на отпадни води**. Общото количество образувани утайки за 2004 г. е 406 хил. т, от които половината са класифицирани като опасни отпадъци, а останалата половина като неопасни отпадъци. През 2004 г. 87% от утайките от големите ПСОВ се депонират, 12% от тях са на временно съхранение и едва 1% са

използвани за рекултивиране на нарушени терени. В момента голяма част от отпадните води, постъпващи в ПСОВ, са с източник промишлени предприятия, което влошава качеството на утайките и съответно намалява дела на подходящите за употреба в земеделието.

В периода 1999-2002 г. има тенденция за намаляване на общото количество на **образуваните отпадъци при добива и първичната преработка на подземните богатства** вследствие на реструктурирането на минно-добивната промишленост и закриването на неефективните дейности. През 2004 г. количествата на образуваните отпадъци от добив и преработка на подземни богатства е 71 300 хил. тона, което е с 5,2% по-малко от 2003 г. Основен дял при образуваните отпадъци през 2004 г. заемат добивът на руди и добивът на енергийни ресурси, съответно 74% и 15 % от общото количество на тези отпадъци.

5.2. Събиране на отпадъци (вкл. разделно).

В края на 2004 г. организираното събиране на **битови отпадъци** обхваща 84,2% от населението на страната, което е с 5,6% повече в сравнение с 2000 г. През 2004 г. действащите системи за организирано събиране и транспортиране на отпадъците обслужват 1801 населени места, с население 6 551 181 жители (т.е. 84% от населението на страната). В градовете организираното сметосъбиране обхваща почти 100% от населението, но обслужваното население в селата е малко под 40%.

До 2003 г. събирането на **отпадъци за рециклиране** се извършваше в зависимост от моментното търсене на пазара и бе ограничено единствено до отпадъците, разходите за чието събиране, сортиране и транспорт са по-ниски от пазарната цена на събраните материали, която се заплаща от крайните преработватели.

От 2004 г. насам МОСВ започна финансирането на системи за разделно събиране на **отпадъци от опаковки** в общините. През 2004 г. пилотни проекти са финансирани в 12 общини. През втората половина на 2004 г. са лицензирани и четири организации по оползотворяване на отпадъци от опаковки. През 2004 г. общото количество опаковки, пуснати на пазара, е 446 хил. т. Генерираните отпадъци от опаковки се разпределят между домакинствата и бизнес сектора приблизително в съотношение 59 % към 41 %. Потреблението

на опаковки на глава от населението през 2004 г. е 57,47 кг/ч/г (157 г. /ч/д.) В сравнение с останалите страни от Европа тези количества са ниски, което е в тясна връзка с нивото на консумация в страната. Събирането на **опасни отпадъци** с цел рециклиране е ограничено до изкупуване на оловно-кисели акумулатори, отработени масла и отпадни нефтопродукти. Не е организирано изцяло събирането на някои групи масово разпространени опасни отпадъци, като луминесцентни лампи, батерии, малки химически отпадъци и др.

5.3. Оползотворяване и обезвреждане на отпадъци.

В страната (чрез ИАОС) са регистрирани и се поддържат данни за 370 инсталации и съоръжения за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци. Това са съоръжения, които имат възможност да оползотворяват или обезвреждат отпадъци, получени от други предприятия. Има тенденция на нарастване дела на отпадъците, предадени за оползотворяване, спрямо общите образувани, което е свързано с въвеждане в експлоатация на инсталации за повторно използване и рециклиране на отпадъци. За оползотворяване се предават основно опасни отпадъци, съдържащи метали, като алуминиева шлака, оловна шлака, цинкова пепел, цинкови утайки, излезли от употреба оловно-кисели акумулатори и отработени масла. Количеството общо оползотворени отпадъци в страната за 2004 г. е 2175 хил. т.

5.3.1. Инсталации и съоръжения за изгаряне и съвместно изгаряне.

Изгарянето на отпадъци не е разпространена практика в страната. Към настоящия момент няма изградена инсталация за изгаряне на **битови отпадъци**.

През периода 2000-2004 г. обезвредените чрез изгаряне производствени отпадъци са средно около 0,46 % от общото количество образувани производствени отпадъци, като през 2004 г. количеството им възлиза на 42 килотона. Изгарянето като метод за обезвреждане е характерен за **отпадъците от лечебните заведения**. През 2004 г. приблизително 1810 тона отпадъци от лечебните заведения са обезвредени в двата инсинератора за опасни отпадъци от лечебните заведения (в София), които отговарят на изискванията на законодателството в областта на управление на отпадъците. Освен това в страната функционират и други по-малки съоръжения

за термично третиране на отпадъците от лечебните заведения. Общият капацитет за термично третиране на отпадъци от лечебните заведения в страната е 4142 т/г. **Утайки от ПСОВ**, съдържащи масла и нефтопродукти, се обезвреждат в инсталациите за изгаряне на „Лукойл-Нефтохим“ – Бургас. Инсталациите за изгаряне на пристанище Варна приемат за обезвреждане **смесени битови отпадъци, пристигащи от влизащите кораби**.

Растителните и дървесни отпадъци се изгарят в парни котли на твърдо гориво. Типичните производствени отпадъци от дървообработващата промишленост се използват най-вече като гориво (91 %), едва 3% се брикетират, а 6% се компостира.

Съвместно изгаряне се извършва в индустриални горивни инсталации на 5 циментови завода – общото количество енергийно оползотворени отпадъци в тях е 2602 тона. Сериозен принос в оползотворяването на **неорганични отпадъци** (предимно от 10-а група) имат циментовите заводи „Златна Панега Цимент“ и „Девня Цимент“. Общите оползотворени по този начин отпадъци са 519 хил. т.

5.3.2 Инсталации и съоръжения за механично преработване.

Механичното третиране на отпадъците в повечето случаи има значение като предварително третиране, предшестващо оползотворяване или окончателно обезвреждане. Съоръженията представляват преси за балиране, брикетиращи инсталации, мелници и сепаратори. На някои депа съществуват претоварни станции и сортиращи поточни линии, но такива съоръжения има в малко общини. В тези съоръжения се третират смесени битови отпадъци, които имат висок относителен дял в общото количество отпадъци. Всички останали рециклируеми отпадъци, като пластмаси, стъкло, дърво и текстил, представляват едва около 2% от механично третираните отпадъци. Предварителното третиране на биоразградимите отпадъци, което е първа стъпка от стратегията за намаляване на количествата, които отиват на депа, е слабо застъпено. В областта на обезвреждане на опасни отпадъци съществуват две инсталации в експлоатация, изградени в края на 80-те години. През 2004 г. около 9% опасни отпадъци са обезвредени чрез химични методи и изгаряне. В стратегията за ИСПА за 2000-2006 г. се предвижда изграждането на **Национален център за третиране на опасни отпадъци** (от общините и от малките производители на опасни

отпадъци). Поради различни причини проектът не се осъществи с финансиране от ИСПА.

През 2006 г. правителството одобри Национална инфраструктурна стратегия 2006-2015 г. Съгласно нея при вземане на решения свързани с изпълнението на проекта за Национален център за третиране на опасни отпадъци, механизмите за по-пълно прилагане на основните принципи на ЕС като „замърсителят плаща“ и „отговорност на производителя“, които са въведени чрез Закона за управление на отпадъците, трябва да се имат предвид, особено с оглед ограничените финансови ресурси. Стратегията насърчава прилагането на публично-частното партньорство.

5.3.3. Инсталации и съоръжения за физико-химично третиране.

Физико-химично третиране се прилага основно за металните отпадъци (около 90%), а също и за преработване на отпадъци от нефтопродукти, третиране на промишлени отпадни води и отработени галванични разтвори, обезвреждане на акумулатори, както и др. В последно време интерес представлява оползотворяването на домакински растителни масла и произвеждания от тях биодизел. Създадени са квоти за използването на този вид екогориво. В страната има такава действаща инсталация с капацитет над 10 т годишно. През 2004 г. са получени данни от 45 съоръжения с физико-химично третиране.

5.3.4. Инсталации за рециклиране.

Общият капацитет за рециклиране на **хартиени и картонени отпадъци** е около 200 хил. тона и той е съсредоточен основно в предприятията от целулозно-хартиената промишленост и тези, произвеждащи строителни плоскости. През 2004 г. в инсталациите за рециклиране на отпадна хартия са рециклирани около 82 хил. т хартия. Преработката на **пластмасови отпадъци** е съсредоточена в 3 основни предприятия с капацитет около 12 000 т/г. Реалните количества преработвани отпадъци са значително по-ниски и преработката е насочена изцяло към фолийни материали от порядъка на 5400-7200 т/г. През 2004 г. започна работа и инсталация за рециклиране на ПЕТ отпадъци с капацитет 12 000 т/г. Преработка на отпадно **стъкло** се извършва в 6 предприятия. Годишното количество на преработваните стъклени отпадъци е около 15 000 т/г. В страната липсва необходимата инфраструктура за сортиране, сепариране и

обработка на тези отпадъци. През 2004 г. в инсталациите за рециклиране на отпадно стъкло са рециклирани около 33,5 хил. т стъкло. В страната е създадена техническа инфраструктура за преработване на **отпадъците от акумулатори**. В 3 предприятия съществуват инсталации за преработка с капацитет около 23 хил. т годишно, които могат да осигурят преработването на събраните отпадъци в страната. През 2003 г. са пуснати в експлоатация две технологични линии за преработка на **стари автомобилни гуми** с общ капацитет от 4 т/час. Наличният капацитет (5000 т) в единственото предприятие, притежаващо разрешение, за регенериране на **отработени масла**, не позволява оползотворяване на цялото количество образувани отпадъци от този вид. Рециклирането става предпочитан метод за третиране на отпадъци от опаковки и обхваща 23% от общото количество за 2004 г. по данни на крайните преработватели. През 2004 г. са третирани общо 101 651 тона **отпадъци от опаковки**, от които 100 610 тона са рециклирани, 47 тона са енергийно оползотворени и 995 тона са депонирани.

5.4. Депониране.

5.5. Законодателство и институционална рамка в сектора.

Законът за опазване на околната среда и Законът за управление на отпадъците, Законът за ратификация на Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане заедно със съответните подзаконови нормативни актове са основните закони в областта на управление на отпадъците в България. Законът за опазване на околната среда очертава принципите за защита на компонентите на околната среда – като например „устойчиво развитие“, предимство на предотвратяване пред обезвреждане, „замърсителят плаща“ и интегрирането на политиката за опазването на околната среда в секторните и регионалните политики. Законът за управление на отпадъците урежда екологосъобразното управление на отпадъците като съвкупност от права и задължения, решения, действия и дейности, свързани с образуването и третирането на отпадъците. Този закон се прилага за битови, производствени, строителни и опасни отпадъци. Също така Законът за управление на отпадъците урежда и йерархията за управление на отпадъците: **предотвратяване, оползотворяване (рециклиране, повторно използване и/или извличане на вто-**

рични суровини и енергия от отпадъците, чието образуване не може да се предотврати) и обезвреждане.

6. Терени, замърсени с отпадъци.

6.1. Съществуващи депа за битови отпадъци и нерегламентирани сметища.

Понастоящем значителна част от **съществуващите депа за битови отпадъци** не отговарят на изискванията на националното и европейското законодателство. Изключения правят тези, които са изградени, реконструирани, модернизирани и въведени в експлоатация след 1997 г. Поради потенциалния риск, който носят, от първостепенна важност е те да бъдат рехабилитирани с цел обезпечаване на бъдещата им експлоатация или да бъдат закрити и изградени съответни нови съоръжения, така както това е предвидено в Програмата за прилагане на Директива 1999/31/ЕС за депониране на отпадъците. През изминалите години беше изготвена Национална програма за намаляване на броя и опасността от депата и старите замърсявания с отпадъци, като предмет на нейния първи етап са депата за твърди битови отпадъци. Създаден е Регистър на депата и старите замърсявания с отпадъци, поддържан от ИАОС, и в него е въведена информация за над 275 депа. Разработена е методика за приоритизация. Тя е вече използвана за обследване, инвентаризация, оценка и категоризация на базата на изготвената оценка на риска за околната среда за 59 от съществуващите депа за битови отпадъци, обслужващи населените места с население над 20 000 жители (т.е. за приблизително 70% от населението в страната). Резултатите показват, че, от една страна, основната част от депата за битови отпадъци не отговарят на съвременните изисквания като технически съоръжения, а от друга страна, че те са така ситуирани в пространството, че създават повишен риск. Инвентаризираните депа са категоризирани по степен на риск за околната среда в четири групи.

7. Въздух.

7.1. Емисии на вредни вещества.

В периода 1999-2004 г. се наблюдава задържане на нивата на четирите основни замърсителя, попадащи в обхвата на Директива 2001/81/ЕС за националните тавани за емисиите на определени вред-

ни вещества (SO₂, NO₂, NH₃ и NMVOC) с известно намаляване на дела на емисиите от серни окиси, следствие на функционирането на съоръжения за улавяне на серните окиси в ТЕЦ (10% от емисиите се улавят).

7.2. Законодателство.

Основното законодателство в страната в сектор въздух се съсредоточава в Закона за опазване нормативни актове. Съгласно Националната програма за постепенно прекратяване на производството и употребата на оловни бензини от 1.01.2004 г. в страната е забранена употребата и производството на оловни бензини.

По време на преговорния процес на България с ЕС бяха договорени **преходни периоди по няколко прилагачи програми**, както следва:

- **до края на 2011 г.** за ограничаване съдържанието на сярата в котелните горива до 1% (масов) съгласно Директива 99/32/ЕС. В програмата за прилагане на тази директива се разглежда съществуващата ситуация, калкулирани са разходите за постигане на съответствие и са дефинирани източниците на финансиране. Общите разходи за постигане на съответствие с изискванията на директивата са оценени на 1,5 млн. евро, които ще бъдат осигурени главно от държавния бюджет;

- **до края на 2007 г. и на 2009 г.** за ограничаване емисиите на ЛОС при съхранение, превоз и дистрибуция на бензини за терминалите и бензиностанциите със среден и нисък капацитет съгласно Директива 94/63/ЕС. Договорените переходни периоди са за постигане на съответствие с изискванията, свързани с емисиите на летливи органични съединения, в резултат на съхранението, превоза и дистрибуцията на горива до терминалите и бензиностанции със среден и нисък капацитет. В програмата за прилагане на тази директива са разгледани съществуващите (или функциониращи) инсталации и бензиностанции на територията на страната, изчислени са разходите за постигане на съответствие с изискванията и са описани източниците на финансиране. Инвестиционният план за прилагане на директивата не предвижда използването на външно финансиране за осигуряване на необходимите инвестиции за постигане на съответствие. Договорено е инвестици-

ите да бъдат осигурени от операторите на съответните терминали, бензиностанции и транспортни фирми. Инвестициите за изпълнение на мерките по отношение на армията, полицията и Държавния резерв ще се разпределят поравно между държавния бюджет и Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС);

• **до края на 2011 г. и до края на 2014 г.** за поетапно привеждане в съответствие (за постигане на нормите за допустими емисии) на отделни блокове на ТЕЦ – Русе, „Лукойл-Нефтохим“ – Бургас, „Варна“ и „Бобов дол“ съгласно **Директива 2001/80/ЕС**. Преходните периоди са за поетапно постигане на съответствие (т.е. за постигане на допустимите гранични стойности на емисиите) за отделни блокове на ТЕЦ – Русе, ТЕЦ „Лукойл-Нефтохим“ – Бургас, ТЕЦ „Варна“ и ТЕЦ „Бобовдол“. Останалите 31 функциониращи големи горивни инсталации, вкл. големите замърсители в района на ТЕЦ „Марица-изток“, ще бъдат приведени в съответствие до края на 2007 г. Програмата за прилагане определя разходите и източниците на финансиране.

8. Емисии на парникови газове.

Като цяло емисиите на основните ПГ показват тенденция към намаляване. Това се дължи на намаляването на емисиите на ПГ в сектор „Енергетика“, „Индустриални процеси“ и „Отпадъци“. През 2002 г. са емитирани най-малко общи емисии на ПГ в CO₂-екв. от 1988 г. насам, а 2003 г. е първата година, в която се наблюдава увеличаването им. Въпреки това **намалението на емисиите през 2003 г. е с около 50% спрямо базовата година**. През 2003 г. емисиите на CO₂ продължават да имат най-голям дял от общите емисии на ПГ, изразени в CO₂-екв., емисиите на CH₄ са на второ място, а емисиите на N₂O остават на трето място.

9. Биоразнообразие.

9.1. Диви растителни и животински видове и природни местообитания.

Република България е между страните с най-голямо биологично разнообразие в Европа, включващо около 3700 вида висши растения, около 5200 гъби, около 1300 нисши растения, лишеи 709, 700

вида гръбначни животни, птици над 400 вида, бозайници 94, около 27 000 вида безгръбначни животни. Ендемичните растителни видове в България съставляват около % от цялата флора, един сравнително висок процент за Европа. Наличната информация за безгръбначните показва, че 8,8% от всички видове, които не са насекоми, и 4,3% от видовете насекоми са ендемични. Познатите ендемични гръбначни включват 12 вида сладководни риби, 1 подвид земноводни, 4 подвида влечуги и най-малко 4 подвида бозайници. Според Червената книга на България (1984 г.) 158 вида висши растения са застрашени, а редки са 574 вида. Като защитени видове в Приложение №3 на Закона за биологичното разнообразие (ЗБР) са включени 90 вида животни, 331 вида птици, 594 вида растения. В България се срещат почти всички основни типове природни местообитания, представени в Европа. В приложение към ЗБР като представителни за България и Европа са включени 106 типа природни местообитания според Единната европейска класификация на местообитанията. Все още не е извършена пълна инвентаризация и оценка на разнообразието от природни местообитания в страната. В приложение към ЗБР са включени 02 вида растения, 334 вида птици, 91 вида други животни (без птици). Във връзка с опазването на редките и застрашени видове продължава оценката на състоянието и степента на застрашеност на популациите на някои видове растения и гъби от червените списъци, а през 2004 г. започна работата по изготвянето на новата Червена книга на България. Подготвят се и планове за действие за първите 8 застрашени растителни вида и 6 застрашени вида птици.

9.2. Защитени територии и планове за управление.

Съобразено с естественоисторическите и социално-икономически условия в страната, към 2010 г. площта на защитените територии (ЗТ) и защитените зони в рамките на Националната екологична мрежа трябва да представлява най-малко 15% от територията на страната. Темпът на достигане на тази цел ще бъде най-силен след 2007 г., когато след очакваното присъединяване на страната към ЕС идентифицирани и характеризирани типове представителни за България и Европа местообитания ще бъдат обявени като единици от Общоевропейската екологична мрежа НАТУРА 2000.

9.3. Разработване на националната част на мрежата НАТУРА 2000.

9.4. Законодателство.

През 2003 г. България приключи преговорите с ЕС по глава 22 „Околна среда“, като в областта на биоразнообразието няма преходни периоди. България е страна участник в почти всички глобални или общоевропейски екологични конвенции. Опазването и устойчивото ползване на биологичното разнообразие в страната е регламентирано от 3 закона и подзаконовите нормативни актове към тях (Закон за защитените територии, Закон за лечебните растения, Закон за биологичното разнообразие). През 2004 г. са приети Закон за ратификация на Протокол за опазване на биологичното и ландшафтно разнообразие на Черно море към Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване и Закон за ратификация на Европейската конвенция за ландшафта. Общата регламентация за опазване и използване на съответните биологични ресурси и биологично разнообразие е установена в секторните закони, покриващи както естествените биологични ресурси, така и тези, култивирани от човека (Закон за опазването на земеделските земи, Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, Закон за закрила на новите сортове растения и породи животни, Закон за горите, Закон за ловното стопанство и опазване на дивеча, Закон за рибарството и аквакултурите, Закон за ветеринарномедицинското дело и др.).

10. Шум.

Шумът в околната среда, причинен от транспорта, е един от главните екологични проблеми в големите градове на страната. Проучването на градския шум се извършва по вътрешноведомствена методика и показатели, приети в рамките на Националната система за контрол, ограничаване и снижаване на градския шум. През 2004 г. броят на наблюдателните пунктове за измерване на шума е 592, което е с 27 повече в сравнение с 2003 г. В 429 от пунктовете за 2004 г. са регистрирани нива на шума над 60 dB(A). Анализът показва трайно запазване на неблагоприятна акустична обстановка в урбанизираната среда. Транспортният шум представлява 80-85% от общото шумово натоварване в големите населени места. Проблеми, които пряко кореспондират с шумовото замърсяване от наземния транспорт, са липсата на изградени шумозащитни

съоръжения, слабости в градоустройственото планиране, неефективна организация на движение, лошо поддържана пътна мрежа. Предстои разработването на нова Наредба за пределно допустимите нива на шум, отчитаща и спецификата на авиационния шум.

11. Роля на предприсъединителните инструменти на ЕС за сектор „Околна среда“.

11.1. Програма ИСПА.

Главната цел на програма ИСПА в сектор околна среда е да осигури финансова подкрепа за инвестиции в инфраструктура (за градски отпадни води, питейни води, качество на въздуха, големи горивни инсталации, управление и инсинериране на отпадъци), необходима за изпълнението на изискванията на т.нар. тежки директиви на ЕС. Финансовият инструмент ИСПА се прилага в България през предприсъединителния период от 2000 до 2006 г. В областта на околната среда този финансов инструмент е финансирал общо 25 проекта на обща стойност повече от 430 млн. евро в секторите води, отпадъци и въздух, както и проекти за техническа помощ. Общият размер на инвестиционните разходи по проектите в сектор околна среда, финансирани по програма ИСПА, е повече от 600 млн. евро. По време на изпълнението на ИСПА в България бе даван приоритет на водния сектор, който изисква най-значителни финансови средства за постигане на съответствие сектор околна среда бе предназначена за проекти за интегрирано управление на водите (75 %, т.е. приблизително 325 млн. евро).

11.2. Програма ФАР.

Чрез предприсъединителната програма ФАР България е получила финансиране в сектор околна среда за институционално укрепване, транспониране на законодателството и подготовка на инвестиционни проекти. Общият размер на финансовата помощ по ФАР за сектора (по линия на национална програма ФАР) е повече от 47 млн. евро. В допълнение към това проектите за транспониране на законодателството и институционално укрепване, финансирани от ФАР, са на стойност повече от 12 млн. евро.

12. Анализ на силните и слабите страни.

12.1. Силни страни (Strengths), слаби страни (Weaknesses).

Общи

1. Сравнително добре развита система за мониторинг на повечето компоненти.

2. Изградена нормативна база, хармонизирана с екологичното право на ЕС, и приети програми/стратегии за реализация на политиките по опазване на околната среда.

Слаби страни (Weaknesses)

- Недостатъчен вътрешен финансов ресурс за инвестиции в опазването на околната среда.

- Високи разходи за инвестиции за подобряване и адекватно опазване на околната среда и за прилагане на екологичното законодателство.

- Недостатъчен административен капацитет, особено на общинско ниво, за прилагане изискванията на екологичното законодателство и за програмиране, подготовка, управление и мониторинг на инвестиционни програми, планове и проекти..

- **Продължителен икономически ръст на промишлените сектори със значително въздействие върху околната среда (по-специално на строителния сектор), които влияят в различна степен на естествената околна среда**

13. Стратегически цели на ОП.

13.1. Главна стратегическа цел.

Околната среда на България е един от най-ценните национални активи, който следва да преминава през период на големи промени и много от тях излагат този актив на потенциален риск. За да защитим и запазим природните ресурси и за да подобрим екологичното състояние на страната, в бъдеще следва да осигурим устойчиво развитие не само от социално-икономическа, но и от екологична гледна точка. Поради това основна стратегическа цел на политиката по околна среда за периода 2005-2015 г. е: *Подобряване на качеството на живот на населението в страната чрез осигуряване на здравословна и благоприятна среда и запазване на богатото природно наследство на основата на устойчиво развитие на страната.*

ОП „Околна среда 2007-2013 г.“ е един от инструментите за реализация на националната Целите и приоритетите на националната политика по околна среда ще бъдат допълвани и от конкурентоспособността на българската икономика, „Административен капацитет“ програмата за развитие на селските райони, програма „Рибарство и аквакултури“).

Както Националната стратегия по околна среда, така и Националният план за развитие и поетите ангажименти по време на преговорния процес за членство в ЕС директно или индиректно определят развитието на екологичната инфраструктура като условие за подобряване на качеството на околната среда. Националната стратегическа референтна рамка на страната за периода 2007-2013 г. определя общо 4 приоритетни области за интервенции през следващите 7 години, които са:

– *Приоритет 1 на НСРР: Подобряване на базисната инфраструктура;*

– *Приоритет 2 на НСРР: Повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта;*

– *Приоритет 3 на НСРР: Насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление;*

– *Приоритет 4 на НСРР: Подкрепа за балансирано териториално развитие.*

С оглед постигането на горепосочените цели, идентифицирани в основните национални документи, е определена следната **главна стратегическа цел на ОП „Околна среда 2007-2013 г.“:**

– **Подобряване, запазване и възстановяване на естествената околна среда и развитие на екологичната инфраструктура.**

13.2. Специфични стратегически цели

- **Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси;**
- **Подобряване на управлението на отпадъците и на защитата на почвите;**
- **Опазване на биоразнообразието и защита на природата.**

14. Приоритетни оси на ОП.

Приоритетна ос 1: Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадни води в населени места с над 2000 екв. ж.

Източници на финансиране:

- **Кохезионен фонд** – финансирането от фонда ще бъде максимум 80% от общите допустими разходи. По отношение на проектите, които генерират приходи, съгласно Регламент 1083/2006, максималната норма на финансиране от фондовете на ЕС ще бъде изчислена в съответствие с изискванията на чл. 55 (проекти, генериращи приходи) и чл. 53 (допустимост на разходите).

- **Национални средства** – съфинансирането от националния бюджет ще бъде минимум 20% от общите допустими разходи в рамките на настоящия приоритет,

- **Участие на МФИ** – допълнително финансиране се предвижда по линия на МФИ–ЕИБ, ЕБВР и др. На 10 октомври 2006 г. правителството на Република България и Европейската инвестиционна банка подписа Меморандум за разбирателство за развитие и финансиране на инфраструктура. Съгласно Меморандума, ЕИБ ще осигури (чрез индивидуални или общи заеми) 500-700 млн. евро годишно за периода 2007-2013 г. за подкрепа на инвестиционни планове в България в областта на транспорта и базисната инфраструктура. Посредством съществуващата система от кредити ЕИБ може да осигури финансов ресурс за съфинансиране на проекти по СФ/КФ в рамките на настоящата ОП. Приносът на ЕИБ може да е максимум 50% от общите инвестиционни разходи. През 2006 г. държавата одобри гаранции за финансиране от ЕИБ на 3 интегрирани проекта за води, свързани с подобряването на водния цикъл на градовете Сливен, Враца и Габрово. Тези проекти се очаква да бъдат разглеждани за финансиране в рамките на приоритет 1 на ОП „Околна среда 2007-2013 г.“. ЕИБ има готовност да разгледа участието си в проекти, изпълнявани чрез ПЧП, които са вече подготвени, както и да подпомага българското правителство при разработване на бъдещи проекти по ПЧП.

- **Инициатива JASPERS20** - осигурява допълнителна финансова и професионална помощ с оглед качествена подготовка на проекти в сектор околна среда за бъдещо финансиране от СФ/КФ на ЕС.

Бенефициенти

Общински администрации, ВиК дружества, басейновите дирекции.

Приоритетна ос 2: Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци.

Основните цели на приоритетната ос са:

- подобряване на управлението на отпадъците в страната в съответствие с определената йерархия за управление на отпадъците (превенция, оползотворяване и крайно депониране);
- подобряване състоянието на почвите и подземните води и намаляване на частта от територията на страната, покрита със стари депа за битови отпадъци.

Бенефициенти

Общински администрации, регионални асоциации/сдружения на общини.

Приоритетна ос 3: Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.

Обосновка и описание на приоритетната ос

Реализацията на тази приоритетна ос е насочена към опазване, възстановяване и подпомагане цялостното управление на видове и природни местообитания, попадащи в обхвата на националната екологична мрежа, изградена от защитени територии и защитени зони от НАТУРА 2000. Създаването на националната екологична мрежа има за цел опазването на приоритетни местообитания и видове. В случаите на унищожени или силно повлияни местообитания и видове се прилагат мерки за тяхното възстановяване, като типичен пример в това отношение са влажните зони, които са важни местообитания за различни растителни и животински видове, както и за мигриращи птици. С цел по-доброто и благоразумно управление на защитените зони от НАТУРА 2000 трябва да се разработят планове за управление. Тези планове за управление са особено необходими в случаите, когато в зоните с местообитания и видове от европейско значение се засягат много интереси и съществуват различни заинтересовани лица. Плановите за управление ще определят същинските зони и зоните, където могат да се развиват различни дейности, както и специфичните мерки, които да осигурят опазването на природата.

Бенефициенти

Общински администрации, асоциации/сдружения на общини, дирекции/отдели в рамките на Министерството на околната среда

и водите и Министерството на земеделието и горите, които отговарят за управлението на съответно национални и природни паркове и за НАТУРА 2000, както и регионални структури на МОСВ и МЗГ, администрации, управляващи НАТУРА 2000, неправителствени организации.

Приоритетна ос 4: Техническа помощ
Крайни бенефициенти

Управляващият орган на ОП, междинното звено, Комитетът за наблюдение на ОП/подкомитетите към него, Комитета за избор и координация на проекти, дирекция „Вътрешен одит“ в МОСВ, работни групи, създадени за целите на ОП.

ОСНОВНИТЕ ПРАВА В КОМПЕТЕНТНОСТТА НА НАЙ-НОВАТА АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

Агенцията на Европейския съюз за основните права бе създадена с Регламент /ЕО/ № 168/2007, приет на 15 февруари 2007 година от Съвета на Европейския съюз¹. Агенцията започна своята дейност на 1 март 2007 г.² Тя замени Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията, започнал своята дейност през 1998 г.³ Естествено, както показва и самото наименование на новата агенция, нейният предмет на дейност ще бъде много по-широк от този на съществуващия преди това център и ще обхваща цялата сфера на основните права. На този въпрос ще се спра конкретно по-надолу.

I

Коя е **правната основа**, на която се базира решението за създаване на агенцията? Това е чл. 308 от Договора за създаването на Европейската общност. Тази разпоредба предвижда, че ако се окаже необходимо осъществяването на определено действие от страна на Общността с цел да бъде осъществена една от нейните цели и този договор не е предвидил необходимите правомощия, Съветът с единодушие, по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент, приема всички необходими разпоредби. Именно този път бе извървян, преди да се приеме регламентът за създаването на агенцията. Допълнително бяха взети предвид официалните становища по този въпрос на Европейския икономически и социален комитет⁴ и на Комитета на регионите.

II

Необходимостта от създаването на агенцията се основава на становището, че по-доброто познаване и по-широката осведоменост по въпросите на основните права в Европейския съюз могат да допринесат за осигуряването на по-пълното им зачитане⁵. Именно за постигането на тази цел се създава агенцията. Нейната

основна задача е да предоставя информация и данни по въпроси, свързани с основните права. Смята се, че нейното създаване е в съответствие с препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа, съгласно която развитието на ефикасни институции за защита и насърчаване на правата на човека се разглежда като обща ценност на обществата в Европа и по света⁶. С тази основна обобщена задача представителите на държавите членки, които заседават в рамките на Европейския съвет, решиха на 13 декември 2003 г. да доразвият съществуващия Европейски център за мониторинг на расизма и ксенофобията и да разширят мандата му, като го превърнат в Агенция за правата на човека. На това заседание бе също така решено седалището на агенцията да остане във Виена, където бе и това на центъра. Комисията на Европейския съюз се съгласи с това решение и изрази намерението си да представи предложение за изменение на регламента за създаването на центъра. На 25 октомври 2004 година Комисията на Европейския съюз публикува своето становище относно Агенцията за основните права, въз основа на което бе проведено широко обществено обсъждане. България, която все още не бе член на Европейския съюз, не участва в тези разисквания. По неправителствена и научна линия също няма данни за българско участие в дебатите за създаването и функционирането на новата агенция. Това става едва в последната фаза на дебатите, когато България като страна – членка на Европейския съюз, официално участва в органите на Съюза, имащи отношение по този въпрос. Като асоцииран член на Европейския съюз България изпраща свой наблюдател в Управителния съвет на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията през 2005 г., който става от 1 януари 2007 година след приемането на Република България за член на Европейския съюз пълноправен член на Управителния съвет, а след това и член на Временния управителен съвет на новата Агенция за основните права. От 1 март 2007 година България има свои представители като член и заместник-член на Управителния съвет на агенцията, който бе учреден на 12 юли 2007 г. във Виена⁷.

III

Особено тясна е връзката на агенцията с Хартата за основните права на Европейския съюз и с разбирането на основ-

ните права, така както то се схваща в европейското право. Това е важна особеност, която прокарва значителна граница между функциите на новата агенция на Европейския съюз и статута и практиката на други европейски и международни институции и конвенции в областта на правата на човека, като например Съвета на Европа, Европейската конвенция за правата на човека и Европейския съд по правата на човека.

Тази тясна връзка с правото на Европейския съюз произтича от регламента, който е така наречената конституционна основа на агенцията и е отразена дори в самото наименование на агенцията, именно това, че то съдържа формулировката „основните права“, така както се именува и Хартата за основните права на Европейския съюз и както са формулирани основните права в Договора за Европейския съюз.

В регламента се посочват три основни неща. По време на работата си агенцията следва да се позовава

1. на основните права по смисъла на член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз⁸, включително и на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи

2. и, както е отбелязано по-специално в Хартата за основните права, като тясната връзка с Хартата следва да бъде отразена в наименованието на агенцията⁹.

3. Освен това Агенцията следва да действа само в рамките на прилагането на законодателството на Общността.

Тази уредба фокусира приложното поле на регламента и правомощията на агенцията преди всичко върху Хартата за основните права и върху прилагането на законодателството на Общността. Хартата, която е прокламирана на 7 декември 2000 г., е по-възрастна от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която е от 1950 г., а също и от Договора за Европейския съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г. Затова, когато се търси приложното поле на правомощията на агенцията, основният поглед трябва да се съсредоточава върху Хартата за основните права.

Тя е по-широка и всеобхватна от другите международни европейски договори в областта на човешките права. В нея правата са отразени така, както те произтичат от конституционните традиции,

а също и от международните задължения, общи за държавите членки. Източниците на тези международни задължения са Договорът за Европейския съюз, от Договорите за Общността, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, социалните харти, приети от Общността и Съвета на Европа, както и практиката на Съда на Европейските общности и на Европейския съд за правата на човека¹⁰.

Така например Хартата на Европейския съюз за основните права е по-широка по обхват и по-различна от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и съдържа в себе си например социални и културни права. Тези факти, а също и обстоятелството, че агенцията следва да действа само в рамките на прилагането на правото на Общността, говорят за това, че тя по същество няма да дублира изцяло дейността на други международни органи и преди всичко на Съвета на Европа в областта на човешките права. Ако се получава някъде припокриване, то подобен факт има и положителни страни, като дава възможност за сравнения и получаването на синергични ефекти и не може да служи за сериозна критика, свързана със създаването на новата агенция. Нейното внимание ще е съсредоточено преди всичко в европейското право и в обслужването на институциите и страните – членки на Европейския съюз, което не се прави от други специализирани органи. Новата агенция ще трябва да се оцени по ефективността и полезността на резултатите от нейната работа.

Очевидно е, че в рамките на Европа се формира **европейско правно пространство на основните права**, което е по-различно от европейското правно пространство в хуманитарната сфера, създадено от Съвета на Европа и преди всичко от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и от практиката на Европейския съд по правата на човека. В рамките на Европейския съюз съществуват по-специфични обществени, икономически и политически отношения, въз основа на които се създава по-ново поколение от човешки права, създадено от една нова интегрирана международна общност и отиващо извън пределите на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, но без да я нарушава и без да слиза под минималния допустим праг и стандартите, които тя поставя и под които не трябва да се слиза. В това

ново право на основните права централна роля играе и ще продължи да играе Хартата за основните права. Тя ще стане задължително право след приемането на Договора за Европейския съюз, чийто проект бе приет тази година в Лисабон.

IV

В тематично отношение дейността на агенцията ще продължи да следва работата на Европейския център за расизъм и ксенофобия, който тя наследява. Тя се явява правопреемник на този център.

През първия период на своята дейност агенцията е обвързана с неговия бюджет и работна програма и все още няма ясни насоки за новата си дейност, а също така и по отношение на ръководните си органи и щат не е в достатъчна степен комплектована, за да посрещне новите предизвикателства. Все още в края на първата си година не са назначени два от нейните най-важни органи – научният комитет и директорът на агенцията.

Причините за това са преди всичко липсата на технологично време, необходимо след влизането на регламента в сила, за да се осъществят дългите и сложни процедури на Европейския съюз за попълването на ръководните органи на агенцията. Най-напред трябваше да се свика и утвърди управителният съвет на агенцията. Не всички държави номинираха свои кандидати навреме, така че първото заседание на управителния съвет на агенцията бе свикан почти четири месеца след създаването ѝ. Едва тогава бе възможно да се обсъди и приеме процедурата за обявяването на конкурс за нов директор. В края на 2007 все още не е обявен конкурс за попълване на научния комитет на агенцията, без който не може пълноценно да се извършва нейната дейност. Но вече е приет от управителния съвет правилник за неговото провеждане.

Именно поради това в началния период на своята дейност агенцията продължава дейността на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията. Поради това не е чудно, че в регламента, в точка 10 на уводната му част, специално е предвидено, че работата на агенцията следва да продължи да обхваща явленията расизъм, ксенофобия и антисемитизъм, защитата на правата на лица, принадлежащи към малцинства, как-

то и равнопоставеността на половете като важни елементи за защита на основните права.

Тъй като съдържанието на понятието основни права е твърде широко, то регламентът предвижда тематичните дейности на агенцията да бъдат посочени в **многогодишна рамка**, така че да се определи обхватът на работа на агенцията. Дефинирането на тематичната рамка е до голяма степен въпрос на политическо решение. Затова регламентът (т. 11) предвижда многогодишната рамка да се приеме от Съвета на Европейския съюз след консултации с Европейския парламент въз основа на предложение на Комисията. Рамката ще важи за срок от 5 години и досега не е приета. В проекта¹¹ са включени следните тематични области:

- расизъм, ксенофобия и нетърпимост;
 - дискриминация на основата на секс, расов и етнически произход, религия или вяра, инвалидност, възраст или сексуална ориентация или към лица, принадлежащи към малцинства;
 - компенсация на жертви, превенция на престъпността и на други аспекти, отнасящи се до сигурността на гражданите;
 - закрила на децата;
 - имиграция и интеграция на мигрантите;
 - предоставянето на убежище;
 - визи и граничен контрол;
 - човешки права, отнасящи се до информационното общество,
- и
- достъп до ефективно и независимо правосъдие.

В тематично отношение тази рамка предстои да бъде обсъждана. Прави впечатление, че в нея липсват редица актуални области, като например някои от важните социални права.

Важна сфера, която по силата на регламента е изключена от тематичната дейност на агенцията, това е областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси¹².

V

Какви дейности е оправомощена да извършва новата агенция. Регламентът (т. 12) ѝ възлага да събира обективна, достоверна и сравнима информация за развитието на положението на основните права, да анализира тази информация от гледна точка на при-

чините за незачитане, последствия и ефекти и да проучва примери на добра практика при разглеждането на тези въпроси.

Освен това тя има правото (регламент т. 13) да формулира становища, предназначени за институции на Съюза и държавите членки, при прилагане на законодателството на Общността, било по нейна собствена инициатива или по молба на Европейския парламент, Съвета или Комисията, без да се намесва в законодателните и съдебни процедури, установени в договора. Въпреки това обаче институциите могат да поискат становища относно техните законодателни предложения или позиции по време на законодателни процедури, когато въпросът се отнася до съвместимостта им с основните права.

Агенцията има конкретно задължение да представя годишен доклад по въпросите на основните права, включени в областите ѝ на дейност, като също така подчертава в тях примерите на добра практика. Освен това тя следва да изготвя тематични доклади по теми от особена важност за политиките на Европейския съюз¹³. Във връзка с тази дейност трябва да се има предвид, че в тези доклади ще се обхваща и информация, свързана със състоянието на човешките права в България. Затова за отделните страни е от особена важност въпросът относно това доколко публикуваните данни са достоверни. Поради това е създадена процедура, която дава възможност на държавите да получават предварително подобна информация чрез своите служители за връзка с агенцията и да дават своето мнение за данните. Те не могат обаче да влияят върху решенията на агенцията по тези въпроси, тъй като тя е независима както от държавите членки, така и от институциите на Европейския съюз.

Друго задължение на агенцията е да предприема мерки за повишаването осведомеността на широката публика относно основните права на човека, както и възможностите и различните механизми за реализирането им като цяло, без обаче да се занимава с индивидуални оплаквания. Поради това тя не дублира функциите на Европейския съд по правата на човека в Страсбург, който е институция на Съвета на Европа.

Агенцията има широки правомощия да развива своето международно сътрудничество. Те изрично са изброени в регламента.

Тя следва да работи във възможно най-тясно сътрудничество с всички институции на Европейския съюз, които имат подобен предмет на дейност, а също и с органите, службите и агенциите на Общността и Съюза с цел да се избегне дублирането. Това се отнася особено за бъдещия европейски институт за равнопоставеност на половете, който предстои да бъде създаден.

За да изпълни успешно своите задачи, агенцията трябва да развие ефикасно сътрудничество с държавите – членки на Европейския съюз. Регламентът предвижда да се създадат основни контактни точки на агенцията във всяка страна членка, посредством които да се извършва това сътрудничество. За тази цел държавите членки следва да определят национални служители за връзка, които да осъществяват контактите с агенцията. С тях агенцията следва да комуникира, що се отнася до доклади и други документи, изготвени от агенцията и обикновено отнасящи се до съответната държава или до дейността на агенцията като цяло.

Особено внимание регламентът отделя на сътрудничеството със Съвета на Европа. Това стана необходимо по много причини. Основната се състои в това, че Съветът на Европа е главната и най-стара европейска институция, която се занимава с почти всички аспекти на човешките права. В нея се намира Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, Европейският съд по правата на човека, създаден е постът на специален Комисар по правата на човека, Парламентарната асамблея и Комитетът на министрите приемат много препоръки в областта на човешките права, създаден е и Съвещателен комитет за рамковата конвенция за закрила на националните малцинства, организират се конференции и изследвания, осъществяват се много проекти по проблемите на правата на човека.

Освен това членството в Съвета на Европа обхваща, не само страните – членки на Европейския съюз, но и останалите страни от Европа, които отговарят на демократичните критерии на тази международна организация. В това отношение тя може да се определи като клуб на демократичните държави и преддверие към членство в Европейския съюз. Целият този път бе извървян от България, преди тя да бъде приета за пълноправен член на Европейския съюз. От тази гледна точка може би е разбираема забележката на Глав-

ния секретар на Съвета на Европа по повод създаването на новата агенция на Европейския съюз за основните права: „С цялото и най-добро желание на света не мога да разбера какво тя ще върши“¹⁴.

Именно поради това положение в регламента се отделя особено голямо внимание на сътрудничеството и на съгласуването на дейността на агенцията със Съвета на Европа (т. 18 на регламента). Това сътрудничество следва да гарантира, че ще избегне всякакво припокриване на дейностите на агенцията с тези на Съвета на Европа и по-специално като се изработят механизми за осигуряване на взаимно допълване и по-голяма полза. Такъв механизъм може да бъде сключването на двустранно споразумение за сътрудничество. Освен това регламентът осигурява участието на независимо лице, назначено от Съвета на Европа в управителните структури на агенцията, с подходящо определени права при гласуване. Такъв представител участва в Управителния съвет на агенцията с право на глас само по въпросите и приемането на годишната програма и на годишните отчети, а също и по въпросите, които се отнасят да назначаването и отзоваването на членовете на научния комитет¹⁵.

Друга важна посока на дейността на агенцията, която е от значение за неправителствения сектор в България, е задачата, поставена на агенцията, да насърчава диалога с гражданското общество и да работи в тясно сътрудничество с неправителствените организации и институции на гражданското общество, работещи в областта на основните права. Тя следва да създаде мрежа за сътрудничество, наречена „Платформа за основни права“, с цел да установи структуриран и ползотворен диалог и тясно сътрудничество с всички заинтересувани страни. Във Виена на 13 юли 2007 г. бе проведено първо събиране на неправителствените организации в рамките на „Платформата за основни права“. На нея не бяха поканени и не участваха български неправителствени организации. Ако има интерес от тяхна страна, то трябва да се следи редовно сайтът на агенцията и да се установят връзки със съответните служители. Агенцията отговаря на запитвания, включително и писмени. За научния и неправителствения сектор работата на агенцията е важна и с оглед възможността да се участва в търговете за изпълнители на проектите на агенцията, сумата за които е засега годишно над 5

милиона евро. Те също могат да се следят от сайтовете на агенцията, но се публикуват и в местни печатни издания. Така например Центърът за изследване на демокрацията е спечелил търга да бъде местен център за събиране и обработване на информация за агенцията в областта на основните права.

VI

Органите на агенцията са¹⁶:

- а) управителен съвет;
- б) изпълнителен съвет;
- в) научен комитет; и
- г) директор.

Главният орган на агенцията е управителният съвет. Той има според мен единствен трите основни ръководни функции.

Първо, да осигурява изпълнението на задачите на агенцията. Това означава да има ресурс – човешки, материален и времеви – да следи отблизо работата на агенцията и да взема мерки под формата на решения, които са задължителни за директора и персонала, за да може да осигури изпълнението на задачите.

Второ, управителният съвет е главният планиращ орган на агенцията. Директорът изготвя годишните и други планове, а управителният съвет ги приема. Той трябва да е в състояние да формулира вижданията си за дейността на агенцията на най-ранна фаза. Поради това е необходимо да бъде консултиран от директора и да дава своите мнения и идеи в процеса на изготвянето на документите, които той трябва да одобри. Представянето им в окончателен вид за одобрение, без възможност да се вземе предвид мнението на управителния съвет, не отговаря на ролята му на главен планиращ и контролен орган на агенцията.

Трето, управителният съвет е главният орган за мониторинг на агенцията (в българския превод се пише „наблюдение на агенцията). За да осъществи тази своя функция, управителният съвет трябва да организира своята работа така, че да получава достатъчно информация, която да проучва и да взема решения по нея.

Засега моето впечатление е, че тези функции не се осъществяват в изискваната от регламента степен. Материалите за одобрение се предоставят на управителния съвет, без неговите членове

да имат възможност да се запознаят в дълбочина с онова, за което гласуват. Обикновено сесиите на управителния съвет са ден и половина и времето не стига за дискусии. Като цяло може да се каже, че след като администрацията не подготвя нещата така, както изисква регламентът, то самият управителен съвет трябва да се организира и да упражни „суверенното си право“ да решава въпросите така, както изискват големите му правомощия и отговорности. Това на практика е свързано с възможността на самите членове, техният опит, интереси и характер. Подобна е ситуацията по принцип и в други новосъздадени международни органи, където на управителните органи, които не са част от администрацията, невинаги се гледа така, както трябва и се изисква от уставните документи.

Така например на управителния съвет на агенцията не са предвидени от администрацията, т.е. от директора, който единствен носи отговорност за представяните документи, проектобюджети и годишни работни програми, необходимите средства, които да осигурят неговата дееспособност. В случая с агенцията все още не е назначен директор и функцията му се осъществява от временно изпълняващ тази длъжност. Тече конкурс, който продължава много месеци.

Все още не е избран вторият по важност орган – научният комитет¹⁷. Той трябва да се състои от единадесет независими лица, висококвалифицирани в сферата на основните права. Те се назначават от управителния съвет. Това става след отправянето на прозрачна покана за отправяне на кандидатури и на процедура за подбор. Назначаването става след консултация с компетентната Комисия на Европейския парламент. Научният комитет е предвидено да бъде гарант за качеството на работата на агенцията в научен аспект, като напътства извършваната дейност в тази насока. За целта директорът включва научния комитет възможно най-рано в подготовката на всички документи, които са от значение за изпълнение на задачите на агенцията.¹⁸

Изискванията за квалификация и независимост към членовете на управителния съвет и научния комитет са изключително високи. Освен това техният мандат е пет години и не може да бъде подновяван. Това е интерес факт. Аз досега нямам информация и не мога да си обясня защо този мандат е толкова необичайно кратък и не може

да бъде подновяван. В това отношение летвата е много по-високо сложена, отколкото дори при съдиите от международните съдилища, например съдиите от Европейския съд по правата на човека в Страсбург се избират с мандат шест години и той може да бъде подновяван, мандатът на съдиите в Международния съд на ООН в Хага е девет години. При сегашната практика управителният съвет да заседава три пъти годишно по ден и половина, това означава след петнадесет заседания, когато тъкмо членовете на управителния съвет са навлезли в работата и разбират механизмите, за които отговарят, да бъдат сменени. Това естествено не ще се отрази положително на възможността на управителния съвет да изпълнява своята функция на планиране и контрол на агенцията, т.е. на администрацията, начело с директора, която подготвя и извършава цялата дейност.

Агенцията се нарежда като актьор до другите 22 агенции на Общността и 6 агенции на Европейския съюз. Агенцията е създадена чрез вторичното право на Европейския съюз. Може обаче да действа глобално. Дееспособността на агенцията се осигурява от нейните органи.

VII

В юридически план новата агенция може да се определи като **нов субект на международното право**, от типа на международните организации. Според мен тук се проявява действието и характерът на така нареченото европейско право като съставна част от международното право. Създаването на новата агенция чрез регламент е част от европейското вторично право, но по своята същност и действие е и част от международното публично право, независимо от специфичните европейски механизми, чрез които е създадена агенцията.

Правоспособността на агенцията, т.е. обемът на правомощията ѝ е определен в регламента, чрез който е създадена. В чл. 23,1 на регламента изрично се казва, че „Агенцията има юридическа правосубектност“. Това се отнася както по отношение на международното публично право, т. е. до връзките ѝ с държавите и другите международни организации, така и до правните ѝ отношения с националните правни системи на държавите. Отношенията ѝ с юридическите и с физическите лица не са част от международноправните ѝ отношения, а се уреждат от националноправните норми.

Във всяка държава – членка на Европейския съюз, агенцията се ползва с възможно най-широка дееспособност, предоставена на юридически лица съгласно националното законодателство. По-специално тя може да придобива и разполага с движимо и недвижимо имущество и може да участва като страна в съдебни производствa¹⁹. Договорната отговорност на агенцията се урежда от приложимото към съответния договор право²⁰. Възможно е също така Съдът на Европейските общности да е компетентен да се произнесе, ако в договор, сключен от агенцията, е била предвидена подобна арбитражна клауза. Освен това в случай на извъндоговорна отговорност агенцията е длъжна в съответствие с основните принципи, общи за правните системи на държавите членки, да поправи вредите, причинени от агенцията или нейни служители при изпълнение на техните задължения. Спорове, свързани с възстановяването на такива вреди, са подведомствени на Съда на Европейските общности. Съдът на Европейските общности е компетентен да се произнесе по исовете, предявени срещу агенцията, при условията, предвидени в членове 230 и 232 от Договора за създаване на Европейската общност (Римския договор от 1957 година).

Агенцията е правоприемник на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията. Тя поема всички права и задължения, финансови ангажименти или отговорности на центъра. Договорите за назначаване на служба, сключени с центъра преди приемането на регламента за създаване на новата агенция, се зачитат.

Регламентът изисква агенцията, като международен орган, да е независима от институциите на Съюза и Общността, но също и от страна на другите държави. Тя има своето вътрешно право, като например правилника за работа, процедурните правила за работа на научния комитет, финансовите регламенти и други решения на органите на агенцията. Като международен орган правосубектността ѝ е ограничена от регламента. В него са предвидени редица дейности, които агенцията изпълнява по поръчка на институциите на Европейския съюз, а също и действието на редица финансови и трудовоправни правила на Европейския съюз²¹.

Агенцията следва да прилага съответното законодателство на Общността относно публичния достъп до документи, както е установено в Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и

на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията²², защитата на физическите лица по отношение на обработването на личните данни, както е установено в Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на физическите лица по отношение на обработването на личните данни от институциите и органите на Общността и относно свободното движение на такива данни²³, както и по отношение на езиците съгласно Регламент № 1 от 15 април 1958 г. за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност²⁴ и Регламент (ЕО) № 2965/94 от 28 ноември 1994 г. за създаване на Център за преводи за органите на Европейския съюз²⁵.

Агенцията следва също така да се придържа към финансовите правила на Европейския съюз и по-специално към Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 на Комисията от 23 декември 2002 г. относно рамковия Финансов регламент за организациите, посочени в член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности²⁶, следва да се прилага за агенцията, както и Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)²⁷.

В новата агенция трябва да се прилага също така и Правилникът за длъжностните лица, Условието за работа на други служители на Европейските общности и правилата, приети съвместно от институциите на Европейските общности за целите на прилагане на тези документи, по отношение на персонала на агенцията и нейния директор, включително съответните правила за освобождаване от длъжност на директора. Разходите за персонала са част от административните разходи от бюджета на агенцията.

Регламентът не съдържа специални разпоредби за компенсиране работата и разноските, направени от членовете на управителния съвет, изпълнителния съвет и на научния комитет. Тези разноски са част от оперативните разходи на агенцията. Решение по този въпрос взема управителният съвет.

VIII

В **заклучение** може да се обобщи, че новата агенция набира скорост.

Предстои да се избере директор и членове на научния комитет, а също и да се приеме окончателният вариант на процедурните правила на агенцията. България е представена в управителните органи, но в администрацията няма български служители. Официалните връзки на страната с агенцията се осъществяват чрез служител за връзка. По този канал държавата получава информация от първа ръка за плановете, програмите, бюджета и дейността на агенцията, а също представителите на страните могат да вземат отношение по тези въпроси. Също така чрез служителите за връзка държавата до известна степен е в състояние да „контролира“ данните и анализите, които агенцията получава за нея по своите независими информационни канали и понякога ги публикува. Тези данни и материали се получават от служител за връзка, който отговаря за преглеждането им и съответно може да реагира, ако има бележки. Естествено неговите действия не обвързват агенцията, която е независима, но на практика би трябвало да се вземат предвид, ако са обосновани.

Всички организации, заинтересовани от основните права, също така страните членки и институциите на Европейския съюз могат да използват резултатите от работата на агенцията за своите специфични цели – това се отнася и за академичните организации, неправителствения сектор, профсъюзите, партиите, младежките организации и др. Специализираните неправителствени организации имат възможност да участват в профилираните мрежи на агенцията и да влизат в диалог както с нея, така и с други подобни организации.

Очаквам и превантивно въздействие на работата на агенцията върху държавните институции в областта на зачитането на основните права, и то в най-трудните сфери. Не без значение е и фактът, че страните, асоцииране към Европейския съюз, могат да участват като наблюдатели в работата на агенцията, както това стана с България и Румъния, преди да бъдат приети. В този случай информация за основните права ще се събира и за тези държави, повечето от които са от региона на България и представляват интерес за нея.

Бележки

¹ Публикуван в Официален вестник на Европейския съюз, ВГ, 22.02.2007 г., L 53/1-14. Това е акт, приет по силата на договора за ЕО/Евратом, чието публикуване е задължително.

² Вж. чл. 32 на регламента. Съгласно чл. 34 на същия, той „влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз. Той се прилага от 1 март 2007 г.“.

³ Европейският център за мониторинг на расизма и ксенофобията е създаден с Регламент (ЕО) № 1035/97, ОВ L 151, 10.06.1997 г. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1652/2003 (ОВ L 245, 29.09.2003 г., стр. 33).

⁴ ОВ С 88, 11.04.2006 г., стр. 37.

⁵ Вж. Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г. (4).

⁶ Вж. Препоръка № R/97/ 14 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 30 септември 1997 г.

⁷ Наблюдател и от 1 януари 2007 г. член на Управителния съвет на Европейския център за расизъм и ксенофобия, а след това член на Временния управителен съвет и член на Управителния съвет на Агенцията на Европейския съюз за основните права е проф. д-р Емил Константинов. Заместник-член на Управителния съвет на агенцията от българска страна е ст. н. с. д-р Ирена Илиева.

⁸ В чл. 6, параграф 2 на Договора за Европейския съюз се казва, че Европейският съюз „зачита основните права, така както те са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 година, и така, както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите членки, като принципи на правото на Общността“.

⁹ Вж. Регламента за създаването на агенцията (9).

¹⁰ Вж. пак там (2).

¹¹ Вж. Commission of the European Communities. Consultation of the Management Board of the European Union Agency for Fundamental Rights for the Preparation of the Multi-Annual Framework for the European Union Agency for Fundamental Rights. Vienna, 12-13 July 2007.

¹² В точка 32 от регламента изрично се посочва, че: „Нищо в настоящия регламент не следва да се тълкува по начин, който да предreshава въпроса дали обхватът на правомощията на агенцията може да бъде разширен така, че да се обхванат областите на полицейско сътрудничество и съдебно сътрудничество по наказателно-правни въпроси.“

¹³ Вж. регламента т. 14.

¹⁴ Цитиран по Gabriel Nikolajj Toggenburg. The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star? – Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, SWP Comments 5, March 2007, p.2.

¹⁵ Вж. регламентът чл. 12, б. а, б и к.

¹⁶ Вж. чл. 11 на регламента.

¹⁷ Вж. чл. 14 на регламента.

¹⁸ Вж. чл. 4 на регламента.

¹⁹ Вж. чл. 23 на регламента, който урежда въпроса за юридическата правосубектност, представителството, правопроемството и клаузата за най-облаго-

детелствано юридическо лице на територията на страните – членки на Европейския съюз.

²⁰ Вж. чл. 27, който урежда въпросите свързани, с отговорността на агенцията.

²¹ Вж. в тази връзка следните точки от регламента: 24, 25 и 26.

²² ОВ L 145, 31.05. 2001 г., стр. 43.

²³ ОВ L 8, 12.01.2001 г., стр. 1.

²⁴ ОВ L 17, 6.10.1958 г., стр. 385/58. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1791/2006 (ОВ L 363, 20.12.2006 г., стр. 1).

²⁵ ОВ L 314, 7.12.1994 г., стр. 1. Регламент, последно изменен с Регламент (ЕО) № 1645/2003, (ОВ L 245, 29.09.2003 г., стр. 13).

²⁶ ОВ L 157, 31.12.2002 г., стр. 72.

²⁷ ОВ L 136р., 31.05.1999 г., стр. 1.

Abstract

THE FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE COMPETENCY OF THE NEWEST AGENCY OF THE EUROPEAN UNION

Prof. Dr. Emil KONSTANTINOV

The study is the first one in Bulgaria dedicated to the activity of the new European Union Agency for Fundamental Rights.

The legal foundations of the decision establishing the Agency are examined. The necessity for its creation is analysed. The author maintains the view that better understanding and wider knowledge of the issues concerning fundamental rights in the European Union can contribute to their promotion and respect. The basic aim of the Agency is outlined.

The study analyses the particularly close link of the Agency with the Charter of Fundamental Rights of the European Union and with the understanding for fundamental rights typical for the European Union law. This is a special feature, which draws a significant borderline between the functions of the new European Union Agency and the status and practice of other European and international institutions and treaties in the field of human rights. The Charter is broader and more comprehensive than the other international and European treaties in the field of human rights. The Agency in substance will not duplicate entirely the activities of other international bodies.

A view is substantiated in the study that a specific European legal domain of fundamental rights is taking shape within the framework of the European Union, which is different from the European legal domain of human rights, established by the Council of Europe and above all by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and by the court practice of the European Court of Human Rights. Within the framework of the European Union there exist more specific social, economic and political relationships, on the base of which a newer generation of human rights is created by a new integrated international community. This new generation of human rights is going beyond the confines of the European Convention for the

Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms without contravening it and without infringing its minimal thresholds and standards permissible. The central role in this new legal domain of fundamental rights is preserved and will be preserved for the Charter of Fundamental Rights. The new Agency will operate also in this field and its role will grow in the future.

The thematic areas of the Agency's work and the role of its Multiannual framework programme are examined. The competences of the Agency are analyzed according to its statute, contained in the Regulation. Particular notice is taken of the cooperation with the Council of Europe and with the civil society. The possibilities for collaboration with the Agency available for the Bulgarian governmental, non-governmental and scientific institutions are indicated.

The author analyses the competences of the bodies of the Agency and their role for the success in its activities. He outlines the legal personality, capacity and ability of the Agency. The Agency is examined from the perspective of the European and the international law concerning its relationships with the Member states and the other subjects of international law. The internal law of the Agency and the legal succession issue are examined as well.

The author indicates how the implementation of the Regulation can lead to the most effective results in the fulfilment of Agency's aims. According to the author, in legal sense, the Agency can be defined as a new subject of international law, belonging to the type of international organizations. According to him the effect and the nature of the so-called "European law" as a constituent part of international law are displayed here. The creation of the new Agency by virtue of a regulation is a part of the European secondary law and by its substance and operation is a part of the international public law as well, regardless of the specific European mechanisms, through which the Agency is created. As a result of this connection the principles of international law shall be applicable with regard to the Agency and its activity.

A generalisation is drawn in the conclusion that the new Agency is gaining speed and therefore positive results could be expected. The author foresees that a preventive influence of the Agency's work over state institutions can be expected in the field of protection of fundamental rights and especially in the hardest spheres thereof.

ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В КОНТЕКСТА НА ПРЕХОДА: ХРОНОЛОГИЯ И ЕТАПИ НА РАЗВИТИЕ

Тихомир БЕЗЛОВ
главен експерт в Центъра
за изследване на демокрацията

България до 1990 г. е страна, в която броят на криминалните престъпления на 100 000 жители е един от най-ниските в света, а за организираната престъпност се знае от книгите и филмите. Появата на българската организирана престъпност и изключителното ѝ влияние през 90-те години поставя въпроса защо е възможно това да се случи?

Когато се прави опит да се даде отговор на този въпрос, трябва да се каже, че това, което се нарича организирана престъпност в България, всъщност е един изключително комплексен социално-икономически процес, свързан с радикални промени в обществото и преразпределяне на националното богатство. Основният проблем на тази трансформация е, че определен процент (едва ли някой би могъл да ги оцени дори приблизително) от няколкото хиляди човека, превърнали се в икономически елит на страната, изпълняват всички критерии за организирана престъпност, известни ни от учебниците¹. В много случаи това става чрез устойчиви структури, в които участват десетки и стотици фирми и стотици и дори хиляди

¹ Съществуват множество дефиниции за „организирана престъпност“. В ЕС се е наложило гледището, че организираната престъпност съдържа най-малко шест характеристики, като първите четири са задължителни: 1. сътрудничество между повече от двама души; 2. което продължава дълго време или за неопределен период; 3. съответната група е подозирана в извършването на сериозни криминални престъпления, наказуеми със затвор най-малко за четири години; 4. действията на въпросната група целят получаване на облага и/или на власт. Към тези четири критерия трябва да се добавят още два измежду следните характеристики; 5. съществува разделение на труда между участниците в групата; 6. предприемат се мерки за укрепване на дисциплината и контрола; 7. използва се насилие или други средства за сплашване; 8. използват се търговски или сходни предприемачески структу-

хора. Тези специфични мрежи използват всички възможни средства – от насилие и заплахи до офшорни компании и корупция (на всякакво ниво: от бюрократи на местно ниво през магистрати, депутати и министри). Схемите са приблизително еднакви, независимо дали е рекет, контрабанда на стоки, приватизация, банково кредитиране, заграбване на природни ресурси и т.н.

Подобен подход на разглеждане обаче крие риска, че всяко икономическо престъпление, свързано с организации, може да бъде обявено за извършено от организирана престъпност. Нещо, което води до гротескна ситуация, поставяйки огромен брой български и чужди компании в групата на криминалните организации.

Същевременно, когато се анализират икономическите престъпления при българския преход, трябва да се каже, че в този момент нарушаването на законите **се е превърнало в икономическа необходимост**, държавната собственост продължава да се защитава от законодателство, писано според комунистическата доктрина, за която частната собственост е престъпление, а политически елити, които управляват тази собственост, предпочитат да ползват държавата за себе си. В подобна ситуация осъществяването на каквато и да е икономическа дейност е невъзможно без нарушаването на закона.

В този контекст организираната престъпност едва ли би имало основание да се разглежда само като девиантно явление, както го представят класическите криминологични теории. Според гледната точка, защитавана в този текст, организираната престъпност, включително тази, ползваща крайни форми на насилие, е ефективен икономически необходим инструмент при трансформиращо се общество като българското. В началото на 90-те години българският

ри; 9. участва се в изпиране на пари; 10. дейността на групата има и наднационален характер; 11. осъществява влияние върху легитимни социални институции (политическата класа, управлението, правосъдието, икономиката). Вж. Michael Levi. The Organization of serious crimes, in: The Oxford Handbook of Criminology, ed. By Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner, 2002, p. 882. Едно от интересните описания на този феномен гласи: „организирана група, чието ръководство е защитено от пряко участие в криминални актове и осигурява организационната цялост в случай на загуба на лидера. Вж. www.iir.com/28cfr/sample_operating_Policies_definitions.htm

предприемач ясно разбира, че в ситуация, където няма ефективна държава, придобиването на собственост, запазването ѝ, проникването на определен пазар, поддържането на пазарни позиции често водят до извършване на престъпления², а организираната престъпност е най-ефективният инструмент за това.

В този текст се използва понятието организирана престъпност поради широкото му разпространение и налагане в България, но вероятно по-подходящият термин, който получава все по-широко разпространение в европейската криминология³ и много съответен на българската действителност, е **криминално предприемачество**. В този план предложената по-долу типология на българската организирана престъпност много добре може да се опише допълнително с класификацията на Найлор (Naylor, R.) за криминалното предприемачество от „хищнически тип“ и „пазарен тип“.

А. Възможна типология на българската организирана престъпност

От съществуващите изследвания, сива литература, журналистически разследвания, анализи и доклади на специалните служби в България, както и от сравнението със страни от Балканите, Източна Европа и особено Русия могат да се очертаят условно три типа представители на организираната престъпност. Първата група са така наречените в България „силови структури“ или „силово предприемачество“, чиято дейност силно разчиташе на насилието, втората това са огромни структури, на върха на които стояха лидери, наричани в Русия „олигарси“, и третата – най-малко коментираната група – тази на „черните предприемачи“. Те бяха готови на систематична престъпна дейност за дълъг период от време с ясното разбиране, че това им носи конкурентни предимства. При трите групи основният принцип е овладяването на пазарите, независимо от това, че използват различни структури. При това влизането в различните легални, сиви и черни пазари се осъщест-

² В много случаи не само икономически, но и тежки криминални престъпления.

³ Wages of Crime: Black Market, Illegal Finance and Underworld Economy, New York, Cornell University Press, 2002 и интерпретацията на тази теория от Michael Levi в The Oxford Handbook of Criminology (third edition), Oxford University Press, 2005.

вява в рамките на преструктурирането на плановата икономика към пазарна, с либерализацията и навлизането на големи световни компании.

В. Силовите предприемачи – силовите групировки

Като възможна изходна точка за описание на организираната престъпност може да се използва първият тип представители на организираната престъпност – „силовите структури“. Това е най-популярният, най-често отразяваният от масмедияте, най-често дискутирана от политиките форма на българската организирана престъпност, с която огромен брой български семейства са имали някакъв опит. Охранителният рекет е добре известен в криминологичната литература модел като „предприемачество на насилието“, „продажбата на протекция“⁴ и пр.

Появата на „силовите предприемачи“ е един особен феномен, наблюдаван в страните с най-тежък преход като България⁵ и – „**изчезването на държавата**“. Трябва да се каже, че след 1990 г. демократизацията на страната изисква разрушаване на репресивните комунистически институции, проблемът е, че на тяхно място

⁴ Diego Gambetta, THE SICILIAN MAFIA, The Business of Private Protection, HARVARD UNIVERSITY PRESS Cambridge, Massachusetts London, England, 1993.

⁵ Една от най-тежките икономическа кризи в Източна Европа се наблюдава в България – страна, чиято икономика е много отворена – близо 60-70% от националния ѝ продукт преминава през външната търговия. Около 60% е със Съветския съюз и още около 15% с останалите страни от Източния блок. Краят на СИВ води до драматичен спад на външната търговия и в рамките на 1990-1991 г. България губи 2/3 от пазарите си. Допълнително България губи втория по значение пазар – арабските страни – с войната в Ирак през 1991 г. В допълнение страната е с един от най-високите външни дългове в Източна Европа. За разлика от страни като Полша, където дългът е към Парижкия клуб, т.е. правителства, които го опрощават, по-голямата част от българския дълг е към частни институции (Лондонския клуб), които не са склонни към компромиси. В началото на 1990 г. частните кредитори отказват да разсрочат плащанията по дълга и страната се оказва, че не може да обслужва дълга си. Последицата е, че правителството на А. Луканов обявява мораториум върху външния дълг и България попада в почти тотална финансова изолация. Започналата война в западната съседка Югославия практически „зазидва“ страната извън Европа. Най-големият проблем на населението в страната е рязкото сриване на жизнен стандарт. От състояние в нивото на живот, равно на това в Източна Германия и Чехословакия и по-високо от Полша и от балтийските държави, изведнъж България се срива до 2-3 пъти по-ниско ниво от тяхното и от това, което има през 1990 г.

не биват създадени нови ефективни правоохранителни и правораздавателни органи. В резултат на това, както и на перманентната политическа криза⁶ постоянните кадрови промени стават типични за цялата държавна администрация, а Министерството на вътрешните работи е най-често засегнатата институция. Подобни тежки сътресения се наблюдават и в цялата правосъдна система. Последницата е рязко ограничаване и дори прекратяване на дейността на правоохранителните и правораздавателни органи.

Същевременно въпреки тежката икономическа и политическа ситуация в страната се наблюдава експлозия от възникващи малки частни предприятия – магазини, ресторанти, хотели и др. предприятия предимно в сферата на услугите. Те се оказват почти напълно беззащитни пред взрива на криминална активност. В периода 1990-1992 г. уличната престъпност нараства официално 4 пъти, като при някои криминални престъпления ръстът е между 10 и 20 пъти.

Последницата е появата както в България, така и в голяма част от Източна Европа на така наречените силови предприемачи. Продаването на защита се осъществява и със създаване на несигурност. Последницата е, че „пазарът на насилие и защита“ се превръща в ключов за оцеляването на всеки бизнес в следващите 7-8 години.⁷ Заслужава да се отбележи, че в страната до този момент частната охранителна дейност не е позволена и охранителната дейност се извършва само от държавата. През пролетта на 1991 г. група известни български спортисти (олимпийски и световни шампиони) предлагат на правителството да им предостави възможност за частна охранителната дейност, за да може да „оцелеят“ след края на държавното финансиране за спорта. Министерството на вътрешните работи бързо регламентира частната охранителна дейност, като най-важният аргумент е, че по този начин се дава възможност вълната уволнени техни служители да получат легална прехрана. Този нормативен акт наистина създава частния пазар на охранителни услуги, където десетки хиляди хора (предимно служите-

⁶ Показателно е, че за период от 7 години (ноември 1989 г.–юни 1997 г.) се сменят 2 служебни правителства и 8 редовни.

⁷ Private Actors and Security Governance, Alan Bryden, and Marina Caparini (editors.) 2006, LIT & DCAF <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25736>

ли на МВР и МНО) намират легална работа, но създава и възможността възникващите структури на организираната престъпност да получат легално съществуване.

По-забележителното обаче е, че възникването и еволюцията на българския модел за структури, продаващи чрез рекет охрана, удивително прилича на руските⁸. Нещо повече, причините и организацията, които предизвикват възникването на руските силови структури, се оказват почти еднакви с тези в България в началото на прехода през 1990-1991 г.⁹

Когато се сравняват хората, които влизат в „силовите структури“ на Русия и България, се вижда, че източниците са почти еднакви. В Русия това са четири основни потока спортисти, бивши служители от Министерството на вътрешните работи, бивши затворници и бивши бойци от Афганистан¹⁰.

В България източниците са същите с изключение на бившите войници от Афганистан. Най-важният източник, чиито представители се превръщат в нарицателно за „силовите структури“ в страната, са **спортистите**. Бившият Съветски съюз, ГДР и България имат най-развитата система за създаване на професионални спортисти в олимпийски спортове. Като най-лоялен съюзник на Съветския съюз България копира много ревностно идеологията, че спортните победи на олимпийски и световни първенства сплотяват на-

⁸ Виж Вадим Волков, „Силовое предпринимательство в современной России“, СПб; М.: ЕУСПб; Летний Сад, 2002. Книгата е издадена без някои от главите първо на английски език „Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia“. *Europe-Asian Studies*, June, 1999, Varese, F. (2001) *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford University Press, 2005; Николай Модестов, „Москва бандитская“, 1999, Валерий Карышев, *Записки „Бандитского адвоката“*, 2000, Сергей Дышев, „Россия уголовная: от „воров в законе“ до „отморозков“.

⁹ За съжаление явлението „предприемачество на насилието“ е относително малко изследвано в Източна Европа, виж Maria Los and Andrzej Zybertowicz, *Privatizing the Police State: The Case of Poland*. New York: St. Martin's press, 2000; Andrew Barnes, *Comparative theft: context and choice in the Hungarian, Czech, and Russian transformations, 1989-2000*, *East European Politics & Societies*, Summer 2003 v17 i3 p533(565). „Schliefer & Frye“, „The invisible hand and the grabbing hand: private shops in Moscow and Warsaw“, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Frye, „Private protection in Russia and Poland“, *AJPS*; Shelly, „Organized Crime in the Former Soviet Union: The Distinctiveness of Georgia“. June 2002.

¹⁰ Виж Вадим Волков.

цията, демонстрират превъзходството на страната и комунистическата система пред останалите нации. В резултат възниква професионалният спортист по олимпийски спортове. В България – подобно на Русия и ГДР – е създадена една мрежа от спортни училища, които рекрутират огромен брой деца, получаващи като професия конкретен спорт, а държавата осигурява елитните спортисти доживотно. С края на съветския модел и обезсмислянето на идеологията за спортните победи на комунистическата държава системата за подготовка на спортисти изведнъж губи своята финансова подкрепа. В резултат десетки хиляди спортисти остават без доход и бъдеще. Част от тези спортисти, които са свързани със силови спортове като бокс, борба и карате, се превръщат в първите участници в силовите структури. Показателно е, че почти няма представители от леката атлетика, водни спортове, колективните спортове. За разлика от тях представителите на силовите спортове имат уникалния психически и физически опит на използване на насилие, на печелене на двубои, на понасяне на болка и т.н. Важно е да се отбележи, че мрежата от бившите спортни училища (които покриват всички региони в страната) се превърна в гръбнак на бъдещите структури на организираната престъпност. Характерно за тези спортисти бе усещането за общност и сътрудничество помежду им. Исторически може да се проследи принципът как спортните училища се превръщат във „възли“ при възникващите различни мрежи на организираната престъпност по места.

Вторият източник на „силовите предприемачи“, подобно на бившия Съветски съюз¹¹, това са **бивши служители на специалните служби и полицията** (Народна милиция до 1990 г.). Началото на демократичните промени предизвика вълна от чести и радикални промени в системата на Министерството на вътрешните работи. Основният аргумент при масовите уволнения е, че органите за вътрешна сигурност са имали за основна цел защитата на комунистическия режим и за да функционира новата демократичната система, трябва да разруши старата репресивна машина. В резултат през периода 1990-1992 г. бяха освободени между 12-17 хиляди слу-

¹¹ Виж Волков

жители от МВР¹². Смята се, че представителите на тази група, чиито имена рядко стават публично известни, имат ключова роля в избора на дейност на силовата структура, към която принадлежат. Те имат и изключително важната роля да са посредник при проблеми с органите на вътрешна сигурност. Важно е да се каже, в голяма част от сивата литература тяхната роля бива често хипертрофирана, като се обявяват за „кукловоди“, сценаристи и пр. идеолози на силовото предприемачество.

Третият източник са **криминални престъпници**, които при демократичните промени през периода 1990-1991 г. получиха под различна форма амнистии¹³, имат своето значение, но не могат да се сравняват като въздействие с огромната и сложна култура на съветския криминален свят, известен като „воры в законе“¹⁴.

Първоначално групи от спортисти, полицаи и криминални лица започват да предлагат защита на неформално ниво, по-късно тези групи регистрират фирми за охрана. Типичната схема на действие е очертаване от групата на собствена зона и защитаването ѝ, от конкурентните силови структури. В територията на бандата се наблюдават новооткритите офиси, магазини, складове, ресторанти и пр. обекти. Издирва се собственикът и му се предлага охрана – ако предложението бъде отхвърлено, обикновено се стига до нанасяне на щети върху собствеността и физическо насилие. В зависимост от възможностите на групите предупрежденията се степенуват от чулене на витрини, през пребивания, стига се до пълно унищожаване или отнемане на собствеността при упоритите. Поради трудното определяне на печалбата на една фирма обикновено „таксата“ за застраховка се определя от оборота на компанията. Като се движи около 10%, но в някои случаи може да достигне до 30%.

Освен събирането на дългове силовите структури подобно на Русия¹⁵ участват в решаване на търговски спорове. Арбитражът

¹² Виж „Партньори в престъпността – рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа“, Център за изследване на демокрацията, 2004 г.

¹³ Около 4000 затворници получават амнистия през 1990 г.

¹⁴ Виж Александр Гуров. Професиональная преступность: прошлое и современность, М., 1990, виж също В. Волков.

¹⁵ Виж В. Волков.

става една от най-популярните услуги, особено при сделки в сивия и черния пазар, където търсенето на съдебно решение на спора може да доведе до нови проблеми. Постепенно арбитражът на „силовите предприемачи“ става все по-популярен и сред обикновени фирми, които нямат незаконна дейност, но са разочаровани от изключително бавния и скъп български съд¹⁶ в първите години след 1990 г. Известни са случаи, когато „силови структури“ организират истински процеси, на които наемат професионални съдии, които гледат документи и разпитват свидетели.

Възходът на „силовите структури“ настъпва с началото на югоембаргото. С развитите вече структури за прилагане на насилие те получават изключително предимство спрямо всички останали участници в контрабандния бизнес (например жители на пограничните райони и частни фирми). В този план въздействието на югоембаргото върху българската организирана престъпност може да се оприличи на това на „сухия режим“ в САЩ през 30-те години върху американската организирана престъпност. За разлика от Русия и останалите страни в Източна Европа, където „охранителният рекет“ остава в рамките на средни по големина фирми, в България се появяват образувания, които успяват да покриват няколко района и дори достигат до национално покритие.

„Златният период“ на силовите предприемачи започва с откриването на „застраховането“. След като правителството въвежда лицензирането на охранителните услуги с цел премахване на охранителния рекет, силовите предприемачи откриват „застрахователния пазар“. При това няма никаква промяна в предлаганата „услуга“ при „пазара на насилие“. Разликата е, че вместо „охрана“ се продава „застраховка“, при това се добавя екстрата за плащане на компенсация при неуспешно опазване на застрахованото. Отказът от ползване на услугите създава реални рискове за бизнеса. Влизането в застрахователния бизнес от страна на силовите предприемачи им дава обаче достъп до масовия пазар – този на колите. До този момент основните клиенти са преди всичко фирми, но средният български гражданин няма достъп до „силовите услуги“. Създаването на застрахователни фирми създава още един изключителен български феномен.

¹⁶ Разходите по серия от дела (включително адвокати, експертизи и пр.) често се оказват по-скъпи от услугите на силовите предприемачи.

От една страна, се усвоява корпоративната култура на големите застрахователни компании, често се копират практики на големите западни мултинационални корпорации. От друга, тази организация на голямата корпорация, в която има стотици експерти – оценители, счетоводители, юристи – съществува с „наказателни бригади“, ползващи крайни форми на насилие, развити от охранителния рекет. В рамките на няколко месеца точно в средата на 90-те години (1995 г.) моделът на „силовото застраховане“ завладява страната и двете емблематични компании СИК и ВИС-2 разделят целия подземен свят на две. От този момент до днес целият подземен свят се групира и определя около тези два центъра.

Показателни за мащабите на това влияние са два факта: първият е, че лепенките за застраховка с емблемите на СИК и ВИС-2 стават задължителен атрибут на почти всяка по-добре изглеждаща кола, магазин, офис, ресторант и т.н. Колите или търговските обекти, останали без такива стикери, рискуваха в рамките на денонощие да станат обект на престъпление. В този период силовите застрахователи претендираха, че именно те, а не полицията допринася за премахване на престъпността¹⁷. Вторият факт е свързан с оставката на министъра на вътрешните работи през 1996 г. Причината за тази оставка беше, че в деня, когато бяха застреляни трима полицаи, той бива сниман от Българската национална телевизия в компанията на елитни манекенки, принадлежащи към модна агенция „Визаж“, за която медиите твърдят, че принадлежи към фирмите на СИК.

Българските „олигарси“

Успоредно с развитието на силовите групировки се появяват един качествено различен тип структури, **които получават достъп до ресурси не чрез насилие, а чрез достъпа си до политическите елити**. Тяхната успешност се дължи на добре известното обстоятелство, че до 1990 г. в България, подобно на останалите източноевропейски страни, собствеността е 100% държавна и превръщането ѝ в частна е възможно единствено чрез

¹⁷ Известни са примери на преследване и демонстрация на публични наказания на лица от криминалния контингент. Силовите застрахователни компании дори си позволяват своеобразни PR кампании в медиите за това как разкриват малолетни крадци и преследват наркодилъри.

политическите елити, т.е. чрез изпълнителната и законодателната власт¹⁸. С помощта на **политическите елити от различни политически формации собствениците на няколко десетки компании успяват да създадат икономически групировки чрез преразпределяне държавна собственост в своя полза**. В много отношения тези характерни за прехода фигури наподобяват това, което в Русия анализатори и медии нарекоха „олигарси“. Между тях и „силовите предприемачи“ съществува принципна разлика. При „силовите структури“ принципът на развитие е „от долу на горе“ – те използват насилие, за да завладеят първо материални активи и получат финансови ресурси от малки и средни бизнесмени, след това успяват да постигнат „партньорски отношения“ с местни структури на властта и представители на правоохранителните и правораздавателни органи на средно ниво. В някои случаи¹⁹ те успяват да достигат и до политическите на национално ниво. За „олигарсите“ развитието е „от горе на долу“, те завладеват управлението на държавата, като „вербуват“ ключови политици в изпълнителната власт и/или „овладяват ръководствата“ на политическите партии. Последницата е, че могат да сменят директори в предприятия, да получават неограничено банково

¹⁸ За мястото на олигархиите в Източна Европа съществуват значителен брой анализи, виж Ganev, Venelin. *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria after 1989*. Gyorgy Lengyel, ed., *Cohesion and division of economic elites in central and eastern Europe: contains chapters on the economic elite in most East European countries*; Andrew Barnes, *Comparative theft: context and choice in the Hungarian, Czech, and Russian transformations, 1989-2000*, *East European Politics & Societies*, Summer 2003 v17 i3 p533(565). Ivan Miklos, „Economic Transition And The Emergence Of Clientelist Structures In Slovakia“. Sharon Fisher on the Slovak and Croat tycoons – this is a chapter from her dissertation in which she provides an overview of the Slovak and Croat oligarchs. Andrew Schwartz, „The politics of greed: how privatization structured politics in Central and Eastern Europe.“ This is based on his dissertation, which I have, called „The Best Laid Plan: Privatization and Neoliberalism in the Czech Republic“. Chapter 7 on „Market abuses and the failure of Czech neoliberalism“. John Gould, „Beyond Creating Owners: Privatization and Democratization in the Slovak and Czech Republics, 1990-1998. Darden, *Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma*, *East European Constitutional Review*, Vol. 10, Nos. 2/3 (Spring/Summer 2001), pp. 67-71. Albats, Yevgenia (2004), „Bureaucrats and the Russian transition: the politics of accommodation, 1991-2003; Rosaria Puglisi, *The rise of the Ukrainian oligarchs*.

¹⁹ В Източна Европа и Русия за разлика от България това не се случва.

финансиране, да внасят и изнасят стоки без митнически контрол, без данъчни проверки и пр.

Освен „завладяването“ на политическата власт не по-важна част в олигархичния модел е овладяването на държавната администрация. Основните характеристики на този подход са привличането в частните компании на олигарсите най-компетентните държавни служители – от шефове на отдели в министерствата до директори в държавните предприятия. В този план в началото на 90-те години поведението на олигархичните икономически групи може да се сравни с „прахосмукачки“. Поради постоянните политически сътресения стотици висококвалифицирани държавни служители биват уволнявани, други напускат поради изключително ниските заплати. Всички те биват „засмуквани“ в зависимост от ценността на знанията и контактите им. При този модел процесът не е едностранен, често пъти най-важните позиции в администрацията и особено в държавните банки и големите стопански предприятия, както и по-важните министерски и заместникминистерски фигури се „попълват“ от служители, работили за компанията на олигарсите. Овладяването на такива позиции като началници на отдели, на комисии, назначаването на изпълнителни директори на предприятия, членовете на бордовете им и пр. са от стратегическа важност. В някои случаи за разлика от политиците, които се оказва, че имат изключително къс времеви хоризонт на присъствие във властта, държавни служители или директори „оцеляват“ с години. Последницата е, че възниква един уникален симбиотичен модел, в който няма ясна разлика къде точно започва частната собственост и къде свършва държавната.

За олигархичните структури в България като че ли условно може да различим два типа стратегии. Първата е „конспиративно“ поведение. Собствеността върху компанията и активите се прикрива с разнообразни техники през български и чужди юридически и физически лица. За целта се използват офшорни регистрации, компании и фондове с анонимни собственици и дори големи мултинационални корпорации, от които се купува правото за продаване на марката в страната, франчайз и т.н. Чрез доверени мениджъри, които може да се окажат наемани от доверени посредници, се „завземат“ и/или основават нови фирми, холдинги, участва се в приватизация,

закупуват се активи. Втората стратегия е търсене на обществена известност. В този случай се използват различни подходи: от директно купуване на политици и партии през опосредствани подходи с плащане за посредници. При двете стратегии се създават или купуват медии (и техни представители), които осигуряват достъп до политици, които плащат за медийния комфорт с икономически ресурси. Това е известната руска схема на превръщането на медийната власт в политическа и оттам трансформирането ѝ в икономическа. За да следват руския модел, българските олигарси трябва да постигнат определен мащаб на бизнеса си. Въпреки че характерното за тази група предприемачи е, че те не стартират от нулата и в първите две години на прехода някои от тях успяват да получат много по-големи ресурси от „особени източници“ и да се движат много по-бързо от средния български предприемач заради политическата помощ. Все пак техните възможности остават значително по-скромни от руските им аналози. За да получат достъп до държавни ресурси, някои от тях създават съвместни публични сдружения, претендирайки, че представляват националния бизнес. За българските политици и медии именно представителите на тази група стават изразителите на интересите на бизнеса. Съюзът за стопанска инициатива на гражданите е първият опит за подобно обединение. Следва го клуб „Патронат“, който подготви почвата за най-известната олигархична организация: Г-13. Основана през 1993 г., тя обединява разнородна компания, включваща най-големите икономически групировки тогава („Мултигруп“, „Турист банк“, „Нове холдинг“, „Трон“, „Агробизнесбанк“, „Капиталбанк“, „Орел“, „Бульварентерпрайсиз“, „Лекс“, „Банка Славяни“, ССИГ, „Пресгрупа 168 часа“ и държавна оръжейна фирма като „Тератон“). Като своя основна задача тази структура си поставя опазването на българското национално богатство от нашествието на чуждестранния капитал. Патриотизмът на Г-13 обаче не изключва посреднически услуги към чуждите корпорации.

Конфликтите между членовете на Г-13 обаче са толкова дълбоки, че за реално функциониране на клуба не може да се говори и той се разпада след около двугодишно съществуване. Необходимо е да се отбележи, че извън кръга Г-13 остават значителен брой големи бизнес групировки с национално влияние – структури, които не

използват конспиративни техники, но избягват излишното медийно внимание, като Първа частна банка, ТИМ и др., както и по-малки структури с регионално влияние.

Когато се анализира подходът „от горе на долу“, трябва да се каже, че в момента на създаването на Г-13 държавната собственост в индустрията и финансите продължаваше да е почти 90%, а приватизацията по различни причини протича изключително бавно. В резултат „кандидат-олигарсите“ развиват подходящи за ситуацията техники. За разлика от страните в Източна Европа, където усилията се концентрират върху придобиване на собственост (създаване на фондове за масова приватизация, изкупуване на ваучери за масова приватизация, участия в мениджърска приватизация и пр.), в България до средата на 1996 г. основната възможност е ползване на държавни активи. Това разви типичната схема за изсмукване на държавните предприятия чрез установяване на контрол „на входа и изхода“. През частни фирми минаваха различни модели за контрол на всички доставки за предприятията (суровини, материали, резервни части, машини и пр.) и готовата продукция на същите предприятия. Така без да инвестират в заплати, данъци и други разходи, големите частни групировки приватизираха печелившите дейности на държавните предприятия. В резултат на това големи индустриални структури, като металургични комбинати, химически предприятия, машиностроителни холдинги, военни заводи и др., се оказваха на загуба, започваха протестни действия и държавата поемаше техните загуби, отпускаше им чрез държавните банки необходимите кредити (най-често за заплати) и ситуацията се успокояваше за известен период. Другият модел, който се ползва, е „източване“ на държавните банки и дори използване на финансиране от Централната банка. Техните финансови структури (банки и финансови къщи) получаваха кредити от държавните банки, по които плащаха или изключително ниски лихви, или забавяха връщанията, или просто не връщаха заемите, като фалираха фирмите, чрез които бяха вземали кредити. В резултат на това най-големите държавни банки се превърнаха в „кухи“ структури, което в крайна сметка доведе до кризата през 1996-1997 г. Подобна беше ситуацията и при частните банки – с малки изключения те не функционираха като финансови институции, а се превръщаха в организации, които концентрираха

собственост за сметка на нарастващи необслужвани задължения. Банковата криза доведе и до затварянето на почти 90% от частните банки, като по различни оценки загубеното национално богатство (директно и индиректно) в резултат на тази криза се оценява на около 10 милиарда долара.

Освен различните форми на преразпределяне и разрушаване на национално богатство чрез трансформиране на държавна собственост в частна тези „икономически структури“ участваха изключително активно в контрабандните схеми за внос и износ на стоки. Описаните по-горе групи пазари, в които участваха „силовите структури“, се използваша и от олигархичните структури, чиито схеми бяха по-широки и сложни. За разлика от „силовите структури“ те обаче избягваха от използването на масово насилие и предпочитаха да работят чрез корумпиране на държавни служители и използването на държавните институции като основен инструмент. Ако се сравни износьт на петролни продукти за Сърбия, се вижда, че докато фирми от представители от Г-13 изнасят танкери и влакови композиции, то мащабът на „силовите предприемачи“ е няколко автоцистернерни чрез свои фирми или получаване на „рента от охраната“ на дребни търговци. Достъпът на вътрешния пазар за петролни продукти без платени акцизи и данъци е също част от този добре разработен модел заедно с внос на други бързоликвидни стоки като алкохол, цигари и захар.

Когато се разглежда периодът на създаване, трябва да се каже, че много от олигархичните компании съзнателно използват насилие. Типичен е примерът с ВИС-1, за които се смята, че са създадени с помощта на „Мултигруп“, за да се събират задължения, да пречат на конкуренцията и дори да рекетират успешите. Заслужава да се отбележи, че в началото на 1995 г. „олигархичните компании“ правят опит да ограничат криминалните си дейности. Изказването на президента на „Мултигруп“ Илия Павлов, че „гущерът трябва да скъса опашката си“, ако иска да оцелее, се превръща в изключително популярно клише, с което се изразява желанието да се легализира дейността на олигархичните компании.

При анализа на приноса на олигархичните структури към българската организирана престъпност трябва да се има предвид, че за разлика от силовите групировки в тази категория преобладаваха

бивши служители на Държавна сигурност и служители във външнотърговските представителства на страната (голяма част от тях свързани с ДС), а не силови спортисти. Характерно за тях бе развиването на „информационни отдели“ и че те първи започват да правят офшорни компании в своите структури. Те са и идеолозите на модела, че при необходимост от прилагане на силови методи за предпочитане е да се използват външни изпълнители.

„Черни предприемачи“ (екстремно-рискови предприемачи)

Когато се описва генезисът на българската организирана престъпност, не може да се избегне една междинна група криминални предприемачи, които отговарят на всички критерии за организирана престъпност. Тази група условно може да се нарече „черни предприемачи“ и да се постави между „силовите предприемачи“ и „олигарсите“. При „черните или криминалните предприемачи“ основният източник на доход, успех и развитие за техните организации е пазарът – както сивият, така и черно-криминалният пазар. Трябва да се каже, че като *черни* предприемачи²⁰ могат да се определят и „силовите предприемачи“, и „олигарсите“, но както бе описано по-горе, те стигат до пазара в началото на прехода с непазарни средства – „продажбата на насилие и защита“ или „чрез ползване“ на политическите елити.

²⁰ Дефиниция на „черни предприемачи“ реферира към определянето какво е „сива и черна“ икономика и какво е бяла или легална икономика. Следващите дефиниции са опит да се определят тези понятия. „**Сивата икономика**“ е изградена от дейности, които по своята същност не са забранени от законите на страната, но тяхното извършване не е обявено пред държавата по предвидените за това правила и/или институционални изисквания (деклариране, регистриране, лицензиране и др.). „**Черната икономика**“ представлява дейности, които са забранени и наказуеми от законите на страната и тяхното извършване не е обявено пред държавата по предвидените за това правила и/или институционални изисквания (деклариране, регистриране, лицензиране и др.). **Пример:** търговията с алкохолни напитки е законна по своята същност дейност. Ако тя се извършва без бандерол, става „сива“, но до момента, в който бъде платен бандеролът. Т.е. съществува процедура, по която дейността може да „изсветлее“ (да се легализира). Търговията с наркотици, от друга страна, е тежко криминално престъпление, „черна“ дейност, която се преследва от закана и се наказва в някои случаи с много тежки наказания. Поради изключителните шети от наркотиците за обществото не съществува канал в дадената институционална рамка за нейното „легализиране“.

При „черните предприемачи“ моделът, който се използва, е класическото задоволяване на търсенето. В тяхната предприемаческа активност има два основни принципа. Първият е насочване към най-острите дефицити и деформации на пазара, които в началото на прехода са огромни заради останалите държавни механизми за търговия и сътресенията, свързани с разпадането на търговските отношения в бившия комунистически блок. Вторият принцип е да се получи конкурентно предимство пред другите и максимална норма на печалба, като не се плащат данъци, мита и такси чрез създаване на черни и сиви канали за внос, износ и дистрибуция. За разлика от появяващите се в този момент разнообразни форми на частен бизнес те не просто имат някаква дейност „в сивия сектор“, което е типично при средния български предприемач в първите години от прехода. При „черните предприемачи“ техният модел е да си осигурят конкурентни предимства, като съзнателно нарушават закона, разчитайки, че останалите няма да го правят. Дейността им е насочена към масови дефицитни стоки като захар, олио, месо, мляко, части за коли, текстил, обувки, битова електроника, като развиват различни техники на масова кешова корупция към държавни служители – митничари, полицаи, данъчни и пр. служители.

Те създават фирми, студентски кооперации, фондации, планирайки предварително, че това ще бъдат кухи структури, инструменти, които ще фалират, за да избегнат плащания. Вземат необезпечени заеми от банки с ясна идея, че взетото няма да се върне. Обект на престъпления стават както средства към държавата така и бизнес партньори.

За разлика от „олигарсите“ и „силовите предприемачи“ техните криминални организации са много по-малки и още в началото на прехода те работят в мрежи. Същевременно черните предприемачи освен че се коалират помежду си, търсят подкрепата на силовите групировки и олигарсите. Те често влизат в олигархичните холдинги, работят за тях, получават услуги и правят услуги. В определени периоди дори се идентифицират като част от големите силови и олигархични структури и ги сменят в зависимост от интереса си. От края на 90-те все по-често работят самостоятелно.

Техният произход (биографии) е различен: от хора с „пазарни

професии“ като бармани, келнери и таксиметрови шофьори, които още преди 1990 г. участват в българските сиви пазари, доставяйки дефицитни стоки до известни юристи, външно̀търговски представители (някои от тях работели за ДС) и чужди граждани от Близкия и Средния изток (част от тях също работели за ДС). Какъв е броят на тези „черни предприемачи“ може само да се спекулира, като се започне през различните списъци, които МВР се опитва да състави след 1995 г., и се стигне до публикуваните през 1997 г. от БНБ имена на 5000 кредитни милионери.

В рамките на първите 2-3 години след 1990 г. „черните предприемачи“ обикновено първи откриват най-доходоносните пазари, независимо дали това ще е внос на контрабандни цигари, фиктивен или реален износ на български цигари, контрабанда на марков алкохол или производство и продажба на евтин алкохол. След разработването на пазара често пъти се случва или да губят пазарния си дял, или да са принудени да влязат в партньорство в полза на по-силните силови и олигархични структури, или най-малкото да започнат да плащат някакви „отчисления“. За „черните предприемачи“ югоембаргото е, както за олигарсите и силовите структури, изключителна възможност за огромни приходи. Те делят печалбите си с големите, но успяват в рамките на 3-4 години да получат финансови ресурси, които са в пъти по-големи от това, което успяват да получат дори на черните пазари в страната.

Тази група криминални предприемачи освен че работят в „сивите и черните“ пазари – поради пазарната си насоченост, – са първите бизнес структури, които се ориентират към големите западни компании. Те се опитват да си осигурят пространство в белия бизнес, като закупуват право да представят световни марки и франчайз с ясното съзнание, че този бизнес в началото ще носи загуби, но се финансира с ясната идея, че това е инвестиция в бъдещето, когато вътрешният пазар стане достатъчно голям и достатъчно легален.

Преходът от големи корпорации към престъпни мрежи

С политическите промени през 1997 г. структурата на организираната престъпност започва да се преобразува. Процесите на реструктуриране протичат на две равнища: на политическо ниво

(макроравнище) и на ниво „улица“, т.е. в отношенията към бизнеса и гражданите (микроравнище). На макроравнище определящото е, че в своята политика спрямо организираната престъпност правителството на СДС (1997-2001 г.) се води от разбирането, че открита „война“ със силовите и олигархичните групировки означава дълъг и продължителен процес, който би изложил на риск политическата стабилност на страната. Затова според масмедиите и критици на СДС министърът на вътрешните работи Богомил Бонев постига договорка с лидерите на различните групировки за легализиране бизнеса им срещу ограничаване на криминалната им активност. По такъв начин както на олигархичните структури²¹, така и на силовите групировки е разрешено да продължат част от икономическите си дейности и да инвестират, без да бъдат разследвани от данъчните и полицейските органи, нито от съдебната система.

Силовите предприемачи и олигарси като „Мултигруп“ и някои от фалиралите частни банки се свързват от новото правителство повече или по-малко като със старите номерклатурни комунистически елити и борбата срещу тях е повече или по-малко приоритет. Част от „олигарсите“ обаче успяват да убедят победилата политическа сила, че са дясно ориентирани, антикомунистически настроени и истински капиталисти.

Подобна е ситуацията при „черните предприемачи“, които практически са неизвестни (на местно ниво ситуацията е по-различна) и с лекота се представят като нормални капиталисти, ограничавани от бавната икономическа реформа.

Победилата политическа формация започва политика на радикална и бърза приватизация, която **дава възможност да се смени моделът от „използване на публичната собственост от бизнесмени приятели“ към „превръщане на публичната собственост в частна собственост за подходящите капиталисти“**. Идеологията на управляващата политическа формация, че им трябва 4000-5000 капиталисти, които да са лоялният предприемачески слой, който да създаде социална база за партията, води до изключителни възможности и пред трите типа организирана престъпност –

²¹ Най-вече свързаните с „кредитните милионери“, фалиралите банки и ликвидиранияте държавни предприятия.

олигарси, силови предприемачи и черни предприемачи. След местните избори през есента на 1999 г. „хищническите модели“²² за завземане на ресурси се превръщат в доминиращи и се появяват масово съвместни бизнес формации между политици от управляващата политическа сила (особено на местно ниво) и представители на организираната престъпност. Най-типичната форма става работническо-мениджърската приватизация и назначаване на синдици на фалиралите предприятия и финансови институции, но се използват и различни модели за завземане на приватизационни фондове от масовата приватизация и участие в касовата приватизация чрез офшорни компании. Оказва се, че на местно ниво дори структури на емблематичните СИК, ВИС-2 и „Мултигруп“, фирми, произлезли от фалиралите банки и финансови къщи, успяват да придобият значителни активи от приватизацията и да получат концесии.

На микроравнище с разрушаването на основните източници на доход на силовите групировки (силово застраховане и контрабанда на стоки) старите структури започват да се разпадат. Същевременно, особено на местно равнище, раздробявайки структурите си и създавайки мрежи, групировките запазват охраната на складовите пазари и трасетата. Съответните местни авторитети от бившите силови групировки успяват да запазят контрола върху ключовите контрабандни зони по турската и гръцката граница, а също и върху някои от най-големите градове, въпреки че старата йерархия и субординация са разрушени. Раздробените структури постепенно влизат в нови отношения помежду си. Бившите конкуренти започват да участват в общи канали, осигурявайки различни звена от системата, а старите партньори се превръщат в конкуренти и дори врагове заради преразпределянето на предишни клиенти. През този период започва да се оформя **нов тип организация на организираната престъпност – мрежови структури**, чиито участници осигуряват различни услуги – банкови кредити, транспорт, спедиторски услуги, митническо, данъчно и полицейско покровителство.

Другата специфика на адаптацията е преход от черни криминални активности към „сиви схеми“. Основният принцип е, че стоките вече не се внасят контрабандно, а се използват различни фор-

²² Виж *Wages of Crime: Black Market, Illegal Finance and Underworld Economy*, New York, Cornell University Press, 2002.

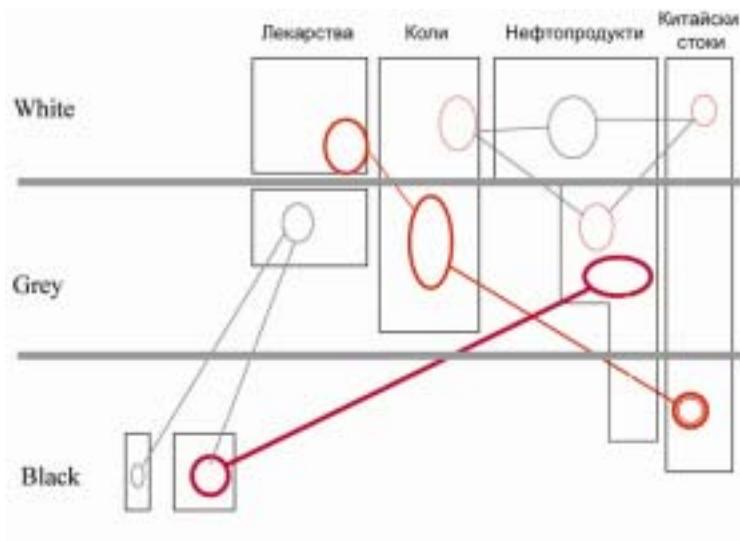
ми за намаляване на ДДС и митата върху тях, т.е. част от дължимите суми към държавата се спестяват. Използват се всички възможности на закона, за да се постигне „законовост“ на съответния внос. Например през периода 1991-1996 г. вносните цигари достигат почти 50% от националния пазар, при това те са почти 100% контрабанда. Подобна е ситуацията с вноския алкохол (шотландско уиски и известни марки водка). След края на „застрахователния период“, политическата стабилизация и подобряването на митническия контрол, оновните канали за внос на чужди цигари стават безмитните магазини, при алкохола се добавя и „паралелният внос“, т.е. внос, който не минава през официалните дистрибутори и съответно държавата губи от по-ниските цени. Подобни схеми се развиват и при употребата на петролни продукти, китайски и турски стоки. При горивата се внасят петролни продукти, върху които не се дължат акцизи, и се преработват в дизелово гориво в малки рафинерии. Във всичките случаи се избягва нарушаването на закона формално. При китайския внос до съвършенство се развива моделът на многобройни участници във вноса, които нямат поотделно вина²³.

Организираната престъпност – характеристика и функциониране преди и след влизането в Европейския съюз

В началото на сегашното десетилетие с приключването на основните процеси на първоначално натрупване на капитали и преразпределяне на националното богатство започва да се оформя и съществуващата днес конфигурация на организираната престъпност в страната.

Към този момент приватизацията почти е приключила, вътрешните и външните пазари са разпределени. Политическата промяна през 2001 г. (заместването на СДС с появилата се НДСВ) показва, че новите икономически елити чрез техниките на „политическото инвестиране“ успяват да запазят позициите си в държавните институции. Този извод се потвърждава и при следващите местни избори през 2003 г. и парламентарните такива през 2005 г. Опитът

²³ Виж „Транспорт, контрабанда и организирана престъпност“, Център за изследване на демокрацията, 2004 г.



показа, че резки и радикални промени в икономическото пространство на страната вече са невъзможни.

В този контекст трябва да се каже, че в началото на периода успешно се е извършила **симбиозата** между „силовите предприемачи“, „олигарсите“ и „черните предприемачи“. В резултат на това постепенно се налага нов тип универсална структура на организираната престъпност, която е активна не само на черните и сивите пазари, но и в легитимния бизнес.

На графиката е направен схематичен опит да се визуализира начинът на свързване на престъпните капитали в търговските мрежи и позиционирането им в различните пазари – легални, сиви и черни.

Ако „се разреже“ този трислоен модел по основните особености на пазари, региони и структури на организираната престъпност, може да се очертаят няколко основни характеристики. На първо място това е големината на всеки пазар. На второ място – каква е структурата на съответния пазар според отношението на слоевете легално, сиво и черно. Например ако вземем най-големия пазар в страната – този на недвижимата собственост, – важният въпрос е какъв процент от оборота на този пазар е бял, т.е. платени са всич-

ки данъци и такси върху реалните цени, регистрацията е направена по всички законови изисквания и т.н. Каква част от обемите са в „сивата зона“, т.е. обявявана е по-ниска цена, съответно не са платени всички данъци и не са налични всички изисквани от закона разрешителни (за строителство, регулации и пр.). Част от документите са получени чрез някакви нарушения. Съответно при черния сегмент на пазара са възможни изключително брутални измами, включително фалшификации на документи, отнемане на собственост по насилствен начин и т.н. Анализ по вертикалата може да се направи и при нефтопродуктите, като за разлика от 90-те години почти няма „черен сегмент“ при този пазар. При третия по големина пазар – този на нови и стари автомобили – „сивият пазар“ се е свил многократно след отпадането на различни ограничения, свързани с влизането на страната в Евросъюза, „черният пазар“ е свързан със значително преструктуриране. Подобна структура може да се проследи при всеки пазар, като в някои случаи – като пазарът на наркотици например – естествено няма легални и „сиви пазари“²⁴, пазарът на сексуални услуги няма легален сегмент вътре в страната, но има много такива възможности в страните от Европейския съюз. В България може да се открият вече и напълно бели пазари при такива масови стоки като този на бира, прах за пране, банкови услуги и пр. И при трите слоя – бял, сив и черен – в различните пазари може да се открият структури на организираната престъпност, които могат да се разпознаят от информацията, свързана с генезиса на фирмите. Освен във вертикален план пазарите могат да се анализират и в хоризонтален план като големина и структура според регионите, в които са разположени. Някои от по-малките структури може да са незабележими в национален план, но на регионално равнище често се случва две или три фамилии да управляват средния по големина град и общините около него.

Съчетаването на законни с незаконни бизнес дейности изисква следването на някаква стратегия на оцеляване и експанзия. При българската организирана престъпност този проблем е решен по следния начин. Босовете, знаковите фигури в престъпния свят при тежават напълно легални, „чисти фирми“ и напълно избягват учас-

²⁴ Ако не се приемат халюциногените гъби, които не са забранен от закона.

тие дори в минимални рискови практики. В обратния случай те не се водят собственост на боса на съответната групировка или пък са притежание на офшорни компании или на анонимни акционери. Основната част от доходите на съответната престъпна групировка се осигурява от фирми, които имат някаква „сива дейност“. Тези „бяло-сиви фирми“ са най-големите и най-типичните за олигархичните холдинги и бившите силови групировки.

Друга важна черта в дейността на фирмите на престъпните групировки е тяхното роене, т.е. увеличаването на техния брой, но не и на броя на служителите, техния капитал, активи и продажби. Честа практика в това отношение е босовете на големи легални компании да задължават дългогодишните си служители да регистрират компании на свое име. При възникване на проблеми с държавните институции тези скоротечни фирми прекратяват дейността си, а отговорността за дейността им се размива. Може да се даде пример с една от най-големите сиви мрежи в страната, която включва над 350 легални фирми, работещи в най-различни сфери – от внос на автомобили до национална мрежа за спортни залагания.

При необходимост се прибегва и до сътрудничество между силовите играчи, като техните фирми си продават „услуги“ с цел затварянето на веригата за външни участници.

Най-рисковите дейности, свързани с „черните пазари“, като източване на ДДС, прикриване обороти от хазарт, престъпления с културни ценности, контрабанда на цигари и др., са опосредствани чрез включването най-малко на 5-6 компании. По правило тези структури са много малки, като ядрата им се състоят от двама-трима човека. Тяхното съществуване продължава само до реализирането на съответната криминална операция, нещо като своеобразен „проект“, след което съответната структура се разпада. Подобна тактика позволява лесно да се прикрият следите на криминалния бизнес. Например след залавянето на участници на средно ниво в наркопазара незасегнатите звена поемат дейността и дефицит на наркотици не се усеща дори и в рамките на денонощието. Друг пример е възстановяването на дейността на контрабандните канали само дни след тяхното разкриване от правоохранителните сили.

Разслоението „легално“-„нелегално“ се извършва и вътре в самите групировки. През последните години се очертава тенденция

по-старите и влиятелни членове на организираната престъпност да преминават към напълно легален бизнес²⁵, а по-младите и неизвестни членове на техните антуражи да поемат контрола над „сивите и черни“ структури. За да бъдат допълнително защитени, лидерите на съответна структура купуват активи извън страната (западно-европейска, азиатска или американска държава). Това позволява на съответния бос да демонстрира, че той е признат като легитимен бизнесмен в развита държава, както и да живее продължително в тази страна при възникване на заплаха в България (от конкуренти или от органите на реда).

При функционирането на мрежите в трите типа пазари (бял-сив-черен) се използва стратегията на пазарната мобилност, отразяваща променящата се конюнктура. Така например при организирани действия на държавата срещу дадена групировка нейната дейност в черния пазар силно се редуцира или напълно се прекратява за определен период (пример в това отношение е временното прекратяване на продажбите на алкохол без бандероли). Респективно при прекратяване на проверките от страна на държавата старите схеми отново се възстановяват.

²⁵ През 2003 г. първите 50 най-известни имена, свързвани с организираната престъпност (според медите), за първи път платиха рекордни за България данъци.

БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА – МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

В този доклад ще се спра на международноправните мерки за борба с корупцията, като ще разгледам развитието на международноправната уредба след средата на 90-те години.

Въпросът за корупцията, както повечето обществени проблеми, не е нов. Нещо повече – изследванията сочат, че корупцията е явление, типично за всяко общество.

Съществуват редица причини за отделяне на толкова внимание на корупцията. Основно място сред тях заема заплахата, която тя представлява за законността, за правата на човека и социалната справедливост. Корупцията пречи на икономическото развитие на отделните държави и на международната общност и заплашва стабилността на демократичните институции и моралните устои на обществото.

В съответствие с принципа, че първата стъпка за преодоляването на един проблем е неговото правилно назоваване и определяне на същността му, в процеса на борба с корупцията са създадени редица дефиниции за понятието корупция. Тук важи правилото, че всяка една от тях е сама по себе си вярна, но не е достатъчно пълна. Вероятно това е причината в международното право и досега да не е възприета единна дефиниция за корупцията, което затруднява очертаването на границите на корупционната престъпност. Определенията, които се дават, са по-скоро теоретични.

Най-общо корупцията се дефинира като „злоупотреба с поверената власт в личен (частен) интерес“.

Тъй като Съветът на Европа е сред международните институции, създали най-много международни актове за борба с корупцията, ще посоча именно това определение, за да се онагледят коментираното явление. Дефиницията на Съвета на Европа в Програмата за борба срещу корупцията е „*подкуп и всякакви други действия, в които са замесени лица от обществения или частния сектор, за които се смята, че са нарушили задълженията, произ-*

тичащи от заемания от тях служебен пост като държавни чиновници, служители в частния бизнес, самостоятелни агенти или заемачи друга подобна длъжност, с цел получаване на незаконни облаги за тях самите или за други лица“.

Това определение позволява да се разглежда явлението във всички негови аспекти, които най-общо може да бъдат сведени до два елемента – концентрация на правомощия и злоупотреба с правомощия/облагодетелстване.

Често понятията *корупция* и *подкуп* се използват като синоними. Необходимо е обаче да се направи разграничение между двете понятия, в смисъл че корупцията е по-широкото от тях. корупцията обхваща и подкупа, но не всеки вид корупция е подкуп. Обичайно е да се разграничават по това, че и двете престъпления водят до незаконно облагодетелстване, но при подкупа то е само материално. Подкупът е винаги правно явление, а корупцията има и социално измерение.

В различни периоди на обществено развитие отделните държави са търсели различни средства за преодоляване на корупцията. Изучаването на явлението води до констатацията, че, макар и наситени със специфика във всяка отделна държава, белезите на корупцията може да бъдат типизирани и обобщени. Аргумент в полза на посочения подход е и фактът, че практиката на всяка отделна държава, свързана с предотвратяване на корупцията, доказва, че изолираното приложение на мерките за борба с нея само на национално равнище не води до съществени резултати. Някои държави създават единна национална система за борба с корупцията, като използват метода било на хоризонталната, било на националната отчетност.

В средата на 90-те години редица международни организации създават собствени правила за борба с корупцията, възприети от държавите членки. Посоченият подход обаче също се оказва неуспешен, защото понятията, с които се определя корупцията, се различават с оглед на съдържание и обхват на непозволените действия.

Така се появява идеята за международноправна регламентация на корупцията и унифициране на методите и средствата за нейното предотвратяване и премахване. Премахването на корупцията в съвременното общество се изразява във възможността за нейно-

то контролиране. Международните обществени организации се обединяват около идеята за създаване на експертни групи, които да изработят универсални критерии за понятието корупция и методи за борба с нея.

Все по-често XXI в. е определян като века на глобализацията и правата на човека. Вероятно това е една от причините корупцията да продължи да бъде в центъра на вниманието и да ангажира усилията на международната общност за ограничаването ѝ. Глобализацията на явлениято все повече се възприема като една от най-сериозните заплахи за стабилността на демократичните институции както в държавите в преход, така и в т.нар. западни демокрации.

През 90-те години редица международни институции, между които ООН, Съветът на Европа, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и Европейският съюз, насочиха усилията си към създаване на единни международноправни актове, които да обвържат ратифициралите ги държави с провеждането на единни мерки за противодействие на корупцията. Наред с този процес на унификация на международното законодателство в областта на корупцията международните организации въвеждат и единни системи за наблюдение на изпълнението на поетите от държавите задължения.

Република България не остава встрани от започналия през 90-те години процес на активно противодействие на корупцията и усилията са свързани с привеждане на националното законодателство против корупцията в съответствие с европейските и световни стандарти.

До 1997 г. българската правна уредба против корупцията се състоеше предимно от т.нар. оздравителни мерки, като липсваха мерки за нейното предотвратяване. Превантивният подход няма за цел да санкционира актовете на корупция, а да предотврати тяхното осъществяване. Съчетаването на двата подхода води до осъвременяване на законодателството и до неговата по-голяма ефективност.

Членството на България в Съвета на Европа, както и стартираният процес на асоцииране на България към Европейския съюз се ускори чрез процеса на възприемане на европейските правни мерки в областта на борбата с корупцията.

Още през 1997 г. в българския парламент е създадена комисия по правни въпроси и законодателство срещу корупцията.

През последните години се наблюдава ясно изразена тенденция за активно противодействие на международната общност срещу проявите на транснационална корупция.

Инициативи на Съвета на Европа

Особено внимание заслужават инициативите на Съвета на Европа, насочени към преодоляване на корупцията.

Началото на институционализираната борба срещу различните форми на корупция бе поставено на срещата на министрите на правосъдието в Малта през 1994 г. На този форум бе взето решение за създаване на Многонационална група по корупцията (ГМС), която в съответствие с международното право и състоянието на законодателството на всяка една от държавите – членки на Съвета на Европа, да изработи надлежни и реално приложими международно-правни актове за противодействие и ограничаване на корупцията в Европа.

В изпълнение на решението на конференцията в Малта през февруари 1995 г. в Страсбург бе учредена *Многонационалната група по корупцията (ГМС)*. За изключително кратък период ГМС обсъди и прие два изключително важни документа – *Програма за действие срещу корупцията* (1996 г.) и *Декларация на държавните и правителствените глави на държави – членки на СЕ, за борба срещу корупцията*. Въз основа на тях бе създаден *План за действие срещу корупцията*, приет от държавните и правителствените глави на държавите – членки на СЕ (1997 г.).

На 6 ноември 1997 г., Комитетът на министрите към СЕ прие *Резолюция (97) 24*, с която бяха определени 20-те ръководни принципа за борбата срещу корупцията. Основна причина за приемането на тази резолюция е сериозната заплаха, която корупцията представлява за основните принципи и ценности на Съвета на Европа. Тя подкопава доверието на гражданите в демокрацията, разрушава законността, представлява отрицание на правата на човека и възпрепятства общественото и икономическо развитие. Според посочената резолюция основен принцип за борба с корупцията е да се вземат ефективни мерки за предотвратяване на корупцията (акцентът

се поставя на превантивните мерки) и във връзка с това, и с оглед постигането на тази цел да се повиши обществената информираност и насърчаване развитието на моралните ценности, да се осигури координирането в процеса на инкриминирането на националната и международната корупция. Основен принцип за борба с корупцията е да се осигури независимостта и автономията на органите, които отговарят за предотвратяването, разследването, преследването и осъждането на извършителите на престъплението корупция. В този смисъл резолюцията достига до основите на проблема за борба с корупцията.

Създаването на законодателство за противодействие на корупцията е само първата стъпка от нейното предотвратяване. Следващата и не по-малко важна дейност е свързана с приложението на съответното законодателство, защото, както е известно, дори и най-съвършеният закон е неефективен, ако не се прилага стриктно. В този смисъл независимостта на магистратите е гаранция за търсенето на наказателна отговорност на извършителите на престъплението. Във връзка с това е и възприетият от резолюцията принцип за ограничаване на имунитета при разследване, преследване и осъждане на лицата до степен, която е необходима в едно демократично общество.

Принципите за борба с корупцията се отнасят и до правата и задълженията на държавните служители, до процеса на вземане на решения в публичната администрация, до финансирането на политическите партии. Комитетът на министрите отправя призив към националните органи да прилагат принципите в своето вътрешно законодателство и поставя задача на Многодисциплинарната група по корупцията на завърши бързо изготвянето на международноправни актове в съответствие с Програмата за действие срещу корупцията, както и да изработи подходящ и ефективен механизъм за наблюдаване спазването на тези принципи и прилагането на международноправните актове.

В съответствие с приетия План за действие срещу корупцията през май 1998 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема *Резолюция (98) 7*, разрешаваща частично и разширено споразумение за създаване на *Група държави срещу корупцията (GRECO)*. Комитетът на министрите приема посочената резолю-

ция, като взема предвид препоръките на XIX и XXI конференция на европейските министри на правосъдието. Резолюцията е приета в съответствие и с Програмата за действие срещу корупцията от 1996 г., и с Окончателната декларация и с Плана за действие, приети от държавните и правителствени глави, с Резолюция (97) 24 по 20-те принципа за борба срещу корупцията и със становищата на Европейския комитет по проблемите на престъпността.

Създаването на Групата държави против корупцията допринася за развитието на сътрудничеството между държавите и за обединяване на усилията им за създаване на успешна стратегия в борбата с корупцията. Целта та GRECO – така както е формулирана в нейния устав, е да повиши капацитета на нейните членове в борбата с корупцията чрез динамичен процес на взаимна оценка и балансирано въздействие. Нейна цел е да следи за изпълнението на поетите от държавите участнички ангажименти по международните конвенции и регламентации в областта на борбата срещу корупцията, да наблюдава по гъвкав и ефикасен начин спазването на Ръководните принципи и прилагането на международните актове. Създадената с Разширеното частично споразумение група GRECO се ръководи от приложения към нея устав.

Съгласно резолюцията GRECO се създава за срок от три години, след което представителите на Комитета на министрите се договарят да преразгледат функционирането ѝ.

Седалището на GRECO е в Страсбург. Според устава на организацията всяка държава – членка на СЕ, може да се присъедини към групата по всяко време, като уведоми Генералния секретар на Съвета на Европа. Всяка държава членка назначава делегация към GRECO.

От 1999 г. България активно участва със своя делегация в дейността на групата.

Механизмът на функциониране на GRECO предвижда провеждането на най-малко две пленарни заседания годишно. В устава ѝ са определени изрично две основни функции: 1) наблюдаване спазването на Ръководните принципи за борба с корупцията и 2) наблюдаване прилагането на международните правни актове, които ще бъдат приети в изпълнение на Програмата за действие срещу корупцията. Така функциите на GRECO като цяло са свързани с на-

блюдение. Именно затова при необходимост тя може да реши създаването на работни групи в съответствие със своите процедурни правила. Особеност на работата на GRECO е провеждането на заседанията ѝ при закрити врати. Всяка от страните – членки на GRECO, има право на един глас. Решенията се вземат с квалифицирано мнозинство от 2/3 от подадените гласове и мнозинството от онези, които имат право на глас. Заседанията се ръководят от председател.

Друг важен акт на Съвета на Европа е *Наказателноправната конвенция за борба с корупцията*. Нейната цел е да координира криминализирането на най-широк кръг корупционни действия и да подобри международното сътрудничество при тяхното преследване. Текстът е изготвен непосредствено от GRECO и е в съответствие с Програмата за действие срещу корупцията от 1996 г. и с Плана за действие. Конвенцията бе открита за подписване на 27 януари 1999 г.

Посочената конвенция е най-сериозният опит за противодействие на корупцията в международен аспект. Още в Глава първа за целите на Конвенцията са дефинирани употребяваните термини „длъжностно лице“, „съдия“, „юридическо лице“. В Глава втора („Мерки, които трябва да бъдат приети на национално равнище“) Конвенцията регламентира основните състави на корупция, които държавите трябва да включат във вътрешното си наказателноправно законодателство.

Съгласно Конвенцията всяка държава – страна по Конвенцията, трябва да предприеме законодателни и други необходими мерки за инкриминиране на съответни умишлени действия – активен и пасивен подкуп на местни и чуждестранни длъжностни лица, активен и пасивен подкуп на национални и чужди публични събрания и членове на международни асамблеи. По отношение на съставите за „активен“ и „пасивен“ подкуп на национални длъжностни лица не се разрешават резерви или декларации, което е гаранция за унифициране на разпоредбите за подкуп във всички ратифицирали Конвенцията държави.

Конвенцията инкриминира и активния и пасивен подкуп в частния сектор, подкупа на служители на международни организации, подкупа на съдии и служители на международни съдилища.

Постижение на Наказателната конвенция е инкриминирането на престъплението „търговия с влияние“ – особен вид корупционно поведение в активна и пасивна форма, което обхваща получаване на наследваща се облага от високопоставени ръководни служители (включително и депутати), които получават облага, като твърдят, че могат да окажат влияние за получаването на определена облага. Единният правен режим на корупцията в държавите – страни по Наказателната конвенция, има особено важно значение за международноправното сътрудничество, което бе сериозно възпрепятствано от отказите за екстрадиция поради липса на престъпен състав в съответната държава.

В същия раздел на Конвенцията са регламентирани изпирането на пари, получени от корупционни престъпления; счетоводни престъпления, свързани с корупционни престъпления, както и съучастие (помагачество или подбудителство) при извършване на посочените престъпления. Предвидени са разпоредби относно наказанията, защитата на лицата, мерките за улесняване събирането на доказателства.

Член 19 предвижда налагането на ефективни пропорционални и възпиращи санкции и мерки (включително когато престъплението е извършено от физическо лице – наказание лишаване от свобода, което може да бъде основание за екстрадиция). Алинея 2 на същия член предвижда ефективни пропорционални и възпиращи наказателни или ненаказателни (включително парични) санкции за юридически лица. Предвижда се всяка държава – страна по Конвенцията, да приеме необходимите мерки за ефективна и подходяща защита на лицата, които сътрудничат на правосъдието, както и защита на свидетелите.

В Глава IV („Международно сътрудничество“) са включени разпоредби относно екстрадицията и правната помощ, определянето на централни органи и преките контакти между тях.

Съгласно чл. 32 от Заключителните разпоредби Конвенцията влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца след датата, на която 14 държави са изразили съгласието си да се обвържат с нея чрез подписване, без условие за последваща ратификация или чрез подписване и последваща ратификация. Член 37 от заключителните разпоредби предвижда възмож-

ност за формулиране на резерви по конкретни текстове на Конвенцията, като се подчертава, че никоя държава не може да направи резерви за повече от 5 от разпоредбите, посочени там.

Според Конвенцията престъпленията, които тя регламентира, се считат за престъпления, даващи основание за екстрадиция по всеки договор за екстрадиция между страните. Задължение на съответните държави е да включат съответните престъпления в договора.

В съответствие с разпоредбата на чл. 24 на Глава трета прилагането на Конвенцията ще бъде наблюдавано от GRECO.

На 27 януари 1999 г. – още в деня, когато тя бе открита за подписване, Република България подписа Наказателноправната конвенция на Съвета на Европа срещу корупцията.

Някои от възприетите в Конвенцията мерки не съответстват на основни принципи в българското законодателство. Такъв е примерът с предвидената в Конвенцията наказателна отговорност за юридически лица – корпоративна юридическа отговорност. Според българското наказателно право наказателната отговорност е лична и неин субект могат да бъдат само физически лица.

За да се постигне съответствие на българското законодателство с европейските стандарти, през май 2000 г. МС внесе в Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на ЗАНН. В законопроекта се предвиждаше имуществена отговорност на юридически лица за извършени в техен интерес от техни служители корупционни престъпления.

През 2000 г. бяха приети два закона за изменение на НК, които приведоха Кодекса в съответствие с европейското законодателство и това улесни ратифицирането на Наказателноправната конвенция.

Първият (в сила от 21 март 2000 г.) предвиди засилване на наказателните мерки в сфери, които много често са белязани от корупционни действия – например борбата с наркотрафика, както и инкриминиране на нови, тежко наказуеми състави – например склоняване към или принуда за употреба на наркотици.

С оглед ратифициране на Конвенцията и привеждане на националното законодателство в съответствие с нея, през юни 2000 г. бяха направени промени в НК, в раздела за подкупа. С новите про-

мени се криминализират обещаването и предлагането на подкуп на местни и чуждестранни длъжностни лица, както и искането и съгласието на местно длъжностно лице да бъде получен подкуп. Законът предвижда по-строги наказания за всички видове подкуп.

С измененията от 2000 г. съдебната фаза в наказателния процес се превърна в основна. Ограничи се ролята на предварителното производство, което по своя характер е непублично и предразполага към корупционни действия. Засили се съдебният контрол върху мерките за неотклонение и другите мерки за процесуална принуда.

Българският парламент ратифицира Наказателноправната конвенция с две резерви. С първата резерва, в съответствие с чл. 37, ал. 1 от Конвенцията, Република България заявява, че деянията по чл. 7 и 8 (които регламентират активния и пасивен подкуп в частния сектор) съставляват престъпления съгласно вътрешното право само доколкото съответстват на престъпните състави, установени в НК. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Българската конституция, след влизане в сила на ратификационния акт Наказателната конвенция става част от вътрешното право и има предимство пред разпоредбите от вътрешното законодателство, които ѝ противоречат.

Важен международен акт на Съвета на Европа е *Гражданскоправната конвенция против корупцията*, открита за подписване на 4 ноември 1999 г. България бе първата държава, която подписа Конвенцията и я ратифицира. На 8 юни 2000 г., по време на конференцията на европейските министри на правосъдието в Лондон, министърът на правосъдието връчи ратификационната грамота. Гражданскоправната конвенция защитава интересите на пострадалите от корупционен акт жертви – неуспял наддавач в публичен търг или търг за държавна поръчка. За първи път в посочената Конвенция се предвижда и отговорност на държавата за пълно обезщетение на пострадалите от корупция. Предвидено е държавата да отговаря имуществено за нанесените вреди на частни лица поради неупражняване на ръководство и контрол на нейни служители, които са искали или получили подкуп и от това са настъпили вреди за частни лица.

Тук е мястото да се спомене и *Конвенцията за прането, издирването, задържането и конфискуването на приходи от престъпления*, изработена от Съвета на Европа още през 1990 г.

Тази Конвенция е подписана и ратифицирана от Република България през 1994 г. Целта на Конвенцията е следване на обща наказателна политика, насочена към защита на обществото и прилагане на ефективни методи на международно ниво за борба с тежките престъпления.

Конвенцията приема, че един от методите за подобно противодействие е лишаване на престъпника от облагите на престъплението. Конвенцията предполага прилагане на законодателни и други мерки, позволяващи конфискацията, на местно равнище. Предвидени са и мерки за международно сътрудничество в областта на разследването и съдебната процедура с цел конфискуване на средствата и облагите. В Конвенцията изрично са определени основанията за отказ на сътрудничество. Такива са например хипотезите, при които исканата мярка противоречи на основните норми на правната система на съответната страна, ако изпълнението на молбата може да наруши суверенитета, сигурността, обществения ред или други съществени интереси на замолената страна.

След ратификацията на Конвенцията България бе допусната до участие в Комитета от експерти за оценка на мерките срещу изпиране на пари при Съвета на Европа.

В изпълнение на чл. 7 от Конвенцията на ОИСР и Конвенцията на Съвета на Европа за прането, издирването, задържането и конфискуването на приходи от престъпления България прие през 1998 г. Закон за мерките срещу изпиране на мръсни пари.

Нов акт (от 2000 г.) на Съвета на Европа е *Кодексът за поведение на лицата, заемащи висша държавна длъжност*. Той има само препоръчителен характер за държавите членки. Кодексът дава конкретни примери за това какво поведение следва да има съответното длъжностно лице при опит за подкуп. Създадена е специална процедура за докладване на прекия ръководител.

За изпълнение на посочената препоръка България прие през декември 2000 г. Кодекс за поведение на държавния служител, издаден въз основа на Закона за държавния служител. Важно значение за борбата срещу корупцията чрез създаване на по-голяма прозрачност в сферата на публичната администрация е приетият на 26 април 2000 г. Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, в сила от 13 май 2000 г. С този

закон при председателя на Сметната палата се създаде публичен регистър за деклариране на имуществото, доходите и разходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Актове на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие

Освен Съвета на Европа друга организация със сериозен принос в борбата против корупцията чрез създаване на международноправни актове, които да бъдат приети от отделните държави, е Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Тя изработва *Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки*.

Конвенцията е подписана от Република България в деня на откуването ѝ за подписване на 17 декември 1997 г. в Париж. Инструментът за ратификация е депозиран на 22 декември 1998 г. Така България стана първата държава, нечленуваща в ОИСР, ратифицирала Конвенцията.

В съответствие в чл. 93, т. 15 от Наказателния кодекс (НК) е включена легална дефиниция на понятието „чуждестранно длъжностно лице“. Със Закона за изменение и допълнение на НК даването на подкуп на чуждестранни длъжностни лица в международния търговски обмен е инкриминирано. Основната цел на Конвенцията е да се криминализира чрез вътрешното законодателство на всяка отделна държава даването на подкуп на чуждестранни длъжностни лица.

Понятието „длъжностно лице“ включва всички лица, които изпълняват обществена дейност. Мотив за създаването на Конвенцията е обстоятелството, че корупцията възпрепятства процеса на чуждестранно инвестиране, подкопава развитието и дестабилизира демокрациите. Възприето е мнението на международните икономически лидери, че глобалната икономика изисква възприемането в практиката на общи, моралнозащитими стандарти на прозрачност и отчетност. Мерките, които държавите предприемат в изпълнение на Конвенцията, допълват действията на Съвета на Европа, Европейския съюз, Световната банка и ООН.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие определя институционалната рамка на процеса на наблюдение по

изпълнението на Конвенцията. Тази дейност е подпомогната от антикорупционен орган, чието седалище е Директоратът по финансови, фискални и фирмени дейности. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие поддържа и антикорупционна информационна мрежа за икономиките в преход.

Влиянието на международните актове за борба с корупцията, ратифицирани от Република България, се изразява в повишаване ефективността на вътрешното законодателство. Мерките, които Република България предприема за борба с корупцията, са в съответствие с действията на Съвета на Европа, Европейския съюз и ООН. Създаването на многонационални работни групи, в които вземат участие експерти от всички европейски държави, е особено важно с оглед изработване на единен подход за предотвратяване и противодействие на корупцията. Необходимостта от предприемането на подобни действия се обосновава от факта, че корупцията подкопава структурите на демократичните институции. В международен план е необходимо изграждане и развиване на „антикорупционна култура“, така че обществото да стане нетолерантно към подкупването и корупцията въобще. Обменът на информация относно инициативите, предприети от държавите, международните организации и гражданското общество, е ключов елемент в борбата против корупцията.

КОРУПЦИЯТА В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

*Доц. д-р Константин ПАШЕВ
Център по публична администрация
Нов български университет*

През последните години корупцията в обществените поръчки се превърна в един от основните двигатели и инструменти на корупцията по високите етажи на властта в България. И това едва ли е изненада – голямата корупция е там, където са големите пари. По каналите на обществени поръчки у нас се разпределя огромен фискален ресурс. През 2005-2006 г. са сключени договори за обществени поръчки на обща стойност 15,2 млрд. лв., което се равнява на около 17 процента от БВП. Необходимо е да се отбележи, че повече от половината от тази стойност (7,8 млрд. лв.) са една-единствена поръчка, тази за двата блока на АЕЦ „Белене“. Но и без тази сделка, обществените поръчки са на обща стойност около 10-12 процента от БВП, което за 2007 г. означава 6-7 млрд. лв. Още по-важно е, че обемът на поръчките расте с високи темпове. В сравнително кратък период от време България трябва да преодолее голяма част от разликата между наличната базисна, комуникационна и екологична инфраструктура и изискванията на единния европейски пазар за конкурентоспособна икономика. Това е и целта на насочването на значителните средства от Европейските структурни фондове и Кохезионния фонд, които ще се разпределят по механизмите на обществените поръчки. Може да се очаква, че в първите седем години от присъединяването пазарът на обществените поръчки ще расте с около един млрд. годишно, приближавайки се към средноевропейското равнище (което през 2006 г. е 16,3 процента от БВП).

1. Източници на корупционен риск.

Този огромен финансов ресурс е източник на значителни корупционни изкушения и рискове. Данните от социологическите проучвания за най-разпространените корупционни практики показват, че корупционните рискове са концентрирани на етапа на съставянето

на заданието и техническата спецификация така, че да се облагодетелства определен кандидат, както и на етапа на оценка и класиране на офертите, когато могат да се манипулират предварително определените формули за класиране (Фиг. 1).



Източник: Витоша Рисърч

Фиг. 1. Корупционни рискове и практики при възлагане на обществени поръчки

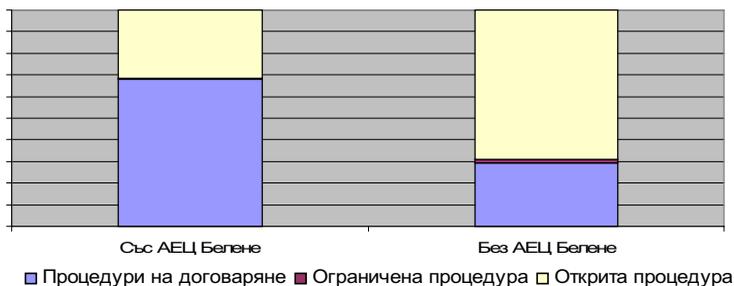
Съществен източник на корупционен риск са също така високият относителен дял на **процедурите по договаряне**. Преди всичко следва да се отбележи, че тези процедури не само са предвидени в закона, но за някои сложни сделки са и единствените възможни процедури, които гарантират в най-добра степен обществения интерес. След поправките в ЗОП от 2004 г. те включват процедури за договаряне с обявление и договаряне без обявление по ЗОП и договаряне с покана по НВМОП. От влизането в сила на ЗОП през 1999 г. до поправките от 2004 г. обаче техният дял нараства повече от три пъти, достигайки връх от 44% през 2003 г., след което бележи спад (Фиг. 2). За оценката на риска, разбира се по-

ценни са данните за относителния дял на процедурите по договаряне в стойностно изражение. Предварителните данни за 2005-2006 г. показват, че той е значително по-висок, отколкото делът им в броя процедури.¹

а) процент от броя сключени договори (2000-2006)



б) процент от стойността на сключените договори (2005-2006)



Фиг. 2. Дял на процедурите с договаряне

Източник: Регистър за обществените поръчки (2000-2004); Агенция за обществени поръчки (2005-2006). Данните в стойностно изражение са за периода 1.10.2004-30.06.2006.

¹ Регистърът от 2000 до 2004 г. (т.е. до създаването на АОП) не предоставя такава статистическа информация. Използваните тук данни на АОП обхващат периода от 1.10.2004 г. до 30.06.2006.

Значителен източник на корупционен риск остава и фактът, че нормативната уредба на обществените поръчки у нас регулира процедурите до сключването на договорите. **Фазата на изпълнението остава извън уредбата на обществените поръчки** и съответния контрол и санкции. Поради масовата практика чрез анекси да се отстъпва от условията на спечелилата търга оферта и да се предлага накрая по-евтино или некачествено решение законодателят бе най-загрижен за това с поправките в ЗОП от 2004 г. да ограничат до минимум възможностите за последващо предоговаряне на условията между възложител и спечелилия търга изпълнител. В същото време обаче ЗОП се разпростира до сключване на договорите. Той не регулира съответствието на изпълнението на самия договор и не предвижда съответно контрол и санкции. Възложителят трябва да си търси правата по Търговския закон, разбира се, ако неговите представители нямат съществен финансов стимул да не го правят.

Това е сериозно разминаване с европейската практика на контрол върху управлението на инвестиционни проекти в публичния сектор, вкл. чрез фондовете на ЕС, където ударението пада върху съответствието между крайния резултат и заложените в обявата и договора цели и параметри на поръчката. Проблемът с липсата на контрол и ефективна защита на публичния интерес на етап изпълнение на договора е още по-сериозен поради факта, че на „пазара“ на обществени поръчки преобладават договори, при които именно контролът при изпълнението е много по-важен, отколкото процедурата по договарянето и възлагането на поръчката. Повече от половината от стойността на сключените договори са за строителни работи (а с АЕЦ „Белене“, този дял става над 80% за 2006 г.), заедно с услугите те дават над 2/3 от стойността на всички договори. При стоките също можем да имаме разминаване между договор и доставка. Корупционният риск се засилва и от това, че расте сложността на строителните и инженерингови работи, което увеличава възможностите за насочване на значителен ресурс под формата на заплащане за консултантски услуги, от една страна, както и затруднява контрола върху самото им изпълнение, от друга.

Таблица 1. Последващ контрол: АДФИ

	2005		2006	
	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.
Сключени договори	10583	3296	12134	11880
Проверени процедури	6399	1200	2387	419
Нарушени процедури	1609	567	483	143
Установени нарушения	2551	567	863	143
по ЗОП	651	515,3		
по НВМОП	1900	51,7		
Дял	74,5%	9,1%		
Непроведени процедури	641	98,5	193	39,8
Нарушени + непроведени	2250	665,5	676	182,8
Проверени/проведени	60,5%	36,4%	19,7%	3,5%
Нарушени/проверени	35,2%	55,5%	28,3%	43,6%

Източник: АОП; АДФИ

Не на последно място корупционният риск е свързан с неефективните механизми на **последващ контрол** върху процедурите. Таблица 1 е убедителна илюстрация за неефективността на вътрешния одит, поверен на Агенцията за държавна финансова инспекция (преди 2006 г. АДВФК). По данни от годишните отчети през 2005 г. обект на проверка от АДВФК са около 60% от процедурите, но те покриват само 36% от тяхната стойност. Около 3/4 от проверените процедури са по НВМОП, които съставляват само 9% от стойността на сключените договори. За 2006 г. данните са дори още по-странни. Би трябвало да е обратното, т.е. контролът да е приоритетно насочен към големите сделки. Една съвременна система за оценка на риска би поставила във фокуса на контрола повечето сделки, които са с един участник или са с процедури на договаряне, за да се види това ли отговаря най-пълно на обществения интерес и на изискванията за максимална конкуренция. Разбира се, такъв подход предполага система за оценка на риска, както и прехвърляне на тежестта от доминиращия в момента контрол по законосъобразност към контрол по целесъобразност.

Другият голям проблем е **механизмът на обжалването**. Ако той работи ефективно, може да разтовари в голяма степен отговор-

ностите на последващия контрол. След редица метаморфози обаче обжалването при обществените поръчки все още е далече от оптималния си вариант. Последната поправка повери функции по обжалването на КЗК, но това едва ли го прави по-достъпен и надежден инструмент за участниците в процедурите. Натезават мненията, че трябва да се използва капацитетът на новата система на административните съдилища вместо ограничения капацитет на КЗК. Но в тази област се очаква и нова европейска директива. Има какво да се желае и в разширяване на кръга на засегнатите лица. Обществените поръчки се възлагат от името на данъкоплатците и за тяхна сметка, но те не са в позиция да атакуват тези решения в съда, ако не са участници. Това е важен проблем там, където кръгът на участниците е сведен до един-двама, както обикновено е в енергетиката.

2. Равнище и разпространение.

На пръв прочит данните от корупционния мониторинг на „Витоса Рисърч“ изглеждат обнадеждаващи. През 2002 г. всяка втора фирма е споделила, че е плащала подкуп при участието си в търг за обществена поръчка. През 2007 признатите случаи на корупция намаляват пет пъти – една от 10 фирми е признала за подкуп. В същото време обаче оценката на бизнеса за равнището на корупцията остава високо. Над 80% от кандидатите са се натъквали на опорочени процедури, а за 60 % от тях корупцията е широко разпространена. Освен това расте размерът на подкупите, като 7,4% от фирмите, дали подкуп, свидетелстват за подкупи над 20 процента от стойността на сделката. Не на последно място се забелязва тенденция на намаляване на дела на фирмите, участвали в процедури за обществени поръчки: от 42% от фирмите, участвали в проучването, сред бизнеса през 2002 г. до 14 % от фирмите през 2007 г.

Тези резултати свидетелстват не толкова за намаляване на корупцията при обществените поръчки, а по-скоро за гравитирането ѝ от административните нива на управление, където доминира случайната „малка“ корупция в обществените поръчки, към високите равнища на отговорност, където преобладават по-структурирани мрежи на влияние и разплащане, където случайните участници са сведени до минимум. В резултат намалява конкуренцията при обществените поръчки, поради което обществото понася значителни загуби.

Само фискалните щети от корупцията при обществените поръчки за 2006 г. се оценяват на 1,2 млрд. лв., или 2,4 % от БВП. Това са загуби, съизмерими с очакваните годишни постъпления по европейските фондове в първите години след присъединяването. Освен това не са за пренебрегване и косвените икономически щети, които са свързани с пазарните изкривявания, намалената конкуренция, изтичането от пазара на добросъвестните търговци, които разчитат на своята производителност и качество, както и повишените разходи за бизнеса за участие в процедури, които се свързват със засиления контрол на входа на системата. Не на последно място големият проблем е и в източниците на този вид корупция, които остават предимно по високите етажи на управлението, и в директната заплаха, която тя представлява за достъпа на България до планираната европейска финансова помощ.

3. Корупционни рискове и практики в сектора на енергетиката.

Секторът на енергетиката е основен възложител на обществени поръчки. Той изразходва голям дял от обществените средства, отредени за инвестиции, и има значително обратно влияние върху пазара на определени доставки, услуги и строителство. През последните няколко години около половината от най-големите по стойност възложители на обществени поръчки са енергийни предприятия. За разлика от повечето други отрасли на икономиката обаче възлаганите обществени поръчки имат и непосредствено въздействие върху всички без изключение граждани като потребители на енергийни доставки и услуги. Това създава и по-високи очаквания за публичност и прозрачност. Обществените поръчки, възлагани от енергийните предприятия, обаче невинаги се ползват с обществено доверие. Нещо повече: поради строго експертния и затворен характер на водените дискусии често пъти не е възможен пълноценен обществен дебат по въпросите, които засягат всички. Темите се ограничават около целесъобразността на съществуването на АЕЦ „Козлодуй“ и „Белене“, но не и около начина за изразходване на обществените средства, който много бързо се отразява в тарифите за крайните потребители. Статистиката показва наличието на много слаба кон-

курентна среда в енергетиката. Тя се стимулира и от избягването на състезателните процедури за обществени поръчки. Само 21% от общия брой поръчки за периода 1.01.2004-1.07.2006 г. са възложени чрез открита процедура по ЗОП. Запазва се доминиращата тенденция за възлагане чрез процедури за договаряне – сумарно 51,3% от общия брой. Същевременно борсовите сделки са само 0,7 % (16 от общо 2139), въпреки че много от доставките са за типично борсови стоки. Преизчислена през стойността на поръчките, тази статистика е още по-драстична, тъй като някои от най-големите поръчки на десетилетието (в частност АЕЦ „Белене“) не преминават през обществена поръчка по ЗОП. Същевременно има множество изнесени в медиите данни за обществени поръчки, които не са потребни, целесъобразни или изгодни. Сред тях са консултантските услуги в отрасъла и доставката на някои видове енергоизточници, включително ядрено гориво, турбини, строителство и други. Натрупва се обществено недоверие по отношение на ефективността, особено що се отнася до съотношенията цена/инсталирана мощност/срокове/екооефекти/потребителски ефект. Във връзка с това в доклада се предлага и формирането на система от индикатори за мониторинг на обществените поръчки въобще и в енергетиката в частност и предприемането на конкретни мерки по посока на повече конкуренция и прозрачност. Въз основа на анализа на досегашните практики в обществените поръчки в енергетиката такива индикатори могат да бъдат:

- Необосновано нарастване на разходите на дружествата – производители на енергия, и на електроразпределителните дружества в зададен период от време;
- Небосновано намаляване на печалбата на тези дружества в зададен период от време при паралелно необяснимо повишаване на рентабилността на съпътстващи дейности, извършвани на базата на аутсорсинг, или на други договорни партньори на тези дружества;
- Незабавна смяна на управителните органи на добре работещи държавни енергийни предприятия след проведени избори без прозрачна и ясна мотивировка;
- Многократно последователно провеждане на процедури за възлагане на ОП с един и същ предмет;

- Необосновано прекратяване на процедури за възлагане на ОП;
- Използване на едни и същи консултанти в различни роли и степен на доминиране на пазара на консултантски услуги;
- Системно избягване на борсовите сделки при типични хипотези на закупуване на борсови стоки;
- Хипотези на свързаност на фирми, една от които се явява консултант в инвестиционен проект, друга – купувач или консултант в приватизационна процедура, трета – договорен партньор на дружество – производител или дистрибутор на енергия на едро или дребно.

Разбира се, има какво да се желае и по отношение на нормативната уредба на персоналната отговорност на възложителите, и на уредбата на прекратяване и отмяна на процедури, която сега е доста по-либерална от европейската практика и дава възможност за сравнително безнаказано отменяне на процедури, ако не спечели фаворитът.

Заклучение

Сред експертите у нас се е наложило мнението, че по отношение на правната уредба на обществените поръчки няма какво повече да се желае, тъй като тя е почти изцяло хармонизирана с европейското законодателство. Преди всичко това твърдение трябва да се приема с известни уговорки. Остават някои съществени различия, особено по отношение на режима на концесиите и по отношение на някои процедури. Но дори да беше изцяло вярно, то може да се приеме като достатъчно условие за изпълнение ангажиментите на законодателя към ЕК, но не и към българското общество. Особено що се отнася до ограничаване и превенция на корупцията. Хармонизирането на законодателството на ЕС има за цел преди всичко да гарантира свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали в рамките на единния пазар. Доколкото тези свободи са свързани с прозрачност, свободна и честна конкуренция и равнопоставеност на доставчиците на стоки и услуги, дотолкова те предполагат и изискват бизнес среда – свободна от корупция. Ето защо транспонирането на постиженията на правото на ЕС в националното законодателство гарантира основата, върху която трябва да се гради, и е важно, когато въвежда по-високи стандарти от действащото законодателство.

Второ, хармонизирането на законодателството в областта на обществените поръчки не е завършен еднократен акт, а един динамичен процес на отразяване на непрекъснато развиващите се пазарни предизвикателства в националните законодателства. Ето защо то в никакъв случай не е крайна цел, а по-скоро инструмент в този процес. Накратко, от гледна точка на отговорността на законодателя пред обществото по отношение на регулаторните и институционални бариери срещу корупцията въпросът не е дали законодателството е напълно хармонизирано с европейското, а дали постига целите, за които създадено, т.е. дали отговаря на онези специфични обществени потребности и корупционни рискове в съответната страна.

Остават редица неотложни въпроси на оптимизирането на правната уредба на обществените поръчки от гледна точка на антикорупционния дневен ред на българското общество, отговорът на които няма да дойде отвън. Такива са въпросите за праговете, над които действа законът, за гаранциите срещу корупцията при секторните възложители, за режима на процедурите по договаряне и техния дял на нашия пазар на обществени поръчки, за правомощията и отговорностите на контролните органи, за ефективността на административните и наказателни санкции; за участието на браншовите организации на бизнеса в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Отправна точка за намиране на практическо решение на тези въпроси са трите принципа на прозрачност, конкуренция и равнопоставеност, които за залегнали в ЗОП. Но те едва ли са достатъчни. Не по-малко важни са обаче и други два принципа, свързани с икономическата ефективност, които досега остават на заден план. *Първо*, възлагането и изпълнението на обществени поръчки трябва да става с цената на минимални разходи на публичния и частния сектор. *Второ*, правната уредба трябва да гарантира не само равнопоставеност на доставчиците и изпълнителите, но и равнопоставеност на възложителите по отношение на останалите потребители на пазара. И двата принципа са важни от гледна точка на икономическата ефективност и защитата на обществения интерес. Те гарантират, че публичният сектор няма да консумира стоки и услуги на цени, които са по-високи от тези в частния сектор, т.е. те са необходимо условие за максимизиране на общественото благопо-

лучие чрез доставяне на публични блага на цени, близки до пазарните. Проблемът е, че последните два принципа невинаги и не във всичко предполагат решения, които са еднопосочни с изискванията на първите три принципа. Предизвикателството пред реформата в тази сфера е да намери оптималния баланс между принципите на прозрачност и равнопоставеност с тези на икономическата ефективност.

Не на последно място има и редица мерки за ограничаването на корупцията в обществените поръчки, които остават извън системата на възлагане и изпълнение на обществени поръчки, но са много важни в контекста на мерките за ограничаване на политическата корупция. Те са свързани с финансирането на партиите, конфликта на интереси, регламентирането на лобистката дейност, на публично-частните партньорства и т.н. Без да се постигне напредък в тези сфери, едва ли могат да се очакват чудеса от оптимизирането на нормативната уредба и контрола в сферата на обществените поръчки.

ПРОБЛЕМИ НА РЕФОРМАТА В БОЛНИЧНОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

*Проф. д-р Дамян ДАМЯНОВ
председател на Съюза на учените в България*

На 10 ноември 1989 г. приключи периодът на социалистическото здравеопазване в България. Неговите форми, следи, остатъци продължават да съществуват досега – и като обективни факти, и като психологически нагласи и очаквания у населението, т.е. потенциалните пациенти. Без да дискутирам всички аспекти на здравната система, бих отбелязал, че в страната имаше развита мрежа от болници, превърнати по-скоро в социално-здравни заведения. Болниците получаваха своите ресурси от публични здравноосигурителни фондове или други системи за колективно финансиране. Доходите от държавно регулираното здравно осигуряване се адаптираха към разходите за здравеопазване. Страната имаше регулиран, достатъчно висок икономически растеж, средно около 5% през 70-те години. Размерът на болничните разходи нараства между 1960 и 1980 г. ежегодно с около 10%. Именно през този период болниците можеха да си позволят да изразходват доста пари: те бяха разширявани, разгръщано бе ново сторителство, извърши се модернизация, оборудване с апаратура. Болничните здравни заведения бяха отворени за всички, при висока използваемост на легловия фонд.

Страната посрещна политическите и икономическите промени с 320 болнични заведения, включително и такива от санаториален тип. Много болници бяха разкрити в близост до големи промишлени обекти с цел обслужване на населението, но основно – за да посрещнат текущи и извънредни трудови злополуки. В такъв тип болнични заведения хоспитализацията бе удължена, попадаха пациенти, които подлежат на лечение в домашни условия. Много сериозно звучи информацията, че през този период на една операционна маса се извършва средно по 1/2 хирургична намеса дневно.

Породените през последните 17 години проблеми са обаче твърде разнообразни. Голяма част от населението, предимно по-възрастните, продължава да живее с нагласата за „безплатно“ здра-

веопазване, каквото на практика няма, тъй като всички процедури по диагностика, лечение, профилактика, труд на медицинските служители и пр. имат своята цена. За изпълнителите на здравната помощ се говореше и продължава да се говори като за „здравни работници“ – израз на принизен статут на лекарите, свързан с некоректно заплащане, уравниловка в заплащането и пр. Режимът на функциониране на болничните здравни заведения при променящите се икономически условия не можеше да се съхрани, тъй като се търсеше модел за разтоварване на ангажиментите на държавата за пълното финансово осигуряване на здравните нужди на населението.

Здравна реформа в страната започна едва през 1998–2000 г. Тази реформа се проведе с драстични мерки и без достатъчна предварителна подготовка – нито на населението, нито на изпълнителите на здравната помощ. Основните необходими закони, осигуряващи правната страна на реформата, бяха направени в движение и след нейното начало. Основният модел на финансиране бе свързан със Закона за здравното осигуряване. Той регламентира 6-процентната здравна вноска при очевидните предварителни разчети, че събираните вноски няма да могат да покрият разходите за здравната система. Създадена бе НЗОК като централизирано звено, свързано с директното обслужване на населението и в доболничния, и в болничния сектор. Като всяка новосъздадена институция, обект на висок обществен интерес, тя привлича вниманието и кумулира негативите на здравната система и до днес. Нейните болести са болести на растежа – продължаваща обществена и политическа дискусия за модела (една или повече каси); за начина на финансово обслужване (заплащане на капитация или за дейности, клинични пътеки или диагностично-свързани групи); обем на плащане при траен недоимък на средства и пр. Едва през 2006 г. финансовите средства се централизираха в НЗОК, а МЗ остана като „сателитна“ структура с ограничени финансови ресурси и възможности. Все още куцат и се напасват системи за контрол, информационна система, обучени и квалифицирани кадри и др.

Приет бе Закон за лечебните заведения, който трансформира всички болници в търговски дружества. Самият закон обаче не можеше да реши поредицата породени от него проблеми: липса на

подготвени болнични мениджъри, неизяснен модел на управление на болничните звена, неизчистени противоречия по управлението на университетските болници между ректора и болничните мениджъри, липса на информационна система в болниците, неуточнени цени на болничните услуги, непроведена разяснителна работа сред населението, неотчетени несъответствия между финансовите възможности на голяма част от населението и нарастващите разходи за здравни услуги и пр.

Структурната част от реформата бе проведена по погрешен начин, разделена на два етапа, което имаше неблагоприятни последици. На първия етап бе преобразувана доболничната помощ. Създаден бе моделът на общопрактикуващия лекар с първоначално неизяснен статут, липса на система за образование и следдипломна специализация по дисциплината „Обща медицина“, нерационални системи за обучение и стимули за неговото осъществяване и пр. Същевременно все още не са заложили никакви стимули за общопрактикуващите лекари да повишават квалификацията си и дори да получат специалността „Обща медицина“, тъй като сами формират заплатата си, задължени са да заплащат за специализацията си, да заплащат труда на заместник и медицинска сестра и т.н. Наченки на корекции има едва през 2007 г. На 1 юли 2000 г. в България се родиха около 5400 GP-та, които понесоха сътресенията на трансформацията, успоредно с обслужваното от тях население. От финансова гледна точка избраният модел за заплащане на дейността им задоволява общопрактикуващите лекари. Това е моделът на т.нар. „капитация“, т.е. заплащане на глава от населението. Получените по този начин средства първоначално бяха достатъчно удовлетворителни, дори и след необходимостта за разгръщане и оборудване на кабинет, за заплащане на допълнителен труд на медицинска сестра. Реално заплащането им трябва да става не на принципа на капитацията, а за извършени дейности, но това, от една страна, ще предизвика нови сътресения, а от друга страна – няма да удовлетвори лекарите. През изминалите години обаче липсва контрол върху резултатите от дейността на ОПЛ. Едва през последните две години НЗОК започна да събира статистическа информация за тяхната дейност, но публично данни не са изнасяни. За лекарите в болничната система обаче е очевидно влошаването на

редица показатели, свързани с ранната диагноза на онкологичните заболявания, профилактиката на заболяванията, детското здравеопазване, хронично болните и тяхната диспансеризация.

Провеждането на реформата в болничната система на втория етап доведе до нови проблеми. Яви се сериозно противоречие между високото заплащане на общопрактикуващите лекари, голямото мнозинство от които и до днес са без специалност, и по-ниското възнаграждение на специалистите в болниците. Дори в университетските звена висококвалифицирани специалисти останаха с по-ниски възнаграждения. Средствата, заделени за болничното здравеопазване, бяха драстично малко. Поредна грешка бе въвеждането на различен подход във финансирането: в доболничната помощ – на принципа на пациентската капитация, а в болничното здравеопазване – чрез клиничните пътеки. Финансистите отчитат двете системи като несъпоставими. Личните лекари формират доход, който след счетоводно преобразуване резултира върху индивидуалното им възнаграждение. Болниците са регистрирани по Търговския закон. Това поставя възнагражденията на медицинския персонал в пряка зависимост от резултатите от техния труд. Вярно е, че заплатата в едно търговско дружество може да расте неограничено. Но болницата чисто търговско дружество ли е? А здравето на пациентите търговски продукт ли е, който може да разпродаваме на щанда? Ако болниците са реални търговски дружества, голяма част от тях трябваше отдавна да бъдат закрити. Очевидно тази специфика на болниците не бе отчетена. Пренастройката и на болничните ръководства, и на медицинския персонал бе свързана с нови тежки сътресения. Публично достояние станаха скандалите, свързани с отстраняване на директорите на 2-3 водещи болници преди две години, наложено от новия екип в Министерство на здравеопазването. От една страна, тези водещи болници осъществяваха висококачествена медицинска помощ при висок разход на материали и лекарства, но и на медицински труд. От друга страна, в продължение на няколко години болничните мениджъри бяха „възпитавани“ в безотговорност, тъй като закономерно в края на всяка финансова година държавата покриваше извършения от болниците преразход. Очевидно болничните мениджъри не можеха да бъдат оставени в такива лабилни условия и с размито чувство за отговорност. Драс-

тичните смени на мениджъри, затагането на режима на финансова отговорност показват, че макар и трудно, болниците могат да бъдат пренастроени да контролират приходите и разходите и да търсят положителен финансов резултат. Засега тази пренастройка носи негативи както за заплащането на медицинските служители в част от отделенията и клиниките, така и за пациентите. Но при създадената ситуация избраният подход е правилният.

Нека да се спрем само на два от възловите въпроси от дискусията за оптималния брой на болничните здравни заведения в страната.

След 17 години на преход лечебните заведения за болнична помощ намаляха до 260-270, без да е изработена система от критерии или да е прието държавническо решение за закриване, преустройство или друг модел на решаване на проблема. Консултантите от Европейската общност, от Световната банка и други международни структури препоръчват драстичното снижаване на този брой. Като необходими за страната се отчитат 70–80 болнични заведения. Защо тази бройка се приема за оптимална, няма публично обяснение. В съседна Сърбия болничните заведения са около 60, а в Холандия – над 200. За да се реши правилно този въпрос, очевидно трябва да се мисли комплексно, на базата на финансови, организационни и структурни обосновки, базиращи се на броя населението, неговото разпределение по пол, възраст, вид заболяемост и пр.

Важен основен елемент на реформата в болничното здравеопазване е **Националната здравна карта**. Тя предполага обосновка за броя на болничните здравни заведения във всяка географска област на страната, изградена на базата на статистическия анализ за броя на населението, неговата специфика и заболяемост. Наред с решението за намаляването на броя на болниците трябва да се решат две допълнителни задачи – социална програма за медицинските служители, чиито болници се очаква да бъдат закрити или реструктурирани, и на второ място – добре развита система за оказване на спешна и неотложна помощ, подсигурана със съвременен, качествен медицински транспорт (включително хеликоптери). Оптималният брой болници изисква държавническо и политическо решение. Необходимо е съхраняването на университетските лечебни заведения, оказващи висококачествена и многопрофилна

медицинска помощ. Те често изпълняват и ролята на областни центрове. Задължително е съхранението на големите областни болници. Рационално е решението за разделянето на страната на шест основни региона. Трябва да бъде обсъден обемът на държавното и общинското финансиране. Задълженията за осигуряване на общинското здравеопазване остават задача на тези общински ръководства, които считат, че разполагат с необходимия финансов и кадрови ресурс.

Наличието на Национална здравна карта може да даде необходимата база за правилно обсъждане и решение на доста дълго дискутирания въпрос за **приватизацията на здравните заведения**. На практика в момента подобен процес няма нормативна и законова осигуровка. Налице е публично-държавна и публично-общинска собственост. Развива се система от частни болници, но има сериозен страх от развитие на публично-частно партньорство в общински и държавни болници. Рационални примери в това отношение не липсват в чужбина, което се отразява благоприятно и на управлението, и на финансирането. От друга страна, необосновано звучат изказвания, че тоталната приватизация може да носи само положителни елементи за националното здравеопазване. Има редица дейности, от чието развитие частните болници не са заинтересовани. Държавата не може да избяга от задълженията си по отношение на спешната помощ, лечението на онкологичните заболявания, проблемите с населението в напреднала и старческа възраст, детското здравеопазване, грижата за армията и пр.

Вторият важен въпрос е финансирането на системата. Финансирането на болничното здравеопазване трябва да се основава на показателите за дейност и качество, получавани чрез болнична информационна система. Такива системи болниците в страната нямаха, а преобладаващата част от тях – все още не разполагат. Очевидно бъдещето предлага сериозен контраст с близкото минало. Годишното нарастване на финансовите ресурси за здравеопазване в съответствие с икономическия ръст, типично за страните от Европейския съюз, е приблизително 2,5%. С такъв ресурс България през изминалите 17 години не разполага или такъв не е заделян. Проблемът не е само в България. Той е типичен за света и Европа. Данните от годишното нарастване на публичното финансиране на

болниците във Франция говори за снижаване на процента на средствата, заделяни от държавата за болничното здравеопазване:

Година	Процент на ръста
1970–1975 г.	9,4%
1975– 980 г.	8,6%
1980–1985 г.	5,0%
1985 г.	3,3%
1986 г.	3,0%
1990–2001 г.	2,3%

За 2007 г. публичните средства за здравеопазване, отделени от бюджета, възлизат на 2,2 млрд. лева. Населението заплаща за лекарства, зъболечение и някои други услуги около 1,5 млрд. лв. По неясен начин експерти изчисляват, че в здравната система се извършват и неофициални плащания в размер на около 1 млрд. лв. На практика Министерство на здравеопазването управлява 514 млн. лв., т.е. около 23% от публичните средства и около 10% от всички пари за здравеопазването. Министърът на здравеопазването няма сериозни лостове за управление на финансовата част от здравната система. В болничното здравеопазване основна регулаторна роля играе НЗОК.

Договарянето в здравната система става чрез модела на **Националния рамков договор**, който исторически изигра полезна роля, но в момента е повече проблем, събужда противоречия, не изпълнява задачите по договарянето. Партньорите в болничното здравеопазване искат сами да участват в договарянето, защото най-добре познават своите проблеми. Това са както болничните мениджъри, така и оформените дружества и асоциации на медицински специалисти. БЛС и другите съсловни организации в повечето случаи влизат в противоречие със своите членове. НЗОК е задължена да сключва договор с всички болнични здравни заведения. Това, от една страна, е причина за бързо изчерпване на средствата ѝ. Съхранява се системата на уровниловка и разделяне на средствата на всекиго по малко, но недостатъчно. Загубва се възможността за конкуренция или стимулиране на положителните промени в болничните звена. Подобен ефект може да се получи,

ако на здравната каса бъде разрешено да преговаря с тези лечебни заведения, които предлагат най-добри условия за лечение на пациентите при най-благоприятно финансиране, високо качество на здравните услуги и многостранни възможности за комплексна интердисциплинарна здравна помощ. Т.е. здравната каса се нуждае от разрешение да преговаря с избрани болници или избрани отделения и клиники от тях.

В страната остава неразвита системата на **доброволните здравноосигурителни фондове**. Сега се търси начин част от увеличената задължителна здравноосигурителна вноска за населението да се заделя за тези фондове. Това би било погрешна стъпка, тъй като тези фондове са частни, за тях основна задача е конкуренцията, предлагането на висококачествени услуги за допълнително внасяните по желание на клиентите им средства. Гарантираният чрез здравната вноска постоянен приход ще доведе до политически и управленски машинации за насочване на събраните средства към „приятелски“ фондове, като се губи елементът на конкуренция. Правилният ход би бил най-после да се реши проблемът с разделянето на здравните услуги на минимален здравен пакет, осигурен от държавния бюджет и държавните болници, и допълнителен пакет здравни услуги, които надграждат предишния и осигуряват по-благоприятни условия за лечение, допълнителни грижи, допълнителни методи за изследване и пр.

Българското здравеопазване и в двете си части – доболнична и болнична помощ, заболя тежко от болест, типична за съвременния етап и у нас, и в други страни. Това е комерсиализация и дехуманизация на медицината. Пациентът се брои на „капитация“ или като клинична пътека. Документооборотът, налаган от НЗОК и от необходимостта за осчетоводяване на всяко действие и разход, превръща лекаря, болницата в регистратори, в търговско мислещи лица и структури. Всяко клинично звено, лаборатория или болница се стреми да регулира потока на болните в съответствие със съотношението „приходи : разходи“. Това доведе до положителни елементи: стремеж към обновяване, ремонти, нова апаратура, реклама и др. Наред с това обаче нараства афинитетът към леки заболявания, към прекален стремеж за хоспитализация, има фалшифициране на диагнози с последващ вреден ефект върху останалите

резултати в национален аспект. Нарастват несъответствията между финансови разходи по болестни единици, има неадекватно остойностяване по клинични пътеки, не се решава въпросът с доплащането, което реално е необходимо, но е оставено върху плещите на най-ниското стъпало – „лекуващия лекар“. Поддържат се условия за корупция, а след това я преследваме. Налага се сравнението с частните болници, които равностойно получават пари от НЗОК, но им е разрешено да искат сериозни допълнителни средства, и т.н.

Важен елемент от реформата в системата на здравеопазването са кадрите – лекари, медицински сестри, акушерки. За съжаление все още в страната няма сигурно число за реално работещите медицински служители. БЛС има претенции, че разполага с регистър на лекарските кадри, който не отчита фактори като месторабота, емиграция, възрастово разпределение (т.е. пенсионери), напускане на системата на здравеопазването, разпределение по специалност и др. Факт е, че в много от областите на страната е налице сериозен кадрови недоимък – липса на определени специалисти, необходимост от включване на пенсионери, недостиг на кадри. Не е изпълнено изискването за минимално съотношение между лекари и сестри 1:2, прието за норма в страните от Европейската общност. Натрупват се вътрешни противоречия в болничните звена по отношение на основните и допълнителните възнаграждения. Сериозно е нарушена обстановката в университетските болници поради неясния статут на академичните ръководства, поради двойственото положение на преподавателските кадри, попадащи под разпорежданятия на болничния мениджър като лекари и на ректора – като преподаватели. Липсват сериозни стимули за провеждане на следдипломно обучение, а изцяло на недобра основа е поставено продължаващото медицинско обучение на кадрите.

Очевидно проблемите, породени от реформата в болничното здравеопазване, са многопосочни. Очакваните решения не са достатъчно добре очертани в предлаганата от Министерство на здравеопазването стратегия. Впрочем, ако подобна стратегия трябва да бъде приета, тя трябва да бъде за период от минимум 10–15 години, да бъде резултат от консенсус между политическите сили поне по основните насоки и да бъде придружена от план за действие за всяка от следващите години. Ползата от нея може да се

почувства само ако избраната посока на промени бъде поддържана в посочения период независимо от политическите пристрастия и смяната на правителства. За краткия 4-годишен период на дейност на едно правителство е достатъчна оперативна програма, очертаваща основни задачи за този период, които обаче също трябва да са обвързани с единодушно избраната дългосрочна посока на промени.